

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

BÁRBARA EL KHALIL

**POLÍTICAS AGRÁRIAS E ARTICULAÇÃO DE ESCALAS: uma análise
do ambiente institucional nas compras públicas do município de São Carlos
/ SP**

**São Carlos/SP
2019**

Bárbara El Khalil

Políticas agrárias e articulação de escalas: uma análise do ambiente institucional nas compras públicas do município de São Carlos / SP

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho

**São Carlos/SP
2019**



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Bárbara El Khalil, realizada em 25/04/2019:

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho
UFSCar

Prof. Dr. Gabriel Ávila Casalecchi
UFSCar

Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina
UFSCar

Prof. Dr. Newton Narciso Gomes Junior
UnB

Às mulheres guerreiras que influenciam minha vida, da cidade e do campo, do tempo presente e do passado, da minha família de sangue ou de alma. Sem vocês eu nada seria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao professor Joelson, por toda a paciência e parceria. Por todas as oportunidades e por todas as batalhas que travamos lado a lado. Alguém que hoje é mais que um companheiro de luta, é fonte de inspiração e admiração. Que eu consiga em minha vida ser metade da pessoa e do profissional que você é.

Agradeço às minhas queridas companheiras e companheiros de NuPER, por esses anos incríveis que me transformaram como pessoa e como pesquisadora. Pelas dificuldades compartilhadas, pelas discussões acadêmicas, pelas vivências na extensão e pelas cervejas. Meus anos na UFSCar não teriam metade da graça sem nossas reuniões semanais.

Agradeço também aos acampados e assentados de reforma agrária do município de São Carlos, em especial, às famílias do Assentamento Rural Santa Helena, que abriram seus lotes, casas e corações para nosso trabalho, sempre nos recebendo de braços abertos. Vocês são exemplo de que a reforma agrária transforma vidas. Vocês me motivam a continuar lutando.

Agradeço ao PPGPol e à CAPES pela possibilidade de pesquisar um tema tão importante e que precisa ser cada vez mais consolidado na grande área da Ciência Política. Agradeço também à professora Vera e ao professor Wagner, pelas incríveis contribuições ao trabalho, que me guiaram nessa difícil tarefa que é construir uma pesquisa.

Agradeço às minhas colegas da Associação dos Pós-Graduandos da UFSCar. Em que pese nosso trabalho para garantir representatividade dentro da Universidade seja árduo, realizá-lo ao lado de vocês acalenta o meu coração, mesmo sempre achando que precisamos fazer mais.

Agradeço todos os dias à querida Adriane, não só pela parceria no mundo acadêmico, mas principalmente pela linda relação de amizade que nós construímos. Você que é uma das poucas pessoas nesse mundo que me compreende sem que eu precise falar. Você é uma das pessoas mais envolvidas, inteligentes e preocupadas que conheci, e a cada dia que passa, te admiro demais.

Agradeço também à Flávia, que é a justiça, a fortaleza e a sensatez em pessoa, que tem um coração tão grande que transborda, que tem garra e empatia, que me mostra todos os dias como nós mulheres somos fortes. Que me mostra que nós somos resistência e estamos preparadas pra enfrentar tudo o que vier nos encontrar.

Agradeço à querida Anne, minha mais nova amiga em terras são-carlenses. Há pouco nos conhecemos, mas parece que estamos conectadas por toda uma vida. Agradeço não só pela preocupação, mas também pelas longas conversas, deliciosos rolês e especialmente pelas tentativas de me tirar de casa quando nem eu mesma consigo.

Agradeço aos meus amigos de Rio Claro, a Raissa e o Caio, por entenderem meu momento e me deixarem voar. Agradeço aos meus amigos de São Carlos, em especial a Júlia e o Hudson, por me lembrarem sempre de um dos melhores projetos que conheci na vida, o Curso Pré-Vestibular da UFSCar.

Agradeço a todos aqueles amigos distantes, em especial o Rodrigo e o Gustavo. Não nos falamos há milênios, mas estou aqui para tudo. Agradeço também à minha irmã de coração Flavia pelo apoio e por todos os anos em que compartilhamos a mesma casa e ao Filipe que, do seu jeito bem peculiar, faz minha São Carlos muito interessante. Desejo a vocês todo o amor e felicidade do mundo.

Agradeço à minha família, especialmente ao meu querido irmão Leonardo. Nós não falamos muito sobre isso, mas todos os dias lembro que era você me segurando naquele que foi o pior dia da minha vida. Agradeço à minha cunhada Bia pelos incentivos e pela preocupação, algo que não é fácil quando se tem duas crianças “tranquilas” como a Luiza e o Felipe.

Agradeço ao meu querido pai, Khalil, que não está mais presente fisicamente nesse mundo há 11 anos, mas que segue em meu coração. Aprendi com você a ser quem sou. Agradeço também à minha vó, dona Dirce que acompanha meu pai na jornada pelo infinito, eu não teria chegado aqui se não fosse pelo seu cuidado e especialmente pelas lições de tabuada. Agradeço também à minha tia Solange e ao meu tio Beto, pelo acolhimento nesses últimos anos, que foram um pouco mais difíceis do que eu imaginava.

Por fim, agradeço mais que tudo à minha querida mãe, dona Sônia. Os meus sentimentos por você são inefáveis. Espero que a nossa nova jornada seja repleta de felicidade e conquistas. Espero que consigamos não nos matar também, tarefa difícil como bem sabemos, afinal são 26 anos... Que venham muitos mais! Você é a pessoa mais incrível que já conheci, de longe a maior das guerreiras e a mais pura garra. Obrigada por todo o apoio, por segurar minhas pontas quando eu mesma achei que não seria possível e, mais que tudo, por acreditar no que faço. Que o nosso caminhar nos propicie momentos de paz e tranquilidade, nós precisamos.

RESUMO

As reflexões sobre os possíveis modelos de desenvolvimento rural estão presentes na realidade brasileira desde o século XX. Mas realizar uma reflexão aprofundada das políticas públicas voltadas a ele continua sendo tarefa árdua. Pretendemos somar esforços nesse movimento, a partir do processo de avaliação das compras públicas em uma cidade do interior paulista. Nesse sentido, o trabalho desenvolvido na dissertação “Políticas agrárias e articulação de escalas: uma análise do ambiente institucional nas compras públicas do município de São Carlos/SP” parte de um objetivo duplo: compreender como as políticas agrárias federais se relacionam com o poder local, a partir da experiência das compras públicas e; em seguida, identificar como se dá o diálogo entre o poder público municipal, acampados e assentados de reforma agrária em São Carlos. Nossa hipótese principal sustenta que a questão agrária se materializa no município não só pelo conflito direto, a partir da luta pela terra, como de forma indireta pela ação do poder público estatal, que dificulta o acesso das populações camponesas às políticas agrárias. Como hipótese secundária entendemos que a prefeitura deixa de ser um agente de mediação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e passa a ser um agente criador de obstáculos. Depois de realizarmos revisão bibliográfica, pesquisa documental, observação participante, escuta sensível e entrevistas semiestruturadas com agentes representativos, identificamos cinco gargalos institucionais que nos auxiliam a corroborar nossas hipóteses, e, constatar que o poder público municipal tende a dificultar o acesso das comunidades de trabalhadores rurais sem terra e assentados de reforma agrária às políticas que são formuladas para o campesinato. A conflitualidade se faz presente no diálogo entre Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento e acampados e assentados de reforma agrária.

Palavras-chave: Questão Agrária. Políticas Públicas voltadas ao Desenvolvimento Rural. Compras Públicas da Agricultura Familiar. Poder Público Municipal. Acampados e Assentados de Reforma Agrária.

ABSTRACT

The reflections about models of rural development have been present in Brazilian's reality since the 20th century. But to perform an in-depth reflection of the policies which are aimed to it, continues to be a difficult task. We intend to add efforts in this movement, starting from the process of government purchases avaiation in a small city of São Paulo/SP. The study we developed in this dissertation – “Agrarian policies and scales articulation: an analysis of institutional environmet of government purchases in São Carlos/SP” – has a double objective: to understand how agrarian policies relates to local power, from the experience of government purchases and then, identify how the dialogue between local power, campers and agrarian reform settlers happens in São Carlos. Our main hypothesis sustains that the agrarian question materializes itself in the municipality not only by direct conflict, from the struggle for land, but indirectly, by the action of local power, who turns the access to the agrarian policies more difficult for rural populations. As a secondary hypothesis, we understand that the city government stops to being an agent who promotes rural development and becomes an agent who hampers it. After we made our bibliographic reviews, documentary researches, participant observation, sensitive listening and semi-structured interviews with representative agents, we tested our hypotheses and concluded that local power tends to make difficult for rural landless workers and agrarian reform settlers to access the agrarian policies. The conflict makes itself present in the dialogue between Agriculture and Supply Department, campers and agrarian reform settlers.

Keywords: Agrarian Issues. Rural Development Policies. Government Purchases from Family Agriculture. Local Power. Campers and Reform Agrarian Settlers.

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 1	Etapas da aquisição e atores envolvidos na execução do PAA	78
Diagrama 2	Passos e atores envolvidos na aquisição de alimentos da agricultura familiar no PNAE	80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Histórico de execução anual do PAA, por região	49
Gráfico 2	Porcentagem da verba total do PNAE destinada à aquisição de produtos da agricultura familiar em 2011	54

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Aplicação de recursos para a compra de produtos provenientes da agricultura familiar em relação ao recurso total destinado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, segundo as regiões brasileiras, 2011 ..	53
Quadro 2	Marcos reguladores do PAA em 2018	60
Quadro 3	Modalidades de Execução do PAA em 2018	61
Quadro 4	Marcos reguladores do PNAE em 2018	67
Quadro 5	Atores envolvidos na implementação do PAA em 2018	70
Quadro 6	Atores envolvidos nas aquisições de alimentos pela agricultura familiar do PNAE em 2018	75
Quadro 7	Capacidades estatais necessárias à implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural	90
Quadro 8	Principais gêneros agropecuários produzidos no município de São Carlos/SP em 2017	96
Quadro 9	Atores envolvidos na implementação do PAA Municipal em São Carlos/SP	101
Quadro 10	Atores envolvidos na implementação do PNAE em São Carlos/SP	104
Quadro 11	Recursos transferidos ao município de São Carlos para a execução do PNAE e porcentagem de aquisições da agricultura familiar	106

LISTA DE SIGLAS

AC	Estado do Acre
AL	Estado de Alagoas
AM	Estado do Amazonas
AMATER	Cooperativa de Trabalho e Assessoria Técnica, Extensão Rural e Meio Ambiente
AP	Estado do Amapá
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BA	Estado da Bahia
BCB	Banco Central do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAIs	Complexos Agroindustriais
CCU	Contrato de Concessão de Uso
CE	Estado do Ceará
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social de São Carlos
CME	Campanha de Merenda Escolar
	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COMSEAN	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional de São Carlos
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CPEA	Centro Paulista de Estudos em Agronegócio de São Carlos
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPR	Cédula do Produtor Rural
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DATALUTA	Banco de Dados da Luta Pela Terra
DF	Distrito Federal
DOU	Diário Oficial da União
EEx	Entidade Executora do Programa Nacional de Alimentação Escolar
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ES	Estado do Espírito Santo
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FCP	Fundo de Combate à Pobreza
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNAI	Fundação Nacional do Índio
GGPAA	Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos
GO	Estado do Goiás
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBS	Instituto BioSistêmico
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IFSP	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LOSAN	Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional
MA	Estado do Maranhão
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCR	Manual do Crédito Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MF	Ministério da Fazenda
MG	Estado de Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Medida Provisória
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPv	Medida Provisória
MT	Estado do Mato Grosso
MS	Estado do Mato Grosso do Sul
NuMI EcoSol	Núcleo Multidisciplinar Integrado de Estudos, Formação e Intervenção em Economia Solidária
ONGs	Organizações Não Governamentais
PA	Estado do Pará
PA	Projeto de Assentamento Federal
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PB	Estado da Paraíba
PCRF	Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária
PDRI	Políticas de Desenvolvimento Rural Integrado
PDS	Plano de Desenvolvimento Sustentável
PE	Estado de Pernambuco
PFZ	Programa de Fome Zero
PGPAF	Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PI	Estado do Piauí
PIB	Produto Interno Bruto
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária
PNCF	Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNRA	Programa Nacional de Reforma Agrária

PR	Estado do Paraná
PROAGRO	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária
PROCERA	Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PSR	Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural
PT	Partido dos Trabalhadores
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RN	Estado do Rio Grande do Norte
RO	Estado de Roraima
RS	Estado do Rio Grande do Sul
RT	Responsável Técnico
RU	Restaurante Universitário da Universidade Federal de São Carlos
SAAE	Serviço Autônomo de Água e Esgoto de São Carlos
SAF	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SAN	Segurança Nacional e Alimentar
SC	Estado de Santa Catarina
SE	Estado de Sergipe
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SIPRA	Sistema de Informação do Programa de Reforma Agrária
SIS-PAA	Sistema do Programa de Aquisição de Alimentos
SMAA	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de São Carlos
SNCR	Sistema Nacional de Crédito Rural
SP	Estado de São Paulo
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
TO	Estado do Tocantins
UEx	Unidades Executoras do Programa Nacional de Alimentação Escolar
UFPA	Unidades Familiares de Produção Agrária
UFs	Unidades da Federação
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNICEP	Centro Universitário Paulista
USAID	Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO: IDEIAS CONCORRENTES.....	20
2.1 Da hegemonia das políticas agrícolas à consolidação das políticas agrárias	22
2.2 As visões de desenvolvimento rural: políticas agrícolas e políticas agrárias.....	24
2.3 Políticas agrárias: do discurso à prática	30
2.4 Síntese da seção	38
3 OS PROGRAMAS DE COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR: ARTICULAÇÃO DE ESCALAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAA E PNAE.....	40
3.1 A trajetória dos programas de compras públicas da agricultura familiar.....	42
3.1.1 O Programa de Aquisição de Alimentos	47
3.1.2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar	50
3.2 O desenho das políticas públicas de compras públicas da agricultura familiar.....	54
3.2.1 O arcabouço jurídico-legal do PAA	55
3.2.2 O arcabouço jurídico-legal do PNAE.....	62
3.3 O arranjo institucional das compras públicas: da escala federal para a escala local	68
3.3.1 Os atores envolvidos na execução do PAA	69
3.3.2 Os atores envolvidos na implementação do PNAE	73
3.4 A execução das políticas	76
3.4.1 As vendas no PAA	76
3.4.2 As vendas no PNAE.....	78
3.5 Síntese da Seção.....	82
4 A IMPLEMENTAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS/SP: INFLUÊNCIA DO AMBIENTE INSTITUCIONAL	85
4.1 O conceito de capacidade estatal: breve aproximação.....	86
4.1.1 Capacidades estatais de promoção do desenvolvimento rural.....	89
4.1.2 A etapa da implementação: articulação de escalas	92
4.2 O ambiente institucional das compras públicas no município de São Carlos/SP.....	94
4.2.1 A questão agrária no município	95
4.2.2 Ambiente Institucional e comercialização do PAA	100
4.2.3 Ambiente Institucional e comercialização do PNAE.....	103
4.3 Análise crítica do processo de implementação das compras públicas	105
4.4 Síntese da seção	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS.....	125

1 INTRODUÇÃO

A promoção do desenvolvimento rural nos moldes capitalistas está presente na trajetória brasileira, notadamente, pelo menos a partir do século XX. As políticas públicas que visam implementá-lo impactam diretamente a estrutura agrária do país. Diversas ciências humanas, sociais e da terra aspiram compreender as consequências desse tipo de desenvolvimento para as populações residentes no campo. À essa tentativa de compreender o conjunto de problemas do rural brasileiro, em especial os relativos à marginalização da população camponesa, convencionou-se chamar questão agrária (CARVALHO, 2015). Historicamente, os estudos sobre a questão agrária brasileira são relacionados aos conflitos por terra, mas analisá-la somente por essa variável acaba por limitá-la. A questão deve ser analisada a partir de uma dupla perspectiva: a penetração do desenvolvimento capitalista no campo e a conflitualidade. Esses dois processos se influenciam mutuamente. Importante dizer que a noção de conflitualidade extrapola o enfrentamento físico, ela é compreendida com um processo constante alimentado pelas contradições inerentes ao capitalismo. Nesse sentido, ela é um movimento de embate de diferentes atores sociais que participam dos processos de desenvolvimento rural (FERNANDES, 2015).

