

ALAN FERREIRA DE FREITAS

**DINÂMICAS LOCAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL  
DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ABORDAGEM RELACIONAL**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

VIÇOSA  
MINAS GERAIS – BRASIL  
2017

Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade  
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa

T

F866d  
2017 Freitas, Alan Ferreira de, 1986-  
Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional  
de Alimentação Escolar : Uma abordagem relacional / Alan  
Ferreira de Freitas. – Viçosa, MG, 2017.  
xiv, 222f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui anexo.

Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Viçosa.

Inclui bibliografia.

1. Políticas Públicas. 2. Redes. 3. Agricultura familiar .  
I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia  
Rural. Doutorado em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22 ed. 361.6138151

ALAN FERREIRA DE FREITAS

**DINÂMICAS LOCAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA  
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UMA ABORDAGEM  
RELACIONAL**

Tese apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Doctor Scientiae*.

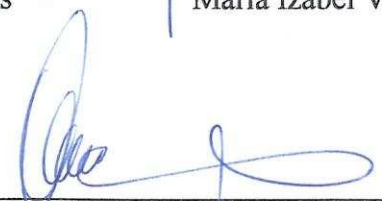
APROVADA: 02 de junho de 2017.

  
Djalma Ferreira Pelegrini

  
Rennan Lanna Martins Mafra

  
Ana Paula Teixeira de Campos

  
Maria Izabel Vieira Botelho

  
Marco Aurélio Marques Ferreira  
(Orientador)

*"Feliz quem pode,  
ao despertar da aurora,  
Cantar um hino de mocidade em flor,  
Passar sorrindo pela vida afora,  
E ter no peito uma ilusão de amor."*

*(Sebastião José de Freitas)*

## AGRADECIMENTOS

Apreendi que uma tese não é apenas a simples consequência da maturidade intelectual do pesquisador. Uma tese também é fruto de uma história imersa em determinadas condições emocionais e contextuais. É fruto e resultado de uma trajetória. Sem fé e determinação eu não teria iniciado a jornada. Este trabalho representa uma estação de chegada, mas o mais importante não é estar aqui, é compreender todo o caminho percorrido para que eu conseguisse chegar. Eu não iria tão longe se comigo não estivessem pessoas especiais para me apoiar e incentivar. Muitos fizeram parte das histórias que eu vivi, muitos me ajudaram a compor o modo como eu trilhei esta importante etapa da vida. Eu não chegaria tão longe sozinho.

A fé em Deus me fez encontrar um sentido para suportar os momentos difíceis ao longo da trajetória. Minha família foi o pilar fundamental para que eu encontrasse o meu modo de caminhar. Não poderia deixar de agradecer-los por estarem sempre comigo. Meu pai, Sebastião (in memoriam), que me fez acreditar na vida mostrando sua vontade de viver. Ele não viu a estação de chegada, mas fez quase todo o percurso ao meu lado. Minha mãe, Cristina, que sempre me apoiou e me deu forças para ir à frente. Minha irmã Geanne, pelo carinho incondicional. Meu irmão Alex e minha cunhada Fran que sempre acreditaram e apoiaram minhas iniciativas. Meu gêmeo Alair, que mais que irmão, sempre foi um grande amigo e parceiro. Sem ele o caminho seria incompleto. Minha cunha Daniele, que além da presença e da revisão textual foi uma grande amiga preenchendo lacunas e me apoiando de forma especial. Meus avós, Toninho e Naná, agradeço pelo amor com que olham pra mim. Agradeço a Efigênia pela dedicação e carinho que tem comigo e meus irmãos.

Devo expressar enorme gratidão aos agricultores familiares de Espera Feliz e de Guaraciaba que me receberam abertos. Agradeço também Iolanda Gonçalves que, como Secretária de Meio Ambiente de Guaraciaba, muito contribuiu com essa pesquisa. A todos os membros da EMATER e dos sindicatos, agradeço.

Enorme gratidão à UFV e a todos os professores e técnicos administrativos do Departamento de Administração e Contabilidade. Foi por acreditarem em mim que iniciei esta jornada. Especificamente agradeço a meu orientador, Prof. Marco Aurélio, que sempre prezou pela nossa harmoniosa convivência e pela minha liberdade de escolha. Tornou-se um profissional inspirador que muito contribuiu para que eu

chegasse aqui. Ao prof. Bruno Tavares, agradeço pela dedicação com que leu meu trabalho para a qualificação. Sem suas sugestões eu não teria conseguido avançar na tese e nem repensar a minha busca pela maturidade intelectual. Agradeço à prof. Ana Paula por contribuir comigo em tantos momentos valiosos desse processo; ao professor Rennan Mafra que com sua humildade e sabedoria me impulsionou às reflexões; à professora Izabel pelo seu exemplo e por ter contribuído com essa jornada do doutorado na qualificação e na banca de defesa; ao professor Mateus Neves por ter aceitado debater comigo os resultados deste trabalho no seminário; ao prof. Fábio Mendes pelas valiosas contribuições na defesa do meu projeto de pesquisa e ao pesquisador Djalma Pelegrini por contribuir com minha caminhada acreditando no meu trabalho e colaborando para a qualificação final do mesmo.

Não posso deixar de agradecer a todos os meus amigos de Viçosa que foram fundamentais nessa jornada. Em especial gostaria de citar Milton, Rodrigo, Filipe, Michelle, Emília, Fernandinha, Reinaldinho e todos do happy people. Sou grato a todos os amigos, professores e funcionários do Departamento de Economia Rural e da Pós-graduação em Extensão Rural, especialmente Romildo. Ao amigo Wellington Alvim todo agradecimento pelo apoio e contribuições que me deu. Foi uma pessoa fundamental ao me ajudar na pesquisa de campo e nas reflexões sobre os casos.

À comunidade Pequena Via meu eterno agradecimento pela acolhida e carinho; por me estenderem às mãos todas as vezes que observaram que eu precisava de alento.

Todos aqueles que de forma direta ou indireta contribuíram para minha formação humana e intelectual, mas que não citei aqui, meu muito obrigado por fazerem parte da minha vida e compartilharem comigo momentos tão especiais.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - comparação entre as abordagens top-down e bottom up .....	23
Quadro 2 - Organizações com DAP jurídica em Espera Feliz .....	48
Quadro 3 - Organizações com DAP jurídica em Guaraciaba.....	50
Quadro 4 - Evolução da população residente em área Rural e Urbana em Espera Feliz.....	53
Quadro 5 - informantes da pesquisa .....	61
Quadro 6 - Objetivos e métodos .....	65
<b>Artigo 1 - A “nova” geração de políticas públicas para a agricultura familiar e os desafios à sua implementação</b>	
Quadro 1 - Barreiras à compra pública de alimentos .....	101
<b>Artigo 3 - Muito além dos 30%: a compra institucional da agricultura familiar em Espera Feliz e Guaraciaba</b>	
Quadro 1 - Evolução do número de DAPs jurídicas no Brasil.....	144
Quadro 2 - Principais Parceiros das organizações de agricultores familiares.....	160
Quadro 3 - recursos acessados pela Coofeliz a partir de 2011.....	161
Quadro 4 - Alterações nas práticas dos agricultores.....	172

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Evolução do número de DAPs jurídicas .....	7
Tabela 2 - valores referentes à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar em Espera Feliz de 2011 a 2014.....	49
Tabela 3 - valores referentes à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar em Espera Feliz de 2011 a 2014.....	51

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxa de crescimento populacional anual em Guaraciaba entre 2000 e 2010.....	56
Gráfico 2 - População residente no município de Guaraciaba por faixa etária entre 2000 e 2010 .....	57
Gráfico 3- Taxa de extrema pobreza em Guaraciaba .....	58

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Elementos em interação na implementação de políticas públicas.....	26
Figura 2: Localização geográfica da área de estudo.....	53
<b>Artigo 3 - Muito além dos 30%: a compra institucional da agricultura familiar em Espera Feliz e Guaraciaba</b>	
Figura 1: Marca Chão Feliz .....	153
<b>Artigo 4 – análise institucional da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar</b>	
Figura 1 - Vale Solidário.....	197

## LISTA DE SIGLAS

ASIMAF - Associação Intermunicipal da Agricultura Familiar

ASFAG – Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba

ADS - Agência de Desenvolvimento Solidário

ANA- Articulação Nacional de Agroecologia

APEFEC - Associação dos Pequenos Produtores de Espera Feliz e Caiana

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAE - Conselho de Alimentação Escolar

CEASA - Centrais de Abastecimento S.A

CEBs – Comunidades Eclesiais de Base

CNME - Campanha Nacional de Alimentação escolar

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CEBS - Comunidades Eclesiais de Base

CMDRS - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CME - Campanha de Alimentação escolar

CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento

CONTAG - Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

COOFELIZ - Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar e Solidária

CONSEA – Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

DHAA - Direito Humano à Alimentação Adequada

CPF - Cadastro de Pessoa Física

CRESOL - Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária

CTA-ZM - Centro de Tecnologias Alternativas Zona da Mata Mineira

DAP - Documento de Aptidão ao Pronaf

EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

EEX - Entidades Executoras

FAO - Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura

FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de Minas Gerais

FETRAF - Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FHC – Fernando Henrique Cardoso  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IDH – índice de Desenvolvimento Humano  
IDHM – índice de Desenvolvimento Humano Municipal  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens  
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MOBON - Movimento Boa Nova  
MST - Movimento dos Trabalhadores sem Terra  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar  
PIB - Produto Interno Bruto  
PJR - Pastoral da Juventude Rural  
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PMA – Programa Mundial de Alimentos  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
SAF – Secretaria de Agricultura Familiar  
SISAN - Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
SMAPR – Secretaria de Meio Ambiente e Produção Rural  
STR - Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
TERAVIDA - Associação dos Terapeutas Populares de Espera Feliz  
UFV - Universidade Federal de Viçosa  
UNICAFES - União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

## RESUMO

FREITAS, Alan Ferreira de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2017. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar: Uma abordagem relacional.** Orientador: Marco Aurélio Marques Ferreira.

Esta pesquisa procurou analisar o acesso de agricultores familiares ao mercado institucional criado pela Lei 11.947 de 2009 que reconfigura o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) determinando que no mínimo 30% dos recursos repassados aos municípios para a aquisição da alimentação escolar sejam utilizados na compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar local. Buscou-se compreender a maneira como os processos de implementação local deste programa são modelados pelas interações entre diferentes atores. Portanto, logrou olhar para alguns elementos da prática social local tentando perceber como essas políticas públicas são executadas e o que pode influenciar a forma como os atores envolvidos a implementam. Para isso, investigou-se os casos dos municípios de Espera Feliz e de Guaraciaba, situados na Zona da Mata de Minas Gerais objetivando desvendar como a interação entre diferentes atores pode influenciar o processo de implementação do programa de alimentação escolar. A pesquisa de campo ocorreu a partir da aplicação de entrevistas semiestruturadas com agricultores familiares, representantes da gestão pública e parceiros envolvidos no processo de compra e venda de produtos da agricultura familiar para o PNAE. De modo complementar foi realizada observação direta em reuniões e pesquisa documental. As assimetrias dos contextos empíricos estudados mostraram a produção de diferentes configurações reticulares que alteraram substancialmente as dinâmicas de implementação do PNAE. Conclusivamente afirmou-se que não foi o desenho institucional da política pública que determinou a dinâmica das compras institucionais nos municípios, mas sim a gênese das organizações locais e de suas redes de relações, o modo como os atores interagem entre si e as regras que constroem conjuntamente.

## ABSTRACT

FREITAS, Alan Ferreira de, D.Sc., Universidade Federal de Viçosa, June, 2017. **Local dynamics of implementation of the National Programme of school feeding: A relational approach.** Advisor: Marco Aurélio Marques Ferreira.

This research sought to analyze the access of family farmers to the institutional market created by Law 11,947 of 2009, which reconfigures the National School Feeding Program (PNAE), determining that at least 30% of the resources passed on to municipalities for the purchase of school meals are used for purchase of local family farming. It was sought to understand how the processes of local implementation of this program are modeled by the interactions between different actors. This research, therefore, has managed to look at some elements of local social practice trying to understand how these public policies are implemented and what can influence the way the actors involved implement it. For this, we investigated the cases of the municipalities of Espera Feliz and Guaraciaba, located in the Zona da Mata of Minas Gerais, aiming to find out how the interaction between different actors can influence the implementation process of the school feeding program. Field research was carried out through the application of semi-structured interviews with family farmers, representatives of public management and partners involved in the process of buying and selling products from family agriculture to the PNAE. In a complementary way, direct observation was carried out at meetings and documentary research. The asymmetries of the empirical contexts studied showed the production of different reticular configurations that substantially altered the dynamics of PNAE implementation. It was concluded that it was not the institutional design of public policy that determined the dynamics of institutional purchasing in municipalities, but rather the genesis of local organizations and their networks of relationships, how actors interact with each other and the rules they construct Together.

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	1
<b>1 PROBLEMÁTICA DE PESQUISA</b> .....	3
<b>2 ARCABOUÇO TEÓRICO</b> .....	12
2.1 Implementação: um jogo em que múltiplos jogadores se relacionam .....	18
2.2 A dimensão relacional .....	27
2.3 A dimensão institucional .....	33
2.4 Modelo de análise .....	39
<b>3 CAMINHOS METODOLÓGICOS</b> .....	43
3.1 O interesse pela pesquisa .....	43
3.2 Características da pesquisa .....	44
3.3 O estudo de casos como estratégia .....	45
3.4 Os casos em estudo: as experiências de Espera Feliz e Guaraciaba .....	46
3.5 Aspectos socioeconômicos dos municípios .....	52
4.6 Coleta de dados .....	58
4.7 Organização e análise dos dados .....	64
4.8 Objetivos e métodos .....	65
<b>ARTIGO I: A “NOVA” GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E OS DESAFIOS À SUA IMPLEMENTAÇÃO</b>	
1 INTRODUÇÃO .....	76
2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE UM BRASIL AGRÁRIO .....	80
3 A “NOVA” GERAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR .....	84
4 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO PNAE .....	86
5 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .....	89
5.1 O formato da aquisição dos alimentos da agricultura familiar .....	90
6 DESAFIOS À COMPRA INSTITUCIONAL DE ALIMENTOS: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA .....	95
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	104
<b>ARTIGO II: CONSTITUIÇÃO DE ORGANIZAÇÕES LOCAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR</b>	
1 INTRODUÇÃO .....	111
2 CAPITAL SOCIAL: O SUBSTRATO DAS ORGANIZAÇÕES LOCAIS .....	115
3 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	119
4 CONSTATAÇÕES EMPÍRICAS .....	121
4.1 As organizações coletivas e a rede de agricultores familiares em Espera Feliz .....	122
4.2 As raízes históricas das redes interorganizacionais em Espera Feliz .....	126
4.3 A indução da formação de organizações locais em Guaraciaba .....	129
5 A TRAJETÓRIA SOCIOPOLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	134
6 CONCLUSÕES .....	137
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	138

### **ARTIGO III: MUITO ALÉM DOS 30%: A COMPRA INSTITUCIONAL DA AGRICULTURA FAMILIAR EM ESPERA FELIZ E GUARACIABA/MG**

1 INTRODUÇÃO .....	143
2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESSO DE INTERAÇÃO .....	147
3 DELIMITAÇÕES EMPÍRICAS E METODOLÓGICAS.....	151
3.1 Conhecendo as organizações.....	153
4 COMO O ESTADO PENSA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N.º 11.947 DE 2009 .....	155
5 COMO A IMPLEMENTAÇÃO REALMENTE ACONTECE .....	156
5.1 O ponto de partida .....	157
5.2 Que atores estão presentes .....	160
5.3 Como eles se relacionam.....	163
5.4 A estratégia do <i>free rider</i> e o Vale Solidário .....	168
6 AS IMPLICAÇÕES DO PNAE NAS PRÁTICAS DOS AGRICULTORES FAMILIARES .....	170
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	174
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	175

### **ARTIGO IV: ANÁLISE INSTITUCIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)**

1 INTRODUÇÃO .....	179
2 AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM? .....	182
3 METODOLOGIA .....	187
4 RESULTADOS E DISCUSSÕES .....	189
4.1 O caso de Espera Feliz .....	191
4.1.1 <i>Dispositivos institucionais na compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar</i> .....	192
4.1.2 <i>O Vale Solidário</i> .....	196
4.2 O caso de Guaraciaba.....	198
5 ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS.....	203
6 CONCLUSÕES .....	207
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	208

### **CONCLUSÃO GERAL.....**

#### **PARA REPENSAR.....**

Para repensar o papel das organizações coletivas da agricultura familiar .....	216
Para repensar o papel das entidades articuladoras .....	216
Para repensar o campo de análise da implementação de políticas públicas.....	217
Para repensar a Extensão Rural. Afinal, torno-me doutor em Extensão Rural .....	218
<b>ANEXO 1: ROTEIRO DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>220</b>

## APRESENTAÇÃO

O contexto de maior sinergia e aproximação entre Estado e Sociedade Civil permeou as discussões levantadas no decorrer deste trabalho, salientando o debate sobre a implementação de políticas públicas. Procurou-se ao longo do texto estar imerso no contexto social e político onde surgem as políticas públicas para a agricultura familiar. Uma categoria amplamente marginalizada na histórica trajetória das políticas agrícolas brasileiras.

Em face das transformações históricas ocorridas no conjunto de políticas públicas para o meio rural brasileiro, esta tese considera a importância de lograr avanços nos estudos sobre a compreensão das dinâmicas locais decorrentes do processo de implementação dessas políticas, ou seja, da ação estatal. O trabalho analisa a compra institucional de alimentos dos agricultores familiares, o considerado “mercado institucional”<sup>1</sup>, criado pela Lei 11.947/2009 que reconfigura o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Com a Lei, no mínimo 30% dos recursos repassados aos municípios para a aquisição da alimentação escolar devem ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar local. Procura-se analisar o modo como os processos de implementação são modelados pela necessária interação entre diferentes atores, principalmente da agricultura familiar e do poder público. A compra dos produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar é relativamente recente, o que justifica o estudo de seu processo de implementação.

Este recorte foi escolhido a partir da vivência e da trajetória acadêmica e profissional do pesquisador que teve inserção direta em trabalhos com grupos de agricultores familiares e suas estratégias de acesso a diversas políticas estatais. As inquietações e observações ao longo dessa trajetória culminaram no interesse pelo tema proposto. Por meio das pesquisas já realizadas em diversos municípios da Zona da Mata mineira foi possível observar agricultores que desconheciam a existência de políticas públicas como o PNAE. Para aqueles que conheciam o programa, os relatos indicavam que a garantia de venda foi uma das melhores oportunidades que o governo já promoveu, porém, os procedimentos para se tornar um fornecedor de alimentos para a alimentação escolar não eram muito simples.

---

<sup>1</sup>Para Grisa (2010), mercado institucional refere-se a configuração específica de um mercado em que as redes de troca assumem uma forma particular que é previamente determinada por normas e regras negociadas entre diferentes atores, em que o Estado geralmente tem um papel central, pois assume a compra pública.

As observações possibilitadas pelos tantos projetos executados junto a organizações de agricultores familiares trouxeram a convicção de que em cada localidade as políticas eram interpretadas e implementadas de acordo com os interesses e as condições sociais do contexto. Comunidades bem estruturadas com presença de cooperativas e associações e comunidades cuja organização social ainda era uma experimentação inicial (ou foi uma experiência frustrada) reagem de forma diferente aos estímulos dados pelos programas públicos. Essas inquietações foram essenciais à consolidação da imersão na investigação sobre os programas públicos de compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar e os seus desafios.

Com a incursão exploratória e as experiências vivenciadas, muitas foram as observações e interrogações que instigaram a melhor compreensão da inserção dos agricultores familiares no mercado institucional e, principalmente, os processos sociais que estão sendo gerados a partir da implementação da Lei nº 11.947/2009.

Os arranjos de implementação variam a partir das especificidades de cada contexto, ou seja, da experiência organizativa dos agricultores que antecede a Lei, dos atores que se inserem no processo, do modo como se relacionam e das regras do jogo que são constituídas. Sob esta constatação de variação dos contextos e dos arranjos de implementação surge a inquietação de como essas variações podem afetar o resultado dos programas públicos e que fatores influenciam nas diferentes formas assumidas pelos arranjos.

As questões empíricas e teóricas que deram luz a esta tese motivaram o investimento na compreensão das interações locais e seus efeitos sobre políticas públicas como o PNAE. Para explorar e analisar os elementos centrais que compõem a tese, optou-se por realizar pesquisa de campo em dois municípios distintos situados na Zona da Mata de Minas Gerais - Espera Feliz e Guaraciaba –, de modo a visualizar casos diferentes do processo de implementação do programa.

## **1 PROBLEMÁTICA DE PESQUISA**

As discussões em torno dos resultados de políticas de desenvolvimento rural no Brasil não é nada recente. As diversas adjetivações dadas ao substantivo desenvolvimento para caracterizar o espaço rural constantemente são transformadas, reformuladas e/ou adaptadas. Uma sequência de continuidades e discontinuidades a respeito dos significados atribuídos ao rural é reflexo das diferentes formas de compreender os problemas e as realidades vivenciadas nesse espaço.

Desenvolvimento rural pressupõe a noção de desenvolvimento, que, por sua vez, carrega múltiplas definições voltadas a modos de ação na realidade. As ações do Estado voltadas ao meio rural, ao desenvolvimento, expressam os rumos e as possibilidades de intervenção no complexo mundo rural. As trajetórias das políticas públicas direcionadas para este meio apresentam uma variada gama de interpretações e de diretrizes que conduzem as orientações e a adequação da ação pública que incidem no desenvolvimento rural.

Durante o período que se convencionou chamar de modernização da agricultura brasileira, que remonta à década de 1960, cristalizou-se a interpretação de que os espaços rurais sofriam relativo atraso em relação aos países desenvolvidos que estruturavam uma agricultura de escala industrial. Para Ellis e Biggs (2001), o discurso sobre o atraso dos espaços rurais em diferentes países legitimou a necessidade de intervenção estatal e influenciou a elaboração e formulação de políticas públicas.

No Brasil, nesse período de modernização, as ações do Estado privilegiavam os médios e grandes produtores. A tecnificação da produção, o incentivo à indústria, à pesquisa e a assistência técnica especializada compunham o conjunto de instrumentos das políticas agrícolas. Apesar de importantes resultados em termos de aumento da produção, as ações estatais voltadas ao rural entre as décadas de 1950 a 1970 resultaram em marginalização e aumento dos pobres no campo devido à distribuição desigual de oportunidades (GRAZIANO DA SILVA, 1999; VEIGA, 2000; WANDERLEY, 2000; ELLIS; BIGGS, 2001; FAVARETO, 2007; SCHNEIDER, 2010). Os “pequenos agricultores” sofreram as consequências dos processos de modernização e teciam a realidade do êxodo rural da época ao se depararem com o endividamento, a pobreza e a perda da terra e da capacidade de produzir e competir.

A partir do fim do regime militar, da proclamação da nova Constituição Federal em 1988 e do processo de abertura política, que permitiu a constituição de novos movimentos sociais e do ressurgimento de outros que haviam sido destituídos com a ditadura militar, pode-se considerar que houve uma virada nas políticas de desenvolvimento rural. “Novos” atores conseguiram tornar visíveis as mazelas sociais e as precárias condições de vida dos pequenos produtores e reivindicar, ao Estado, políticas públicas adequadas às peculiaridades desse público. A partir da década de 1990, significativas mudanças são notadas em relação a formulação e implementação das políticas públicas (MEDEIROS, 2002; PICOLOTTO, 2011; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Foi na década de 1990 que os “pequenos agricultores”, que passaram a ser considerados agricultores familiares, tornaram-se público-alvo das políticas de abrangência nacional voltadas ao desenvolvimento dos espaços rurais. A criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, marcou o reconhecimento da categoria social e legitimou a reivindicação dos movimentos sociais do campo. Com a institucionalização do PRONAF, abriu-se um caminho institucional para que novas políticas voltadas a esse público surgissem (GRISA, 2010). Segundo Grisa e Schneider (2014), antes de 1990, aparecem políticas de assentamentos de reforma agrária, o de garantia de preços mínimos e a retomada de programas de assistência técnica e extensão rural.

Essa virada nas políticas para o rural, principalmente a partir de 1990, emerge com os estudos que evidenciam um “novo rural”, que não mais se restringe ao agrícola. As ações voltadas a essas categorias não se limitam apenas à discussão sobre a produção agrícola e passam a abarcar a questão da pobreza, saúde, acesso a mercados e consumo (SILVA, 2015).

Uma das principais questões ponderadas para a emergência desse foco das políticas públicas era o debate emergente na academia sobre a desconexão entre produção e consumo e, nessa lógica, o fortalecimento de uma alimentação baseada em produtos industrializados com baixo valor nutricional. Em contraposição, a falta de valorização dos alimentos produzidos localmente provocava a desestruturação das cadeias curtas de produção, gerando efeitos negativos sobre os agricultores familiares, que viam como restritos os canais comerciais e as oportunidades de aumento da produção (GRISA, 2010).

Uma ação que se diferenciou nesse sentido foi a criação, em 2003, do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), no âmbito do Programa Fome Zero do Governo Federal. Esse programa articula a compra de alimentos da agricultura familiar com ações de segurança alimentar. No PAA, o governo compra os alimentos da agricultura familiar e distribui para as redes socioassistenciais, escolas públicas ou a órgãos públicos de alimentação e nutrição, como restaurantes populares.

No mesmo sentido do PAA, foi criada a Lei 11.947 em 2009 que remodela a estrutura do PNAE. A lei garante a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar local para a alimentação escolar, invertendo a lógica tradicional de compra e acentuando a preocupação com a geração de renda a famílias rurais e com a segurança alimentar dessas e dos escolares. Como especificado na Lei 11.947/2009, municípios e estados brasileiros precisam investir no mínimo 30% dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) na compra de alimentos das famílias de agricultores. Apenas estarão isentos da compra se os fornecedores (agricultores locais) não tiverem condições de fornecimento regular e condições sanitárias adequadas. A Lei 11.947/2009, referente ao PNAE, é considerada pela literatura consultada como um grande avanço no combate à pobreza rural e à insegurança alimentar (FROERHLICH, 2010; TRICHES, 2010, 2015; GRISA, 2012; SILVA; SCHMIT, 2012; COSTA, 2013; FERNANDES, 2013; JANUÁRIO, 2013; ABREU, 2014; CUNHA, 2015;).

Essas políticas representam mudanças históricas e conceituais sobre o rural que determinaram transformações nas próprias estratégias de desenvolvimento rural. Grisa e Schneider (2014) concebem que políticas como o PNAE situam-se numa terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar. Na primeira, com a diminuição do papel do Estado no processo produtivo, prevaleceu a construção das bases da modernização agrícola. Uma segunda geração se enquadrava na organização de ações e políticas com caráter social e assistencial, voltadas mais às consequências da modernização, como a exclusão social e a notória pobreza rural. A terceira geração de políticas públicas edificou-se na possibilidade de ampliação dos mercados, segurança alimentar e na sustentabilidade ambiental. Essa geração de políticas é demarcada pela maior participação da sociedade civil no processo de implementação.

Importantes estudos sobre o PNAE mostram como o programa revela essa reconfiguração no âmbito das políticas públicas. As políticas que se enquadram na

terceira geração apresentam a agricultura familiar como sujeito principal (GRISA, 2010; GUARESCHI, 2010; TRICHES; SCHNEIDER, 2010; GASTAL et al., 2014; CUNHA, 2015; TRICHES; GRISA, 2015). Essa mudança implica um olhar diferenciado sobre a forma como se concebe o modo de operacionalização. Das gerações apresentadas por Grisa e Schneider (2015), na primeira, o processo decisório sobre as políticas era mais importante que a implementação. Segundo Schneider (2010), esse formato é insustentável, pois desconsidera que há especificidades locais. A partir dos anos 1980, o Estado é forçado a incorporar as organizações não governamentais à maior participação social e a integrar a implementação de políticas sociais e, em 1990, com o grande incentivo à participação social, o Estado se torna mais permeável e preocupado com políticas que demandem maior protagonismo da sociedade civil.

A ideia por trás do PNAE é a geração de renda local e a segurança alimentar conectando produção e consumo. A efervescência do tema da construção social dos mercados, a partir das políticas públicas, possibilitou a exposição dos seus resultados sobre as dinâmicas sociais locais. Estudos mostram o fortalecimento das organizações da agricultura familiar (TRICHES, 2010; TRICHES; SCHNEIDER; SIMÕES, 2013; GASTAL et. al., 2014; CUNHA, 2015; SILVA, 2015), a ampliação das relações das organizações locais da agricultura familiar com os agentes governamentais (RIBEIRO et al., 2013; TRICHES; GRISA, 2015), possibilitou que os agricultores ampliassem a produção (CUNHA, 2015; LIBERMANN; BERTOLINI, 2015; SILVA, 2015) e promoveu a valorização dos produtos locais (TRICHES, 2010; TRICHES e SCHNEIDER, 2010; GRISA, 2012; SILVA, 2015).

Além de promover uma estratégia de aumento da produção local de alimentos, incentivando a conexão entre produção e consumo, a compra pública de alimentos para a agricultura familiar também é uma medida que valoriza a categoria agricultura familiar e dimensiona a sua importância para a economia local e nacional. A colocação da agricultura familiar na rota das aquisições públicas promoveu maior ampliação de recursos disponíveis para a alimentação escolar (SILVA, 2015).

De acordo com dados disponíveis no portal do FNDE, o financiamento federal para o PNAE teve uma grande evolução, saltando de 590 milhões de reais, em 1995, para 3,6 bilhões em 2015, em valores nominais, sendo, deste montante, 30% destinado à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar. A relevância do programa também é confirmada com o Decreto 8.473 de 2016 da Presidência da República, o qual

determina que todos os órgãos comprem pelo menos 30% da alimentação interna de agricultores familiares (SILVA, 2015).

Algumas mudanças podem ser observadas quando analisam-se elementos que indicam a evolução do número de organizações da agricultura familiar que possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). A funcionalidade da DAP se assemelha a uma certificação que reconhece, institucionalmente, a organização como pertencente à agricultura familiar (DAP jurídica) ou que o produtor é agricultor familiar<sup>2</sup> (DAP física). Para acessar o mercado institucional, o agricultor ou a organização (cooperativa ou associação) precisa, obrigatoriamente, possuir a DAP.

A Tabela 1, a seguir, revela a grande evolução do número de empreendimentos da agricultura familiar que possuem DAP jurídicas, saltando de 91, em 2009, para 6414, em 2016. Isso significa que a Lei 11.947/2009 tem incentivado a constituição e formação de organização da agricultura familiar.

Tabela 1: Evolução do número de DAPs jurídicas

<b>Ano</b>	<b>Nº total de empreendimentos com DAPs jurídicas</b>	<b>Nº total de associados</b>
<b>2007</b>	2	190
<b>2008</b>	13	2.150
<b>2009</b>	91	11.674
<b>2010</b>	272	26.753
<b>2011</b>	430	43.110
<b>2012</b>	1.039	52.966
<b>2013</b>	1.126	58.944
<b>2014</b>	3.167	495.250
<b>2015</b>	4.083	625.608
<b>2016</b>	6.414	Não fornecido

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo MDA em 2016.

<sup>2</sup> Para facilitar a construção argumentativa e a fluidez textual optou-se por utilizar o termo agricultor familiar para designar tanto agricultor quanto agricultora.

Segundo dados do MDA, em 2012, o número de pessoas físicas que forneceram produtos para a alimentação escolar era de 20.788 e, em 2013, esse número caiu para 16.684. Esta acentuada queda é relativa ao aumento de DAPs jurídicas, que permitiu que os agricultores deixassem de entregar individualmente e pudessem ingressar em organizações formais.

Não obstante a importância para a alimentação escolar e para a agricultura familiar, o processo de compra e venda dos gêneros alimentícios no contexto dos mercados institucionais é complexo por envolver diversos tipos de ações relacionadas à potencialização da produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos no município. Alguns estudos têm demonstrado que muitos aspectos são considerados entraves para a concretização das ações de compra dos alimentos da agricultura familiar. Dentre eles, pode-se citar a falta de compreensão da legislação, os problemas políticos evidenciados, a falta de organização social e produtiva e a escala de produção (GASTAL et al., 2014; CUNHA, 2015; SILVA, 2015; SANTOS, 2016).

Como afirmado por Silva (2015), os estudos referidos, até então, evidenciam que as experiências de compra de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar, embora consideradas exitosas, ainda estão em uma fase de experimentação. Estudos como o de Triches e Grisa (2015) afirmam que essas novas políticas, consideradas de terceira geração, apresentam diferenças significativas no processo de execução e tais mudanças pressupõem um novo olhar sobre a realidade da implementação, principalmente, levando em consideração o processo de interação entre os diferentes atores que estão envolvidos.

Apesar de uma mudança nas bases teóricas relativas aos estudos das políticas públicas para agricultura familiar e ao desenvolvimento rural (FAVARETO, 2007; SCHNEIDER, 2010; GRISA, 2012), os focos de grande parte dos estudos sobre a implementação das políticas que se situam na terceira geração continuam sendo, como apontam Grisa (2012), Freitas (2015), Grisa e Schneider (2015) e Silva (2015), a avaliação dos efeitos, sobretudo sob uma perspectiva econômica. Por isso, Silva (2015, p.31) admite que a inserção da agricultura familiar no mercado institucional “não pode ser considerada apenas no contexto da geração de renda”, do cumprimento dos 30% e da compra pública.

Libermann e Bertolini (2015), ao mapearem as tendências de pesquisas do PNAE por meio de análise das publicações em periódicos na área da saúde, revelaram

que a grande maioria das pesquisas sobre o programa concentram-se na análise das estratégias de segurança alimentar. Ressaltam os autores que as publicações estão sendo realizadas com foco no impacto socioeconômico da compra da agricultura familiar. Porém, no que tange à implementação e os formatos da implementação da Lei 11.947/2009, ainda são poucos os estudos. Esta lacuna existente nos estudos sobre a implementação do referido programa é também uma lacuna encontrada nos próprios estudos do campo de políticas públicas. É aí que se situa a oportunidade de estudo que deu origem a essa proposta de investigação.

Apesar do grande avanço no campo dos estudos de políticas públicas, ele ainda é incipiente devido à grande fragmentação temática (SOUZA, 2003; FARIA 2003, 2005; LOTTA, 2010). Quando se observa o recente avanço do campo, também são notáveis as limitações na literatura em analisar as formas de interação entre atores estatais e não estatais (MARQUES, 2003; LOTTA, 2010; FARIA, 2012).

Boa parte das produções na área de políticas públicas concentrou-se em estudos sobre a formação da agenda ou formulação de políticas públicas (SOUZA, 2003; LOTTA, 2010; FARIA, 2012) e a implementação aparece relegada a um plano periférico, principalmente quando se trata de pensar a implementação como processo de interação, como fazem Carpim (2005) e Lotta, (2010). Existe uma grande lacuna nos estudos empíricos sobre a fase de implementação e os diversos fatores que a influenciam, embora alguns estudos aportem novos olhares com a *policy network*, ou rede de políticas, (MARQUES, 2003; CORTÊS e LIMA, 2012; DELGADO, TRIANA; SAYAGO, 2013), a abordagem cognitiva, focada na construção da agenda e das concepções das políticas públicas (GRISA, 2012), e os burocratas de nível de rural (LOTTA, 2010). Isso reflete um hiato existente nos estudos sobre a implementação da Lei 11.947/2009 que regulamenta o PNAE.

Desta forma, percebe-se uma oportunidade na literatura para análises sobre a implementação de políticas públicas para agricultura familiar, no sentido de ampliar a forma como se entende o processo de implementação, as representações, as relações e as disputas que demarcam a sua prática. Este olhar pode mostrar possíveis caminhos para a análise de políticas públicas num contexto de fluidez institucional que não requer abrir mão de considerar as complexas inter-relações entre *polity*, *politics* e *policy*. Para Secchi (2010), esta é a relação entre o jogo político, a política pública em si e as instituições políticas. Como identificado nos estudos analisados, a literatura atual sobre

a implementação dos mercados institucionais tem sido muito mais voltada à *policy* (a política em si) do que à *politics* (os processos políticos), pois não estuda as forças políticas e sociais que são subjacentes à compra institucional de alimentos (SECCHI, 2010).

A lacuna parece ser ainda maior quando se observa a falta de trabalhos empíricos que enfoquem as relações construídas entre diferentes atores na implementação de programas de compra governamental, como o PNAE. As políticas de terceira geração, como definido por Grisa e Schneider (2014), requerem um novo olhar sobre a implementação. As políticas mudaram o foco e a relação do Estado com a sociedade, oportunizaram maior sinergia, ampliando o espaço de participação dos atores da sociedade na implementação.

Complexificou-se, assim, o processo de implementação com a ampliação dos atores envolvidos. Uma perspectiva setorial e normativa de compreensão deste processo não dá mais conta de enxergar a trajetória da política e seus resultados. O campo de estudo das políticas públicas (sobretudo as de terceira geração) precisa ser visto também a partir das relações que estruturam a implementação, dos conflitos a elas inerentes e da construção das regras que condicionam os espaços públicos associados às políticas.

Este trabalho enquadra-se, então, nessa lacuna da literatura, apresentando uma pesquisa que deve compreender quais atores estão presentes no processo de implementação da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar e como esses atores se relacionam e influenciam a sua operacionalização. Um pressuposto é que diferentes formas de interação entre os atores podem produzir diferentes efeitos nas políticas.

As relações sociais inerentes à interação são assimétricas, pois pressupõem que os atores são distintos com expectativas e interesses diversos. Se as relações são assimétricas, isso prognostica a existência de um jogo político, de conflitos velados e explícitos. Para compreender esta lógica é necessário entender quem são os atores, como se relacionam e, também, o contexto em que os atores emergem. Isso pressupõe, portanto, um componente histórico e contextual da pesquisa, para revelar a trajetória dos atores, assim como indica Tilly e Goddin (2006) e Berman (2007).

Este trabalho orienta-se, portanto, pelo conhecimento da realidade da implementação do PNAE, destacando em caráter particular o impacto dos processos sociais subjacentes ao acesso à compra governamental na forma de implementar a

política, suas consequências não intencionadas e seus efeitos, principalmente na prática dos agricultores. Destarte, observa-se os detalhes da implementação, considerando que ela é um complexo processo por envolver diversos atores, disputas, significados, poder e conhecimento (LOTTA, 2010).

Reconhecendo a complexidade da implementação do PNAE, buscou-se com esta tese, a partir dos casos dos municípios de Espera Feliz e Guaraciaba, mostrar como os diferentes atores implementadores, suas interações e suas formas de organização podem produzir arranjos institucionais diferentes e, por sua vez, desencadear dinâmicas singulares de implementação das políticas públicas.

Considerando a importância da análise das interações inerentes ao processo de implementação esta pesquisa observa e analisa, então, como os atores locais estabelecem suas interações, como elas influenciam suas práticas e quais os resultados para a implementação do programa. Questiona-se: como as interações entre diferentes atores alteram, localmente, as dinâmicas de implementação do PNAE? De que modo as diferentes formas de implementação são construídas e colocadas em prática pelas organizações de agricultores familiares? Em que medida o modo de organização e a forma como se relacionam com outros atores influencia o acesso dos agricultores às políticas públicas?

Com estas questões, objetiva-se, de modo geral, compreender como a interação entre diferentes atores pode influenciar o processo de implementação do programa de alimentação escolar. Especificamente, pretende-se (i) compreender o formato institucional da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar determinado pela Lei 11.947 e as possíveis barreiras geradas por ele; (ii) analisar a trajetória sociopolítica da organização social dos atores da agricultura familiar envolvidos no PNAE em Espera Feliz e Guaraciaba; (iii) descrever e analisar as interações existentes em torno da execução das compras públicas nos municípios estudados; e (iv) analisar os dispositivos institucionais criados pelos atores para organizar e operacionalizar a compra e venda de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.

Esta pesquisa, portanto, busca olhar para alguns elementos da prática social local tentando compreender como essas políticas públicas são executadas e o que pode influenciar a forma como os atores envolvidos a implementam. Desta forma, ao se considerar o processo de implementação como interação, esta pesquisa analisa como esses atores estabelecem suas práticas e interações e constroem seus acordos, e como

isso influencia e gera resultados para a política pública. Frente aos elementos teóricos e empíricos apresentados, defende-se a tese de que as dinâmicas de interação, inerentes ao processo de implementação dos programas de compra institucional, permitem que os agricultores familiares interpretem, se apropriem e modifiquem o formato de implementação do programa, ajustando-o às necessidades locais ao mesmo tempo em que as suas práticas também são ajustadas às exigências do PNAE. Isso acontece só se confirmarmos que não é o desenho institucional da política pública que determina a dinâmica das compras institucionais nos municípios, mas sim a gênese das organizações locais e de suas redes de relações, o modo como os atores interagem entre si e as regras que constroem conjuntamente.

A questão proposta na tese é uma tentativa de incrementar os estudos realizados sobre a implementação das políticas públicas, especificamente daquelas direcionadas para a agricultura familiar. Como afirmado por Lotta (2010), os estudos sobre implementação estão mais focados no papel do governo, e não em outras entidades ou setores que influenciam o processo. Há, portanto, uma lacuna nos estudos em decorrência de não focarem os fatores ambientais e as influências dos contextos sociopolíticos existentes e que afetam os processos de implementação.

## **2 ARCABOUÇO TEÓRICO**

Com base nas questões propostas anteriormente, o arcabouço teórico é uma delimitação da perspectiva analítica que orienta o olhar sobre o universo empírico e direciona o aporte metodológico do trabalho. Com esse tópico, procura-se definir conceitos importantes e as contribuições ao campo de pesquisa. Empreende-se um esforço em reunir diferentes conceitos para compreender o objeto de estudo e colaborar com os estudos sobre a implementação do programa de alimentação escolar, que se situa, como afirmado por Grisa e Schneider (2015), numa nova geração de políticas para a agricultura familiar.

Conforme admitem Silva e Schmit (2012), uma mudança de direcionamento das relações entre sociedade civil e o Estado, a partir dos anos de 1980, fizeram emergir políticas e programas cujo desenho de operacionalização envolvia parceria e convênio

entre o Estado e organizações sociais. Nessa realidade, a implementação dos programas públicos ganha novos contornos. Por um lado, na década de 1980, as políticas públicas eram um objeto de reivindicação das organizações; por outro, na década de 1990 e, especialmente, na década de 2000, a implementação de políticas públicas torna-se, crescentemente, um campo de atuação para tais organizações (SILVA; SCHMITT, 2012).

A busca de maior sinergia entre Estado e sociedade, conforme idealizado por Evans (1996), trouxe a reboque reflexões emblemáticas sobre as políticas públicas e, especificamente, sobre a fase de implementação, o que permitiu imprimir um novo olhar sobre os processos desencadeados pelas políticas públicas (SILVA; MELO, 2000; ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2004; LOTTA, 2010; SILVA; SCHMIT, 2012; LIMA; D'ASCENZI, 2014). De acordo com Silva e Schmitt (2012), esse novo desenho de políticas públicas implica na compreensão prática de que seus resultados podem se diferenciar mediante o contexto no qual são implementadas.

No caso dos programas de compra governamental de alimentos da agricultura familiar, alguns estudos já constataram essa variação nos resultados, principalmente no PNAE, em que a lei determina que no mínimo 30% dos recursos destinados à alimentação escolar sejam utilizados para adquirir gêneros alimentícios da agricultura familiar, embora nenhum estudo tenha refletido sobre o que leva a essa variação. Para Abreu (2014), alcançar a meta dos 30% tem sido uma grande medida de comparação para analisar o processo de implementação. Porém, identifica a autora, efetivar essa determinação depende de inúmeros fatores, além da boa vontade dos governantes. Froehlich (2010), Costa (2013) e Januário (2013) identificaram que a organização social e o envolvimento do poder público local são variáveis importantes para o programa. Os diferentes estudos tomam casos empíricos distintos e demonstram que cada localidade assume um modo particular de colocar em prática as diretrizes e normas de uma mesma política. O PNAE, em particular, suscita um questionamento importante no campo de estudo das políticas públicas: por que a mesma política pública, que possui um desenho institucional (regras e diretrizes) a nível federal, na prática funciona de maneira diversa e específica nos municípios analisados?

A partir dos estudos de Lotta (2010), Campos (2014), Freitas (2015), e Silva (2015), compreende-se que a resposta a essa questão pode ser alcançada estudando-se os elementos que influenciam no resultado da política em âmbito local, principalmente

as formas de interação entre os atores. Analisar essa interação entre atores no jogo político da implementação carece de muito mais que o mero entendimento das organizações sociais das quais fazem parte, mas entender o contexto sociopolítico de surgimento dessas organizações, o posicionamento dessas organizações e dos diferentes atores na estrutura social e suas capacidades de cooperarem e criarem regras e acordos, formais e informais.

Considerando que a implementação do PNAE é permeada por um complexo emaranhado de atores tomadores de decisão, inseridos em diferentes contextos sociopolíticos, pode-se perceber que a regulamentação e a forma de implementação podem sofrer uma série de transformações ao longo de suas execuções, gerando variadas dinâmicas de implementação em diferentes municípios.

Não raramente, encontra-se, na literatura que analisa empiricamente o resultado de uma política pública, a constatação da grande diferença percebida quando se comparam as prescrições contidas por ocasião da formulação e as normas estabelecidas para sua execução com a forma como foram efetivamente colocadas em prática (BARRET, 2004; BERMAN, 2007; LOTTA; PAVEZ, 2010). Diferentes resultados e diferentes formatos são consequência dos diferentes elementos e realidades sob as quais as políticas incidem.

Para se pensar essa questão, Arretche (2004) argumenta que as políticas públicas são pensadas nacionalmente e implementadas localmente. Para Lotta e Pavez (2010), essa forma de construção das políticas públicas implica entender que elas passam por uma cadeia de atores até serem implementadas e, assim, são transformadas e ressignificadas, construindo, em cada nível administrativo, um contexto institucional diferente.

Essa constatação reforça ainda mais nosso argumento de que não existe apenas uma forma assumida pelo processo de implementação. Os resultados e as regras do processo não serão homogêneos, embora a formulação e o desenho apresentem regras que são gerais. A lógica dos autores que defendem essa vertente interpretativa é que há regras e normas que são centrais, mas a execução é permeada de regras construídas localmente (LOTTA, 2010). Para Lotta (2010, p.113):

Na medida em que as políticas são concebidas de forma generalizada no nível federal, possibilitam que a cadeia de atores realize transformações e adaptações de maneira que elas se aproximem das

necessidades locais, dialogando com as diferentes realidades e contextos, se enraízem e se territorializem.

A constatação de Lotta (2010) leva a afirmativa de que quando o desenho das políticas abre espaço para novos atores sociais na cena da implementação, mais complexo se torna o processo e mais variado o conjunto de resultados. Para Silva e Schmitt (2012), as políticas públicas sociais do governo do Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil, assim como as políticas para a agricultura familiar, possuíam essa característica de homogeneidade de acesso a direitos e heterogeneidade de soluções, devido à grande abertura à participação de organizações sociais na implementação. Quer dizer que, apesar de serem produzidas no nível federal, permitem diferenciações no nível local. O PNAE é um exemplo, pois exige que governo municipal assuma a compra dos alimentos da agricultura familiar, e que os agricultores possam vender os alimentos produzidos. Nesse processo, cada qual compra ou vende de uma forma específica e esse processo não pode ocorrer sem que haja negociações entre as partes. Logo, a depender do papel assumido por cada um e das regras, o programa pode ser executado de sua forma particular.

Esta forma de compreender a implementação das políticas públicas é também um meio de avançar nas discussões sobre o tema, principalmente superando o hiato existente entre formulação e implementação. A implementação não é apenas um modo de colocar em prática o estabelecido na política, mas o resultado de um processo de interação que coloca em prática, de acordo com as especificidades locais, o que foi determinado pela política formulada (SILVA; MELO, 2000; SUBRATS, 2006). As análises de política pública devem, então, contemplar não apenas indicadores baseados nas metas das políticas, mas a compreensão de como os programas são operacionalizados na prática, os processos sociais que desencadeia e as consequências locais das políticas.

Boneti (2006) está de acordo com as afirmativas supracitadas ao afirmar que as políticas públicas são objetivadas a partir da sua tradução para a realidade local e à medida que os recursos públicos são apropriados e redistribuídos. Por isso, as análises precisam incorporar o contexto no qual são implementadas, bem como a capacidade dos atores em cooperar para colocar em prática as diretrizes. Esta questão teórica é um importante subsídio na compreensão do modo como os mercados institucionais de compra de produtos da agricultura familiar são institucionalizados localmente nos

municípios. De acordo com Lotta (2010), as regras são federais, aplicadas à realidade de todos os municípios, porém as intenções, predisposições e estratégias dos atores que a implementam podem variar. A forma como compreendem o programa e se apropriam dele pode denotar formas diferentes de implementação.

Faria (2012), ao analisar os estudos sobre implementação, constatou que o campo de estudo é ainda fragmentado, na maioria das vezes centrado no papel do Estado. Para este autor, os estudos têm se limitado a estudar de modo separado a *politics* (o processo político), a *policy* (a política) e a *polity* (as instituições políticas). É importante trazer a diferença entre *politics*, *policy* e *polity* para situar mais uma lacuna em que esta pesquisa se situa. Para Secchi (2010), a *polity* refere-se às regras constitucionais e a princípios que regulam o comportamento; são as instituições políticas. A *policy* refere-se ao que se denomina política pública, definida pelo autor como um conjunto de ações do Estado resultantes de decisões a respeito de como resolver um problema. No que concerne a *politics*, Secchi (2010) argumenta que sua definição está vinculada à atividade humana que visa obter e manter os recursos necessários para a manutenção do poder. Para Rua (1998), *politics* requer um olhar microssociológico, pois expressa as noções de relações de poder e de criação de acordos e regras formais e informais que se destinam a resolução de conflitos em torno de questões públicas.

Nesses termos, a *politics* constitui-se de um jogo, no qual estão implícitos os enfrentamentos, as disputas, as negociações, os acordos e as coalizões (METER-STAMER, 2004). Trata-se de compreender uma dimensão dinâmica da realidade, no qual o jogo político refere-se à ação (e à interação) dos atores. A *policy* (política pública) pode ser o resultado desse jogo, destas disputas e dos acordos, assim como pode produzir situações e processos em que se evidenciam os jogos políticos (*politics*). A *policy* diz respeito às decisões que se elucubram, como a estrutura, no âmbito da qual ocorrem as ações e processos (*politics*).

Essa diferenciação é importante para justificar a afirmativa de que os estudos que focam no processo de implementação do PNAE têm sido muito mais voltados a *policy* do que a *politics*. A literatura atual sobre o programa é incipiente no que se refere a compreensão das forças políticas e sociais que lhe são subjacentes. É uma literatura sobre a “*policy*”. O caráter normativo das proposições ofusca a própria análise política dos arranjos locais. Para Abramovay (2006), a implementação depende não tanto de

boas “políticas” (*policy*), mas, sobretudo, da capacidade de construir coalizões políticas (*politics*) que vão refletir a força de cada grupo social implementador.

Desta forma, o contexto teórico dessa tese perpassa pela compreensão do termo política pública com um olhar microsociológico sobre as dinâmicas locais desencadeadas pela prática da implementação de políticas públicas, dando relevância aos processos políticos subjacentes (*politics*) responsáveis pelos resultados locais. Ao se reconhecer esse jogo político como essencial à vida democrática e para o controle social da ação do governo, estudiosos da área de políticas públicas têm enfatizado a importância de se incorporar grupos envolvidos pelas políticas, e nela interessados, no processo de formulação e implementação de políticas públicas (SILVA; MELLO, 2000).

A definição de políticas públicas deve, então, abarcar essa premissa. Lima e D’ascenzi (2014) apontam cinco elementos que são cruciais à definição do termo e estão alinhados com essa perspectiva. O primeiro é a agregação do termo processual. O entendimento de que política pública é um conjunto de decisões e ações que envolvem múltiplos atores e diversas organizações. Isso quer dizer que política pública envolve ação, ou seja, a implementação das decisões tomadas. O segundo elemento é que as decisões e ações envolvem a modificação de um problema social percebido como necessidade. Para os autores, neste elemento podem-se considerar as visões que enfatizam a resolução de conflitos, em que a política pública é uma forma de manter a coesão social, por meio do atendimento às demandas dos grupos de interesse (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

O terceiro elemento valoriza uma questão substantiva: as políticas públicas são orientadas e expressam valores, ideias e visões de mundo. Outro elemento que compõe a compreensão das políticas é que elas são permeadas por conflitos entre os atores, pois envolvem a alocação de recursos sociais escassos. Por fim, as políticas públicas formam uma ordem local, que delimita a ação dos indivíduos, onde vão interagir e manejar recursos. Esses elementos que configuram e delimitam as políticas indicam os fenômenos de estudo do campo da análise de políticas públicas. No caso dessa tese, partindo da dinâmica social da implementação da política pública estudada, procura-se focar no modo como se dão as interações entre os atores e como elas interferem na construção de regras formais e informais e nos resultados da política (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

As abordagens emergentes no campo de estudo das políticas públicas englobam novos atores, locais ou não (SILVA; MELO, 2000; FARIA, 2012; LIMA; D'ACENZI, 2014; GRISA; SCHNEIDER, 2015). Permite-se, assim, analisar as arenas de ação e decisão para além do interior do Estado, já que nem só o Estado é foco de análise. Desta forma, compreender a implementação como processo de interação continua sendo um meio de avançar numa lacuna dos estudos de políticas públicas em que a *politics* ganha centralidade.

## **2.1 Implementação: um jogo em que múltiplos jogadores se relacionam**

A abordagem sequencial normalmente é a porta de entrada no campo de políticas públicas. O modelo do *policy cycle* (ciclo de políticas públicas) é um modelo heurístico, por isso abstrato, que permite entender o processo político, que, mesmo que não corresponda ao que realmente aconteça na prática, serve como um recurso de análise das políticas públicas. A importância do *policy cycle* reside no fato de promover a separação das políticas públicas em fases, sendo quatro principais: (i) formação da agenda; (ii) formulação; (iii) implementação; e (iv) avaliação (FREY, 2000; SECCI, 2010; SARAVIA, 2006).

A formação da agenda diz respeito a como certos assuntos e temáticas chegam à esfera pública e se tornam importantes nas decisões do Estado. Para Souza (2003), a grande questão levantada pelos estudiosos dessa fase é investigar de que forma uma questão específica se torna importante num determinado momento, focalizando a atenção do governo e passando a integrar sua agenda e a compreender quem são os atores participantes dessa construção.

A formulação de políticas públicas, segundo Frey (2000), Saravia (2006) e Lima e D'ascenzi (2014), é a fase mais discutida pela literatura. Para Souza (2004), esta fase refere-se à tomada de decisão estatal sobre as alternativas cabíveis frente aos problemas delimitados. Para Lotta (2010), o debate da literatura nessa fase gira em torno de como os governos tomarão decisões a respeito das alternativas a serem colocadas em prática.

A fase de implementação é o momento em que as políticas formuladas entram em ação (FREY, 2000; LOTTA, 2010; SECCI, 2010; FARIA, 2012). É a fase na qual se operacionaliza na prática as diretrizes construídas para resolver os problemas identificados. Há duas correntes hegemônicas que se pode identificar na literatura sobre

o tema: uma que analisa a implementação como um processo que ocorre de cima para baixo (*top down*), e outra que se preocupa se as ações são reconstruídas de baixo para cima, em que o contexto de implementação tem relativa significância (*botton up*). Como a fase de implementação é central às nossas análises, ela será melhor descrita posteriormente, dando clareza às abordagens que definem o campo de estudo.

A fase de avaliação é propriamente um momento de concertação e análise a respeito do distanciamento ou não entre objetivos e metas e os resultados. Para Frey (2000) e Souza (2004), nessa fase permite-se o realinhamento das políticas públicas, uma vez que se podem contestar os rumos até então tomados. O central para a fase são as formas como se avaliam os resultados da política e não como os resultados podem mudar o rumo dela. Em um dos capítulos dessa tese, busca-se abordar, empiricamente, como as políticas, como o PNAE, podem desencadear resultados que não estão previstos nos documentos normativos elaborados para orientar o programa.

No que se refere, especificamente, à fase de implementação, grande parte dos estudos estiveram voltados a analisar os processos de tomada de decisão, colocando a implementação num plano periférico e definido de forma hierárquica (BRYNARD, 2000; BERMAN, 2007). Outros estudos se incumbiram em analisar o “problema da implementação” (NAJAN, 1995). A consequência disso é que os trabalhos nesse campo giram em torno da definição de variáveis que expliquem o sucesso ou fracasso da implementação de políticas públicas (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Quando o foco se concentra na tomada de decisão, as políticas são formuladas e passadas para os executores e seriam, assim, transformadas em ações de sucesso. Para Barret (2004), essa é uma forma de conceber as políticas públicas e a implementação como algo estático incapaz de sofrer alterações ou ajustes, da forma como defendido pela corrente denominada de *Top Down*.

Para Matland (1995), com o desenvolvimento das pesquisas sobre a implementação, estes dois modelos de análise se firmaram: *Top-down*, ou de cima para baixo; e o *Bottom-up*, de baixo para cima. O primeiro, influenciado pela escola norte-americana, com foco na tomada de decisão centralizada no Estado, se fixou como corrente positivista. O segundo, contrapondo a perspectiva de cima para baixo, sofreu influência da escola europeia dos estudos de implementação mais voltados à fenomenologia e ao interacionismo simbólico. Estas características são facilmente

identificadas quando analisa-se as concepções que balizaram a construção das definições de cada um (MATLAND, 1995).

É notável que as duas abordagens sejam antagônicas. Para Brynard (2000), a *top-down* é uma perspectiva em que a decisão política é autoritária, realizada em nível central e a *botton-up* leva em consideração a complexidade do processo de implementação. Van Meter e Van Horn (1975), Pressman e Wildaviski (1973) e Sabatier e Mazmanian (1995) são autores que defenderam a concepção *top-down* e influenciaram, com seus trabalhos, esses modelos de compreensão.

Para os autores acima, a implementação restringe-se ao estabelecimento de procedimentos burocráticos para assegurar que as políticas sejam executadas exatamente da forma como foram pensadas. Tal maneira de compreender a implementação considera uma relação linear e direta entre os objetivos da política e seu processo de implementação. Aparece nesses modelos a dicotomia entre Administração e Política. Freitas, Freitas e Ferreira (2016) consideram que essa dicotomia é inerente ao âmbito da administração pública e caracterizam a forma como o Estado pensa as políticas e seus processos de tomada de decisão.

De acordo com Elmore (1996), como a implementação, nessa direção, estaria mais voltada a colocar em prática as burocracias da política, estaria ela focada no campo da administração, uma vez que se refere ao ato de “colocar em prática”; já a formulação seria uma etapa com caráter político, pois perpassa pela negociação e concertação.

Concebendo a implementação como um processo linear, a relação causa e efeito tem grande peso. Sabatier e Massmanian (1995) consideram que, para não haver desvios e erros, o mais importante papel da análise da implementação é o de identificar as variáveis que afetam os objetivos no curso do processo. Segundo os autores, a capacidade de sucesso está nos dispositivos normativos criados pelas políticas, principalmente referente a claros objetivos, capacidade das agências implementadoras, provisionamento de recursos financeiros e a criação dos canais de participação dos atores.

Embora a corrente *top-down* tenha se firmado e ganhado muitos adeptos, as críticas ao modelo deram origem a novas formas de conceber e de colocar em prática o processo de implementação. Para Matland (1995), a corrente *top-down* é criticada por dar muita centralidade às normas e ao processo de formulação e destoar dos aspectos políticos da implementação. Contrariamente ao pressuposto *top-down*, Matland (1995) e

Subirats (1994) argumentaram que o processo de negociação continua na fase de implementação, podendo alterar os resultados esperados. Esta questão já havia sido levantada por Bardach (1977), quando esse tratou a implementação como um jogo.

Hill (2006) considerou que muitos estudiosos da implementação discordaram da ideia de controlar os resultados das políticas por meio das formulações de metas bem descritas e mensuráveis. O autor identificou que a obra de Hjern e Poter (1981) foi um marco na crítica ao modelo *top-down*. Hjern e Poter (1981), citado por Hill (2006), mostraram que a razão de sucesso ou fracasso depende também do comprometimento e das habilidades dos atores, revelando a importância do contexto institucional, das relações entre os distintos atores locais com o conteúdo das políticas e das dinâmicas destes processos.

Essa crítica levanta o papel crucial da base social e da rede de atores envolvidos nas atividades da política pública. Arretche (2001) sustenta que o enfoque *bottom-up* parte da ideia de que a implementação é resultado de um processo interativo em que se deve identificar a rede de atores e verificar como eles tentam resolver problemas. Esta foi a constatação de Lipsky (1980), considerado um marco nas discussões sobre a implementação.

O trabalho de Lipsky (1980) sobre os *Street-Level Bureaucracy*, ou burocratas de nível de rua, foi um marco nos estudos de políticas públicas, trazendo mais elementos analíticos ao processo de implementação. Para Lotta (2010) o estudo de Lipsky evidencia que os burocratas de nível de rua são agentes-chave da implementação de programas governamentais ao estarem em contato direto com o contexto de implementação. A importância da compreensão dos burocratas de nível de rua repousa sobre os estudos dos fatores contextuais e os processos de interação que se configuram como parte da implementação. Ao trazer os fatores contextuais e as interações à análise da implementação, Lipsky (1980) desenvolveu uma crítica aos enfoques tradicionais que enfatizam as hierarquias e centram no papel decisório do Estado.

A noção de *Street-Level Bureaucracy* fixou a ideia de que a implementação se refere a construção de estratégias que resolvam os problemas cotidianos, desenvolvidas pelos agentes implementadores locais, designados “de nível de rua”. Para Lipsky (1980), implementadores locais foram considerados muito mais próximos dos problemas reais dos cidadãos do que os tomadores de decisão no topo do sistema. Eles podem ser considerados os principais atores geradores de resultados das políticas e a

implementação é um grande processo de negociação no interior das redes de implementadores. Para Lipsky (1980), os burocratas de nível de rua possuem discricionariedade, logo, determinam a forma de implementação baseado no contexto em que convivem, diante dos conflitos que se integram e dos valores que carregam.

Para Lotta (2010), os *Street-Level Bureaucracy* realmente fazem escolhas políticas em vez de simplesmente aplicar as decisões das autoridades eleitas. A discricionariedade dos implementadores é inevitável e ao mesmo tempo desejável. Como os implementadores locais estão inseridos nas dinâmicas sociais locais e conhecem a realidade, são capazes de aproximar a política do contexto local. Nesse caso, a política muda à medida que é executada.

Para Barret (2004), estes enfoques sugerem que a implementação seja analisada como um componente essencial do processo político (*politics*) que implica interação e negociações entre diferentes agentes. Importa, nesta perspectiva, compreender como os agentes de implementação realizam suas práticas, como os processos de interação as influenciam, e suas consequências no acesso da população à política.

Hill (2003) está de acordo com essas questões ao abordar que a implementação é um processo interativo e que uma política, portanto, pode ser alterada e modificada em qualquer estágio do seu ciclo. Logo, para o autor, a política é modificada na implementação. Para Hill (2003), assim como já descrito por Lipsky (1980), os implementadores de nível de rua estão melhor preparados para tomar decisões-chave, pois as decisões diárias envolvem negociações e compromissos diversos. Isso quer dizer que as políticas públicas constroem apenas um limitado curso de ação e decisão que os atores implementadores devem seguir, mas há uma grande oportunidade para colocar em prática a discricionariedade.

Isso quer dizer que os atores diretamente envolvidos na implementação não lidam apenas com a política e apenas cumprem as regras, mas também reformulam a política na sua implementação. Os resultados são moldados a partir da interpretação particular que fazem das regras (LOTTA, 2010). De modo geral, um ponto comum entre os autores que convergem com a proposta da abordagem *bottom-up* é a recusa à noção da implementação como uma etapa que simplesmente segue a formulação. Pelo contrário, nesta nova perspectiva, a implementação é entendida como um processo autônomo, no qual decisões são tomadas e não só executadas. Conflitos de interesse, brechas legais, omissão de normas operacionais, entre outros fatores, permitem que os

implementadores tomem decisões relevantes para o sucesso da política (METLAND, 1995).

O Quadro 1, mostrado a seguir, é uma síntese dos principais elementos de diferença entre as abordagens *top-down* e *bottom up*.

Quadro 1: comparação entre as abordagens *top-down* e *bottom up*

	<i>Top down</i>	<i>Bottom-up</i>
<b>Foco</b>	Metas a serem atingidas	Processos e dinâmicas
<b>Centralidade de análise</b>	Hierarquia e tomada de decisão	Atores e dinâmicas locais
<b>Caráter da implementação</b>	Hierárquico	Descentralizado e baseado na interação
<b>Modelo de processo</b>	Composto por fases que se integram em um ciclo	Não há a noção de fases. Há a complementariedade de processos
<b>Concepção</b>	Implementação é estática.	Processo dinâmico e flexível que pode ser alterado a partir das contingências

Fonte: Adaptado de Metland (1995).

Como se pode notar, a forma de compreender a implementação como processo de interação não é nova. Com a evolução das críticas ao modelo *top-down*, muitos foram os elementos incorporados às análises de políticas públicas. Essa perspectiva integra atores, relações e contextos institucionais. Estes focos de atenção podem ser incorporados à análise sobre a implementação. Eles permitem ampliar o olhar para quais atores estão presentes e como eles se relacionam para garantir a execução da Lei 11.947/2009.

A compreensão do processo de implementação parte do entendimento de que há uma série de fatores e condições específicas que influenciam as ações e as decisões tomadas pelos agentes de implementação. Assim, para desvendar a implementação, é importante, em primeiro lugar, compreender como se conforma o contexto de implementação da política pública em questão e, especialmente, quais são os fatores que sobre ela incidem e a determinam. Isso é ainda mais específico e relevante no caso de políticas públicas como o PNAE na medida em que se inserem especificidades relacionadas à inclusão de diferentes atores com poderes particulares sobre as decisões e formas diferentes de relacionamento.

As dinâmicas sociais de implementação são, então, resultados desses padrões de interação, dos conflitos, acordos e negociações. Para Marques (2003), a influência das

interações entre os atores nas políticas públicas é a influência direta nos resultados da política e nas estratégias e nas preferências dos atores.

Este olhar para a implementação permite entendê-la como um processo dinâmico e que vai além das decisões tomadas pelos formuladores ou por atores individuais nas políticas. Uma perspectiva relacional permite observar como as dinâmicas interativas são construídas na prática da implementação e como, portanto, as ações serão realizadas a partir da relação entre os implementadores e outros atores. Assim, na medida em que se observa a interação dos implementadores com os usuários ou outros profissionais, inclui-se na análise o viés da interação como um possível modificador do próprio processo de implementação (LOTTA, 2010).

Lotta (2010) argumenta que as políticas públicas são implementadas a partir de arranjos organizacionais que envolvem diversos atores que constroem estruturas de implementação a partir de suas interações e relações. Com essas interações e suas interferências no processo, a autora ressalta que “analisar o processo de implementação não é somente dar atenção às burocracias, mas sua relação com os atores e com os fatores contextuais” que podem interferir. Esse sentido nos faz entender o processo de implementação como interação (LOTTA, 2010, p.35).

Este olhar sobre a implementação está de acordo com a clássica definição de Bardach (1977), que entende a implementação como um processo de interação estratégica entre numerosos interesses. Portanto, o autor considera que a implementação se traduz em inúmeras relações que se entrelaçam entre diversos atores com estratégias e formas próprias de agir perante as regras.

Para incorporar esse olhar da interação ao processo de implementação, Berman (2007) distingue o que denomina de “macroimplementação” e “microimplementação”. Para este autor, os problemas decorrentes da execução de políticas públicas são consequentes da sua relação com o ambiente institucional e os resultados estão sempre atrelados aos implementadores locais e não aos administradores federais. Assim, haverá sempre uma incerteza de como a política será implementada, visto que ela depende das características do contexto local e do processo de microimplementação.

De acordo com Berman (2007), a macroimplementação refere-se à forma como a política está desenhada, sua estruturação em nível federal e sua transição para os governos subnacionais. Por macroimplementação, entende-se todo processo de geração

e cumprimento das condições necessárias para que uma política possa ser posta em prática no âmbito de determinada localidade

A microimplementação seria o processo de execução local das ações da política, em que organizações e agentes locais levam a cabo, com seus padrões particulares de ação e modos de gestão, as diretrizes da política. São as articulações locais, o momento do processo da política em que as leis gerais, as normas e as determinações interagem com o contexto local<sup>3</sup>, sejam as comunidades rurais ou área específica que a política tem intenção de atingir, como escolas públicas. Berman (2007) insiste que na microimplementação possa existir o que chama de “adaptação local à política”. Seria a maneira como as agências locais e as organizações envolvidas na implementação se adaptariam ao conjunto de ações desenhado pelos programas públicos. Para o autor, a adaptação é tanto uma prescrição normativa quanto uma variável observável e decisiva no desenvolvimento de uma política.

Dentro deste contexto da microimplementação, entende-se que o impacto de programas públicos como o PNAE depende da trajetória histórica, dos anseios, dos recursos e das representações dos atores locais. Assim, entender a implementação de políticas públicas pressupõe, no âmbito da microimplementação, compreender as práticas adotadas pelas organizações e os resultados produzidos localmente, cuja análise está alinhada com esta proposta de pesquisa.

De acordo com Hill (2003), a noção de microimplementação é válida para compreender a complexidade local da implementação. O autor traz a noção de que a implementação efetiva é realizada, sobretudo, com base nas referências que os atores implementadores adotam para dar sentido às suas ações. Na prática, os implementadores descobrem diversas formas de implementação ao se depararem com incertezas e barreiras impostas pelo desenho da política, e, aí, precisam decidir sobre como adaptá-la à realidade.

A partir dessa perspectiva das interações e da microimplementação é que se procura mostrar que a implementação considera não apenas a burocracia implementadora e o desenho institucional, mas os diversos atores e o contexto do processo, levando em conta as questões de cooperação, estratégia e conflito

---

<sup>3</sup>O autor define que o contexto local está imerso num entorno mais amplo, composto por condições gerais do tipo sociais, políticas e econômicas que incidem diretamente na forma de organização local. Usando organização como verbo, não como substantivo.

(SAENTREM, 2005; HILL, 2006; BERMAN, 2007; MARQUES, 2007; LOTTA, 2010). Para Marques (2003), na implementação de políticas públicas, entra em jogo um conjunto de jogadores (os atores sociais) que dentro da arena política lidam com pressões, conflitos, valores e normatizações. A implementação é, então, o resultante do processo de interação dos atores com seu ambiente institucional.

Hill (2006) também ressaltou a importância do contexto institucional e das relações entre distintos atores locais na compreensão da implementação e do processo político, assim como já afirmado por Hjern e Porter (1993). Os autores afirmam que as políticas variam conforme o contexto, a cultura, a história local e as redes sociais. Para os autores, a solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

Pode-se, então, conceber que a implementação de políticas públicas perpassa por três elementos que interagem entre si: os atores, os contextos e a política. A figura 1 é a representação dessa questão, especificando esses elementos.

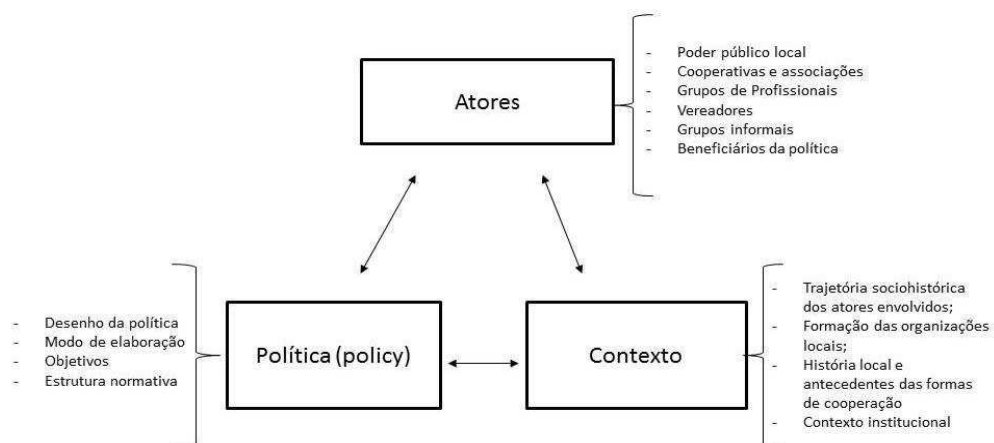


Figura 1: Elementos em interação na implementação de políticas públicas.

Fonte: elaboração própria

Como afirmou-se, para ampliar as análises sobre a implementação de políticas públicas, deve-se incorporar o olhar para as diversas interações. Apresenta-se, aqui, um olhar para a implementação que permite entendê-la como um processo dinâmico e que vai além das decisões tomadas pelos formuladores ou por atores individuais nas políticas. A figura mostrada anteriormente retrata não apenas as interações entre atores,

mas diversos elementos que a pesquisa precisa levar em consideração: o contexto, a política, os atores e suas interações.

Essas relações, como já mencionado, reforçam a perspectiva relacional sustentada por Marques (2007). A análise de fatores relacionais permite observar como as dinâmicas interativas são construídas na prática da implementação e como, portanto, as ações serão realizadas a partir da relação entre os implementadores e outros atores. Essa perspectiva integra atores, relações e os contextos institucionais que eles criam. Estes focos de atenção podem ser incorporados a análise sobre a implementação e permitem ampliar o olhar para quais atores estão presentes e como eles se relacionam para garantir a implementação da Lei 11.947-2009.

Pode-se compreender, a partir dos estudos de Lotta (2010), Campos (2014), Silva (2015) e Freitas (2015), que analisar essa inter-relação entre atores no jogo político da implementação carece de muito mais que o mero entendimento das organizações sociais, é necessário entender o contexto sociopolítico de surgimento dessas organizações, o posicionamento dessas e dos diferentes atores na estrutura social e suas capacidades de cooperarem e criarem regras e acordos, formais e informais. Para lograr êxito nesse recorte e em direção à questão de pesquisa, alguns conceitos ainda são caros e merecem nossa atenção. Para revelar uma dimensão relacional e uma dimensão institucional do processo de implementação, as discussões que se seguem trazem os conceitos de redes, capital social e instituições.

## **2.2 A dimensão relacional**

A abordagem aqui proposta ressalta a natureza interativa dos processos de implementação da nova geração de políticas públicas para a agricultura familiar e permite evidenciar a emergência de estruturas sociais que, por meio da mobilização de recursos e da formação de normas, podem condicionar a ação dos indivíduos. Destarte, como afirmam Wasserman e Faust (1994), quando se pensa nas estruturas sociais como um emaranhado de conexões, permite-se pensar também os sistemas sociais e as ações dos indivíduos a partir das relações sociais, das redes.

No âmbito das políticas públicas, a noção de redes sociais possibilita conhecer os elementos e atores que interagem no seu processo de formulação e implementação, assim como as relações que emergem dessa interação, oferecendo uma informação

relevante para a operacionalização de estratégias destinadas ao fortalecimento da participação e ação coletiva entre os diferentes atores envolvidos (MARQUES, 2007). Para Freitas (2015), o uso teórico e metafórico das redes nos estudos sobre políticas públicas pode ser ampliado ao permitir-se a incorporação do contexto institucional e local em que ela ocorre, levando à produção de interpretações mais sociológicas do comportamento dos atores.

A constatação é que os indivíduos ou atores não atuam de maneira isolada. Seu comportamento é profundamente norteadado pelas relações que eles estabelecem. A estrutura da rede social pode condicionar os recursos disponíveis à medida que atores com posições privilegiadas na rede, em posições centrais, têm mais facilidade de acesso a informações relevantes, e canalizam para si a maioria dos contatos e relações estabelecidas entre os outros membros (WASSERMAN; FAUST, 1994). A dinâmica da rede social pode favorecer ou obstruir a ação coletiva e, portanto, afetar como os programas públicos são interpretados e operados localmente (DELGADO; TRIANA; SAYAGO, 2013).

Para Lin (2001, p.184) “as redes sociais, assim como as instituições (regras e convenções), constituem uma espécie de infraestrutura (*Framework*) da sociedade”. Esse *framework* também sustenta e desencadeia processos sociopolíticos e econômicos variados, que se alteram conforme o contexto local, ou seja, segundo o modo como as redes e as instituições estão estabelecidas e foram criadas. Essa influência dos contextos na conformação das redes foi especialmente apresentada por Murdoch (2000), ao discutir as relações entre redes sociais e promoção de desenvolvimento em áreas rurais. Para o autor, o estudo de redes é inconsistente se não levar em conta os contextos históricos e sociais nos quais se constrói a interação, pois deles derivam as condições relacionais e institucionais que sustentam as ações coletivas e as relações de confiança. Tais condições referem-se à natureza das relações, ao tecido social e às regras institucionais que emergem dos processos interativos.

A construção da abordagem relacional é uma tentativa de dar conta da complexidade das dinâmicas sociais que configuram a prática da implementação da nova geração de políticas públicas para a agricultura familiar. Schmitt (2011) reforça esse argumento acrescentando que os atores sociais, suas características e dinâmicas de interação, só existem efetivamente como parte de uma teia de interdependências, impossível de ser apartada de seu contexto. Deste modo, há uma relação direta entre

atores, estrutura e suas práticas sociais revelando a relação entre macro e micro e entre estrutura e ação.

Subirats (1994) reforça esta ideia ao reconhecer que a abordagem relacional é a mais apropriada para captar toda a riqueza dos atores, seus intercâmbios, pressões e negociações (a *politics*). A abordagem relacional dos processos desencadeados por políticas públicas requer buscas por explicações sociológicas para os fenômenos políticos e econômicos, principalmente sobre uma perspectiva microanalítica, dando relevo aos atores e, sobretudo, às relações sociais. A abordagem baseada em redes reconhece a relevância da ação individual, mas entende que ela é restringida e enraizada em uma estrutura de relações sociais específicas.

O conceito de enraizamento (*embeddedness*), a partir dos estudos de Granovetter (1985), contribuiu para compreender como as escolhas e estratégias dos atores estão imersos em redes de relações sociais, ou seja, este enraizamento pode imprimir características particulares ao modo como as políticas públicas são operacionalizadas nos contextos locais. Para Freitas (2015) a premissa básica é a de que a ação dos atores é socialmente situada e não pode ser explicada apenas por motivos individuais ou somente pela determinação cultural, em concepções super ou subsocializadas da ação humana.

As estruturas sociais nas quais se inserem as práticas sociais também são produtos de sua trajetória associativa, de suas experiências do passado, alicerçadas em tradições e convenções. Assim, da mesma forma que as práticas sociais e as ações econômicas, no sentido dado por Granovetter (1985), as organizações sociais devem ser socialmente situadas, sobre o risco de serem desenraizadas de seu contexto ou da estrutura que lhes deram origem.

A noção de enraizamento das ações na estrutura social, inerente a abordagem relacional, desnaturaliza os processos de implementação do PNAE, desvelando os processos sociais e políticos (a *politics*) subjacentes a institucionalização do mercado institucional. De acordo com Subirats (1994), a concepção de redes atribuída ao processo político (*politics*) leva ao entendimento de uma visão mais ampla sobre o processo decisório, retirando de cena as abordagens exclusivamente *top-down* e admitindo que atores locais possam influenciar políticas nacionais.

De acordo com Portugal (2007), a análise das estruturas relacionais permite estudar para além do modo como os indivíduos são condicionados pelas redes que os

envolvem e o modo como eles a utilizam. Portanto, deve-se considerar porque certos atores, com determinadas características/atributos, assumem certas posições nas redes e como, historicamente, as redes são constituídas e atualizadas, buscando elucidar o dinamismo e a recursividade da estrutura social.

Mizruchi (2006) argumenta que quando a análise está centrada no Estado ou no Mercado, perde-se de foco a matéria prima da vida social: as redes de relações sociais. Por isso o foco na *policy* deixa escapar das análises processos sociais essenciais à compreensão do jogo político (*politics*) que influenciam a implementação local de políticas públicas.

Para Freitas (2015), as redes moldam as ações e as estratégias dos atores, mas estas também as constroem e reconstroem continuamente, o que pode configurar um processo dinâmico baseado numa relação dialética entre as estruturas sociais e as ações dos atores. Esse autor acrescenta que, nesse sentido, não basta identificar a forma como a rede está constituída, ou seja, como as interações se estruturam, mas o processo pelo qual ela se constitui e que condiciona a organização dos atores. O papel dos conflitos, disputas e cooperações nessa mudança da arquitetura da rede revela-se fundamental.

De acordo com Freitas (2015, p. 68), no que se refere a forma como as redes estão construídas, quando essas estruturas sociais são demarcadas por maior descentralização de poder e decisão, com relações mais estáveis entre os atores, “podem ser ambientes mais propícios para a cooperação e a inovação, ao dinamizar as interações e a distribuição de recursos”. Este é um olhar posicional em relação à compreensão das redes sociais. A posição dos atores na rede tem sido compreendida por meio da análise da morfologia das redes, que analisa onde se situam os atores na estrutura social.

A ideia das posições traz um elemento conceitual caro a abordagem relacional: a força dos laços fracos. Granovetter (1973) afirma que os laços fracos são resultantes das posições dos atores na rede e são considerados pontes para novas redes e para acessar recursos privilegiados. O mesmo autor acentua que as posições nas redes também podem levar a melhores posições dentro das organizações e conferir vantagens no acesso a informações. Nesta abordagem, a posição dos atores nas redes condiciona a forma como os atores agem, ou seja, a posição leva a benefícios e restrições que os atores devem explorar e gerenciar (FREITAS, 2015).

Explicando sobre a força dos laços fracos, Granovetter (1973) admite que, quando ampliamos nossos vínculos pessoais a pessoas que não são tão próximas a nós,

expandimos a nossa conexão com outras redes. Isso acontece porque nossos conhecidos simples conhecem pessoas que são estranhas a nós, logo aumenta-se a possibilidade de ampliar nossa rede de contato. Seria possível, dessa maneira, acessar mais informações. Foi diante desta constatação que o autor, ao pesquisar o mercado de trabalho, compreendeu que as melhores chances de emprego dependiam das características estruturais das redes sociais nas quais estavam inseridos. No entanto, sistemas sociais com poucos laços fracos são fragmentados e incoerentes, caracterizando-se pela lenta disseminação de novas ideias e pela dificuldade para o avanço científico.

Conclusivamente, os laços fracos impulsionam as redes e fazem conexões entre grupos que, de outra maneira, não teriam contato. A relevância dos laços fracos está na sua capacidade de se tornar, então, elo de uma rede, grupo, ou atores. Isso acontece pela ligação de grupos que não possuíam nenhum tipo de ligação direta. Assim surgem as “pontes” que fazem a ligação de um subgrupo a outro (FREITAS, 2015).

Granovetter (1973) permite compreender que o estabelecimento de pontes entre diferentes grupos sociais possibilita aos indivíduos acessar recursos e outros contatos que estariam estrangidos caso ficassem restritos ao interior de suas redes. Esta constatação permite concluir que a forma como as redes estão estruturadas, ou seja, sua morfologia, condiciona o acesso dos indivíduos a diferentes recursos.

Outro importante trabalho que foca o papel das estruturas de rede é o de Burt (1992). Para ele, os atores que mantêm melhores desempenhos são aqueles que estão vinculados a redes mais densas (e por isso de maior proximidade) e, ao mesmo tempo, a outras redes mais distantes, de laços mais fracos, mas que possibilitam contatos e informações não redundantes.

Burt (1992) ponderou que quando não existem “pontes”, um grupo A não consegue ter acesso ao grupo B, o que pode lhe trazer desvantagens pela desconexão. Quando esta desconexão acontece, segundo o autor, há um *buraco estrutural*. A importância dos buracos estruturais (*structural holes*), propostos por Burt (1992), é outro exemplo da abordagem analítica das redes centrada na perspectiva “posicional” dos indivíduos. Em vez de focalizar nos laços fracos, Burt discute a importância das desconexões entre diferentes grupos.

Para a interpretação de determinados fenômenos os buracos estruturais, como colocados por Burt (1992), por um lado são importantes na compreensão de que a falta das pontes restringem a circulação de recursos, logo, grupos deixam de acessar

determinados recursos e benefícios porque não conseguiram extrapolar os limites de suas conexões mais fortes, e superar os buracos estruturais. Por outro lado, um contexto rico em buracos estruturais exige a atuação de “intermediadores” (*brokerage*), que estabeleça conexões com outras redes que podem ser importantes aos objetivos dos atores. Esses intermediadores podem atuar nos buracos estruturais, facilitando o fluxo de informações e ideias e fomentando confiança e capital social entre os vários atores.

Para a interpretação da implementação do PNAE em âmbito local, os conceitos de enraizamento social, dos laços fracos, dos buracos estruturais e dos intermediadores, ou seja, a visão relacional sobre o processo, pode permitir captar elementos que ficam a margem das abordagens tradicionais de análise das políticas públicas. Outro elemento importante que agrega à abordagem relacional é a compreensão das redes como capital social. Essa discussão foi levantada por diversos estudos que mostram que a formação local de redes, as conexões, funciona como um recurso a ser utilizado em benefício do grupo ou do indivíduo (PORTUGAL, 2007). Logo, para as políticas públicas é igualmente relevante, assim como levantou o estudo de Tandler (1998).

Woolcock e Narayan (2000) trazem a definição de capital social sintetizando duas formas de compreensão que se aproximam da noção de laços fortes e laços fracos de Granovetter (1973). Para aqueles autores, existe o capital social observado por meio das relações de confiança e proximidade intragrupo, na comunidade, o que Woolcock (1998) chama de capital social de integração. Outro tipo é observado por meio das integrações entre a comunidade e/ou grupo com outros grupos e indivíduos externos, seriam as ligações e laços construídos extragrupo, definido por Woolcock (1998) como capital social de ligação. Estas definições são semelhantes à de Putnam (2002), que caracterizou o capital social como de vínculo (*bonding*) e de ponte (*bridging*). Neste último caso colocado por Woolcock (1998), a ligação com grupos externos pressupõe a superação dos buracos estruturais e, possivelmente, da existência do *brokerage*. Para compreender o processo de implementação do PNAE, essas definições são cruciais por permitirem elucidar a maior ou menor presença de relações de confiança, a integração intragrupal e as relações criadas extracomunidade. Nesse sentido, a operacionalização do termo capital social para essa pesquisa reside na definição da trajetória dos atores sociais fornecedores para alimentação escolar, mostrando características dos vínculos sociais que unem ou afastam os atores sociais e a forma como expandiram suas redes.

Autores como Putnam (2002) e Portugal (2007) traduzem as redes sociais como uma espécie de capital social, entendendo as próprias redes como o relacionamento social baseado nas relações de confiança, normas socialmente construídas e valores que ajudam os indivíduos a sair de relações conflituosas e competitivas para formar laços de cooperação. Portanto, na definição destes autores, há capital social quando as redes sociais geram cooperação e colaboração.

Para Evan (1996), o capital social pode ser criado por meio da interface do Estado. Esta é uma posição que vem ganhando proeminência nos debates atuais sobre capital social. Segundo este autor, o Estado, por meio de políticas públicas, pode incentivar e induzir a criação do capital social. Evans (1996) vai chamar de Sinergia a ampliação das relações entre Estado e sociedade, em que o Estado atribui à organizações da sociedade a responsabilidade por parte da política. Nesta mesma linha, e fonte de inspiração para alguns estudos de Evans, Tandler (1998) constatou, em pesquisa realizada no Ceará, que o Estado pode estimular fortemente a indução do associativismo e da participação, porém o contexto institucional influencia o processo.

O conceito de capital social amplia o olhar sobre o efeito das redes e complementa a abordagem relacional. Desembocar nesta abordagem focada nas redes, nada mais é do que uma forma de ressaltar a natureza altamente interativa dos processos políticos, destacando o contexto institucional em que estes processos ocorrem. Afinal de contas, são as instituições, as normas e regras, que vão reger, condicionar e orientar as formas de ação no processo interativo. Ademais, entender o contexto institucional é importante porque os acordos criados coordenam as interações entre os vários atores envolvidos no processo político.

### **2.3 A dimensão institucional**

Frente aos elementos teóricos apresentados até o momento, propõe-se, para avançar na análise da implementação de políticas públicas, uma convergência entre duas correntes teóricas: redes sociais e o neoinstitucionalismo. A relação entre essas duas correntes teóricas está na necessidade de contextualização da ação social e nos elementos que condicionam as formas de interação dos atores no processo de implementação da política estudada.

Como demonstram Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo corresponde, na realidade, a uma reação contra as perspectivas behavioristas e busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. O neoinstitucionalismo não significa uma corrente teórica unidirecional. Pelos menos três escolas de pensamento são expostas pelos autores: neoinstitucionalismo da escolha racional; neoinstitucionalismo histórico; e neoinstitucionalismo sociológico. Os autores ressaltam que a análise institucional, independente da corrente teórica, procura analisar como são construídas as relações entre as instituições e os comportamentos dos atores e o modo como as instituições são criadas e se modificam (HALL; TAYLOR, 2003).

Diante dos questionamentos propostos nesta tese e da necessidade de compreender as interações no âmbito da implementação do PNAE, mobilizou-se o aporte teórico do enfoque sociológico do novo institucionalismo que permite expandir a compreensão sobre dimensões do ambiente e, conseqüentemente, sobre as relações sociais e interorganizacionais que ali ocorrem.

Neste contexto interpretativo, as redes de relações não são e nem substituem as instituições, sendo crucial que os estudos que abordam redes compreendam o papel das instituições. Essas têm um papel importante para o desenvolvimento de uma sociedade, pois as estruturas que elas criam em um contexto específico determinarão como serão tomadas as decisões. O caráter institucional da rede se dá à medida que elas moldam as ações e estratégias dos atores, dependendo de sua posição, bem como ajudam a construir as preferências e as visões de mundo (MARQUES, 2009). Neste contexto, Nee e Ingram (1998) salientam que estudos que tratem das redes sociais podem se abrir para as contribuições de abordagens institucionalistas, articulando as relações sociais que tecem as redes aos contextos institucionais que lhe servem de referência.

Para North (1990), as instituições caracterizam a maneira como o jogo ocorre, ou seja, se constituem como regras que definem a maneira como o jogo deve acontecer, bem como permitem identificar os jogadores. Esse olhar sobre o institucionalismo, sobre as regras do jogo, amplia as oportunidades de análise sobre como certos dispositivos (institucionais) são criados a fim de operar as políticas e os mercados no âmbito local. Desta forma, as instituições podem ser tanto as leis como os significados coletivos construídos a partir de costumes, acordos tácitos e explícitos.

As instituições podem, então, também ser definidas como dispositivos cognitivos que estruturam e canalizam as ações individuais, fornecendo aos atores os recursos e os

limites constitutivos da formação das preferências individuais. Desta forma, as instituições são modelos de referência que criam rotinas e hábitos que orientam a ação humana. Quando falamos dos processos econômicos, as instituições importam para dar estabilidade ao processo, tendo poder coercitivo sobre ações que fujam dos padrões (POWELL; DIMAGGIO, 2005).

Schmitt (2011) levanta o argumento de que na análise das políticas para a agricultura familiar é importante considerar as regras, formais e informais, construídas pelos atores para operacionalizar projetos e programas, regras estas que orientam as interações, buscando minimizar os conflitos e garantir a estabilidade do sistema social. No âmbito de execução de uma política pública, diversos atores locais podem interagir entre si, criando sistemas de parceria, confiança e cooperação a partir da interação. Estes elementos permitem a construção social de normas e convenções que são aceitas e legitimadas pela maioria do grupo.

As normas para a interação também são estabelecidas externamente pelas diretrizes institucionais de acesso aos programas. Elas constituem parâmetros para a interação, inclusive conduzindo o modo de implementação (FREITAS, 2015). Essa dimensão institucional de compreensão da implementação das políticas públicas, especialmente do PNAE, merece atenção pois elucida dispositivos que influenciam a ação dos atores.

A abordagem institucionalista contribui para compreensão da análise de como a operacionalização do PNAE consolida os processos de compra governamental de alimentos oriundos da agricultura familiar e da forma como certas regras são adaptadas às realidades sociais. Raud-Mattedi (2005) critica as análises das relações sociais que desconsideram o contexto institucional. Para esta autora, as normas jurídicas assim como as relações de confiança e a reciprocidade compõem o arcabouço institucional sobre a qual os indivíduos agem.

Para Marques (2007), um avanço em direção a preencher essa lacuna é conseguir reinserir os atores em seus contextos institucionais e relacionais. Dito de outra forma, trata-se de associar as estruturas de poder aos contextos institucionais e às estruturas relacionais. De acordo com o autor, assim como abordado na teoria neoinstitucional, os atores não atuam num vácuo em que contam apenas com suas posições de poder; os atores situam-se nos contextos específicos (institucionais e relacionais). O contexto institucional, no caso da implementação, é composto pelas regras de funcionamento da

política, pelas normas informais construídas pelos atores, e em formatos organizacionais específicos. A dinâmica social da implementação ocorre como efeito desses elementos que influenciam as coalizações e estratégias de ação dos atores.

Tal influência ocorre porque as instituições formalizam padrões cognitivos em relação ao que pode ou não ser considerado aceitável e digno de confiança. Assim, as instituições estabelecem um sistema de regulamentação, promovendo previsibilidade ao comportamento e o controle de ações oportunistas, como a do “carona”. Os quadros culturais e os sistemas de significados, criados pelas rotinas e pelas convenções, dão forma ao processo de interação que, por sua vez, materializado em contextos institucionais, dá sentido à ação social (FREITAS, 2015).

Um conjunto de fatores deve, então, ser considerado nas análises, mas, além desses recursos, deve-se observar o caminho ou trajetória, considerando a trajetória da interação. Tal questão remete a um conceito importante e difundido no campo de estudos do neoinstitucionalismo: *path dependence*, ou dependência do caminho. Para Pearson (2004), é localizando de forma temporal e contextual que se pode pensar em como as instituições impactam as preferências dos atores.

Pearson (2004) analisa as correntes do institucionalismo e sua influência sobre as políticas e sinaliza que nas análises que caminham nessa direção há o esquecimento da história. Para o autor, no institucionalismo histórico reside a importância de relevar a trajetória e a história. Pearson (2004) considera importante o conceito de *path dependence* para entender a trajetória e história.

Para Hall e Taylor (2003), a dependência do caminho refere-se a uma causalidade social que depende da trajetória percorrida, ou seja, é a influência de eventos anteriores nos resultados e nas trajetórias. Por isso, ao iniciar uma trajetória, qualquer instituição se vê cada vez mais envolvida com o percurso. Pearson (2004) explica que, embora possa voltar para tentar seguir novo caminho, há um custo e barreiras que tornam indiscutível a escolha inicial, mantendo as instituições no seu percurso.

Para Pearson (2004), outro elemento a se considerar é que as políticas anteriores e seus efeitos vão afetar as políticas futuras. Primeiro, o autor faz entender que os atores implementadores constroem “coalizões”, ou seja, interação, baseados nos valores (ideias, interesses e crenças) e, assim, as coalizões explicam as orientações políticas locais. Posteriormente, a grande questão é que as interações entre os atores, promovida pelas políticas passadas, influencia o resultado. A constatação é baseada na dependência

do caminho e no aprendizado gerado. Fortalece-se, a partir de Pearson (2004), que a trajetória é uma variável que explica a articulação dos atores e ajuda a compreender os processos de institucionalização dos mercados institucionais.

A institucionalização é a rotinização das ações. Isso quer dizer que ações repetidas com frequência, que se transformam num padrão de interação, são reproduzidas como num processo de habituação. A estabilidade das ações é, assim, garantida; é a forma como as ações se reproduzem, moldadas pela rotina do agir (SCOTT, 1995). Meyer e Rowan (1999) admitem que o processo de institucionalização seja um processo social no qual os membros de um grupo passaram a reconhecer e aceitar uma definição comum de certa realidade. Para se tornarem legítimas, as práticas e as representações sociais precisam ser compartilhadas pelo grupo.

Quando institucionalizada, as instituições podem ser consideradas a cristalização das redes sociais, para usar a definição de Ribeiro (2008). Segundo esse autor, as redes podem ser observadas também pelas normas que lhe fazem funcionar, pois a institucionalização das redes produz um conjunto de normas e constrói significados que orientam a ação dos atores e definem sua identidade.

Outro pressuposto básico que deve ser agregado a essa abordagem institucionalista é o de “habilidades sociais” de Fligstein (2007). Para este autor, o conceito define a capacidade dos atores em promover a cooperação e motivar para a ação coletiva. Para Abramovay (2006), com o conceito de habilidades sociais, Fligstein (2007) lança a reflexão de que a cooperação local não é uma determinação apenas da história os das intenções do Estado, mas da tentativa dos próprios grupos de moldarem suas regras básicas. As interações requerem dos atores determinadas habilidades sociais para que possam lidar com complexos procedimentos de forma a mediar diferentes interesses e concepções para gerar consenso. Atores habilidosos seriam aqueles capazes de gerar acordo e cooperação mesmo em meio às complexas identidades.

Tilly (2006) traz a noção de repertórios de ação que pode ser complementar às habilidades sociais de Fligstein (2007) e amplia nosso olhar para essa questão. Para o autor, os repertórios de ação são o conjunto de aprendizados oriundos da cultura local e das experiências que marcaram a trajetória dos indivíduos. Os repertórios de ação incrementam o desenvolvimento de habilidades e a escolha instrumental das práticas de interação.

É no meio dessas interações que as ações são criadas e remodeladas. Isso quer dizer que as mudanças institucionais estão relacionadas às mudanças nas relações sociais. Poderíamos compreender, dessa forma, que quando se passa a operacionalizar a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, as regras são interpretadas pelo grupo, moldando as relações, assim como são moldados por elas, a partir das interpretações que fazem (PEARSON, 2004).

Kirschbaum (2010) apresentou uma visão relacional da construção das instituições. O autor afirma que existe um processo de negociação em vários níveis que caracteriza a indução de padrões de interação entre grupos de uma organização ou entre organizações pelo ambiente institucional. A construção e transformação dos laços sociais seriam a base da difusão e tradução de práticas e regras por uma organização ou entre organizações. De acordo com o exposto por Kirschbaum (2010), podemos entender que a implementação de uma política pública perpassa por um processo de negociação e interação, que leva em consideração as regras impostas e as formas de organização exigida. Nessa direção, para Freitas (2015), o resultado das políticas pode ser determinado pela maneira como os atores negociam seu acesso a elas e a intervenção do Estado.

Como exposto, as estruturas relacionais e institucionais são dinâmicas, mas também possuem suas raízes históricas, pois as redes são constantemente construídas e reconstruídas. Portanto, o estudo das dinâmicas sociais de implementação de políticas públicas pressupõe a consideração de atores em contextos relacionais e institucionais específicos. As argumentações teóricas até aqui empreendidas direcionam-nos a ir além dos desenhos institucionais e prescrições das políticas públicas, no sentido de compreender as interações presentes no processo de implementação e como elas moldam o processo.

Ressalta-se o olhar sobre a *politics* e a microimplementação. A análise da implementação como interação pressupõe analisar a agência humana. É o que resgata Lipisky (1980) ao tratar dos burocratas de nível de rua. No entanto, como argumentam Lotta (2010), Grisa (2012) e Freitas (2015), não se concebe analisar qualquer fenômeno numa abordagem relacional sem propor uma interação recíproca entre estrutura e ação, por isso o Relacional e o Institucional, denotando estrutura e ação, são importantes às análises microssociológicas do processo de implementação.

Considera-se que os fatores ou dimensão institucional dizem respeito à realidade de regulação do programa, ou seja, os padrões normativos e coercitivos impostos pelo programa e as regras tácitas e explícitas construídas pelos atores. Dessa dimensão derivam duas categorias que deram origem a dois artigos da tese: (i) características regulatórias e desenho institucional do PNAE (macro); e (ii) a construção social das regras e normas que orientam as interações na implementação do PNAE (micro).

Os fatores relacionais, como supracitado, são uma dimensão da ação. Significa identificar quem são os atores que interagem na implementação do PNAE, como eles foram formados e os conflitos em que se inserem. Foram formuladas duas categorias que deram origem a mais dois artigos, são elas: (i) trajetória sociopolítica das organizações coletivas dos agricultores familiares; e (ii) as interações na implementação da compra pública, no âmbito do PNAE.

## **2.4 Modelo de análise**

O aporte teórico utilizado para esta tese alinha-se à necessidade de reconhecer a implementação como um processo de interação e reconhecer o caráter processual e relacional da interação. Isso reflete o afastamento de concepções *top-down* e positivistas, que compreendem muito mais as tomadas de decisão e as normatizações das políticas (*policy*) do que os jogos políticos (*politics*) que caracterizam as dinâmicas sociais da implementação. O ponto de partida para a análise da realidade social não é exclusivamente a ordem instituída, mas os processos sociais subjacentes a sua construção. Encara-se dessa forma, pois, segundo Fligstein (2007), a realidade social não é estática, mas sim dinâmica.

Esta ênfase nas interações, como se propõe aqui, reside em conhecer como as relações sociais são construídas e transformadas nos contextos locais, a partir das políticas públicas como o PNAE. Isso requer ir além do desenho institucional desses programas e compreender a formação das organizações dos agricultores que são chamados a assumirem papel na relação de compra e venda, nas relações que criam com outros atores e no modo que edificam parâmetros de interação baseados em normas e acordos.

O quadro analítico que se propõe aqui como desdobramento do arcabouço teórico parte da noção de dinâmicas sociais da implementação das políticas públicas. A

dinâmica social compreende a forma tomada pelo processo de implementação a partir do envolvimento de diferentes atores, os sentidos que eles atribuem a esse processo e as interações. A operacionalização dessa dinâmica social da implementação do PNAE é dividida em duas dimensões: relacional e institucional.

A dimensão institucional refere-se à realidade de regulação da dinâmica social empreendida em torno da implementação do PNAE. Esta dimensão divide-se em duas categorias de análises que dão origem a dois artigos desta tese. Uma categoria, macroanalítica, gira em torno dos padrões institucionais impostos pelo Estado, contidos nas regulamentações normativas do programa público e no desenho institucional do PNAE. Outra categoria, microanalítica, está direcionada às regras tácitas e explícitas definidas entre os atores locais para garantir a execução da compra pública. Assume-se que essas regras criadas pelos atores locais são resultados do processo negocial inerente às interações. As categorias são: i) aspectos regulatórios da compra pública de alimentos para a alimentação escolar; e ii) dispositivos institucionais que orientam as interações entre os atores.

A dimensão relacional é uma dimensão microanalítica que foca na microimplementação proposta por Berman (2007). Refere-se às características da interação. Significa identificar quais atores estão presentes e como eles se relacionam ao longo da implementação. Além das interações estabelecidas no âmbito da implementação do PNAE, a literatura sinaliza para a relevância de compreender a formação histórica das redes, revelando seu contexto. Como se trata de um programa focado na agricultura familiar, propõe-se a compreensão da formação sócio-histórica das organizações de agricultores e como essa trajetória de constituição influencia na dinâmica social da implementação do programa. O eixo de análise dessa dimensão é, portanto, a gênese das organizações da agricultura familiar que protagonizam a venda de produtos e as interações que elas estabelecem com outros atores. As principais categorias analíticas para esse eixo foram: i) raízes históricas da organização social; e ii) as redes de implementação do PNAE.

Esta dimensão relacional é considerada adequada para identificar as interações entre os atores ao buscar situá-los em seu entorno social e identificar as forças políticas, sociais e econômicas as quais estão expostos, assim como as relações com os demais atores, em função de seus interesses e recursos disponíveis. Esta dimensão também foi abordada por Norman Long (2007), o qual considera que a implementação de

programas públicos é socialmente construída e deve ser considerada como um processo negociado e não simplesmente a execução de um plano. Visando promover essa visão relacional do processo de implementação do PNAE, esta abordagem analítica da pesquisa indica o uso metafórico das redes sociais.

Desta forma, opta-se por não utilizar nenhum *software* de análise de redes, uma vez que a intenção é captar a percepção sobre como ocorrem as interações no sentido de garantir uma forma de desvelar os processos sociais subjacentes à execução da política. O uso metafórico das redes é uma orientação interpretativa (FREITAS, 2015). As redes sociais servem à tese por representarem o conjunto das relações que se formam no local à medida que são feitas as negociações para a execução das compras públicas. Constitui, assim, uma maneira de discutir e compreender as relações entre os atores sociais e os resultados delas gerados. Portanto, uma pesquisa de campo preocupa-se em aprender com os atores locais como eles têm colocado a compra institucional em prática.

O arcabouço teórico apresentado foi construído como forma de criar este quadro analítico que funciona como a lente com a qual se visualiza a dinâmica social da implementação. Assim, as análises aqui realizadas não são a aplicação de uma teoria ao caso, mas sim o fruto de uma construção intelectual que auxilia na compreensão da realidade social.

Em síntese, o modelo de análise da pesquisa começa com a interpretação da nova geração de políticas públicas para a agricultura familiar. O estudo de tais políticas precisa romper com análises puramente macroanalíticas e revelar os processos sociais de negociação e interação que permeiam sua execução. É um modelo voltado ao estudo da *politics*, e da compreensão de que as políticas são interpretadas e ajustadas aos contextos locais.

O arcabouço teórico traz, por fim, o suporte teórico fundamentado primeiro na discussão sobre implementação de políticas públicas como processo de interação. Logo em seguida, alguns conceitos são discutidos na abordagem relacional, principalmente Redes Sociais, Enraizamento Social e Capital Social. Estes conceitos são utilizados para ajudar a operar as interpretações acerca, principalmente, dos elementos que compõem a dimensão relacional. Por fim, o suporte teórico elucida a importante relação entre a noção de redes sociais e a de instituições. A dimensão institucional traz o papel das instituições como questão central, mostrando como as instituições regulam os comportamentos e interferem nas preferências dos atores.

Esta descrição de um quadro interpretativo leva em consideração o aporte teórico da tese e o enquadramento do objeto de pesquisa nesta lógica de interpretação. Como esta tese está organizada em 4 artigos independentes e originais, cada artigo traz as suas particularidades teóricas e metodológicas. No entanto, esse quadro geral de análise apresentado aqui guiou a elaboração e organização dos artigos. Para garantir sentido sequencial, optou-se por iniciar com o artigo que apresenta a lógica normativa do PNAE, ou seja, sua história e o formato da compra institucional, seu enquadramento como política pública de terceira geração e as implicações encontradas nos estudos empíricos que são derivados de sua estrutura normativa. O segundo artigo já trata de questões referentes ao contexto local de análise, os municípios de Espera Feliz e Guaraciaba. Optou-se por analisar a trajetória sócio-histórica das organizações de agricultores familiares, para assim discorrer sobre a forma de constituição destas e o modo como as redes de agricultores foram edificando-se e promovendo mudanças nas relações com as políticas públicas. O terceiro artigo trata, especificamente, da forma local de operacionalização da compra pública de gêneros alimentícios da agricultura familiar, apresentando o modo como se apropriaram das regras impostas, como criam novas relações, ou seja, como ocorre, na prática, a implementação do programa. O quarto e último artigo volta-se á compreensão das normas e regras construídas socialmente no processo de interação dos atores. A intenção é mostrar que, a partir das interações, do sentido atribuído às relações e dos desafios enfrentados, os atores constroem regras próprias que balizam as interações e os processos de compra e venda.

Apesar de o foco estar nas redes sociais, não se pode deixar de lado a compreensão sobre a importância das instituições. A dimensão institucional é necessária para não se perder de vista que “as instituições importam”, como salientou North (1990). Os pressupostos básicos da análise institucional estão alinhados com os objetivos desta pesquisa e ajudam a contribuir para o entendimento de como os atores são constrangidos ou movidos a determinadas formas de ação, balizados pelas instituições criadas. Da mesma forma, a abordagem contribui para a compreensão da análise da institucionalização do mercado e da forma como certas regras são adaptadas às realidades sociais.

Frente a essas questões que indicam o posicionamento sobre a pesquisa, traz-se uma compreensão do delineamento metodológico que conduziu os caminhos da pesquisa de campo e da construção dos artigos.

### **3 CAMINHOS METODOLÓGICOS**

A pesquisa procurou centrar-se na interpretação de como os atores moldam a realidade e as políticas que os cercam, por meio das redes de relações pessoais que constroem, dando atenção, então, ao processo de interação entre diferentes atores na implementação da Lei 11.947/2009. A base teórica mobilizada para esta proposta de pesquisa oferece recursos analíticos férteis para o tratamento do objeto de estudo, ao mesmo tempo em que impõe a necessidade de coerência metodológica, pois o foco desloca-se para a análise das relações sociais. Essa perspectiva relacional impõe a construção de modelos analíticos que privilegiem a identificação dos processos de interação. Frente ao quadro analítico e ao recorte teórico, propõe-se o delineamento metodológico a seguir.

#### **3.1 O interesse pela pesquisa**

Esta pesquisa decorre, em parte, da motivação e do interesse do pesquisador com os estudos já realizados que relacionam políticas públicas e agricultura familiar, em especial os de Freitas, Freitas e Dias (2012), Freitas e Freitas (2013a) e Freitas e Freitas(2013b). Além disso, o trabalho de articulação das organizações de agricultores familiares com a alimentação escolar, desenvolvido junto à prefeitura de Uberlândia em 2011, deu início ao interesse na promoção e análise da implementação de programas de compra governamental; neste caso específico, o pesquisador deparou-se com a motivação da prefeitura em organizar os agricultores para que pudessem vender seus produtos para a alimentação escolar. O processo teve apoio de diversos agentes externos, gerando uma série de questionamentos.

A participação como convidado no Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar da Universidade Federal de Ouro Preto (CECANE UFOP) também foi um fator motivador. Este é um programa de extensão da universidade financiado pelo Fundo Nacional de Educação, que trabalha com o desenvolvimento de projetos que qualifiquem a execução do PNAE no estado de Minas Gerais. Muitos relatos sobre os desafios dos municípios na implementação do programa foram o marco para mudar o olhar sobre o contexto de implementação.

Por fim, outra parcela de interesse remete, sobretudo, a um contexto particular de estudo: as redes de agricultores familiares constituídas em torno de programas públicos, especificamente, em dois municípios em que o autor já teve a oportunidade de realizar diferentes trabalhos de pesquisa e extensão. A percepção da relevância desses processos e da escolha dos contextos de análise não acontece de forma linear. Em sua base estão constatações empíricas do pesquisador, que realizou incursões exploratórias no contexto de dois projetos de pesquisa financiados pelo CNPq, realizados no ano de 2013: (i) “Políticas Públicas, Capital Social e Desenvolvimento Local: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos na Zona da Mata de Minas Gerias”; e (ii) “Acesso a políticas públicas de compra governamental e suas implicações na gestão das organizações sociais beneficiárias”, que envolviam, respectivamente, os municípios de Guaraciaba e Espera Feliz.

### **3.2 Características da pesquisa**

A pesquisa científica é o procedimento sistemático que objetiva descobrir, explicar e compreender os fatos que estão envolvidos ou inseridos numa determinada realidade (BARROS e LEHFELD, 2000). Esta é uma pesquisa de natureza qualitativa. Foi considerada e delimitada esta abordagem por objetivar captar significados, motivos e ações no âmbito da interação entre diferentes atores que se envolvem com a execução da compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar. Ao considerar, também, que os processos históricos de formação das organizações locais e das redes dos agricultores pode influenciar o modo como se envolvem e operam políticas públicas, esta pesquisa não poderia se restringir a operacionalização e a quantificação de variáveis.

Assume-se o caráter interpretativo à pesquisa ao buscar valorizar os sujeitos da investigação, o contexto em que a ação ocorre, mas, principalmente, porque buscar interpretar o fenômeno à luz de um arcabouço teórico. De acordo com Creswell (2009), o diálogo entre o contexto empírico e os fundamentos conceituais, necessário à abordagem proposta nesta pesquisa, é uma característica intrínseca da relação entre indução e dedução nas pesquisas qualitativas de caráter interpretativo. Para Creswell (2009), a questão de pesquisa não é somente um ponto de partida, mas está em constante construção à medida que se procura interagir o empírico com o teórico.

Minayo (1995) argumenta que a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, trabalha num universo de significados, representações, crenças e atitudes. Esta também é a definição de Creswell (2009) que considera a abordagem qualitativa como sendo um meio para explorar e para entender o significado que os indivíduos ou os grupos atribuem a um problema social ou humano.

### **3.3 O estudo de casos como estratégia**

Foi utilizado o estudo de caso como estratégia para responder as questões propostas. Os casos dos municípios de Espera Feliz e de Guaraciaba foram escolhidos como experiências a serem analisadas. De acordo com Yin (2001), o estudo de caso está de acordo com as pesquisas qualitativas e são utilizados quando o pesquisador lida com condições contextuais e acredita que elas são relevantes para compreender o fenômeno estudado. Assim, o caso é sempre contextualizado e não isolado e considerado uma entidade autônoma. Segundo Yin (2001) e Godoy (1995), o estudo de caso permite que o pesquisador faça uma investigação profunda e exaustiva de um problema, de forma que seja possível descrever, compreender e interpretar os fatos associados ao objeto delimitado.

O estudo de caso permite estudar de forma mais aprofundada os fenômenos por captar particularidades da realidade que os envolvem. É um tipo de pesquisa em que o estudo permite ampliar a compreensão sobre outros casos similares e gerar generalizações analíticas.

Yin (2001) apresenta algumas aplicações para o método de estudo de caso: na explicação de ligações causais, nas intervenções na vida real, que são complexas demais para serem abordadas por experimentações; na descrição do contexto no qual o fato ocorre; na realização de uma avaliação e na exploração de situações em que não há resultados claros das intervenções.

Utiliza-se a noção de estudo de caso interpretativo utilizada por Godoy (1995). Para o autor, no estudo de caso interpretativo procura-se utilizar a descrição, mas o enfoque principal é interpretar os dados num esforço para classificar e contextualizar a informação. Não se procura construir teorias, mas teorizar sobre o fenômeno.

Optou-se por duas unidades de análise com intenção de discutir sobre as similaridades e dissimilaridades da prática da implementação do PNAE e seus

contextos. Tenta-se evitar polarizar as análises e incorrer em uma discussão comparativa, mas, mesmo que não intencionalmente, isso ocorrerá, pela natureza das análises e pelo fato de se discorrer sobre dois casos, que resguardam suas particularidades; a análise de dois casos foi utilizada apenas para garantir mais substância às discussões, no sentido de evidenciar elementos relacionais e institucionais dos contextos que possam influenciar a maneira como os programas públicos são operados localmente e os resultados dessas maneiras.

Na forma como se construiu a abordagem analítica, concebendo que cada contexto local, a partir das interações, resulta em formatos de implementação diferentes, justifica-se o uso do estudo de caso. Outra questão importante é que, para dar mais relevo aos processos sociais desencadeados pela implementação da Lei 11.947/2009, é necessário aprofundar nas implicações das relações, ressaltando elementos do contexto que não seriam captados de outra forma cujo objetivo fosse a avaliação de impactos.

Não se procura com o estudo dos casos de Espera Feliz e Guaraciaba tornar os achados da pesquisa generalizáveis a outros casos de estudo, tão pouco considerar estes casos como de “sucesso” ou “fracasso”, selecionando estratégias locais que poderiam ser replicadas em outros lugares. A intenção, nesta escolha, é fazer uma análise contextualizada que permita generalizações analíticas a partir do desvelo de categorias explicativas. Portanto, com as reflexões teóricas imbricadas às análises empíricas, um estudo contextualizado da prática da implementação do PNAE em contextos particulares de interação de diferentes atores pode permitir a elaboração de reflexões teóricas e subsidiar a análise do fenômeno em outros contextos.

### **3.4 Os casos em estudo: as experiências de Espera Feliz e Guaraciaba**

As discussões apresentadas nesta tese são fundamentadas no arcabouço teórico apresentado, na literatura que analisa a experiência de implementação do PNAE e em dados obtidos por meio de pesquisa de campo. Na pesquisa empírica, privilegiou-se as experiências de inserção dos agricultores no mercado institucional da alimentação escolar a partir do estudo de grupos formais da agricultura familiar, situados em Espera Feliz e Guaraciaba, ambas localizadas na Zona da Mata de Minas Gerais.

Esta pesquisa pode revelar as similaridades e diferenças dos efeitos que um programa público pode ter ao ser implementado por diferentes atores. Ao se enquadrar

numa geração de políticas na qual as organizações dos agricultores são chamadas a estarem na arena de implementação em colaboração com os atores públicos, o processo de execução torna-se dependente da forma como se interagem os atores. Para que a compreensão sobre as questões acontecem, é importante situar os casos, revelar aspectos que justifiquem a seleção destes e descrever características próprias de cada um para aprofundar em seu conhecimento.

A seleção das experiências pautou-se em alguns fatores principais, sendo a grande presença de Declarações de Aptidões ao Pronaf (DAP), o que habilita os agricultores a acessarem programas do governo, determinante. Além disso, os municípios possuem predominância de população rural e expressividade de organizações coletivas de agricultores familiares. Outro fator motivador e definidor da escolha dos casos é a inserção do pesquisador em trabalhos de pesquisa e de extensão nestes municípios.

Logo, percebe-se que a variável definidora dos casos não é a dissimilaridade das características socioeconômicas ou mesmo da agricultura familiar local. A relevância dos casos está em analisar a diferença na forma como a compra institucional, desencadeada pelo PNAE, é implementada apesar de algumas similaridades de características locais como a presença de organizações formais de agricultores familiares. Logo, os tipos de relações e a história das organizações podem definir essa prática. É isso que se busca compreender.