A luta pela terra é uma das formas de expressão direta da conflitualidade, pois evidencia de forma nítida a desigualdade presente em processos de desenvolvimento capitalista. Mas essa conflitualidade pode se expressar em outras dimensões do processo de desenvolvimento rural, em especial na implementação de políticas públicas que o promovam. É justamente essa a dimensão foco de nossa análise. A presente dissertação tem um objetivo duplo: primeiro compreender como as políticas agrárias federais, especificamente as compras públicas da agricultura familiar, se relacionam com o poder municipal local – em outras palavras, como as diferentes escalas de poder se articulam na etapa de implementação dessas políticas – e, em seguida, identificar como se dá o diálogo entre o poder público municipal e os acampados e assentados de reforma agrária do município de São Carlos/SP na execução dos programas de compras públicas.

Assim, a presente dissertação se propõe a fazer uma reflexão sobre as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, a partir da avaliação da implementação de dois programas específicos: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Torna-se necessário, portanto, compreender

melhor o contexto de surgimento destes programas, algo possível ao observarmos de forma breve a trajetória das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural.

Sabemos que as décadas de 1960 e 1970 são marcadas por uma forte intervenção do Estado no campo. Neste período as políticas públicas voltadas para o rural se preocupam em alterar o padrão tecnológico dos agricultores, a fim de incrementar e maximizar a produtividade, além da tentativa de construir dinâmicas produtivas e econômicas que relacionem a agricultura com indústria e mercados. Estas iniciativas fazem parte de um conjunto de projetos de desenvolvimento rural integrado, que apostam na modernização da agricultura e na sua integração a outros setores da economia como possibilidade de superar o atraso do campo (GRISA; SCHNEIDER, 2015). O projeto de modernização agrícola implementado neste período é seletivo e excludente, por desconsiderar as diversas formas de se viver e trabalhar no campo e focar apenas na dimensão produtiva.

A partir dos anos 1980 e 1990, após a redemocratização e o flerte com o neoliberalismo, as políticas públicas voltadas ao rural são modificadas e minimizadas, o mercado e a sociedade civil passam a assumir a tarefa de trazer desenvolvimento ao campo. No Brasil dos anos 2000, os dilemas que marcam o processo de modernização da agricultura ainda estão presentes; o agronegócio toma cada vez mais espaço na política e na economia; a tentativa de retomar o Estado como provedor de desenvolvimento, a partir da perspectiva do novo-desenvolvimentismo, se torna latente; a diversidade social, cultural e econômica presente no campo se evidencia ainda mais, reivindicando reconhecimento político e institucional; grupos sociais organizados passam a demandar que a atuação do Estado cumpra seus direitos; os espaços de participação social da população rural se elevam. É diante deste cenário complexo que políticas públicas que tem como foco a população camponesa conseguem se fortalecer (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Feita essa digressão, o problema de pesquisa que fundamenta a construção desse trabalho se inicia na observação de uma dessas políticas, a reforma agrária. Percebemos que, desde o período de redemocratização, as metas de redistribuição fundiárias não são cumpridas. No governo Sarney, por exemplo, a meta oficial visava atingir 1.400.000 famílias, mas na realidade apenas 90.000 famílias foram assentadas, ou seja, menos de 7%. No governo Collor, a pretensão era assentar 500.000 famílias e, ao longo de dois anos de governo, apenas 23.000 famílias foram beneficiadas pela reforma agrária, ou seja, ínfimos 4,6%. O mesmo padrão é percebido no governo de Itamar Franco, que tinha como meta oficial beneficiar 80.000 famílias e assentou de fato apenas 12.600, cumprindo 15,75%. Inicialmente, o governo

de Fernando Henrique Cardoso pretendia atingir 400.000 famílias, posteriormente as metas foram reduzidas a 260.000 e concretamente se assentaram 125.956 famílias, cumprindo 31,5% da meta original. No governo Lula a aposta era que no período de 2003 a 2006, fossem assentadas 400.000 famílias, mas até o ano de 2010, 56,6% da meta foi cumprida, beneficiando 226.478 famílias (DANELON et al, 2012).

No governo Dilma, a meta era assentar, até 2018, cerca de 219.000 famílias (BRASIL, 2015). Todavia, até o ano de 2015, 46.904 foram assentadas (GIRARDI, 2016). Em abril de 2016 o Tribunal de Contas da União (TCU) determinou a paralisação do II Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) por todo o país, apontando irregularidades nas famílias beneficiadas. A paralisação só foi revogada em setembro de 2017 e a esse período em branco se associou uma mudança de curso nas ações do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Mudança que já ganhava espaço desde 2015 e que priorizava o fornecimento de titulações individuais¹. As metas divulgadas sob o governo de Michel Temer deixaram de estimar a quantidade de famílias assentadas e passaram a estimar as metas para a titulação² (CANAL RURAL, 2017).

É pela percepção deste descompasso que passamos a nos questionar se outras políticas públicas que tem como foco a população camponesa passam por situações semelhantes. Esse questionamento foi alimentado principalmente pelo nosso contato com os acampamentos e assentamentos rurais do município de São Carlos/SP. Desde 2015 realizamos atividades de extensão no Assentamento Rural Santa Helena e as queixas sobre o acesso às políticas públicas são recorrentes, especialmente aquelas relacionadas às compras públicas da agricultura familiar. As famílias percebem que essa dificuldade é consequência dos impasses com a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA) de São Carlos/SP³. Em 2016 passamos a desenvolver atividades de Extensão com o acampamento rural Capão das

¹ Quando novas famílias são assentadas elas recebem o Contrato de Concessão de Uso (CCU), que garante o uso do imóvel em caráter temporário e garante ao assentado acesso à outras políticas públicas. O processo de titulação consiste em fornecer a esses assentados a posse definitiva das terras, mediante pagamento do título de domínio (INCRA, s/d).

² Precisamos apontar que a criação de assentamentos rurais está diretamente ligada à redistribuição de terras a famílias acampadas, criação de infraestrutura, e garantia ao acesso de outras políticas públicas relacionadas à realidade camponesa, enquanto a titulação transfere às famílias individualmente as responsabilidades relacionadas à sua produção e reprodução social. Segundo a agência de notícias Repórter Brasil, entre 2015 e 2016, o número de famílias assentadas caiu 94% enquanto a titulação individual aumentou 502%. A coordenadora da Comissão Pastoral da Terra no Mato Grosso, Elizabete Flores, aponta que “quando o agricultor é assentado, ele busca financiamento do Pronaf, com juros baixos. Quando ganha o título, ele tem que buscar esse crédito por conta própria, em bancos privados, o que é mais difícil” (REPÓRTER BRASIL, 2017, s/p).

³ Estas queixas foram apresentadas em uma atividade realizada pelo NUMI EcoSol em abril de 2015, que tinha como objetivo promover a aproximação entre assentados e outras organizações municipais e visava fortalecer forma alternativas de comercialização da produção das famílias do Santa Helena.

Antas, onde as queixas sobre a dificuldade de diálogo com o poder público municipal também estão presentes, diretamente relacionadas as tentativas que a prefeitura faz de reintegração de posse da fazenda sem cumprir determinações judiciais.

Estas dificuldades identificadas nos estimularam a elaborar de vez nosso problema de pesquisa: como se dá o acesso, por parte dos acampados e assentados, às políticas públicas voltadas à população camponesa? Tanto os dados a respeito da redistribuição fundiária quanto a experiência vivenciada pelas famílias na esfera local nos permitem supor que um contingente expressivo de famílias tem dificuldade de acesso a elas. Mas as adversidades constatadas estão relacionadas com a formulação dessas políticas, realizadas em escala federal, ou com sua etapa de implementação, que envolve diretamente o poder público municipal?

Nossas inquietações se transformam em uma hipótese inicial que foi testada ao longo do trabalho. Partimos da percepção que as políticas agrárias nacionais têm baixos impactos na escala local, compreendendo que a perenidade da luta pela terra, via ocupações por parte dos movimentos sociais organizados, e a dificuldade de acesso à determinadas políticas, a exemplo do acesso a mercados institucionais, por parte dos assentados na região nos indicam que:

i) A questão agrária se materializa em São Carlos não só pelo conflito presente nas ocupações de terra, mas também pela ação do poder público municipal – via burocratização de processos e pela não mediação de políticas públicas federais –, que dificulta o acesso às políticas agrárias.

Desta suposição se deriva uma secundária:

ii) A prefeitura municipal deixou de ser um agente de mediação das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural entre escala local e federal – que poderia encabeçar ações de desenvolvimento rural por meio de mecanismos próprios –, e se transformou em uma criadora de obstáculos.

Para construir a pesquisa nos valem de dois conjuntos de procedimentos metodológicos. O primeiro conjunto contemplou a revisão bibliográfica, essencial para a consolidação das definições aqui sintetizadas sobre políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, programas de compras públicas da agricultura familiar, capacidades estatais e capacidades estatais de promoção do desenvolvimento rural, arranjos institucionais e ambiente institucional e; a pesquisa documental, essencial para a identificação dos

arcabouços jurídico-legais e o desenho dos arranjos institucionais do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O segundo conjunto de procedimentos contemplou as metodologias de escuta sensível e observação participante, possíveis por conta da inserção da pesquisadora em um núcleo de pesquisa e extensão rural que tem contato direto com acampados e assentados do município de São Carlos desde 2014, o que propicia uma interação dialógica com as famílias, além de outros grupos e entidades que também atuam nas comunidades; contemplou também duas entrevistas semiestruturadas com um agente representativo do poder público municipal e com uma família assentada, necessárias para a coleta de informações que foram cotejadas com as normativas, legislações e processos administrativos pesquisados anteriormente.

Optamos metodologicamente pela adoção do conceito de campesinato, o compreendendo como uma forma de “vida e produção” que se expressa de diferentes maneiras de acordo com os contextos em que está inserida (GIRARDI, 2008). Entendemos que não existe um camponês universal, mas sim uma imensidade de conteúdos e maneiras de viver a condição camponesa (SHANIN, 2005). A diversidade do campesinato

(...) inclui os proprietários e os posseiros de terras públicas e privadas; os extrativistas que usufruem dos recursos naturais como povos das florestas, agroextrativistas, ribeirinhos, pescadores artesanais e catadores de caranguejos que agregam atividade agrícola, castanheiros, quebradeiras de coco-babaçu, açajeiros; os que usufruem os fundos de pasto até os pequenos arrendatários não capitalistas, os parceiros, os foreiros e os que usufruem a terra por cessão; quilombolas e parcelas dos povos indígenas que se integram a mercados; os serranos, os caboclos e os colonos assim como os povos das fronteiras no sul do país; os agricultores familiares mais especializados, integrados aos modernos mercados, e os novos poli produtores resultantes dos assentamentos de reforma agrária (WELCH et al, 2009, p. 11).

Mas compreendemos também a necessidade de criação de uma definição formal do que é a agricultura familiar para fundamentar políticas públicas específicas para as populações camponesas. Por isso, na presente dissertação os dois termos serão utilizados, o conceito de campesinato a partir da chave da multiplicidade, quando estamos mobilizando nossas leituras e análises, e o conceito de agricultura familiar a partir de sua definição formalizada pela Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006, quando estamos mobilizando o referencial das políticas públicas observadas.

A fim de cumprirmos nossos objetivos e testarmos nossa hipótese, os dados e informações coletadas pela aplicação dos procedimentos metodológicos até aqui apresentados são sintetizados em três movimentos. Primeiro retomamos a trajetória das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural no Brasil, destacando duas concepções concorrentes

atuantes no subsistema: as políticas agrícolas e as políticas agrárias. Enquanto as primeiras são influenciadas pela lógica da mecanização e da produtividade, as outras em tese se preocupam em realizar um desenvolvimento rural que fuja da lógica produtivista e se volte para o desenvolvimento do local. Na prática, a maior parte das políticas agrárias acabam por reproduzir em maior ou menor escala a lógica produtivista. A possível exceção a isso são as políticas de compras públicas da agricultura familiar, entendidas como políticas inovadoras desenvolvidas sob outra perspectiva. Esse movimento é sintetizado na primeira seção, intitulada “Políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro: ideias concorrentes”.

Importante dizer que a escolha pela análise do processo de implementação das compras públicas da agricultura familiar está diretamente ligada com essa possível exceção atribuída a elas. É preciso verificar se essas políticas extrapolam a lógica produtivista de fato e se cumprem os objetivos presentes no contexto de sua formulação. Para isso, o segundo movimento necessário é justamente a investigação sobre os programas de compras públicas. A segunda seção, chamada “Os programas de compras públicas da agricultura familiar: articulação de escalas na implementação do PAA e do PNAE” se volta à essa investigação aprofundada. Primeiro a ideia de compras pública é consolidada. Depois recuperamos a trajetória de formulação desses programas, mostrando as concepções presentes na formulação do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar, voltamos nossa análise, então, ao desenho dessas políticas, realizado em escala federal. Apresentamos os arcabouços jurídico-legais que fundamentam os arranjos institucionais dos programas e depois nos voltamos a descrever como o processo de execução deveria acontecer na escala local.

Mas o processo de implementação das políticas públicas é influenciado não só por normas e regras estipuladas em escala federal como também pelas concepções e ideias daqueles que estão envolvidos com os programas na escala local. Nesse sentido, um terceiro movimento é necessário: a compreensão do processo de implementação na etapa local. A terceira seção, intitulada “A implementação das compras públicas no município de São Carlos/SP: influência do ambiente institucional” sistematiza nosso acúmulo sobre a etapa de implementação. Para isso primeiro desenvolvemos nossos entendimentos a respeito das capacidades estatais de promoção do desenvolvimento rural e como elas influenciam a etapa de implementação das políticas. Em sequência, nos voltamos para a compreensão do ambiente

institucional das compras públicas na escala local. Por fim realizamos uma avaliação crítica do processo de implementação do PAA e do PNAE em São Carlos.

Três últimas considerações são necessárias a essa breve introdução. Primeiro é importante dizer que um entendimento mais aprofundado do processo de implementação das políticas públicas pressupõe etapas que não podem ser puladas: é necessário primeiro compreender o arcabouço jurídico legal determinados pelas legislações, decretos e resoluções que fundamentam os programas; segundo, a partir das regras dadas pelas legislações é possível desenhar o arranjo institucional das políticas, que define as normativas da implementação e; somente a partir das duas outras etapas é possível observar o processo de implementação na escala local e caracterizar o ambiente institucional. É pelo contraste entre o que deveria ser (aspectos normativos) e as práticas informais (aspectos cognitivos) que constroem o ambiente institucional que podemos apreender a dimensão velada da conflitualidade definida por Fernandes (2005).

Importante dizer também que um desafio conjuntural nos foi imposto ao longo da construção deste trabalho, a saber: o cenário de instabilidade política e institucional passado pela sociedade brasileira desde 2016 que se reflete diretamente nas políticas públicas voltadas para a população camponesa e para outras populações em vulnerabilidade social. Em 2016 presenciamos a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), importantíssimo para não só para acampados e assentados de reforma agrária como para todo o campesinato. Em 2019 presenciamos mais um desmanche perigoso, quando as Secretarias Especiais responsáveis pelo desenvolvimento agrário, reorganização fundiária e agricultura familiar, que substituíram o MDA, são indexadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), historicamente coordenado por ruralistas.

Mas aprendemos com os movimentos sociais de luta pela terra e reforma agrária que não podemos desistir diante de cenários adversos. Nesse sentido o trabalho aqui exposto pretende contribuir com as discussões a respeito das políticas públicas voltadas para o campo, em especial aquelas que estão voltadas à população camponesa. Por fim, esperamos que as reflexões aqui apresentadas sejam instrumentos não só de avaliação das políticas públicas estudadas, mas, especialmente, somem esforços na luta por uma maior justiça social.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL BRASILEIRO: IDEIAS CONCORRENTES

O desenvolvimento rural é tema de reflexão constante, duradoura e mutável, portanto as políticas públicas que tentam o promover acompanham esse ritmo. Com o surgimento de novos atores sociais, novas identidades e formas de viver e trabalhar no campo, em conjunto com a ampliação e diversificação dos instrumentos de ação pública, as compreensões sobre o meio rural se transformam. Mas existem características que permanecem, em especial, a presença dominante dos grandes latifúndios voltados para a exportação e a profunda desigualdade social. As características históricas da estrutura agrária brasileira contam com dispositivos antigos e novos que as sustentam (MALUF, 2015). Esses dispositivos podem ser observados em determinadas políticas públicas voltadas para o rural que têm forte influência de ideias e concepções de setores específicos.