Ambos os municípios estudados são situados na Zona da Mata mineira. Em Espera Feliz, há um caso particular para estudar as redes que se formam na implementação de políticas públicas. Segundo o IBGE (2010), 73% do total dos estabelecimentos municipais são considerados rurais. Além disso, de acordo com o MDA (2010), Espera Feliz é o município da Zona da Mata Mineira que possui o maior número de Documento de Aptidão ao Pronaf (DAP), sendo 1.679 declarações ativas, ou seja, é o município que possui o maior número de agricultores familiares registrados e aptos a acessarem as políticas públicas para a agricultura familiar, já que possuir a DAP tem sido uma exigência.

De acordo com dados consultados no portal do Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>4</sup>, em 2016, no município de Espera Feliz constavam três DAPs jurídicas ativas,

---

<sup>4</sup> <<http://dap.mda.gov.br/>>

ou seja, três organizações formais aptas a participarem da venda para a alimentação escolar. O Quadro 2 detalha essas organizações.

Quadro 2: Organizações com DAP jurídica em Espera Feliz

<b>Denominação</b>	<b>Data de constituição</b>	<b>Nº de associados</b>	<b>Nº com DAP</b>	<b>Nº sem DAP</b>
Associação da Agricultura Familiar da Comunidade do Angola	12/09/2012	50	32	18
Associação de Agricultores Familiares do Córrego Ventania	19/09/2014	24	22	02
Cooperativa da Agricultura Familiar Solidária de Espera Feliz	27/03/2006	93	83	10

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados fornecidos pelo MDA

Embora estas organizações façam parte dos atores presentes no jogo da implementação do PNAE, o foco ao longo dos artigos centrará na Coofeliz. Esta escolha não incorre em prejuízos para as análises, pelo contrário, permitirá garantir o foco de compreensão sobre como se estruturam as relações entre estas organizações. A Coofeliz foi protagonista em Espera Feliz na construção do mercado institucional e a experiência da organização nesse processo é válida para nossas análises. A Associação da comunidade do Angola não operacionaliza a compra e, segundo relatos obtidos em entrevista com um dirigente da organização, ela está desestruturada e inoperante. No caso da Associação do córrego Ventania, a organização foi constituída exclusivamente para a venda de gêneros alimentícios para a alimentação escolar e passou a ingressar, em 2014, no mercado institucional. Desta forma, embora de forma geral se centre a análise na Coofeliz e suas relações para garantir a venda para a alimentação escolar, não se perde de vista que novas organizações de agricultores familiares entram em cena.

Não obstante a estas organizações focadas na comercialização da produção dos associados, no município de Espera Feliz, as experiências político-religiosas de base comunitária, possibilitada pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e pelas pastorais religiosas, historicamente alicerçadas na agricultura familiar, impulsionaram a constituição de organizações políticas e econômicas como o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e a Cooperativa de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Cresol). É no âmago dessas experiências que surge a Coofeliz, vinculada ao STR local e ao movimento de agricultores familiares agroecológicos, assim como abordaremos no Artigo 2.

Em Espera Feliz, assim como na grande maioria dos municípios brasileiros, existem inúmeros problemas que geram empecilhos ao aumento das vendas via mercado institucional. Porém, muitos dos problemas foram resolvidos por meio de soluções criadas pelos próprios agricultores familiares, em diálogo com outras organizações e com a administração pública municipal. No PNAE, uma importante reclamação dos agricultores refere-se à morosidade no pagamento, que pode demorar cerca de 15 a 30 dias para ser realizado, enquanto a venda na feira o pagamento é imediato. Esse é um problema gerado pelo desenho e pela burocracia do programa. Em Espera Feliz, a parceria criada entre as organizações possibilitou o surgimento do chamado “Vale Solidário”, que será discutido mais a fundo no Artigo 4. O vale é uma espécie de moeda social ou carta de crédito, que possibilita aos agricultores efetuarem compras nos estabelecimentos comerciais locais credenciados pela cooperativa. A Cresol é quem avaliza a carta de crédito, pagando o valor correspondente ao comerciante. Após o repasse do recurso do PNAE à Coofeliz, ela reembolsa a Cresol (SILVA; AMORIM JÚNIOR, 2013).

As estratégias criadas e a aderência dos atores locais ao PNAE têm feito com que as porcentagens de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar aumente em Espera Feliz. Entretanto, é importante superar os desafios que ainda se constituem em barreiras. A tabela 2, apresentada a seguir, mostra os valores referentes à compra de produtos da agricultura familiar.

Tabela 2: Valores referentes à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar em Espera Feliz de 2011 a 2014.

<b>Ano</b>	<b>TOTAL repassado pelo FNDE</b>	<b>Valor das aquisições da agricultura familiar TOTAL</b>	<b>% Aquisição sobre repasse</b>
2011	R\$ 350.870,53	R\$ 69.778,76	19,89%
2012	R\$ 387.800,95	R\$ 94.120,54	24,27%
2013	R\$ 418.504,86	R\$ 96.019,61	22,94%
2014	R\$ 459.845,42	R\$ 144.095,15	31,34%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em FNDE (2016).

Os dados referentes a 2015 não foram fornecidos devido à morosidade em divulgar as informações. Até 2014, os dados apresentados revelam que aumentaram o volume de recursos repassados pelo FNDE, bem como o total de compras realizadas da agricultura familiar. Embora somente em 2014 o município tenha conseguido comprar

30% de média geral, incluindo escolas municipais e estaduais, há de se notar que reflete o aprendizado e o aprimoramento sobre a construção do mercado.

O outro caso estudado é o do município de Guaraciaba, no qual se observa a peculiaridade da existência de inúmeras associações rurais. Segundo Simão (2014), Guaraciaba possui nove associações rurais, situadas nas comunidades rurais locais. Este é um número expressivo de organizações sociais para um município de pequeno porte. Apesar dos relatos de Simão (2014) terem sido comprovados na pesquisa de campo, os dados fornecidos pelo MDA indicam que apenas cinco, destas nove associações, estão aptas a fornecerem para a alimentação escolar por possuírem DAP jurídica ativa. O Quadro 3 a seguir mostra a relação das associações.

Quadro 3: Organizações com DAP jurídica em Guaraciaba

Denominação	Data de constituição	Nº de associados	Nº com DAP	Nº sem DAP
Associação dos Resistentes a Barragens	09/12/2011	11	10	01
Associação Comunitária do São Mateus e Regiões	06/06/2009	14	10	4
Associação Comunitária das Comunidades do Bananal e Adjacências	10/09/2006	21	21	0
Associação dos Moradores e Produtores Rurais do Patrimônio de São Sebastião	18/01/1999	94	44	50
Associação dos agricultores familiares de Guaraciaba	16/08/2005	47	41	6

Fonte: Elabora pelo autor com base em dados fornecidos pelo MDA.

Assim como já citado, nota-se que as associações seguem a lógica das comunidades. Comunidade de São Mateus, Comunidade do Bananal e Comunidade de São Sebastião constituíram associações. A Associação dos Resistentes a Barragens foi constituída em 2011 por mobilização de moradores de comunidades atingidas por um projeto de construção de barragem de rejeitos por parte de uma mineradora. Embora não operem em Guaraciaba, a venda para a alimentação escolar é uma organização singular no município. A associação dos agricultores familiares de Guaraciaba (ASFAG), segundo relatos da pesquisa de campo, “foi constituída para juntar os agricultores, e facilitar conseguir política e recurso” (ex dirigente da ASFAG). Esta associação será o foco da análise em Guaraciaba, uma vez que a operação da compra é realizada por ela.

Assim como Espera Feliz, esse município é predominantemente rural, com 70% da população residindo em áreas rurais. As associações são acompanhadas pela Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER). De acordo com

o trabalho de Simão (2014), a EMATER local é responsável pelo processo de acompanhamento técnico da produção, mas também se encarrega de trabalhar toda a articulação das associações com as políticas públicas. No caso do PNAE, é o poder público local que centraliza o processo de compra dos alimentos, definindo regras e promovendo as articulações. Devido às exigências de regularidade na entrega, os agricultores criaram sanções àqueles que porventura deixassem de entregar os produtos como planejado com as escolas. A não entrega implica em prejuízo coletivo; logo, o cumprimento individual do acordado seria essencial ao grupo.

Em Guaraciaba, como a oferta de produtos agrícolas é maior que a demanda por parte das escolas, estabeleceu-se um sistema de rodízio para que cada agricultor pudesse realizar suas entregas, mesmo que em quantidade menor que a desejada. Devido às articulações locais, há um motorista e um veículo do município à disposição para a coleta, a pesagem e o transporte dos produtos. Além disso, o governo local contratou uma funcionária<sup>5</sup> para se responsabilizar pelos trâmites burocráticos da ASFAG e pelas demandas inerentes à compra dos produtos.

Assim como em Espera Feliz, as compras da agricultura familiar têm evoluído em Guaraciaba. A Tabela 3 mostra os valores referentes à aquisição.

Tabela 3: valores referentes à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar em Espera Feliz de 2011 a 2014

Ano	Valor repassado pelo FNDE	Valor das aquisições da agricultura familiar	% Aquisição sobre repasse
2011	R\$ 120.341,50	R\$ 25.116,43	20,87%
2012	R\$ 128.074,78	R\$ 31.952,55	24,95%
2013	R\$ 132.643,82	R\$ 19.274,65	14,53%
2014	R\$ 148.155,91	R\$ 58.765,32	39,66%

Fonte: Elaborado pelo autor com base em FNDE (2016).

Os dados da tabela também mostram uma significativa evolução do percentual de compra da agricultura familiar. Há uma lacuna em 2013 que foi desvendado pela pesquisa de campo. Dados do ano de 2013 fornecidos pelo FNDE mostram que neste ano não há valores referentes à compra da agricultura familiar pelas escolas municipais. De acordo com o relato da secretária da SMAPR da prefeitura de Guaraciaba, houve a

<sup>5</sup> Ao longo da tese ela será identificada como Funcionária Maria José.

compra mas não o repasse das informações para o FNDE. Como nossa fonte de dados é o FNDE, manteremos esses valores, pois é a confiabilidade.

Até aqui, as informações sobre os municípios mostram que, apesar de possuírem algumas características similares, existem especificidades no processo de operacionalização do programa. As especificidades do tecido social e do processo desencadeado pelo PNAE em Guaraciaba e em Espera Feliz fazem desses casos importantes objetos de análise a serem aprofundados nos artigos. Algumas características socioeconômicas dos municípios são apresentadas a seguir de modo a ampliar o olhar sobre questões socioeconômicas locais.

### **3.5 Aspectos socioeconômicos dos municípios**

A agricultura na mesorregião tem predomínio da monocultura do café em algumas localidades, e a pecuária de corte e leite em outras, nas quais o plantio de frutas, legumes e hortaliças acompanham, em menor escala, as características produtivas agrícolas da região. Vários trabalhos referem-se à zona da mata como região de predominância absoluta de “pequenos produtores”, “minifúndios” (RICCI, 2002), em que 91% dos estabelecimentos agropecuários tinham tamanho inferior a 100 ha (IBGE, 2006).

Segundo Ricci (2002), os municípios que compõem a mesorregião Zona da Mata têm a menor concentração fundiária de Minas Gerais (média inferior a 30 hectares por propriedade rural), possuindo características marcadamente rurais, predominando nesse meio a pequena propriedade de caráter familiar (RICCI, 2002).

Para Cintrão (1996), as pequenas propriedades tiveram origem com a crise do setor cafeeiro. O caráter extensivo da produção do café, juntamente com o relevo acidentado que caracteriza Minas Gerais, afetou, sobremaneira, a fertilidade do solo e a produtividade do café. A dinâmica de expansão da cafeicultura e a crise internacional do setor contribuíram para que o café na região entrasse em crise, dando abertura para a emergência de novas cultas, como o leite e a produção de grãos. Esta dinâmica contribuiu para a diversificação da produção e a fragmentação das grandes propriedades produtoras de café.

Assim como característica dos municípios da zona da mata mineira, as pequenas propriedades rurais são a marca dos municípios. Em Espera Feliz e Guaraciaba não é diferente. São municípios marcados por uma trajetória fortemente ligada a atividade

rural. Espera Feliz ainda é reconhecida pela importante produção de café e Guaraciaba por uma produção mais diversificada, baseada em hortaliças.

A Figura 2, apresentada a seguir, mostra a localização dos dois municípios no mapa do estado de Minas Gerais.



Figura 2: Localização geográfica da área de estudo  
 Fonte: Elaboração própria

O Município de Espera Feliz está situado na Mesorregião da Zona da Mata Mineira e pertence a Microrregião de Muriaé. Sua população totaliza 22.856 habitantes. Entre os Censos Demográficos de 1991, 2000 e 2010 a população do município ampliou, porém é nítido o êxodo rural com a diminuição da população rural entre os três censos analisados, conforme se mostra o quadro a seguir:

Quadro 4: Evolução da população residente em área Rural e Urbana em Espera Feliz

	Ano				
	1970	1980	1991	2000	2010
<b>Total</b>	10.637	11.466	19.543	20.528	22.856
<b>Urbana</b>	3.239	4.681	7.953	11.261	14.174
<b>Rural</b>	7.398	6.785	11.590	9.267	8.682
<b>% da população Rural em relação ao total</b>	69,5%	59,1%	59,3%	45,1%	38%

Fonte: elaboração própria a partir de dados dos Censos Demográficos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município perfaz 0,70, ficando abaixo do índice da microrregião de Muriaé (0,73), estado (0,73) e nacional (0,74) (IBGE, 2010). Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, o Município de Espera Feliz apresenta IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – em 2010, igual a 0,657. Levando-se em conta que o Índice varia entre 0 e 1 e que valores mais próximos de 1 correspondem a um desenvolvimento humano melhor, Espera Feliz é enquadrado como médio desenvolvimento humano (IDHM entre 0,6 e 0,699) e ocupa a 2963ª posição no ranking em relação aos 5.565 municípios do Brasil. Em relação aos 853 municípios do estado de Minas Gerais, Espera Feliz ocupa a 502ª posição.

Desde 1991, o IDHM do município vem aumentando a cada avaliação realizada, seguindo a mesma tendência geral para os diversos municípios do estado e do país. Entre 1991 e 2000, a dimensão que mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,280), seguida por renda e longevidade.

A dimensão Renda do IDHM é medida pela renda mensal *per capita*, que considera a renda média mensal dos indivíduos residentes no município e mede a capacidade média de aquisição de bens e serviços por parte dos habitantes do município. De R\$138,13, em 1991, para R\$441,49, em 2010, a renda *per capita* média de Espera Feliz cresceu 319,6%. Com isso, o município saiu de um IDHM Renda de 0,458, em 1991, para 0,645, em 2010.

A estrutura produtiva do município, atualmente, é mais voltada ao cultivo de café, principal produto cultivado na região desde a primeira metade do século XX, sendo também responsável pela sustentação econômica desse município. O censo agropecuário de 2006 identificou no município 296 estabelecimentos agrícolas. Desses estabelecimentos, 225 (76%) familiares e 71 (24%) não familiares. Além disso, 60,61% das propriedades possuem menos que 20ha, ou seja, são de pequenos proprietários. Apenas 14 proprietários são de estabelecimentos acima de 100ha.

Os agricultores familiares acessavam 51% da área, ocupavam 60% da mão de obra do setor e participavam com 49% do valor da produção agropecuária municipal. Segundo a lei que estabelece os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural e que não detenha área maior

do que 4 (quatro) módulos fiscais, que utilize mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento e que tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento (CAMPOS, 2014).

Embora toda a dinâmica econômica agrícola em Espera Feliz seja profundamente marcada pelo café, outros alimentos vêm aumentando a produção, e atividades como ecoturismo estão aumentando a participação entre os pequenos agricultores, sendo uma forma de proteção e diversificação da renda diante as sucessivas crises do produto principal. A terra fértil, clima ameno, o relevo acidentado e a oferta de água, favorecem o cultivo de grande diversidade de alimentos e as belezas naturais, as florestas, rios e cachoeiras contribuem para o turismo.

Já o município de Guaraciaba, pertencente a microrregião de Ponte Nova, está a 215 km da capital do Estado de Minas Gerais. O município posiciona-se no noroeste da Zona da Mata e é cortado pelo relevo montanhoso (ondulado a fortemente ondulado), com altitudes variando entre 500 metros e mais de 1.000 metros, formado por cadeias de montanhas.

As principais características históricas, agrárias e de formação do município tem pontos comuns com a ocupação da Zona da Mata mineira, impulsionados pela decadência do ciclo do ouro na região central do estado. Assim como muitos municípios do leste de Minas, a exploração de café, pecuária, agricultura de subsistência e atividades ligadas a ferrovia contribuíram para o crescimento de Guaraciaba durante os séculos XIX e XX.

De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população do município era igual a 10.223 habitantes, com 31,48% das pessoas residentes em área urbana e 68,52% em área rural. A população do município reduziu, entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, à taxa de -0,04% ao ano, passando de 10.263 para 10.223 habitantes. Essa taxa foi inferior àquela registrada no Estado, que ficou em 0,93% ao ano, e inferior a cifra de 1,06% ao ano da Região Sudeste. O Gráfico 1 abaixo mostra essa questão.

Gráfico 1: Taxa de crescimento anual por área selecionada entre 2000 e 2010

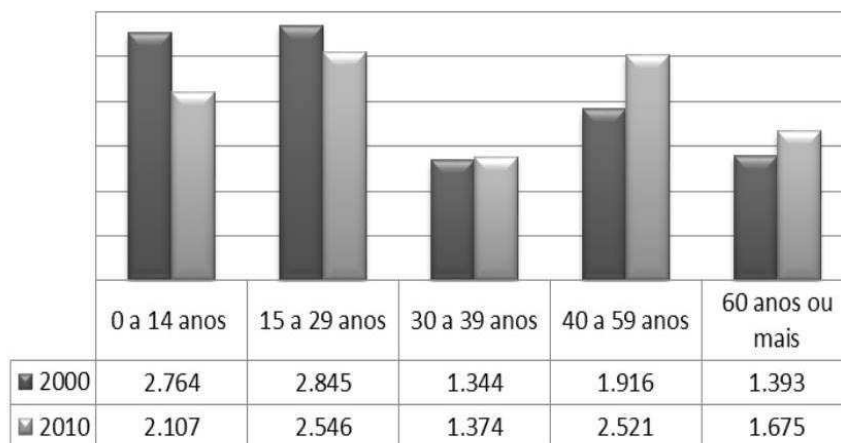


Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A população urbana em 2000 representava 26,79% e em 2010 a passou a representar 31,48% do total. A estrutura demográfica também apresentou mudanças no município. Entre 2000 e 2010, foi verificada ampliação da população idosa que, em termos anuais, cresceu 1,9% em média. Em 2000, este grupo representava 13,6% da população, já em 2010 detinha 16,4% do total da população municipal.

É possível verificar que na faixa etária de 0 a 14 anos houve crescimento negativo entre 2000 e 2010 (-2,7% ao ano). Crianças e jovens detinham 26,9% do contingente populacional em 2000, o que correspondia a 2.764 habitantes. Em 2010, a participação deste grupo reduziu para 20,6% da população, totalizando 2.107 habitantes. Com isso, observa-se uma diminuição da população jovem local. Tal resultado é atribuído a baixa atividade econômica local e falta de geração de oportunidades para essa população. Consequência é o processo de envelhecimento da população que fica na município. O gráfico 2, a seguir demonstra estes números.

Gráfico 2: População residente no município de Guaraciaba por faixa etária entre 2000 e 2010

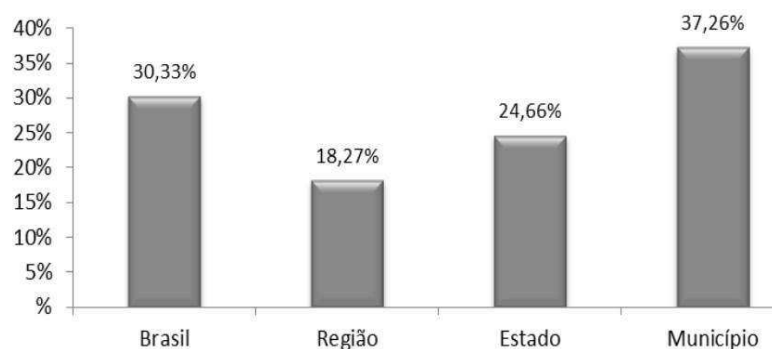


Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A população residente no município na faixa etária de 15 a 59 anos exibiu crescimento populacional (em média 0,54% ao ano), passando de 6.105 habitantes em 2000 para 6.441 em 2010. Em 2010, este grupo representava 63,0% da população do município.

Um dado relevante sobre Guaraciaba encontra-se na taxa de extrema pobreza. Conforme dados do Censo Demográfico 2010, no município, a taxa de extrema pobreza da população era de 37,26%. Se comparada com a taxa nacional ou a taxa estadual, nota-se que Guaraciaba encontra-se em situação inferior às demais.

Gráfico 3: Taxa de extrema pobreza em Guaraciaba



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Conforme dados do Censo IBGE 2010, a população total do município era de 10.223 residentes, dos quais 1.037 encontravam-se em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda domiciliar per capita abaixo de R\$ 70,00. Isto significa que 10,1% da população municipal vivia nesta situação. Do total de extremamente pobres, 913 (88,1%) viviam no meio rural e 123 (11,9%) no meio urbano.

O Censo também revelou que no município havia 64 crianças na extrema pobreza, na faixa de 0 a 3 anos, e 42 na faixa entre 4 e 5 anos. O grupo de 6 a 14 anos, por sua vez, totalizou 275 indivíduos na extrema pobreza, enquanto no grupo de 15 a 17 anos havia 71 jovens nessa situação. Foram registradas 9 pessoas com mais de 65 anos na extrema pobreza. Por fim, 43,6% dos extremamente pobres do município têm de zero a 17 anos.

#### 4.6 Coleta de dados

Como já mencionado, tem-se dois casos para estudo, com características semelhantes em termos socioeconômicos e na quantidade em percentual adquirida da agricultura familiar, em que, contudo, os modos como a compra ocorre e o papel desencadeado pelos atores presentes e a forma como interagem têm interferido em outros resultados e repercutido nas relações dos agricultores com outras políticas públicas. Uma incursão exploratória realizada em 2015 para conhecimento dos locais, dos atores e das experiências, fez com que o pesquisador tivesse um questionamento crucial para as próximas etapas: os resultados da compra pública dos alimentos da agricultura familiar podem ser analisados simplesmente pelo alcance ou não dos 30%? Ou existem outras questões relevantes no universo de análise que também precisam

ganhar destaque para mostrar significativas transformações que vão além da porcentagem comprada pelo poder público? Aí entra em relevância o contexto institucional e as interações, para mostrar que uma política pode provocar resultados não previstos pelos burocratas que a formularam.

As questões relacionais foram captadas por meio de entrevistas, a partir da forma como os informantes observam as relações e se situam no processo. As questões institucionais não foram captadas somente mediante materiais institucionais das organizações estudadas, mas também por meio das entrevistas e das observações diretas que permitiram visualizar as regras que foram criadas localmente para operacionalizar a compra pública. O último artigo desta tese vai apresentar de maneira exclusiva os mecanismos institucionais observados nos dois casos estudados. Ou seja, apresentará as regras que foram edificadas pelos atores envolvidos, os motivos e formas de sua criação e as consequências para o processo de implementação. O penúltimo artigo se encarregará de apresentar tanto fatores institucionais observados na implementação quanto as formas de interação estabelecidas entre os atores. Estas questões levantadas poderão ajudar a demonstrar a construção social do processo de criação de regras próprias da comunidade local que são expressões da interpretação e adaptação das políticas ao contexto.

A metodologia concebida para esta pesquisa incluiu as seguintes etapas: coleta de dados, armazenamento das evidências em arquivos eletrônicos e em banco de dados, tratamento e análise dos dados, além da elaboração do documento final – preparação da tese. As visitas de campo foram consideradas na metodologia os momentos mais importantes desta pesquisa, ao possibilitar vivenciar as realidades locais e entrar em contato com os informantes.

Dados secundários foram coletados por meio de uma pesquisa documental. Todos os documentos cujos conteúdos foram julgados como relevantes para os fins da pesquisa foram armazenados e depois analisados. Utilizou-se basicamente como fonte de dados secundários as pesquisas anteriores sobre os municípios estudados e as chamadas públicas e os projetos de venda elaborados para o PNAE.

Para a coleta de dados primários, uma pesquisa exploratória foi realizada entre junho e julho de 2015, baseada em conversas informais e reuniões com lideranças. A

pesquisa de campo aprofundada, na qual se realizou as entrevistas semiestruturadas<sup>6</sup>, aconteceu entre julho e setembro de 2016. As evidências e informações necessárias para a pesquisa foram coletadas por meio de entrevistas orientadas por roteiros direcionados para cada um dos atores elencados como público-alvo. O universo social da pesquisa foi composto pelos atores envolvidos no processo de aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar: agricultores familiares, poder público local e parceiros. Os roteiros estão no Apêndice 1.

Os agricultores considerados neste universo foram àqueles vinculados às organizações formais e que entregam produtos para a alimentação escolar. Também se optou por entrevistar agricultores que não participam da entrega para as escolas de modo a revelar porque estão “de fora” do processo de compra e venda. Gestores públicos ou poder público local são aqueles ligados às entidades executoras e propriamente à municipalidade local que articula a chamada pública e é responsável pelo processo de compra. As outras pessoas e organizações, que não sejam os fornecedores ou os consumidores, mas, que estejam envolvidas na articulação do processo são consideradas como parceiras, tais como as pessoas vinculadas às instituições de assistência técnica.

No total foram realizadas entrevistas com 27 informantes. No caso dos agricultores, procurou-se entrevistar os dirigentes das organizações coletivas formais envolvidos na pesquisa. Os dirigentes trabalham mais diretamente com o processo burocrático e estão atentos aos trâmites e minúcias da compra e das relações necessárias para que ela aconteça. Os próprios dirigentes indicaram o contato e o endereço de outros agricultores que participaram ou participaram das entregas para a alimentação escolar. Como nosso objetivo era captar as relações das organizações formais com outros atores e não as experiências individuais de produção e entrega dos agricultores, utilizou-se o critério da saturação proposto por Gil (2010).

Além da indicação, também levou-se em consideração a disponibilidade dos informantes e as condições de acesso até eles. Além disso, utilizou-se os dados coletados por pesquisa anterior na ocasião da realização de um projeto financiado pela

---

<sup>6</sup> Para Triviños (1987), a entrevista semiestruturada é aquela que se inicia de questionamentos básicos, fundamentados em teorias e hipóteses, que interessam a pesquisa, e que posteriormente oferece grande campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas dos informantes.

Fapemig em 2014 e privilegiou-se captar apenas evidências que ainda não estavam armazenadas.

Os entrevistados foram arguidos sobre as organizações formais de agricultores familiares, o processo de compra e venda de gêneros alimentícios, as barreiras da efetivação da compra, os parceiros no processo, as relações envolvidas e as regras criadas. Em adição, os entrevistados foram solicitados a descrever quais são as organizações ou pessoas responsáveis pela compra e quem é o mais importante. Esta questão é uma forma de captar a estrutura das relações. O Quadro 5 mostra os entrevistados e a categoria de informante a que pertencem. Optou-se em utilizar neste trabalho apenas as referências que indiquem o informante de modo a preservar sua identidade. Manteve-se como forma de citação o município de origem e uma referência do informante, bem como um código para diferenciar alguns informantes, assim como descrito a seguir.

Quadro 5: informantes da pesquisa

<b>Informantes em Guaraciaba</b>	<b>Categoria de informante</b>	<b>Forma de citação no texto<sup>7</sup></b>	<b>Informantes em Espera Feliz</b>	<b>Categoria de informante</b>	<b>Forma de citação no texto</b>
Ex-presidente da Asfag	Agricultor familiar	Ex dirigente da ASFAG	Presidente da Associação da Ventania	Agricultor familiar	Dirigente Associação da Ventania
Técnico Emater local	Parceiros	Emater local	Presidente da Associação do Angola	Agricultor familiar	Dirigente Associação Angola
Secretária de meio ambiente e produção rural	Poder público local	Poder público local 01	Presidente da Coofeliz	Agricultor familiar	Dirigente Coofeliz
Técnica cedida para o PNAE (entrevista 1)	Poder público local	Funcionária Maria José <sup>8</sup>	Diretor da Cresol	Agricultor familiar	Dirigente Cresol
Técnica cedida para o PNAE (entrevista 2)	Poder público local	Funcionária Maria José	Diretor Sindicato	Parceiro	Dirigente Sindicato
Diretor de escola 1	Poder público local	Diretor escolar 1	Agricultor familiar fornecedor 1	Agricultor familiar	Agricultor familiar 01
Diretor de escola 2	Poder público local	Diretor escolar 2	Agricultor familiar fornecedor 2	Agricultor familiar	Agricultor familiar 02

<sup>7</sup>A formação de citação no corpo da tese procura resguardar os nomes dos informantes da pesquisa. Esta também é uma condição do Comitê de Ética para pesquisa com seres humanos da UFV. Toda vez que estiver especificada a referência ao informante, estará na frente a especificação do município ao qual pertence.

<sup>8</sup> Maria José é um nome fictício, utilizado para preservar a identidade da informante.

Nutricionista da prefeitura	Poder público local	Nutricionista	Agricultora familiar fornecedora 3	Agricultor familiar	Agricultor familiar 03
Agricultor familiar fornecedor 1	Agricultor familiar	Agricultor familiar 01	Agricultor familiar ex-fornecedor	Agricultor familiar	Agricultor familiar 04
Agricultor familiar fornecedor 2	Agricultor familiar	Agricultor familiar 02	Agricultor familiar não fornecedor	Agricultor familiar	Agricultor familiar 05
Agricultora familiar fornecedora 3	Agricultor familiar	Agricultor familiar 03	Técnico Emater	Parceiros	Técnico da Emater
Agricultora familiar fornecedora 4	Agricultor familiar	Agricultor familiar 04	Técnico do Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM)	Parceiros	Técnico CTA
Agricultor familiar não fornecedor 1	Agricultor familiar	Agricultor familiar 05	Representante da Secretaria de Agricultura	Poder público local	Poder público
Secretária geral do Sindicato de Guaraciaba	Parceiros	Dirigente Sindicato de Guaraciaba			
<b>Total</b>	<b>14</b>		<b>Total</b>	<b>13</b>	
<b>Total geral = 27 entrevistas</b>					

Fonte: elaboração própria

No caso de Espera Feliz, as entrevistas com o poder público local foram aproveitadas do banco de dados elaborado para a pesquisa realizada em 2014. Por razões políticas locais, a nutricionista do município não quis participar de entrevista. Apesar de considerar a grande relevância de sua participação nesta pesquisa, o pesquisador optou, após três tentativas de agendamento, em descartar a possibilidade de realização. Para contornar a situação também se aproveitou dados de pesquisa anterior.

Além das entrevistas realizadas nos municípios, foi utilizada como estratégia a realização de reuniões de discussão sobre a implementação do PNAE no município. Foi realizada reunião de discussão com dirigentes da Coofeliz na presença de um técnico que assessora a cooperativa. O espaço aberto de discussão foi previamente agendado. Embora não houvesse um roteiro estruturado para conduzir o fluxo da comunicação, as questões levantadas versaram basicamente sobre a prática da implementação. Reunião como essa ocorreu, também, na sede da Emater de Espera Feliz com a presença do técnico da Emater, do presidente da Associação da Ventania e o da Angola. Este espaço de diálogo não foi previamente agendado. No entanto, enquanto se buscava informações

junto a Emater local e discutia-se, informalmente, sobre o PNAE, apareceram os devidos informantes que se inseriram e contribuíram com as reflexões.

Em Guaraciaba, estes espaços abertos de diálogos ocorreram em três momentos. Primeiro, uma discussão envolvendo dirigentes escolares que foi organizada pela secretaria de meio ambiente e produção rural. As discussões encaminhadas junto a esses informantes versaram sobre os desafios da compra dos produtos da agricultura familiar e os avanços que o município conseguiu. Outra oportunidade de empreender uma reflexão coletiva sobre a implementação da Lei 11.947 de 2009, foi na sede da Emater local, onde estiveram presentes dois técnicos da Emater, a funcionária Maria José e a secretária da SMAPR. Por fim, ao acompanhar o processo de pagamento dos agricultores em Guaraciaba, a funcionária Maria José promoveu um espaço de discussão com dois agricultores que foram receber, o que propiciou a oportunidade de um momento de reflexão sobre as experiências e os desafios de emplacar o associativismo no município.

Estes espaços foram considerados complementares às entrevistas e forneceram ricas evidências para construção das percepções desenhadas na tese. Em todos estes espaços, o pesquisador não utilizou gravador para não constranger os informantes e não perder a riqueza do debate. A estratégia foi proceder as anotações no diário de campo. Tão logo a viagem de pesquisa de campo encerrasse, as anotações eram transcritas para o *word* e analisadas para verificar a relevância e riqueza das informações.

Foram realizadas visitas a duas propriedades rurais em Guaraciaba, uma cujo produto principal era a produção de morango orgânico e a outra, hortaliças em geral. As visitas não estavam no planejamento da pesquisa de campo, mas, mediante o convite dos agricultores, o pesquisador achou relevante conhecer a realidade, aproximar-se do informante e captar suas percepções sobre a produção e a qualidade dos alimentos, além das relações de trabalho e parceria que estabelecem. As outras entrevistas com os agricultores foram realizadas na sede da Emater por agendamento da secretária da SMAPR.

Visitas à feira local de Guaraciaba foram realizadas periodicamente, totalizando 8 visitas ao longo do ano de 2016. Estas visitas tinham como pressuposto conhecer mais sobre os agricultores e as relações comerciais. Tornou-se uma oportunidade de interagir com diferentes atores. Tão logo ocorriam conversas informais cujo conteúdo tinha

alguma relevância para a pesquisa, o pesquisador procedia as anotações no diário de campo.

Em Espera Feliz, as entrevistas com os agricultores fornecedores foram realizadas nas respectivas propriedades. Não foram agendadas previamente pelas dificuldades de contato, mas sempre que o pesquisador entrava em contato com os informantes, era pedida autorização para proceder o diálogo. As entrevistas com dirigentes eram realizadas na sede das respectivas organizações mediante prévio agendamento.

Para auxiliar no registro dos dados obtidos nas entrevistas, foi utilizado, mediante autorização do informante, o gravador de áudio e o diário de campo. As entrevistas gravadas foram digitalizadas e analisadas posteriormente de acordo com os objetivos propostos. A pesquisa foi aprovada pelo comitê de ética da Universidade Federal de Viçosa, corroborando com a possibilidade de realização de todas as estratégias de coleta de dados.

Outra ferramenta relevante para a pesquisa foi a observação direta (consistiu no acompanhamento de algumas atividades, tais como feira, entrega dos produtos, reuniões de orientação, e realização de pagamento). Optou-se por ir ao sindicato dos dois municípios para realizar entrevista e também observação direta. Como a história local da organização social ganha relevância para essa pesquisa, o sindicato tem papel importante. Logo, compreender a relação do sindicato com as organizações e os problemas dos agricultores tornou-se estratégia da pesquisa.

#### **4.7 Organização e análise dos dados**

Para a organização e análise dos dados coletados em campo, seguiu-se a prescrição de Bardin (2011). O autor destaca que em pesquisas qualitativas ao menos três etapas básicas são importantes: (i) a pré-análise (exploração); (ii) a descrição analítica (organização); e (iii) o tratamento dos resultados (interpretação). Estas são etapas da técnica denominada “análise de conteúdo”. A pré-análise dos dados refere-se à fase inicial de organização do material coletado. Nesta fase, ocorreu a transcrição, leitura e sistematização de todas as informações obtidas, organizando-as e conciliando-as com as questões que norteiam o trabalho. As entrevistas foram degravadas, seu conteúdo armazenado em arquivo tipo *word* e foi realizada uma primeira leitura das

respostas dos informantes. Posteriormente, as entrevistas foram separadas de acordo com as questões dos questionários, procedendo-se nova leitura.

A partir destas leituras, procedeu-se a descrição analítica, que consiste na análise propriamente dita do material, na sua classificação e na categorização das informações. Após a releitura das informações obtidas no processo de coleta de dados, as evidências julgadas importantes de acordo com os objetivos da tese foram classificadas a partir das quatro categorias determinadas com base no referencial teórico e conceitual, são elas: (i) aspectos regulatórios da compra pública de alimentos para a alimentação escolar (envolve informações sobre o desenho institucional do PNAE e as barreiras a implementação da compra pública); (ii) raízes históricas da organização social (envolve informações sobre a indução da constituição das organizações dos agricultores e a formação histórica das redes); (iii) as redes de implementação do PNAE (envolve informações sobre a operacionalização da compra, a expansão das parcerias e os resultados inesperados do programa); e (iv) mecanismos institucionais que orientam as interações entre os atores (envolve informações sobre as regras criadas entre os atores).

Como supracitado, cada categoria representa um artigo da tese. À medida que se foi procedendo a análise das informações obtidas, por meio de diferentes fontes, essas informações foram sendo alocadas a cada categoria. Desta forma, para a construção de cada artigo, considerou-se as informações julgadas como importantes às análises propostas para então, a luz do arcabouço teórico, empreender as interpretações.

#### 4.8 Objetivos e métodos

O quadro a seguir resgata os objetivos específicos propostos pela pesquisa e apresenta os métodos de coleta e de análise de dados. Os métodos estão descritos no próximo subtópico, mas também foram relatados, especificamente, em cada artigo. A proposta metodológica aqui apresentada é baseada na ideia de que cada objetivo específico tornou-se um artigo completo e independente no corpo da tese.

Quadro 6: Objetivos e métodos

<b>Objetivo Geral</b>		
Compreender como a interação entre diferentes atores pode influenciar o processo de implementação do programa de alimentação escolar		
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Métodos</b>	
	<b>Coleta</b>	<b>Análise</b>
Compreender o formato	Pesquisa bibliográfica	Análise crítica da literatura

institucional da compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar determinado pela Lei 11.947 e as possíveis barreiras geradas por ele.		
Analisar a trajetória sociopolítica da organização social dos atores da agricultura familiar envolvidos no PNAE em Espera Feliz e Guaraciaba.	Pesquisa documental Entrevistas	Análise de conteúdo
Descrever e analisar as interações existentes em torno da execução das compras públicas nos municípios estudados.	Pesquisa documental Entrevistas Observação direta - visitas exploratórias Dados de pesquisas anteriores	Análise de conteúdo
Analisar os dispositivos institucionais criados pelos atores para organizar e operacionalizar a compra e venda de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar.	Pesquisa documental Entrevistas Observação direta - visitas exploratórias. Dados de pesquisas anteriores	Análise de conteúdo

Fonte: Elaborado pelo autor

Desta forma, a tese está organizada em quatro artigos independentes e inéditos além desta parte introdutória e da conclusão geral. O primeiro artigo aborda o surgimento e modo de operacionalização do PNAE a partir da Lei 11.947, elucidando seu desenho institucional e descrevendo o que a literatura brasileira tem mostrado sobre as barreiras à implementação da compra pública de alimentos dos agricultores familiares para a alimentação escolar. O segundo artigo mostra a trajetória das organizações sociais dos agricultores familiares nos dois municípios estudados, elucidando elementos desta trajetória sociopolítica que revelem a forma como se relacionam com outros atores e com as políticas públicas na atualidade. O terceiro artigo apresenta a prática da implementação da Lei 11.947 nos municípios estudados, tomando como referência as organizações dos agricultores e os processos de negociação inerentes às relações entre os atores. O quarto e último artigo elucidada a construção das regras que emergiram dos próprios atores sociais e que servem para regular os comportamentos dos atores em interação. Por fim, são apresentadas as conclusões que resgatam o problema central e explicam as contribuições deste estudo para o campo de pesquisa.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In.: MANZANAL, M.; NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Eds.). **Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios.**: Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. Cap3. , p.51-70.

ABREU, K. D. R. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte:** implicações práticas e teóricas. 2014. 183f. Dissertação (Mestrado Administração pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.7-9, fev. 2003.

\_\_\_\_\_; Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. D. C. B. D. (Org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais.** São Paulo: IEE/PUC SP, 2001.

BARDACH, E.. **The implementation game:** what happens after a bill becomes a law. Cambridge: The MIT Press, 1977.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições Setenta, 2011.

BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de metodologia científica.** 2. ed. São Paulo: Makron, 2000. 122p.

BERMAN, P. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, L. F. A. **La implementación de las políticas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. Cap2. p.281-317.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro.** Ijuí – RS: Editora Unijuí, 2006.

BRYNARD, P.. Policy Implementation. In: CLOETE, F.; WISSINK, H. (Eds.) **Improving Public Policy.** Pretoria: Van Schaik, 2000.

BURT, R. **Structural holes:** the social structure of competition. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CAMPOS, Ana P. T. **Redes sociais, organizações e políticas públicas: interfaces na agricultura do município de Araponga, Zona da Mata de Minas Gerais.** 2014, 195f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade ). - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CINTRÃO, R. P. **ONGs, Tecnologias Alternativas e a representação política do campesinato:** uma análise da relação do centro de tecnologias alternativas e os sindicatos de trabalhadores rurais na Zona da Mata mineira. 1996. 209f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-CPDA, Rio de Janeiro.

CORTES, S. V.; LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo, v.12 , n.87 , p.33-62, 2012

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu?** A gestão e o controle social do PNAE. 2013. 185f. Dissertação (Mestrado profissional em educação) - Universidade de Brasília, Brasília-DF.

CRESWELL, J. W. **Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches.** 3. ed.. Los Angeles: Sage Publications, Inc., 2009.

CUNHA, W. A. **Implicações dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz - MG.** 2015, 164f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa Minas Gerais.

DELGADO, A. B.; TRIANA, D. R; SAYAGO, D. V. **A perspectiva relacional das redes sociais no contexto das políticas públicas participativas.** Contribuciones a las Ciencias Sociales, Málaga 2013. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/cccss/24/redes-sociales>>. Acesso em: jul. 2013.

ELLIS, F.; BIGGS, S. Evolving themes in rural development – 1950s-2000s. *Development Policy Review*, Oxford, v.19, n.4, p.437-448, 2001.

EVANS, P. **State-society synergy: government and social capital in development.** Berkeley: University of California, 1996.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.20, n.50, p.97-169, 2005.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.22-29, fev. 2003.

\_\_\_\_\_. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática.** Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão.** São Paulo: Iglu-Fapesp, 2007.

FERNANDES, B. M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In.: SADER, E. **10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma.** São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. p.191-206.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.47, n.2, p.61-80, 2007.

FREITAS, Alair. F. **Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território Serra do Brigadeiro: atores, redes e instituições.** 2015, 245f. Tese (Doutorado em Administração). Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte (MG).

\_\_\_\_\_; FREITAS, Alan F. Os alicerces sociopolíticos do cooperativismo de crédito rural solidário na Zona da Mata de Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural (Impresso)**, Brasília, v.51, p.433-453, 2013b.

\_\_\_\_\_; FREITAS, Alan F. Interações entre organizações coletivas na promoção do desenvolvimento local. **Interações (UCDB)**, Campo Grande-MS, v.14, p.177-188, 2013a.

FREITAS, Alan F.; FREITAS, Alair F.; DIAS, Marcelo. M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Revista de Administração Pública (Impresso)**, Rio de Janeiro, v.46, p.1575-1597, 2012.

\_\_\_\_\_; FREITAS, Alair F.; FERREIRA, M. A. M. Gestão social como projeto político e prática discursiva. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, São Paulo, v.14, p.278-292, 2016.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n.21, p.211-259, jun. 2000.

FROEHLICH, E. **A Capacidade de “Fazer Diferente”**: Os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010, 152f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de ciências econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GASTAL, M. L.; XAVIER, J. H. V.; ROCHA, J. C. C. G.; MENDONÇA, A. P. B.; SILVA, W. H.; Construção social de mercados pela agricultura familiar em Unaí, MG: potencialidades e limitações. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v.31, n.2, p.315-348, maio/ago. 2014.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, A . S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, mai/jun, 1995.

GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicaco, v.78, n.6, p.1360-1380, 1973.

\_\_\_\_\_. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v.91, n.3, p.481-510, 1985.

GRAZIANO DA SILVA, J. **O novo rural brasileiro**. São Paulo: Editora Unicamp, 1999.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012, 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

\_\_\_\_\_; 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**, Brasília v.52, p.125-146, 2014.

\_\_\_\_\_. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v.6, p.97-129, 2010.

GUARESCHI, A. **A operacionalização da política de segurança alimentar: o caso do programa de aquisição de alimentos em Tenente Portela, RS.** 2010, 114f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, Belo Horizonte, n.58, p.193-223, 2003.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006, cap.1, p.61-90.

HILL, H. C. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n.13, v.3, p. 265-282, 2003.

HJERN, B.; PORTER, D. O. Implementation structures: a new unit of administrative analysis. **Organization Studies**, v.2, n.3, p.211-227, 1981.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 15 =mar. 2015.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and beyond: insitutions, exchange and social structure. In: BRINTON, M., C.; NEE, V. (Eds.). **The new institutionalism in sociology**. Stanford: Stanford University Press, 1998.

JANUÁRIO, B. L. **A implementação da Lei 11.947/2009 da compra direta da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do estado de São Paulo: possíveis fatores relacionados.** 2013, 135f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2013.

KIRSCHBAUM, C. **Elementos para uma teoria institucional intra-organizacional.** Perspectivas Contemporaneas, Edição Especial, p. 5-21, 2010. Disponível em: <<http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas/article/view/903/314>>. Acessado em 02/03/2017.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Research trends in public policy: an assessment of the National School Food Program (PNAE). **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v.20, n.11, p.3533-3546, 2015.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**. Curitiba, v.21, n.48, p.101-110, dez. 2014.

LIN, N. **Social capital** – A theory of social structure and action. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LONG, N. **Sociología del Desarrollo**: una perspectiva centrada en el actor. Colección Investigaciones. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiors en Antropología Social, 2007.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. Agentes de implementação e a mediação de políticas públicas: entre dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v.15, n.56, p.109-125, jul. 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010, 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2010.

MARQUES, E. C. L. As redes sociais importam para a pobreza urbana? **DADOS**, Rio de Janeiro, v.52, n.2, p.471-505, 2009.

\_\_\_\_\_. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Anablume, 2003.

\_\_\_\_\_. Os mecanismos relacionais. **Revista brasileira de ciências sociais/ANPOCS**. São Paulo, v.22, n.64. p.157-161, 2007

MATLAND, R. E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Oxford, vol.5, n.2,p.145-174, , 1995.

MEDEIROS, L. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

MEYER-STAMER, J. **Governance and Territorial Development: Policy, Politics and Polity in Local Economic Development**. Mesopartner working paper, 2004. Disponível em: <<http://www.mesopartner.com/englich/ejms.html>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Orgs.) **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Trad. Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

- MINAYO, M. C. D. S. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde.** Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1995.
- MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.46, n.3, p.72-86, 2006.
- MURDOCH, J. Networks: a new paradigm of rural development? **Journal of Rural Studies**, Amsterdã, v.16, n.1, p.407-419, 2000.
- NAJAN, A. **Learnin from the Literature on Policy Implementation: A Synthesis Perspective.** (Working Papers). International Institute for Applied Systems Analysis – IIASA. Luxenburg. Austria. 1995. Disponível em: <<http://pure.iiasa.ac.at/4532/>> , Acesso em: 10 fev. 2016.
- NORTH, D.. **Institutions, institutional change and economic performance.** Cambridge, Massachusetts: Cambridge University Press, 1990.
- CARPIM, T. P.. **Políticas Públicas e Ampliação do Capital Social em Comunidades Segregadas: o programa Santo André Mais Igual.** 200, 118f. Dissertação (Mestrado em Ciências Política ) Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- PEARSON, P. **Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis.** Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PICOLOTTO, E. A. **As Mãos que Alimentam a Nação: agricultura familiar, sindicalismo e política.** 2011, 289 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- PORTUGAL, S. **Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica.** Oficina do CES, n.271, 2007.
- DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, Rio de Janeiro, v.45, n.2, p.74-89, 2005
- PRESSMAN, J. L; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland.** 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1973.
- PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RAUD-MATTEDI, C. Análise crítica da sociologia econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação. **Política & Sociedade**, Santa Catarina, v.3 , n.6, p.59-82, 2005.
- RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos**, v. 2, n.80, p. 108-125 , mar. 2008.

RIBEIRO, A. L. de P.; CERATTI, S.; BROCH, D. T. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e a participação da agricultura familiar em municípios do Rio Grande do Sul. **Revista GEDECON**, Cruz Alta, v.1, n.1, p.36-49, 2013.

RICCI, R. G. M. S. **Fuga para o futuro**: novos movimentos sociais rurais e a concepção de gestão pública. 2002, 265f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

RIZZA, R. The Relationship between Economics and Sociology: The Contribution of Economic Sociology, Setting out from the Problem of Embeddedness. **International Review of Sociology**, Chicaco, vol.16, n.1, p.31-48, 2006.

RUA, M. D. G. As políticas públicas e a juventude nos anos 90. In: **Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas**. 2v. Brasília: CNPD, 1998, p.731-752.

SABATIER, P. A; MAZMANIAN, D. A. A conceptual framework of the implementation process. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. **Public Policy: the essential readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995, p.153-173.

SARAVIA, E.. Introdução a teoria da política pública. In; SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SCHMITT, C. J. Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, v.13, n.27, p.82-112, 2011.

SCHNEIDER, S. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.30, n.3, p.511-531, jul./set. 2010.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. London: Sage Publication, 1995.

SECCHI, L. **Políticas Públicas**: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, M. G.; AMORIM JUNIOR, P. C. G. Inovações organizacionais para a construção de mercados locais e solidários em Espera Feliz (MG). **Revista Agrícolas**, Rio de Janeiro, n.5, v.10, p.14-17, 2013.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, Brasília, p.1-17, 2000. Disponível em: <[https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)>. Acesso em: 22/04/2017.

SILVA, M. K. S.; SCHMITT, C. J. **Políticas em rede**: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. In: Encontro Anual da ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia (SP), Anais... Águas de Lindóia (SP): ANPOCS, 2012. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt29-2/8185-politicas-em-rede-uma-analise-comparativa-das-interdependencias-entre-o-programa-de-aquisicao>>

de-alimentos-e-as-redes-associativas-na-bahia-e-no-rio-grande-do-sul/file>. Acesso em: 21 jan. 2017

SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania: O acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar**. 2015, 217f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural ). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

SIMÃO, G. L. Capital Social e Ação Coletiva: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos em quatro municípios da Zona da Mata de Minas Gerais. 2014, 209f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de Políticas sociais universais. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo vol.18, n. 2, p.27-41, 2004.

\_\_\_\_\_. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.18, n.51, p.15-20, fev. 2003.

SUBRATIS, J. **Análises de políticas públicas y eficacia de lá administración pública**. Madrid: Ministério para la admnistración Pública, 1994. Disponível em: <file:///C:/Users/Alan%20Ferreira/Downloads/443058263.Subirats-An%C3%A1lisis-de-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-eficacia-en-la-administraci%C3%B3n.pdf.> Acesso em: 15 abr. 2015

\_\_\_\_\_. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. 1989. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.) **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

TILLY, C.; GOODIN, R. E. It depends. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

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 (UNESP)**, São Paulo, v.18, p.10-27, 2015.

TRICHES, R. M. Promoção do consumo alimentar sustentável no contexto da alimentação escolar. **Trab. Educ. Saúde**. Rio de Janeiro, vol.13, n.3, p.757-771, 2015.

\_\_\_\_\_; SCHNEIDER, S.; SIMOES, E. . Aquisições públicas em Cabo Verde: desafios e potencialidades para o desenvolvimento rural. **Revista Angolana de Sociologia**, v. 11, p. 63-80, 2013.

TRICHES, R. M; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o elo perdido: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no

município de Dois Irmãos (RS). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v.17, n.3 , p.1-15, 2010.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010,297f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1987.

VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, vol.6, n.4,p.445-488, 1975.

VEIGA, J. E. **A face rural do desenvolvimento. Natureza, território e agricultura**. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2000.

WANDERLEY, M. D. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**,Rio de Janeiro, v.4 , n.15, p.87-145, 2000.

WASSERMAN, S.; FAUST, K.. **Social Network Analysis. Methods and Applications**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1994

WOOLCOCK, M. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. **Theory and Society**, v.27, n.2, p.151-208, 1998.

\_\_\_\_\_; NARAYAN, D. Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. **The World Bank Research Observer**, v.15, n.2, p.225-49, 2000.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. (D. Grassi, Trad.). Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ARTIGO I

### A “NOVA” GERAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR E OS DESAFIOS À SUA IMPLEMENTAÇÃO

**RESUMO:** Este trabalho procurou compreender se e como o atual desenho institucional do PNAE enquadra-se numa nova geração de políticas para a agricultura familiar e identificar, na literatura brasileira, os desafios que estão sendo enfrentados para se colocar em prática este modelo de política. A aproximação entre produção e consumo ocasionada pela compra institucional de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar significou uma virada cognitiva e institucional nas políticas para a agricultura familiar. O desenho do programa pressupõe organização social, maior proximidade entre Estado e Sociedade Civil e a interação entre diferentes atores. Apesar dos significativos avanços do PNAE, foram identificadas barreiras de ordem Produtiva, Institucional, Organizacional, Política e Cognitiva. Essas barreiras surgem a partir do desenho institucional dos programas e das restrições dos contextos locais e impõem desafios à efetivação da compra institucional.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, barreiras, agricultura familiar.

#### 1 INTRODUÇÃO

A mudança de representação sobre uma realidade altera, ao mesmo tempo, a forma de intervenção sobre a realidade, almejando uma mudança da própria realidade (BOURDIEU, 1996). Essa afirmativa contribui para compreender as formas atuais de intervenção das políticas públicas, levando em consideração as visões de mundo e o contexto político que as conceberam. A influência das ideias sobre a construção de políticas públicas foi estudada por Grisa (2012). A autora analisou como as ideias e as concepções sobre o mundo rural reconfiguraram a ação do Estado. Uma lacuna do referido estudo é que Grisa (2012) aponta apenas as influências sobre a formulação das políticas públicas, ficando o processo de implementação às margens da pesquisa. Assim, torna-se fundamental a compreensão dos seus efeitos no desenho institucional<sup>9</sup> das políticas públicas e na prática da implementação.

Entre as décadas de 1950 e 1970, por exemplo, as políticas públicas para o meio rural procuravam alterar o padrão tecnológico da agricultura e construir novas dinâmicas produtivas e econômicas atreladas às indústrias (ALMEIDA, 1997). A autora considera que, neste período, a agricultura era compreendida como atrasada e que as

---

<sup>9</sup> Concebe-se desenho institucional como as delimitações normativas que regem o formato das políticas públicas, ou seja, o conjunto de normas e procedimento que regulamentam a execução.

ações do Estado, de posse dessa compreensão, eram no sentido de superar o atraso característico do setor.

Era preciso modernizar a agricultura para que se conseguisse alcançar os avanços desejados. O processo de modernização na agricultura, determinado pelas políticas públicas, passou a incorporar a noção de crescimento econômico, que tenta romper com a ideia de “atraso” (ALMEIDA, 1997). De forma geral, a modernização agrícola desencadeou transformações significativas no meio rural brasileiro como um todo (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1990). Esse processo é o resultado de mudanças nas próprias concepções teóricas sobre o desenvolvimento do setor agrícola, que preconizava intervenções apoiadas no aumento da produtividade. Este tipo de intervenção assumia-se como solução para os agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente nem integrar-se ao conjunto da economia, através da indústria, comércio e serviços.

Entre as décadas de 1980 e 1990, novos temas reclamaram renovada atenção, particularmente os que afetam as vinculações entre produção agroalimentar e desenvolvimento rural. Percebeu-se que a fome não era consequência de uma produção alimentar insuficiente, mas, sim, da marginalização econômica de certas populações. Essas novas concepções redirecionaram as políticas de segurança alimentar e ocasionaram uma maior preocupação com a geração de renda e o acesso aos alimentos (CHONCHOL, 2005).

A partir dos anos 2000, e com grupos sociais lutando por direitos, floresce a necessidade de o Estado reconhecer a diversidade social e econômica do meio rural e de superar as contradições que marcaram o período de modernização da agricultura. Neste cenário, diferentes temas como o acesso a mercados chegaram ao interior do Estado e se tornaram propostas de políticas públicas.

As transformações nas políticas públicas para o rural brasileiro foram estudadas por Grisa e Schneider (2014). Os autores procuraram analisar o modo como os referenciais de políticas públicas para a agricultura familiar foram construídos. Os referenciais são o que os autores chamam de “gerações”; uma tentativa de enquadrar categoricamente o grupo de políticas que resguardam formatos próprios, não pela época em que surgem, mas pelos referenciais que as criaram. Os referenciais são ideias, ou construções conceituais elaboradas por um conjunto de atores por meio de suas crenças e representações, que guiam a forma de compreender os problemas públicos.

Os autores apontam “três gerações” de políticas públicas, que são uma forma de classificação criada para identificar diferentes momentos na história das políticas e novas formas de ação governamental. A primeira geração orientava-se por um viés agrícola e agrário, prevalecente na construção das bases da modernização agrícola, que compreendia o problema do rural como um problema restrito a baixa produção e a falta de tecnologia. A segunda geração enquadrava-se na organização de ações e políticas com caracteres sociais e assistenciais, voltadas mais às consequências da modernização como a exclusão social e a notória pobreza rural.

A terceira geração de políticas públicas edificou-se na possibilidade de ampliação dos mercados, segurança alimentar e na sustentabilidade ambiental. Nesta geração, o Estado mostrou-se mais permeável e promoveu uma virada institucional nas políticas públicas ao colocar os atores sociais como atores-chave da implementação. Esta geração mais recente de políticas para a agricultura familiar possui a definidora característica de ampla articulação entre Estado e Sociedade Civil na construção das políticas ou em sua implementação (ABREU, 2014; GRISA; SCHNEIDER, 2014; FREITAS, 2015).

É ao longo desta trajetória de mudanças de concepções e representações sobre o rural e segurança alimentar e nutricional que o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) sofre modificações, em 2009, com a Lei nº 11.947. Essa Lei determina que no mínimo 30% da verba financeira repassada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para compra da alimentação escolar seja utilizada para aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar local.

Esse processo de mudança na forma de operacionalização do PNAE, com a Lei nº 11.947, pode ser compreendido como proveniente de dois elementos: primeiro, da mudança da forma de se pensar a noção de segurança alimentar e, depois, da forma de atender à reivindicação histórica da agricultura familiar pela ampliação das possibilidades de comercialização. Assim, o Estado tentou adequar uma proposta de segurança alimentar, incluindo o elemento da geração de renda por meio da ampliação dos canais de comercialização a pequenos agricultores. Desta forma, como argumentado em Villa Nueva (2007), a mudança na concepção provoca uma mudança no formato de implementação, acarretando novos desafios.

Apesar de ampliar as possibilidades de comercialização, conectar produção ao consumo e valorizar a segurança alimentar e nutricional, as novas diretrizes do PNAE

também impõem desafios à sua efetividade em âmbito local. Por isso, pensar o formato e os desafios na execução destas políticas de terceira geração é uma forma de contribuir com as lacunas do campo de pesquisa e com o aprimoramento da própria política.