Os anos 1960 e 1970 são marcados por políticas públicas que tentam alterar os padrões tecnológicos da agricultura, em especial produtividade e dinâmica com a indústria e mercados. Essa modernização do meio rural brasileiro causa alterações nos padrões tecnológicos da produção agrícola e transforma profundamente as relações sociais de produção do campo e da cidade. As máquinas, insumos e equipamentos que passam a ser utilizados substituem o trabalhador rural, que se torna obrigado a migrar para a cidade e se submeter a variadas formas de subemprego para garantir seu sustento. Mesmo que o êxodo rural já existisse antes desse processo, é a partir dos anos 1960 que ele adquire intensidade e se transforma em alternativa para os trabalhadores que foram expulsos do campo pela modernização⁴ (CARVALHO, 2015).

Nos anos 1980 e 1990 as políticas públicas voltadas para o rural são minimizadas, o Estado, que atua sob uma lógica neoliberal, se recolhe. A atuação do mercado e da sociedade civil é que passam a ser proeminentes no campo (GRISA; SCHNEIDER, 2015). Cenário que se modifica bruscamente a partir dos anos 2000, quando a estrutura agrária brasileira finalmente é compreendida como complexa e multifacetada. Todos os dilemas que marcam a

⁴ “A rápida inversão demográfica entre a população rural e urbana é um bom exemplo dos impactos da modernização da produção agrícola no país. Quando observados os dados populacionais das décadas de 1940 e 1950, o país apresentava 69% e 64% de residentes no meio rural do total nacional, respectivamente. A transição para um país majoritariamente urbano se deu entre as décadas de 1960 e 1970. No censo de 1970, o Brasil registrava 56% de residentes urbanos, contra 44% rurais. Entre as décadas de 1960 e 1970, a taxa de crescimento rural foi de apenas 0,5% e, no auge da modernização agrícola, entre 1970 e 1980, ficou negativa (- 0,6%), sendo 4,4% o crescimento da população urbana no mesmo período, segundo informações dos censos do IBGE” (CARVALHO, 2015, p. 95).

formação econômica e social do Brasil e especificamente aqueles processos que visam a modernização da agricultura ainda precisam ser resolvidos, ao mesmo tempo que o agronegócio se torna cada vez mais influente. Além disso, a

diversidade social, cultural e econômica do meio rural brasileiro vem à tona, exigindo o reconhecimento político e institucional da agricultura familiar, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, etc.; “florescem” grupos sociais reclamando direitos e a atuação do Estado; crescem os espaços de participação social, expressando o amadurecimento democrático da sociedade brasileira, mas lançando constantemente novos desafios à gestão pública no sentido de contemplar diferentes atores, ideias e interesses; e exigem-se, cada vez mais, processos que coadunem a dimensão ambiental, social, econômica e cultural (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 14).

Diante deste cenário complexo as políticas voltadas para o desenvolvimento rural avançam. Nos anos 1960 e 1970 as ideias e concepções que moldam o subsistema⁵ de políticas públicas são fortemente influenciadas pelo pacote tecnológico da revolução verde⁶. Nos anos 1980 e 1990 os objetivos da revolução verde são alcançados e um novo ator político e econômico importante surge: o agronegócio⁷. É também nesse período que observamos o fortalecimento de diversos movimentos sociais de luta pela terra que, aliados a intelectuais e outros atores políticos passam a reivindicar ideias e concepções de desenvolvimento rural concorrentes aos ideais e concepções do agronegócio. Os anos 2000 são marcados por essas reivindicações e um conjunto de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural, que chamaremos aqui de políticas agrárias, as respondem, ao mesmo tempo que outro conjunto de políticas, as políticas agrícolas, continuam sendo influenciadas pelas ideias e concepções do agronegócio.

A presente seção tem como objetivo apresentar estas ideias e concepções concorrentes que atuam e modificam as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural e seu limite: a lógica produtivista. Para isso, trabalharemos em três partes além desta breve introdução. A primeira consiste em uma recuperação sobre a trajetória das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. A segunda trata das concepções de desenvolvimento rural das políticas agrícolas e agrárias. A terceira explora a dificuldade em extrapolar a lógica

⁵⁵ O conceito de subsistema de políticas públicas diz respeito à arranjos que permeiam e influenciam o desenvolvimento das políticas públicas (CAPELLA; BRASIL, 2015). Os atores que participam das discussões sobre formulação, implementação e avaliação de políticas públicas voltadas para o campo compõem o subsistema de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural.

⁶ “A revolução verde foi um processo de criação de novas sementes e a inovação de práticas agrícolas com o intuito de aumentar a produtividade de cereais básicos como trigo, arroz e milho” (CARVALHO, 2015, p. 93).

⁷ Compreendemos agronegócio como o resultado da associação entre o capital financeiro, agroindustrial, e a grande propriedade que concentra tecnologias e políticas de crédito e desenvolvimento (CARVALHO, 2011).

produtivista presente em determinadas políticas agrárias. Por fim, a síntese com as principais ideias desenvolvidas.

2.1 Da hegemonia das políticas agrícolas à consolidação das políticas agrárias

Por muito tempo o desenvolvimento rural se associa ao conjunto de ações do Estado e de organismos internacionais que visam intervir em regiões rurais pobres, que não conseguem se integrar ao processo de modernização agrícola e superar fatores de produção considerados atrasados. É dessa forma que a intervenção do meio rural no Brasil avança nos anos 1960 e 1970 (SCHNEIDER, 2010). As políticas públicas voltadas para o campo passam a adotar uma concepção específica, a modernização agrícola, que consiste na implementação de modificações nas bases técnicas da produção, através de máquinas, equipamentos e insumos do pacote tecnológico conhecido como revolução verde. Nessa perspectiva de desenvolvimento rural, a complexa realidade agrária brasileira, marcada pela multiplicidade de formas de organização camponesa é desconsiderada, o aumento da produtividade é visto como o fator que levará à transformação social e econômica às populações rurais (NAVARRO, 2001). Esta modernização de base agrícola, de fato acarreta em mudanças nas relações sociais de produção no campo e na cidade, isto porque mesmo que o Brasil seja majoritariamente latifundiário, monocultor e exportador desde suas origens, até a década de 1960 pequenas propriedades praticavam a agricultura tradicional, com técnicas rudimentares e lavoura diversificada. A partir da modernização, essas propriedades passam a ceder espaço para a agricultura capitalista, caracterizada por uma forte dependência do setor industrial, influenciando um êxodo rural que atinge uma infinidade de trabalhadores do campo (CARVALHO, 2015).

A lógica das políticas de desenvolvimento rural é assim estabelecida e o modelo de produção implementado pela modernização agrícola se desenvolve ao longo das décadas seguintes, se fazendo presente até hoje. Mas sua outra face também aparece, em especial a partir dos anos 1980. A modernização causa o acirramento das desigualdades sociais presentes no campo, e por consequência os movimentos sociais camponeses se fortalecem e se multiplicam, auxiliando na edificação de uma série de ideias e concepções a respeito do desenvolvimento rural concorrentes à lógica da revolução verde (CARVALHO, 2015). Mas ao longo dos anos 1980 e 1990 estes atores encontram fortes resistências para acessar o subsistema das políticas voltadas para o campo, que, com o acirramento dos ideais neoliberais

contribuem com a estruturação do agronegócio⁸. Este, por sua vez segue funcionando sob os preceitos da revolução verde e continua a dominar as ações governamentais voltadas para o desenvolvimento rural.

Nesse sentido, o que percebemos é um período longo de estabilidade de uma concepção sobre como formular políticas públicas para o desenvolvimento rural. A modernização agrícola pautada na revolução verde que se inicia nos anos 1960 e que dá lugar ao agronegócio nos anos 1990 nos evidencia isso de forma nítida: um rural mecanizado, altamente tecnológico e subordinado à indústria, exportador de matéria prima, concentrador de capital internacional, e que, contraditoriamente, não produz alimento para a população brasileira, é o modelo de desenvolvimento rural ideal para o campo brasileiro. Algo que pode ser facilmente verificado quando observamos os dados sobre o Produto Interno Bruto (PIB) nacional⁹, por exemplo, ou quando são propagadas, pelos canais abertos de televisão, vinhetas oficiais sobre os avanços do agronegócio¹⁰. Basta apontar que o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento é sucessivamente ocupado por pessoas que tem relações diretas com o agronegócio¹¹.

Mas, como já apontamos, a modernização agrícola apresenta outra face. O acirramento das desigualdades presentes no meio rural e o recrudescimento da violência contra os trabalhadores rurais, consequências desta intervenção, contribuem para o fortalecimento dos movimentos sociais de luta pela terra e para a consolidação de uma concepção de desenvolvimento rural concorrente à revolução verde.

Segundo o banco de dados DATALUTA (2017), de 1990 a 2000 ocorreram 3.807 ocupações de terra por todo o país, mobilizando mais de 560.000 mil famílias. A resposta: uma reforma agrária de mercado que fornece crédito fundiário aos trabalhadores para comprar suas terras, concomitantemente à criação de ministérios voltados para o interesse dos trabalhadores rurais e comunidades tradicionais. Mesmo que estes arranjos mantenham a população camponesa longe das discussões sobre as grandes questões¹² voltadas para o desenvolvimento rural brasileiro - tomadas no MAPA, ministério que têm o protagonismo

⁸ Conforme contribuições de Delgado (2010).

⁹ Uma rápida pesquisa no site do Ministério da Agricultura, do IBGE ou de jornais e revistas de grande circulação nos mostra como o agronegócio é responsável pela maior parte do PIB nacional.

¹⁰ Verificar a campanha sou agro, de 2011, disponível em: <https://www.novasb.com.br/trabalho/sou-agro/>

¹¹ Os mais recentes: Kátia Abreu, Blairo Maggi e Tereza Cristina.

¹² Entendemos “questão” como o conjunto de ideias e interesses que determinados atores desejam implementar na forma de políticas públicas (BARCELOS, 2012).

sobre o problema¹³ - e limitem a população camponesa a dialogar com um departamento estatal instável¹⁴, a hegemonia de uma concepção específica sobre desenvolvimento rural é quebrada.

2.2 As visões de desenvolvimento rural: políticas agrícolas e políticas agrárias

A institucionalização do modelo agrícola brasileiro é, portanto, inspirada nos fundamentos da revolução verde. O Estado é responsável por transformar a complexidade do rural brasileiro em modelos especializados de crescimento agrícola a partir dos anos 1960. Estes modelos, que tem como tipo ideal as grandes empresas e cooperativas, visam a exportação na tentativa de garantir que a agricultura equilibre a balança de pagamentos. A imagem construída pelos defensores da revolução verde é eficaz: a modernização agrícola difunde a crença na noção de progresso, que traz o bem-estar a todos. Aqui percebemos uma concepção de modelo de desenvolvimento nítida, guiada pelo crescimento exógeno, que visa expandir setores de alto potencial, que podem ser rapidamente incorporados pelos recursos externos; aquele que tem o respaldo de políticas institucionais que fornecem crédito, acesso à tecnologia, à infraestrutura e assistência técnica. A modernização da agricultura é compreendida como a solução para a condição de atraso da sociedade brasileira e para a estagnação da produção em um período em que a urbanização e a industrialização passaram a ser os vetores do desenvolvimento econômico capitalista (NUNES et al, 2014). Esta visão de desenvolvimento caracteriza um conjunto específico de políticas públicas voltadas para o campo, aquelas que chamamos de políticas agrícolas.

A partir dos anos 1980 os instrumentos das políticas agrícolas encontram dificuldades para manter tal modelo de crescimento econômico exógeno e especializado. Em um cenário de desemprego e aumento da pobreza rural, a concepção concorrente de desenvolvimento rural passa a ser arquitetada. Um conjunto de políticas públicas com concepções ideológicas, políticas e visão de desenvolvimento diferentes passa a compor de forma tímida a agenda das políticas voltada para o campo. Este caminho compreende que o desenvolvimento rural deve acontecer de forma endógena e através da preservação de atividades mais tradicionais. Nesse sentido, a trajetória dos beneficiários das políticas públicas em nível local e regional é

¹³ “O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) é responsável pela gestão das políticas públicas de estímulo à agropecuária, pelo fomento do agronegócio e pela regulação e normatização de serviços vinculados ao setor. No Brasil, o agronegócio contempla o pequeno, o médio e o grande produtor rural e reúne atividades de fornecimento de bens e serviços à agricultura, produção agropecuária, processamento, transformação e distribuição de produtos de origem agropecuária até o consumidor final” (MAPA, 2018).

¹⁴ Ministérios relacionados à redistribuição fundiária e agricultura familiar já foram criados 3 vezes, transformados em outros ministérios mais 3 vezes e extintos 2 vezes (SAF, 2018).

entendida como essencial para se alcançar um desenvolvimento autônomo. Esta compreensão de desenvolvimento é limitada a uma parte das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural (NUNES et al, 2014) e compõe o conjunto de políticas agrárias.

É importante dizer que as políticas agrárias não estão apenas relacionadas com a reforma agrária. A Constituição Federal de 1988 define que a União deve, além de redistribuir terras, prover formas de garantir que as populações camponesas consigam se produzir e reproduzir socialmente. Em outras palavras, é importante que aquelas famílias beneficiadas pelas políticas fundiárias tenham também acesso à crédito, garantias de comercialização, acesso à tecnologia e acesso à assistência técnica (BRASIL, 1988). Portanto, podemos definir as políticas agrárias como políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural que têm como foco não apenas impactar a produção em si (como as políticas agrícolas), mas também impactar quem se produz e onde se produz.

A divisão entre políticas agrícolas e políticas agrárias não é apenas conceitual, é também estrutural. Ela dá conformação à questão agrária brasileira, e é mais uma evidência da conflitualidade presente no campo. Se por um lado, ao analisar as políticas agrícolas observamos diretamente a influência do capital internacional e a defesa de um modelo de desenvolvimento rural que beneficia o agronegócio, por outro, ao observarmos as políticas agrárias constatamos uma concepção de desenvolvimento que deve ser baseada na luta dos povos do campo, preocupada com produção e, em tese, também com reprodução social. Se até 1964 os debates sobre o rural brasileiro tentavam compreender “o que fazer diante da realidade agrária nacional”¹⁵ (CARVALHO, 2015, p. 74), após 1964 se torna patente a trajetória dessas políticas públicas: a questão agrária é negada e as concepções que pautam as políticas públicas se voltam apenas para características tecnológicas da agricultura. Ou seja, uma questão agrícola que nega uma questão agrária.

Precisamos nos atentar a esse processo de forma mais incisiva: até os anos 1960 a dinâmica da agricultura é voltada apenas em partes para a exportação. O mundo rural também se preocupa com a produção de bens de consumo para a população local. Não só se produzem mercadorias agrícolas para exportação, como também manufaturas e equipamentos destinados ao abastecimento interno (SILVA; KAGEYAMA, 1998). A partir de 1964 um projeto de desenvolvimento rural se cristaliza: o projeto da modernização conservadora. Segundo José Graziano da Silva, a partir desse momento

¹⁵ Os anos 1950 e 1960 foram caracterizados pela efervescência de organizações sociais camponesas, por enfrentamentos políticos e tensões militares. É importante citar que, nesse momento, intelectuais renomados como Caio Prado Júnior, Ignácio Rangel, Alberto Passos Guimarães e Celso Furtado se debruçavam sobre a questão agrária brasileira (CARVALHO, 2015).

se constituem e consolidam vários complexos agroindustriais com determinações internas e externas muito distintas, de maneira que a partir de meados dos anos 70 já não se pode mais falar de uma única agricultura brasileira como unidade analítica relevante (SILVA; KAGEYAMA, 1998, p. iii).

O que Graziano e Angela Kageyama desenvolvem como argumento central em seu trabalho “Do complexo rural aos complexos agroindustriais” (1998) é que a agricultura brasileira se transforma, deixando de ser um “complexo rural”, passando a se tornar vários “complexos agroindustriais”. Basicamente a atividade agrícola natural é substituída por atividades agrícolas integradas à indústria. Esse processo de industrialização da agricultura representa a subordinação da natureza ao capital e se caracteriza pela fabricação de condições que possibilitam a produção agropecuária:

Assim, se faltar chuva, irriga-se; se não houver solos suficientemente férteis, aduba-se; se ocorrerem pragas e doenças, responde-se com defensivos químicos ou biológicos; e se houver ameaças de inundações, estarão previstas formas de drenagem (SILVA; KAGEYAMA, 1998, p. 3).

A produção agropecuária se subordina ao capital. A industrialização da agricultura implica, além da modificação nas bases técnicas da produção proporcionadas pela revolução verde, uma mudança no papel desempenhado pelo trabalhador rural, que deixa de ser ativo, um artesão, e passa a ser um trabalhador parcial, especializado. A indústria e a vida urbana condicionam as atividades agrícolas, e assim os complexos agroindústrias (CAIs) se desenvolvem. É nesse momento que a agricultura perde sua regulação geral e se torna necessária a atuação do estado através de políticas públicas que consigam retomar essa regulação geral e arbitrar as contradições que se internalizam nos complexos¹⁶ (SILVA; KAGEYAMA, 1998).