A participação de diferentes atores sociais no processo de implementação implica reconhecer que a execução tenderá a ser complexa à medida que diferentes interesses deverão ser negociados para que o programa possa ser operacionalizado. Neste caso, não significa simplesmente colocar em prática as determinações do desenho institucional, mas também considerar as interações e os conflitos entre os implementadores.

Maluf (1999) também alerta sobre os desafios impostos à construção dos chamados “mercados institucionais” criados pelos programas de aquisição pública de alimentos, como o PNAE. Para o autor, a construção de mercados é um processo que engloba, além da capacitação do agente produtivo, relações sociais (muitas vezes pessoais) e elementos institucionais que conformam a atividade mercantil, sem contar que exige dos agricultores uma organização que, muitas vezes, eles não possuem.

Diante das características das políticas públicas de terceira geração, da reformulação do PNAE e os desafios aparentes da operacionalização desse novo formato do programa, este trabalho se preocupa em entender se e como o atual formato institucional do PNAE esboça uma nova geração de políticas para a agricultura familiar e identificar, na literatura brasileira, os desafios e barreiras que estão sendo enfrentados com a vinculação dos produtos da agricultura familiar local à alimentação escolar.

Destarte, inicialmente, buscou-se contextualizar e delinear a trajetória de desenvolvimento do desenho institucional do PNAE. Parte-se da hipótese que, ao mesmo tempo em que as políticas de terceira geração valorizam a participação e acrescentam à cena política novos atores sociais, complexifica-se o processo de implementação ampliando desafios relacionados à organização social dos agricultores e à dificuldade de estabelecer as conexões entre diferentes atores.

Para responder à questão proposta, procurou-se analisar a legislação pertinente e trabalhos acadêmicos que tratam do assunto. Para identificar os desafios enfrentados na implementação do PNAE, agrupou-se artigos, dissertações e teses que estudaram casos práticos de operacionalização. Observou-se que a maioria dos trabalhos analisados possuía foco nos resultados gerados. Ao analisarem os resultados, os estudos ressaltaram desafios enfrentados pelos agricultores familiares.

Este trabalho está organizado em sete sessões, além desta introdução. As duas próximas seções apresentam as mudanças nas políticas para o meio rural e a emergência de uma nova geração de políticas para a agricultura familiar, respectivamente. A seção três descreve o histórico das mudanças sofridas pelo PNAE, e as quatro e cinco focam, respectivamente na trajetória e no formato institucional da compra pública determinada pela Lei 11.947/2009. Por fim, são apresentados os desafios da prática da implementação, identificados por pesquisas recentes, e depois as considerações finais e as referências bibliográficas.

## **2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE UM BRASIL AGRÁRIO**

O debate a respeito das questões agrícolas, agrárias e rurais sempre esteve presente na cena pública, quando o assunto são as políticas e programas do Estado voltadas ao desenvolvimento. Os adjetivos que acompanham a noção de desenvolvimento caracterizam uma visão específica sobre a realidade que se quer intervir. A questão agrária, debatida por Prado Junior (1979), Veiga (1979) e Abramovay (1992) denotam a forma como as práticas econômicas e sociais relacionadas com o setor primário sofreram alterações a partir da introdução do capitalismo no campo. Constatam os autores que as alterações eram frutos da interpretação do Estado de que o problema do Brasil era o atraso do setor agrícola. Alternativas à promoção do “desenvolvimento agrário” levaram em consideração a indústria, a tecnificação e a eficiência produtiva.

A partir da década de 1930, com a ascensão das economias capitalistas e a expansão da industrialização, o governo brasileiro, diante da estratégia de substituição de importações, priorizou o fortalecimento das economias internas. A crescente industrialização e urbanização fez aumentar a demanda por produtos primários e o setor agrário, apesar de ter aumentado a produção para o mercado interno, não conseguiu responder a esta demanda, necessitando mais investimento na modernização (ABRAMOVAY, 1992; VEIGA, 2000; FAVARETO, 2007).

Neste cenário de expansão e necessidades latentes do setor agrário, prevaleceu a representação de um setor atrasado, em que a sua modernização tecnológica seria a melhor alternativa aos problemas encontrados para seguir com o modelo de desenvolvimento econômico (ROMANO, 2011). De acordo com Romano (2011), esse

período foi marcado pela ligação entre agricultura e o desenvolvimento industrial para garantir o projeto urbano e industrial do país. Inúmeras políticas seguiram essa compreensão da realidade, traduzindo-se em crédito rural, pesquisa agropecuária, financiamento de infraestruturas, apoio a exportações e expansão das fronteiras agrícolas, principalmente na Amazônia.

Imerso nesses referenciais que balizavam as estratégias de desenvolvimento, o contexto político e institucional excluía a participação dos atores vinculados à agricultura familiar, ou reconhecidos como “pequenos produtores”. Nesse período de modernização, as ações do Estado privilegiavam os médios e grandes produtores. Os representantes da sociedade civil vinculados à agricultura familiar não tiveram espaço para discutir e levar aos gestores públicos as contribuições à construção das políticas.

Com a realidade de exclusão dos pequenos agricultores do acesso às ações do Estado, cresceu, a partir de 1980, o número de organizações sindicais, instituindo um novo sindicalismo rural, com postura reivindicativa em relação ao governo federal. Novas organizações da sociedade civil surgem nesse cenário, principalmente, na década de 1980 com a constituinte de 1988. Estes “novos” atores conseguiram tornar visíveis as mazelas sociais e as precárias condições de vida dos pequenos produtores e reivindicar, ao Estado, políticas públicas adequadas às peculiaridades desse público (MEDEIROS, 2002; BONNAL; MALUF, 2009; PICOLOTTO, 2011; GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Embora “novos” atores surjam na cena política reivindicando mudanças no foco das políticas públicas, os jogos de interesse ainda permeavam a lógica de construção das ações estatais. O viés setorial era mantido por meio da influência significativa que o setor da agricultura patronal exercia perante o Estado. A imposição de ideias e formas de compreender o mundo rural deram o tom dos programas. O processo econômico de redução da intervenção do Estado e de liberalização dos mercados impulsionou mudanças na forma como se atuava junto ao meio rural, reduzindo o volume de recursos aplicados nas políticas agrícolas e facilitando o acesso e instalação de indústrias (FAVARETO, 2007; BONNAL; MALUF, 2009; GRISA; SCHNEIDER, 2014.)

Com o fortalecimento de medidas econômicas que desfavoreceram os pequenos produtores, as organizações reivindicativas, como sindicatos, ampliaram suas mobilizações a partir do início da década de 1990. Os denominados Gritos da Terra foram uma das principais marcas de mobilização em que a categoria reivindicava políticas direcionadas às suas realidades. Com a ascensão das lutas sociais e a

emergência de estudos<sup>10</sup> que definiam a importância dos pequenos produtores rurais, o Estado criou a primeira política pública exclusiva para os agricultores familiares. O Pronaf, instituído em 1995, marcou o reconhecimento, sobretudo político, de uma categoria social até então marginalizada (SCHNEIDER, 2010).

O Pronaf caracterizou-se como uma política de crédito cujo principal objetivo, declarado, era promover a inserção econômica da categoria atendida por meio do fornecimento de condições para que os agricultores familiares, em processo de inserção nos mercados, tivessem condições de se consolidar atendendo as exigências por meio da tecnificação. O crédito rural aos agricultores familiares facilitaria a inserção na lógica de industrialização, uma vez que permitiria adquirir insumos básicos, equipamentos e o processamento dos produtos (MATTEI, 2006).

Com a institucionalização do Pronaf abriu-se um caminho institucional para que novas políticas voltadas a esse público surgissem. Segundo Grisa e Schneider (2014), surgem políticas de assentamentos de reforma agrária, o Programa de Garantia de Preços Mínimos e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural. Para os autores, é nesse contexto político e institucional que se configura uma geração de políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil, com um viés estritamente agrícola, focado em crédito rural, seguro de produção e de preços; e agrário, com a política de assentamentos.

As políticas públicas acompanharam as concepções de desenvolvimento rural, nas quais o substantivo desenvolvimento estava mais ligado à noção de crescimento econômico e o rural restringia-se ao agrícola (SCHNEIDER, 2010). Porém, a própria delimitação institucional e conceitual da categoria “agricultura familiar” significou grande virada cognitiva nas políticas para o setor rural e atribuiu relevância aos modos de reprodução social. As políticas continuam vigentes atualmente, embora as referências e Leituras sobre o mundo rural tenham mudado. Como existem num contexto diferente, são constantemente aperfeiçoadas.

De acordo com Grisa e Schneider (2014), esta mudança nas políticas para a agricultura familiar encontra seu marco no início do governo FHC, com a introdução de programas de transferências de renda. Ganhou destaque o Programa Comunidade

---

<sup>10</sup> Estudos como Veiga (1991; 2000) e Lamarche (1997) passaram a demonstrar que, em países desenvolvidos, os agricultores de pequeno porte representavam grande importância no contexto rural. Além do mais, estes estudos apontavam a postura combativa dos movimentos sociais em busca de uma reforma agrária. Seria estratégico para o Estado amenizar as lutas sociais para manter a ordem social.

Solidária, que se consolidou no governo Lula (a partir de 2003) com o programa Fome Zero, demandando o Bolsa Família.

Para Suplicy e Neto (1995, p.41), o Programa Comunidade Solidária tinha suas finalidades mais voltadas à “mobilização da sociedade civil, de entidades governamentais e não-governamentais, e à integração entre os níveis federal, estadual e municipal, visando a ações conjuntas no ataque aos problemas da fome e da pobreza”. Para os autores, este programa propunha qualificar a relação entre o Estado e a Sociedade Civil, bem como buscar a maior integração entre diferentes programas governamentais de modo a convergirem em busca de melhor eficiência na ação pública de combate a pobreza.

A eleição do presidente Lula, em 2003, representou um ponto de inflexão nas políticas sociais ao colocar a questão do combate à pobreza e à fome no Brasil no centro da agenda governamental. Essa nova agenda pública é construída não só pela posse de um presidente alinhado com uma trajetória próxima a classe de trabalhadores e grupos a margem das políticas estatais, mas também com um contexto internacional de preocupação com o combate à pobreza e a aproximação e abertura com grupos de interesse que sustentavam a segurança alimentar e nutricional como crucial no combate a pobreza. No Brasil, no início dos anos 2000, um relatório da Comissão de Direitos Humanos da ONU sobre direito à alimentação expôs mundialmente o péssimo quadro da fome e da desnutrição de milhares de brasileiros na época (GRISA, 2012).

Para Suplicy e Neto (1995), as políticas de transferência de renda foram um marco no combate à pobreza. A geração de políticas com esse cunho social e assistencial impactou nos indicadores de redução de pobreza. Em 2001, o Brasil tinha 24% da população rural em condição de extrema pobreza. Esse índice caiu para 9,2% no ano de 2012. Conforme afirmam Grisa e Schneider (2014), as inegáveis melhorias nos indicadores relacionados a pobreza rural não teriam sido alcançados somente com as políticas voltadas para ações de cunho agrícola.

A inovação nessas políticas, baseadas em novas referências, está na forma de implementar as ações. A busca pela convergência entre diferentes programas e a relação mais próxima com a sociedade obedece outra lógica administrativa. As orientações para a implementação de políticas públicas levaram em consideração a transferência de responsabilidade para os municípios. Assim, quem elaborava a prioridade da ação do

Estado era o próprio município, por intermédio da municipalidade local, em parceria com entidades da sociedade civil e governo do estado.

As políticas para agricultura familiar que surgiram a partir de 2003 e se assentaram numa terceira geração de políticas, como colocado por Grisa e Schneider (2014), assumem propostas inovadoras e reconfiguram o modo de relacionamento entre atores do Estado e atores da sociedade civil. Esse quadro de alterações estruturais na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura familiar, de certa forma, pode ser considerado, como aponta Silva (2015), reflexo do processo de ruptura paradigmático e se articula, principalmente, com novas concepções de rural e de desenvolvimento, em que a participação social e a agricultura familiar são centrais para compreensão das variáveis que definem esses substantivos categóricos.

### **3 A “NOVA” GERAÇÃO DE POLÍTICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

A partir das eleições de 2002, com a vitória do presidente Lula, os movimentos sociais e organizações da sociedade civil criam expectativas de mudanças nos rumos das políticas nacionais. No comando do Partido dos Trabalhadores, partido de oposição ao neoliberalismo pregado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, Lula contemplava as reivindicações de grupos mais marginalizados. Este contexto político propiciou que novas ideias tomassem lugar na arena política e se institucionalizassem, como foi o caso da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional. Novas mudanças também se situam nas relações entre Estado e sociedade, principalmente porque novos atores entram na cena política por meio do Partido dos Trabalhadores, que acolhia lideranças sindicais e dos agricultores familiares.

O tema da fome, tratado mais ao lado do assistencialismo, se reconfigura e ganha novos contornos atrelados à segurança e soberania alimentar, com preocupação em relação ao acesso aos alimentos e na promoção de sistemas agroalimentares mais equitativos. Não bastava a discussão dos acessos aos alimentos, mas também sobre a qualidade desses alimentos e a geração de renda proveniente dessas iniciativas (GRISA, 2012).

Para Grisa e Schneider (2015), o tema da segurança alimentar ganhou força e institucionalizou-se com o reestabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e a criação do Ministério Extraordinário de

Segurança Alimentar e Combate a fome (MESA). O Fome Zero, frente a esse aparato institucional, procurava promover melhorias na renda e o aumento na oferta de alimentos básicos. Uma das vertentes do programa era articular a produção da agricultura familiar com organizações consumidoras.

Um marco do que se caracterizava como terceira geração de políticas para a agricultura familiar foi a criação, em 2003, do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O programa institui as compras públicas exclusivas da agricultura familiar, formando mercados institucionais. A ideia por trás desse programa é a geração de renda local e a segurança alimentar conectando produção e consumo. A experiência de implementação do PAA, atrelada a grande demanda das organizações de agricultores familiares pelo mercado institucional, desembocou em novos rumos em sentido ao fortalecimento desse tipo de política (GRISA, 2012).

Em 2009, com a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a partir da Lei 11.947, outro canal de conexão entre produção e consumo foi instituído, possibilitando a emergência de mais uma política em benefício dos agricultores familiares. Em maior conexão com os agricultores, estas políticas permitiram que alguns desafios fossem superados para que houvesse maior efetividade. A Lei de licitações brasileiras que rege as compras públicas significava um grande entrave à compra dos alimentos. Essa barreira foi quebrada e permitiu que as compras públicas de agricultores familiares pudessem ser realizadas apenas mediante chamada pública.

De forma a ampliar os avanços dessas políticas, em 2012, o Congresso Nacional Brasileiro vota mais uma ampliação do PAA, no qual cria uma modalidade que permite ampliar os mercados institucionais. Foi regulamentada a compra institucional de alimentos da agricultura familiar, com dispensa de licitação, pelos estados, municípios e órgãos federais da administração direta. A consolidação e ampliação destes programas tem estimulado que, por um lado, estados e municípios construam suas estratégias de compras públicas e, por outro, que as organizações de agricultores familiares passem a demandar dos órgãos públicos a construção de novos mercados (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

O conjunto de ações que se caracterizam na terceira geração de políticas para agricultura familiar foi marcado pela introdução de novos atores na cena política. Com o governo Lula e, posteriormente, Dilma, organizações dos agricultores familiares,

conselhos gestores como o Consea, estudiosos, redes de agroecologia, e outros, apareceram na cena política, demarcando um novo sistema de relações entre Estado e sociedade. De acordo com Grisa e Schneider (2014), os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar de uma postura propositiva passaram a ser parceiros na execução das políticas públicas.

O molde de parceria com as organizações sociais significava envolvê-las no processo de execução e formulação das ações, o que Bolter (2013) chamou de co-gestão. Grisa e Schneider (2014) colocam que, até a década de 1990, as políticas eram objeto de reivindicação das organizações; na década de 2000, as organizações sociais atuavam mais na implementação, o que demarcou maior permeabilidade do Estado. As mudanças de ideias que provocaram mudanças na forma de ação do Estado são incorporadas às políticas públicas, transformando-as e alterando os sentidos de ação, assim como poderemos ver analisando algumas mudanças ocorridas no PNAE, ao longo do tempo, até chegar na compra de alimentos da agricultura familiar.

#### **4 A TRAJETÓRIA HISTÓRICA DO PNAE**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é a maior e mais antiga política pública na área de alimentação e nutrição no Brasil e um dos maiores programas de alimentação escolar do mundo, constituindo uma estratégia de segurança alimentar e nutricional que se orienta pelos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Foi implantado no Brasil, oficialmente, em 1955, e tem como objetivo contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo (BRASIL, 2014).

É gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos (VILLAR et al., 2013; FNDE, 2015). Em 1955, o Decreto nº 37.106/55 instituiu a Campanha de Alimentação escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. Com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional, o decreto nº 39.007, de 1956, passou a denominar essa campanha de

Campanha Nacional de Alimentação escolar (CNME). No ano de 1965, o nome da CNME foi alterado para Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), pelo Decreto nº 56.886/65, tendo recebido a ajuda de programas americanos, como o “Alimentos para a Paz” (financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional – USAID), o Programa de Alimentos para o Desenvolvimento (voltado ao atendimento das populações carentes e à alimentação de crianças em idade escolar) e o Programa Mundial de Alimentos – PMA (da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação – FAO/ONU). A partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). E, somente em 1979, passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (FNDE, 2015).

Desde sua criação até 1993, a gestão do PNAE era centralizada. Os cardápios eram planejados pelo órgão gerenciador, os gêneros adquiridos via processo licitatório (de um conjunto selecionado de poucas empresas) e a distribuição era realizada para todo o território nacional. Esse sistema absorveu o maior volume dos recursos financeiros do programa, afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções (sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos dos alimentos, entre outros). A alimentação oferecida não condizia com os hábitos dos alunos, pois os cardápios eram padronizados, e havia grandes perdas e deterioração dos alimentos, comprometendo a universalidade e equidade no atendimento aos beneficiários transferidos (SPINELLI; CANESQUI, 2002; FNDE, 2015; TRICHES, 2015).

A solução encontrada foi à descentralização dos recursos financeiros destinados à alimentação escolar dos municípios. Gradativamente, houve a mudança nesse sistema, com a intermediação das Secretarias Estaduais de Educação e a adesão voluntária dos municípios, desde que fossem garantidos os pré-requisitos essenciais à administração do Programa (SPINELLI; CANESQUI, 2002).

Em 1994, a Lei nº 8.913 promoveu a descentralização dos recursos, ficando a execução do programa sob responsabilidade das Secretarias de Educação dos municípios, dos Estados e do Distrito Federal. As prefeituras executavam o programa, devendo para isto comprovar capacidades institucionais. Suas funções eram elaborar os

cardápios, adquirir os alimentos, realizar o seu controle de qualidade (articuladas com a Vigilância Sanitária e inspeção agrícola), criar o conselho de alimentação escolar e prestar contas dos valores transferidos (SPINELLI; CANESQUI, 2002; DOMENE, 2008; FNDE, 2015).

Com isso, o governo esperava dinamizar as economias, porque aproximava a responsabilidade da compra ao poder local. A Medida Provisória nº 2.178, de 28/06/01 instituiu a aplicação de 70% dos recursos transferidos pelo governo federal na aquisição de produtos básicos, além do respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local. As compras seriam realizadas por meio da Lei de Licitações, a 8.666 (PEIXINHO, 2013). De acordo com Triches e Grisa (2015), a descentralização e a compra por meio da Lei de Licitações realmente alterou quem compra, porém não houve grandes alterações a respeito dos fornecedores, ou seja, de quem se comprava. Em 1998, por meio da Medida Provisória nº 11.784, instituiu-se a obrigatoriedade de que os cardápios fossem elaborados por nutricionistas, levando em conta “os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semielaborados e aos in natura”. Porém, o objetivo do governo ainda era de redução de custos, ou seja, o modelo de compra e a lógica permaneciam os mesmos.

Em 2003, a criação do PAA contribuiu para mudanças significativas no cardápio da alimentação escolar. De acordo com os estudos de Turpin (2008), essa nova prática também contribuiu para a valorização de hábitos alimentares regionais, valorização da agricultura familiar e da educação alimentar. A mudança<sup>11</sup> mais significativa foi a aprovação, em 16 de junho de 2009, da Lei 11.947, que trouxe avanços para o PNAE, expandindo o programa para toda a rede pública de educação básica e garantindo pelo seu artigo 14, que no mínimo 30% do total dos recursos financeiros repassados pelo Governo Federal aos estados e municípios devem ser gastos na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Outra grande alteração diz respeito à lógica da compra. O critério menor preço deixa de ser o principal e a preferência se dá por produtos locais e da safra. Os cardápios regionalizados respeitam a cultura local e, em geral, têm maior aceitação por parte dos estudantes. Os preços passam a ser os praticados no âmbito local, utilizando os valores de referências já executados por outros programas de compras ou provenientes de pesquisa no mercado local ou regional.

<sup>12</sup> A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, define como agricultor familiar e empreendedor familiar rural “aquele que pratica atividades no meio rural e não detenha área maior do que quatro módulos fiscais,

A importância atual do PNAE para a agricultura familiar pode ser expressa nos valores disponíveis para a aquisição dos gêneros alimentícios. De acordo com dados disponíveis no site do FNDE (2016), em 2012 foram comprados R\$ 364.001.605,08 em produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Em 2013, esse número evoluiu para 563.962.961,07. Em 2015, foram repassados um total de R\$ 3.759.789.067,20 a municípios para a alimentação escolar. Esse montante sinaliza que, se cumprissem as exigências dos 30%, no mínimo, mais de 1 bilhão de reais teria sido destinado aos produtos da agricultura familiar.

Vale ressaltar que o mercado institucional criado com o PNAE impõe também enorme desafio para as organizações produtivas da agricultura familiar. A operacionalização dessa política é bastante complexa, pois envolve diversos setores do governo e da sociedade, nos âmbitos municipal, estadual e federal. E, para que essa operacionalização ocorra de forma adequada, é fundamental que existam condições favoráveis nas diversas esferas que estão envolvidas, tanto com a alimentação escolar como com a agricultura familiar. Vejamos então como está estruturada a forma de operar localmente o programa, levando em consideração as determinações das Leis e decretos já citados.

## **5 A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Com a descentralização do PNAE, estados, Distrito Federal e municípios se responsabilizaram pela alimentação escolar dos alunos da rede pública de ensino. O governo federal auxilia financeiramente nesse objetivo por meio da transferência de recursos, em caráter suplementar. O FNDE é quem repassa, no âmbito federal, esses recursos. Como autarquia, o FNDE também é que cria normas, acompanha e fiscaliza o PNAE, avaliando sua eficiência e eficácia. A transferência dos recursos do FNDE é realizada de forma automática para as entidades executoras (EEX). As EEX são quem complementam o recurso, executam o recurso e prestam contas, sendo consideradas entidades executoras as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, as

---

utilize predominantemente mão de obra da própria família, tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo, e dirija este com sua família”

prefeituras municipais, as creches, as escolas federais ou suas mantenedoras (FNDE, 2008).

A operacionalização do PNAE pode ocorrer de forma centralizada, quando a EEX recebe os recursos do FNDE, compra os alimentos de acordo com a legislação e repassa para as escolas. Na forma semi-descentralizada, a EEX recebe os recursos, compra e repassa os alimentos não perecíveis, e repassa um montante de recurso para as escolas comprarem os alimentos perecíveis; ou a EEX recebe os recursos e repassa os gêneros alimentícios às escolas rurais e transfere o recurso financeiro para as escolas urbanas realizarem a compra. A operacionalização, embora não seja mais usual, pode ocorrer de forma terceirizada, na qual a EEX pode contratar uma empresa para fornecer as refeições para os estudantes das escolas públicas beneficiárias do PNAE. Por último, existe a forma descentralizada, em que a EEX repassa os recursos às escolas que podem efetuar as compras de gêneros alimentícios, obedecendo as normas de compra pública (FNDE, 2008).

A Lei 11.947/2009 reconfigura o desenho da aquisição, colocando em cena a aquisição da agricultura familiar. As entidades executoras passam a comprar os alimentos. As prefeituras, no âmbito municipal, ou as escolas estaduais, no âmbito estadual, elaboram chamadas públicas para que localmente possam adquirir produtos da agricultura familiar.

De acordo com Mattei (2007), o Estado precisou criar um marco jurídico que garantisse a inserção dos agricultores familiares no processo de compra governamental de alimentos. A instituição do PAA foi um marco que permitiu a desburocratização dos processos de compras de gêneros alimentícios e possibilitou a presença do Estado no apoio à demanda histórica pelo apoio à comercialização.

A Lei 11.947/2009 permitiu que o gestor público dispensasse o processo licitatório e utilizasse as chamadas públicas, o que foi normatizado pelo FNDE pela resolução 38 de 2009. A seguir veremos como as resoluções federais e Lei citada estabelecem os passos necessários para que as aquisições da agricultura familiar aconteçam.

## **5.1 O formato da aquisição dos alimentos da agricultura familiar**

A resolução FNDE n° 26 de 2013 define que podem fornecer produtos para o PNAE os grupos formais da agricultura familiar com DAP (Declaração de Aptidão ao

PRONAF) jurídica e grupos informais, desde que os agricultores e agricultoras familiares tenham a DAP física, sendo que o limite individual de venda do agricultor familiar para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por DAP/ano a ser controlado pelo FNDE e pela Secretaria Especial da Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Rural (extinto MDA), conforme Acordo de Cooperação firmado entre esses. É importante ressaltar que este valor de vinte mil reais foi estabelecido a partir de 2012. Em 2009, quando foi promulgada a Lei 11.947, o limite era de R\$ 9.000,00 (nove mil reais), porém, após a reivindicação das organizações representativas da agricultura familiar o valor foi ampliado.

Os consumidores são as EEx, ou seja, as instituições que integram as redes públicas de ensino federal, estadual e municipal, que recebem recursos diretamente do FNDE. As secretarias estaduais de educação, as secretarias municipais de educação e as escolas federais são as E Ex.

Além dos agricultores e das entidades executoras (produtores e compradores), outros atores definidos como Entidades Articuladoras (EA) são definidos pela resolução que rege as operações do PNAE. As EA são entidades representativas da agricultura familiar, cadastradas no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), Sindicato de Trabalhadores Rurais e de Trabalhadores da Agricultura Familiar (Sintraf) e entidades credenciadas pelo MDA para emissão da DAP, como as Emater. Essas entidades podem assumir a responsabilidade de articular e assessorar os agricultores em relação ao processo de venda.

A compra pública dos gêneros alimentícios é realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. Quando os agricultores locais não atenderem a demanda das escolas, a compra poderá ser complementada com a aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares da região, território rural, estado e país.

O processo de operacionalização da Lei no âmbito municipal perpassa inicialmente pela disseminação da importância do cumprimento do que determina a legislação, ampliando as possibilidades comerciais para os produtores e diversificando a alimentação por parte dos consumidores. O primeiro passo para que a compra seja efetiva é a elaboração do cardápio escolar que deve ser realizada pelo nutricionista responsável (responsável técnico). O responsável pela elaboração dos cardápios deve levar em consideração os produtos que são produzidos localmente, normalmente substituindo algum produto adquirido anteriormente por produto local, exemplo da

batata inglesa que pode ser substituída pelo inhame. Para que isso ocorra, é necessário fazer o levantamento do que é produzido ou tem potencial de produção local. Este levantamento pode ser realizado junto as organizações de produtores, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater) ou Secretaria de Agricultura (BRASIL, 2014).

Verifica-se que, nesta etapa inicial, a conexão e troca de informações entre diferentes atores é crucial para o estabelecimento de um cardápio, logo de uma demanda, que seja condizente com a realidade dos agricultores e com a cultura alimentar dos escolares. A própria ideia do programa, de conectar produção ao consumo, agricultores familiares às escolas, pressupõe a construção de vínculos e redes para que seus objetivos sejam cumpridos com êxito. Outro ponto de igual relevância é a indução de organizações coletivas, cooperativas e associações. Segundo dados fornecidos pelo MDA em 2016, o número de DAPs jurídicas saltou de 91, em 2009, quando a Lei foi sancionada, para 6.414, em 2016. Esta evolução do número de organizações formais com DAPs é consequência, sobretudo, da nova geração de políticas públicas.

A Lei 11.947/2009 estimula a criação de cooperativas e associações ao estimular a organização formal dos agricultores. A ideia-força sobre esse incentivo é que organizações formais facilitam o processo de venda, mas também que possuem maior capacidade administrativa, comercial e de infraestrutura. No entanto, questiona-se até que ponto as organizações foram criadas unicamente para esse fim e conseguem transcender a mera formalidade da pessoa jurídica e de fato desenvolverem suas capacidades.

De acordo com a Lei 11.947/2009, a aquisição dos gêneros alimentícios pode ser realizada dispensando o procedimento licitatório, desde que os preços pagos aos agricultores sejam compatíveis com os preços do mercado local e, desde que os alimentos adquiridos estejam dentro das exigências de qualidade estabelecidas pelas normas vigentes. Estes elementos são direcionadores das formas de construção do mercado institucional, estabelecendo padrões de comportamento que assegurem direitos no estabelecimento de compra e venda. São criados mecanismos que permitem a dispensa de licitação de modo a democratizar e descentralizar as compras públicas, criando os mercados locais em direção a uma alimentação mais adequada e ao fortalecimento da produção local de alimentos.

Os contornos institucionais da compra de alimentos da agricultura familiar estão delimitados pela Resolução CD/ FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica, no âmbito do PNAE. É com base nessa resolução que são definidas as etapas e o modo de funcionamento da compra dos gêneros alimentícios para a alimentação escolar. Na própria resolução há um indicativo da necessidade da intersetorialidade e da conexão de vários atores para que sejam operacionalizadas as diretrizes do programa, ao considerar que “é por meio de ações articuladas entre educação, saúde, agricultura, sociedade civil, ação social, entre outros, que o PNAE consegue ser executado”.

A prioridade de venda dos gêneros alimentícios será concedida, primeiramente, para os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas; posteriormente, a prioridade é adquirir os gêneros alimentícios de fornecedores certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003. Não havendo estes dois grupos de fornecedores ou não sendo satisfeita a demanda local, prioriza-se a compra dos grupos formais sobre os grupos informais (agricultores que possuem DAP Física, mas estão organizados em grupos, embora não sejam formalizados), e estes sobre os agricultores individuais.

Para que as compras sejam efetivadas, as entidades executoras devem publicar os editais das chamadas públicas para a aquisição dos gêneros alimentícios em jornal local e em mural público. Uma determinação do Art. 26 da resolução nº26 do FNDE é que as entidades divulguem junto às organizações locais da agricultura familiar, mobilizando-as para o edital, assim como se deve divulgar aos órgãos de assistência técnica e extensão rural local que apoiam os agricultores. Esta é uma estratégia, prevista em Lei, para facilitar a comunicação e o fluxo de informações sobre o processo de compra dos alimentos. A circulação da informação é crucial para conectar pessoas e instituições em torno do PNAE.

Essas normas que regulam a venda dos alimentos oriundos da agricultura familiar estão todas descritas pela Resolução nº 4/2015, do Conselho Deliberativo do FNDE. As resoluções que regulamentam essa venda balizam-se primeiro pela própria noção de “agricultura familiar”. De acordo com a Lei nº 11.326 de 2006, agricultor familiar e empreendedor familiar rural são considerados aqueles que praticam atividades no meio rural, possuem área de até quatro módulos fiscais, mão de obra da

própria família, renda familiar vinculada ao próprio estabelecimento e gerenciamento do estabelecimento ou empreendimento também pela própria família. Outras categorias de trabalhadores em áreas rurais também são considerados agricultores familiares: silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, indígenas, quilombolas e assentados da reforma agrária.

Todas as cartilhas de orientação da compra de alimentos da agricultura familiar definem os passos básicos necessários para a realização do processo, conforme as prescrições das referidas legislações. A primeira ação para que se efetive a compra institucional em nível local é a definição dos recursos orçamentários disponíveis. As entidades executoras precisam, inicialmente, analisar os valores repassados pelo FNDE e definir o percentual a ser utilizado para a compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar. As informações orçamentárias servem para que a chamada pública possa ser elaborada e os cardápios construídos.

Frente ao planejamento dos recursos disponíveis e aos cardápios da alimentação escolar, a entidade executora precisa mapear os produtos da agricultura familiar. Nota-se o protagonismo das entidades executoras, normalmente secretarias de educação. De acordo com a própria Resolução nº 4/2015, do Conselho Deliberativo do FNDE, um dos passos mais importantes para a efetivação da compra institucional é a “articulação entre os atores sociais”. De acordo com a resolução supracitada, para identificar a diversidade e quantidade dos produtos ofertados pela agricultura familiar local que podem ser utilizados na alimentação escolar, a secretaria de educação, em conjunto com a nutricionista, deve ter contato com conselhos gestores, grupos de agricultores, outras secretarias e órgãos de assistência técnica e extensão rural para solicitar o mapeamento dos produtos, que sobretudo predispõe de um planejamento da produção e colheita dos produtos locais.

Com o mapeamento dos gêneros alimentícios produzidos localmente e com o planejamento da produção, a secretaria de educação local elabora os cardápios com base nos produtos locais, considerando a sazonalidade e a disponibilidade. Desta forma, o cardápio é adaptado às especificidades locais de modo a atender a oferta local e inserir os produtos na alimentação escolar. Uma questão adicional a esse processo são as próprias características da agricultura como a sazonalidade os problemas derivados de pragas e questões climáticas podem afetar a produção. Para que na ocorrência dessas questões não haja prejuízo, a Lei admite a flexibilização na compra. Na Resolução nº

4/2015 do Conselho Deliberativo do FNDE, prescreve-se que os gêneros alimentícios definidos na chamada pública possam ser substituídos quando houver necessidade, desde que os produtos substituídos sejam correlatos nutricionalmente e que a substituição seja atestada pelo responsável técnico.

Todas as informações de preço devem constar nas chamadas públicas, que por sua vez precisam ter informações suficientes para que os agricultores formulem corretamente seus projetos de venda. O projeto de venda é um planejamento de quantidade, tipo e cronograma de entrega. Em todas as etapas da compra institucional, principalmente na elaboração do projeto de venda, as resoluções admitem a necessidade de mobilização de parceiros para a concretização da etapa.

A entrega dos produtos nas escolas é outra etapa que carece atenção. No ato da entrega dos produtos, o grupo de agricultores deve obter um termo de recebimento assinado pelo representante da entidade executora. Essa é a garantia formal e contratual do fornecimento. Termo de recebimento é o instrumento que atesta que os produtos entregues estão de acordo com o cronograma previsto no contrato e dentro dos padrões de qualidade exigidos. O grupo de agricultores também precisa emitir uma nota fiscal, no caso de grupo formalizado, ou nota avulsa para a prestação de contas por parte da entidade executora.

Todo esse fluxo de processos e informações prescritos e orientados pelas resoluções podem se deparar, na prática de sua implementação, com contextos desfavoráveis que implicam em desafios para a efetivação da compra pública. A necessária articulação pode não acontecer, a Entidade Articuladora pode não existir e os agricultores podem não estar dispostos a se organizarem para a venda. Isso quer dizer que, embora a oportunidade aberta para a agricultura familiar signifique um imenso avanço, a prática de sua implementação pode estar sendo permeada por desafios. Veremos o que a literatura brasileira tem a revelar sobre quais desafios são esses.

## **6 DESAFIOS À COMPRA INSTITUCIONAL DE ALIMENTOS: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA**

No Brasil, a compra pública de alimentos dos agricultores familiares tornou-se instrumento de políticas públicas para suprir a histórica reivindicação do setor sobre a ampliação das oportunidades de comercialização dos produtos. Os agricultores familiares, incluindo assentados de reforma agrária, quilombolas e populações

tradicionais, possuem grandes dificuldades para acessar mercados e conseguir preços compensadores sem a necessidade de passar por atravessadores. Esse ciclo de problemas contribui para a manutenção da pobreza rural, logo, oportunidades de ampliação de mercado, como os mercados institucionais criados por programas como o PAA e o PNAE, são importantes estratégias de combate à pobreza promovidas pelas compras públicas de alimentos.

Diversos trabalhos, como os de Froerhlich (2010), Triches (2010), Wegner (2011), Villa Real (2011), Assao (2012), Januário (2013), Costa (2013), Fernandes (2013), Noronha (2013), Abreu (2014), Cunha (2015) e Silva (2015), Santos (2016) notaram que a efetividade da compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar para a alimentação escolar é permeada por desafios. Dentre esses autores, Triches (2010), Wegner (2011), Januário (2013), Cunha (2015) e Silva (2015) sugerem que, frente a essas dificuldades, sejam aprofundados o contraste entre políticas públicas e o capital de relações entre os atores na construção e institucionalização desse mercado. Para esses autores, uma aproximação mais profícua entre os atores resultaria num processo mais eficaz em direção à compra pública.

As barreiras à efetivação da aquisição dos alimentos identificadas nos diversos trabalhos derivam de várias ordens, as quais procuraremos categorizar ao final desta seção. Ammons (2004) traça uma tipologia de barreiras de desempenho de organizações de interesse social que nos servirá de inspiração. Para este autor, as barreiras podem ser divididas em três categorias: ambientais, organizacionais e individuais.

As barreiras ambientais situam-se no âmbito macro, sendo exemplos os fatores políticos e as características locais. As barreiras organizacionais dizem respeito à qualidade das organizações em termos de suas estruturas e capacidades. As barreiras individuais são atribuídas a características dos indivíduos que compõem a organização, levando em consideração comportamentos e atitudes. Cançado et al. (2013), ao utilizar esta tipologia de barreiras, argumentam que é aplicável a diversos casos de organizações sociais e também de políticas públicas; como usado por Santos (2016), que identificou as barreiras para o desempenho de cooperativas da agricultura familiar em Canaã e Muriaé no acesso aos mercados institucionais. No caso PNAE, olhar para as barreiras pode ajudar a focar o olhar sobre as condições do contexto, a estrutura das organizações e a predisposição dos agricultores.

A questão é elencar as barreiras trazendo elementos de contribuição para (re)pensar a compra institucional de alimentos da agricultura familiar, pois, de acordo com Triches (2015, p.186), a elucidação das barreiras e os desafios de implementação da compra pública de alimentos da agricultura familiar ajudariam a explicar por que as compras públicas “continuariam sendo mais uma inspiração do que a realidade na organização do setor público”.

Bittencourt (2007) salienta que, na descentralização do PNAE, um dos maiores desafios é o regular e pleno funcionamento do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), para potencializar o controle social dos recursos. O CAE, que ganhou proeminência com a descentralização do PNAE, é um importante instrumento para a discussão dos desafios e a transparência do processo de aquisição pública de alimentos para a alimentação escolar. Outros trabalhos, como os de Triches (2010) e de Silva (2015), apontam que tanto o CAE quanto o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) se tornaram os dois espaços públicos em que a Lei nº 11.947, de 2009, é tema recorrente. As pesquisas supracitadas indicam que o fortalecimento e a efetividade do funcionamento dos conselhos podem melhorar a circulação de informações, bem como a superação de barreiras na direção do cumprimento dos 30%.

Para Villa Real (2011), Assao (2012), Costa (2013) e Noronha (2013), o percentual de 30% dos recursos do FNDE a ser utilizado com produtos da agricultura familiar ainda não está sendo cumprido em todas as localidades, em virtude da falta de informação dos agricultores familiares, que desconhecem a possibilidade de atuação na alimentação escolar. Esse e muitos outros desafios e barreiras à implementação da Lei estão atrelados à adequação dos agricultores às exigências do programa. No entanto, trabalhos como o de Triches (2010) e Fernandes (2013) salientam que o desenho institucional da compra de alimentos da agricultura familiar, embora deva ser considerado um grande avanço em termos de políticas para esse público, precisa levar em conta a realidade da produção agrícola, flexibilizando a burocracia para facilitar o processo de compra e venda.

Nesse sentido, segundo Froerhlich (2010), uma importante barreira é a burocracia para a inserção dos alimentos da agricultura familiar na alimentação. No município de Tapes (RS), analisado pela pesquisa da autora, foi necessária a sensibilização dos educadores escolares e dos técnicos responsáveis, pois eles apresentavam resistência a

determinados produtos e suas características. Também houve desconfiança dos agricultores em fornecer para o governo local devido ao receio de não serem remunerados pelo produto entregue. Abreu (2014) destacou, em seu trabalho, que a desconfiança, por parte dos gestores, sobre a capacidade dos agricultores familiares em entregar os produtos com a qualidade, quantidade e regularidade necessárias ao atendimento da alimentação escolar, provocou resistência em apoiar a produção e auxiliar na superação de barreiras.

Costa (2013) analisou que a atuação dos nutricionistas, nos municípios, necessita de aprimoramento, diante do reduzido número de profissionais por localidade. O nutricionista acaba tendo ainda mais trabalho no processo de elaboração do cardápio escolar, mas precisa analisar a oferta local e adaptar o cardápio para se adequar ao que os agricultores podem entregar. O trabalho também aponta que o armazenamento de gêneros alimentícios compõe o rol de dificuldades dos municípios para execução do programa de alimentação escolar, visto que, por vezes, não dispõem de local adequado, profissionais capacitados para realizar a inspeção higiênico-sanitária, controle de entrada e saída e meios para distribuição dos alimentos às unidades executoras.

Como relatado por Turpim (2008) e Froerhlich (2010), o simples apoio político da administração pública municipal pode ajudar a superar diversas barreiras e a consolidar o mercado institucional. Porém, outros desafios poderiam ser previstos pelo próprio desenho do programa, como o apoio técnico aos agricultores no processo de planejamento da produção, a construção dos projetos para atender às chamadas públicas e o apoio à gestão de suas organizações. Nessa direção, Andrade Júnior (2009) argumenta que a inexistência, em algumas localidades, de políticas de extensão rural acarreta em desafios para prosseguir com a produção em escala e quantidade, e mesmo para vencer as burocracias impostas pelo sistema de compra institucional local de alimentos. O autor ainda expõe que o formato do programa exige certa organização e habilidades que os agricultores, em geral, não possuem, mas não garante a contrapartida para que eles consigam se organizar e desenvolver suas capacidades de forma efetiva.

A “desorganização dos agricultores” foi a principal barreira encontrada por Costa (2013, p.119) e apontada por todos os outros trabalhos citados nesta seção. A “desorganização”, nesse caso, está atrelada ao processo de organizar e não a uma pessoa jurídica, pois a pesquisa aponta que os agricultores possuem pouca organização dos processos para a entrega dos alimentos e uma grande deficiência nas organizações

formais, como as cooperativas e associações. A pesquisa de Triches (2014) apontou que a Lei nº 11.947/2009 impulsionou e tem impulsionado a constituição de cooperativas em todo o Brasil, mas a autora questiona a capacidade dessas organizações em operar as burocracias e exigências do PNAE.

Essa barreira pode ser melhor compreendida a partir das discussões de Freitas e Freitas (2011), que identificam as implicações negativas da imposição de organizações coletivas somente para acessar programas públicos. Para os autores, a formalização de organizações locais induzidas pelo acesso a certos benefícios podem apenas artificializar estruturas sociais, não contribuindo com as demandas locais, nem atendendo às exigências dos programas públicos. Nesse sentido, o trabalho indica que os problemas derivados da “desorganização” não são simplesmente satisfeitos com a constituição de organizações meramente formais.

Sobre esse entrave, o trabalho de Costa, Amorim Jr. e Silva (2015) apresenta um conjunto de análises sobre os desafios enfrentados pelas cooperativas e associações ao se comprometerem com o mercado de compra de alimentos para a alimentação escolar. Para os autores, esses desafios são referentes à assistência técnica, adequação sanitária, gestão e logística. Esses eixos também são discutidos por outros autores, mas, neste trabalho, especificamente, o foco foram as cooperativas, mostrando que a “desorganização” pautada por Costa (2013) é um elemento determinante do processo de fornecimento de alimentos.

Essa barreira de organização é igualmente apresentada por Triches (2010). A autora considera três grandes barreiras a serem superadas, sendo estas: a burocracia dos processos de aquisição pública, a organização dos agricultores e a formalização das agroindústrias. Ela ainda argumenta que as burocracias nos processos de aquisição pública, já flexibilizadas ao excluir a exigência de licitação, ainda podem acarretar entraves para a consecução da proposta. Em termos de organização dos agricultores, refere-se à capacidade desses em organizar o processo de produção (quantidade e regularidade) e logística. Quando desprovidos de recursos para viabilizar esses processos, a entrega dos alimentos fica comprometida e, caso a existência de associações ou cooperativas seja apenas mera formalidade, a organização não atuará como agente econômico de mercado. Segundo Triches (2010), o apoio estatal, nesse caso, pode ser fundamental para superar os desafios da conexão da produção ao consumo.

No que tange à formalização das agroindústrias, encaixa-se o conjunto de fatores que se referem a questões sanitárias. Para serem entregues à alimentação escolar, tanto os alimentos processados ou de origem animal, como o estabelecimento de produção, precisam ser devidamente registrados, de forma que estejam aptos, do ponto de vista fiscal, ambiental e sanitário, para serem entregues. Para Triches (2010), a dificuldade está na mudança das concepções e das estruturas regulamentares vigentes, principalmente no quesito da qualidade sanitária, objetivando ultrapassar as barreiras de entrada do agricultor ao PNAE. Dado que as regulamentações que imputam à pequena produção sejam as mesmas regras das indústrias de grande produção, a comercialização já fica comprometida, dificultando a entrada de agricultores familiares nesse mercado com produtos dessa categoria.

Outro desafio que se impõe é a regulação da qualidade, pois o modelo normalmente exigido e concebido é um produto padronizado, como impera nas grandes cadeias agroalimentares. Produtos oriundos da agricultura familiar podem ter outras formas, e a qualidade é verificada e analisada sobre outras perspectivas. Assim, a interpretação que se possui de qualidade é determinante para a aceitação de certos produtos (TRICHES, 2010).

Triches (2010) ainda levanta outra questão abordada também por Turpim (2010): a de que o agricultor, em sua inserção no mercado institucional, deixa de ser apenas agricultor, para se tornar administrador, pois precisa possuir e fornecer uma completa documentação, preencher os formulários exigidos pelo programa e participar de processos complexos de compra pública. Certas habilidades precisam ser desenvolvidas para se estabelecerem no mercado.

Praticamente todos os trabalhos têm identificado que a construção do mercado institucional nos municípios é uma tarefa coletiva, em que gestores, diretores, nutricionistas, técnicos em alimentação escolar, conselheiros, agricultores familiares e extensionistas rurais precisam atuar juntos, para que o resultado da política seja alcançado. Frente a essa observação, Assao (2012) preconiza que esses atores, definidores das ações locais, construam espaços para o diálogo entre os diferentes setores e atores, rompendo barreiras e obstáculos, estabelecendo parcerias e a intersetorialidade.

Frente a essa discussão e de forma a dinamizar a compreensão sobre as barreiras, procuramos elenca-las de forma categórica, denotando características aos tipos de

desafios impostos à aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para abastecer a demanda da alimentação escolar. Compreende-se, analiticamente, cinco tipos de barreiras apresentadas pela literatura – Produtiva, Institucional, Organizacional, Política e Cognitiva –, agrupadas na Quadro 1, a seguir:

Quadro 1: Barreiras à compra pública de alimentos

<b>Barreira</b>	<b>Especificações</b>
<b>Produtiva</b>	As barreiras de ordem produtiva referem-se aos desafios da própria produção local em conseguir atender à demanda da alimentação escolar.
	Andrade Júnior (2009) e Turpim (2010) são exemplos de trabalhos que levantam essa questão e atrelam que a baixa capacidade produtiva tem sido entrave para alguns municípios conseguirem efetivar as compras governamentais de alimentos. Vale salientar que Triches (2015) pondera que, apesar de a questão produtiva ser barreira em alguns locais, ela não se apresenta como a principal questão a ser tratada para melhorar o desempenho das compras públicas.
<b>Institucional</b>	As barreiras de ordem institucional assentam-se no tocante ao aparato institucional, que dá formato ao mercado institucional, sendo o desenho de implementação do programa, as leis, as burocracias e as normas estabelecidas e/ou criadas pelos atores locais.
	Trabalhos como os de Assao (2012), Triches e Schneider (2010); Turpim (2010), Triches (2010; 2015) e Santos (2016), apontaram para inúmeras barreiras relacionadas à adequação sanitária e ambiental, à regularização das agroindústrias, à burocracia ao gerenciamento dos processos de compras públicas e aos funcionamentos dos conselhos gestores. Turpim (2010) e Triches (2010) apontam que esse tipo de barreira é mais comum devido ao distanciamento entre as experiências locais e as exigências de acesso aos programas públicos, mas que a adaptação das exigências às potencialidades locais ocorre, podendo levar ao aprendizado social e à superação de entraves. Mediante o aprendizado e a consolidação das interações sociais, os atores podem criar mecanismos institucionais, regras formais e informais, que determinam uma melhor maneira de executar o programa. Nesta seção, se encaixam as barreiras relacionadas ao controle social, ou seja, às dificuldades de criação de mecanismos que garantem que aquilo que está sendo vendido é mesmo produzido pelos agricultores e não comprado de terceiros.
<b>Organizacional</b>	As barreiras de ordem organizacional referem-se à capacidade dos agricultores de se organizarem (logística, armazenamento, planejamento da produção, etc.) para atender às exigências da compra pública de alimentos, bem como o desenvolvimento de suas formas organizacionais, identificadas como cooperativas e associações.
	As barreiras de ordem organizacional são apontadas por trabalhos como os de Turpim (2010), Freitas e Freitas (2011), Costa (2013), Triches (2014), Costa, Amorim Jr. e Silva (2015) e Santos (2016). Triches (2014), por exemplo, levanta o argumento de que a Lei nº 11.947/2009 tem impulsionado a formalização de cooperativas por todo o país e Freitas e Freitas (2011) questionam a qualidade e a potencialidade das organizações induzidas apenas para acessar políticas públicas. Dessa forma, as barreiras que se encaixam nessa categoria se enquadram nas habilidades dos agricultores em gerirem a organização cooperativa ou associativa e manterem regras bem estabelecidas de condução de suas ações coletivas.
	As barreiras de ordem política referem-se ao apoio local da administração pública e dos órgãos interessados na compra pública de alimentos.

<b>Política</b>	É importante comportar aqui as barreiras impostas pelos conflitos políticos locais e pela capacidade institucional da municipalidade de contribuir com o processo. Trabalhos como os de Froerhlich (2010) e Turpim (2010) identificaram que o simples apoio político da administração pública municipal tem sido fundamental para a consolidação da Lei nº 11.947/2009. Porém, em muitos municípios, ainda existe a falta de apoio político devido a rixas partidárias e outras questões relacionadas. Dessa forma, problemas derivados da falta de apoio e de comprometimento das autoridades e demais organizações locais se enquadram nessa categoria.
<b>Cognitiva</b>	<p>Essa categoria de barreira refere-se às experiências e representações sociais que compõem um aparato de elementos simbólicos que permite aos indivíduos a criação de conhecimento e a determinação de suas escolhas.</p> <p>Embora nenhum dos trabalhos citados tenham explicitamente desenvolvido a questão cognitiva como categoria de análise, fez-se mister apresentá-la como tal. Ao longo da análise dos trabalhos estudados sobre o PNAE, muitos foram os relatos sobre barreiras oriundas da forma como certos atores pensavam e representavam o programa. Isso remete aos sentidos atribuídos pelos atores, em relação à experiência de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Logo, os componentes motivacionais e aspectos relacionados à cognição estariam presentes na própria construção do formato do mercado institucional. Essa categoria torna-se relevante se considerarmos que os indivíduos se orientam por essas visões de mundo e conhecimentos construídos. Essa noção vai de encontro às formulações teóricas de Bourdieu (1996), para quem a representação sobre uma realidade altera a ação sobre essa realidade. Nesse sentido, os discursos e as narrativas traduzidos em ideias e visões de mundo são importantes para nossa compreensão sobre as escolhas e decisões. Trabalhos como o de Abreu (2014) destacaram como a “desconfiança” em relação aos pagamentos por parte do poder público levou agricultores a não aderirem à venda de alimentos para as escolas. Da mesma forma, a impressão negativa dos diretores escolares em relação aos produtos dos agricultores familiares transformou-se em entrave à efetividade do programa. O trabalho de Triches (2010), ao elencar a questão da qualidade, aborda que os discursos e significados em torno da qualidade levaram muitas escolas a excluírem produtos saudáveis, tendo como base um padrão determinado pela padronização dos produtos.</p>

Fonte: Elaboração própria

É importante compreendermos que as barreiras são, de fato, restrições encontradas na realidade local, sejam elas relacionadas à comunicação, à infraestrutura, à condição social local ou às conexões e parcerias estabelecidas. Algumas barreiras apontadas são de dimensão individual, como apontado em Santos (2016). Nas barreiras individuais leva-se em consideração as restrições dos próprios agricultores e de sua propriedade. Porém, como nossa abordagem é relacional o foco recaiu mais sobre barreiras de ordem coletiva. Esse conjunto de tipologias de barreiras apresentadas pode ser notado em diferentes realidades, separadas ou conjuntamente, como verificado nos diversos trabalhos analisados. Isso significa que o contexto local de implementação das políticas públicas não pode ser compreendido apenas como um pano de fundo na análise das barreiras e de suas formas de superação, mas como elemento essencial à compreensão do processo. As tipologias aqui criadas para compreender as diferentes barreiras ficam

como sugestões de estudos aprofundados sobre cada uma delas nas realidades empíricas.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É possível concluir que a nova geração de políticas públicas está alicerçada em “novas” concepções sobre o Rural, a Pobreza e a Segurança Alimentar e que a reformulação do PNAE, a partir de 2009, é resultante dessas interpretações. É a definição conceitual sobre esses elementos que traçou o formato de implementação de uma nova geração de políticas públicas. A primeira e a segunda geração de políticas para a agricultura familiar, que considerou o problema do rural como um problema estritamente agrícola, fundamentava-se numa visão positivista da ideia de desenvolvimento. Neste aspecto, as políticas públicas preocupavam-se muito mais com o processo decisório do que com a prática de sua implementação, desconsiderando as especificidades locais.

As políticas de terceira geração como o PNAE, fundamentam-se noutra lógica e surgem num contexto político específico. Sua lógica e seu contexto favorecem a construção de uma intervenção que leva em consideração a participação dos agricultores e a necessidade de interação entre Estado e Sociedade Civil.

A conexão entre agricultura familiar e alimentação escolar promovida por essa virada, cognitiva e institucional, nas políticas para a agricultura familiar, não se remete a benefícios somente aos agricultores. A intenção do Estado é promover maior dinamismo das economias locais, gerando renda em nível local e regional, melhorar a qualidade de produção ao garantir a possibilidade de venda, além de questões ligadas ao acesso ao mercado, a segurança alimentar dos escolares e a promoção da conexão entre o produtor e seu produto com os consumidores. Desta forma, o PNAE não busca apenas ampliar as possibilidades de comercialização dos agricultores familiares, mas também promover o desenvolvimento rural.

Sendo assim, pode-se dizer que várias foram as estruturações pelas quais o PNAE passou, deixando de ter como objetivo apenas a redução da desnutrição no país e alcançando a visão do direito humano e da garantia da segurança alimentar e nutricional. Com sua nova roupagem institucional, não podemos compreender que os

resultados da aquisição dos produtos da agricultura familiar limitam-se em alcançar ou não os 30% exigidos na Lei 11.947 de 2009.

Apesar de sua importância, a compra dos alimentos da agricultura familiar ainda é um grande desafio e requer a superação de diversas barreiras a sua efetividade. Há o desafio dos agentes governamentais locais em operar a compra pública e dos agricultores familiares em estarem organizados, produzindo com qualidade e aptos a comercializar. Como se trata de programas governamentais, a burocracia e o marco jurídico são elementos presentes.

Barreiras de ordem Produtiva, Institucional, Organizacional, Política e Cognitiva foram identificadas na literatura estudada. Essas barreiras surgem a partir do desenho institucional do programa e das restrições dos contextos locais nos quais ele é colocado em prática. No caso da reformulação do PNAE, no Brasil, com a Lei nº 11.947, as barreiras surgem também ao se enfatizar a intersetorialidade, devido à necessidade de trabalho conjunto entre agricultores, escolas, prefeitura e agentes de apoio para a operacionalização do programa. Confirma-se que a organização social e a relação entre diferentes atores figuram como as principais barreiras de ordem organizacional encontradas nos trabalhos estudados.

Entender esse novo paradigma, caracterizado pela nova geração de políticas públicas, bem como as barreiras existentes à sua elaboração e implementação, acrescenta elementos imprescindíveis à compreensão do sucesso ou fracasso de políticas públicas, em contextos equivocadamente considerados semelhantes. Tal fato abre portas para a inclusão de elementos teóricos que enfatizem a intersetorialidade, a antevisão de limitações e barreiras e a adaptação ao contexto local.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São. Paulo – Rio de Janeiro – Campinas: Ed. HUCITEC/ANPOCS/UNICAMP, 1992.

ABREU, K. D. R. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas**. 2014. 183f. Dissertação (Mestrado Administração pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

ALMEIDA, J. “Da ideologia do progresso à idéia de desenvolvimento (rural) sustentável”. In: ALMEIDA, J. e NAVARRO, Z. (orgs.): **Reconstruindo a**

**agricultura:** idéias e ideais na perspectiva de um desenvolvimento rural sustentável. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1997, p.33-55.

AMMONS, D. Productivity Barriers in the Public Sector. In: HOLZER, M. **Public Productivity Handbook**. New York: Dekker, 1992.

ANDRADE JÚNIOR, Remy C. **O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA):** o caso da Cooperativa Agropecuária Regional de Pequenos Produtores de Mafra (COOARPA). 2009, 116. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ASSAO, T. Y. **Alimentação escolar: percepções de atores sociais de uma escola da região metropolitana de São Paulo**, 2012, 117p. Tese (Doutorado Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

BERMAN, P.. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, L. F. A. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. Cap2. p.281-317.

BITTENCOURT, J. M. V. **Uma avaliação da efetividade do Programa de Alimentação Escolar no município de Guaíba**, 2007, 162f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BOLTER, J.A. G. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do programa nacional de habitação rural**. 2013. 173 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BONNAL, P; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. In: CAZELLA, A. A.; BONNAL, F.; MALUF, R. S. (Orgs) **Agricultura familiar: multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

BOURDIEU, P. **Economia das trocas lingüísticas**. São Paulo: Edusp, 1996.

BRASIL. FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - Apresentação**. 2014. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

BRASIL. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.

BRASIL. **Resolução nº 38**, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=7621:cartilha-alimentacao-escolar-e-agriculturafamiliar>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

CANÇADO, A. C.; FERREIRA, M. A. M.; GHIZONI, L. D.; MOTA, G. R. Análise das Experiências de Incubação da ITCP/NESol/UFT à Luz do Modelo de Barreiras de Desempenho. In: FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A. (Org.). **Políticas Públicas, Gestão e Sociedade**. 1ªed. São Paulo: Triunfal Gráfica e Editora, v. 1, p. 245-276, 2013.

CHONCHOL, Jacques. A soberania Alimentar. **Estudos Avançados**. São Paulo, v.19, nº 55, p. 33-48. 2005.

COSTA, B. A. L.; AMORIM JUNIOR, P. C. G.; SILVA, Márcio G. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, Vol. 53, nº 01, p. 109-126, 2015.

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu?** A gestão e o controle social do PNAE. 2013. 185f. Dissertação (Mestrado profissional em educação) - Universidade de Brasília, Brasília-DF.

CUNHA, W. A. **Implicações dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz - MG**. 2015, 164f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa Minas Gerais.

DELGADO, N. G. Expansão e Modernização do Setor Agropecuário no Pós-Guerra: um estudo da reflexão agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 15, nº 43, set./dez, p. 157-172, 2001.

\_\_\_\_\_; O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: DELGADO, N. G. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010, p. 28-78

DOMENE, S. M. A escola como ambiente de promoção da saúde e educação nutricional. **Psicologia USP**, São Paulo, v. 19, n.4, p. 505-517, 2008.

FAVARETO, A. S. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. 1. ed. São Paulo: Fapesp/Iglu, 2007.

FERNANDES, B. M. A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita. In.: SADER, E. **10 anos de governos pós-liberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Flacso Brasil, 2013. p.191-206.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar**: programa de formação continuada – 2.ed., Atual. – Brasília : MEC, FNDE, SEED, 2008.

FREITAS, A. F. **Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território Serra do Brigadeiro**: atores, redes e instituições. 2015, 245f. Tese (Doutorado em Administração). Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD). Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte (MG).

FREITAS, A. F; FREITAS, A. F. Empreendimentos induzidos por políticas públicas: reflexões a partir do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) em Minas Gerais. **Revista Interações**, Campo Grande, v. 12, n. 2, p. 255-65, jul./dez., 2011.

FROEHLICH, E. **A Capacidade de “Fazer Diferente”**: Os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010, 152f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de ciências econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. Ministério da Educação. Coordenação de Agricultura Familiar do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cartilha** – Alimentação Escolar e Agricultura Familiar, 2016.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO – FNDE. **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE**. Histórico. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolarhistorico>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias**. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1990.

GRAZIANO DA SILVA, J. **Tecnologia e agricultura familiar**. Porto Alegre (RS): Editora da UFRGS, 1999.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. 2012, 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

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**, Brasília v.52, p.125-146, 2014.

JANUÁRIO, B. L. **A implementação da Lei 11.947/2009 da compra direta da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do estado de São Paulo**: possíveis fatores relacionados. 2013, 135f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2013.

LAMARCHE, E. **A agricultura familiar**: comparação internacional. Campinas: Unicamp, 1997, 2.ed.

MALUF, R. S. **Ações públicas locais de abastecimento alimentar**. São Paulo-SP: Polis Papers:, 1999.

MATTEI, L. Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no estado de Santa Catarina. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, 2007.

\_\_\_\_\_; **PRONAF 10 anos: mapa da produção acadêmica**. Brasília (DF): MDA, 2006.

MEDEIROS, L. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ e UNRISD, 2002.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO – MDA. Secretaria da Agricultura Familiar. **Cartilha – O Encontro da Agricultura Familiar com a Alimentação Escolar**. Brasília, 2011. Disponível em: <file:///C:/Users/Andr%C3%A9/Downloads/Cartilha\_Alimenta%C3%A7%C3%A3o\_escolar\_ed.\_2011\_BAIXA.pdf3>. Acesso em: 20 ago. 2015.

MORGAN, Kevin J. Greening the realm: sustainable food chains and the public plate. **Regional Studies**. V. 42, v.9 , p. 1237-1250, 2008.

NETTO, C. G. A. M.. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. 1ªed. Rio de Janeiro: CIRAD/Mauad X, 2011, p. 221-251.

NORONHA, A P. **O acesso dos agricultores familiares prioritários ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso do município de Capão do Leão, RS**. 2013, 170f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de produção agrícola familiar). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo. v.18, n.4, pp. 909-916, 2013.

PICOLOTTO, E. A. **As Mãos que Alimentam a Nação: agricultura familiar, sindicalismo e política**. 2011, 289 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011

PRADO JUNIOR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: 4Ed. Brasiliense, 1979.

ROMANO, J. O. Redes de política pública na trajetória do setor público agrícola brasileiro. In: BONNAL, P. e LEITE, S. P (Org.) **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: MauadX, 2011, p. 139 – 172.

SANTOS, L. F. **Cooperativismo, Políticas Públicas e Redes Sociais: Perspectivas para a Promoção do Desenvolvimento Rural**. 2016, 120f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Viçosa, 2016.

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania: O acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar**. 2015, 217f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

SPINELLI, M. A. S.; CANESQUI, A. M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979-1995). **Rev. Nutr**, São Paulo, v.15, n.1, p.105-17, 2002.

SUPLICY, E. M.; NETO, Basileu A. M. Políticas sociais: o programa comunidade solidária e o programa de garantia de renda mínima. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, nº 12, V. 3, jun/dez. p. 39-63, 1995.

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 (UNESP)**, São Paulo, v.18, p.10-27, 2015.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio (Orgs). **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora URGs, 2015.

\_\_\_\_\_; **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010,297f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

TURPIN, M. E. **A Alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia da segurança alimentar**. 2008, 168p.. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

VEIGA, J. E. **A face rural do desenvolvimento**: natureza território e agricultura. Porto Alegre: UFRGS-Editora, 2000.

\_\_\_\_\_; **O desenvolvimento agrícola**: uma visão histórica. São Paulo: Hucitec, 1991.

VEIGA, José. Apresentação por José Eli da Veiga. In: PRADO JÚNIOR, C. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1979.

VILLA REAL, Luciana C. **A problemática da produção e consumo de alimentos e o lugar da alimentação escolar: uma revisão de literatura**. 2011, 187f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em

Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

VILLANUEVA, Luis F. A. Estudio introductorio. In: VILLANUEVA, Luis F. A. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 281-317.

VILLAR, Betzabeth Slater et al. Situação dos municípios do estado de São Paulo com relação à compra direta de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, São Paulo, v. 16, n. 1, p. 223-226, mar., 2013.

WEGNER, Rubia C. **Configuração da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: o estado e o mercado no abastecimento alimentar**. 2011, 172p. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Econômico) Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

## ARTIGO II

### CONSTITUIÇÃO DE ORGANIZAÇÕES LOCAIS E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

**RESUMO:** Este trabalho procurou analisar como o processo sócio-histórico de constituição das organizações coletivas dos agricultores familiares influencia sua forma de funcionamento e o acesso e implementação de políticas públicas, particularmente ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Para isso, tomou-se como estratégia de pesquisa o estudo dos casos da Coofeliz, em Espera Feliz, e das associações rurais de Guaraciaba, ambos os municípios localizados na Zona da Mata de Minas Gerais. Os casos revelaram, conclusivamente, que as condições sociais herdadas e a racionalidade sob a qual as organizações coletivas são constituídas conformam os modos de funcionamento destas e a forma de acesso a políticas públicas.

**Palavras Chave:** políticas públicas, organizações coletivas, agricultura familiar.

#### 1 INTRODUÇÃO

A partir das eleições de 2002, no Brasil, com a vitória do presidente Lula, os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil criaram grandes expectativas de mudança nos rumos das políticas nacionais. No comando do Partido dos Trabalhadores, Lula contemplava as reivindicações de grupos mais marginalizados. A partir deste período, o país começou a redesenhar as políticas públicas para a agricultura familiar e vivenciar uma nova geração de políticas públicas voltadas a essa categoria social (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Esta nova geração de políticas para a agricultura familiar tem seu marco com a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), em 2003, e a reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), com a Lei 11.947 de 2009. Estes programas situam-se como estratégias de segurança alimentar e nutricional e combate à fome, com a finalidade de conectar produção e consumo. Tais programas promovem a compra institucional de alimentos da agricultura familiar. No PAA, o governo compra os gêneros alimentícios da agricultura familiar e doa a entidades socioassistenciais; no PNAE, fica determinado que no mínimo 30% dos recursos destinados a alimentação escolar sejam utilizados na aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Este conjunto de ações que se caracterizam numa nova geração de políticas para agricultura familiar foi marcado pela incorporação de novos atores na cena política. No

governo Lula e, posteriormente, Dilma, edificou-se formatos de ação estatal que aproximavam Estado e Sociedade Civil. De acordo com Grisa e Schneider (2015, p.41), os movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar “de uma postura propositiva passaram a ser parceiros na execução das políticas públicas”.

O molde de parceria com as organizações sociais significou envolvê-las no processo de execução e formulação das políticas públicas, o que Bolter (2013) chama de cogestão. Silva e Schmitt (2014) salientam que, até a década de 1990, as políticas eram objeto de reivindicação das organizações, mas na década de 2000 as organizações sociais atuavam mais na implementação, o que demarcou maior permeabilidade do Estado.

Esse novo molde de implementação, considerando os atores locais, é uma tentativa do Estado de se aproximar cada vez mais das demandas sociais locais (LOTTA, 2012). Tal tentativa pode encontrar uma fundamentação no estudo seminal de Lipsky (1980) que marca a tradição dos estudos sobre implementação de políticas públicas, considerando a importância dos atores locais envolvidos na implementação e dos contextos sociais em que eles estão inseridos. O estudo de Lipsky (1980) considera que os “burocratas de nível de rua”<sup>13</sup> possuem discricionariedade e determinam a forma de implementação das políticas baseados no contexto em que vivem, diante dos conflitos que integram e dos valores que carregam. São responsáveis por reinterpretar as determinações das políticas e traduzi-las à realidade local, de acordo com as suas especificidades. Logo, o Estado acredita que aproximando as organizações sociais da execução das políticas pode obter melhores resultados.

As organizações sociais passam a assumir responsabilidades na implementação de programas e políticas públicas. O resultado destas mudanças é a emergência e difusão de um padrão de relações de cooperação (que não exclui necessariamente o conflito) entre Estado e organizações da sociedade civil. Um bom exemplo são os próprios programas citados (PAA e PNAE) que estimulam a formação de cooperativas e associações para que os agricultores familiares acessem o mercado institucional e consigam vender os produtos. Esta demanda normativa do programa tem estimulado agricultores familiares a se vincularem e/ou formalizarem associações e cooperativas, como forma de atender aos requisitos do programa (SILVA; SCHMITT, 2014).

---

<sup>13</sup> Burocratas de nível de rua é o que Lipsky (1980) considera como os atores que atuam diretamente na tradução das políticas públicas ao contexto local. É o exemplo de polícias, agentes de saúde, entre outros.

Para acessarem esses programas, os agricultores familiares precisam ter a posse da Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) física, e suas organizações, a DAP jurídica. Toda organização em que mais de 70% dos associados possuem DAP física está apta a receber a DAP jurídica. Segundos dados do FNDE (2016)<sup>14</sup> no Brasil, no ano de 2009, existiam apenas 91 empreendimentos da agricultura familiar com DAP jurídica, com um total de mais de 11.674 associados. Em 2015, já são registrados 4.083 empreendimentos com a DAP jurídica e um total de 625.608 agricultores vinculados. Os impressionantes números mostram o quanto essa nova geração de políticas públicas para a agricultura familiar tem incentivado a organização social formal dos agricultores.

No entanto, se as organizações dos agricultores são tão centrais à execução dos programas de compra governamental, a preocupação deve recair sobre a qualidade dessas organizações e não sobre a quantidade. A qualidade significa compreender sua capacidade de operar as responsabilidades atribuídas por meio dos programas, pois o Estado, ao incentivar as organizações formais, pode estar estimulando a criação de organizações meramente formais e desenraizadas de sua base social. Embora diversos estudos como os de Froerhlich (2010), Noronha (2013), Januário (2013), Abreu (2014), Triches e Grisa (2015), Cunha (2015), Silva (2015) e Grisa e Scneider (2015) tenham se atentado para a importância da organização social na prática da compra institucional por meio do PNAE, as pesquisas não questionam a forma e os motivos de criação dessas organizações e a implicação desses processos na capacidade das organizações em assumirem responsabilidades na implementação.

Estes trabalhos não consideram a influência da trajetória sócio-histórica das organizações locais no acesso aos programas e na forma como o programa é operacionalizado localmente. Para Campos (2014), as organizações sociais possuem uma história de constituição e institucionalização no decorrer da qual se edificam as normas que delimitam suas formas de ação e interação, que regulam as suas relações com o Estado e com as políticas públicas. A autora afirma que as organizações sociais são uma forma de instituição e passam por um processo de adequação às normas estabelecidas “seja por organismos externos, que permitem o acesso às políticas públicas, seja pelas dinâmicas interativas internas às próprias organizações” (CAMPOS, 2014, p.17).

---

<sup>14</sup> Informações enviadas por e-mail pelo FNDE diretamente ao pesquisador.

Com o intuito de incrementar essa discussão, este trabalho levanta a hipótese de que o modo como as organizações são constituídas determina a forma como as interações entre os atores acontecem no âmbito de uma política pública, influenciando a sua implementação. Isso quer dizer que a forma como a organização social foi constituída pode interferir no modo como ela se relaciona com outros atores e acesso políticas públicas. Assim, considera-se que as respostas das organizações coletivas formais em termos de adaptação às oportunidades trazidas pela introdução de políticas públicas não são mecânicas nem homogêneas. Ao contrário, elas dependem de características particulares de cada entidade e do contexto de implementação.

Ao tomar essa discussão como parâmetro de pesquisa, assume-se que qualquer abordagem de análise das políticas de compra institucional que desconsidere as organizações sociais e seu contexto de surgimento corre o risco de se tornar inconsistente. Woolcock e Narayan (2000), Tilly e Goddin (2006) e Berman (2007) admitem que um componente histórico e contextual da pesquisa pode revelar a trajetória dos atores e a forma como constroem a participação e a cooperação.

Significa que nosso foco deve recair sobre a *politics* (processos políticos) e não somente sobre a *policy* (a política pública em si); quer dizer que o foco de análise não deve residir apenas na organização como substantivo (entidade social), mas também como verbo (processo de organizar), ou seja, na forma como se estruturam as relações sociais por trás de uma organização formalizada. Essa afirmativa está de acordo com Friedland e Alford (1999), para os quais é preciso compreender a maneira como as relações sociais se estruturam e se estabilizam no tempo e os processos sociais e políticos que levaram às formas atuais de conexão.

Ao buscar compreender a influência da trajetória sócio-histórica das organizações sociais no acesso a políticas públicas, este trabalho pode contribuir para superar as lacunas anteriormente mencionadas. Para isso, procura-se estudar a gênese das organizações coletivas nos municípios de Espera Feliz e Guaraciaba, situados no estado de Minas Gerais, Brasil. Em ambos os municípios, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) figura como o mais importante programa governamental que apoia a comercialização dos produtos da agricultura familiar.

## 2 CAPITAL SOCIAL: O SUBSTRATO DAS ORGANIZAÇÕES LOCAIS

A discussão a respeito do incentivo formal do Estado à constituição e ou formalização de cooperativas e associações para acessar políticas públicas é um esforço intelectual que busca compreender as implicações deste processo na forma como as políticas são executadas localmente. No caso do PNAE, a Lei 11.947 prevê que os agricultores podem vender os produtos via grupos informais ou mesmo individualmente, porém as organizações formais terão prioridade sobre esses. Não obstante a essa determinação, vários estudos, a exemplo de Silva (2015), Cunha (2015), Costa (2013) e Assao (2012), apontaram que, localmente, a preferência do poder público municipal é em operar o programa via organização formal, por isso há o incentivo local pela formalização dos grupos que querem vender via mercado institucional.

O incentivo das organizações formais e sua capacidade de responder as demandas da execução dos programas de compra pública ainda são tratados de forma marginal na academia e carecem de estudos para ganhar amplitude e visibilidade. Buscamos, essencialmente, elucidar que a constituição e a formalização de organizações locais, de qualquer natureza, induzidas pelo acesso a certos benefícios, podem estar instrumentalizando a dinâmica social e artificializando estruturas sociais que mediam a conquista de direito.

Para compreender a formação das organizações coletivas da agricultura familiar, buscou-se suporte em dois conceitos: redes sociais e capital social. A questão é mostrar como as relações sociais podem ser o substrato sob o qual as organizações e os processos cooperativos edificam-se e como o incentivo do Estado à constituição de organizações formais para o acesso a programas públicos pode estar induzindo a constituição de organizações meramente formais e nada enraizadas ao tecido social.

Nesta direção, o conceito de *embeddedness* ou, enraizamento social, oriundo da Nova Sociologia Econômica (NSE) é importante. Concebido, primeiro, a partir da publicação de “A grande transformação”, em 1944, por Karl Polany, o conceito foi reinterpretado por Granovetter (2005) que deu lugar central às redes pessoais. Essencialmente, a noção de enraizamento social pondera que as relações econômicas então imersas em redes de relações sociais e que toda ação econômica é essencialmente uma ação social. A premissa básica é a de que a ação dos atores é socialmente situada e

não pode ser explicada apenas por motivos individuais ou somente pela determinação cultural, em concepções super ou subsocializadas da ação humana.

As estruturas sociais nas quais se inserem as ações econômicas também são produtos de sua trajetória associativa, de suas experiências do passado, alicerçadas em tradições e convenções. Assim, da mesma forma como as ações econômicas, as organizações coletivas de caráter econômico ou político devem ser socialmente situadas, sobre o risco de serem desenraizadas (RIZZA, 2006).

Segundo Rizza (2006), o enraizamento social estabelece uma abordagem analítica e interpretativa baseada no pressuposto teórico de que as preferências e comportamentos econômicos não podem simplesmente serem incluídos como um indicador de utilidade dos atores atomizados, mas que eles dependem dos diferentes contextos sociais em que os atores atuam. Portanto, os fenômenos econômicos tendem a variar em relação aos diferentes contextos sociais e o conceito de enraizamento torna-se uma ferramenta analítica útil para identificar as diferenças sociais que marcam a constituição de organizações econômicas (RIZZA, 2006).

É corroborando com essa perspectiva que uma análise da trajetória sócio-histórica das organizações econômicas locais pode contribuir para entender a formação dos mercados institucionais criados a partir da implementação do PNAE. Esse processo ajuda a evidenciar as condições sociais para a expansão das redes criadas localmente. Long e Ploeg (1994) acreditam que, a partir de seus processos históricos e das interações resultantes dele, os grupos sociais podem criar formas de superar as barreiras que se apresentam a partir dos rumos que tomam.

A abordagem das Redes Sociais pode contribuir para desnudar os elementos levantados acima. Esse é um tipo de abordagem sociológica que busca compreender os efeitos das relações sociais sobre o comportamento individual e coletivo (MIZRUCHI, 2006), partindo do pressuposto de que o tecido social é estruturado por inúmeras redes de relacionamento (sejam vínculos pessoais ou organizacionais), que apresentam diversas naturezas. Portugal (2007) afirma que a análise das estruturas relacionais permite estudar o modo como os indivíduos são condicionados pelo tecido social que os envolve, mas, também, os modos como eles o usam e modificam constantemente seu interesse.

Um dos importantes trabalhos que focam o papel de certas estruturas de rede é o de Burt (1992). Para ele, os atores que mantém melhor desempenho são aqueles que

estão vinculados a redes mais densas (e por isso de maior proximidade) e, ao mesmo tempo, a outras redes mais distantes, de laços mais fracos, mas que possibilitam contatos e informações não redundantes. Outra contribuição seminal aos estudos de redes foi o trabalho de Granovetter (1973), sobre o mercado de trabalho que resultou na sua teoria sobre os laços fortes e os laços fracos.

Granovetter (1973) discorre sobre a força dos laços fracos e admite que quando ampliamos nossos vínculos pessoais a pessoas que não são tão próximas, ampliamos a nossa possibilidade de contato. Isso acontece porque nossos conhecidos simples conhecem pessoas que são estranhas a nós. Seria possível, dessa maneira, acessar mais informações. Foi diante desta constatação que o autor, ao pesquisar o mercado de trabalho, compreendeu que as melhores chances de emprego dependiam das características estruturais das redes sociais as quais estavam inseridos. A relevância dos laços fracos está na sua capacidade de se tornar, então, elo entre redes, grupos, ou atores. Isso acontece pela ligação de grupos que não possuíam nenhum tipo de ligação direta. Assim surgem as “pontes” que fazem a ligação de um subgrupo a outro (RIZZA, 2006).

Granovetter (1973) permite compreender que as pontes entre diferentes grupos sociais possibilita aos indivíduos acessar recursos e outros contatos que estariam constringidos caso ficassem restritos ao interior de suas redes. No entanto, a falta das pontes restringe a circulação de recursos, logo, grupos deixam de acessar determinados recursos e benefícios porque não conseguem extrapolar os limites de suas conexões mais fortes, e superar os buracos estruturais. Esta constatação permite concluir que a forma como as redes estão estruturadas condiciona o acesso dos indivíduos a diferentes recursos. No caso das políticas para a agricultura familiar, as organizações podem então ter informações privilegiadas se ampliarem suas conexões, expandindo os laços fracos.

Desta forma, o contexto social local no qual as redes e as organizações formais estão inseridas é crucial para fundamentar e situar as análises. A partir deste contexto, pode-se verificar a construção dos laços, a solidificação das relações de confiança, e como essas redes condicionam as organizações coletivas e as relações de mercado (RIZZA, 2006).

Não podemos desvincular deste contexto a cultura e as representações, pois as ações desencadeadas no contexto social emergem também das oportunidades criadas por meio das formas através das quais os atores representam as possibilidades da ação

cooperativa. A confiança, como elemento fundante da construção de laços sociais, perpetua-se, sobretudo, pela representação que os atores fazem da reputação e da trajetória do outro (GAMBETA, 1988). Maneschy e Klavdahl (2007) mostraram como as relações de confiança tornaram-se propulsoras das conexões entre membros de organizações sociais e do acesso dos grupos a políticas públicas. No caso da compra pública de alimentos da agricultura familiar, Silva e Schmitt (2014), ao estudarem as organizações sociais, constataram que as redes e a confiança entre os membros eram fatores importantes a serem considerados na efetivação das compras, tornando-se um capital social que contribui à implementação dos programas.

O capital social não se concentra nos indivíduos, mas no vínculo entre os indivíduos. Esse recurso passa a ser uma característica da estrutura do grupo e, portanto, a forma como o grupo se estrutura e foi concebido importa na compreensão de suas ações. Autores de grande referência nos estudos sobre capital social, como Nan Lin (2001) e James Coleman (1990), afirmam que o capital social está ancorado em redes e relações sociais, e deve ser tratado no âmbito desses termos.

Um aspecto importante nos estudos sobre Capital Social refere-se às condições locais para as experiências de desenvolvimento, disseminadas, sobretudo, pela obra de Robert Putnam (2002) e de outros autores que tratam das experiências bem-sucedidas dos distritos industriais da Terceira Itália. Uma série de condições e princípios favoráveis são tidos como fatores cruciais do sucesso no desenvolvimento dessas regiões. O autor pontua que uma condição favorável é o senso cívico, diretamente ligado ao intenso sentimento de pertencimento a comunidade local que liga os indivíduos, construindo redes.

Putnam (2002) traduz as redes sociais como um dos elementos essenciais do capital social, entendendo as próprias redes como o relacionamento social baseado nas relações de confiança, normas socialmente construídas e valores que ajudam os indivíduos a sair de relações conflituosas e competitivas para formar laços de cooperação. Portanto, na definição de Putnam, há capital social quando as redes sociais geram cooperação e colaboração.

Para Coleman (1990), as redes constituem um recurso que os indivíduos podem mobilizar a fim de alcançar seus objetivos. Por exemplo, em um grupo no qual a honestidade caracteriza as relações sociais e é institucionalizada como norma social, ela constitui uma forma de capital. A honestidade como norma leva à confiança, logo, se

algum membro do grupo não agir conforme a norma sofrerá uma pressão dos outros membros. Assim, a rede de relações mobiliza seu capital social em função da manutenção de suas normas e criação de outras que permitam a ação direcionada.

O capital social pode ser caracterizado, segundo Woolcock (1998), de duas formas: capital social de *integração* e capital social de *ligação*. O primeiro é observado a partir das relações de confiança e da proximidade entre os indivíduos de um grupo. É o que Putnam (2002) definiu como capital social de vínculo (*bonding*). O segundo pode ser notado nas relações extra grupo, na forma como a organização ou comunidade consegue estabelecer ligações com outros grupos ao invés de se manter fechada. Putnam (2002) caracterizou como capital social de ponte (*bridging*).

O papel dos estoques de capital social é outro elemento importante levantado por Putnam (2002). Para o autor, a existência de um contexto relacional e institucional, denominado estoque anterior de capital social, pode fornecer as bases para que as redes locais se mobilizem e criem mecanismos de superação de barreiras e em direção ao acesso a políticas públicas. Em um estudo realizado com associações rurais no estado do Pará, no Brasil, Maneschy e Klavdahl (2007) apontaram que as práticas de cooperação e confiança, estabelecidas antes da operacionalização dos programas públicos, foram fundamentais para criar lastros de solidariedade necessários ao sucesso. O capital é, desta forma, um benefício social gerado pelo estabelecimento de laços que facilitam o acesso a recursos.

### **3 ASPECTOS METODOLÓGICOS**

Caracteriza-se a pesquisa como descritiva e interpretativa, com abordagem qualitativa. Utilizou-se como estratégia o estudo de casos. Para Stake (1995), o estudo de casos busca ser sempre reflexivo, contrastando fatos e relacionando conceitos e consegue ganhar amplitude e qualidade quando se atribui ao contexto metodológico mais de um caso. Desta forma, pretende-se trazer à nossa dimensão empírica dois casos singulares, dos municípios de Espera Feliz e Guaraciaba, ambos em Minas Gerais, destacando organizações formais de agricultores familiares destas localidades.

Os municípios onde se encontram as organizações formais dos agricultores selecionadas para a pesquisa situam-se na Zona da Mata de Minas Gerais. Esta mesorregião é caracterizada por pequenas propriedades rurais. Em Espera Feliz e

Guaraciaba não é diferente; são municípios marcados por uma trajetória fortemente ligada à atividade rural. Espera Feliz é reconhecida pela importante produção de café e Guaraciaba por uma produção mais diversificada, baseada em hortaliças.

O município de Espera Feliz pertence à microrregião de Muriaé, sua população gira em torno de 22.856 habitantes, 14.174 situados na área urbana e 8.682 em área rural. O Censo Agropecuário de 2006 identificou, no município, 225 (76%) estabelecimentos familiares e 71 (24%) não familiares. 60,61% das propriedades possuem menos que 20 ha, ou seja, pertencem a pequenos proprietários. Há apenas 14 proprietários de estabelecimentos acima de 100 ha.

Guaraciaba posiciona-se no noroeste da Zona da Mata, na microrregião de Ponte Nova. De acordo com o Censo Demográfico de 2010, a população do município era de 10.223 habitantes, com 31,48% das pessoas residentes em área urbana e 68,52% em área rural. A população do município reduziu-se, entre os Censos Demográficos de 2000 e 2010, à taxa de -0,04% ao ano, passando de 10.263 para 10.223 habitantes.

Espera Feliz é considerado o município de Minas Gerais com maior número de DAPs, 2.223 no total, sendo 1.639 ativas. Em Guaraciaba, este número também é significativo: total de 1.044 DAPs, sendo 794 ativas.

No que tange às organizações dos agricultores familiares, em Guaraciaba constatou-se, por meio de dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que existem cinco associações com DAP jurídica: (i) Associação dos Resistentes a Barragens; (ii) Associação Comunitária do São Mateus e Regiões; (iii) Associação Comunitária das Comunidades do Bananal e Adjacências; (iv) Associação dos Moradores e Produtores Rurais do Patrimônio de São Sebastião (conhecida como Penha); e (v) Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba (ASFAG).

Em Espera Feliz, foi possível identificar três organizações formais com DAP Jurídica: (i) Associação da Agricultura Familiar da Comunidade do Angola; (ii) Associação de Agricultores Familiares do Córrego Ventania; e (iii) Cooperativa da Agricultura Familiar Solidária de Espera Feliz (Coofeliz). Optou-se por tomar como caso central de análises a Coofeliz, por ser a organização econômica mais antiga a operar a venda para a alimentação escolar e por possuir uma trajetória de relação com outros tipos de organizações da agricultura familiar, como o sindicato e a cooperativa de crédito, que garante a singularidade do caso.

Os dados foram coletados por meio de entrevistas semiestruturadas, aplicadas durante os meses de março a setembro de 2016. Foram realizadas um total de 27 entrevistas, sendo 14 no município de Guaraciaba e 13 em Espera Feliz. Os informantes foram divididos em três categorias: agricultores familiares (vinculados a organizações formais), poder público local e parceiros. Para citar os depoimentos ao longo do texto, utilizou-se a categoria do informante e um número que caracteriza a ordem das entrevistas, por exemplo: agricultor familiar 01, agricultor familiar 02, etc., e o município a que pertence.

Como técnica de organização e análise dos dados, optou-se pela “análise de conteúdo”, que, de acordo com Bardin (2011), foi operada por meio de três etapas subsequentes: (i) a pré-análise; (ii) a exploração do material; e (iii) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. Na primeira etapa, foi realizada a transcrição das entrevistas e realizada uma leitura geral para reconhecimento das informações coletadas. Nessa primeira exploração, os depoimentos e demais dados foram separados para compor as análises e agrupados por município e de acordo com duas categorias: gênese das organizações e implicações da forma de constituição.

#### **4 CONSTATAÇÕES EMPÍRICAS**

A partir de incursões empíricas nos dois municípios e de conversas informais com lideranças das organizações estudadas, alguns questionamentos surgiram e guiaram os próximos passos da pesquisa. Ao tentar compreender o acesso a políticas públicas destinadas a agricultura familiar, é facilmente constatável uma relação entre as políticas públicas e as dinâmicas sociais locais. À medida que se introduz uma política em uma comunidade, as dinâmicas sociais são alteradas, da mesma forma como também provocam alterações na forma como a própria política é implementada.

A constatação mais contundente, que norteou a pesquisa, é que no município de Guaraciaba as associações tiveram sua criação vinculada a um processo instrumental de imposição por parte do poder público e agentes externos para que se formalizassem. Em Espera Feliz, uma série de organizações coletivas vinculadas ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) surge em função das mobilizações dos próprios agricultores, de suas necessidades e das oportunidades oriundas das novas políticas para

a agricultura familiar. Questiona-se: essas diferentes motivações e origens implicam na forma como as organizações interagem com outros atores e acessam políticas públicas?

O surgimento das organizações coletivas, induzido ou não, é em si, uma evidência empírica de mudanças nas dinâmicas locais. Como constatado por Lipsky (1980), as políticas públicas encontram nos contextos de implementação um conjunto de experiências prévias que tem potencial para gerar ou atravancar novos processos. Veremos nos casos que se seguem a descrição e análise a respeito das organizações formais, sua criação e sua relação com outros atores.

#### **4.1 As organizações coletivas e a rede de agricultores familiares em Espera Feliz**

Constatou-se, com a pesquisa de campo, que, no município de Espera Feliz, existe uma rede interorganizacional composta por organizações coletivas de agricultores familiares. Tal configuração estrutura-se em torno de uma rede social constituída, a princípio, pelo STR de Espera Feliz, o qual tem sido a principal referência dos agricultores familiares dessa rede.

O depoimento a seguir fortalece essa afirmativa e traz a expressão do surgimento das organizações locais:

Aqui, primeiro a gente teve o trabalho forte que o sindicato fez desde a CEBS [comunidades eclesiais de base]. Muita gente se engajou e ajudou. Depois a gente viu que não podia ser só trabalho político. Veio um monte de política nova para os agricultores familiares e tivemos que aproveitar. O Sindicato ajudou e ajuda até hoje. Foi aparecendo a oportunidade de ter alguma coisa, a gente constituiu associação, depois teve a demanda pelo crédito, a gente tem a Cresol, e aí com a oportunidade de comercializar tivemos que ter a Coofeliz. E assim fomos criando essas organizações, cada uma de uma vez (Agricultor Familiar 02, Espera Feliz).

Pelo que foi observado, as organizações constituídas nesse tecido social surgiram a partir das oportunidades criadas pelas políticas públicas aliadas às necessidades dos agricultores, mas principalmente fundadas na dinâmica de relação já instaurada pelo sindicato.

Essas transformações, segundo Sabourin (2006), estão relacionadas, sobretudo, às mudanças nos ambientes institucionais, principalmente as ligadas às políticas públicas e que incidem diretamente nas práticas econômicas e organizativas dos agricultores. Para esse autor, as dinâmicas locais são forçadas a sofrer alterações à

medida que estão em jogo novas políticas e alternativas aos problemas sociais e econômicos enfrentados por esse segmento.

O relato da Dirigente da Coofeliz pondera sobre a dinâmica de criação das organizações, a existência da rede e as concepções simbólicas dos elementos de ligação entre os agricultores. Discorrendo sobre “o que nos une”, a informante relata que:

Na verdade, se eu for falar da cooperativa de produção, eu tenho que falar que aqui não é só a COOFELIZ, tem um conjunto de organizações que andam juntas e uma não seria nada sem a outra. Por exemplo, primeiro surgiu o sindicato, do sindicato veio a associação intermunicipal de agricultura familiar, veio o grupo de mulheres, aí veio cooperativa de crédito, veio cooperativa de produção, tem o trabalho com os jovens, com a homeopatia, então assim, é um conjunto de ações que funcionam no coletivo, então pra nós, quando você discute comercialização, por exemplo, você discute crédito, discute acesso à terra, tudo isso está no coletivo (Agricultor familiar 01, Espera Feliz).

O depoimento caracteriza o surgimento de um universo organizacional a partir de uma rede pessoal que serve como base de origem para ação coletiva. Ao mencionar que “não é só a Coofeliz” e que as organizações “andam juntas”, a informante pondera a existência de uma base comum de atuação, de unicidade de agenda política, embora em organizações distintas. Em todas as organizações citadas no depoimento, a base social é a mesma: agricultores familiares vinculados ao STR, caracterizando um elemento comum de identidade que reforça a proximidade social e a afinidade ideológica.

O STR de Espera Feliz tem sua atuação política vinculada às lutas em defesa dos trabalhadores e trabalhadoras rurais. Estruturou-se, historicamente, em torno da mobilização de agricultores familiares locais que buscavam seus direitos sociais. O STR também atua diretamente no incentivo dos sindicalizados à participação nas organizações coletivas locais, como forma de fortalecer o movimento político e econômico da agricultura familiar.

Outras organizações importantes para as dinâmicas locais, citadas no depoimento anterior, são a Associação Intermunicipal da Agricultura Familiar (Assimaf), o trabalho com jovens e o grupo de mulheres<sup>15</sup>. Primeiro, surgiu a

---

<sup>15</sup> No âmbito das mudanças, com incentivo do sindicato, é criada a Pastoral da Juventude Rural (PJR) que possui importante atuação junto aos jovens, com o intuito de incentivo ao engajamento nas diversas organizações locais. Esse trabalho também culminou na denominada “Escolinha Sindical”, que promove a inserção dos jovens nos processos de formação política, baseados nas concepções do próprio sindicato. O Grupo de Mulheres surge atrelado aos trabalhos do sindicato, mas se origina na crescente demanda de

Associação dos Pequenos Produtores de Espera Feliz e Caiana (APEFEC), no início da década de 1990, que, em 1995, se transforma em Assimaf. Um dos informantes da pesquisa relata que:

A Assimaf vira Assimaf quando o associativismo entra em pauta no sindicato. A gente passou a ver que o termo agricultura familiar tinha pegado e tava surgindo muita oportunidade, aí foi necessário passar por algumas mudanças para tentar acessar algum recurso e continuar com a possibilidade de vender. O CTA ajudou muito nessa empreitada, sem ele não sei como a gente teria seguido em frente. Os outros sindicatos também estavam sempre juntos e a gente via que há uma articulação nacional para fortalecer o associativismo (Agricultor Familiar 01, Espera Feliz)

O depoimento reforça que as transformações nas políticas para a agricultura familiar foram propulsoras das mudanças na forma de organização social. Indica também que o grupo de agricultores mantinha-se alinhado com as mudanças políticas no país. Aparece, nesse cenário, o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata de Minas Gerais (CTA-ZM) que atuou e atua como mediador, assessorando as práticas produtivas e organizativas dos agricultores e a articulação com outros sindicatos. De acordo com entrevista feita com o técnico do CTA-ZM, o caráter da parceria é “promover a produção agroecológica, mas gerar autonomia. É uma assessoria baseada no que eles acham importante, sem ter imposição”.

Em 2004, a partir de uma política de incentivo ao cooperativismo de crédito, mobilizada pela Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), vinculada a Central Única de Trabalhadores (CUT), e frente às dificuldades de acesso ao crédito, foi constituída a Ecosol Tombos (Cooperativa de Crédito Solidário), com um posto de atendimento em Espera Feliz. Um grupo de agricultores vinculados ao STR assumiu a organização e constituição da Ecosol Espera Feliz. Em 2012, a Ecosol transformou-se em Cresol (Cooperativa de Crédito com Interação Solidária), ao se filiar ao sistema de cooperativas de crédito do sul do país. A CRESOL, em Espera Feliz, em sua origem, teve total vinculação ao STR, ao ponto de existir, em seu estatuto, a obrigatoriedade de que os cooperados da cooperativa de crédito tivessem comprovadamente vínculo com o STR. Atualmente, essa norma não existe, mas boa parte dos agricultores vinculados a CRESOL ainda são sindicalizados.

---

apoio às atividades de geração de renda com base na mão de obra feminina. As políticas afirmativas especificamente voltadas para mulheres rurais foram provenientes de outra demanda que fez emergir esse grupo, consolidando-o como organização integrante do arranjo local.

A Coofeliz tem sua formalização em 2006 ligada a esse mesmo movimento, desencadeado pelas demandas dos agricultores e pelas transformações nas políticas de desenvolvimento rural. Se para a CRESOL a necessidade de acesso ao crédito foi o motor de sua emergência, para a Coofeliz a necessidade de comercialização dos produtos locais é que ocasionou sua origem. Uma mudança no código civil em 2002 transformou as associações, como a Assimaf, em “associação sem fim econômico”, colocando entraves à comercialização e a geração de nota fiscal. Outro motivador à constituição da Coofeliz foi a possibilidade de vender produtos via o PAA. De acordo com o Agricultor familiar 04 de Espera Feliz:

Foi criada [Coofeliz] por que apareceu o PAA e porque tinha aquele negócio de associação não poder mais comercializar. Já existia a discussão de cooperativismo e chegou uma hora que não deu mais pra fugir, tivemos que transformar a Assimaf na Coofeliz (Agricultor familiar 04 de Espera Feliz).

A Coofeliz participa da entrega de gêneros alimentícios de seus cooperados para as escolas públicas do município, por meio do PNAE. Esse programa exige um esforço coletivo para organizar a produção e a comercialização. O depoimento de Dirigente da Coofeliz reforça essas constatações e agrega argumentos que ajudam a compreender o processo de origem da cooperativa.

A Coofeliz, na verdade, é o que era nossa Assimaf. Que fazia essa política que a cooperativa faz hoje, que é a comercialização. Aí viu que foi visto que associação não tem o vínculo nem perfil de comércio, então a cooperativa surgiu através dessa ideia de trabalhar o comércio dos agricultores independente da política pública ou não. Depois daí veio as políticas públicas e acabou que a cooperativa entrou, mas a princípio surgiu com a preocupação de comercialização dos produtos dos agricultores independente de políticas públicas ou não. Tinha um movimento nacional que surgia com a Unicafe. Cooperativas que eram exclusivamente de agricultores e a gente queria se inserir (Agricultor familiar 05, Espera Feliz).

Segundo registros históricos, quando a cooperativa foi constituída, havia apenas 20 cooperados fundadores que já se conheciam e foram parceiros “nos movimentos religiosos”. O baixo número de cooperados, no início, se deu por conta da pouca credibilidade que a cooperativa possuía e também devido ao desconhecimento sobre a função da organização. À medida que foi se consolidando a forma de funcionamento e estruturando o processo comercial via cooperativa, mais adeptos foram ingressando. Quando as políticas de compra institucional de alimentos chegaram à Espera Feliz, a quadro social teve um crescimento considerável, sendo que em 2015 havia 96

cooperados ativos. Importante ressaltar que os cooperados já estavam cientes de um movimento nacional de representação das cooperativas de agricultura familiar: a União Nacional das Cooperativas de Economia Solidária e Agricultura Familiar (Unicafes).

É importante salientar que todas essas alterações no quadro organizacional de Espera Feliz tiveram constante influência de organizações externas ao município e ao sindicato. A principal organização que exerce influência é o CTA-ZM, que acompanha as organizações locais e realiza importante trabalho de incentivo aos sistemas de produção agroecológicos.

A partir da percepção de que nos depoimentos sobre a origem das organizações constantemente citava-se o papel do STR, as CEBs e o “movimento religioso”, fez-se necessário resgatar alguns elementos relativos a essa questão para complementar as análises. Foi um esforço de desvendar a trajetória sócio-histórica das relações sociais, ou seja, a origem das redes de agricultores familiares que criou o tecido social do qual estas organizações surgiram.

#### **4.2 As raízes históricas das redes interorganizacionais em Espera Feliz**

Em Espera Feliz, a atuação da Igreja Católica na animação de experiências religiosas e políticas de cunho comunitário, historicamente alicerçadas na agricultura familiar, foram fundamentais para solidificar valores e processos de cooperação que culminaram na rede interorganizacional supracitada. Tais experiências foram resultantes das atividades desenvolvidas por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). As CEBs, como se analisa posteriormente, introduziram elementos culturais e simbólicos que cimentaram a confiança e a solidariedade nas conexões entre os agricultores locais.

De acordo com Petrini (1984), CEBs são grupos de cristãos que se reuniam regularmente na casa das famílias rurais ou nos centros comunitários, a fim de discutirem a bíblia e debaterem sobre as questões sociais, econômicas e políticas que os afligiam. A ideia de comunidade posta pelas CEBs vinha de sua organização por grupos formados por indivíduos de uma mesma identificação geográfica: as comunidades rurais. O elemento “comunidade” e o debate em torno das “relações fraternas” reforçavam, entre os participantes [agricultores familiares], a proximidade social e a solidariedade.

No trabalho desenvolvido pelas CEBs, era presente a crítica da realidade social vivenciada ao reforçar os problemas econômicos e sociais causados pela desigualdade e pela exploração dos trabalhos dos menos favorecidos. A fé cristã, baseada em valores éticos e de solidariedade, era outro pilar de sustentação da atuação das CEBs (CINTRÃO, 1996). Para Silva (2010), o desempenho das CEBs, em Espera Feliz, foi marcante ao desencadear uma série de mudanças na estrutura social e nas relações de poder, constituindo novas relações políticas e engendrando processos de organização.

A atuação das CEBs, como descrito, marcadamente tenta romper com a grande correlação de forças que existia entre o Estado, os grandes fazendeiros e os pequenos agricultores, promovendo mais autonomia e consciência crítica. Como afirma o depoimento de um agricultor entrevistado em Espera Feliz:

Quando tinha o trabalho da CEBs a gente se reunia era para discutir a bíblia, mas também fala de tudo da vida. A gente saía despertado para olhar diferente pras coisas. E acabava que eu e os outros que sempre estavam comigo queríamos mudar tudo aquilo que a gente passava (Agricultor Familiar 04, Espera Feliz).

Os depoimentos indicam que o trabalho da Igreja Católica era o de fomentar a transformação social e incentivar o espírito de comunidade. Para Houtzager (2004), a igreja exercia o papel de “incubador institucional”, o que propiciou o surgimento de um novo sindicalismo rural, combativo e sustentado pelas lutas políticas. Nesse processo, Campos e Mendes (2011) acrescentam que a referência à comunidade fez emergir relações de confiança, alicerçadas nas experiências de fé e nas interações sociais.

O trabalho pastoral da igreja com as CEBs foi reforçado com o início do Movimento da Boa Nova (MOBON), que surge no final da década de 1970, promovendo encontros regionais que reuniam diferentes representantes de cada CEB. De acordo com Comerford (2003), com o MOBON começou-se a discutir formas de intervenção na realidade, de modo a promover mudanças sociais e políticas. As associações, os sindicatos e os partidos políticos eram formas de organização incentivadas como meio, sobretudo, de resistência ao êxodo rural e à exploração dos agricultores mais pobres pelos fazendeiros.

Esse movimento, segundo Silva (2010), deu origem a 15 Sindicatos de Trabalhos Rurais na microrregião de Muriaé, que engloba Espera Feliz, evidenciando essa região como um território de forte densidade política. Os primeiros presidentes dos sindicatos eram oriundos do trabalho das CEBs e haviam acompanhado o MOBON. As

lideranças comunitárias começavam a surgir e, devido aos trabalhos políticos, as redes começavam a se expandir, assim como relata o diretor do STR:

Hoje nós estamos na cooperativa. Mas eu e fulano<sup>16</sup>, por exemplo, estivemos juntos desde a CEBs. Vimos tudo isso que se tem hoje crescer. Na época o sindicato era muito atuante. Depois que constituiu o sindicato, a gente passou a ter mais contato com as lideranças de outros municípios e a participar de um monte de evento. Tudo que aparecia, que era luta e que era coisa boa a gente ficava sabendo. Acabou que até hoje todo mundo que era dos sindicatos aqui da região se conhece. A Cooperativa mesmo foi incentivo do sindicato. Pode ver que aqui na região tem outras parecidas que nasceram do movimento para resolver nossos problemas econômicos (Parceiro, Espera Feliz).

A partir dos relatos, é possível compreender que as associações e os sindicatos emergem das contestações sociais e das lutas políticas, fazendo frente às demandas desse cunho. A cooperativa de produção, pessoa jurídica com finalidade econômica, está atrelada às estratégias econômicas e às necessidades da agricultura familiar, num cenário de acesso a mercados e expansão da produção. Segundo relatos coletados em campo, pode-se constatar que conforme as CEBs perdiam sua referência, as organizações se destacavam e resignificavam o movimento da agricultura familiar, dando prioridade a questões econômicas como o acesso a mercados e a políticas públicas.

Desta forma, o processo de formação provocado pelas CEBs foi modelando novas relações, construindo arranjos organizacionais e edificando instituições que pudessem dar conta das novas expressões (econômicas) da agricultura familiar na região. Segundo relato de representante da cooperativa de crédito Cresol:

Se for pensar como é que surgiu essas organizações aqui no município, primeiro que antes das cooperativas vieram as CEBs. Depois das CEBs veio o STR e depois veio as organizações. Foram as CEBs que ajudaram o povo daqui a buscar alternativas. Aí vieram as necessidades e com elas as organizações. A coragem e a vontade todo mundo já tinha. As questões do trabalho rural tinha o sindicato, do crédito a Ecosol e na comercialização a Coofeliz (Dirigente Cresol, Espera Feliz).

Esse depoimento revela a constatação encontrada em Silva (2010), que observa que nos municípios onde houve forte atuação das CEBs e dos STRs surgiram várias organizações vinculadas à agricultura familiar para suprir demandas que não cabiam

---

<sup>16</sup> Optou-se por não citar o nome para guardar sigilo sobre a informação.

mais aos sindicatos. Para esse autor, as demandas eram, sobretudo, de acesso a políticas públicas e mercados. Essas organizações são, então, fruto da convergência direta de várias redes sociais que surgem pelos contatos estabelecidos e pelas informações que circulam nessas redes. As regras do jogo, nesse caso, foram construídas historicamente, no processo social de interação, balizada na experiência de fé e na política.

Junto ao movimento pastoral, ainda na década de 1980, surge outro ator importante na construção das redes sociais de agricultores familiares em Espera Feliz, o CTA, que se inseriu junto aos agricultores vinculados ao STR e às CEBs, num movimento em prol de um desenvolvimento alternativo, balizado por uma proposta de tecnologias alternativas, sobretudo na produção. O CTA introduziu um modelo de agricultura que valoriza o componente ambiental, e esse elemento é incorporado à pauta do sindicato e ganha aderência entre os agricultores familiares (SILVA; AMORIM JUNIOR, 2013).

O percurso percorrido pelo CTA/ZM no movimento da agricultura familiar em Espera Feliz consolidou um modelo de produção baseado na agroecologia, sem o uso de agrotóxicos, e institucionalizou um canal de diálogo entre os agricultores. Com o viés de atuação política do sindicato e com a introdução da agroecologia pelo CTA/ZM, os agricultores conseguiram expandir suas redes de contato para além dos limites regionais. Nessa trajetória, várias lideranças locais, bem como os agricultores, puderam participar de reuniões e outros eventos por meio das organizações estaduais e nacionais dos sindicatos e de outros eventos mobilizados e catalisados pelo CTA/ZM, como a Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), e comercializar seus produtos em Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

### **4.3 A indução da formação de organizações locais em Guaraciaba**

O caso das organizações coletivas em Guaraciaba possui diferenças significativas em relação à Espera Feliz, principalmente no que tange à trajetória sócio-histórica que desemboca na constituição das associações rurais e na instrumentalidade do processo. Uma especificidade local que chamou a atenção para o caso é o fato de Guaraciaba, um município predominantemente rural (68% da população), com cerca de

10.200 habitantes<sup>17</sup>, possuir nove associações de agricultores familiares constituídas e cinco com DAP jurídica ativa. Basicamente, cada associação cumpre a mesma função.

As associações em Guaraciaba recebem o nome das comunidades rurais as quais pertencem. Isso quer dizer que a lógica de criação das associações existentes no município teve como referência a localização geográfica, ou seja, a comunidade, uma região no meio rural que possui maior densidade populacional. A proximidade social apareceu como fator preponderante para a criação das organizações.

Apesar de a existência de nove associações denotar que possa haver importantes relações de cooperação e uma forte rede interorganizacional, a pesquisa revelou o contrário para o caso de Guaraciaba: a criação das nove associações ocorreu por indução de algum agente público externo a comunidade rural e a rede dos agricultores. Os principais incentivadores da constituição de associações rurais foram a administração pública local, por intermédio de alguma secretaria municipal, e a EMATER. Bem intencionados, os agentes externos que incentivam a constituição de associações possuem como ideia-força que a cooperação como forma de organização social é a melhor solução para os problemas enfrentados pelos agricultores.

O agricultor familiar 04 de Guaraciaba salienta que “as associações [...] foram surgindo, muito com o incentivo da prefeitura na época da compra do PAA da Conab, algumas associações foram criadas para participar de Conab, sem nem mesmo saber o que era”. Esse depoimento reforça que o motivo de criação de parte das associações esteve vinculado estritamente à possibilidade de acesso a programas públicos como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Ao se questionar aos agricultores sobre como as associações foram criadas, as entrevistas revelaram que a criação sempre ocorria por meio da mobilização de lideranças, e não das pessoas da comunidade. Esse formato de criação das associações e a consequente forma de funcionamento levaram à personalização da organização ou à interpretação de que a associação é o próprio programa público para o qual ela foi induzida a operar.

Visto que uma liderança local é que responde pela associação e historicamente se construiu como a referência, todo tipo de informação e ação referente ou de interesse ecoa via liderança. Cria-se a passividade dos membros, reproduzindo a forma de criação. O depoimento do agricultor familiar 01, participante da associação da Penha,

---

<sup>17</sup> Dados retirados do Censo Demográfico de 2010.

quando questionado se faz parte de uma associação, exemplifica a constatação acima ao afirmar que: “eu faço[parte] , dessa associação de Guaraciaba, né? Da prefeitura. E também da associação da Penha, que é da CONAB”. Para o entrevistado, a ASFAG é uma associação pertencente à prefeitura e a da Penha ao PAA, programa da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Quando a criação da organização não se vincula às dinâmicas sociais locais, o sentimento de pertencimento em relação à organização fica comprometido, assimilando ainda mais o comportamento passivo em relação à atuação da organização. Exceto informantes que eram dirigentes, todos os outros agricultores entrevistados e aqueles com os quais se realizou conversas informais disseram desconhecer o que a associação faz para além do acesso ao PAA e PNAE. Apenas um agricultor relatou que a Associação de São Mateus faz compra conjunta.

No contexto apresentado, quando um desafio referente à atuação da associação aparece em cena, os agricultores, passivos em relação à organização, esperam alternativas e formas de resolução a partir do poder público local. É o confirma a Secretária de Meio Ambiente e Produção Rural (SMAPR) de Guaraciaba:

É muito complicado ver os produtores tomando iniciativa, é a prefeitura que tem que correr atrás. Se precisam de alguma coisa eles recorrer aqui mesmo, ou comigo ou com o pessoal da Emater. Mas a gente está sempre aberto. Eles precisam (Poder público 01, Guaraciaba).

Quando questionada sobre as relações históricas de cooperação em Guaraciaba, a representante do poder público 01 argumentou que o município não possui um histórico de cooperação. A formação da base social local ocorreu por meio do garimpo de ouro, nos anos de 1800, e, mais tarde, migra para a atividade agrícola; ambas as atividades econômicas ocorreram sem predomínio da cooperação. Para a entrevistada, em Guaraciaba, os agricultores familiares:

São mais individualistas mesmo entendeu? Cada um buscando o seu e, tipo assim, e contrata alguém. Sempre tem alguém trabalhando, a gente paga pelo dia trabalhado, mas essa troca de, como que falava antigamente, troca de praça, não; isso não existe não. Eles até têm boa relação entre eles. Mas daí a fazer alguma coisa junto é difícil, ainda mais se tiver que assumir alguma responsabilidade e depender da confiança do resto do grupo. (Poder público local 01, Guaraciaba)

Quando se questiona “o que os une”, a resposta não mostra um elemento identitário e o pertencimento local, mas revela um objetivo instrumental que levou à constituição das associações. Os agricultores relataram nas entrevistas não haver relação

entre as associações, denotando a não existência de uma rede intraorganizacional e um nítido desconhecimento em relação ao funcionamento de outras associações.

Sobre a forma de constituição e suas implicações, os depoimentos a seguir apresentam elementos importantes às análises feitas até aqui:

Eu acho que, tipo assim, o interesse nas associações cresceu foi através desse PAA mesmo, porque, tipo assim, a primeira, foi a Penha, e aí foi expandindo né? Essa cadeia aí alguém tá querendo produzir, essa cadeia produtiva, de todo mundo querer plantar. O pessoal da EMATER dava uma assistência muito boa, foi incentivando muito o povo, né? Só que aí, ao mesmo tempo em que criou várias associações, se resumiu na política (Agricultor familiar 05, Guaraciaba).

Surgiu a política, chega o candidato fala: a gente vai te ajudar, via associação você consegue, isso você consegue... então junta aquele... eh, inclusive tinha até um me procurou há pouco tempo querendo formar uma eu falei: mas pra quê? Tem uma associação aqui, Laje do Pirapora, ela é estritamente política. Ela foi criada para conseguir um projeto de um deputado, uma quadra ou campo, ou não sei o que lá (Funcionária Maria José, Guaraciaba).

A associação? Ela surgir porque tinha um trator e só podia doar o trator para a associação. Aí a gente correu pra constituir. Foi bom, mas ninguém se interessou por mais nada. Reunião então é complicado de dar gente. Ninguém quer participar. Só se tiver alguma coisa de recurso em pauta. Eu caí na burrice de ser presidente, mas não quero isso pra minha vida mais não. (Ex-presidente da ASFAG).

Esses depoimentos revelam que, além do interesse em acessar benefícios vindos de políticas públicas, existem associações que foram induzidas por algum político intencionado em transformar a comunidade em seu reduto eleitoral. Nesse caso, a associação foi constituída para conseguir viabilizar um projeto para criação de oportunidades de lazer ou para receber um trator. Outra constatação que precisa ser reforçada é a vinculação quase que exclusiva das associações com o PAA e o PNAE. Como a comercialização dos produtos da agricultura familiar é um gargalo importante da atividade agrícola, esses programas aparecem como importantes catalizadores da oportunidade de inserção dos produtos no mercado. Para a entrevistada do poder público 01, as associações atualmente “são baseadas exclusivamente no PAA e PNAE, só em programa do governo”. Apenas uma das associações, a do Córrego, é que não trabalha com PNAE e PAA, embora muitos de seus associados entreguem alimentos para esses programas via ASFAG.

Apenas um entrevistado, agricultor familiar 04, apontou a necessidade de expandir as associações para além dos programas públicos:

os produtores, eles acham que a associação tem que viver em função do PAA e do PNAE. Na verdade, não é bem assim. Você tem que desmembrar, você tem que levar pro mercado, você tem que levar, vender de porta em porta, você tem que procurar uma feira, você não tem que ficar agarrado no PAA. E lá, infelizmente, os sócios de lá pensa nesse sentido, de ser do PAA. 'ah, num tem PAA'; 'que dia que vai ter dinheiro da CONAB?', né? E, na verdade, tipo assim, eu acho que eu sobressaí mais do que alguns outros produtores, pelo fato, eu como outros também, né? Pelo fato de a gente não pensar só no PAA, porque, tipo assim, o PAA não resolve o problema das famílias, porque, vem verba esse ano eu tenho PAA pra mim trabalhar, mas ano que vem eu posso não ter, eu tenho o PNAE que é uma quantia menor (Agricultor familiar 04, Guaraciaba).

Esse depoimento mostra a preocupação recorrente do agricultor em relação à dependência dos programas públicos. Além desse problema, é notável que surjam outros elementos desafiadores e de complexidade considerável aos agricultores. Ao se constituir uma associação, inicia-se uma pessoa jurídica e, com ela, vêm as burocracias e a necessidade de gestão. O depoimento a seguir traduz esse desafio:

Associações que foram criadas só para acessar o programa, a gente da prefeitura tem que implorar pra alguém ser presidente, todos têm medo. Os associados não fazem nada em conjunto, são atuações muito individuais. Tem dinheiro pra associação, vamos criar uma associação. E isso não levou a mobilizações conjuntas. Os produtores que são muito próximos, eles fazem coisas conjunto, aprendem em conjunto. Mas se não for o empenho da EMATER e da prefeitura, se a prefeitura tirar o apoio, para tudo (Poder Público 01).

Como mostrado, há um constante receio dos agricultores em assumirem cargo de direção. Em Guaraciaba, fruto desse processo de indução das associações para acessar os recursos públicos, a operacionalização da compra de alimentos, via PAA e PNAE, é centralizada na prefeitura e na EMATER. As associações são periféricas nesse processo, pela passividade que assumiram ao longo de sua trajetória. Para que a compra institucional aconteça, a prefeitura disponibiliza uma funcionária especificamente para o trabalho com a gestão do PAA e do PNAE e que também fica responsável por toda burocracia da ASFAG, desempenhando o papel de secretária e gestora da associação. Pelo fato de haver grande dependência das associações em relação à prefeitura e à EMATER, essa funcionária se tornou a principal referência dos agricultores e das

associações. Toda e qualquer dúvida que os agricultores possuam sobre o PNAE e sobre a associação, devem recorrer a ela. Apenas a associação da Penha foi apontada como detentora de uma autonomia relativa, embora também usufrua, mesmo que de forma parcial, dos trabalhos dessa funcionária. De acordo com a entrevistada do Poder Público 01:

Na verdade, essa ajuda da prefeitura é muito boa, porque faz as coisas andarem para a associação, mas, ao mesmo tempo, eles acomodam. Do mesmo jeito que eu acho que ajuda, eles não avançam em querer aprender. Na verdade, se não tivesse a prefeitura, a coisa não acontecia, eles não conseguiam nem vender pra escola (Poder Público 01, Guaraciaba).