As atividades realizadas pelos CAIs são atividades do capital e isso implica em dizer que as necessidades destes complexos deixam de ser meramente técnicas e passam a precisar de financiamento. Nesse sentido, a agricultura passa a requerer aporte de um sistema financeiro:

A compra de insumos pela agricultura, por exemplo, impõe-se a princípio como necessidade técnica, mas implica de imediato a necessidade de financiamento. Este não será mais tarefa de agentes isolados (como era o comerciante-prestamista), e sim do *sistema financeiro* instalado, o qual se torna um parâmetro a soldar o movimento da agricultura com o movimento geral da economia. Em outros termos, a modernização da agricultura requer a existência de um sistema financeiro

¹⁶ O Estado passa a fixar preços, fiscalizar oligopólios, estabelecer cotas de exportação (SILVA; KAGEYAMA, 1998).

constituído (concretizado inicialmente no SNCR) para que possa ser viabilizada e, ao mesmo tempo, esse sistema passa a ser fundamental na soldagem dos CAIs como movimento global da acumulação (SILVA; KAGEYAMA, 1998, p. 26, grifos do autor).

Diante dessa necessidade, o Estado passa a protagonizar um novo papel: ele assume a tarefa de financiar, patrocinar e administrar a economia rural, através do desenvolvimento de políticas públicas agrícolas. O marco inicial deste protagonismo data de 1965, quando o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR)¹⁷ começa a se institucionalizar. É nesse momento que a ruptura com a antiga organização agrária brasileira acontece e um novo padrão agrícola é implantado (SILVA; KAGEYAMA, 1998). É com a articulação da União pelo SNCR que as políticas agrícolas são reorientadas, tendo como bases a:

liberalidade da política de crédito rural, a prodigalidade dos incentivos fiscais (principalmente nas desonerações do Imposto de Renda e do Imposto Territorial Rural) e, ainda, o aporte direto e expressivo do gasto público na execução das políticas de fomento produtivos e comercial (...) (DELGADO, 2001, p. 165).

Nesse sentido, precisamos ressaltar dois aspectos importantes. Primeiro, essa concepção de desenvolvimento rural, da modernização conservadora, foi uma resposta à três processos históricos: a consolidação e organização de diversos movimentos que reivindicavam reforma agrária; a política agrícola dos anos 50 que priorizava fortemente a valorização cafeeira; aos desafios internos causados pelo processo de urbanização e industrialização que se iniciaram nas décadas anteriores. Segundo, de 1965 a 1980, a agricultura capitalista se desenvolve de forma exponencial, marcada por uma forte integração com a economia industrial e urbana, com o setor externo e com forte intervenção financeira do setor público (DELGADO, 2001).

É justamente por essa forte intervenção do setor público que esse modelo de produção agrícola se torna tão competitivo. Até a atualidade as políticas públicas agrícolas são fortemente subsidiadas por ferramentas governamentais cabendo destaque: a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), o Plano Agrícola e Pecuário, Programa de Subvenção ao Prêmio do Seguro Rural (PSR), o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO), o Sistema Nacional de Crédito Rural. A modernização da agricultura cristaliza um projeto de desenvolvimento rural associado a ações do Estado e de organismos

¹⁷ O SNCR foi um sistema de crédito com caráter seletivo e concentrador, tendo como principais beneficiários a agroindústria, os grandes produtores e a região Centro-Sul. Ele estabelecia regras para que os recursos captados em bancos comerciais fossem aplicados na agricultura e acabou por permitir uma expansão da produção agropecuária de forma desigual (CARVALHO, 2015).

internacionais que visam intervir nas regiões rurais que não se integram ao processo de modernização agrícola:

Esta foi a tônica da intervenção no meio rural do Brasil e de outros países na América Latina no período conhecido pela vigência da ideologia da “revolução verde”, que preconizava ações de intervenção dirigidas e orientadas, geralmente de caráter compensatório, que eram vistas como a solução para os agricultores que não conseguiam se modernizar tecnologicamente nem integrar-se ao conjunto da economia através da indústria, comércio e serviços. No Brasil, as políticas de “desenvolvimento rural integrado” (PDRI) eram apontadas como a solução viável para as regiões atrasadas, sendo exemplos eloquentes as ações de colonização e assentamento humano na Amazônia e as frentes de trabalho de combate a seca no Nordeste (SCHNEIDER, 2010, p. 512).

Todavia, é visível que, pelo menos nas últimas décadas, esse projeto hegemônico de desenvolvimento rural encontra limites teóricos e concorrentes em determinadas políticas públicas. A partir dos anos 1980, especialmente com o fim da ditadura militar e o estabelecimento de uma nova ordem político-social originada na Constituição Federal de 1988, uma nova inflexão no debate agrário acontece, trazendo o retorno da questão agrária à agenda política e econômica. Os anos 1990 marcam uma fase de desmonte do aparato de intervenções públicas no campo, pois a agenda do Estado passa a se preocupar muito mais com a inserção externa, deixando de lado esta concepção de desenvolvimento rural como projeto político prioritário. Aliado a esse desmonte, o agravamento da estagnação industrial e o desemprego acabam tendo como consequência uma exacerbação da questão agrária (DELGADO, 2001).

Se a estagnação se faz presente por um lado, por outro, alguns direitos sociais, reivindicados pelos trabalhadores rurais, avançam. Cabe aqui destacar as mudanças em relação à desapropriação de terras regulamentada pela Constituição de 1988, que passam a garantir que terras que não cumpram sua função social sejam destinadas à reforma agrária. Cabe também destacar o papel social protagonista que assentamentos agrários e agricultores familiares passam a ter sobre o setor rural. Estes avanços só foram possíveis diante de lutas políticas e sociais por mudanças nas condições de vida e trabalho no meio rural realizadas pela população camponesa (DELGADO, 2001).

Com a redemocratização, organizações e movimentos sociais reprimidos pela ditadura militar voltam ao cenário político. Nesse ressurgimento, eles deixam de ser meramente reivindicativos e contestatórios e passam também a ser proativos e propositivos. O diálogo desses movimentos com outras organizações – organizações não governamentais (ONGs), associações e cooperativas, por exemplo – são uma evidência e que a sociedade civil dos anos

1990 reaviva e intensifica sua complexidade política. Desta nova configuração pode-se destacar as discussões a respeito da agricultura familiar e de seu papel como modelo produtivo, econômico e social, que a firmam como uma categoria política opositora ao agronegócio. Diante disso, novos estudos sobre os estabelecimentos rurais brasileiros se desenvolvem, mostrando uma diferenciação entre as formas do uso do trabalho – que fortalecem ainda mais a noção de agricultura familiar em oposição ao grande empreendimento rural que contrata mão de obra assalariada – e auxiliando no desenvolvimento de políticas públicas específicas para essa categoria social. É esse o contexto de surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1996 (SCHNEIDER, 2010).

As transformações sociais, políticas e econômicas que ocorrem nos anos 1990 influenciam fortemente Estado, sociedade civil e até mesmo estudiosos e analistas do rural. Estas mudanças persuadem as discussões sobre desenvolvimento rural, transformando-o em políticas públicas direcionadas para reforma agrária, crédito para agricultura familiar, suporte à territórios rurais e estímulo para a população camponesa (SCHNEIDER, 2010). Esta concepção concorrente de desenvolvimento rural engloba o conjunto de políticas públicas agrárias:

(...) o papel do Estado vem crescendo e se expandindo desde meados da década de 1990, inclusive diversificando seu enfoque, agora não mais confinado apenas ao apoio aos assentamentos de reforma agrária e ao crédito para agricultura familiar, mas tratando de temas como políticas de segurança alimentar, combate à formas precárias de trabalho, regularização fundiária, apoio as populações tradicionais (quilombolas, ribeirinhos) e ações de desenvolvimento territorial (SCHNEIDER, 2010, p. 516).

Estas políticas públicas, até 2016, estavam aglutinadas no Ministério do Desenvolvimento Agrário¹⁸, que era o principal responsável pela gestão de crédito, seguro agrícola, assistência técnica e comercialização da agricultura familiar e assentados de reforma agrária. O MDA foi criado no governo de Fernando Henrique Cardoso por pressão dos movimentos sociais camponeses (CASSEL, 2016). Fruto de muita luta, o Ministério passou a articular, sozinho ou em parceria com outros ministérios, políticas importantes para esta concepção concorrente de desenvolvimento rural: o Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), o programa Amazônia Legal/Terra, a

¹⁸ Sempre importante lembrar que em maio de 2016 o MDA e suas atribuições são divididas em Secretarias Especiais.

Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO), o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar e o Programa Cadastro de Terras e Regularização Fundiária (PCRF) (MDA, 2015; SAF, 2018).

2.3 Políticas agrárias: do discurso à prática

O caminho das políticas públicas no Brasil segue uma configuração inspiradora a partir do período de redemocratização. O país tem sido referência em iniciativas que visam reduzir desigualdades sociais e econômicas, socialmente inclusivas e que acarretem em melhorias de vida para a sua população. Este protagonismo só é possível pela forma como o Estado e as políticas públicas influenciam e, ao mesmo tempo, são influenciadas por atores da sociedade civil (GRISA; SCHNEIDER, 2015, p. 13). A experiência brasileira serve de inspiração para a implementação de políticas públicas em diversos países da América Latina, mas esse relativo sucesso pode disfarçar uma dificuldade: romper com práticas e concepções de desenvolvimento das décadas anteriores.

Essa dificuldade está presente nas políticas que se debruçam sobre a realidade no campo. A inserção de novos atores no subsistema das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural é fator imprescindível para uma mudança no desenho das políticas, que passam a se atentar para a população camponesa. Essa concepção concorrente de desenvolvimento rural possui objetivos diferentes, mas acaba, em contradição a si mesma, por reproduzir uma lógica produtivista bem específica. As políticas agrárias aglutinadas no MDA são, em sua quase totalidade, voltadas para a produção agropecuária dos estabelecimentos rurais, e tentam adaptar à realidade camponesa instrumentos de políticas existentes desde os anos 1960. Elas “contemplam diversas ferramentas: programas individuais ou coletivos de investimento, apoio a instalação, programas de assistência técnica e aconselhamento em gestão agrícola” (SABOURIN; SAMPER; MASSARDIER, 2015, p. 607) que estão fortemente baseadas na revolução verde e que influenciam um modelo dominante de desenvolvimento cravado nos “espíritos, nas faculdades de agronomia, ministérios de agricultura e, sobretudo, nos serviços de Ater” (SABOURIN; SAMPER; MASSARDIER, 2015, p. 607). Os atores envolvidos no desenho e implementação das políticas agrárias ainda privilegiam iniciativas que tentam facilitar a inserção de camponeses nas cadeias controladas pela agricultura empresarial (SABOURIN; SAMPER; MASSARDIER, 2015). Algo que

pode ser rapidamente verificado ao observar como os programas são apresentados pelo Governo Federal.

Segundo a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SAF)¹⁹, a Declaração de Aptidão ao PRONAF funciona como um documento de identificação dos agricultores familiares e pode ser obtido por pessoas físicas e pessoas jurídicas – associações, cooperativas e agroindústrias. Para acessar as políticas agrárias as famílias precisam possuir a DAP (SAF, 2018). A Declaração pretende identificar as Unidades Familiares de Produção Agrária (UFPA), tendo entre seus beneficiários agricultores familiares, pescadores artesanais, aquicultores, maricultores, silvicultores, extrativistas, quilombolas, indígenas, assentados da reforma agrária e beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) (SAF, 2018a).

É importante destacar a tentativa de identificar unidades familiares produtoras, o que em outras palavras significa dizer que, para uma família camponesa acessar políticas agrárias, ela precisa ter certa estrutura produtiva em funcionamento. Segundo a portaria Nº 523, de 24 de agosto de 2018, para que uma família seja considerada uma UFPA é preciso que ela explore

uma combinação de fatores de produção, com a finalidade de atender a própria subsistência e a demanda da sociedade por alimentos e por outros bens e serviços, e que resida no estabelecimento ou em local próximo a ele, e ainda:

- a) morem na mesma residência;
- b) explorem o mesmo estabelecimento, sob gestão estritamente da família; e,
- c) dependam da renda gerada pela Unidade Familiar de Produção Agrária, seja no estabelecimento ou fora dele (DOU, 2018, p. 4).

Quando a portaria regulamenta beneficiários e exigências para a emissão da DAP, essa necessidade de comprovação de uma estrutura produtiva aparece novamente:

CAPÍTULO III

DOS BENEFICIÁRIOS E EXIGÊNCIAS PARA A EMISSÃO DE DAP

Art. 4º Para fins desta portaria, consideram-se beneficiários de DAP a UFPA e o empreendimento familiar rural que pratiquem atividades no meio rural e, simultaneamente, atendam aos seguintes requisitos:

- I - possuir, a qualquer título, área de até 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda;
- III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e
- IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar (DOU, 2018, p. 4).

¹⁹ Em 2019 transformada em Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo.

Outros beneficiários – assentados de reforma agrária, silvicultores, extrativista, indígenas, quilombolas e aqueles que tenham relação direta com a terra – também podem obter a DAP se cumprirem os requisitos II, III e IV. Mas a necessidade de possuir uma estrutura produtiva em funcionamento que gere determinada renda da atividade agrícola continua. A questão que se aflora: uma política agrária, desenhada para responder às demandas da agricultura camponesa, que se foca somente no fomento à produção é realmente uma política agrária? E outras políticas agrárias, como ficam?

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar é um sistema de crédito que financia projetos que visam gerar renda para agricultores familiares e assentados de reforma agrária. O programa financia projetos individuais ou coletivos voltados para o custeio de safras ou atividades agroindustriais, investimento em máquinas, equipamentos e infraestrutura de produção. Mas para que as famílias camponesas tenham acesso ao crédito, elas precisam possuir a DAP, que serve como direcionamento para as linhas de crédito que os agricultores podem acessar. Ao todo, 12 linhas de crédito compõe o Programa: Custeio, Mais Alimentos, Agroindústria, Agroecologia, Eco, Floresta, Semiárido, Mulher, Jovem, Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, Cota-Parte e Microcrédito Rural. O PRONAF é operacionalizado pelos agentes financeiros que compõe o SNCR²⁰ (SAF, 2018b).

Para que uma família acesse o PRONAF, ela precisa, segundo a regulamentação do Manual de Crédito Rural²¹ (MCR), ter a DAP, explorar uma parcela da terra, residir no estabelecimento ou em local próximo, não ter mais que quatro módulos fiscais, ter pelo menos 50% da renda bruta familiar originada na produção do estabelecimento e ter o trabalho familiar como predominante na atividade de exploração (BCB, 2018, p. 122). Mas será que o programa, mesmo voltado para a população camponesa, reproduz uma lógica agrária? Ao estudar a implementação de políticas de financiamento direcionadas à agricultura familiar, Fernando Bastos Costa (2005) conclui que o ambiente institucional que respalda o PRONAF é impregnado de velhas convicções, que acabam por reproduzir a velha lógica da modernização agrícola.

Observemos agora a Lei Geral de Assistência Técnica e Extensão Rural, que está em vigor desde 2010. Ela garante a universalização dos serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural para os agricultores familiares. Os princípios e diretrizes que regem a atividade são o desenvolvimento sustentável, a participação social, a produção de base

²⁰ Banco do Brasil, Banco do Nordeste, Banco da Amazônia, BNDES, Bancoob, Bansicredi e Febraban (BRASIL, 2018).

²¹ Disponibilizado pelo Banco Central do Brasil em versão online: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>

agroecológica e a qualificação das políticas públicas. Ela pretende construir soluções tecnológicas e organizativas para o trabalho e qualificar o acesso às políticas públicas, em especial o PRONAF, o PAA e o PNAE, além de feiras livres, programas de insumos e ações cooperativistas (MDA, 2015).

É o diálogo do conhecimento dos técnicos enquanto agentes públicos de desenvolvimento com as famílias rurais em torno de projetos de desenvolvimento. A produção de alimentos, especialmente os que compõe a cesta alimentar do brasileiro, com qualidade e com preços justos, é um dos principais focos da ATER (MDA, 2015, s/p).

A Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010 define a Assistência Técnica e Extensão Rural como um serviço de educação não formal que visa promover processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização de atividades agropecuárias, extrativistas, florestais e artesanais. Para ser beneficiário da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), é preciso apresentar a DAP ou ser um beneficiário homologado no Sistema de Informação do Programa de Reforma Agrária (SIPRA) (BRASIL, 2010). Seus objetivos são:

- I - promover o desenvolvimento rural sustentável;
- II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais;
- III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;
- IV - promover a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários;
- V - assessorar as diversas fases das atividades econômicas, a gestão de negócios, sua organização, a produção, inserção no mercado e abastecimento, observando as peculiaridades das diferentes cadeias produtivas;
- VI - desenvolver ações voltadas ao uso, manejo, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais, dos agroecossistemas e da biodiversidade;
- VII - construir sistemas de produção sustentáveis a partir do conhecimento científico, empírico e tradicional;
- VIII - aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção;
- IX - apoiar o associativismo e o cooperativismo, bem como a formação de agentes de assistência técnica e extensão rural;
- X - promover o desenvolvimento e a apropriação de inovações tecnológicas e organizativas adequadas ao público beneficiário e a integração deste ao mercado produtivo nacional;
- XI - promover a integração da Ater com a pesquisa, aproximando a produção agrícola e o meio rural do conhecimento científico; e
- XII - contribuir para a expansão do aprendizado e da qualificação profissional e diversificada, apropriada e contextualizada à realidade do meio rural brasileiro (BRASIL, 2010, art. 4º).

Mesmo que a PNATER tenha em sua concepção propostas inovadoras como a gestão participativa e a implementação de princípios agroecológicos (BERGAMASCO; THOMSON; BORSATTO, 2017), diferente das tradicionais políticas agrícolas, seus objetivos continuam

tendo como foco principal a exploração da atividade produtiva. É importante ressaltar que as políticas agrárias vêm sofrendo um processo contínuo de aprimoramento, dando importante saltos qualitativos ao longo dos anos. Mas o questionamento sobre a quebra do paradigma que orienta a construção dessa categoria desde o PRONAF ainda se faz presente. A aposta na integração mercantil dos estabelecimentos da agricultura camponesa, através da inovação tecnológica é substituída por outras ideias? Ou a solução estratégica para a superação da desigualdade no campo se dá pela inclusão produtiva (NIERDERLE, 2017)?

Importante dizer que a própria definição de inclusão produtiva não é alvo de consenso. Enquanto determinados grupos a entendem como inclusão via mercado de trabalho fora da agricultura, por empregos urbanos, outros compreendem que ela só é possível pela reedição da modernização agrícola. Nesse sentido, a única forma de garantir a existência da produção camponesa é pelo acesso à ciência e tecnologia operados na agricultura moderna. Existem ainda aqueles que reconhecem o potencial de resistência da agricultura camponesa, que consegue articular novas estratégias, baseadas em outra forma de relação com a natureza, com reciprocidade e capacidade de se organização de forma própria. Em que pese não exista um consenso sobre inclusão produtiva, esse é o caminho tomado pelo Estado, pela própria sociedade civil organizada e, portanto, pelo subsistema de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. “Pronaf, Bolsa Família, Pronatec, Luz para Todos, PAA, Plano Brasil Sem Miséria... a referência generalizada à inclusão produtiva parece fazer desta noção a expressão de um entendimento comum sobre a forma e o conteúdo da ação pública” (NIERDERLE, 2017, p. 170).

Ela se torna um alicerce das políticas. Ela é entendida como essencial para a superação da miséria, garantia de renda e emprego, para o fortalecimento das comunidades rurais, para diminuir a necessidade de políticas sociais, até mesmo para salvar recursos naturais. A inclusão produtiva é a forma como as sociedades modernas definem a inserção social de seus indivíduos. Algo que se reproduz quando observamos as políticas agrárias. A integração social precisa ocorrer pelo trabalho e pela produção e o mecanismo natural de inclusão passa a ser o acesso ao mercado. O Estado é aquele que age para que essa inclusão aconteça e as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural incorporam essa lógica facilmente: as formas atrasadas de organização do meio rural precisam ser superadas pela inclusão produtiva. É assim que todas as formas de controle da produção, da apropriação e da distribuição da agricultura camponesa passam a ser articuladas pelo sistema agroindustrial moderno (NIERDERLE, 2017).

É assim que as políticas públicas voltadas para o campo – tanto as por nós consideradas agrárias como as agrícolas – recaem à lógica produtivista. O Estado é aquele que deve levar ao campo o referencial moderno de desenvolvimento. Mas a lógica produtivista escapa a ele e está presente em outros atores do subsistema das políticas públicas:

Até mesmo quando se fala em defesa das formas tradicionais de organização social no meio rural, muitas lideranças sociais acentuam a dificuldade da inclusão em vista da precariedade dos fatores de produção disponíveis: falta de recursos creditícios para adquirir sementes e insumos modernos, péssimas condições do solo nas áreas destinadas à reforma agrária, precariedade das infraestruturas de transporte, ausência da extensão rural etc. Ao fio e ao cabo, as respostas não questionam a ideia institucionalizada acerca da única possibilidade de inclusão que esta sociedade legítima. Apenas apontam para a necessidade do Estado aumentar a eficiência e eficácia de suas políticas para viabilizá-la (NIERDERLE, 2017, p. 172).

A tentativa de construir políticas que escapem à lógica produtivista, que tenham uma concepção de fato agrária – preocupadas com um rural que não seja apenas uma cópia do setor agroindustrial – é um grande desafio. Isso porque a concepção do rural como um espaço de vida, que envolva não apenas trabalho e produção, mas também alimentação, consumo, lazer, memória, tradição e costumes, é algo de difícil tradução tanto nas políticas públicas como na atuação de sindicatos e movimentos sociais (NIERDERLE, 2017). Ao observarmos rapidamente os objetivos de determinadas políticas agrárias percebemos que a mudança de paradigma almejada por seus formuladores não é efetivada. As políticas agrárias de fato mudam seus objetivos, mas a lógica produtivista apenas reduz a escala. Mas, os espaços para novas formas de inclusão social que sigam não apenas a lógica da produtividade estão abertos. Algumas iniciativas dos anos 2000, em especial as compras públicas tentam articular políticas que levem em consideração não apenas o escoamento da produção. Entre elas, destacamos dois programas desenhados em âmbito federal, o PAA e o PNAE.

O Programa de Aquisição de Alimentos, é regulamentado pelo artigo 19 da Lei nº 10.696/2003. São duas as suas finalidades principais: incentivar a agricultura familiar e promover o acesso à alimentação. O Programa consiste em comprar alimentos produzidos pela agricultura familiar e os destinar a pessoas atendidas pela rede socioassistencial e pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional (MDS, 2018).

O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques pelas organizações da agricultura familiar. Além disso, o programa promove o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos; fortalece circuitos locais e regionais e redes de comercialização; valoriza a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos; incentiva hábitos alimentares saudáveis e estimula o cooperativismo e o associativismo (MDS, 2018, s/p).

O programa é executado, até o final de 2018, pelo Ministério do Desenvolvimento Social²² (MDS) em parceria com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) e a aquisição de alimentos pode ser feita por meio de algumas modalidades: Compra com Doação Simultânea, Compra Direta, Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite, Compra Institucional e Aquisição de Sementes (MDS, 2018).

O Programa Nacional de Alimentação Escolar é gerenciado pelo Ministério da Educação através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e atende toda a rede pública de educação básica, desde a infantil até a de jovens e adultos. O objetivo do programa é contribuir com o crescimento, aprendizagem e rendimento escolar dos estudantes das escolas públicas, filantrópicas e comunitárias, através da formação de hábitos alimentares saudáveis, oferecendo refeições e ações de educação alimentar. Para isso, o programa destina repasses financeiros aos estados e municípios para possibilitar a expansão do atendimento de alimentação escolar, o desenvolvimento de ações educacionais e nutricionais e, conta com a participação de agricultores familiares. A Lei nº 11.9447/2009 e as Resoluções do FNDE instituem que toda prefeitura/secretaria estadual de educação invista 30% dos recursos do PNAE na compra de alimentos da agricultura familiar, o que “promove a inclusão de alimentos produzidos perto das escolas, estimulando circuitos curtos de comercialização e o desenvolvimento local e sustentável das comunidades” (MDS, 2018). As compras ocorrem por Chamadas Públicas, que dispensam o procedimento licitatório, mas os preços precisam ser compatíveis com os vigentes no mercado local e os alimentos precisam atender às exigências de controle de qualidade.

Esses dois programas, PAA e PNAE, em conjunto, consubstanciam a experiência brasileira de compras públicas institucionalizadas em âmbito nacional. Estas políticas são formuladas em escala federal e promovem a comercialização de produtos da agricultura camponesa. Se apoiada por políticas públicas consistentes, mesmo que existam problemas burocráticos de implementação, a agricultura familiar é capaz de atender as demandas de compras do governo, estimular e emancipar uma grande quantidade de produtores, recriar e fortalecer mercados locais. Além de mobilizar a dimensão da produção (política agrícola), da segurança alimentar e nutricional (através da alimentação escolar), as compras públicas da

²² Precisamos destacar aqui um exemplo do desafio conjuntural que nos foi imposto ao longo da construção deste trabalho: em 2019 o Ministério do Desenvolvimento Social é transformado na Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, vinculada a um novo ministério: o Ministério da Cidadania, que aglutina as competências do antigo MDS, além dos extintos Ministério da Cultura e Ministério do Esporte. Essas alterações ocorreram após a realização de nossa pesquisa e, por enquanto, é difícil identificar se por conta delas existirão alterações significativas na execução das políticas aqui analisadas.

agricultura familiar podem mobilizar também a dimensão ambiental (a partir do incentivo a práticas mais sustentáveis de produção) (SAMBUICHI et al, 2014).

Por meio das compras públicas, o governo pode usar a força do mercado para incentivar estratégias de produção mais sustentáveis do ponto de vista social e ambiental, como vem acontecendo no caso destes dois programas. A inovação trazida pelo PAA abriu portas para que a agricultura familiar pudesse ter acesso a este importante mercado de compras públicas de alimentos, inicialmente para doação a populações carentes e, depois, ampliado para as compras da alimentação escolar e mercados institucionais em geral (SAMBUICHI et al, 2014, p. 99).

Entre os resultados obtidos por esses programas, Grisa, Caldas e Avila destacam:

(...) a reconexão entre produção e consumo, para a construção de circuitos curtos de comercialização, para a valorização da diversidade produtiva, socioeconômica e cultural da agricultura familiar, para a promoção da agroecologia e para a incitação à alimentação saudável (TRICHES, 2015; MOTA e SCHMITZ, 2015; FORNAZIER, 2014; AVILA, CALDAS e AVILA, 2013; SILIPRANDI e CINTRÃO, 2013; TRICHES, 2010; MULLER, 2007; SCHMITT, 2005). São “novos” atores (mulheres, catadoras de mangaba, quebradeiras de coco babaçu, extrativistas, pescadores etc.), redes (organizações governamentais e não governamentais, mediadores sociais, agricultores, consumidores, organizações socioassistenciais, escolas etc.), práticas (diversificação produtiva, agricultura agroecológica, agroindustrialização etc.) e valores (circuitos curtos, produção e consumo sustentável, valorização dos agricultores familiares e do rural etc.) que passam a promover o desenvolvimento rural e, de modo mais amplo, o desenvolvimento dos territórios (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018 p. 56).

Esses “novos” atores, redes, práticas e valores que passam a compor as políticas de compras públicas poderiam estar influenciando uma mudança de paradigma na concepção das políticas agrárias? A necessidade de readequar a ação estatal para atender as particularidades da agricultura camponesa é patente. A política pública precisa se amoldar à condição de multiplicidade sociocultural e ambiental dos povos do campo (NIERDERLE, 2017). Mas, mudanças estruturais que não incorporem outros direitos substantivos como educação, saúde, participação política e reconhecimento social, podem não ser bem-sucedidas em sua tentativa de incorporar a população camponesa no progresso econômico (COSTA, 2005), isso porque a própria concepção precisaria ser alterada. “A modernização da agricultura não impôs apenas um modo de produção, mas, junto com ele, uma mudança na qualidade do trabalho, do indivíduo e do produto” (NIERDERLE, 2017, p. 173) que agora passam a funcionar sob a lógica produtivista. A mudança de paradigma nas políticas agrárias só pode acontecer se existirem possibilidades concretas de uma atuação mais adequada à realidade dos povos camponeses (COSTA, 2005).

Precisamos então analisar mais atentamente as políticas de compras públicas da agricultura familiar e seu ambiente institucional, a fim de compreendermos se ele permite

novas oportunidades de negócios (agrícolas e não agrícolas), mas principalmente, se ele dá possibilidade para a política pública considerar as particularidades das famílias camponesas, em especial à suas vocações, desejos e território (COSTA, 2005) e que respeite o rural como local de vida.

2.4 Síntese da seção

Iniciamos nossa seção dizendo que o desenvolvimento rural é tema de reflexão constante. Encerramos dizendo que as políticas públicas voltadas para o campo estão em uma longa caminhada para consegui-lo. Por muito tempo, a intervenção estatal no meio rural segue uma concepção específica: durante os anos 1960 e 1970, as políticas implementadas no rural brasileiro se moldam aos princípios da revolução verde, tentando concretizar uma modernização agrícola que altere as bases técnicas de produção através de máquinas, equipamentos e insumos. Mas a modernização apresenta a outra face: acirramento das desigualdades e recrudescimento da violência. Em resposta a esses fatores, nos anos 1980 e 1990, movimentos sociais camponeses, acadêmicos, partidos políticos e entidades da sociedade civil passam a demandar uma atuação diferente do estado em relação ao campo. Nesse momento se edifica uma concepção concorrente de desenvolvimento rural.

Se as tradicionais políticas agrícolas compreendem a modernização como única solução para a condição de atraso da rural brasileiro, se limitam à fornecer acesso à crédito, tecnologia, infraestrutura e assistência técnica para aumentar cada vez mais a produtividade dos estabelecimentos rurais; as políticas agrárias formam um conjunto de concepções e ideias que compreendem que o desenvolvimento deve ser autônomo, respeitando as diversidades locais e regionais. Estas duas concepções compõe o subsistema de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. Em especial a partir da Constituição Federal de 1988, as políticas agrárias passam a garantir não só redistribuição de terras como acesso à crédito, garantias de comercialização e assistência técnica, instrumentos similares aos das políticas agrícolas, mas passam a tentar impactar também quem produz e onde se produz.

Mas o desenho e implementação dessas políticas passa por uma dificuldade prática: romper com a concepção de desenvolvimento das políticas agrícolas. Mesmo que em sua concepção as políticas agrárias se atentam à multiplicidade da população camponesa, na prática, as iniciativas aglutinadas no extinto MDA, em sua quase totalidade, se voltam apenas para a dimensão da produtividade. Ao observarmos de forma dinâmica a Declaração de Aptidão ao PRONAF, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e a

Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária, percebemos a frequente preocupação com o fortalecimento da produção nos estabelecimentos da agricultura camponesa. As ferramentas contempladas por essas políticas estão fortemente baseadas nos critérios da revolução verde, que estão cravados nas mentes e corações dos atores envolvidos nas suas formulações e implementações. A tentativa é sempre a mesma: inserir camponeses nas cadeias controladas pela agricultura empresarial (SABOURIN; SAMPER; MASSARDIER, 2015).

Mesmo que as políticas agrárias se aprimorem constantemente e modifiquem suas estruturas, o paradigma das políticas agrícolas dificilmente é quebrado. A superação da desigualdade no campo continua, quase sempre, sendo possível pela inclusão produtiva. Mas, algumas iniciativas apresentam avanços reais. É nesse sentido que o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar devem ser encarados. Essas políticas passam a rearticular atores, redes, práticas e valores esquecidos pela lógica produtivista. Mas, o ambiente institucional que caracteriza esses programas permite uma atuação mais adequada à realidade camponesa? Mudanças estruturais não são suficientes se outras esferas – educação, saúde, participação política e reconhecimento social – não são contempladas por esses programas. É o que precisamos verificar.

3 OS PROGRAMAS DE COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR: ARTICULAÇÃO DE ESCALAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PAA E PNAE

As contratações e compras públicas são essenciais para a manutenção do funcionamento estatal. A administração pública às compreende como função administrativa essencial para aquisição de bens, serviços, obras e engenharia. Para que esse processo ocorra é preciso identificar demandas, selecionar e encaminhar pedidos aos fornecedores, estabelecer contratos e acompanhar suas fases até o fim da prestação de serviços ou vida útil daquilo que foi comprado. Para serem realizadas, as atividades são baseadas em um

(...) arcabouço de leis e normas, estrutura organizacional, quadros de pessoal, orçamento, execução financeira e um conjunto de métodos e instrumentos específicos (THAI, 2009). Além disso, implicam em contínuo relacionamento com o mercado fornecedor de bens e serviços, na forma de transações comerciais e com a sociedade, como objeto de demandas e atenção pública (FERNANDES, 2016).

Entre as principais modalidades de compras públicas conhecidas se destacam os diferentes tipos de licitação regulamentadas, inicialmente, pela Lei Nº 8.666/1993. Ao longo de sua trajetória esse marco regulatório sofre modificações²³ e, especialmente a partir de 2010, caminha no sentido de consolidar práticas mais sustentáveis de utilização dos recursos estatais (SAMBUICHI et al, 2014). Essas transformações são essenciais para iniciar as discussões sobre a capacidade estatal de promoção de desenvolvimento. Isto significa dizer que as demandas governamentais atendidas através das compras públicas têm potencial de estimular fornecedores, consumo e emprego nos locais onde são implementadas (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

As políticas institucionais de compras públicas podem induzir demanda, organizar oferta, gerar adaptações tecnológicas adequadas ao perfil dos produtores, criar maior circulação de crédito, fomentar a assistência técnica e principalmente propiciar a formação de mercados institucionais²⁴ específicos. Mas podem ir além e impactar a dimensão político-social local, através da criação, organização e fortalecimento de espaços nos quais os

²³ Desde a implementação da Lei em 1993, o texto passa por modificações regulares: 1994, 2010, 2011, 2012 e 2019 (BRASIL, 1993).

²⁴ O conceito de mercado institucional está relacionado com o papel que o Estado adota na construção e mediação de mercados, especificamente na realização de comprar governamentais para suprir demandas de programas ou fins públicos. Nesse sentido, diz respeito à uma estrutura particular configurada por uma rede de trocas determinadas “por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado assume um papel central, notadamente por meio de compras públicas” (GRISA; PORTO, 2015, p. 158).

envolvidos no processo produtivo participem também da construção dessas próprias políticas (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

Esse entendimento sobre o papel que as compras públicas podem ter se faz presente na esfera governamental. Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA) o governo brasileiro gasta anualmente mais de 600 bilhões de reais na aquisição de bens, produtos e contratação de serviços para atender as demandas da estrutura estatal (BRASIL/MMA, 2018). Para tentar suprir parte das necessidades do governo de forma mais consciente, e, ao mesmo tempo, fomentar iniciativas de desenvolvimento sustentável, as compras públicas sustentáveis se apresentam como alternativa:

(...) pode-se dizer que as compras públicas sustentáveis são o procedimento administrativo formal que contribui para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, mediante a inserção de critérios sociais, ambientais e econômicos nas aquisições de bens, contratações de serviços e execução de obras. De uma maneira geral, trata-se da utilização do poder de compra do setor público para gerar benefícios econômicos e socioambientais (BRASIL/MMA, 2018, s/p).

A ideia é contribuir com a aquisição de produtos e serviços que gerem benefícios sociais e ambientais aos atores envolvidos, se preocupando com os custos de um produto e serviço ao longo de sua vida útil; a utilização mais eficiente de recursos, sempre relacionada aos impactos socioambientais; a formação de centrais de compras compartilhadas, sempre que possível; a redução de impactos ambientais e problemas de saúde por conta de produtos consumidos e serviços não prestados; além do desenvolvimento de mercados e fornecedores locais (BRASIL/MMA, 2018).

Estas preocupações são desdobramentos da Rio 92²⁵, conferência que se volta para as questões da degradação ambiental do planeta e as consequências dos padrões insustentáveis de produção e consumo mundiais. Como encaminhamento, a necessidade de alterar processos produtivos e lógicas de consumo se edifica, contando com o protagonismo dos governos nacionais. Pelo lado da produção, o desafio é incentivar processos produtivos mais sustentáveis e pelo lado do consumo, a tarefa é adquirir produtos ambientalmente e socialmente sustentáveis. É nesse sentido que as iniciativas de compras públicas sustentáveis se consolidam e se desenvolvem, chegando a representar entre 10 e 30% do produto interno bruto de alguns países (SAMBUICHI et al, 2014).

Diversas medidas são tomadas por parte dos governos brasileiros para regulamentar essa modalidade. Entre elas, as compras públicas voltadas para a produção da agricultura

²⁵ Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada em junho de 1992 no Rio de Janeiro. (BRASIL/SENADO FEDERAL, 2018).

familiar, que tentam aliar políticas de incentivo à produção, segurança alimentar e nutricional e, de forma indireta, sustentabilidade²⁶. Se até 2003 as iniciativas de compras públicas da agricultura familiar eram restritas aos governos municipais e estaduais, a partir da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, elas passam a ser implementadas de forma descentralizada em escala federal. Em 2009, outro programa é somado à essa modalidade, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, quando, a partir de uma alteração em sua legislação, a política passa a regulamentar que 30% das compras de alimentos voltadas para a alimentação nas escolas públicas sejam provenientes da agricultura familiar (SAMBUICHI et al, 2014).

A presente seção tem como objetivo caracterizar o arranjo institucional presente no PAA e no PNAE a partir do arcabouço jurídico-legal que sustenta essas políticas. Tal caracterização se torna essencial para visualizarmos a articulação das diferentes escalas de poder²⁷ na implementação das compras públicas voltadas para a agricultura familiar. A fim de cumprir nossos objetivos, a dividimos em quatro partes, excetuando-se esta breve introdução e a síntese. A primeira parte retoma a trajetória dos programas de compras públicas da agricultura familiar. A segunda investiga o arcabouço jurídico-legal que as sustenta. A terceira conceitua nosso entendimento de arranjo institucional e explora os diferentes atores envolvidos em sua execução. A quarta parte aborda a operacionalização das políticas no nível local. Por fim, a síntese da seção, onde tentamos retomar a articulação de escalas.

3.1 A trajetória dos programas de compras públicas da agricultura familiar

Como vimos, a partir dos anos 1980 as políticas públicas destinadas ao mundo rural presenciam o fortalecimento de novos atores e concepções de desenvolvimento. É nesse momento que, após um longo período de repressão e apagamento, políticas públicas voltadas para a produção e reprodução social da agricultura camponesa passam a ser reivindicadas. Mesmo que, em sua maioria, essas políticas se reduzam a repetir a lógica produtivista em pequena escala, o foco no campesinato, categoria sistematicamente apagada pela questão agrária brasileira, é muito importante. Esse foco é o que permite a criação do PRONAF, em 1996. O programa é um avanço significativo ao fornecimento de crédito para a agricultura camponesa, mas, esse avanço é relativo. Primeiro pelas dificuldades de acesso ao programa por grande parte da população camponesa (BELIK, 2017) e segundo pela necessidade de

²⁶ Os estudos mais recentes sobre o funcionamento de algumas políticas de compras públicas evidenciam que, mesmo que a conservação ambiental não tenha sido foco dos programas inicialmente, práticas mais sustentáveis nas produções da agricultura familiar são indiretamente incentivadas (SAMBUICHI et al, 2014).

²⁷ Articulação entre o governo federal, estadual e o poder público municipal.

complementação do programa com outras políticas que extrapolem o crédito, como a sustentação de preços e a garantia de acesso ao mercado, também essenciais para o campesinato (SAMBUICHI et al, 2014). Nesse sentido, as iniciativas de comercialização são centrais:

A comercialização é uma face importante da atividade produtiva da agricultura familiar. A troca de informações e os processos coletivos de construção e organização dos mercados são um elemento fundamental para a reafirmação da identidade da agricultura familiar. A falta de instrumentos que possam reduzir a perda de valor e densidade da produção familiar impostos por mercados de corte oligopsônicos, custos logísticos crescentes e exigências legais cada vez mais proibitivas vão minando a capacidade desse segmento produzir para a sua sobrevivência e para os mercados (BELIK, 2017, p. 224).

Os movimentos sociais camponeses incorporam essas demandas e se articulam a fim de fortalecê-las em diálogo com outros atores que compartilham estes ideais: conselhos, partidos políticos, ONGS e acadêmicos. Nesse sentido, essa rede discute, amadurece e pressiona, a fim de inserir na agenda governamental iniciativas de compras públicas. É assim que a criação do PAA e a reformulação do PNAE precisam ser vistas, diante do acúmulo de experiências, debates, análises e questionamentos desses atores (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018) que, desde os anos 1980 estão disputando o subsistema de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural.

As ideias compartilhadas por esses atores tem papel central na formulação dos programas de compras públicas da agricultura familiar e são fortemente influenciadas pela promoção da segurança alimentar e da alimentação saudável, pelo fortalecimento da agricultura familiar e sua diversidade (produtiva, socioeconômica e cultural), pela compreensão do rural como um espaço de vida, pela aproximação da produção ao consumo e pela construção de um desenvolvimento que seja sustentável e que privilegie o local. A experiência brasileira se consolida por essas ideias e pelos aprendizados desse conjunto de atores e tem origem nacional, consolidando uma alternativa diferente e não sendo mera importação de um pacote tecnológico fechado. Justamente por isso, as compras públicas da agricultura familiar do Brasil passam a ser referências internacionais²⁸ (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

²⁸ Existem diversos acordos de cooperação entre o Brasil e outros países para trocarem experiências à respeito das compras públicas. A Companhia Nacional de Abastecimento, que é uma das executoras do PAA, aponta que desde 2006 tivemos mais de 50 experiências de troca de conhecimento e cooperação técnica (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

A preocupação com a segurança alimentar merece destaque, ela está presente na agenda governamental brasileira e internacional e se transforma em “um objetivo público, estratégico e permanente, participante das categorias nucleares das opções de desenvolvimento de um país” (MALUF, 2013, p. 143). Mas o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) é polissêmico e, nesse sentido, pode ter diferentes significados de acordo com a dimensão cognitiva de quem o emprega. Gomes Júnior (2007) destaca que é possível compreender o conceito partindo das noções de alimento e alimentação. Usualmente a SAN é entendida a partir da chave presença/ausência de alimentos. Famílias pobres, que passam por insuficiências materiais e tem dificuldades estruturais de ampliação da renda, acabam tendo o acesso aos alimentos restringidos pela assimetria entre os seus ganhos e o preço dos produtos no mercado e essa é a situação de insegurança alimentar que precisa ser solucionada pelas políticas públicas.

Esta noção de SAN passa a fazer parte da agenda governamental brasileira nos anos 2000, especialmente a partir das experiências municipais de compras públicas “da agricultura familiar para a composição da merenda escolar, bancos de alimentos, restaurantes populares, hortas comunitárias, varejões populares” (SANTOS, 2014, p. 43). O objetivo destas ações realizadas em escala municipal é promover de forma rápida o acesso a alimentos, fortalecendo a renda de agricultores familiares e, especialmente, formando redes municipais de inclusão social. Estas ações são precursoras das políticas federais aqui analisadas (SANTOS, 2014).

No entanto, a Segurança Alimentar e Nutricional pode ser interpretada a partir de outra perspectiva: a alimentação. Essa interpretação da SAN está diretamente relacionada com a noção de necessidades humanas básicas e com o papel do poder público em garanti-las. O Estado é responsável pela realização da condição humana em sua totalidade, o que envolve garantir saúde, capacidade de agir, autonomia crítica e possibilidade do exercício pleno da cidadania. Uma das condicionantes à essa realização é o direito à alimentação, que envolve não só a presença/ausência física de alimentos, como também práticas alimentares culturais. A condição de segurança alimentar e nutricional deixa de ser apenas garantia de acesso aos alimentos, passando a ser garantia da qualidade dos alimentos ingeridos. Ela se relaciona então com “técnicas de produção e pesquisa agrícola, a matriz industrial de transformação e processamento, a propaganda, o meio ambiente, a autonomia do país de produzir e consumir aqui que é parte das tradições de seu povo” (GOMES JÚNIOR, 2007, p. 19).

A compreensão de que a SAN precisa ser respaldada por práticas alimentares culturais está presente também em outra noção cunhada por movimentos sociais no final dos anos

1990: a ideia de Soberania Alimentar. As duas noções têm como objetivo garantir o direito à alimentação, mas, como são desenvolvidos por atores diferentes, que representam interesses de classes diferentes, apresentam divergências sobre o “direito a estar protegido contra a fome e da ação do Estado” (HOYOS; D’AGOSTINI, 2017, p. 177).

Mas, enquanto a noção hegemônica de segurança alimentar e nutricional operar somente na chave da presença/ausência de alimentos, que precisa ser suprida por políticas públicas – desconsiderando hábitos alimentares locais, a qualidade dos alimentos fornecidos e quem são os produtores dos gêneros distribuídos –, ela reforçará uma lógica capitalista que sustenta monopólios de produção e distribuição de alimentos:

Assim, a Segurança Alimentar não é nada diferente de uma interpretação distorcida do direito à alimentação e da forma como ele deveria ser garantido, com a intenção de abrir o caminho e justificar o monopólio internacional da produção e distribuição de alimentos, interpretação que tem sido criticada e pressionada pelos problemas que suas estratégias têm causado e pela reação dos movimentos e das organizações de trabalhadores rurais no mundo (HOYOS; D’AGOSTINI, 2017, p. 181).

Se a SAN tem como problema central a fome nos países subdesenvolvidos e seus desdobramentos na economia globalizada, a Soberania Alimentar tem como problema central o monopólio internacional da produção de alimentos. Garantir que uma nação seja soberana na questão alimentar é a única forma capaz de combater essa lógica capitalista. Justamente por isso a Soberania Alimentar é entendida como o direito de autonomia de cada nação para que ela produza todos os alimentos básicos consumidos em seu território, liberdade de produção e liberdade para desenvolver suas próprias capacidades produtivas, de acordo com a diversidade cultural dos hábitos alimentares e modos de produção agrícolas ali presentes (HOYOS; D’AGOSTINI, 2017).

Somente após garantir a Soberania Alimentar se torna possível conquistar a Segurança Alimentar de forma justa, sem fomentar concentração de riquezas e poder em monopólios alimentares, sem transformar os alimentos em mera mercadoria e sem ameaçar o ambiente em que estamos inseridos. Para que isso seja possível é necessário fortalecer pequenos produtores e hábitos alimentares locais e regionais e a comercialização de suas produções, promover a reforma agrária, fortalecer a agroecologia e fortalecer o Estado, para que ele garanta o direito à alimentação e o desenvolvimento de políticas alimentares:

Dessa forma, conforme com as declarações dos Fóruns Internacionais para a Soberania Alimentar, no período de 1996-2007, a Soberania Alimentar, mais do que uma categoria conceitual, configura-se como uma estratégia política de resistência aos mecanismos de produção de alimentos no contexto da concentração

internacional da produção e distribuição de alimentos, que visa à propriedade coletiva dos meios de produção na agricultura. Trata-se de uma proposta, ainda inacabada, dos movimentos sociais e das organizações camponesas, que identifica as causas estruturais da fome no passado e no momento atual e propõe ações no presente, com um alvo a ser concretizado plenamente no futuro, e cuja interpretação do direito a estar protegido da fome integra a produção, a comercialização e o consumo dos alimentos de acordo com a autonomia e soberania dos povos (HOYOS; D'AGOSTINI, 2017, p. 186).

Esse projeto de Soberania Alimentar é base para a atuação dos movimentos sociais nas discussões sobre segurança alimentar que se desenham no Brasil. Mesmo que a concepção de SAN adotada nas políticas públicas aqui estudadas estejam relacionadas à chave presença/ausência de alimentos, a preocupação com os hábitos alimentares locais e o fortalecimento da comercialização dos pequenos produtores é inserida nas discussões sobre o combate à fome e à miséria. Aliados a outros atores políticos, os movimentos sociais camponeses contribuem para o desenvolvimento das políticas públicas de compra da agricultura familiar.

No fim dos anos 1990, o Partido dos Trabalhadores (PT) e outros atores organizados no Instituto Cidadania passam a discutir ações e políticas públicas de erradicação da fome no país. Destas discussões, em 2001, surge a proposição do “Programa Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil” (GRISA; CALDAS; AVILA, p. 64). Concretamente, em 2003, o PT assume o comando do governo federal e inicia a implementação do Programa Fome Zero (PFZ), a partir da criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e recriando o Conselho Nacional de Segurança Alimentar²⁹ (CONSEA). Estas ações são essenciais para as discussões sobre alimentação, nutrição, produção e reprodução social camponesa:

o Projeto Fome Zero propôs um conjunto de políticas estruturais que visavam melhorias na renda e o aumento da oferta de alimentos básicos, a saber: políticas de geração de emprego e elevação da renda, reforma agrária, previdência social universal, bolsa escola e renda mínima, e incentivo à agricultura familiar (seguro agrícola, crédito rural, pesquisa, assistência técnica, pagamento por serviços ambientais, incentivo à formação de cooperativas de produção e de comercialização, e compra institucional de pequenos e médios produtores para a merenda escolar, hospitais, creches e presídios) (GRISA; CALDAS; AVILA, p. 64).