O trabalho realizado pela funcionária da prefeitura na gestão do programa tem sido fundamental para manter a compra pública funcionando.

Com uma posição periférica no processo de operacionalização dos programas de compra institucional de alimentos em Guaraciaba, os agricultores não conseguiram expandir seus contatos para fora do município ou com outros agentes estratégicos. Um ponto importante é que o sindicato dos trabalhadores rurais de Guaraciaba só realiza trabalhos burocráticos ligados à previdência dos trabalhadores rurais e sequer foi citado nos depoimentos coletados. Sem organizações políticas de referência e atuantes de acordo com as demandas dos agricultores, os grupos comunitários que deram origem às associações vincularam um objetivo meramente instrumental a esse processo e não descobriram um elemento que os una para além de acessar políticas públicas ou outro benefício estatal.

## **5 A TRAJETÓRIA SOCIOPOLÍTICA DAS ORGANIZAÇÕES E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

De maneira geral, existem três elementos presentes no processo histórico, evidenciados até o momento, que merecem destaque para salientar diferenças nos processos organizativos de Espera Feliz e Guaraciaba. Em primeiro lugar, o movimento religioso, que fundou a noção de comunidade e institucionalizou a reciprocidade e a solidariedade como valores essenciais. Em segundo, a agroecologia, que se conformou como instrumento constituinte da identidade do grupo e serviu como meio de expansão das conexões sociais. E, por fim, o caráter da assistência técnica, que, em Espera Feliz,

assumiu uma abordagem construtivista ampliando a autonomia dos agricultores e contribuindo com a expansão de suas redes.

Na experiência de Espera Feliz, a formação de lideranças e grupos diretamente ligados às CEBs e ao MOBON resultou em movimentos comunitários mais fortes e atuantes, desenvolvendo habilidades de articulação e intervenção na realidade local. O trabalho gradual de formação política promovido pela igreja alicerçou a construção do capital social. Putnam (1996) argumenta que esta espécie de dotação social é histórica e culturalmente construída, sendo definida por elementos das organizações, como envolvimento em redes coesas, existência de confiança entre os atores e de normas comuns de comportamento, que facilitam a ação e a cooperação entre elas para benefício mútuo. O autor afirma que um “estoque” considerável de capital social facilita a ação coletiva, fortalece a identidade do grupo e sua intervenção em outras esferas de atuação.

A ampliação dos laços e a conexão com atores fora da rede de organizações da agricultura familiar local são outros fatores importantes às análises. Nos depoimentos dos informantes da agricultura familiar de Espera Feliz aparecem diversas organizações que de alguma forma se conectam com a experiência local, como CUT, CTA-ZM, Cresol, Unicafes, Sindicatos. A ampliação das redes sociais, dos laços fracos, fez com que o grupo de agricultores inserido no movimento religioso (da CEBs), no movimento político (do STR) e nos processos de desenvolvimento alternativos (do CTA) instaurasse uma dinâmica social própria balizada nas relações de cooperação.

Como mencionado nos relatos colhidos em campo, a participação nesses espaços internos e externos ao município conferiram inovação aos processos técnicos e tecnológicos na agricultura familiar. As informações sobre políticas, programas e outras oportunidades eram acessadas mais facilmente. Mais tarde, todo esse processo de formação e interação culmina na introdução de agricultores familiares desse grupo nas principais organizações citadas e em cargos políticos<sup>18</sup>.

As relações de confiança e solidariedade construídas nessa trajetória tornaram-se valores essenciais na construção das redes e das organizações locais. Segundo Fukuyama (1996), a confiança é uma virtude social construída na interação, pois, sem ela, não há cooperação. Esse capital social, possibilitado pelo trabalho pedagógico das

---

<sup>18</sup> Cargos políticos referem-se à eleição de um vereador oriundo do Sindicato, cujo mandato foi de 2012 a 2016, e outro agricultor que se inseriu a partir do trabalho no sindicato como assessor de um deputado federal.

CEBs, constituiu uma estrutura social capaz de conduzir as mobilizações sociais, a atuação dos movimentos políticos da agricultura familiar e as emergências das organizações coletivas locais. Dessa forma, podemos dizer que o trabalho pastoral, o movimento político e a propagação da agroecologia foram processos que se enraizaram nas redes sociais. As redes se tornaram, assim, complexos mecanismos de governança, um substrato fértil ao crescimento das organizações locais e ao acesso a políticas públicas.

A importância de trazer à tona esse elemento singular que revela as bases e os fundamentos das organizações e das redes está ligado a nossa capacidade de compreender a natureza das relações sociais e sua influência no acesso e implementação de políticas públicas. O acúmulo de experiências com as organizações sociais e com a comercialização via ASSIMAF foi um ponto positivo que interfere na venda de produtos para a alimentação escolar em Espera Feliz. O aprendizado em relação ao processo de venda (gestão), ao acesso a políticas públicas e às articulações conferem vantagens e autonomia à Coofeliz.

No caso de Guaraciaba, como as associações foram criadas de forma tutelada, basicamente por agentes externos (EMATER e prefeitura), e com objetivos voltados ao acesso a programas públicos, não desenvolveram habilidades necessárias e nem autonomia relativa para assumirem o comando das organizações locais. Pode-se constatar que as organizações são permanentemente travadas por uma espécie de inércia que as empurra a reproduzir as regras do jogo já existentes e colocadas por atores mais influentes. Desenraizadas de sua trama social, as associações ficaram dependentes do poder público local para conseguirem vender os produtos para a alimentação escolar, uma vez que todo processo burocrático de venda da associação é realizado por uma funcionária cedida pela municipalidade local.

De certo, a marginalização da maioria dos agricultores dos processos de operacionalização e acesso aos programas públicos, e mesmo da constituição das associações, ocasiona desconhecimento e afastamento. Ao contrário do que se pensa, a constituição de organizações locais pode não levar à cooperação. Quando o processo de interação não é intensificado pela dinâmica associativa, e esta se torna apenas mera formalidade para acessar recursos, o capital social não é suficiente para produzir ação coletiva e superar as restrições locais do contexto.

A grande questão e diferencial das organizações é a forma de vínculo criada com o grupo e com a organização. No caso de Espera Feliz, os vínculos dos agricultores com as organizações estão relacionados à construção de uma identidade. Criaram vínculos intragrupo e extragrupo. A grande maioria assumiu que não se vinculou a Coofeliz apenas para acessar políticas públicas, apesar de ser um precedente. A relação com o sindicato, a relação com a agroecologia e a importância dada ao processo de cooperação, são todos elementos que definem os vínculos.

## **6 CONCLUSÕES**

Este trabalho ressaltou a importância da trajetória histórica e da estrutura relacional local na compreensão da forma como diferentes atores se relacionam e acessam políticas públicas. Não há uma polarização nas análises, de modo que um caso demonstre uma experiência positiva ou ideal, e outro uma realidade negativa, embora se descreva a construção de lastros de solidariedade e ação coletiva em um e os vínculos instrumentais em outro. A questão em jogo é ponderar que qualquer análise de política pública implementada aos agricultores familiares e que leve em consideração as organizações locais, precisa se atentar à forma como os atores estão envolvidos e o processo sócio-histórico que deu origem a esta realidade relacional.

Logo, a realidade relacional, ou a forma como o tecido social se estrutura, é uma variável chave para compreender os resultados da nova geração de políticas para a agricultura familiar. Desconsiderar a trajetória e a realidade social é perder de vista a principal dimensão de adaptação da política ao contexto local. Devido às trajetórias sociais e ao formato de constituição das organizações, viu-se que os mediadores/parceiros assumiram papéis diferentes nos casos analisados: o poder público local adotou a direção da execução das políticas públicas em Guaraciaba e as organizações ampliaram suas redes, no caso de Espera Feliz, ou continuaram restritas ao âmbito local como em Guaraciaba.

Conclui-se, então, que a forma de constituição das organizações de agricultores familiares tem influência direta na sua forma de funcionamento e no modo como acessam e implementam as políticas públicas. Organizações desenraizadas de uma trama social, meramente jurídicas, podem incorrer em dependência do poder público e

de agentes externos para acessar certos programas governamentais, e mesmo para se manterem operativas.

Os casos apresentados mostraram como as organizações locais têm origem no curso das ações empreendidas pelos atores sociais. Portanto, torna-se possível concluir que o contexto sócio-histórico não é apenas um pano de fundo, mas uma variável essencial na definição do comportamento dos atores e nos resultados da interação. Uma das principais conclusões que este trabalho pôde chegar é que, apesar do grande número de associações rurais em um município, isso não revela a densidade das relações sociais, nem traduz as relações de cooperação, pois as organizações podem ser meramente formais e socialmente desenraizadas.

Os casos revelam, ainda, as condições sociais herdadas e seus efeitos diferenciais sobre as organizações coletivas e a forma de acesso a políticas públicas. Se o fato de disporem de conexões sociais era fator crucial para as associações de Guaraciaba alcançarem os objetivos imediatos, constatou-se que elas não eram, em geral, suficientes para se sobreporem às restrições de suas realidades. As instituições que condicionam os comportamentos dos agricultores familiares e constroem as relações de cooperação e valores, como a solidariedade e a confiança, em Espera Feliz, não se manifestaram da mesma forma em Guaraciaba, produzindo experiências organizativas diferentes e resultando em formas singulares de relação com as políticas públicas.

As diferentes configurações das relações interorganizacionais assumidas por Espera Feliz e por Guaraciaba refletem nos recursos acessados por esses grupos de agricultores, bem como no conjunto de políticas e programas governamentais que eles tendem a operar. Assim, os recursos locais herdados podem ser propulsores de novas formas de organização, ou mesmo de reconfiguração das formas existentes, e levar à ampliação dos contatos para fora do âmbito municipal. As redes se diferenciam de acordo com as condições do contexto e lidam de forma diferente com as questões contextuais. Por isso, a forma de operacionalização dos programas estatais e mesmo das relações com atores estatais tomam proporções diferentes nos casos analisados.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS**

**ABREU, K. D. R. A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas. 2014. 183f.**

Dissertação (Mestrado Administração pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

ASSAO, T. Y. **Alimentação escolar: percepções de atores sociais de uma escola da região metropolitana de São Paulo**, 2012, 117p. Tese (Doutorado Saúde Pública) – Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições Setenta, 2011.

BERMAN, P. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, L. F. A. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. Cap2. p.281-317.

BOLTER, J.A. G. **Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do programa nacional de habitação rural**. 2013. 173 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de pós-graduação em Desenvolvimento rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

BURT, R. S. **Structural Holes: The Social Structure of Competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

CAMPOS, A. P. T. **Redes sociais, organizações e políticas públicas: interfaces na agricultura do município de Araponga, Zona da Mata de Minas Gerais**. 2014, 195f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade ). - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_; MENDES, F. F. "Redes sociais, comunidades eclesiais de base e sindicalismo rural: a experiência da conquista de terras em conjunto entre agricultores familiares da Zona da Mata mineira". **Revista Ruris**, Campinas. vol.5, nº. 2, p.15-43, 2011.

CINTRÃO, R. P. **ONGs, Tecnologias Alternativas e a representação política do campesinato: uma análise da relação do centro de tecnologias alternativas e os sindicatos de trabalhadores rurais na Zona da Mata mineira**. 1996. 209f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-CPDA, Rio de Janeiro.

COLEMAN, J. S. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

COMERFORD, J. C. **Como uma família: sociabilidade, territórios de parentesco e sindicalismo rural**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2003

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar: tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE**. 2013. 185f. Dissertação (Mestrado profissional em educação) - Universidade de Brasília, Brasília-DF.

CUNHA, W. A. **Implicações dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz - MG.** 2015, 164f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa Minas Gerais.

FREITAS, Alair F.; FREITAS, Alan F. Os alicerces sociopolíticos do cooperativismo de crédito rural solidário na Zona da Mata de Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 51, p. 433-453, 2013.

FRIEDLAND, R; ALFORD, R. R. Introduciendo de nuevo a La sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. In: POWELL, Walter W; DIMAGGIO, Paul J. (Orgs.) **El nuevo institucionalismo em el análisis organizacional.** Trad.: Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 294-329.

FROEHLICH, E. **A Capacidade de “Fazer Diferente”:** Os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do programa de alimentação escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010, 152f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural). Faculdade de ciências econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GAMBETTA, D. **Trust: Making and Breaking Cooperative Relations.** Oxford: Basil Blackwell, 1988.

GRANOVETTER, M. The impact of social structure on economic outcomes. **Journal of economic perspectives.** Chicaco, v. 19, n.1, p. 33-50, 2005.

\_\_\_\_\_. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology,** Chicaco, v.78, n.6, p.1360-1380, 1973.

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**, Brasília v.52, p.125-146, 2014.

HOUTZAGER, P. P. **Os últimos cidadãos, conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995).** São Paulo: Globo, 2004.

JANUÁRIO, B. L. **A implementação da Lei 11.947/2009 da compra direta da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar em municípios do estado de São Paulo:** possíveis fatores relacionados. 2013, 135f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2013.

LIN, N. **Social capital** – A theory of social structure and action. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy:** dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LONG, N.; PLOEG, J. D. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In.: BOOTH, D. (org) **Rethinking social development: theory, research and practice**. Essex: Longman Scientific and Technical. 1994, p. 62-89.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P.. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC MG, 2012, p. 20-49.

MANESCHY, M. C. e KLAVDAHL, A. Redes de associações de grupos camponeses na Amazônia Oriental (Brasil): fontes de capital social? **REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales**, Madrid, Vol. 12, n.4, p. 5-19, Jun., 2007.

MIZRUCHI, M. S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 46, n. 3, p. 72-86, 2006.

NORONHA, A P. **O acesso dos agricultores familiares prioritários ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): o caso do município de Capão do Leão, RS.** 2013, 170f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de produção agrícola familiar). Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

PETRINI, J. C. **CEBs: um novo sujeito popular**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

PORTUGAL, S. **Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica**. Oficina do CES, n.º. 271, 2007. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/271.pdf>> Acesso em: 21 jan. 2014.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna** (3a ed.). Rio de Janeiro: FGV, 2002.

RIZZA, R. The Relationship between Economics and Sociology: The Contribution of Economic Sociology, Setting out from the Problem of Embeddedness. **International Review of Sociology**, Chicaco, vol.16, n.1, p.31-48, 2006.

SABOURIN, E. Organizações formais e dispositivos coletivos dos agricultores no Nordeste Semi-árido. In: SABOURIN, E. (Org.). **Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural**. Brasília: Cadernos do CEAM, n. 23, p. 51-93, 2006.

SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania: O acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar**. 2015, 217f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. As organizações sociais e o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. In: MARX, Va. (Org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

SILVA, M. G. **Políticas Públicas de desenvolvimento rural e organizações da agricultura familiar em Espera Feliz**. 2010, 127f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

\_\_\_\_\_; AMORIM JUNIOR, P. C. G. Inovações organizacionais para a construção de mercados locais e solidários em Espera Feliz (MG). **Revista Agriculturas**, Rio de Janeiro, n.5, v.10, p.14-17, 2013.

STAKE, R. E. **The Art of Case Study Research**. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1995.

TILLY, C.; GOODIN, R. E. It depends. In: GOODIN, R. E.; TILLY, C. (Eds.). **The Oxford handbook of contextual political analysis**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

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 (UNESP)**, São Paulo, v.18, p.10-27, 2015.

WOOLCOCK, M. Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework. **Theory and Society**, Davis, v. 27, n. 2, p. 151-208, 1998.

\_\_\_\_\_; NARAYAN, D. Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. **The World Bank Research Observer**, Oxford, v. 15, n. 2, p. 22-49, 2000.

### ARTIGO III

## MUITO ALÉM DOS 30%: A COMPRA INSTITUCIONAL DA AGRICULTURA FAMILIAR EM ESPERA FELIZ E GUARACIABA/MG

**RESUMO:** Este trabalho objetivou investigar a prática da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no que diz respeito aos casos da inserção da Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar de Espera Feliz (Coofeliz) e da Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba (ASFAG) no fornecimento de gêneros alimentícios às escolas públicas de seus respectivos municípios. Foi necessário levar em consideração quais atores estariam diretamente envolvidos com o atendimento das exigências da Lei nº. 11.947 de 2009 e como eles se relacionavam. Com a análise dos casos foi possível sustentar a afirmativa de que a implementação do PNAE configura-se como um jogo de interações entre diferentes atores, onde o formato da implementação do programa é adaptado às práticas dos agricultores familiares ao mesmo tempo em que as práticas dos agricultores familiares também precisam se ajustar às exigências dele.

**Palavras-chave:** Políticas públicas, Agricultura familiar, Alimentação escolar.

### 1 INTRODUÇÃO

As reivindicações dos movimentos sociais e das organizações de agricultores familiares – até então marginais à definição das pautas governamentais – ganharam relevância nos anos 2000 quando o Governo Federal, principalmente na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), permitiu sua maior visibilidade. As ações das organizações sociais ligadas ao contexto rural ultrapassaram as discussões ligadas estritamente à questão agrícola, trazendo para o cenário político a preocupação sobre problemáticas como a pobreza, a saúde e a alimentação das populações rurais. Com essa pauta, as discussões sobre segurança alimentar e nutricional se tornaram mais proeminentes e provocaram a emergência de políticas públicas que buscassem combinar, segundo Silva (2015), a redução da pobreza, as mudanças nos hábitos alimentares e o fortalecimento econômico da agricultura familiar.

Um das principais questões ponderadas na construção destas políticas era o debate emergente na academia sobre a desconexão entre produção e consumo – e, nessa lógica, o fortalecimento de uma alimentação baseada em produtos industrializados com baixo valor nutricional. Em contraposição, a falta de valorização dos alimentos produzidos localmente provocava a desestruturação das cadeias curtas de produção, gerando efeitos negativos sobre os agricultores familiares (TRICHES; SCHNEIDER, 2012; TURPIM, 2015). Tanto a efetivação do Programa de Aquisição de Alimentos

(PAA), em 2003, quanto a da Lei n.º 11.947, que remodela o PNAE, em 2009, possibilitaram a inserção da agricultura familiar na rota das compras públicas realizadas pelo Estado, ampliando as possibilidades de comercialização de produtos oriundos desse segmento. Segundo as pesquisas de Grisa (2012), Saraiva (2013), Peixinho (2013) e Turpim (2015), a exigência de aquisição de produtos da agricultura familiar local provocou a reestruturação do formato dos programas públicos de compra institucional, que passaram a ser considerados ou interpretados como instrumentos de desenvolvimento local.

O PNAE ganhou expressão quando a Lei n.º 11.947 determinou que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a compra de alimentos para as escolas públicas fossem usados na aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares locais. Esta normativa transformou a maneira como os municípios e estados compravam os alimentos para a alimentação escolar.

Além de impactar na alimentação escolar e na segurança alimentar dos escolares, estudos têm mostrado que essa reformulação incidiu diretamente na ampliação das oportunidades de comercialização de agricultores que antes se viam marginalizados do acesso aos mercados tradicionais (GRISA, 2012; SARAIVA 2013; CUNHA, 2015). Ao acessar o direito de vender para a alimentação escolar, muitas famílias de agricultores têm ampliado a produção (TRICHES, 2010; TURPIN, 2013; SARAIVA, 2013; CUNHA, 2015). Resultados de pesquisas também mostram um significativo impacto na organização social e na valorização dos produtos da agricultura familiar no município (ASSAO, 2012; ABREU, 2014; CUNHA, 2015; SILVA, 2015).

Considerando a relevância da relação entre agricultura familiar e alimentação escolar é importante notar a evolução dos recursos disponibilizados pelo Estado. Dados do FNDE (2016)<sup>19</sup> mostram um salto de 590 milhões de reais, em 1995, para 3,6 bilhões, em 2015, investidos na alimentação escolar, sendo, desse montante, 30% destinado à compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar. A relevância do Programa também é confirmada com o Decreto n.º 8.473 de 2016, da Presidência da República. O decreto determina que todos os órgãos federais passem a ter que comprar pelo menos 30% da alimentação interna de agricultores familiares.

---

<sup>19</sup> Dados fornecidos por e-mail a partir de contato direto com técnicos do FNDE.

Algumas mudanças na forma de organização da agricultura familiar podem ser observadas quando analisamos a evolução do número de organizações formais dos agricultores ao longo do tempo de vigência desta Lei. A Lei n.º 11.947 de 2009 toma como prioridade a compra de alimentos dos agricultores organizados em cooperativas e associações formais. Para isso, os agricultores e as organizações precisam ter Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)<sup>20</sup> física e jurídica, respectivamente.

O Quadro 1 apresenta uma mostra da significativa evolução do número de empreendimento da agricultura familiar que possuem DAPs jurídicas, saltando de 91, em 2009, para 6.414, em 2016.

Quadro 1 – Evolução do número de DAPs jurídicas no Brasil

Ano	Nº total de empreendimentos com DAPs jurídicas	Nº total de associados
2007	2	190
2008	13	2.150
2009	91	11.674
2010	272	26.753
2011	430	43.110
2012	1.039	52.966
2013	1.126	58.944
2014	3.167	495.250
2015	4.083	625.608
2016	6.414	Não fornecido

Fonte: Elaborado a partir de dados fornecidos pelo MDA em 2016

Com esta significativa evolução do número de organizações sociais formais e com a ampliação dos recursos a serem destinados à compra de produtos para a alimentação escolar, é importante que se avance na direção de maior compreensão da inserção dessas organizações nas dinâmicas de implementação a Lei.

Triches (2010), Grisa (2012) e Silva (2015) apontaram que os estudos sobre o PNAE estão muito mais focados em discorrer sobre impactos – sobretudo econômicos – do que propriamente sobre os processos sociais desencadeados por sua operacionalização. A inserção da agricultura familiar no mercado institucional não pode ser considerada apenas no contexto da geração de renda e da execução da compra

<sup>20</sup> A DAP funciona como uma espécie de identidade que reconhece o agricultor como “familiar” e o habilita a acessar políticas do Governo Federal que sejam exclusivas para esse público. A DAP jurídica é conferida a organizações formais, devidamente legalizadas, cujo quadro social seja composto por, no mínimo, 70% de agricultores familiares possuidores de DAPs físicas ativas. As DAPs são emitidas pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).

pública, uma vez que a aquisição dos produtos da agricultura familiar não está relacionada apenas à compra e venda de produtos.

Ainda é marginal à literatura estudos que abordem a organização dos agricultores e suas interações em direção à institucionalização da compra pública. Os jogos de interesse que permeiam a construção desse mercado institucional e as formas como o jogo social molda o processo de implementação do Programa não podem ser relegadas a um plano periférico das análises. Reside aí uma lacuna onde este trabalho pode galgar algumas contribuições.

Trazer este enfoque à baila requer superar abordagens reducionistas que desconsiderem as interações locais e acreditem que a implementação das políticas públicas é simplesmente colocar em prática as normas e regulações delimitadas pelos burocratas. Colocar em prática significa interagir, ou seja, colocar as normas e processos em contato com diversos atores e fatores contextuais que transformem o modo de entender, o objetivo da política e a forma como ela deve ser implementada. Essa é a perspectiva de entendimento sobre a implementação de políticas públicas apresentada por Lotta (2010). Para a autora, as políticas são interpretadas pelos atores que a implementam e, por isso, podem se ajustar à realidade local. De modo geral, as políticas federais são concebidas de forma generalizada, mas passam por uma cadeia de atores que as transformam e adaptam de maneira que elas se aproximem das necessidades locais, dialogando com diferentes realidades e contextos.

A experiência de inserção da Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar de Espera Feliz (Coofeliz) e da Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba (ASFAG) no processo de compra institucional de alimentos para a alimentação escolar pode contextualizar empiricamente este debate. Essas organizações são chamadas a serem protagonistas no processo de implementação da Lei n.º 11.947, de 2009, por serem organizações formais que representam agricultores familiares locais. As questões de pesquisa que se apresentam são: quais atores estão presentes e como eles se relacionam na prática da implementação da compra institucional de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar? De que forma os atores presentes estão ajustando o formato de implementação da política à realidade local? Em que medida a operacionalização da Lei n.º 11.947 está provocando mudanças nas práticas dos agricultores familiares?

Responder a essas questões significa defender a tese de que a implementação local do PNAE configura-se como um jogo de interações entre diferentes atores, onde o formato do Programa é adaptado à realidade local ao mesmo tempo em que as práticas dos agricultores familiares também precisam se adaptar às exigências dele. Pretende-se, por um lado, insistir no aspecto interativo do processo de implementação do programa e na abertura que seu desenho institucional proporciona para que a institucionalização da compra pública ocorra ajustada as particularidades locais. Por outro lado, espera-se apontar algumas mudanças ocorridas nas práticas dos agricultores com o esforço de cumprimento da exigência dos 30%.

## **2 IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESSO DE INTERAÇÃO**

As políticas públicas são comumente estudadas tomando como parâmetro um modelo heurístico denominado ciclo de políticas públicas. Trata-se de uma concepção abstrata do processo pelo qual perpassa a identificação do problema, a elaboração de soluções e a forma encontrada para tratar o problema. Embora, para Reis (2003), o ciclo não corresponda exatamente ao que acontece na prática; ele funciona como um recurso para a análise das políticas.

A estratificação em fases corresponde a um sequenciamento dos elementos políticos e administrativos que podem ser investigados, levando-se em consideração os atores, os recursos e as redes construídas para dar forma às ações do Estado. Saravia (2006) argumenta que, na sequência das fases, é necessário considerar a formação de agenda, a formulação, a implementação e a avaliação.

A formação da agenda, como entendido por Secchi (2010), refere-se à decisão se um tema vai mesmo entrar na pauta dos assuntos políticos. Para que isso aconteça é necessário que o tema seja considerado um problema público. A formação da agenda é, sobretudo, uma decisão política que deve levar em conta não só as questões políticas, mas também as administrativas. É preciso saber se é viável a implementação das ações, se o ambiente é favorável e quais custos irão acarretar os cofres públicos. Tais decisões também fazem parte do processo de formulação, em que o conhecimento técnico, aliado ao apoio político, faz-se fundamental.

De acordo com Faria (2012), na formulação das políticas públicas não há só uma intensa disputa por recursos, mas por significados e representações sobre a realidade.

Assim, há um intenso processo de negociação envolvendo o conflito e o acordo. Para Saravia (2006), nessa fase também se define o desenho institucional para a implementação. Desenho institucional é considerado o conjunto de regras e o formato das ações da política. A implementação seria, então, o conjunto de ações realizadas por pessoas, grupos ou organizações no sentido de alcançar os objetivos determinados pelas políticas. Sabatier (1999) entende que a implementação é o ato de colocar as políticas públicas em ação e que, só assim, é pode-se perceber os possíveis descompassos entre as metas formuladas e os resultados alcançados.

O “problema da implementação” foi o motivo básico do crescimento da temática dentro do campo de estudos de políticas públicas. Os principais estudos emergiram com uma questão básica: por que há tanta diferença entre objetivos traçados e resultados alcançados? O estudo de Pressman e Wildavsky (1973) é um dos pioneiros que abordam essa questão. Os autores marcaram as discussões sobre políticas públicas ao estudarem a Agência de Desenvolvimento de Oakland. Para os autores, o projeto analisado tinha todos os requisitos para dar certo, mas não foi implementado no cronograma esperado nem gerou os resultados previstos.

A principal constatação de Pressman e Wildavsky (1973) é que o processo de implementação é muito mais complexo do que as pesquisas sobre políticas públicas do período mostravam. As constatações e evidências da discrepância entre objetivos e resultados revelaram a natureza altamente política do processo de implementação. A partir de então pesquisadores têm questionado a implementação como um processo linear e mecânico, que apenas traduz as metas em operações uniformes. Em vez disso, a implementação passou a ser considerada uma etapa permeada por conflitos, relações de poder e cooperação, ou seja, um jogo.

O trabalho de Bardach (1977), *The implementation game*, mostra como surgem barreiras e desafios à implementação de um programa após passar de projeto de lei para lei. Estudos empíricos sobre o PNAE no Brasil (GRISA, 2012; PEIXINHO, 2013; SARAIVA, 2013; TRICHES; GRISA, 2015) também demonstraram como diversos desafios à implementação – não previstos na formulação – desse “bem intencionado” Programa surgiam com a Lei n.º 11.947 de 2009. Nesse contexto, a implementação pode ser mais bem representada como um jogo entre implementadores (BARDACH, 1977), em que papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos entre os atores sociais são objeto de barganha.

A crítica à visão da implementação como um processo linear e mecânico (*top down*) e a consolidação da interpretação da implementação como um processo interativo e relacional (*botton up*) recebeu grande influência da noção de *street-level bureaucrats* ou burocratas de nível de rua, desenvolvida pelo trabalho de Lipsky (1980). Esta definição deu sentido e importância a atores até então marginalizados nos estudos de avaliação de políticas públicas. Os burocratas de nível de rua são os fiscais, policiais, comerciantes, etc, que estão na “linha de frente” e influenciam a política com o cotidiano de seu trabalho. Lipsky (1980) considera que os atores implementadores possuem discricionariedade e colocam as regras em prática de acordo com a realidade que vivenciam e o modo como percebem a política pública. Poderíamos dizer, baseados nessa constatação, que as políticas públicas são, então, adaptadas ao contexto local de acordo com o “jogo da implementação” apresentado por Bardach (1977).

A literatura sobre implementação de abordagem *Botton-up* tem mostrado que tal processo não é apenas resultado de prescrições normativas do Estado, mas depende também das características do contexto e das relações entre os agentes envolvidos (SILVA; MELO, 2000). Por isso, não é comum encontrar na literatura que analisa empiricamente o resultado de uma política pública a constatação da grande diferença percebida quando se comparam as prescrições contidas por ocasião da formulação e as normas estabelecidas para sua execução com a forma como foram efetivamente colocadas em prática (BARRET, 2004, LOTTA; PAVEZ, 2010). Diferentes resultados e formatos são consequência dos diferentes elementos e realidades sob as quais as políticas incidem. Daí deriva a constatação de Silva e Schmitt (2010): as políticas públicas não são simplesmente implementadas, mas também interpretadas, adaptadas e adequadas às realidades sociais e culturais locais.

A constatação apresentada reforça a ideia de que não existe apenas uma forma assumida pelo processo de implementação. Assim, os resultados e regras do processo não serão homogêneos, embora a formulação e o desenho apresentem regras gerais. A lógica dos autores que defendem essa vertente interpretativa considera que há regras e normas centralizadas, mas que a execução é descentralizada e dependente dos atores locais e das relações existentes (LOTTA, 2010).

Silva (2015), ao estudar o PNAE, e Lotta (2010), ao estudar o sistema de saúde pública do Brasil, constatam que essas políticas públicas, por um lado, garantem a homogeneidade de acesso a direitos por parte dos beneficiários definidos e, por outro,

permitem uma heterogeneidade de soluções. Isso mostra que, apesar de serem produzidas no âmbito federal, permitem diferenciações no âmbito local.

Para Lotta (2012) essas diferenciações nos resultados e processos inerentes às políticas públicas estão diretamente relacionadas aos arranjos organizacionais formados para a implementação a partir das interações dos atores envolvidos. A partir dessas interações e de suas interferências no processo, a autora argumenta que analisar o processo de implementação não é somente dar atenção às burocracias, mas a sua relação com os atores e fatores contextuais que podem interferir. Isso nos faz entender o processo de “implementação enquanto interação” (LOTTA, 2012, p. 35).

As constatações mencionadas nos alertam sobre a importância de estudar os processos sociais e políticos desencadeados pelos programas públicos, levando em consideração que o contexto local exerce grande influência na determinação do processo (BERMAN, 2007). Nesse sentido, devemos entender, como aponta Subrats (2006), que a implementação é um sistema de interação estratégica, traduzindo-se em inúmeras relações que se entrelaçam, envolvendo grande número de diversificados atores. Tal abordagem relacional de compreensão do processo de implementação das políticas públicas tem potencial de permitir que sejam levantadas questões que até então não tinham sido feitas no campo de políticas públicas.

A abordagem relacional pressupõe compreender as redes sociais e, para isso, recorre-se a Granovetter (1973), que coloca as redes sociais como categoria analítica com o intuito de descortinar uma dimensão relacional da sociedade. O autor propõe a compreensão do que chamou de “a força dos laços fracos” para delimitar uma dimensão estrutural de análise das redes. Os laços fracos são aqueles de menor intensidade e frequência (como nas relações com amigos de amigos) e laços fortes os de grande intensidade e alta frequência (como nas relações entre familiares e amigos mais íntimos). Os laços fortes não favorecem a circulação de informações, pois as redes são muito densas. Indivíduos que compartilham laços fortes comumente participam de um mesmo círculo social, ao passo que os indivíduos com os quais temos relações de laços fracos são importantes porque nos conectam com vários outros grupos, oportunizando o acesso a recursos e oportunidades que não teríamos se fôssemos “fechados” a um grupo social restrito.

Onde as redes são mais coesas tende-se a estabelecer sistemas de regulação mais facilmente, cristalizando as regras gerais em noções comuns aos diferentes atores. Nesse

tipo de rede deve haver maior pressão contra o comportamento incorreto, desencadeando ações que diminuam o problema do “carona” (RIZZA, 2006). Devido à coesão da rede, a maior proximidade entre os atores favorece a construção das relações de confiança, o que também desencoraja o comportamento oportunista, que por sua vez é considerado quase que inevitável no contexto das relações econômicas.

Na noção de redes sociais, fundada nos laços fortes e laços fracos de Granovetter (1973), um importante princípio que deriva das suas constatações teóricas refere-se aos “buracos estruturais”, definido por Burt (1992). Os atores não se conectam e se fecham somente em uma rede. Há atores que servem de “ponte” entre uma rede e outra. Quando não há a “ponte” de uma rede a outra, Burt (1992) considera a existência de um *buraco estrutural*. Os laços fracos são importantes, pois servem para extrapolar os buracos estruturais, promovendo as conexões entre atores de redes e/ou grupos diferentes.

### **3 DELIMITAÇÕES EMPÍRICAS E METODOLÓGICAS**

Esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, de caráter qualitativo. Utilizou-se como estratégia o estudo de dois casos. De acordo com Yin (2005), o estudo de caso está de acordo com as pesquisas qualitativas e são utilizados quando o pesquisador lida com condições contextuais e acredita que elas são relevantes para se compreender o fenômeno estudado. Assim, o caso é sempre contextualizado e não isolado e considerado uma entidade autônoma.

Foram estudados os processos de operacionalização da compra institucional de alimentos da agricultura familiar a partir da Lei n.º 11.947 nos municípios de Espera Feliz e Guaraciaba. Os dois municípios situam-se na Zona da Mata Mineira, possuem predominância de população rural e grande presença de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Tomaram-se os casos de inserção da Coofeliz e da ASFAG no processo de compras públicas da agricultura familiar para a alimentação escolar.

De acordo com IBGE (2006), Guaraciaba possui uma população de 10.532 habitantes, sendo cerca de 70% da população residente em área rural. Nesse município a grande particularidade é o número de associações comunitárias rurais, sendo que praticamente cada comunidade rural possui constituída uma associação, quais sejam: Córrego, Bananal, Penha, Café, Laje do Pirapora, Abre Campo, Casa Nova, São Mateus

e ASFAG. De acordo com dados do sistema da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Guaraciaba possui um total de 1.044 DAPs, sendo 794 ativas.

Espera Feliz é considerado o município de Minas Gerais com maior número de DAPs, sendo 2.223, e 1.639 ativas. Em Espera Feliz, a cooperativa de produção – Coofeliz – é responsável pela intermediação das vendas para a alimentação escolar, via PNAE. A Coofeliz foi criada pela demanda dos próprios agricultores para suprir as carências de comercialização. Os motivos que levaram a selecionar esse caso para a proposta de pesquisa estão relacionados às especificidades das organizações locais.

A coleta de dados foi realizada entre os meses de maio e setembro de 2016. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 14 informantes de Guaraciaba (5 representantes do poder público, 2 parceiros e 7 agricultores familiares) e 13 informantes em Espera Feliz (1 do poder público, 3 parceiros e 9 agricultores familiares). O poder público foi composto por pessoas ligadas à municipalidade local e parceiros foram considerados pessoas ou organizações que assessoram o grupo de agricultores. No corpo do texto os entrevistados serão identificados apenas pelo seu vínculo institucional, resguardando sua identidade, sendo: Agricultor familiar Coofeliz ou ASFAG; e Poder público local Espera Feliz ou Guaraciaba, diretor de sindicato, técnico da Emater, etc. Existindo mais de um com mesmo vínculo, a diferenciação se dará por numeração. A excepcionalidade é em relação a uma informante do poder público que será citada como Funcionária Maria José. Ela foi contratada pelo prefeito de Guaraciaba para auxiliar os agricultores familiares com a compra pública. A funcionária Maria José também se responsabiliza pela gestão da ASFAG, como será descrito mais adiante.

A definição do número de entrevistados foi determinada pelo critério da saturação (GIL, 2011). As entrevistas foram realizadas enquanto houve necessidade de se obter as informações para subsidiar a análise e preencher as lacunas do problema de pesquisa. A seleção dos entrevistados foi pautada nas indicações feitas por outros entrevistados, pela disponibilidade deles e pelas condições logísticas de realização da pesquisa. Para os registros dos dados foram utilizados gravadores de áudio e diário de campo. Além das entrevistas, a observação direta foi outra técnica utilizada a fim de acompanhar algumas atividades como reuniões, pagamento de agricultores pela entrega dos produtos, entre outros momentos pertinentes.

Para a organização e análise dos dados coletados em campo seguiu-se a prescrição de Bardin (2011). O autor destaca que em pesquisas qualitativas ao menos três etapas básicas são importantes: a pré-análise (exploração), a descrição analítica (organização) e o tratamento dos resultados (interpretação). Os dados foram armazenados e ordenados por categorias previamente definidas, sendo: i) o início da compra; ii) os atores que estão presentes; iii) a relação entre os atores; e iv) mudança nas práticas dos agricultores. Após essa separação as análises se procederam a partir de cada categoria, levando em consideração as questões de pesquisa.

### 3.1 Conhecendo as organizações

Oficialmente a Coofeliz foi instituída em março de 2006. Sua base social é composta por agricultores familiares de Espera Feliz, Caiana, Caparaó e Alto Caparaó. Estatutariamente os cooperados precisam produzir sem agrotóxico. Segundo dados coletados em campo, em 2016, a Coofeliz possuía 93 cooperados, sendo 83 com DAP física. Embora 83 cooperados possuam DAP física, apenas 60 agricultores da Coofeliz participam das chamadas públicas para entregar os produtos nas escolas.

A Coofeliz possui uma forte parceria com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e a Cooperativa de Crédito Rural com interação solidária (Cresol). Essas organizações possuem a mesma base social e constituem a mesma rede de agricultores familiares do município. Atualmente, a cooperativa conta com dois funcionários e um técnico agrícola, viabilizado por um projeto financiado pela Petrobras. A cooperativa possui um endereço virtual (<http://www.coofeliz.com.br/>) e criou um marca denominada “Chão Feliz”, apresentada na Figura 1.



Figura 1 – Marca Chão Feliz

Fonte: <<http://www.coofeliz.com.br/>>

Em Espera Feliz, além da Coofeliz, a Associação de Agricultores Familiares do Córrego Ventania, criada em 2014, também entra na disputa para a venda dos produtos

para alimentação escolar. A associação possui 24 associados e foi criada especificamente para garantir o acesso dos agricultores ao Programa. São agricultores que possuem ligação com uma família específica de Espera Feliz e que não pertencem à mesma base social da Coofeliz. A relação entre as duas organizações será descrita posteriormente.

O município de Espera Feliz possui 5.454 alunos distribuídos em 27 escolas. Segundo dados do FNDE (2016), em 2011 foram repassados um total de R\$ 350.870,53 à alimentação escolar, sendo que apenas R\$ 69.778,76 (19,89%) foi gasto na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Em 2014, é nítida uma evolução nas aquisições: dos R\$ 459.845,42 repassados pelo FNDE, R\$ 144.095,15 (31,34%) foram utilizados para adquirir produtos locais.

Em Guaraciaba, são 1.803 alunos distribuídos em 4 escolas estaduais e 12 municipais, sendo que as municipais estão localizadas majoritariamente na zona rural<sup>21</sup>. Em 2011, foram repassados R\$ 120.341,50, dos quais R\$ 25.116,43 (20,87%) foram utilizados para a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar. Em 2014, os agricultores familiares venderam um total de R\$ 58.765,32 em produtos para a alimentação escolar, alcançando 39,66% dos R\$ 148.155,91 que o município recebeu do FNDE, contanto escolas municipais e estaduais.

O número de escolas em Espera Feliz é significativamente superior ao de Guaraciaba, ampliando também o número de alunos e os recursos. Essa diferença quantitativa reflete também em mais desafios devido ao maior volume de recursos destinados às aquisições públicas de alimentos da agricultura familiar.

Guaraciaba possui 9 associações rurais, das quais 5 possuem DAP jurídica, sendo: Associação dos Resistentes a Barragens; Associação Comunitária do São Mateus e Regiões; Associação Comunitária das Comunidades do Bananal e Adjacências; Associação dos Moradores e Produtores Rurais do Patrimônio de São Sebastião; e Associação dos agricultores familiares de Guaraciaba (ASFAG). A ASFAG é uma associação considerada “geral” por congregar agricultores de todas as outras associações. Como se percebe, as outras associações foram constituídas em suas respectivas comunidades. Tomou-se a ASFAG como objeto de análise por ser a organizações que fornece para o PNAE em Guaraciaba.

---

<sup>21</sup> Dados disponíveis em: <<http://www.deepask.com/>>.

A venda para a alimentação escolar se tornou tão relevante para Guaraciaba que o poder público local cedeu uma funcionária contratada para organizar e gerenciar a venda dos agricultores familiares locais para as escolas. Essa mesma funcionária ajuda na organização e gestão da ASFAG e é a principal referência para os agricultores quando o assunto é a associação ou o PNAE.

#### **4 COMO O ESTADO PENSA A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI N.º 11.947 DE 2009**

A resolução FNDE n.º 26 de 2013 define que podem fornecer produtos para o PNAE os grupos formais com DAP jurídica, grupos de agricultores não organizados formalmente e agricultores individuais, tendo um limite individual de venda de no máximo R\$ 20.000,00 por DAP/ano. Os consumidores (quem compra) são as Entidades Executoras (E.Ex), ou seja, as instituições que integram as redes públicas de ensino que recebem recursos diretamente do FNDE. As secretarias estaduais de educação, as secretarias municipais de educação e as escolas federais são as E. Ex. Existem também as Entidades Articuladoras (EA), representativas da agricultura familiar, cadastradas no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater), Sindicato de Trabalhadores Rurais e de Trabalhadores da Agricultura Familiar (Sintraf) e entidades credenciadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para emissão da DAP, como as EMATER. Essas entidades podem assumir a responsabilidade de articular e assessorar os agricultores em relação ao processo de venda.

De acordo com a resolução que regulamenta o funcionamento da compra, os agricultores familiares precisam construir um projeto de venda. No projeto deve ser especificado o nome do proponente, os fornecedores (agricultores) e os produtos, discriminando produto, unidade, quantidade e preço, bem como valores totais. O projeto de venda é sempre submetido a partir da chamada pública elaborada pela E. Ex. Após a chamada pública há a seleção dos projetos de venda se houver mais de um, em seguida a assinatura do contrato e depois a comprovação da entrega dos produtos e os recebimentos dos valores vendidos por parte dos agricultores.

Segundo documentos de orientação do FNDE, o primeiro passo para que a entrega aconteça está ligado à articulação dos atores sociais e ao mapeamento dos produtos e produtores da agricultura familiar. Nesse caso, a SME deve solicitar à

Secretaria de Agricultura, à EMATER e ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais, quando houver, um mapeamento conjunto dos produtos da agricultura familiar local a fim de analisar as vocações produtivas. Após o mapeamento dos produtos da agricultura familiar, os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável.

Definido o cardápio, define-se o preço dos produtos. De acordo com a resolução n.º 26, o preço de aquisição será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados locais, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver. Quando existirem, comprovadamente, produtos orgânicos, pode-se acrescer o preço de tais alimentos em até 30% do valor dos convencionais. Cumprida a etapa de precificação, os editais das chamadas públicas devem ser divulgados em jornal de circulação local ou regional e na forma de mural em local público de ampla circulação. Eles precisam indicar quais os alimentos e a quantidade de cada um deles que desejam adquirir da agricultura familiar para alimentação escolar e deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias. Só depois de publicadas as chamadas ocorre a elaboração dos projetos de venda. Vale ressaltar que a E. Ex. pode acrescer em edital sua preferência em receber projeto apenas de DAPs jurídicas.

Após essa etapa de seleção das propostas, acontece a assinatura do contrato fornecido pela E. Ex. Nele estão determinados prazos, que podem ser uma construção e um acordo entre os atores envolvidos, respeitando o estabelecido pelos agricultores e as demandas das escolas. Quando o produto é entregue na escola o representante da entidade executora e do grupo fornecedor deverá assinar o Termo de Recebimento da Agricultura Familiar, garantindo formalmente que houve a entrega e dando base para o pagamento.

## **5 COMO A IMPLEMENTAÇÃO REALMENTE ACONTECE**

Nosso pressuposto é que no contexto local o formato de execução da compra institucional mencionado é permeado por negociações e acordos que permitem sua adaptação à realidade (institucional e relacional) dos agricultores familiares fornecedores. Isso demonstra que a forma como o PNAE é implementado localmente

depende do modo como os atores se relacionam e de suas capacidades de criarem os meios necessários para coordenar o processo de compra e venda.

### **5.1 O ponto de partida**

O trabalho de campo e todos os dados coletados permitem a inferência de que a Coofeliz, por ser uma organização cooperativa relativamente consolidada e com experiência em acessar políticas públicas, desenvolveu mais autonomia na condução do processo de venda dos produtos para o mercado institucional. A ASFAG mostrou ser uma associação meramente formal que funciona exclusivamente para satisfazer a necessidade local de implementar a Lei n.º 11.947. Tal constatação não torna a experiência de Guaraciaba menos importante que a de Espera Feliz. A realidade das organizações apenas vai trazer implicações para a forma como os processos ocorrem, levando a diferentes resultados.

A ASFAG adotou uma postura passiva em relação ao processo de compra e venda, tornando-se totalmente dependente do poder público para vender os produtos dos associados. No entanto, como visto no tópico anterior, em 2014, Guaraciaba comprou uma porcentagem acima dos 30%, sendo maior, percentualmente, que Espera Feliz. Isso revela que o importante são os processos subjacentes ao alcance da determinação da Lei. É o que iremos mostrar adiante.

Antes da Lei n.º 11.947/2009, representantes do poder público dos dois municípios estudados relataram que a alimentação escolar era adquirida diretamente de supermercados e empresas atacadistas. Além disso, era grande o volume de enlatados e embutidos servidos nas refeições, pois esses produtos tinham prazo de validade estendido. Com a exigência dos 30% oriundos da agricultura familiar, o cenário de aquisição dos alimentos para a alimentação escolar mudou significativamente, uma vez que a compra também deveria ser realizada localmente. A Secretaria Municipal de Educação (SME) e as escolas estaduais começaram a se organizar em vista a atender as exigências. Tanto em Guaraciaba quanto em Espera Feliz a experiência acumulada com a operacionalização do PAA contribuiu para a implementação do PNAE. Diversas frutas, verduras, legumes e tubérculos foram introduzidos ao cardápio escolar para satisfazer a oferta local de produtos, o que promoveu uma alteração na alimentação escolar.

Em Espera Feliz, segundo relatos do técnico do Centro de Tecnologias Alternativas (CTA-ZM), também assessor da Coofeliz: “[...] foram os agricultores que chegaram até o poder público para discutir. A prefeitura desconhecia, só tinha ouvido falar por alto. Eles que tiveram a iniciativa”. A proatividade dos agricultores e sua independência em relação ao poder público foram notórios nos depoimentos coletados, marcando a forma como aconteceram as articulações para a realização da compra de alimentos para a alimentação escolar.

Segundo relatos da presidente da Coofeliz, a informação sobre a possibilidade de vender para as escolas (sobre a Lei n.º 11.947/2009) chegou até o STR e a Coofeliz por meio de dois contatos. Inicialmente, pelo primeiro presidente da Coofeliz, que estava em posição de comando na Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETRAF). Posteriormente, essa informação chegou por meio de um Técnico do CTA-ZM, que incentivou a venda para a alimentação escolar.

Em Guaraciaba, quando se questionou aos agricultores entrevistados sobre como ficaram sabendo sobre a possibilidade de venda de gêneros alimentícios para a alimentação escolar todos responderam ser por meio da Emater ou em reunião com representante da prefeitura. Ainda em Guaraciaba, a rede dos agricultores familiares é restrita ao município com centralidade na prefeitura e grande importância atribuída à Emater. Logo, as informações que chegam até os agricultores são provenientes, em grande parte, daqueles atores. Como as informações concentram-se nos atores principais, os agricultores, marginais na rede, ficam reféns das informações que se fazem circular, uma consequência dos laços fortes apontados por Granovetter (1973).

Com a concretização da possibilidade de venda para a alimentação escolar, os diretores da Coofeliz, em 2009, iniciaram um processo de negociação direta com a SME, responsável por planejar e adquirir os gêneros alimentícios das escolas municipais. Segundo relatos da diretora da Coofeliz “a gente não conhecia ninguém das escolas e hoje elas são parceiras diretas”.

Foi necessário superar barreiras iniciais para a consolidação da venda dos produtos para a alimentação escolar. De acordo com o agricultor 4 de Espera Feliz:

“[...] os problemas para entregar os produtos começaram logo nas primeiras entregas. A Secretaria de Educação exigia produtos que a gente não produzia e as merendeiras das escolas não gostavam dos produtos porque estavam acostumadas com um padrão e tamanho que

é o dos que produzem com muito veneno” (Agricultor 4, Espera Feliz).

Esse mesmo problema foi constatado nos relatos coletados em Guaraciaba. A presidente da ASFAG relatou que teve reclamações sobre a qualidade dos produtos e que foi preciso “muita conversa” da Emater com as escolas para entenderem como eram os produtos da agricultura familiar. As negociações foram, então, parte essencial da implementação da compra institucional dos alimentos. As negociações só acontecem mediante a interações entre os atores. É por meio desses processos negociais que se cria os mecanismos necessários para que a compra e venda aconteça.

Os agricultores vinculados à Coofeliz também tiveram que desenvolver formas de interação com os dirigentes e cozinheiras das escolas. A Coofeliz, com apoio do STR e do CTA, realizou um seminário local para discutir as possibilidades e limites do PNAE, convidando todos os atores envolvidos (as cozinheiras, representantes da prefeitura, Emater e nutricionista). De acordo com relatos da diretora da Coofeliz:

Aquele foi um momento muito importante para gente saber o que se esperavam da qualidade dos alimentos. Mas também pudemos discutir o que é que a gente produz e como nossa produção poderia ser aproveitada da melhor forma. Ali cada um tinha seu papel e mostrou seu valor. As merendeiras puderam ver como aproveitar o que a gente produz e ver de perto como a gente trata os alimentos. Mas tem um outro lado importante que teve que ser mostrado que é falar pra eles que a gente produz sem agrotóxico. E acredito que a escola valoriza isso e pode até usar para falar pros meninos (Presidente Coofeliz).

O depoimento demonstra como a rede do PNAE começa a se formar juntamente com outros atores que possuem interesses ou responsabilidades junto ao Programa. A sensibilização em torno do alimento, da qualidade e do formato da produção geraram confiança e a flexibilização dos cardápios. Essas interações e formas de sensibilização foram meios encontrados para provocar as mudanças necessárias de forma a flexibilizar o processo de aquisição.

Para que a compra dos alimentos acontecesse, a primeira adaptação necessária foi a do cardápio. As escolas precisariam ofertar na alimentação os produtos da época e que eram produzidos localmente. Por exemplo, substituindo batata inglesa por inhame ou baroa – essa adequação aconteceu nos dois municípios estudados.

Em Guaraciaba, foram realizadas reuniões promovidas pela Emater para informar e sensibilizar as escolas sobre a execução do PNAE na região. Esses espaços

tiveram o objetivo de informar, mas também de negociar a elaboração de chamadas públicas. Em Espera Feliz, além do seminário local, foram realizadas oficinas com as merendeiras sobre o aproveitamento dos produtos locais e foi promovida a visita delas até as propriedades para que conhecessem a forma de produção sem agrotóxico. As negociações iniciais apresentadas indicam que o processo de interação entre os atores foi essencial para institucionalizar as compras institucionais nos municípios.

## 5.2 Que atores estão presentes

Como já foi possível notar, existem três categorias de atores cruciais para que as compras institucionais aconteçam no âmbito local: os agricultores, o poder público e os parceiros (Agentes articuladores). Além de identificar esses atores os informantes da Coofeliz e da ASFAG foram questionados sobre todas as relações que a organização possui. O nosso intuito é captar a extensão das conexões que cada organização estabelece. Segundo Portugal (2007), quanto mais conexões o indivíduo ou organização possui mais informações e outros recursos ele pode ter acesso. Burt (1992) complementa que no que tange as redes não importa apenas o número das conexões, mas a pertinência da conexão estabelecida. Portanto, pode-se ter relação com algum elo da rede que não lhe trará vantagem. Dessa forma, importam as conexões, mas importa ainda mais a relevância da conexão mediante o seu objetivo na rede.

Ao fazer esse questionamento listamos todas as organizações ou pessoas citadas pelos entrevistados que, de alguma forma, possuem relação com a organização. O Quadro 2 é uma síntese das citações.

Quadro 2 – Principais Parceiros das organizações de agricultores familiares

<b>PARCEIROS DA COOFELIZ</b>	<b>PARCEIROS DA ASFAG</b>
Nutricionista da prefeitura	EMATER-MG local
PJR - Pastoral da Juventude Rural	Prefeitura municipal (SMAPR)
Grupo de Mulheres	STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UFV – Universidade Federal de Viçosa	Funcionária Maria José
Assessoria Parlamentar	Nutricionista da prefeitura
TERAVIDA – Associação de Terapeutas de Espera Feliz	Deputado Federal
Rede de consumidores Teravida (Belo Horizonte)	
Associação Regional dos Trabalhadores Rurais da Zona da Mata	
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Espera Feliz	

Rede consumidores Raízes da Mata (Viçosa)	
Samarco Mineração S.A	
CTA/ZM – Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata Mineira	
Governo do Estado de Minas Gerais	
EMATER	
Deputado estadual	
FAPEMIG – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais	
CÁRITAS Brasileira	
Rede de consumidores Ecológica (Rio de Janeiro)	
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social	
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário	
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	
Petrobrás	
FETRAF – Federação Nac. dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar	
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento	
CRESOL – Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária	
UNICAFES – União Nacional das Coop. de Agric. Familiar e Economia Solidária	
Rede Raízes da Mata	

Fonte: Elaboração própria

É perceptível que a Coofeliz expandiu suas redes para o âmbito estadual e federal e que a rede da ASFAG é restrita ao município, extrapolando apenas no contado com um deputado federal. Algumas organizações citadas como parceiras de Coofeliz não possuem relacionamento direto com a cooperativa, mas foram lembradas como importantes e por isso inseridas no quadro de parceria. Estas informações vão sinalizar a ampliação das redes dos agricultores familiares.

O número de parceiros citados referenda a forma como ficaram sabendo da oportunidade de vender para as escolas. No caso da ASFAG, a Emater – o principal contato da associação – foi quem informou. Em Espera Feliz, muitos parceiros listados são financiadores de projetos e recursos acessados pela Cooperativa. Ao entendermos essa questão, questionamos às organizações sobre quais projetos financiados receberam a partir de 2011. A ASFAG não acessou nenhum projeto e a Coofeliz listou seis, como demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Recursos acessados pela Coofeliz a partir de 2011

<b>FINALIDADE DO PROJETO</b>	<b>VALOR</b>	<b>INSTITUIÇÃO FINANCIADORA</b>	<b>PARCEIRO INTERMEDIADOR</b>	<b>ANO</b>
Reforma da estrutura de torrefação da Cooperativa	R\$ 42.500,00	Samarco Mineração S/A	CTA-ZM	2011
Caminhão para sanar problemas logísticos	R\$ 70.000,00	Emenda Parlamentar (deputado)	Assessor Parlamentar e ex-presidente da Coofeliz	2012
Construção de uma agroindústria de minimamente processados	R\$ 50.000,00	BNDES	CTA-ZM	2013
Complementação da construção de uma agroindústria	R\$ 20.000,00	Cáritas	CTA-ZM	2013
Investimentos em custeio	R\$ 20.000,00	Prêmio BNDES de boas práticas em Economia Solidária	STR - CTA-ZM	2014
Investimentos para a agroindústria	R\$ 20.000,00	CNBB	CTA-ZM	2015

Fonte: Baseado em dados levantados na pesquisa de campo.

Pelos dados levantados em campo, todos os projetos relacionados acima são investimentos em produção ou logística que impactam diretamente na capacidade local de atender as exigências do PNAE. Além desses projetos – cujo recurso foi diretamente para investimento em infraestrutura –, a Coofeliz recebeu, em 2015 e 2016, assessoria em gestão realizada pelo CTA-ZM. A ampliação da rede da Coofeliz e a consolidação das experiências dos dirigentes em acessar e gerenciar projetos tem sido fundamental para expandir sua capacidade produtiva e acessar novos mercados. Por meio dos contatos de sua rede a Coofeliz também vende para duas redes de comercialização de produtos agroecológicos, uma no Rio de Janeiro/RJ e outra em Viçosa/MG.

Apesar da extensa rede acessada pela Coofeliz, na prática da compra institucional dos alimentos os informantes da pesquisa relataram que estão envolvidos diretamente apenas as escolas, a nutricionista do município, a Associação da Ventania – que também realiza a compra – e o CTA – como parceiro. No caso de Guaraciaba estão envolvidos diretamente com o PNAE a SME e a Secretaria de Meio Ambiente e Produção Rural (SMAPR). A primeira por gerenciar o recurso da alimentação escolar e a segunda pelo envolvimento direto com os agricultores. Devido a grande demanda de trabalho e articulação local em torno da Lei n.º 11.947 a Funcionária Maria José,

vinculada à SMAPR, aparece com destacada importância por ser a responsável local em lidar com as burocracias dos programas e com a comunicação entre os envolvidos. O trabalho desenvolvido por essa funcionária agiliza o processo de compra institucional; e grande parte do trabalho que seria das organizações de agricultores é transferido a ela, tanto que alguns agricultores a denominam “secretaria da ASFAG”. Além desses atores, ligados ao poder público, a Emater local recebe centralidade no processo de articulação, sendo o mediador, junto com a funcionária Maria José, entre agricultores e poder público.