O Programa articula o apoio à agricultura familiar com as compras institucionais. A partir do resgate de experiências regionais de alguns municípios e estados brasileiros, o PFZ aponta o potencial dos mercados institucionais e compreende como eles podem ser essenciais

²⁹ Em 01/01/2019 o presidente eleito Jair Messias Bolsonaro revoga da Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) os capítulos referentes ao CONSEA e o conselho é extinto (PIERRE; BONOMO, 2019).

ao fortalecimento da agricultura familiar, facilitando a criação de canais de comercialização e, por consequência, geração de renda. As compras públicas são vistas como possibilidade concreta de dinamização da economia municipal e regional e, principalmente, objetivo central do programa, garantem o atendimento das necessidades alimentares de populações vulneráveis (GRISA, 2012).

É assim, a partir desta grande combinação de ideias, demandas, iniciativas dos movimentos sociais e diálogo com a esfera governamental, que surgem os programas de compras públicas da agricultura familiar (SAMBUICHI et al, 2014). Importante dizer que a possibilidade de compra diferenciada sem licitação é essencial para a construção e implementação destas políticas. Somente por isso o PAA e o PNAE conseguem envolver beneficiários de diferentes realidades sociais, como veremos a seguir.

3.1.1 O Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos é implementado em 2003 e tem como finalidade comprar alimentos da agricultura familiar e destiná-los às populações em situação de vulnerabilidade social. É uma política que une em seu desenho a garantia da segurança alimentar e nutricional e o apoio à agricultura familiar (SAMBUICHI et al, 2014). Em que pese o programa tenha sido elaborado como ação estruturante do PFZ, timidamente, atores e organizações da agricultura familiar também participaram de sua criação. Vale reforçar novamente que as demandas reivindicadas pelos movimentos sociais e sindicais ligados à população camponesa – garantia de preços mínimos, formação de estoques e compras públicas, formas alternativas de comercialização da produção – estão presentes na trajetória das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural desde os anos 1980 (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

Neste sentido, a criação do PAA é vista como uma forma de atender à essas demandas. Mas se em seus anos iniciais, a participação destes atores na política foi relativamente pequena³⁰, na medida em que o programa avança e seus resultados se expandem, a população camponesa passa a participar ativamente da política (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018). O PAA se configura como uma oportunidade:

Deste modo, observa-se que a construção do PAA resultou da confluência de ideias que transitaram entre grupos políticos diferentes nos três níveis de governo, de uma variedade de soluções parciais e dispersas ao longo do tempo e no território

³⁰ Entre as possíveis razões destaca-se a falta de mobilização social presente nos projetos “pilotos” do Programa e a priorização por parte da população camponesa, das lutas por reforma agrária e principalmente acesso ao crédito rural (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

nacional, e de um conjunto de atores que desde as décadas de 1980/90 vinham debatendo e propondo ações nos temas da SAN e da agricultura familiar, os quais encontraram uma “janela de oportunidades” (KINGDON, 1984) com a eleição de Lula para institucionalizar suas ideias. Assim, o PAA é a institucionalização de um conjunto de ideias de que a compra pública direcionada é uma estratégia de multiplicação de renda e de geração de emprego (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018, p. 67).

Os acúmulos históricos, políticos, científicos, agroecológicos, da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional, em conjunto com a contribuição de gestores e técnicos governamentais fundamentam a construção do PAA. Essas ideias são aglutinadas no CONSEA e o Conselho, além de ser o espaço de surgimento do Programa de Aquisição de Alimentos, também atua no monitoramento e no aperfeiçoamento da política. A concepção de política agrária aliada às noções de segurança alimentar e nutricional transformam o programa em algo inovador, mas além, essa política pública também integra em sua concepção a promoção de sistemas descentralizados, de base agroecológica de extração, produção, distribuição e processamento de alimentos (GRISA, 2012).

É importante destacar que, ao longo de sua trajetória, o programa passa por algumas mudanças importantes. Uma das mais significativas diz respeito à extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e a criação do Ministério do Desenvolvimento Social, que passa a ser co-responsável pela execução do PAA. Essa modificação altera a própria concepção do programa: o MDS passa a priorizar ações de assistência alimentar, privilegiando aqueles que recebem os alimentos e, diminuindo, de certa forma, os agricultores familiares participantes da política. Ao mesmo tempo, as ações de outro ministério co-responsável, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, se voltam principalmente à comercialização, inserção e preparação de agricultores para o mercado. Esses descompassos acabam por resultar em concepções diferentes para o mesmo programa, gerando certa institucionalidade desigual, a exemplo da alocação de recursos entre os ministérios – a maior parte do orçamento do programa é de responsabilidade do MDS (GRISA, 2012).

Outra mudança que merece destaque diz respeito à extinção e aglutinação de modalidades existentes na concepção inicial do programa. A *Compra Antecipada*³¹, que consiste na compra da produção antes que ela seja feita de agricultores através da Cédula do Produtor Rural (CPR), e a *Compra Direta Local*, que consiste em comprar diretamente de

³¹ Essa modalidade acaba se tornando uma espécie de crédito para financiar a produção e é pensada justamente para atender camponeses que não conseguiam acessar o PRONAF (SAMBUICHI et al, 2014).

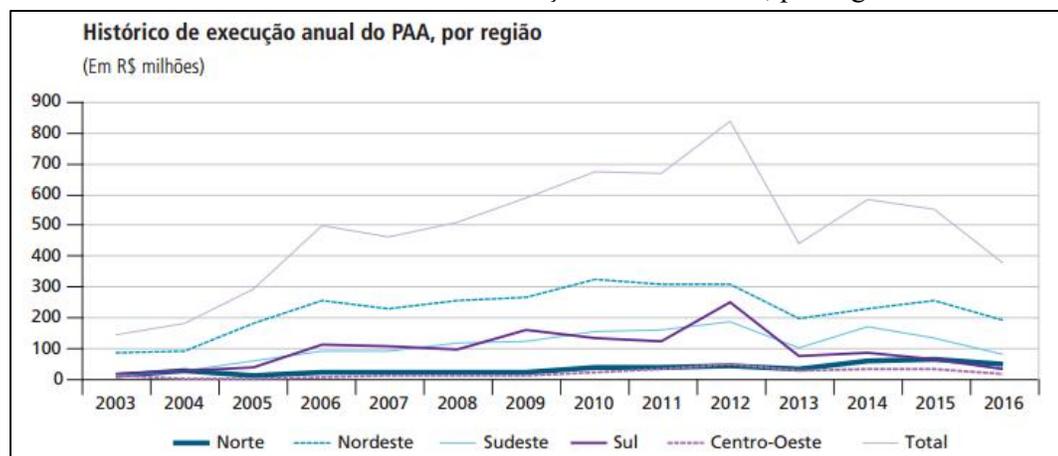
agricultores individuais ou organizados em grupo, se transformam em uma nova modalidade: a *Doação Simultânea* (SAMBUICHI et al, 2014).

Em 2013 o PAA passa por uma mudança de rumo: a queda do protagonismo da CONAB na execução do programa e a ascensão do MDS, como operador de convênios por termos de adesão. A forma de operação da CONAB consiste na articulação de associações e cooperativas de agricultores, enquanto o modelo do MDS se volta a promover formas de participação individualizada de beneficiários fornecedores:

As organizações associativas induzidas pelo PAA, ou pré-existentes a ele, funcionam como veículo importante de organização das comunidades. Como foi dito, elas absorvem, como entes coletivos, as obrigações relativas aos requisitos burocráticos de entrada no programa e à construção das propostas de participação junto às entidades socioassistenciais. O cumprimento individual dessa tarefa por cada produtor poderia esbarrar em grandes dificuldades, além de comprometer a desejável simplificação do processo de operacionalização do programa. No modelo incentivado pelo MDS, por seu turno, toda a operação passa a ser de responsabilidade do produtor beneficiário, que, isoladamente, recebe seu benefício via cartão individual, ao entregar a produção no local combinado (VALADARES; SOUZA, 2015, p. 14).

O programa pode caminhar em um sentido contrário àquele que conflui para sua origem: se restringir apenas à garantia estrita de comercialização e de preços, garantir o fomento econômico, deixando em segundo plano sua dimensão social, responsável por fortalecer associações, fomentar diversidade produtiva e garantir a segurança alimentar para beneficiários produtores e consumidores (VALADARES; SOUZA, 2015). Isso nos evidencia que o referencial de política pública criado por determinados programas pode se diferenciar muito dos resultados após sua execução na escala local (GRISA, 2012).

Gráfico 1 – Histórico de execução anual do PAA, por região



Fonte: KAMINSKI et al (2018, p. 112)

Além da extinção e surgimento de novas modalidades e modificações nas formas de atuação do programa, destaca-se a flutuação na quantidade de recursos aplicados no PAA, que já conta com um orçamento relativamente pequeno: o ano de maior investimento no programa é 2012, quando são executados 839.220.000 de reais na aquisição de alimentos por todo o país. Depois disso os números não chegam a 600 milhões (KAMINSKI et al, 2018).

3.1.2 O Programa Nacional de Alimentação Escolar

Se as origens do PAA estão relacionadas diretamente à dois fatores – promoção da segurança alimentar e nutricional e fortalecimento da agricultura familiar –, as raízes do Programa Nacional de Alimentação Escolar se voltam para a alimentação escolar. A política não tem como finalidade principal contemplar a agricultura familiar, na verdade, ela é fruto da mais antiga política alimentar brasileira, a Campanha de Merenda Escolar³², de 1955, desenvolvida no âmbito de ações internacionais de distribuição gratuita de alimentos³³. A ideia central é complementar o valor investido por municípios e estados na alimentação da rede pública de ensino (SAMBUICHI et al, 2014). Em seu desenvolvimento, até o final dos anos 1960, o número de escolas atendidas pela campanha se eleva, mas as doações internacionais que as sustentam contemplam poucos alimentos, sendo o leite o produto mais distribuído (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

Em 1976 o Ministério da Educação (MEC) passa a financiar os recursos para a alimentação escolar através da Campanha Nacional de Alimentação Escolar. Em 1979 a política passa a se chamar Programa Nacional de Alimentação Escolar e assume um caráter universal, preocupado em proporcionar suplementação alimentar à estudantes matriculados no ensino público por todo o território nacional. A Constituição Federal de 1988 impulsiona novamente o tema da alimentação escolar, a considerando como um direito universalizado a todos os alunos do ensino fundamental matriculados na rede pública de ensino. Esse direito deve ser garantido pelos governos federal, estadual e municipal. A carta também apresenta os contornos iniciais do processo de municipalização da alimentação escolar, promovendo a descentralização de recursos orçamentários e a execução de serviços públicos para estados e municípios (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

Como apontam Sambuichi et al (2014), nos anos posteriores à promulgação da Constituição a aquisição dos alimentos continua a ser feita por monopólios ou oligopólios,

³² Criada pelo Decreto Nº 37.106/1955 (SAMBUICHI et al, 2014).

³³ Ações articuladas por organizações de ajuda alimentar criadas após a II Guerra Mundial – FAO, USAID, UNICEF (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

centralizando as compras, sem preocupação com uma alimentação equilibrada e sob o marco estrito das licitações. Grisa e Porto (2015) também identificam que

Por meio de licitações públicas, o governo federal comprava e distribuía para todo o território nacional um conjunto de alimentos formulados e industrializados por um número restrito de empresas, conformando uma estrutura operacional que apresentou várias distorções: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da alimentação escolar, cardápios nacionais padronizados desconsiderando a diversidade alimentar regional, deslocamentos e afastamentos entre a esfera da produção e do consumo, distanciamento da origem rural da alimentação com o produto final consumido nas escolas, etc. (Spinelli e Canesqui, 2002). Para Maluf (2009, p. 2), “Em boa parte dessa trajetória, a centralização das volumosas aquisições de alimentos na esfera federal favoreceu o predomínio de grandes empresas capazes, por exemplo, de enviar biscoitos ou salsichas do sul-sudeste até a Amazônia”. Fruto desta estrutura, em muitos casos, os alimentos chegavam aos locais de destino já vencidos ou impróprios ao consumo humano (Triches, 2010) (GRISA; PORTO, 2015, p. 162).

Mas os contornos iniciais de descentralização se acentuam e a partir de 1994³⁴ a responsabilidade por desenvolver os cardápios, comprar e controlar a qualidade dos alimentos, prestar contas ao MEC e criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), passa a ser municipal. Essa mudança favorece, em tese, o consumo de alimentos mais coerentes com a cultura alimentar local, mas ainda não garante que a aquisição desses alimentos seja feita diretamente dos pequenos agricultores e camponeses locais. Na realidade os grandes atacadistas e as indústrias de alimentos processados continuam a participar ativamente do abastecimento municipal (GRISA; PORTO, 2015; GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

Efetivamente, as compras públicas continuam acontecendo via licitação pública. Os produtos alimentares adquiridos são em sua maioria industrializados, desconectados da cultura e produção alimentar local e oriundos das empresas do sistema agroalimentar mais competitivas nos processos licitatórios. Importante dizer, o processo de descentralização contribui para certa minimização de grandes empresas e possibilita a inserção de empresas regionais de menor porte, mas a prática de uma alimentação mais saudável e que estimule a agricultura familiar e camponesa ainda não existe (SAMBUICHI et al, 2014; GRISA; PORTO, 2015).

Somente em 2009 o governo federal altera o Programa Nacional de Alimentação Escolar, a fim de garantir que pelo menos 30% dos recursos destinados ao PNAE sejam aplicados na aquisição de produtos da agricultura familiar (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018). Mais de cinco décadas se passam até que a Lei Nº 11.947 seja sancionada. Os debates sobre segurança alimentar e nutricional promovidos pelo CONSEA e as reivindicações

³⁴ Pela regulamentação da Lei Nº 8.913 de 12 de julho de 1994 (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

históricas de movimentos sociais do campo e sindicatos rurais influenciam diretamente essa modificação (SAMBUICHI et al, 2014).

Importante dizer que essa modificação se espelha nas experiências e aprendizados do PAA (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018). Entre os principais, a criação de uma modalidade de compra específica para a alimentação escolar no âmbito do PAA que não é executada. A modalidade contaria com recursos do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação, vinculado ao MEC e por isso, opta-se por incluir essas compras diretamente no PNAE, especialmente depois que a legislação do programa é alterada (SAMBUICHI et al, 2014).

Outra experiência baseada no PAA que merece destaque é a dispensa de procedimentos licitatórios:

Ainda que tenha sido precedida da experiência de dispensa de licitação do PAA, não foi um processo fácil a aceitação da compra da agricultura familiar sem licitação no PNAE. Foi necessário, vencer dificuldades, por exemplo, o *lobby* dos fornecedores de merenda escolar. Houve um trabalho de assessoria parlamentar para a lei ser aprovada e, após a aprovação, um processo de convencimento da legalidade nas diversas Unidades da Federação (UFs) (SAMBUICHI et al, 2014, p. 97).

Um dos desafios enfrentados pelo programa é justamente consolidar as compras da agricultura familiar como gastos reais. Isso porque as entidades executoras da política podem ter dificuldade de cumprir integralmente a cota estipulada. Mesmo que o FNDE estabeleça que os municípios que não comprarem os 30% terão os repasses suspensos ou reprogramados, na prática, as compras da agricultura familiar podem acabar se concentrando em municípios de maior presença agrícola e onde a agricultura familiar já desempenha função importante de abastecimento da população e das instituições públicas (BELIK, 2017).

Em estudo publicado recentemente sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar³⁵ constata-se que a medida proposta em 2009 permite de fato a efetivação da compra de alimentos provenientes da agricultura familiar em todo o território brasileiro. Mas ainda existe a necessidade de ações direcionadas para o cumprimento das cotas e ampliação de investimentos em regiões que apresentam predominância da agricultura intensiva e de larga escala:

Apesar do número de municípios que realizaram a compra da agricultura familiar, percebeu-se que uma parte dos municípios ainda investia menos recursos do que o mínimo de 30% estabelecido em lei, com destaque para as regiões Norte e Centro-Oeste. Esta situação pode ser reflexo de uma série de fatores como a produção

³⁵ “Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros” (MACHADO et al, 2018).

agrícola, falta de articulação entre gestores e agricultores, e dificuldades logísticas. Há a necessidade de reversão do desmantelamento da assistência técnica e extensão rural ocorrido na década de 1990, e em tentativa de ascensão desde 2003 no Brasil. Neste processo, destaca-se que o acesso do produtor familiar à assistência técnica no país é relativamente menor quando comparada a assistência técnica rural ofertada aos grandes produtores. Além disso, o crédito agrícola segue a lógica comercial e bancária de incentivos financeiros, não alinhados à necessidade de produção agrícola sustentável com vistas a soberania alimentar (MACHADO et al, 2018, p. 4161 / 4162).