### **5.3 Como eles se relacionam**

Primeiramente vamos delimitar as relações estabelecidas pela Coofeliz e a ASFAG com as outras organizações de agricultores familiares presentes nos seus municípios. Em Guaraciaba, apesar do número de associações com DAP jurídica, não há competição nem a intenção que mais de uma organização concorra à chamada pública. A Funcionária Maria José é quem organiza a forma como os agricultores vão se inserir na chamada. Como a ASFAG congrega membros de outras associações, ela se apresenta à chamada pública e todos os agricultores interessados em vender se inserem nela. Segundo relatos da Funcionária Maria José: “nenhum membro de nenhuma associação nunca nem questionou sobre a possibilidade de mais de uma associação concorrer à chamada”. Como os agricultores são dependentes da Funcionária Maria José para que o processo ocorra, é ela quem define as formas como tudo acontece, sem que seja questionada pelos agricultores.

Em Espera Feliz, a realidade é diferente. Existem três organizações com DAP jurídica, estando duas em funcionamento: a Coofeliz e a Associação do Córrego Ventania. O presidente da associação da comunidade do Angola, em entrevista, relatou que: “a associação foi criada para vender para esses programas, mas ninguém quis saber de mais nada, ninguém quer tocar ela pra frente, já acabou mesmo”. A presidente da Associação do Córrego Ventania afirmou que: “A associação da Ventania foi criada exclusivamente para ter a oportunidade de vender para a alimentação escolar. Meu marido que teve a iniciativa e ele é técnico agrícola. Ele viu que só a Coofeliz que estava vendendo e não tinha concorrente”.

A associação da comunidade do Angola não está em funcionamento, apesar de possuir DAP ativa e a Associação do Córrego Ventania, segundo informado pela presidente, está com todos os documentos em dia e em pleno funcionamento. Percebe-se que todo controle da associação é realizado pela presidente e que a associação não possui relação com nenhum agente articulador, apenas é acompanhada por uma vereadora de Espera Feliz.

Os depoimentos coletados com a presidente da Coofeliz e a presidente da Associação da Ventania mostram que entre estas organizações não há nenhum contato, além do realizado no dia em que se reúnem com a nutricionista para concluir os projetos de venda. Em acordo feito entre as duas organizações não há competição para ganhar a chamada pública. Para evitar a competição é realizado um sorteio de cada item da chamada pública. Assim, se existe a aquisição de feijão, por exemplo, há um sorteio entre a Coofeliz e a Associação da Ventania. Estabeleceu-se o critério da sorte para resolver o impasse e garantir que as duas organizações formais pudessem participar da venda para as escolas.

No que diz respeito às relações estabelecidas entre a Coofeliz e outros atores do processo de aquisição de alimentos, o agricultor familiar 3, de Espera Feliz, relatou que o contato com as escolas é sempre realizado diretamente com os diretores. A Coofeliz possui uma negociação direta com a escola, favorecendo os acordos formais e informais em relação à compra. O agricultor familiar 5, também de Espera Feliz, afirmou que se fosse apenas acatar o que está na lei e o que pede a escola, não se teria condições de fornecer tantos produtos. Porém, com as negociações diretas: “hoje, por exemplo, nós entregamos os produtos de época e a escola aceita quase tudo que a gente produz. Só aceita por que sabe como a gente produz e acredita no nosso modo de produzir e na nossa qualidade e sabe que a gente entrega tudo no tempo certo”.

A confiança entre fornecedores e consumidores foi então construída nos processos de negociação. Não havendo intermediários entre a Coofeliz e as escolas e SE, a relação direta tornou mais eficiente o processo de tomada de decisão. Por exemplo, quando a SME vai elaborar a chamada pública indicando os alimentos e as quantidades necessárias para o cardápio escolar eles contatam diretamente a diretoria da Coofeliz para saber o planejamento da produção para os próximos meses e, assim, atender a oferta de alimentos locais, conciliando com as demandas das escolas.

A diretoria da Coofeliz, ao receber a demanda das escolas, faz contato direto com os agricultores cooperados. Para a Dirigente da Coofeliz: “o contato primeiro é feito com os agricultores que a gente já conhece, que sabe que tem aquele determinado produto pedido que foi cotado. Aí vê se dá pra participar da proposta, se tem produção se tem quantidade e fazemos a programação”.

A relação de confiança e a proximidade entre os agricultores e entre eles e a diretoria da Coofeliz favorece o planejamento. Esse processo nos indica que aqueles agricultores que não possuem uma relação tão próxima com a diretoria ficam prejudicados. Há indicação que as relações de proximidade com a diretoria podem favorecer os agricultores na oportunidade de venda dos produtos.

As entregas dos produtos dos agricultores às escolas são planejadas pela Cooperativa. Os agricultores são responsáveis por levarem os produtos até a sede da Coofeliz, no centro da cidade. Já a distribuição dos produtos da sede para as escolas é de responsabilidade da organização. Essa logística de distribuição era considerada um dos principais entraves. No entanto, por meio do contato com um deputado federal, intermediado pelo seu assessor parlamentar – que já foi presidente da Coofeliz –, os agricultores conseguiram adquirir um caminhão de pequeno porte a custo zero.

Neste caso é importante notar que o assessor parlamentar, pelo vínculo que possui com a Coofeliz, tornou-se, neste caso, um “intermediário” que faz a ponte entre os agricultores e o deputado, superando o braço estrutural enfatizado por Burt (1992). Estes elos de ligação entre a Coofeliz e outras redes é um elemento importante para se compreender os recursos acessados.

Os agricultores também se organizam trocando dias de serviço no processo de entrega dos produtos. Essa espécie de colaboração reduz os custos da cooperativa e é realizada pelos agricultores que entregam os produtos. Eles elaboram uma escala de trabalho de modo que todos colaborem.

As principais transações de informação acontecem entre a Coofeliz e a SME e as escolas. Não há uma intervenção de agentes externos como o CTA nas negociações, nem outros atores do poder público local. As conexões com parceiros externos ao município são igualmente importantes. A inserção em outras redes, como a rede de cooperativas da União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), a rede de Agroecologia por intermédio do CTA e o contato com figuras políticas, permitem à cooperativa conseguir benefícios e informações que

lhes são estratégicos, como foi o caso da aquisição do caminhão. O agricultor familiar 2 afirma que “a cooperativa é o que é por meio das parcerias. Os projetos e os recursos conseguidos até hoje foram por meio de parceiros que nos ajudaram a escrever e estiveram conosco”.

O CTA é apontado como parceiro estratégico da cooperativa pelos cooperados entrevistados, assim como o STR. Esse último porque a sede da cooperativa é do sindicato e alguns gastos mensais da organização são de responsabilidade dele; já o CTA, por disponibilizar assistência técnica e acompanhamento à Coofeliz. Vários projetos escritos pelo CTA que beneficiam a Coofeliz foram aprovados movimentando a estrutura de produção dos cooperados com a criação de estruturas de torrefação de café, agroindústria e equipamentos para a cooperativa.

O depoimento do agricultor familiar 1 sintetiza a importância das parcerias estabelecidas pela cooperativa, afirmando que “sem os parceiros a gente tinha fechado as portas”. A afirmativa se refere aos recursos acessados por meio das conexões estabelecidas com outros atores. O importante não foi só a conexão, mas, sim, quão importante é o ator ao qual se está conectado e a forma como a interação acontece.

Em Guaraciaba, as escolas fazem um edital com especificações de produção semestral, mas com entregas regulares semanalmente. Não há contato direto dos gestores escolares ou da SME com os agricultores para negociação sobre a compra e venda dos produtos. As escolas, por meio da SE e da nutricionista responsável, elaboram um cardápio prévio, enviado à SMAPR e à EMATER. A SMAPR, junto com a Funcionária Maria José, fazem contato com os agricultores interessados e em reunião é feito um planejamento prévio das disponibilidades locais no semestre. Os agricultores que participarem dessa reunião estarão participando da chamada pública, caso tenham interesse.

A partir do planejamento prévio da oferta local de produtos, a SME elabora o edital da chamada pública e então a EMATER elabora o projeto de venda dos agricultores e faz um planejamento detalhado da expectativa de produção para os meses do semestre. O grupo de agricultores interessados é mobilizado pela SMAPR, logo, se beneficiam os agricultores que possuem relações mais estreitas com os atores públicos.

A oferta dos agricultores locais é sempre maior que a demanda das escolas. Para favorecer a todos, a prefeitura criou uma regra: a demanda das escolas seria rateada pelo

número de interessados. Assim, se há demanda por 50 quilos de feijão e cinco produtores possuem feijão para entregar, cada um entrega 10 quilos.

Outro mecanismo para fazer funcionar o programa local é a elaboração de uma tabela contendo as datas de entrega, produto a ser entregue e produtor responsável. Esse planejamento é elaborado pela funcionária Maria José e distribuído aos agricultores. Segundo seus relatos, ela orienta aos agricultores que deixem o planejamento anotado em um papel na geladeira de casa e fala que precisa ligar para garantir que a entrega seja realizada. Como se pode perceber, todo processo é conduzido pelos atores centrais. A cotação do preço dos alimentos é realizada pela Emater, que também faz a reunião com os produtores e o projeto de venda. A documentação e comunicação é toda organizada pela funcionária Maria José e a SMAPR fica responsável pelas articulações com a SME. Todas as dúvidas provenientes dos agricultores são sanadas com a prefeitura ou a EMATER. Da forma como as relações se estabelecem para a operacionalização do PNAE, os agricultores e suas organizações ocupam sempre um papel marginal no processo.

Em Espera Feliz, o relacionamento direto com as escolas foi propiciado pela geração de confiança mediante a reputação da organização. As conexões da Coofeliz foram importantes para a criação de mecanismos que facilitassem a operacionalização do PNAE. No caso, os agricultores foram agentes hábeis na utilização de formas inovadoras de organização e ação, relacionando-se entre si e com outros atores, inclusive com os decisórios. As habilidades sociais dos líderes foram fundamentais no processo de mobilização de recursos. Como argumentado por Fligstein (2007), as habilidades sociais são usadas na construção de novas instituições e na indução ao processo de cooperação, tornando-se fundamentais para que empreendimentos sejam erguidos pelas forças sociais locais.

Uma forma de interação constatada na prática da implementação do Programa parece se traduzir como ilegal, mas na verdade é uma estratégia que vamos considerar positiva e que muito nos revela sobre as relações de confiança e o modo como se constrói o processo de fornecimento dos produtos. Alguns agricultores optaram por não ingressar na dinâmica do PNAE. Quando os entrevistados de Guaraciaba e de Espera Feliz foram questionados sobre “por que não fazem parte” ou “por que alguém não faz parte” as respostas, em geral, foram que o motivo está vinculado a três fatores: 1- privilegiar outros canais de comercialização e o PNAE permite vender muito pouco; 2-

receio de comprometer-se com um planejamento; e 3- desconfiança em relação a organização social ou ao pagamento. Porém, foi possível perceber que, tanto em Espera Feliz como em Guaraciaba, os agricultores têm o costume de permitir que um agricultor que não tem a DAP ou que não esteja no projeto de venda faça a entrega em nome de um agricultor que esteja regular. Denominou-se essa técnica de “estratégia do *free rider*” e a descreveremos no próximo subtópico, juntamente com outra estratégia criada para adaptar a política à dinâmica local em Espera Feliz, denominada pela Coofeliz de Vale Solidário.

#### **5.4 A estratégia do *free rider* e o Vale Solidário**

O processo de acesso informal ao mercado institucional foi identificado por Silva (2015). A pesquisadora afirmou que esse modo de acesso – que vai além das determinações legais – sinaliza que “o número de beneficiários do PNAE pode ser maior em relação aos números contabilizados pelas estatísticas governamentais” (SILVA, 2015, p.143). Nos casos de Guaraciaba e Espera Feliz, essas são medidas que podem aparecer no processo de operacionalização. Apesar de não terem sido alvo da pesquisa descreve-se o que pode eventualmente acontecer. Está estratégia pode fazer com que os caminhos de acesso sejam diferentes das normativas estabelecidas pelo programa. A compra de produtos de outros agricultores é uma ação estratégica de garantia de produtos em quantidade necessária para o cumprimento de contrato. Todos estes arranjos possíveis de acontecer entre os agricultores para garantir o fornecimento – e mesmo para ampliar a sua participação no Programa – são garantidos pelas relações sociais estabelecidas por eles. Acontecem entre agricultores que possuem algum tipo de vínculo. As redes constituídas anteriormente são o solo fértil dessas estratégias.

A fim de viabilizar a entrega dos produtos acordados, os dirigentes das organizações de agricultores familiares podem optar por comprar produtos de agricultores que não estão inseridos formalmente na organização. É uma estratégia de manter os acordos firmados com os gestores públicos. Pode ser visto como troca de favores. Logo, trata-se de uma estratégia que pode ser caracterizada como legítima no âmbito das possibilidades encontradas para atender as exigências.

Certamente em diversos municípios essa prática poderá ser indentificado casos de agricultores familiares que não possuem DAP física e nem estão listados no projeto

de venda para o PNAE, mas que, no entanto, fornecem pontualmente para a alimentação escolar. Isso significa burlar a legislação ou simplesmente adaptar à realidade? A venda para a alimentação escolar é um direito universal dos agricultores familiares no Brasil. Mas a conquista do usufruto desse direito pressupõe uma série de investimentos por parte dos agricultores, como por exemplo, estarem organizados, produzirem com qualidade, elaborarem um planejamento de produção e estabelecerem contato direto com os compradores. Fornecer em nome de outros inscritos no PNAE pode significar características de um comportamento *free rider*<sup>22</sup>, pois usufrui de um determinado benefício proveniente de um bem, sem que tenha havido uma contribuição para a sua obtenção.

Essa estratégia de venda em nome de outro agricultor pode ser crucial para que se cumpra com o projeto de venda elaborado para a entrega dos produtos. Os agricultores fornecem via DAP de outros, quando os agricultores inscritos, por algum motivo particular, não conseguem cumprir com as quantidades planejadas para atender a demanda da alimentação escolar naquela semana. Além disso, outros motivos puderam ser identificados nos dois municípios. Em comum foi possível extrair dos depoimentos coletados que essa prática pode ocorrer pela dificuldade que alguns agricultores possuem em obter a DAP; pela desconfiança em relação ao ingresso na organização formal, o que é uma barreira já que nesses municípios o poder público só adquire de pessoas jurídicas; por privilegiarem outros mercados, mas em determinados momentos ter produção suficiente para também vender para alimentação escolar; e dificuldades de ordem produtiva que gera o receio de não conseguir cumprir com o fornecimento regular.

Esse “jogo de favores” que beneficia a dinâmica do PNAE não é reconhecido como algo ilícito entre os agricultores de ambos os municípios, muito menos os agricultores que fornecem em nome de outros já inscritos são tidos como oportunistas. As representações referentes a essa prática são: “é uma forma de ajudar”, “é assim que a coisa funciona”, “deste jeito que a gente entrega sem ter problema”.

---

<sup>22</sup> O comportamento *free rider* é traduzido por alguns autores como “o carona” ou “o oportunista”. O conceito oriundo da teoria institucional representa o comportamento de indivíduos ou organizações que se beneficiam de um determinado bem ou benefício enquanto esse lhes é gratuito. Caso a manutenção dessa utilidade passe a lhes oferecer algum ônus, preferirão abrir mão a pagar por esse benefício (BAERT, 1997).

No caso da Coofeliz, se um agricultor informar que não tem condições de entregar como planejado, a própria presidente da cooperativa já sabe para quem pode ligar e pedir para entregar, garantindo o fornecimento nesses moldes. Em Guaraciaba, o mesmo acontece. A diferença é que a Funcionária Maria José direciona os pedidos. Os agricultores que fornecem em nome de outros possuem uma relação de proximidade com a Coofeliz ou com a Funcionária Maria José e outros agricultores. Dessa forma, essa prática ocorre dentro das redes pessoais dos agricultores, sustentando-se à medida da existência da confiança que possuem.

A confiança e a proximidade entre os agricultores também foi o motor da criação de outra estratégia adotada pelos agricultores familiares para facilitar o fornecimento dos produtos para a alimentação escolar. A estratégia do Vale Solidário foi identificada em Espera Feliz. Trata-se de uma parceria entre Coofeliz e a Cooperativa de Crédito de Interação Solidária (Cresol) para permitir o pagamento imediato aos agricultores que forneceram para as escolas. Os agricultores não recebem o pagamento das escolas assim que entregam os produtos e esse foi um empecilho inicial. Para contornar o problema a Coofeliz criou um mecanismo institucional para garantir que o pagamento pudesse ser realizado. O Vale Solidário funciona como uma espécie de cheque informal, emitido pela cooperativa com o valor que o cooperado tem a receber pela entrega que realizou.

Para garantir o funcionamento do mecanismo, a Coofeliz fez parceria com inúmeros comerciantes locais, que aceitariam o vale como moeda. Após trinta ou sessenta dias – prazos de pagamento pelas vendas –, os comerciantes ou os próprios agricultores poderiam retirar na Cresol o valor correspondente. Esse mecanismo criado pela Coofeliz permitiu que os agricultores pudessem usufruir do valor referente à sua entrega, transacionando com os comerciantes locais. O Vale Solidário se sustenta nas relações de confiança e na reputação edificada com a rede criada pela Coofeliz.

## **6 AS IMPLICAÇÕES DO PNAE NAS PRÁTICAS DOS AGRICULTORES FAMILIARES**

As políticas públicas de compra governamental produziram um efeito inesperado ligado ao processo alimentar. Vai além dos 30%. Os agricultores familiares entrevistados disseram que o fato de terem ampliado a produção e terem a oportunidade de comercializar produtos que antes não possuíam valor de mercado fez com que se

mudasse o cardápio: foram acrescentadas hortaliças e frutas, que passaram a ser produzidas pelos agricultores familiares. Nas escolas, segundo depoimentos coletados em campo, o efeito sobre a alimentação é nítido. As mudanças decorrentes da introdução dos produtos locais fez com que os cardápios escolares passassem por mudanças substanciais, principalmente na substituição dos processados e embutidos.

Em Guaraciaba, tanto os técnicos da Emater quanto a Funcionária Maria José relataram que agricultores familiares que nunca plantaram estão procurando a prefeitura para saber como vender para a alimentação escolar porque queriam começar a plantar. Isso mostra a gradual difusão da informação sobre a compra institucional, mas, mais do que isso, a abertura de oportunidade para a geração de renda.

Nos dois municípios analisados aumentaram os incentivos por parte do poder público para a produção agroecológica. Em Guaraciaba, os gestores públicos emplacaram um projeto, em 2016, para o fomento de produção sem agrotóxicos, com foco nos produtores que entregam para a alimentação escolar.

Outra constatação é que a introdução da compra institucional em Espera Feliz e Guaraciaba também provocaram mudanças nas práticas da gestão pública, principalmente nos setores de alimentação escolar e de compras e licitações, pois possuem relação direta com as exigências da Lei n.º 11.947. Nutricionistas e secretarias de educação tiveram que se adequar às novas dinâmicas de trabalho estabelecidas no âmbito das compras públicas.

A possibilidade de venda para a alimentação escolar impactou diretamente em muitas práticas dos agricultores familiares. De acordo com o Agricultor familiar 6, de Espera Feliz: “tivemos que fazer de tudo para nos adequar e conseguir atender as exigências sanitárias”. Trata-se de uma adequação que a legislação exige para que os agricultores possam entregar produtos de origem animal e agroindustrializados. O atendimento aos padrões higiênico-sanitários requer uma adaptação da forma de produção.

Outras mudanças são facilmente perceptíveis no âmbito das organizações sociais formalizadas. Se se aumenta o volume de recursos em circulação e se complexifica o processo gerencial impõe-se às organizações coletivas formais a necessidade de reestruturação da gestão. Essa é uma mudança prática notável. Em Espera Feliz, segundo relatado pela presidente, a cooperativa teve que contratar uma funcionária para auxiliar no processo gerencial e estabelecer maior conexão com os cooperados. A

Coofeliz passou a cobrar uma taxa administrativa de 20% para custear as despesas administrativas. Em Guaraciaba, como a Funcionária Maria José faz a parte gerencial da associação, os agricultores não sentem a evolução da complexidade gerencial, ficando a cargo da funcionária a resposta às pressões sofridas pela organização.

Com o aprendizado gerado no processo de acesso ao PAA e ao PNAE em Espera Feliz, a Coofeliz conseguiu, em 2016, acessar o PAA estadual, que representa outro mercado institucional fora de seu município sede. A instituição do PAA estadual em 2015 exigiu que os órgãos públicos – como hospitais e presídios ligados ao Estado de Minas Gerais – também precisariam adquirir 30% dos alimentos consumidos dos agricultores familiares. Com essa oportunidade aberta, a Coofeliz participou, em 2016, e venceu uma chamada pública da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (Fhemig). A chamada pública correspondeu a R\$ 208.500,00, com o fornecimento de 12.419,517 kg de pó de café torrado e moído, além de 293 kg de feijão preto.

O depoimento da presidente da Coofeliz revela que apesar do grande avanço que significa vender para a rede de hospitais de Belo Horizonte (BH), esse mercado tem seus desafios particulares:

Já entregamos demais para os hospitais de BH, Já foram entregues 50mil reais, mas não recebemos nada ainda. Agora mesmo o rapaz da rede lá me ligou querendo que fossemos entregar mais. Ele me disse que era pra gente entender que governo é isso mesmo, que não se sabe quando vai receber, mas recebe. Mas eu respondi que nós não vamos mais entregar enquanto não pagarem. Já são 50 mil, e é muita coisa pra receber (Presidente Coofeliz).

Essa nova experiência – possibilitada pela rede construída pela Coofeliz e pela infraestrutura que a cooperativa construiu – é um avanço em termo de ampliação dos mercados. No entanto, ainda são inúmeros os desafios para viabilizar a efetivação do processo, pois depende do cumprimento dos acordos.

A principal questão envolvida em todas essas constatações de mudanças e adaptações ocorridas nas práticas dos agricultores é de que a implementação da compra institucional de alimentos para a alimentação escolar não possui relação apenas com o alcance dos 30% para satisfazer as exigências da Lei. Todas as lentas e gradativas mudanças provocadas pela implementação em rede sinalizam que as mudanças provocadas por esse tipo de programa vão além das previstas pelos burocratas que as formularam. Os processos sociais e econômicos subjacentes à venda e compra de

gêneros alimentícios precisam ser levados em consideração, pois desencadeiam uma série de reações à estrutura social e econômica local. As mudanças apontadas só ocorreram mediante a interação entre diferentes atores e do modo como, articuladamente, colocavam em prática a Lei 11947/2009.

A partir das descrições realizadas neste subtópico e das constatações feitas por meio dos depoimentos coletados nas entrevistas, organizamos um quadro síntese das alterações que, na visão dos informantes, ocorreram na prática dos agricultores familiares a partir da implementação do PNAE (Quadro 4).

Quadro 4 – Alterações nas práticas dos agricultores

PRÁTICAS	ALTERAÇÕES
<b>Produtivas</b>	-Ampliação de área plantada -Aumento da variedade de cultivares -Maior incentivo ao cultivo de alimentos orgânicos e agroecológicos -Adoção de práticas higiênico-sanitárias
<b>Sociais</b>	-Ampliação do número de associados e cooperados -Fortalecimento do associativismo e cooperativismo -Ampliação da rede de contatos
<b>Econômicas</b>	-Incremento da renda -Investimento na produção -Maior atenção às práticas gerenciais. -Ampliação dos canais de venda -Inclusão produtiva
<b>Políticas</b>	-Estreitamento das relações com poder público -Maior visibilidade municipal do grupo de agricultores familiares (reconhecimento político) -Interação com diferentes atores do poder público
<b>Culturais</b>	-Mudança de hábitos alimentares -Novas representações sociais sobre os alimentos locais -Valorização dos produtos livres de agrotóxicos

Fonte: Elaborado pelo autor com base na pesquisa de campo

As alterações listadas no Quadro 4 apresentam modificações que ocorrem a partir da implementação do PNAE nos municípios estudados. Tais modificações ocorreram de forma particular em cada localidade. As especificidades foram garantidas pelo fato das diferentes características assumidas pelo processo. Os recursos acessados, as redes construídas e as potencialidades locais foram determinantes para a construção das mudanças observadas. Muitas dessas modificações são efeitos indiretos dessa política pública e sinalizam o modo como a política influencia a prática dos agricultores, assim como essas práticas também influenciam a política. Não significa

apenas fomentar a compra de no mínimo 30%, mas fomentar todo um processo de construção de relações sociais, políticas e econômicas propulsoras do desenvolvimento rural.

## **7 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir deste estudo é possível afirmar que a implementação do PNAE configura-se como um jogo de interações entre diferentes atores, onde os processos de negociação sobre a prática local de compra institucional torna o PNAE mais adaptado às necessidades dos agricultores. Tal constatação implica trazer ao campo de análise de políticas públicas a complexidade do processo de implementação e a necessidade do olhar microsociológico para captar os processos sociais inerentes ao “jogo da implementação” e à forma como os “jogadores jogam”. Além disso, é importante olhar também para a “posição dos jogadores” neste “jogo”.

Os casos demonstraram com nitidez que as especificidades locais são determinantes à compreensão da implementação desta política. As dinâmicas de implementação são resultados de uma construção social inerente a interação e negociação entre os diversos atores.

Pode-se considerar que nos dois contextos analisados o PNAE é interpretado, adaptado e transformado pelos atores sociais em interação. Se o Programa e sua execução nos municípios sofrem adaptações é porque as interações impactam diretamente. Mas percebemos que o Programa também impacta as redes sociais, trazendo novas configurações à estrutura social. A criação da proximidade com as escolas e as novas dinâmicas de planejamento e relacionamento estabelecidas pela Coofeliz e pela ASFAG são um reflexo desse processo.

Na medida em que a implementação do PNAE dialoga com as realidades e necessidades locais, melhores resultados podem ser alcançados, já que os agricultores se apropriam da política como parte de seu cotidiano. Portanto, as interações locais em torno de uma política pública não são determinações das regras das políticas ou do ambiente institucional, mas das habilidades dos atores locais em construir coalizões políticas. É no meio dessas interações que as ações são criadas e remodeladas. Isso revela que as mudanças ocorridas nas práticas dos agricultores estão relacionadas às mudanças nas relações sociais e na submissão às regras de venda. Poderíamos

compreender, dessa forma, que quando se passa a operacionalizar a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, as regras são interpretadas pelo grupo, moldando as relações, assim como são moldadas por elas, a partir das interpretações que fazem.

As descrições sobre a forma de operar a Lei n.º 11.947 nos municípios e as relações entre os atores envolvidos demonstram que o papel que desempenham e o tipo de relação que possuem entre si é um aspecto fundamental na apreensão da estrutura social subjacente à execução do PNAE. Como ilustrado, no alcance dos 30% o município de Guaraciaba está sendo mais eficiente que Espera Feliz, pois conseguiu comprar percentualmente mais. No entanto, as análises mostraram que os resultados e a eficiência de um programa da natureza do PNAE não podem ser avaliados com base nesse indicador, sob o risco de se desconsiderar outros resultados relevantes e os processos sociais e econômicos desencadeados por ele.

O conhecimento das estruturas das relações aponta para a utilidade de intervenções sobre o ambiente das interações. Isso mostra que as redes importam aos processos de desenvolvimento, e principalmente na compreensão da implementação de programas públicos de compra governamental, em que se estabelece um mercado institucional.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABREU, K. D. R. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas.** 2014. 183f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2014.

ASSAO, T. Y. **Alimentação escolar: percepções de atores sociais de uma escola da região metropolitana de São Paulo.** 2012. 117f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

BAERT, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 12, n. 35, p. 63-74, 1997.

BARDACH, E. **The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law.** Cambridge: MIT Press, 1977.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições Setenta, 2011.

- BARRETT, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n.2, p. 249-262, 2004.
- BERMAN, P. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, L. F. A. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. Cap. 2. p. 281-317.
- BORGATTI, S. P.; FOSTER, P. C. The Network paradigm in organizational research: a review and typology. **Journal of Management**, v. 29, n. 6, p. 911 - 1013, 2003.
- BURT, R. S. **Structural Holes: The Social Structure of Competition**. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- COLEMAN, J. **Foundations of Social Theory**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- CUNHA, W. A. **Implicações dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz - MG**. 2015. 164f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2015.
- FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” d análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- GIL, A. C. **Metodologia do ensino superior**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- GRANOVETTER, M. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.
- GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, Rio de Janeiro, RJ, 2012.
- \_\_\_\_\_; 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**, Brasília, v. 52, p. 125-146, 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- LIN, N. **Social capital – A theory of social structure and action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOPES, F. D.; BALDI, M. Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições. **RAP-Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 5, p. 1007-1035, 2009.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, SP, 2010.

\_\_\_\_\_; PAVEZ, T. Agentes de implementação e a mediação de políticas públicas: entre dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, jul. 2010.

MARQUES, E. C. L. As redes sociais importam para a pobreza urbana? **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 471-505, 2009.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciênc. saúde coletiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

PORTUGAL, S. Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica. **Oficina do CES**, n. 271, 2007. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/271.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1973.

REIS, E. Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 51, p. 21-30. 2003.

RIZZA, R. The Relationship between Economics and Sociology: The Contribution of Economic Sociology, Setting out from the Problem of Embeddedness. **International Review of Sociology**, Chicago, v. 16, n. 1, p. 31-48, 2006.

SABATIER, P. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. San Diego: Westview Press. 1999.

SARAIVA, E. B.; SILVA, A. P. F.; SOUSA, A. A.; CERQUEIRA, G. F.; CHAGAS, C. M. S.; TORAL, N. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 927-935, out./nov. 2013.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: \_\_\_\_\_; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**: coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos concretos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania:** O acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar. 2015. 217f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2015.

SILVA, M. K. S.; SCHMITT, C. J. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. In: Encontro Anual da ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindóia (SP). **Anais...** Águas de Lindóia (SP): ANPOCS, 2012. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt29-2/8185-politicas-em-rede-uma-analise-comparativa-das-interdependencias-entre-o-programa-de-aquisicao-de-alimentos-e-as-redes-associativas-na-bahia-e-no-rio-grande-do-sul/file>>. Acesso em: 21 jan. 2017

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, Brasília, 2000. p. 1-17. Disponível em: <[https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf)>. Acesso em: 22 abr. 2017.

SUBIRATS, J. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo:** a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010. 297f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2010.

\_\_\_\_\_; 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 (UNESP)**, São Paulo, v. 18, p. 10-27, 2015.

\_\_\_\_\_; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura (UFRJ)**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 66-105, 2012.

TURPIN, M. E. **A Alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia da segurança alimentar.** 2008. 168p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2008.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. Tradução de Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## ARTIGO IV

### ANÁLISE INSTITUCIONAL DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE)

**RESUMO:** Este trabalho procurou elucidar uma dimensão institucional de análise da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), modificado pela Lei n.º 11.947 de 2009, exigindo que no mínimo 30% dos gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar fossem adquiridos dos agricultores familiares. Ao se estudar os casos dos municípios mineiros de Espera Feliz e Guaraciaba, a pesquisa confirmou a tese de que as interações entre diferentes atores no processo de implementação do PNAE produzem efeitos sobre o comportamento desses atores e, mais especificamente, permitem a construção de regras que constroem e habilitam suas ações, produzindo novos padrões de interações e condicionando a forma como o Programa é operado localmente. Constatou-se que os dispositivos institucionais que fazem funcionar a compra institucional de alimentos são construídos socialmente a partir dessas interações.

**Palavras-chave:** Instituições, Agricultura Familiar, Políticas Públicas.

## 1 INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Lei n.º 11.947 de 2009, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) passou por mudanças no formato da aquisição dos gêneros alimentícios destinados à alimentação escolar. É exigido pela lei que no mínimo 30% dos recursos destinados à alimentação escolar sejam gastos com a aquisição de gêneros alimentícios oriundos da agricultura familiar local. Estudos recentes têm mostrado que essa determinação reconfigura localmente o modo como o poder público promove a compra pública dos alimentos para as escolas (ABREU, 2014; ASSAO, 2014; SILVA, 2015) e insere os agricultores familiares e suas organizações num mercado institucional com exigências de prazos, qualidade e regularidade de entrega (GRISA, 2012; TRICHES; GRISA, 2015, CUNHA, 2015; SILVA, 2015).

A reformulação do PNAE, portanto, representa uma mudança recente no âmbito das políticas públicas para a agricultura familiar, provocando mudanças nas formas de interação dos atores envolvidos, seu papel na implementação e o escopo de seus impactos. Para Abreu (2014) a dinâmica de interação entre Poder público (Estado) e Agricultura familiar (Sociedade civil), bem como a natureza das relações que eles

estabelecem com as políticas públicas, produz diferentes estilos e ritmos de operacionalização do PNAE.

Segundo Abreu (2004), com as novas exigências do PNAE os agricultores familiares precisam se organizar. Além disso, a administração pública e os responsáveis pela alimentação escolar precisam estar envolvidos e, necessariamente, é preciso criar uma relação entre os diversos atores. Para Grisa (2012), a concretização da venda dos alimentos da agricultura familiar para as escolas exige dos agricultores a adequação a normas sanitárias, padrões de produção e venda e rotinas administrativas, além de um relacionamento profícuo entre base de associados e organização coletiva e, desta, com as entidades beneficiárias (escolas).

As constatações de Grisa (2012) e Abreu (2014) indicam que a Lei n.º 11.947/2009 trouxe novas institucionalidades à execução do PNAE que interagem com as institucionalidades locais<sup>23</sup>, criando, adequando e modificando as instituições. Assim, compreender a implementação como um processo de interação também pressupõe entender o processo de implementação como um processo de mudança institucional. Formuladores de políticas públicas podem definir os aspectos institucionais centrais de uma determinada política, mas não definem a forma como localmente novas regras são criadas e como elas interagem com as regras dadas pela política.

Esta constatação mantém consonância com os resultados das pesquisas de Marques (2003), Lotta (2010), e Silva e Schmitt (2010). Esses autores admitiram que os efeitos das políticas se diferenciam conforme o contexto de implementação, pois as regras das políticas passaram por uma adaptação aos contextos locais a partir da forma como os atores envolvidos a interpretaram e as colocaram em prática. Em síntese, parafraseando Silva e Schmitt (2010), argumenta-se que as políticas públicas não são simplesmente implementadas, mas também interpretadas, adaptadas e adequadas às realidades sociais e culturais locais. Tais argumentos fundamentam o posicionamento de que a implementação de políticas públicas não pode ser analisada por uma ótica normativa, mas, sim, relacional, considerando as interações mais ou menos institucionalizadas entre os atores locais e o modo como eles interpretam, se apropriam e operam as regras que orientam a política pública.

---

<sup>23</sup> Considerando as institucionalidades como as regras que conduzem os comportamentos. Institucionalidades locais dos agricultores refere-se a forma como se organizam, produzem e interagem.

No caso do PNAE, o “jogo” é dado pelo Estado, que define as regras iniciais de funcionamento e assume o papel de principal delimitador do desenho institucional do Programa, pois é o único comprador. Essa forma preestabelecida induz processos de negociação e a criação de dispositivos (regras) que condicionam as transações e as relações de modo a tornar o processo mais adaptado à realidade dos agricultores familiares. Porém, a partir do contexto local e dos atores que o constituem, podem surgir novas regras e procedimentos, os quais geram novas oportunidades e constrangimentos que, de formas distintas, causarão impacto no comportamento dos atores envolvidos e na forma como operam a política pública localmente (ROCHA, 2004). Isso significa que a implementação de uma política pública – tendo em vista os arranjos institucionais por ela trazidos – representará a adaptação ou a substituição de instituições anteriormente vigentes.

Esse posicionamento, fundamentado em literatura específica, permite-nos defender a tese de que as interações entre diferentes atores no processo de implementação produzem efeitos sobre o comportamento desses atores e, mais especificamente, permite a construção de regras que os orientam, produzindo novos padrões de interações e condicionando a forma como a política é operada localmente.

Para operacionalizar empiricamente esta tese e elucidar esse problema de pesquisa, foram selecionados dois casos de implementação do PNAE, especificamente em Espera Feliz, por meio da Cooperativa da Agricultura familiar de Espera Feliz (Coofeliz) e, em Guaraciaba, a partir da Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba (ASFAG). Ambas as organizações protagonizam, em seus municípios, a venda de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Os dois municípios situam-se na Zona da Mata de Minas Gerais e foram selecionados pela singularidade de seus casos.

Observou-se que cada município construiu características específicas à operacionalização da Lei n.º 11.947 de 2009. É esperado que operem a compra pública a partir das regras postas pela Lei e pelos órgãos que regulamentam a qualidade dos alimentos. Contudo, para além das regras formais, os atores envolvidos também construíram suas próprias regras, formais e informais. É nesse sentido que se procura entender o que os casos de Espera Feliz e Guaraciaba podem revelar quanto aos dispositivos institucionais criados localmente para facilitar – ou constranger – o processo de compra e venda de alimentos para as escolas públicas e como o acesso ao

PNAE tem provocado mudanças institucionais que interferem nas práticas e relações dos atores envolvidos.

## **2 AS INSTITUIÇÕES IMPORTAM?**

Para Arretche (2007) existem vários motivos que justificam a análise institucional da implementação de políticas públicas. A primeira justificava que vai ao encontro do que aqui se propõe é que as políticas públicas não são formuladas ou implementadas pelos atores sociais em um vazio institucional. Existem regras e práticas formais e informais que estruturam e condicionam as escolhas dos atores, o que interfere na dinâmica de implementação.

No caso de implementação do PNAE, as regras estruturadas a nível federal e aquelas criadas localmente pelos próprios atores vão interferir no formato estabelecido para colocar em prática a compra institucional da agricultura familiar. Isso significa que a política pode ser afetada por regras mais gerais, como por regras mais específicas do poder público local e dos agricultores familiares ou regras edificadas na própria interação entre os atores. Para Freitas (2015), a teoria institucional também pode contribuir ao revelar que a posição dos atores na rede e nas organizações pode influenciar a formação de suas preferências e guiar o modo como se relacionam. Com isso é possível notar, no caso do PNAE, quem modifica as “regras do jogo”, conseqüentemente, a forma como “os jogadores jogam”.

Dessa forma, para se compreender e explicar os motivos pelos quais algumas políticas geram certos resultados é importante considerar os condicionantes institucionais, ou seja, as instituições importam. Não se pode desconsiderar a capacidade dos atores em criar regras próprias e nem de se identificar sob quais regras e procedimentos a política é implementada.

Rizza (2006) destaca que para compreender processos de organização política e econômica na sociedade é preciso empreender uma análise institucional, desvelando as instituições e seu papel na canalização das ações e na formação de preferências individuais, bem como na interação entre os indivíduos. As instituições, assim, apresentam-se como categoria central para compreensão das interações humanas e dos condicionantes dos arranjos sociais.

Instituições, baseado em Fligstein (2007), são regras e significados compartilhados pelos indivíduos, que condicionam ou se tornam condutores de suas ações, e proporcionam aos atores quadros cognitivos ou um conjunto de significados para a interpretação do comportamento dos outros. As instituições são, dessa forma, “[...] configurações distintas de interesses e relações sociais” (ABRAMOVAY, 2004, p. 57).

North (1990) considera que instituições consistem, sobretudo, de regras informais e formais. As informais se pautam na informação transmitida e comunicada socialmente, como parte da herança cultural, que define a forma como os indivíduos processam e utilizam a informação. As regras formais são aquelas constituídas legalmente, ou seja, que possuem caráter jurídico, e emergem do complexo processo de organização social com o objetivo de ordenar e coordenar a ação coletiva.

Nessa direção, as instituições são dispositivos que podem condicionar a implementação do PNAE, pois constroem ou habilitam a ação por meio de dispositivos que podem ser informais (tabus, costumes, regras morais, etc) ou formais (leis, decretos, constituições, etc). As restrições indicam que os indivíduos possuem constrangimentos às suas ações e escolhas, pois as instituições impõem determinadas formas de conduta (PEARSON, 2004). Essas definições estão alinhadas com as de Scott (1995), que concebe as instituições como estruturas e atividades cognitivas, normativas e reguladoras que provêm estabilidade e significado ao comportamento social. Assim, para este estudo, vamos considerar instituições como qualquer regra ou forma de condicionamento coletivo que moldam as interações humanas em determinados grupos sociais.

A incorporação da análise institucional a este trabalho é essencial para elucidar a ação dos atores, bem como as criações e a modificação das regras para a operacionalização do PNAE nos municípios estudados. Os atores envolvidos nesse processo não são considerados meros expectadores, mas agentes capazes de influenciar a política. Além disso, as respostas das organizações em termos de adaptação às exigências das políticas públicas não são mecânicas nem homogêneas. Elas dependem de características particulares de cada entidade, o que vai conformar diferentes estilos, tempos e intensidades de mudanças (SILVA; SCHMITT, 2010).

A abordagem da análise institucional, fundada no neoinstitucionalismo, ganhou destaque nas ciências políticas e nos estudos organizacionais, buscando elucidar a

importância das instituições para a análise das formas de ação do Estado. Para além do pressuposto geral de que “as instituições importam”, a relevância da abordagem neoinstitucionalista está em identificar quais instituições afetam comportamentos individuais e coletivos e como essas instituições operam e resistem, ou seja, por meio de que processos e mecanismos elas exercem influência sobre as decisões políticas e se mantêm ao longo do tempo (HALL; TAYLOR, 2003).

DiMaggio e Powell (2005) afirmam que a teoria neoinstitucional direciona pesquisas cuja dimensão analítica aborde a compreensão das instituições. Como demonstram Hall e Taylor (2003), o neoinstitucionalismo não significa uma corrente teórica unidirecional, e pelo menos três escolas de pensamento são expostas pelos autores: neoinstitucionalismo da escolha racional, neoinstitucionalismo histórico e neoinstitucionalismo sociológico. Os autores ressaltam que a análise institucional, independentemente da corrente teórica, procura analisar como são construídas as relações entre as instituições e os comportamentos dos atores e o modo como as instituições são criadas e se modificam. Os autores afirmam que todas as correntes de pensamento que compõem o neoinstitucionalismo correspondem, na realidade, a uma reação contra as perspectivas behavioristas e buscam elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos.

O neoinstitucionalismo histórico defende que instituições são importantes não por determinarem os comportamentos dos agentes, mas por oferecerem o contexto para suas ações e auxiliarem na compreensão de suas escolhas. O neoinstitucionalismo da escolha racional aborda que as escolhas e preferências dos atores são baseadas em cálculos estratégicos mediante expectativa do comportamento dos outros; as instituições atuam como forma de diminuir as incertezas das escolhas (HALL; TAYLOR, 2003).

Para o neoinstitucionalismo sociológico, as instituições são concebidas não só como regras, procedimentos ou normas formais, mas também “[...] como os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem padrões e guiam a ação humana” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 209). Estruturas cognitivas condicionam e são condicionadas pelas relações entre atores sociais mediante o compartilhamento de significados, ou seja, pela intersubjetividade que se estabelece entre eles.

Hall e Taylor (2003) apontam a existência de uma dimensão cognitiva das instituições. Para os autores, as instituições influenciam o comportamento não apenas por influenciarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num

dados contextuais. Isso significa que as instituições também podem fornecer esquemas cognitivos indispensáveis à ação, ajudando na interpretação do mundo e do comportamento dos outros.

Não negando as outras vertentes, nos posicionamos de acordo com os teóricos do institucionalismo sociológico que interpretam que a ação está intrinsecamente ligada às interpretações. Seria dizer que as organizações adotam novas práticas institucionais porque estas garantem maior legitimidade social, ou seja, adotam a prática porque possuem reconhecimento dentro de um ambiente cultural mais amplo. Para Suchman (1995), legitimidade diz respeito à percepção generalizada de que as atividades da organização são desejáveis ou apropriadas dentro de um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições.

As normas precisam ser institucionalizadas e reproduzir as formas de ação das organizações. Para se tornarem legítimas, as práticas e estruturas institucionalizadas precisam ser compartilhadas pelo grupo e reconhecidas pelos seus membros. Meyer e Rowan (1999) apontam as redes sociais como difusoras dos mecanismos institucionalizados e da formação de representações simbólicas. De acordo com os autores, a institucionalização é o processo pelo qual obrigações ou realidades sociais assumem status de regras no pensamento e na ação social, possibilitando adaptação, inserção, aceitação e adequação de novas instituições aos comportamentos e aos ambientes institucionais. As novas lógicas institucionais dotam de significado as ações dos atores. Mas como surgem essas novas lógicas? Como as mudanças institucionais ocorrem?

Há consenso entre correntes do neoinstitucionalismo que todas as instituições surgem e se modificam em função da atuação de indivíduos. Em outras palavras, é a intervenção individual (ação) que transforma as instituições (estrutura). No entanto, a intervenção individual não é isenta e autônoma. Ela se insere em um contexto social e político específico e quase sempre se manifesta de forma complexa, mediante uma longa e complicada cadeia de interações e em decorrência de uma série de eventos nem sempre intencionais ou adequadamente previstos (NORTH, 1990).

Sendo produto das interações dos atores, as regras devem ser construídas e/ou alteradas como parte da dinâmica interacional (KLIJN, 1996). Isso significa que as instituições são modificadas pelos indivíduos quando eles interagem uns com os outros.

Para Scott (1995), mudanças institucionais são transformações nos pensamentos e comportamentos dos indivíduos. Segundo Roland (2004), algumas instituições mudam de forma lenta e gradual, como a cultura, incluindo valores e crenças; outras mudam de forma rápida, como as instituições políticas. Uma lei pode ser mudada do dia para a noite, por exemplo. Para o autor, as instituições de mudança lenta podem influenciar as instituições de mudança rápida, havendo, assim, uma interação entre elas. Isso mostra que a cultura local, os valores e as regras sociais locais podem exercer pressão sobre as leis e as políticas públicas.

A fim de exemplificar, vamos considerar a existência de instituições de Nível macro e instituições de Nível micro. As instituições de nível macro refletem a realidade normativa das políticas públicas (como o desenho institucional do PNAE); Já as de nível micro refletem o comportamento dos indivíduos (agricultores familiares) e suas relações sociais e interações. É preciso afirmar que esses dois níveis não atuam de forma separada e sim que estão em constante interação e, a partir da afirmativa de Roland (2004), um influencia o outro, provocando mudança institucional. Assim, os comportamentos dos agricultores podem sofrer mudanças ao incorporar as regras de nível macro. Quando se fala em políticas públicas mais adequadas às realidades locais pode-se pensar que as instituições de mudanças rápidas podem se ajustar às instituições de mudança lenta.

Conforme North (1991), uma mudança no ambiente institucional adquire importância quando é internalizada pelos atores, ou seja, eles reconhecem a mudança e a legitimam. Essa mudança somente se efetiva quando for reconhecida, aceita e replicada pela maioria dos atores, gerando, assim, diferentes reações para adaptação das organizações frente a essa nova realidade institucional. As regras que podem ser criadas localmente no âmbito da operacionalização de uma política pública só tem validade se aceita e legitimada.

Pensando por essa lógica, é no momento da implementação de uma política pública que se constitui a etapa em que antigas instituições se transformam, induzindo novos procedimentos e normas aos atores envolvidos (ROCHA, 2004). Sendo assim, podemos inferir que uma política pública é capaz de condicionar comportamentos na medida em que, muitas vezes, as instituições que ela envolve atuam de forma a restringir os cursos de ação possíveis, além de incutir, num processo lento e gradual, novos valores orientadores de novas práticas. Essas constatações levam-nos à afirmativa

de que as instituições importam a compreensão da implementação de uma política pública, principalmente no tocante a como ela vai moldar a realidade e as estratégias dos atores e, assim, ela própria tem sua dinâmica operacional singularizada.

### **3 METODOLOGIA**

Esta pesquisa foi caracterizada como descritiva de abordagem interpretativa e com natureza qualitativa. Para Godoy (2005), a pesquisa qualitativa envolve uma abordagem interpretativa do mundo social, o que significa que o pesquisador compreende as coisas e fenômenos em seus cenários naturais, tentando interpretar esses fenômenos a partir dos significados que as pessoas o atribuem. Seguindo esta mesma linha Creswel (2007), afirma que a pesquisa qualitativa atribui importância fundamental aos depoimentos dos atores sociais envolvidos. Nesse sentido, este tipo de pesquisa preza pela descrição detalhada dos fenômenos e dos elementos que o envolvem.

A dimensão empírica deste trabalho se ateve aos casos dos municípios de Espera Feliz e Guaraciaba, localizados na Zona da Mata de Minas Gerais. A estratégia de analisar dois casos não foi estabelecer uma comparação, mas, ao ampliar o universo empírico, permitir maior amplitude às constatações da pesquisa. Optou-se por analisar a inserção da Coofeliz e da ASFAG no processo de aquisição de alimentos da agricultura familiar para fornecer a alimentação escolar de Espera Feliz e de Guaraciaba, respectivamente.

Os municípios de Espera Feliz e Guaraciaba foram escolhidos pela grande presença de Declarações de Aptidões ao Pronaf (DAP)<sup>24</sup>, o que habilita os agricultores a acessarem programas do Governo. Além disso, os municípios possuem predominância de população rural e expressividade de organizações coletivas de agricultores familiares.

De acordo com o IBGE (2006), Guaraciaba possui 10.532 habitantes, sendo cerca de 70% da população residente em área rural. O município possui um total de 1.044 DAPs, e 794 delas encontram-se ativas.

---

<sup>24</sup> A DAP funciona como uma espécie de identidade do agricultor familiar. É um documento que certifica que a família pertence à categoria agricultora familiar, habilitando-a a acessar políticas públicas específicas. A DAP também pode ser jurídica, dada a organização formalizada cujo quadro social é composto de, no mínimo, 70% de agricultores com DAP física.

Nesse município, a grande particularidade é o número de associações comunitárias rurais, visto que praticamente todas as comunidades rurais possuem uma associação constituída. De acordo com constatações da pesquisa de campo são nove associações. Dessas ações relatadas, apenas cinco possuem a DAP jurídica: a Associação Comunitária das Comunidades do Bananal e Adjacências, Associação Comunitária do São Mateus e Regiões, Associação dos Resistentes a Barragens, Associação dos Moradores e Produtores Rurais do Patrimônio de São Sebastião, Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba (ASFAG). Tais associações não competem entre si, embora tenham a mesma finalidade. A ASFAG foi uma associação criada em 2005 para congregar associados de todas as outras associações e é reconhecida como “associação geral” ou “associação central”. Até 2006 a associação possuía 57 associados e os projetos de venda para a alimentação escolar normalmente vão por meio dela.

Por sua vez, Espera Feliz é considerado o município de Minas Gerais com maior número de DAPs, sendo 2.223 e um total de 1.639 DAPs ativas. No município existem três organizações com DAP jurídica: Associação de Agricultores Familiares do Córrego Ventania, Associação da Agricultura Familiar da Comunidade do Angola e Cooperativa da Agricultura Familiar Solidária de Espera Feliz (Coofeliz). Segundo dados coletados em campo, a associação da comunidade da Angola, embora conste com DAP jurídica ativa<sup>25</sup>, não está funcionando. A associação da Ventania possui 24 associados e, juntamente com a Coofeliz, compõe os grupos de agricultores familiares que entregam para a alimentação escolar. Para conseguir aprofundar nas análises tomamos como caso apenas a trajetória da Coofeliz no acesso ao PNAE. A Coofeliz foi constituída em 2006 e em 2016 possuía 93 cooperados, 60 deles envolvidos com o fornecimento de produtos para a alimentação escolar.

Foram entrevistados os diretores da Coofeliz e da ASFAG, bem como agricultores familiares vinculados a essas organizações que fornecem para a alimentação escolar. Roteiros diferentes foram elaborados para agricultores, representantes do poder público e entidades parceiras<sup>26</sup>. As entrevistas nos municípios ocorreram entre julho a setembro de 2016. Foram realizadas 14 entrevistas no município

---

<sup>25</sup> Dados fornecidos pelo site do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Disponível em: <<http://dap.mda.gov.br/>>.

<sup>26</sup> Considerando entidade parceiras todo tipo de organização que presta alguma assessoria aos agricultores familiares e que possua envolvimento direto ou indireto com o PNAE.

de Guaraciaba, sendo 8 (oito) com agricultores familiares, 4 (quatro) com representantes do poder público, 1 (um) com técnico do Emater e 1 com representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR). Em Espera Feliz, foram realizadas 13 entrevistas, sendo 8 (oito) com agricultores familiares, além de 1 (um) representante do STR e 1 (um) representante do Poder Público, 1 (um) com técnico da Emater e 1 (um) com técnico do Centro de Tecnologias Alternativas (CTA). No corpo do texto os informantes da pesquisa serão referenciados com a denominação “agricultor familiar”, “Poder público” e “entidade parceira”. Para diferenciar os informantes da mesma denominação foi feita uma numeração, como por exemplo: “agricultor familiar 1; agricultor familiar 2, etc.

Para analisar os dados, foram realizados os tratamentos das comunicações gravadas. Para isso, utilizou-se a técnica chamada de análise de conteúdo, segundo Laville e Dionne (1999). Seguindo a sugestão dos autores, a análise se dividiu em três etapas: o recorte de conteúdos, a definição das categorias e a categorização final das unidades de análise. Os conteúdos analisados foram agrupados de acordo com sua importância perante a tese defendida e posteriormente foram alocados conforme as categorias definidas, quase sejam: i) a operacionalização do PNAE; ii) as regras criadas; e iii) mudanças institucionais. A divisão por categorias ajudou na compreensão dos dados e facilitou a interpretação e a escrita.

#### **4 RESULTADOS E DISCUSSÕES**

Todas as etapas e procedimentos da compra de alimentos da agricultura familiar pelo Estado estão delimitados pela Resolução CD/ FNDE n.º 26, de 17 de junho de 2013, que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do PNAE. Nessa resolução estão descritos todos os atores envolvidos e os papéis que assumem na implementação da política, buscando, com esse “roteiro normativo”, orientar todos os processos e estabilizar as relações no interior do Programa.

Os fornecedores são as organizações de agricultores familiares ou os agricultores, individualmente. As Entidades Executoras (E. Ex), ou seja, as instituições que integram as redes públicas de ensino federal, estadual e municipal, que recebem recursos diretamente do FNDE. As secretarias estaduais de educação, as secretarias municipais de educação e as escolas federais são as E. Ex. Além dos agricultores e das

entidades executoras (produtores e compradores) outros atores definidos como Entidades Articuladoras (EA) estão inseridos no processo.

Pela resolução, primeiro o poder público local, juntamente com as EA, mapeia os agricultores. Depois é feita uma análise da produção local e então são elaborados os cardápios. Após a elaboração, a secretaria de educação formula a chamada pública, e, em seguida, a publica e divulga. Os agricultores elaboram um projeto de venda, geralmente com ajuda da EA, e submetem o projeto, que é um planejamento da produção para satisfazer a demanda das escolas. Submetida a proposta é assinado um acordo de venda com as E. EX e então se entregam os produtos, como determinado no projeto, para depois receberem pelas vendas.

A Lei n.º 11.947 de 2009 e a resolução n.º 26 de 2013 ditam as orientações do Estado para a ocorrência da compra institucional. Porém, muitas leis e resoluções também estão inseridas no ambiente institucional do PNAE. Por exemplo, a atuação da nutricionista é regida por resoluções do Conselho Federal de Nutrição e por resoluções do Ministério da Saúde. Por se tratar de alimentação nas escolas, muitas são as orientações de boas práticas e de garantia de alimentação saudável. A Portaria n.º 1428, de 26 de novembro de 1993, do Ministério da Saúde, aprovou o regulamento técnico para inspeção sanitária de alimentos e a resolução n.º 216, de 15 de setembro de 2004, dispõe sobre a regulamentação técnica de boas práticas. Esse ambiente institucional que regula o PNAE estabelece que nutricionistas responsáveis tenham prudência de avaliar a qualidade dos alimentos e o valor nutricional do cardápio; que o processo de compra pública obedeça aos procedimentos necessários para a concorrência pública e que os agricultores familiares possam atender a essas exigências de modo a satisfazer os pré-requisitos necessários para o fornecimento.

Apesar das regulamentações, quando perguntamos aos agricultores familiares de Espera Feliz e de Guaraciaba sobre como lidam com as regras e as burocracias do Programa as respostas foram: “tem coisas complicadas de atender, mas a gente vai aprendendo como fazer”; “Aqui é adaptação ou morte, se a gente não consegue produzir mais e entregar do jeito que eles querem a gente não entrega”; “até que vamos conseguindo entregar sem problemas porque eles começaram a aceitar melhor”; e “algumas coisas não dá pra entregar porque tem a legislação sanitária, mas outras coisas que não podem nós vamos dando um jeitinho”.

O discurso concorre para a interpretação de que, apesar das normas dos programas, os agricultores familiares estão conseguindo atender as exigências. Esses fatos nos levam a investigar a trajetória de interação dos agricultores com as normas do Programa e as normas que eles próprios foram criando para conseguirem atender as exigências. Ou seja, a interação entre as instituições micro e macro, e como se produzem novas regras.

#### **4.1 O caso de Espera Feliz**

As organizações da agricultura familiar em Espera Feliz começaram a se estruturar na década de 1980, principalmente a partir do movimento da Igreja Católica, que desenvolvia um trabalho pastoral baseado nas comunidades. Para Silva (2010), o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) surgiu, em Espera Feliz, a partir desse contexto. Com a atuação do STR, novas organizações emergiram para satisfazer a necessidade organizacional, política e econômica dos agricultores. Foram constituídas ao longo dos anos a Associação Intermunicipal da Agricultura Familiar (ASIMAF), a Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar (Coofeliz) e a Cooperativa de Crédito Solidário (Cresol), além de outras organizações vinculadas a jovens rurais e a grupos de mulheres.

A Coofeliz foi constituída em 2006, a partir da necessidade de uma pessoa jurídica apta a comercializar produtos agroecológicos. O estatuto da cooperativa restringe a entrada de cooperados que possuam modo de produção que não sejam livres de agrotóxico. Para Silva (2010), a agroecologia se tornou referência de ação para a cooperativa e para os cooperados, além de elemento de identidade coletiva, pelo fato de os cooperados se identificarem como “produtores agroecológicos”.

De acordo com a presidente da Coofeliz, o PNAE se tornou o principal canal de comercialização dos produtos. Antes de 2009, a administração pública local adquiria a produção para a alimentação escolar de grandes atacadistas. Com a Lei n.º 11.947/2009, começaram as articulações para que houvesse a compra dos agricultores organizados. Sobre o “programa dos 30%” ou da “alimentação escolar”, como é conhecido o PNAE pelos agricultores entrevistados, as negociações tiveram iniciativa da própria Coofeliz, que contactou a Secretaria Municipal de Educação (SME).

A diretoria da Coofeliz realizou reuniões com a SME para visualizar as possibilidades de vender e definir localmente as atribuições do poder público e da

cooperativa. Diversas regras teriam que ser seguidas e outras criadas, é o que veremos nos próximos subtópicos.

#### **4.1.1 Dispositivos institucionais na compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**

Antes de vender para a alimentação escolar, os agricultores entrevistados em Espera Feliz salientaram que o processo de venda era realizado com atravessadores e em feiras locais, privilegiando circuitos curtos de comercialização. A comercialização via PNAE significou um avanço nas oportunidades de ampliar a venda de produtos agroecológicos. A experiência com o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi importante na consolidação da forma de comercialização com as escolas.

Para ser operada localmente a compra institucional via PNAE e os processos que a sustentam passou por adequações e se institucionalizaram. Segundo relatos dos agricultores ligados à diretoria da Coofeliz, algumas ações e regras criadas pelos agricultores são consideradas “estratégias Xeque-Mate”. A pesquisa de campo indicou que essas “estratégias” são dispositivos institucionais construídos pelos agricultores para facilitar a inserção na compra institucional e superar as barreiras que ela impõe.

Ante os desafios iniciais de colocar na alimentação escolar os produtos locais e sazonais, a Coofeliz, em parceria com o STR e o CTA, promoveu seminários com as cozinheiras das escolas e os demais atores no intuito de mostrar a qualidade dos produtos agroecológicos. Os relatos do Agricultor 3 descrevem essa questão:

Eu lembro até no início que comecei a trabalhar com a alimentação escolar que a gente fez os seminários com as merendeiras, deu certificado e tudo mais, com essa ideia de saber, por exemplo, que o produto que tá aí na mesa, que o povo que tá começando não vai em qualidade tipo Ceasa. Vai uma cenoura menor, vai uma batata menor uma coisa assim, mas que dá pra fazer outras coisas sem ser aquilo que elas têm costume ou que é um produto que não precisa cascar, já que tá indo sem veneno, só lavou que pode usar. Fizemos um seminário, umas oficinas, explicando um pouco disso, o que cada produto tinha de propriedades. Então, assim foi bem bacana no início; tivemos dificuldade, porém criamos alguns espaços (Depoimento Agricultor familiar 3, Espera Feliz).

Essa estratégia local se tornou importante para mudar as representações das cozinheiras das escolas em relação à noção de qualidade dos produtos, questão essencial

para promover a aceitação dos produtos locais. Além disso, foram realizadas receitas com o aproveitamento dos produtos da agricultura familiar, de modo a não haver mais resistência na aceitação, uma vez que há diferenças na aparência (tamanho e cor, por exemplo) entre alguns produtos locais e os encontrados nos supermercados. Ademais, ocorreram encontros com professoras e gestores da secretaria de educação para tratar de segurança alimentar e dos benefícios dos alimentos sem agrotóxico. Essas ações trouxeram maior legitimidade à produção local sem agrotóxico, facilitando a aceitação dos produtos.

As relações sociais, como afirma Scott (1995), são componentes básicos das mudanças institucionais, ou seja, de modificação das “regras do jogo”. Foi a partir da conexão entre atores locais que as barganhas em relação ao ato de compra e venda foram possibilitadas. Segundo a presidente da Coofeliz:

Só você ver a Lei, as regras vêm de lá e simplesmente eles tem que acatar, mas peraí, mas vamos ver aqui, vamos sentar, o que nós temos é produto da agricultura familiar. Se o costume das escolas é servir batata inglesa e toda semana, não dá pra agricultor daqui não. A gente produz é inhame. Se na época de laranja querem outra fruta, não dá pra agricultor daqui não. Eles tiveram que romper com isso. E graças as nossas estratégias deu certo, agora essa relação nossa com a escola é muito estreita. Na realidade o PNAE hoje tá bem estruturado no sentido assim, quando começou é assim toda mudança gera mudança, quando começou chegou edital pra comprar maçã, pera, coisas que nós agricultores da região não produzimos, qual foi nosso passo? Vamos reunir com elas pra entender o processo, eu dizia: “olha, vocês vão pôr maçã, sendo que nós produzimos laranjas no período tal?” (presidente da Coofeliz).

O depoimento indica como as relações sociais podem alterar substancialmente as formalidades impostas no processo, corroborando a afirmativa de Granovetter (1985) em relação às instituições serem construções sociais e se construírem a partir das redes sociais. Foi diante dessa rede constituída para acessar o PNAE que surgiram acordos formais e informais para o cumprimento das obrigações referentes às chamadas públicas para a compra dos alimentos. O papel de cada um na rede foi se modelando a partir das interações e possibilitou, assim, criar soluções e formas de contornar as necessidades e barreiras apresentadas pelo desenho do Programa e pelos padrões de exigência em relação aos alimentos.

A Coofeliz também avançou em direção à busca de conformidade normativa, adequando-se a regras que não poderiam ser alteradas e que são impostas por lei. Para atender as condições impostas pela Legislação Sanitária foram realizados cursos de adequação sanitária aos cooperados, abordando formas de manipulação dos alimentos e inspeção sanitária com o objetivo de induzir novas práticas à rotina dos agricultores para atenderem a legislação. A cooperativa também termina, em 2017, a construção de uma agroindústria de minimamente processados, atendendo a todos os padrões legais de produção. Além disso, a criação da marca “Chão Feliz” sinaliza um avanço no processo comercial, garantindo identidade e origem, atendendo a normas de comercialização para fora do município.

Outra “estratégia xeque-mate” da Coofeliz apontada pela diretoria é a doação de dias de trabalho pelos cooperados. A cada dia da semana, um cooperado envolvido com o PNAE se dedica a ajudar na entrega dos produtos às escolas. De acordo com os agricultores entrevistados, essa estratégia é importante para diminuir os custos. Os agricultores tiveram que adotar esse comportamento para conseguirem atender as exigências logísticas do Programa.

Essa cooperação com o dia de trabalho na entrega dos produtos também foi considerada pela diretoria da Coofeliz como uma “estratégia xeque-mate” para garantir legitimidade ao trabalho da organização e ao mercado institucional. Além de ajudar na organização dos produtos na cooperativa, há também a visita às escolas para a entrega dos alimentos. A inserção do agricultor no ambiente escolar por ocasião da entrega dos produtos cria um ambiente de reconhecimento das regras. Os relatos da presidente confirmam essa questão:

Isso serve pro agricultor entender também que não pode trazer qualquer coisa pra cá, porque, quando chega nas escolas, tem reclamações. Uma forma de ele entender melhor o Programa e entender melhor a cooperativa. É todo o processo e ele entrosar também, ele ver a satisfação. Tem agricultores que falam que estão cansados, mas tá feliz porque chega às escolas e os meninos ficam: ‘oh tio, oh tio me dá uma banana’. É bom para os agricultores também entenderem a importância deles estarem na roça produzindo e entregando os produtos porque as crianças ficam felizes (Depoimento Agricultor familiar 6, ex-presidente da Coofeliz).

Como relatado pela presidente, ao compreenderem a forma como funciona o processo de compra institucional, os agricultores reconhecem as regras criadas pela

organização ou impostas por outros agentes do mercado. O mesmo ocorreu com a logística de entrega dos produtos. A Coofeliz, por intermédio de contato com um deputado federal, conseguiu, via emenda parlamentar, um caminhão de pequeno porte para sanar os problemas de transporte dos produtos. Para o Agricultor familiar 2, isso fez com que se criasse a expectativa de que a Coofeliz buscaria os produtos nas propriedades para entregar nas escolas. Porém, conforme relatado em reunião geral da cooperativa, após analisarem os custos, os cooperados decidiram coletivamente que os agricultores deveriam entregar os produtos na cooperativa e o caminhão faria apenas a rota da cooperativa para as escolas. Em nome de uma decisão coletiva os contrários a essa decisão acabaram legitimando a regra.

Outra “estratégia xeque-mate” está intrinsecamente ligada a um aspecto formal de gestão. Com as entregas para o PNAE, a gestão da organização se tornou mais complexa. Com isso, os diretores criaram na Cooperativa de Crédito (Cresol) uma conta específica para o PNAE. O depoimento da presidente da Coofeliz relata esse processo:

A gente fez uma coisa que foi bacana, pra mexer na parte financeira da cooperativa. Cada movimentação tem uma conta. A conta do PNAE é separada, conta de movimentação, de pagar as contas de dia a dia. Todos nossos projetos tem suas contas específicas. Tivemos que mexer nisso para não dar bagunça e para ter mais transparência depois também (Presidente Coofeliz).

As mudanças institucionais também acontecem no âmbito organizacional, como se notou. Toda movimentação de pagamento ou recebimento é direcionada para essa conta do PNAE, facilitando a gestão e a transparência. Além disso, a complexidade da gestão também tem forçado a Coofeliz a profissionalizar a gestão, contando com o apoio de um contador e oferecendo cursos de formação para diretores.

A agroecologia também é tida como elemento crucial, que baliza o comportamento dos agricultores vinculados à Coofeliz. Segundo relatos do agricultor familiar 6: “quando se percebe que um agricultor está produzindo com agrotóxico, logo alguém da cooperativa já o proíbe de entregar. O produtor convencional é caracterizado como ‘sem consciência’”.

Por fim, a principal inovação institucional que se institucionalizou para garantir o melhor funcionamento da compra pública de gêneros alimentícios foi o Vale Solidário.

#### 4.1.2 O Vale Solidário

Uma das grandes reclamações dos agricultores em relação aos programas de compra governamental era em relação aos prazos de pagamento. Ao vender para atravessadores e na feira, os recebimentos eram imediatos, e, quando se tratava do PAA, eles demoravam 60 dias e, para o PNAE, em média 30 dias. Diante da inexistência de capital de giro para que a cooperativa pagasse adiantado para depois receber, os cooperados precisariam mesmo esperar.

Com o intuito de resolver a questão, a Coofeliz criou, em 2010, o Vale Solidário, uma espécie de cheque informal, ou moeda social, por meio da qual a cooperativa atestava que o cooperado teria de receber determinada quantia, podendo retirar o montante após 30 dias na Cresol ou então reverter o valor em compras no mercado local, com comerciantes conveniados à Coofeliz. A Figura 1 mostra o Vale Solidário.

O formulário 'VALE SOLIDÁRIO' possui os seguintes campos e informações:

- VALE SOLIDÁRIO N° \_\_\_\_\_ N° conta \_\_\_\_\_ R\$ \_\_\_\_\_
- Nome: \_\_\_\_\_
- Quantia de: \_\_\_\_\_ e centavos acima
- Autorizado por: \_\_\_\_\_
- Data do pagamento: \_\_\_\_\_
- Logos: COOFELIZ, ASIMU, CRUSOL, Coofeliz
- Cooperativa da Agricultura Familiar Solidária de Espera Feliz  
CNPJ 08253112/0001-66  
Rua: Matheus Ignachit, nº 36 - Centro  
Espera Feliz - MG  
E-mail: coofeliz@yahoo.com.br

Figura 1 – Vale Solidário

Fonte: Fornecido pela diretoria da Coofeliz em reunião realizado em setembro de 2016.

A Coofeliz realizou, então, uma parceria com a Cresol, para que a instituição financeira se responsabilizasse pelas quitações dos Vales Solidários sempre que o montante referente à venda para a alimentação escolar fosse depositado na conta específica. Foi realizada também parceria com comerciantes locais, para que eles aceitassem o Vale Solidário dos agricultores e resgatassem o valor referente em 30 dias. Dessa forma, o Vale Solidário se tornou um mecanismo de circulação, tal qual uma moeda. Os agricultores recebiam o vale, poderiam trocar no comércio local e os comerciantes, resguardando o tempo certo, o trocavam por dinheiro na Cresol.

Os comerciantes fazem um convênio formal com a cooperativa por meio da firmiação de contrato, como forma de garantir segurança por parte da cooperativa sobre

o funcionamento do Vale Solidário. Os relatos da presidente da Coofeliz demonstram que a credibilidade da cooperativa no comércio local ativa a confiança no mecanismo.

Quantas pessoas não são conveniadas pegam o vale, imediatamente eles já ligam pra cá (coofeliz) e falam: ‘eu tô aqui com o agricultor tal que me entregou um tal de um vale, que parece um cheque. Como é isso? Isso funciona?’. A gente fala que pode pegar, que está em número da conta da cooperativa, então a gente passa os nossos dados. Aí a pessoa aceita tranquilamente. Até hoje, nunca tivemos fraudes, nunca tivemos problemas (Presidente da Coofeliz).

O Vale Solidário se institucionalizou como moeda social de circulação local. Segundo depoimentos do Agricultor familiar 1, comerciantes não conveniados estão aceitando o vale, proporcionando sua propagação não intencional como moeda social. De acordo com o Agricultor Familiar 5 de Espera Feliz, “nós nunca conversamos com os taxistas, mas hoje os taxistas aceitam. Se quiser chegar nesse barzinho, eles aceitam também”. A expansão acontece mediante as relações de confiança. Um comerciante<sup>27</sup> disse que aceita o vale, porque sabe que ele vem de pessoas sérias e que só recebe “de quem tem algum conhecimento, porque o Vale Solidário tem credibilidade na cidade. Não é igual cheque que tem chances de voltar, é garantia”.

Para garantir que esse mecanismo funcione, a Cresol criou alguns meios de evitar a falsificação, como a marca d’água e a assinatura direta da presidente da Coofeliz. Contudo, o mecanismo mais importante que viabiliza esse processo é a confiança gerada pelos vínculos entre os indivíduos, pois, assim como explicou Fukuyama (1996), a confiança é a base das relações sociais. De acordo com Silva e Amorim Jr. (2013), o vale não é um cheque, mas, sim, um valor movimentado entre as duas cooperativas e que tem como lastro as relações de confiança construídas localmente.

Além das formas de credibilidade apresentadas, a Coofeliz também instituiu mecanismos formais com o intuito de garantir que o Vale Solidário não seja um mecanismo passível de falsificações ou frustrações. Os diretores da Coofeliz, na intenção de ampliar o número de comerciantes adeptos a receberem o Vale Solidário, fizeram visitas pessoais aos estabelecimentos comerciais para apresentar melhor o vale, a

---

<sup>27</sup> Após entrevista na Coofeliz em que muito se falou do Vale Solidário foi realizada uma conversa informal com um comerciante que recebe o Vale Solidário.

cooperativa e as parcerias. Cada comerciante era convidado a assinar e, assim, formalizar sua participação nesse processo, recebendo garantias formais do formato de pagamento.

Assim, pode-se notar que o mecanismo foi institucionalizado na rede de agricultores familiares locais. A institucionalização só foi possível por causa do vínculo existente entre a Coofeliz e a Cresol. No início, a Cresol teve o interesse de criar um mecanismo formal e legal que substituísse o Vale Solidário: os cheques. Esse interesse veio dos consultores da Cresol central, no Paraná, pensando na pessoa jurídica e nos riscos da instituição financeira. Porém, como relatado por um diretor da Cresol, “nós tivemos que lutar para mostrar que não precisa ser cheque, que a coisa surge assim como uma moeda social e seria uma experiência legal para todos nós. E a inadimplência da cooperativa é muito baixa e sabíamos que daria certo”. Esse depoimento indicou que a Cresol base Espera Feliz tinha vontade de implementar o Vale Solidário sem necessariamente lançar mão de mecanismos legais e formais. Devido aos sistemas de confiança local e às redes criadas em Espera Feliz, foi possível assumir o mecanismo de garantias econômicas sem utilizar os cheques.

#### **4.2 O caso de Guaraciaba**

No município de Guaraciaba, as associações rurais, organizações envolvidas com a entrega de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, foram criadas em grande medida pelo incentivo de agentes externos, como a Secretaria de Meio Ambiente e Produção Rural (SMAPR) e a Emater. Quando questionados sobre o PNAE, os agricultores se referiram ao Programa citando o nome das representantes do poder público: “o programa da fulana” ou “o programa da prefeitura”. Essas questões demonstraram parte do desconhecimento dos agricultores entrevistados sobre o funcionamento da compra institucional, de certo distanciamento, ou da postura passiva desenvolvida diante dele.

Os depoimentos sobre a forma de constituição das associações ajudam a explicar a realidade:

[...] o pessoal da EMATER dava uma assistência muito boa, foi incentivando muito o povo, né? só que aí, ao mesmo tempo que criou várias associações, se resumiu na política. Porque, o que que acontece,

se a política parar, infelizmente todas as associações ficam assim meio que sem ter o que fazer (Agricultor Familiar 6, Guaraciaba).

Associações aqui foram criadas só para realizar uma compra conjunta; só para acessar um programa. Tem que implorar para ter presidente, todos têm medo. Os associados não fazem nada em conjunto, são atuações muito individuais. A ideia é “tem dinheiro pra associação, vamos criar uma associação”. E isso não levou a mobilizações conjuntas. Se não for o empenho da Emater e da prefeitura, se a prefeitura tirar o apoio, para tudo (representante da SMAPR).

Os relatos mostram que as associações estão mais vinculadas a uma oportunidade imediata de acessar recursos e benefícios do que a uma demanda latente de seus associados. A forma instrumental de criação das organizações pode ocasionar na falta de comprometimento dos associados, como afirmaram Maneschy e Klavdahl (2007). Além da referência à comunidade onde moram, não há um elemento que os relacione com a organização, tornando-a desconectada do tecido social.

Pela falta de protagonismo dos agricultores em relação às organizações e pelo papel central assumido pela prefeitura, especificamente pela SMAPR e pela Emater, a forma de operar a compra institucional de alimentos para as escolas ganha contornos particulares. Devido à necessidade de atender à Lei n.º 11.947 e também à oportunidade de incentivar ainda mais a organização social e a produção rural, o poder público local não poupou esforços para colocar na alimentação escolar os produtos locais.

A iniciativa pelo início das compras, segundo relatos do Agricultor familiar 3, veio da Emater, que começou a incentivar, juntamente com a SMAPR. Logo, com o início das compras, o poder público contratou uma funcionária para ficar exclusivamente em função de apoiar a compra institucional de alimentos e a ASFAG. Essa funcionária, que chamaremos de “Funcionária Maria José”, fica nas dependências da SMAPR, onde também está a Emater. Dessa forma, os atores centrais à operacionalização da Lei estão sempre em contato uns com os outros.

Quando se questionou aos agricultores sobre quem dita as normas para a entrega dos produtos, as respostas foram sempre “a Funcionária Maria José” ou a “prefeitura”. De acordo com a representante da SMAPR, no início do processo de compra de alimentos dos agricultores, havia uma forma de disputa por preço, uma licitação, na qual o agricultor que garantisse menor preço ganhava o direito de vender para a alimentação escolar. Vendo que essa lógica era desfavorável aos agricultores, os representantes da Emater local, em conjunto com a SMAPR, buscaram, na Emater de

Viçosa/MG, um curso de formação no processo de compra de alimentos da agricultura familiar. Com o curso, ficou nítido que não deveria haver concorrência, mas, sim, uma forma conjunta de favorecer a todos. A partir de então, as regras locais de compra mudaram, como indica o depoimento a seguir:

Antes, antes da gente ter um treinamento com a [fulana] existia a concorrência entre produtores, o produtor ia lá e o produtor ficava brigando com outro produtor baixando preço, depois [fulana] veio fez um treinamento com a gente com o pessoal da licitação com o pessoal da educação e a gente viu que tava errado a licitação, não é uma licitação que deve ser feito, o produtor não tem que brigar com produtor por causa de preço, nós não estamos ajudando ele se fizer dessa forma. Então entraria a associação e a associação dividiria a entrega pelo número de produtores interessados em entrega (Funcionária Maria José).

Para a representante da SMAPR “nós não estamos ajudando eles [agricultores] se fizer dessa forma. Então, entraria a associação e a associação dividiria a entrega pelo número de produtores interessados em entregar”. Por conta dessa nova configuração na compra, uma agricultora relatou que “antes tinha oportunidade de entregar mais, e agora tem que arrumar outro meio de vender o feijão que não deixam entregar” (Agricultor familiar 5, de Guaraciaba). O relato mostra que a regra foi criada por inspiração de experiências externas, mas adequada à realidade local, embora não agrade a todos. No entanto, a regra é aceita, visto que não aceitar implica estar fora da oportunidade de vender.

Um dos agricultores entrevistados disse que implora para que a Funcionária Maria José compre a mandioca que está perdendo ou o feijão que ele não vendeu, mas que ela não pode atender a todas as requisições feitas por ele. Nota-se que a referência à compra é direcionada à Funcionária Maria José. A representação que os agricultores possuem sobre a compra institucional, centralizada na funcionária em questão, garante ainda mais legitimidade à atuação da administração municipal, em que qualquer regra imposta está sujeita a ser prontamente acatada por eles.

Uma estratégia colocada pela funcionária Maria José é que caso algum agricultor não tenha os produtos para entregar ele deve conseguir com vizinhos. Mesmo que não tenha DAP um agricultor possui a oportunidade de entregar via DAP do outro e, mesmo que um associado não faça parte da ASFAG, ele pode entregar em nome dela. Assim,

existe a organização dos agricultores aptos a entregar, e o nome da associação que entrega se torna meramente figurativo.

Outra forma de controle estabelecida pela Funcionária Maria José é uma medida, segunda ela, “para que ninguém esqueça que precisa entregar seus produtos”. Conforme relatos do Agricultor familiar 3:

Ela [funcionária Maria José] já marca os dias de entrega, ela manda aquele papelzinho pra gente colar na geladeira e não esquecer. O que chega são os dias de entrega e o quê que a gente vai entregar. Ela manda por e-mail, mas igual, por exemplo, quem não tem internet na zona rural ela manda cartinha mesmo, o bilhetinho mesmo (Depoimento Agricultor familiar 3 de Guaraciaba).

Para a Funcionária Maria José, mandar um calendário indicando os dias das remessas e os produtos a serem entregues tem sido importante para que haja mais assiduidade por parte dos agricultores. É uma tentativa de mudar o comportamento. Esse planejamento também é feito pela SMAPR e pela Emater durante reunião com os agricultores, em que se faz o levantamento das disponibilidades destes em função das demandas das escolas. O planejamento é igualmente elaborado por esses atores e repassados aos agricultores.

Tais formas de controlar o comportamento por meio da exposição do planejamento foram acentuadas quando surgiram os primeiros problemas relacionados à regularidade das entregas dos alimentos nas escolas. O depoimento a seguir relata a questão.

[...] aí começou as escolas reclamando, a secretaria da educação reclamando. Eu falei assim, “oh gente, então vamos fazer o seguinte, vamos reunir todo mundo e perguntar: e aí? com quem não traz, quê que vai acontecer? Eu sei que todo mundo tá sujeito a um carro estragar, todo mundo tá sujeito a dar uma tempestade e acabar com tudo na horta? Mas teríamos que fazer alguma coisa. E aí as escolas começam a pedir menos coisa, porque? Porque o sacolão não atrasa o mercado entrega tudo no dia que está marcado, e da nove horas, dez horas, a merenda tem que sair. Então a gente vai perdendo coisa que a gente podia vender, uma pasta de alho, coisa que eu insisto pra colocar mais, que o produtor faz e que eles comprem do mercado. Na hora que eu vou falar com o pessoal das escolas que eles poderiam comprar mais coisas dos produtores eles me respondem assim: “pra quê que eu vou comprar mais coisa?, eles não entregam!” Aí chamamos todo mundo pra uma reunião e colocamos: e aí fica por isso mesmo, o quê que acontece com quem não entrega? Aí todo mundo falou: não participa mais! Tem que ter uma punição até mesmo porque pra você

educar o produtor, porque senão ele vai continuar. Entendeu? (Funcionária Maria José).

O depoimento mostra o processo pelo qual surgiu a necessidade de construção de uma regra para atender outra regra imposta pela dinâmica do Programa. O atendimento com regularidade impõe que os agricultores tenham uma rotina planejada. A regra criada é um dispositivo institucional que garante um sistema de punição ao agricultor que infringir a norma. As punições e sanções foram edificadas em cima dos comportamentos inadequados que comprometeram a imagem da compra institucional de alimentos. Nesse caso a legitimidade do mercado institucional é construída pela ação dos atores ligados a SMAPR e Emater.

No início das entregas, os representantes dos gestores escolares de duas escolas relataram que não havia nenhuma preocupação com a qualidade dos produtos, além da ocorrência de outros problemas no recebimento. Essas afirmativas também são confirmadas nos depoimento que se seguem:

Antes eles entregavam nas escolas, pegam uns 30 km de terra pra deixar na escola. O produtor deixava lá e ia embora. E a cantineira é que dava o aval. Não tinha controle. Pra secretaria de educação era muito cômodo. Mas depois foi dia e horário marcado na cidade, com a nutricionista avaliando. Depois a prefeitura entrega. Eles ganharam em logística e a prefeitura em controle (Secretaria SMAPR, Guaraciaba).

Os produtores até preferiam entregar na escola porque eles entregavam no dia que eles quisessem, sem fiscalização nenhuma, sem controle nenhum; tinha produtor que pulava o muro da escola com a escola fechada e deixava os produtos lá, então não existia o controle se tava chegando produto de qualidade, se tava chagando produto da propriedade dele ou era do Ceasa, porque alguns ainda passavam no sacolão comprava e já levava. Agora não. Centralizando aqui, a nutricionista confere tudo; a gente consegue perceber o quê que é produto daqui o quê que é produto de fora (Funcionária Maria José).

Os depoimentos demonstram a falta de padrões para delimitar a entrega e especificar a qualidade dos produtos. Revela-se no depoimento que as mudanças institucionais ocorrem em todos os âmbitos do PNAE. Devido à falta de controle da qualidade mudou-se a função da nutricionista e se retirou da cozinheira a função do controle. Padrões de controle tiveram que ser adotados e isso também implicou em mudança de comportamento dos agricultores que “faziam tudo do seu jeito”.

Os gestores escolares, diante dos problemas ocasionados pela falta de critérios, começaram, então, a descredibilizar e reclamar das entregas dos produtos da agricultura familiar, suscitando em necessidade de reformulação das regras. As regras de padronização da qualidade surgiram por exigência dos diretores de escolas ao notarem a falta de conformidade e controle sobre os produtos e pela percepção da SMAPR de que era necessário mudar para não perder a oportunidade.

## **5 ANÁLISE DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS**

Por meio do conhecimento dos processos descritos é perceptível que as regras do PNAE provocaram impactos nas formas como os agricultores produziam, se organizavam e interagiam. Diversas variáveis influenciaram a intensidade e a forma como as regras foram criadas ou modificadas. Em Guaraciaba, pela posição inerte dos agricultores, as regras eram definidas pela Funcionária Maria José e apenas legitimadas pelos agricultores.

Mas de toda forma os casos mostram que a organização dos agricultores precisa ser vista como verbo (ato de organizar) e não apenas como substantivo (uma entidade social), uma vez que elas não podem significar apenas um espaço físico. Há nos casos um olhar coletivo sobre a implementação. Isso é confirmado pelo dispositivo de punição surgido em Guaraciaba para que todos possam entregar sem gerar problemas e, em Espera Feliz, pela experiência de troca de dias de serviço e de doação do tempo de trabalho.

Nos casos, a não cooperação implica na existência de riscos, mas o controle só é efetivo se os atores interiorizarem os elementos morais pressupostos na colaboração entre eles, ou seja, à medida que se institucionaliza as regras. Existem sanções pela conduta “desviante”, mas elas só funcionam, como afirmou Lin (2001), pela presença de recursos morais que têm a virtude de aumentar, conforme seu uso e dos quais a confiança é o mais importante.

As mudanças institucionais não se restringiram aos agricultores. Todos os atores envolvidos precisam adequar comportamentos ou mudar formas de pensar o processo. O poder público precisou adequar todo o processo de compras dos alimentos da alimentação escolar, rompendo com o modo antigo, baseado na compra a partir de licitação, em que as compras eram realizadas com grandes varejistas, haja vista a

capacidade de concorrer com preços mais baixos. A nutricionista da prefeitura também precisou se adequar e mudar as funções, centrando seu olhar e atenção para os agricultores familiares. As escolas vivenciaram mudanças institucionais, passando por adaptações em todo o processo de elaboração e oferta da alimentação escolar, bem como na maneira como passaram a compreender a própria alimentação no cotidiano escolar.

A mudança de interpretação sobre a qualidade dos alimentos levou as cozinheiras das escolas a aceitarem produtos de qualidade diferente dos tradicionais e a substituírem alguns produtos por outros produzidos localmente. A princípio, a aceitação dos produtos locais revelou conflitos, mas o processo de interação levou à mudança institucional. Os agricultores relataram que as escolas aceitam que produtos que estavam previstos para serem entregues possam ser eventualmente substituídos por outros. Frente a essa situação, a nutricionista ou a diretora da escola aceita substituir por outro produto. Isso demonstra que elementos informais auxiliam no funcionamento das instituições do Programa.

Os casos apresentam como os agricultores estão condicionados às regras da legislação sanitária e que não reflete as formas como as famílias e os atores sociais locais interpretam as atividades de processamento de alimentos. Novas regras precisaram surgir para que as regras macro pudessem ser adaptadas ao contexto social. As regras construídas não são deslocadas da ação individual, elas são enraizadas socialmente. Os dispositivos institucionais surgiram das próprias interações.

As diferentes realidades operativas do PNAE em Guaraciaba e em Espera Feliz foram traduzidas por consequência das redes sociais edificadas ao processo. A natureza dessas relações, como mostrado, traduz-se em formas diferentes de estruturas sociais. Em Guaraciaba, as associações assumiram papel de expectadores e são marginais na rede. Em Espera Feliz, a Coofeliz assumiu papel de protagonista e central na rede.

Para Raud-Mattedi (2005), as instituições, bem como os significados que elas imprimem a um determinado grupo ao orientar seu comportamento, são condicionadas pelos conteúdos e pela estrutura das relações sociais na qual esse grupo está imerso. Logo, a rede – seu formato e seu enraizamento social – condiciona a forma como as instituições são edificadas ou adaptadas. Os casos revelam que os acordos criados e os dispositivos institucionais mostrados foram edificadas a partir do interesse daqueles atores que assumiram posições centrais na rede.

Essa importante afirmativa leva a compreender que a experiência do Vale Solidário, por exemplo, não teria êxito no contexto de Guaraciaba, pois a centralidade da rede está na SMAPR e Emater, e os agricultores apenas ocupam posições marginais na rede. Conforme se pode notar, em Guaraciaba, as regras de funcionamento do mercado são criadas pelos atores do poder público e apenas legitimadas pelos agricultores.

A rede em torno do PNAE se institucionaliza, modelando um formato próprio às ações, com regras legitimadas. De acordo com Scott (2005), a institucionalização é um processo social pelo qual os indivíduos passam a compartilhar uma realidade social. Dessa forma, as regras criadas, as institucionalidades, condicionam o comportamento, mas as interações sociais modificam as institucionalidades. Assim, elas não podem ser consideradas imutáveis ou reificadas.

No caso de Espera Feliz, é mister notar que há flexibilização das regras formais impostas pelo edital de compra dos alimentos criado pela secretaria de educação. Tal fato ocorre mediante o diálogo e a relação de confiança construída entre os atores envolvidos nesse processo. A confiança, que levou à flexibilização, é um mecanismo institucional necessário mediante necessidade de acordos. Para Granovetter (1985), a fonte de confiança nas relações sociais reside na preferência generalizada dos indivíduos em estabelecer transações com pessoas e organizações de reconhecida reputação.

A reputação da Coofeliz no município de Espera Feliz fez com que os dirigentes escolares tivessem mais confiança na organização coletiva e na qualidade do produto entregue. Esse caso específico mostra que a rede, além de movimentar um fluxo de informação, também é responsável pela difusão da reputação, assegurando as relações de confiança.

A reputação da Coofeliz influenciou diretamente a percepção do risco de flexibilizar as normas, promovendo relações de confiança que influenciaram os níveis de cooperação. A construção dos acordos informais com a secretaria de educação esteve, assim, associada à legitimidade dos atores no campo e prescindiu que atores com maiores habilidades sociais (FLINGSTEIN, 2007) pudessem buscar cooperação em direção a seus propósitos, que se tornam mediadores na construção dos mecanismos institucionais, de tal modo como foi com o Vale Solidário.

Os seminários locais promovidos em Espera Feliz trouxeram maior legitimidade à produção sem agrotóxico e à Coofeliz. Para Suchman (1995), a legitimidade incorpora uma dimensão cognitiva e explicita o papel do reconhecimento social. Esse reconhecimento, além de gerar a confiança necessária para estabelecer as transações, edifica uma reputação que favorece a credibilidade no papel central assumido pela cooperativa.

A representação social que os agricultores entrevistados em Guaraciaba possuem a respeito do Programa interfere no modo como encaram as regras. Ao identificarem o PNAE como “Programa da Funcionária Maria José”, “Programa da prefeitura” ou “Programa da Emater”, os agricultores apenas esperam que as regras sejam criadas, assumindo uma postura passiva nessa relação com atores do poder público.

Como registrado em caderno de campo sobre a experiência de Espera Feliz, o ingresso na cooperativa e nessa rede acaba sendo feito por indicação. As indicações servem como forma de controle e manutenção da estabilidade, uma vez que a indicação incumbe quem indica de responsabilidade sobre o indicado. A transmissão da responsabilidade e da confiança acontece pelo fato de um cooperado confiar em X, porque Y, que ele conhece e confia, confia nesse indivíduo X. Dessa forma, estabelecem-se relações de confiança baseadas na reputação e nos vínculos anteriores. A pessoa que indica, por sua vez, para manter sua reputação, não indica quem ela não confia de fato, para não arriscar. Logo, há a reprodução das relações de confiança, o que facilita a cooperação.

A cooperação vista como elemento institucional presente na implementação do PNAE é identificada na doação de dias de serviço, conforme relatado no caso de Espera Feliz. Negar-se a contribuir com a cooperativa seria o mesmo que negar contribuir com os outros que colaboram, além de arcar com as sanções legais que poderia haver, como ter cerceado o direito de vender e sofrer sanções morais. Essa experiência também funciona como instrumento de geração de legitimidade das regras e do funcionamento do mercado institucional pelos agricultores.

Os dois casos mostrados por este trabalho, além de revelarem a importância da análise institucional, contribuem para operacionalizar a noção do enraizamento social, explicitando como a imersão dos atores nas relações sociais interfere em suas intervenções. Essa imersão implica na formação de representações sociais, as quais guiam os comportamentos dos atores, uma vez que são mediadoras das ações destes. O

argumento da imersão levantado por Granovetter (1985) enfatiza o papel das relações pessoais concretas na origem da confiança e no desencorajamento da má-fé. Granovetter (1985) sustenta que as relações sociais afetam os resultados e as instituições, pois, mais do que dispositivos institucionais, são as principais responsáveis pela produção de confiança na vida econômica.

Toda dimensão institucional elucidada neste trabalho mostra que a operacionalização do PNAE ocorre de modo diferente em contextos distintos porque os arranjos institucionais se diferenciam. Os contextos influenciam edificando, a partir das relações sociais, normas que se adequam às realidades sociais e culturais locais. A inserção na lógica da compra institucional exige dos agricultores locais a submissão às regras preestabelecidas. Por sua vez, é necessário o aprendizado coletivo sobre como se adequar às exigências. Contudo, isso não impede que regras paralelas e informais sejam adotadas pelo grupo, seja para atender às normas legais do Programa, seja para contornar alguma barreira imposta no processo.

## **6 CONCLUSÕES**

Tendo em vista o exposto, ainda que o desenho institucional do PNAE determine as diretrizes básicas – especialmente objetivos e metas que deverão ser alcançadas –, são as interações locais e os acordos construídos nessas interações que conduzirão a implementação da política pública, articulando as regras do Programa às instituições que permeiam o âmbito local. Isso indica que a implementação da compra institucional de alimentos é regida e controlada por regras criadas localmente que, em conjunto com as regras impostas pelo PNAE, conformam os formatos da compra de alimentos da agricultura familiar.

Os dispositivos institucionais criados socialmente se tornaram, nos casos analisados, particularmente cruciais na definição da forma assumida pelo processo de implementação, regulando e condicionando o modo como os atores agem. Essas referências normativas são acordadas coletivamente e, por isso, legitimadas pelos atores, que passam a se orientar por elas.

Na implementação do PNAE as mudanças institucionais ocorrem com maior intensidade em ambientes onde as organizações de agricultores familiares são as protagonistas do processo de aquisição de alimentos, como foi o caso de Espera Feliz.

Isso destaca a habilidade de alguns atores em estabelecer regras e construir recompensas e sanções que consagram estas regras. Outra importante constatação é que as mudanças institucionais são essenciais para que as políticas públicas possam ser ajustadas ao contexto local e integrar as práticas cotidianas dos atores.

Pode-se afirmar ser por meio da ação humana, no processo de interação, que a mudança institucional acontece. É por meio das relações sociais e das negociações que emergem novas regras e acordos que ajudam a regular os comportamentos e modelar a forma como o PNAE é executado na prática. Importa observar que o surgimento de inovações institucionais – como o Vale Solidário – não estavam previsto pelos formuladores do Programa. Isso porque o objetivo de concepção do Programa não era provocar mudanças institucionais, e sim promover a segurança alimentar, fomentando o desenvolvimento da agricultura familiar.

A introdução da compra institucional ocasionou uma série de mudanças e adaptações da forma de funcionamento das organizações. Novos hábitos e novas rotinas foram criados para se apreender a forma de operar a venda para a alimentação escolar. A institucionalização de práticas reconfigurou o arsenal de ação da Coofeliz, em Espera Feliz, levando os cooperados a também se adaptarem a novas lógicas e funções.

Evidenciar essa dimensão institucional ajuda a amplificar as análises sobre o funcionamento do PNAE no âmbito local e evidenciar elementos que constroem ou permitem a ação dos atores sociais. As decisões que os atores tomam, as regras criadas, os acordos assumidos e as adaptações realizadas, direcionam, de muitas formas, a implementação do PNAE a assumir configurações distintas que dependem do modo como o tecido social se estrutura.

É possível confirmar que as interações entre diferentes atores no processo de implementação produz efeitos sobre o comportamento desses atores e, mais especificamente, permite a construção de regras que os guiam, produzindo novos padrões de interações e condicionando a forma como a política é implementada localmente.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o diabo. Mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 35-64, 2004.

ABREU, K. D. R. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas.** 2014. 183f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2014.

ASSAO, T. Y. **Alimentação escolar: percepções de atores sociais de uma escola da região metropolitana de São Paulo.** 2012. 117f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2012.

ARRETCHE, M. A agenda institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 64, p. 147-151, 2007.

CUNHA, W. A. **Implicações dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz - MG.** 2015. 164f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2015.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 61-80, 2007.

GRANOVETTER, M. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. **American Journal of Sociology**, Chicago, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** 2012. 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, Rio de Janeiro, RJ, 2012.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 23, n. 58, p. 193-223, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Agropecuário 2006.** Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

KLIJN, E. H. Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: A Theoretical Examination of the Concept Policy Network and Its Problems. **Administration and Society**, Sage Publications, v. 28, n. 1, may. 1996.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber.** Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MANESCHY, M. C.; KLAVIDAHL, A. Redes de associações de grupos camponeses na Amazônia Oriental (Brasil): fontes de capital social? **REDES- Revista hispana para el análisis de redes sociales**, Madrid, v. 12, n. 4., p. 5-19, jun. 2007.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. (Orgs.). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**. Trad. Roberto Ramón Reyes Mazzoni. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

RAUD-MATTEDI, C. Análise crítica da sociologia econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação. **Política & Sociedade**, Santa Catarina, v. 3, n. 6, p. 59-82, 2005.

LIN, N. **Social capital** – A theory of social structure and action. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, SP, 2010.

MARQUES, E. C. L. **Redes sociais, instituições e atores políticos no Governo da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Ed. Anablume: FAPESP, 2003.

NORTH, D. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

RIZZA, R. The Relationship between Economics and Sociology: The Contribution of Economic Sociology, Setting out from the Problem of Embeddedness. **International Review of Sociology**, Chicago, v. 16, n. 1, p. 31-48, 2006.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. London: Sage Publication, 1995.

SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. As organizações sociais e o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. In: MARX, V. (Org.). **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

ROCHA, R. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cadernos EBAPE**, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 1-12, 2004.

ROLAND, G. Understanding Institutional Change: fast-moving and slow moving institutions. **Studies in Comparative international Development**, Providence, v. 38, n. 4, p. 109-131, 2004.

SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania:** o acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar. 2015. 217f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2015.

SUCHMAN, M. C. Managing legitimacy: strategic and institutional approaches. **Academy Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-560, jul. 1995.

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 (UNESP)**, São Paulo, v. 18, p. 10-27, 2015.

PEARSON, P. **Politics in Time:** History, Institutions and Social Analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

## CONCLUSÃO GERAL

A tese corroborou a afirmativa de que o formato da implementação da compra institucional da agricultura familiar que compõe o PNAE pode se ajustar ao contexto local ao mesmo tempo em que as práticas dos agricultores familiares também se ajustam às exigências do Programa. A capacidade de discricionariedade dos atores locais e as negociações inerentes ao processo interativo permitem que, localmente, as políticas públicas são interpretadas e colocadas em prática de acordo com as especificidades do estrutura social.

Uma dimensão relacional permitiu evidenciar como os resultados e formatos do PNAE são expressões das interações, disputas e acordos que formam o jogo da implementação. Essa abordagem deu relevância aos processos políticos (*politics*) subjacentes à compra institucional, responsáveis pelos resultados e por revelar condicionantes das dinâmicas locais de operacionalização do Programa. A formação e a configuração da rede de atores locais em torno do PNAE mostraram-se como elementos cruciais às análises.

Uma dimensão institucional apontou que os atores não se relacionam – no âmbito das aquisições públicas – num vazio institucional. Revelar o caráter institucional das interações aguçou os sentidos da interpretação do modo como as ações e as estratégias dos atores são constrangidas ou habilitadas pelas instituições, dependendo da configuração das redes, da posição e da postura assumida por estes atores. A análise institucional revela que as interações entre os atores e o “jogo da implementação” implicam em mudanças institucionais que, por sua vez, são inerentes à tentativa de aproximar o Programa à realidade local. Portanto, criar dispositivos institucionais foi uma saída encontrada nos dois casos para a adaptação do formato dos programas às restrições locais do contexto social.

A convergência entre essas duas dimensões foi capaz de desvelar aspectos sutis dos casos estudados e dar maior complexidade às análises sobre a implementação de políticas públicas. Desse modo, sinaliza-se que os estudos de políticas públicas precisam considerar que a implementação é, antes de ser um processo normativo, sociopolítico. Este trabalho avançou nesse sentido, descortinando a *politics* e mostrando o caráter dinâmico, processual e relacional da implementação. Entretanto, não bastou olhar apenas para as relações constituídas e sua estrutura, foi preciso compreender como

elas se institucionalizam, bem como entender as regras que criam e regulam os comportamentos e interações locais. Por isso, convergir uma dimensão relacional e uma dimensão institucional se mostrou profícuo e revelou que a implementação das compras institucionais nos contextos locais são muito mais condicionados pela *politics*, do que pela *policy*.

Para se chegar a estas constatações, elementos pouco exploradas nos estudos de políticas públicas foram ressaltados, a exemplo da trajetória das organizações da agricultura familiar, as redes sociais que eles constituem e os elementos institucionais que condicionam suas formas de ação. As assimetrias dos contextos empíricos estudados mostraram a produção de diferentes configurações reticulares que alteraram substancialmente as dinâmicas de implementação.

O *framework* que orientou a pesquisa e a maneira como ela foi conduzida nos possibilitou revelar, conclusivamente, que não foi o desenho institucional da política pública que determinou a dinâmica das compras institucionais nos municípios, mas, sim, a gênese das organizações locais e de suas redes de relações, o modo como os atores interagem entre si e as regras que constroem conjuntamente. Reside aí, portanto, a chave-explicativa para se compreender diferentes ritmos e trajetórias das políticas públicas em contextos locais, ou seja, que uma política pensada nacionalmente possa ganhar novos contornos localmente. Permite também, nesse sentido, rechaçar a ideia presente na corrente *topdown* de que a implementação de políticas públicas se restringe em colocar em prática as definições do Estado.

Na mesma direção conclusiva afirma-se que o formato da implementação do PNAE é uma construção social que se edifica na interação entre os diversos atores que se envolvem com a prática da compra institucional de alimentos. Os dois casos apresentados levaram a compreensão que os diferentes atores presentes e a forma como eles se relacionam interfere nas dinâmicas locais de implementação.

As características das organizações de agricultores familiares influenciaram e criaram situações específicas que determinaram a forma de atuação de outros atores nessa rede de implementação. Os casos de Espera Feliz e de Guaraciaba mostraram que independente do grau de organização social e da postura assumida pela organização formal fornecedora do PNAE (proativa e passiva) o Programa pode gerar resultados positivos. Os resultados podem ser lentos e graduais, a depender do aprendizado gerado.

No entanto, a posição assumida pela organização formal da agricultura familiar na rede construída para institucionalizar a compra pública força o poder público a assumir determinada postura. O caso de Guaraciaba mostrou que quando os agricultores possuem uma organização meramente formal o poder público precisa assumir uma postura mais ativa e apoiar mais intensamente. No caso de Espera Feliz, com o protagonismo da Coofeliz, o poder público apenas organiza e executa as burocracias relativas às chamadas públicas e aos pagamentos. Essa constatação nos leva a deixar como questão de reflexão a importância de se conceber a organização como verbo (ato de organizar, um processo dinâmico, uma ação) e não apenas como substantivo (entidade social meramente formal e estática). O que pode caracterizar uma vantagem local para as políticas públicas não é o número de organizações (como substantivo), mas a capacidade de organização (como verbo).

A capacidade de organização, as relações sociais e a condição de agente dos atores envolvidos é que faz com que as engrenagens do processo de aquisição de produtos da agricultura familiar aconteçam na prática local, transformando e reproduzindo o contexto social onde vivem. As experiências apresentadas apontam uma importante dimensão organizativa de análise. A operacionalização do PNAE provocou mudanças nas organizações (como verbo). Foram identificadas mudanças nas formas de organização e nas práticas dos agricultores familiares, mudanças na gestão pública, mudança nas relações Estado-Sociedade Civil. É importante que trabalhos futuros investiguem mais amplamente essas questões organizacionais, bem como a forma como essas mudanças podem promover maior sinergia entre Estado-Sociedade Civil e criar capital social.

Outro fator de igual relevância para pesquisas futuras é associar à dimensão relacional a uma dimensão cognitiva na análise da política. Os artigos da tese assinalaram que os agricultores familiares modificaram suas formas de pensar e agir a partir da interação com atores do poder público e com as organizações articuladoras. As representações sociais sobre o Programa e sobre os atores envolvidos interferem nas suas ações e conexões. E se é a forma de atuação dos atores que estrutura o contexto das interações e o formato da própria implementação a dimensão cognitiva pode ser relevante ao traduzir o modo como as representações sociais conduzem a intervenção no âmago do Programa. Embora sua importância tenha sido revelada ao longo da pesquisa, essa dimensão não foi explorada na tese, o que indica necessidade de mais estudos.

De forma mais geral os artigos da tese permitem evidenciar algumas questões oportunas e que podem ser mais bem explorados por trabalhos futuros que tenham como pano de fundo outros contextos empíricos e outras políticas públicas:

- (i) O PNAE se caracteriza como um Programa inovador no âmbito de uma nova geração de políticas para agricultura familiar, aproximando produtores e consumidores ao criar e institucionalizar circuitos curtos de comercialização;
- (ii) A trajetória sócio-histórica dos atores da agricultura familiar é determinante para compreender suas dinâmicas atuais, seus modos de organização, os atores com os quais interage e a natureza dessas interações;
- (iii) Os resultados da política pública vão além da compra e venda se se consideram o jogo das interações e os processos sociais e econômicos que ele desencadeia;
- (iv) A definição de regras pelos atores locais para controlar o comportamento e o processo de compra e venda são essenciais para ajustar a política aos contextos locais. A construção das regras sinaliza para uma mudança institucional inerente ao processo de implementação e que é desencadeada pelas interações sociais; e
- (v) As redes sociais locais interferem nos resultados das políticas públicas porque condicionam a forma como os atores agem, interferindo no formato da implementação.

De forma finalística, a pesquisa mostrou que os programas de compra institucional da agricultura familiar – como o PNAE – são modelados e determinados localmente pelas relações sociais e que a natureza e a estrutura dessas relações imprimem características particulares a cada experiência localizada, constringido e/ou permitindo a ação dos atores na construção de mecanismos institucionais capazes de contornar os desafios da implementação.

A importância da tese nesse contexto é o de deslocar a centralidade dada ao programa público e focar no seu contexto de implementação, revelando como os atores e suas relações moldam as formas com que ele é operacionalizado localmente. As interações, do ponto de vista analítico, pode-se aqui concluir, se institucionalizam como

uma espécie de mediação na construção social das dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

### **PARA REPENSAR...**

Outros aprendizados gerados com o trabalho de construção desta tese são descritos a seguir.

#### **Para repensar o papel das organizações coletivas da agricultura familiar**

A tese suscitou uma trajetória argumentativa que permitiu que as organizações coletivas dos agricultores familiares tomassem posição de destaque nas análises, figurando como atores centrais à implementação do PNAE. Em ambos os casos analisados a demanda das escolas é inferior à oferta de produtos dos agricultores. Por ter ampliado suas conexões para fora do município e se conectado com atores estratégicos, a Coofeliz conseguiu ampliar seus canais de comercialização. Em Guaraciaba, muitos agricultores são desmotivados por não conseguirem comercializar uma quantidade maior. Os casos mostram que ficar focado apenas no acesso ao PNAE não é uma estratégia interessante, embora a experiência os qualifique a expandir as oportunidades de comercialização.

Outra questão crucial a se contribuir para repensar a organização social é que o Estado, ao incentivar a formalização de organizações coletivas, pode estar levando à constituição de organizações desenraizadas, meramente formais e sem capacidade de articulação e gestão. Ter uma DAP jurídica não quer dizer possuir uma organização funcionando. É repensar a organização como verbo e como substantivo. É importante que além de incentivar a organização social o Estado também se atente em garantir os meios para que elas consigam se consolidar como instrumentos de geração de renda e organização (como verbo).

#### **Para repensar o papel das entidades articuladoras**

O papel do articulador deve ser percebido e usufruído pelos agricultores. Possuem capacidade de discricionariedade, como afirmado por Lipsky (1980). Os mediadores possuem a capacidade de conectar o universo das políticas públicas ao

universo relacional dos agricultores familiares. Por um lado, os articuladores possuem conhecimento das políticas e articulação com agentes do Estado; por outro, conhecem o cotidiano dos agricultores familiares. A ligação existente entre esses dois universos é fundamental para tornar a política mais apropriada à realidade social dos agricultores.

Promover conexões é mais vantajoso do que continuar sendo a única conexão. A atuação dos articuladores não é somente contribuir no acesso ao mercado, mas contribuir com a rede formada, funcionando como ponte, no sentido dado por Burt (1992).

Por estarem inseridos na dinâmica do mundo rural, mais próximo das realidades vividas pelos agricultores familiares, esses mediadores garantem que a implementação do PNAE não seja simplesmente o alcance dos 30%, mas, sim, a promoção de diversos processos sociais e econômicos que, na maioria das vezes, não é percebido nem experimentado pelos atores do poder público.

### **Para repensar o campo de análise da implementação de políticas públicas**

No que tange ao campo de estudos da análise de políticas públicas, mais especificamente a implementação, esta pesquisa buscou mudar o foco do olhar dos estudos incorporando o nível microssocial para se compreender a implementação. Defender a implementação como um processo de interação pressupõe valorizar a *politics*, retirando a centralidade – embora sem anular – da *policy*. Significou trazer à tona os processos sociais subjacentes à implementação e considerar que as redes sociais são ferramentas analíticas úteis para interpretar contextos de interação social.

Considera-se que para ampliar as formas de compreensão dos processos de implementação devemos levar em consideração a trajetória sócio-histórica dos atores implementadores, incorporando ao olhar as interações e regras construídas socialmente. Esses elementos são essenciais para se notar que em cada contexto a forma de implementação ganhará uma configuração diferente.

Ressalta-se que a prática da implementação ocorre enraizada na prática das interações. As dinâmicas que caracterizam o formato de implementação do PNAE nos contextos locais são construções sociais. Para avançar nessa perspectiva é importante que novos trabalhos estudem casos de municípios em que a compra institucional ainda é bem incipiente, além de casos de municípios de grande porte e com baixa densidade de

população rural. Dessa forma, novos atores estarão em cena e novos desafios à compra serão apresentados.

### **Para repensar a Extensão Rural. Afinal, torno-me doutor em Extensão Rural**

A Extensão Rural como campo de estudo exige o olhar multidisciplinar sobre a realidade social do meio rural. Significa notar a complexidade do mundo vivido e as diferentes formas de construção social da realidade. Essencialmente, cursar doutorado em Extensão Rural é ter a oportunidade de repensar e ressignificar o espaço rural e suas dinâmicas sociais e econômicas.

Se pensarmos a Extensão Rural como área de conhecimento, caminharemos para o entendimento de que tudo que envolva o mundo rural e reflita nos indivíduos que o habitam é um objeto de estudo. Optou-se, nesta tese, pelo estudo de uma política pública, considerando que as políticas públicas são instrumentos de intervenção do Estado na realidade agrária brasileira e estudar esse processo de intervenção do Estado é acompanhar as transformações vivenciadas pelo mundo rural.

Todo processo de intervenção é cravejado de intencionalidades balizadas pela racionalidade de quem age. Logo, o Estado, ao propor formas de intervenção, possui representações específicas sobre o problema da realidade e as transformações desejadas. A Lei n.º 11.947 de 2009 representou bem mudanças e intenções do Estado para a realidade da agricultura familiar. As contribuições desta tese à extensão rural como área de conhecimento circundam tais questões, além de imprimir a complexidade no entendimento sobre como os agricultores familiares interagem localmente com as políticas públicas.

Se pensarmos a Extensão Rural como processo de intervenção social na realidade estaremos buscando contribuir com a prática extensionista dos agentes de extensão rural da Emater e com as práticas de assessoria desencadeadas pelos agentes articuladores. Contribuições nesse sentido são essenciais, haja vista a importância que a Emater ganhou frente à nova geração de políticas públicas para a agricultura familiar.

A partir dos anos 2000, com a emergência dessas políticas, as agências de extensão rural tiveram que se adequar às demandas dos agricultores familiares. Essas demandas não são essencialmente ligadas à produção agrícola. Com a exigência de organização formal e a criação de políticas e linhas de financiamento federal específicas às cooperativas, as demandas em termos de organização social têm sido uma realidade.

Por isso, conhecer as políticas públicas e as formas de organização social no meio rural é essencial para que os agentes de extensão rural tenham êxito na difícil tarefa de conduzir os agricultores familiares à melhoria de suas condições de vida.

Nessa direção, inúmeras são as contribuições que esta tese pode trazer, mas duas são essenciais. Primeiro, a tese procura desconstruir a ideia de que a simples exigência de organizações coletivas formais garante a formação de capital social e melhora a execução dos programas públicos. A segunda questão refere-se à necessidade de atenção dos técnicos de extensão rural sobre a construção das redes em que estão envolvidos os agricultores familiares. Para isso, expandir as redes de comercialização e de contato parece ser fundamental para superar os vazios estruturais que implicam em não acesso de informações privilegiadas e recursos. Os agentes de extensão rural não podem ser a única ponte que os agricultores possuem para se conectarem a outras redes.

## **ANEXO 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

**PROJETO DE PESQUISA: “Redes e Políticas públicas: a compra institucional de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Espera Feliz e Guaraciaba”. – Pesquisador: Alan Ferreira de Freitas (31) 9 87085570. – UFV**

### **ROTEIRO – PREFEITURA E DEMAIS ATORES**

#### **IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO(A)**

Nome:

Organização que representa:

#### **ORGANIZAÇÃO**

O município é um lugar onde as pessoas cooperam, como? (Experiência antiga de organização social)

Como foram criadas as associações rurais no município? Elas funcionam?

As pessoas confiam umas nas outras?

Por que e quando cooperam entre si?

#### **ACESSO A POLÍTICA PÚBLICA**

Como os agricultores ficam sabendo das oportunidades da venda para a alimentação escolar?

Existe algum receio de não cumprimento de prazo pelos agricultores?

Quem coordena as ações do programa?

O fato de ter 9 associações rurais e muitos agricultores em Guaraciaba é positivo para fazer esse programa funcionar?

Como funciona o processo até a entrega nas escolas?

#### **BARREIRAS**

Quais as barreiras-dificuldades encontradas para vender e comprar produtos da agricultura familiar?

O que tem sido feito para superar essas barreiras?

#### **AGENTES EXTERNOS**

A EMATER ou outro grupo apoia o processo de produção e venda dos alimentos?

O que fazem e como fazem?

## **REDES**

Qual é o papel da prefeitura?

Quem são as organizações parceiras da sua organização na venda de produtos para a alimentação escolar? Desta, qual é a principal parceira?

Que tipo de relação é estabelecida entre a prefeitura e as organizações?

Quais parcerias ainda seriam importantes serem feitas para ajudar no Pnae?

## **INSTITUIÇÕES**

Existem regras próprias do programa, elas ajudam?

Além das regras do programa foram criadas outras regras no município para melhor o funcionamento e evitar problemas? Como elas foram criadas?

Existe algum tipo de prática ou regra que não está formalizada, mas que as organizações seguem na sua atuação?

**PROJETO DE PESQUISA: “Redes e Políticas públicas: a compra institucional de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar em Espera Feliz e Guaraciaba”.** – Pesquisador: Alan Ferreira de Freitas (31) 9 87085570. – UFV

## **ROTEIRO – AGRICULTORES**

### **IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO (A)**

Nome:

Organização que está inserido:

### **ORGANIZAÇÃO**

Este município é um lugar onde as pessoas cooperam, como? (experiência antiga de organização social)

Como foi criada a sua associação? A organização funciona?

As pessoas confiam umas nas outras?

Por quê e quando cooperam entre si?

### **ACESSO A POLÍTICA PÚBLICA**

Como ficou sabendo da possibilidade de vender para a alimentação escolar?

É certeza que receberá depois de vender?

Você recebe informações de alguém?

Quem coordena as ações do programa?

O fato de ter 9 associações rurais e muitos agricultores em Guaraciaba é positivo para fazer esse programa funcionar?

Como é processo da venda até a entrega nas escolas?

## **BARREIRAS**

Quais as barreiras-dificuldades encontradas para vender e comprar produtos da agricultura familiar?

O que tem sido feito para superar essas barreiras?

## **AGENTES EXTERNOS**

A EMATER ou outro grupo apoia o processo de produção e venda dos alimentos?

O que fazem e como fazem?

Quais são os benefícios dessa assessoria?

## **REDES**

Quem são as organizações parceiras da sua organização na venda de produtos para a alimentação escolar? Desta, qual é a principal parceira?

Qual organização é a mais importante para fazer acontecer?

Como a sua organização participa da gestão do programa?

Que tipo de relação é estabelecida entre a prefeitura e as organizações

Quais parcerias ainda seriam importantes serem feitas para ajudar no Pnae?

## **INSTITUIÇÕES**

As regras do programa ajudam? Funcionam?

Além das regras do programa foram criadas outras regras ou acordo no município para melhor o funcionamento e evitar problemas? Como elas foram criadas?

Existe algum tipo de prática ou regra que não está formalizada, mas que as organizações seguem na sua atuação?