Dos 3817 municípios de todo o Brasil participantes da pesquisa, 44% deles destina produtos da agricultura familiar à alimentação escolar através do PNAE (MACHADO et al, 2018). O quadro abaixo nos mostra as porcentagens de compra em relação à verba total destinada à política em cada região.

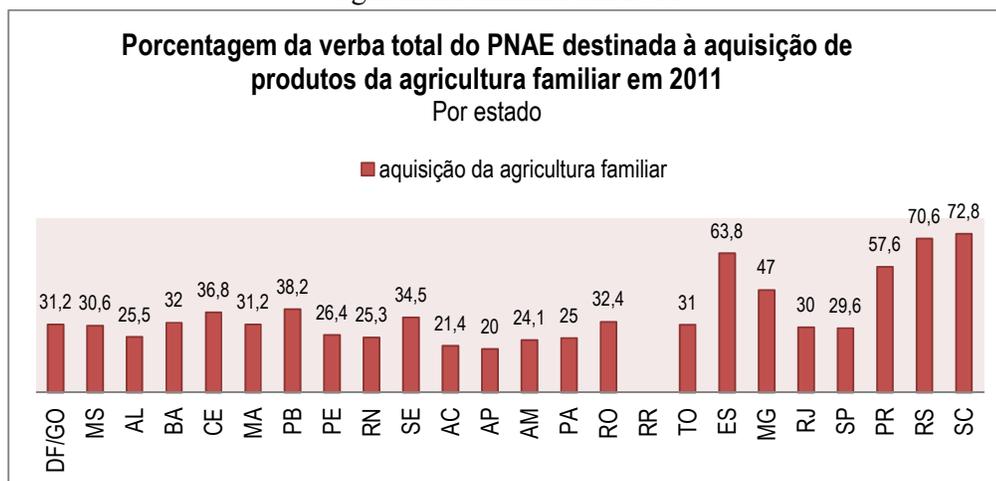
Quadro 1 – Aplicação de recursos para a compra de produtos provenientes da agricultura familiar em relação ao recurso total destinado ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, segundo as regiões brasileiras, 2011

Região	% Adquirida da Agr. Familiar
Centro-Oeste	31,6
Nordeste	32,0
Norte	26,4
Sudeste	41,2
Sul	67,0

Fonte: Elaboração própria a partir dos de Machado et al (2018).

Quando a análise se volta para os estados brasileiros nota-se uma quantidade significativa que ainda não consegue cumprir a cota de 30% de produtos adquiridos na agricultura familiar. Essa dificuldade pode estar relacionada com o modelo de gestão da alimentação escolar adotada e a atribuição do papel da compra dos alimentos a unidades escolares ou empresas privadas, que podem não ter o mesmo tipo de diálogo que as prefeituras municipais e estados tem com os agricultores (MACHADO et al, 2018). O gráfico a seguir mostra a porcentagem da verba total do PNAE, distribuída para os estados, que é destinada à agricultura familiar.

Gráfico 2 - Porcentagem da verba total do PNAE destinada à aquisição de produtos da agricultura familiar em 2011



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponibilizados por Machado et al (2018).

Por último, cabe dizer que, como no caso do PAA, o Brasil se destaca pelo desenvolvimento de um programa voltado para a alimentação escolar que tem caráter universal, uma política coordenada em escala federal. Em outros países a parceria entre programas de alimentação escolar, agricultura familiar e incentivo à produção local se restringe à projetos localizados em escolas, municípios e regiões (MACHADO et al, 2018, p. 4154).

3.2 O desenho das políticas públicas de compras públicas da agricultura familiar

Ao observar a trajetória das compras públicas em diversos países, Grisa, Caldas e Avila (2018) apontam que são poucas “as experiências federais que propuseram ferramentas e adotaram estratégias para induzir o desenvolvimento local a partir da organização da demanda e da participação da agricultura familiar” (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018, p. 55). O Brasil se apresenta como um país pioneiro nessa formulação: até a criação do PAA, em 2003, e a modificação do marco legal do PNAE, em 2009, as experiências de compras públicas institucionalizadas ocorriam em âmbito estadual ou municipal. Esses programas inauguram uma nova configuração de política de compra pública pensada em escala federal e implementada em escala local. Falamos aqui de políticas públicas desenhadas nos moldes *top-down*³⁶.

³⁶ Abordagem tradicional da literatura sobre processo de implementação de políticas públicas que o compreende como algo sequencial. A política pública é uma sequência de etapas distintas, com lógicas diferentes. A primeira etapa é a formulação, que está relacionado à atividade política e a etapa seguinte é a implementação, relacionada às práticas administrativas. Nesse sentido, a implementação é mera execução de atividades para atender as metas definidas no processo anterior. A implementação é um processo técnico, e a distinção entre as duas etapas deixa

Produzir uma análise fundamentada e abrangente de políticas públicas é um desafio robusto: é preciso desenvolver um modelo lógico da política em estudo, compreendendo o contexto e ideias presentes em sua concepção; definir o problema central que motiva a ação e; identificar as intervenções que ela propõe para solucionar o problema. Somente assim se torna possível compreender o processo de desenvolvimento de uma política ao longo do tempo de forma mais dinâmica. Esse desafio nos propõe algumas etapas metodológicas essenciais. Já observamos o momento político-institucional e o contexto histórico em que os programas foram criados. Precisamos nos voltar para o material institucional-legal e documental do PAA e do PNAE. Nosso objetivo agora é compreender o arcabouço jurídico-legal que sustenta esses programas, compreendendo mudanças institucionais e suas consequências na trajetória das políticas (KAMINSKI et al, 2018).

3.2.1 O arcabouço jurídico-legal do PAA

Em 2 de julho de 2003 a medida provisória nº 114 (MPv nº 114, de 2003), que dispõe sobre dívidas e operações dos programas de crédito rural PROCERA (Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária) e PRONAF, bem como outras fontes de recursos para agricultores familiares, suas associações e cooperativas é convertida na Lei Nº 10.696 (BRASIL/CÂMARA, 2019). No artigo 19 dessa legislação o Programa de Aquisição de Alimentos é criado. Nos termos da lei:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

§ 2º O Programa de que trata o caput será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

§ 3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, para a operacionalização do Programa de que trata o caput.

§ 4º A aquisição de produtos na forma do caput somente poderá ser feita nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras (BRASIL, 2003).

evidente que as políticas públicas possuem arenas distintas e atores distintos. Essa abordagem é denominada *top-down* ou desenho prospectivo (LIMA, D'ASCENZI, 2013).

Como vimos, o programa entra em consonância com as propostas discutidas no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e apresenta três elementos que merecem destaque: é destinado à agricultores familiares enquadrados no PRONAF, algo que, de certa forma, contempla a diversidade do campesinato – assentados de reforma agrária, trabalhadores rurais, quilombolas, agroextrativistas, famílias atingidas por barragens, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais; segundo, dispensa o uso de licitações para a aquisição dos alimentos desde que os preços não extrapolem os praticados na localidade, algo essencial por garantir a participação de famílias que não conseguem competir com a lógica dos segmentos empresariais nas licitações e; por fim, a aquisição dos alimentos é realizada considerando as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar, dando fim aos tradicionais mecanismos de aquisição de caráter universal, que submetem todos os agricultores brasileiros às mesmas condições (GRISA, 2012; SAMBUICHI et al, 2014).

O normativo de criação do PAA é inserido em uma medida provisória que regulamenta as questões do crédito rural pela urgência em atender as demandas do Programa Fome Zero. A tentativa de evitar um processo de aprovação demorado acaba tornando o texto sintético e traz a necessidade de legislações complementares (GRISA, 2012; SAMBUICHI et al 2014). A fim de suprir essa necessidade, no mesmo dia em que a lei é promulgada, o decreto Nº 4.772 é sancionado. Determina-se, assim, que a implementação do PAA deve ser realizada por um Grupo Gestor, coordenado pelo MESA e composto pelo Ministério da Fazenda (MF), MAPA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Esse grupo se torna responsável por i) definir as estratégias de aquisição de produtos agropecuários levando em consideração as especificidades da agricultura local; ii) as regiões onde o programa será implementado; iii) as condições de doação dos produtos aos beneficiários enquadráveis; iv) as condições de venda dos produtos adquiridos, a partir dos parâmetros praticados pela CONAB e pela Política de Garantia de Preços Mínimos e v) outras ações necessárias à implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. A aquisição estará sujeita às disponibilidades orçamentárias governamentais e a produção dos alimentos pode ser financiada pelo PRONAF. Convênios com entes federativos (Distrito Federal, estados e municípios) podem ser firmados e a CONAB será o agente operacionalizador das decisões do Grupo Gestor do programa. Define-se também que o valor máximo³⁷ de aquisição

³⁷ O valor máximo sofre vários reajustes ao longo da existência do programa (SAMBUICHI et al, 2014).

para cada agricultor individualmente é R\$ 2.500,00 e em caso de associações, cooperativas ou grupos informais esse limite é multiplicado pelo número de agricultores (BRASIL, 2003b).

A extinção do MESA em 2004 causa a incorporação do PAA na Secretaria de Segurança Alimentar do Ministério do Desenvolvimento Social. Portanto, em 15 de agosto de 2006 a regulamentação complementar do programa é substituída por um novo decreto, o Decreto Nº 5.873, que inclui: participação dos recursos financeiros do MDA na execução do programa (GRISA, 2012); inserção do Ministério do Desenvolvimento Social como coordenador do Grupo Gestor; condições de formação de estoque; valor máximo de R\$ 3.500,00 por agricultor participante do programa e; incentivo à produção e consumo de leite (BRASIL, 2006). A primeira alteração na Lei 10.696 acontece em 2007, retirando oficialmente o MESA da coordenação do programa e incluindo o MDS e MEC como integrantes do Grupo Gestor do PAA (GGPAA). O parágrafo terceiro do Artigo 19 é alterado:

§ 3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; e da Educação, para a operacionalização do Programa de que trata o caput deste artigo (BRASIL, 2006).

No ano seguinte, o Decreto Nº 6.447, de 7 de maio de 2008 é sancionado, regulamentando o acesso aos recursos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e a possibilidade de transferência de recursos para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. Na prática, essa resolução não acontece (SAMBUICHI et al, 2014). Em 2009 o texto é alterado, definindo modalidades de compra para o programa: a aquisição de alimentos para o atendimento da alimentação escolar, a compra direta para formação de estoques públicos, a formação de estoque pela agricultura familiar, a compra com doação simultânea, a compra direta local, o incentivo à produção e ao consumo de leite e a permissão de acumulação de modalidades (BRASIL, 2009; GRISA, 2012). Importante dizer que o PAA é operacionalizado por modalidades desde sua origem, mas é a partir dessa regulamentação que podemos enxergar de forma nítida no arcabouço jurídico-legal do programa.

Em 2011 o terceiro capítulo da Lei Nº 12.512 modifica mais uma vez o artigo 19 da Lei Nº 10.696/2003. Segundo Kaminski et al (2018) é nesse momento que se institui a base do que será uma mudança progressiva e significativa da estrutura do programa. Agora o artigo passa a vigorar dessa forma:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos, compreendendo as seguintes finalidades:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda;

II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar;

III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável;

IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar;

V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares;

VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e

VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização.

§ 1º Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional.

§ 2º (Revogado).

§ 3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor do PAA, com composição e atribuições definidas em regulamento.

§ 4º (Revogado) (BRASIL, 2009).

Se até esse momento a política tinha três objetivos gerais – incentivar a agricultura familiar, distribuir produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e formar estoques estratégicos –, a partir de 2011 o programa passa a articular o fortalecimento da agricultura familiar; aumento de renda dos agricultores; ampliação da produção, acesso e disponibilidade de alimentos adequados e saudáveis para atender especialmente grupos específicos em situação de insegurança alimentar e nutricional e; fortalecimento de circuitos de comercialização e produção local (KAMINSKI et al, 2018).

No dia 4 de julho de 2012 o decreto nº 7.775, que passa a regulamentar o arcabouço jurídico-legal base do Programa de Aquisição de Alimentos, é sancionado. Essa legislação é muito mais detalhada e robusta que as anteriores, em congruência com a tentativa de expansão e qualificação do programa em curso (BRASIL/MDS, 2018). Esse decreto passa a determinar as finalidades da política, o público do programa, a aquisição e destinação dos alimentos, o pagamento aos fornecedores, as modalidades de execução do programa, o grupo gestor, as unidades gestoras e executoras, a execução do programa, os agentes operadores do PAA e o controle social da política.

O ano de 2013 consolida uma nova estratégia de execução do PAA conduzida pelo MDS. Nesse momento evidencia-se a mudança em curso do referencial da política pública: se até 2012 os entes federativos operavam o programa por meio de convênios com o Ministério, agora a execução do programa se dá pela celebração de termos de adesão. Essas ações visam a ampliação do programa e do número de beneficiários do PAA, e se alinham às diretrizes do

plano Brasil Sem Miséria³⁸. Essas reorientações normativas e administrativas pretendem conferir ênfase às escalas estaduais e municipais do programa, que operam na modalidade *Doação Simultânea*. Torna-se importante ressaltar que essa nova forma de atuação, de fato, retira o protagonismo das cooperativas, associações, comunidades ou grupos informais e tende a promover formas de participação mais individualizadas dos beneficiários fornecedores. Mesmo assim, ela tem o potencial de alcançar agricultores isolados em municípios pequenos e longe das grandes capitais (VALADARES; SOUZA, 2015). Esse processo de redefinição de estratégias parte de uma avaliação:

O diagnóstico era que a obrigação do MDS de celebrar e gerir convênios com cada unidade executora do PAA estabelecia um teto à expansão do programa, dados os limites da estrutura operacional e administrativa do órgão. Convênios disciplinam a transferência de recursos financeiros e sobre eles recaem uma série de controles relativos ao acompanhamento da execução físico-financeira, às contrapartidas previstas, ao cronograma de desembolso e, à prestação de contas. O termo de adesão, por seu turno, tem caráter geral de pactuação (não trata de repasse de recurso financeiro), o que reduz significativamente os trâmites burocráticos (VALADARES; SOUZA, 2015, p. 8).

Também em 2013, baseada nas normatizações sancionadas no ano anterior, uma nova modalidade do PAA é criada. A *Compra Institucional* tem como objetivo permitir que a aquisição sem licitação de alimentos da agricultura familiar possa ser praticada em órgãos públicos de administração direta ou indireta – presídios, restaurantes universitários, academias de polícia, e outros. “Esta nova modalidade amplia significativamente as oportunidades de mercado para o agricultor familiar, o que pode aumentar muito o alcance do programa” (SAMBUICHI et al, 2014, p. 82). Ainda no mesmo ano o Decreto Nº 7.775 passa por alterações³⁹, modificando pequenas partes do texto, como o artigo Art. 4º que regulamenta os beneficiários consumidores, mas que não alteram o desenho geral do programa.

Em 2014 um novo decreto⁴⁰ modifica a “função estratégica da compra direta”, a transformando em um instrumento de política de sustentação de preços (VALADARES; SOUZA, p. 6). Em 2016, com a extinção do MDA, o grupo gestor do programa passa a ser composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), o coordenador da política, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério da Fazenda e Ministério da Educação. Os recursos

³⁸ O Plano Brasil Sem Miséria é implementado em 2011 e tem como objetivo retirar famílias da situação de extrema pobreza, a partir da garantia de segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho. O plano se articula em três pilares: garantia de renda, acesso à serviços públicos e inclusão produtiva (BRASIL, 2015).

³⁹ Decreto Nº 8.026, de 6 de junho de 2013.

⁴⁰ Decreto Nº 8.293, de 12 de agosto de 2014.

financeiros do programa são provenientes, majoritariamente, do MDSA e contam com pequenas complementações municipais e estaduais (SANTOS, 2016).

A atualização mais recente do Decreto Nº 7.775 acontece em 2017⁴¹ e modifica especialmente o capítulo IV, que dispõe sobre as modalidades de execução do programa. As modalidades são redefinidas com pequenas mudanças, sendo duas as que alteram o sentido da política: na compra com doação simultânea se retira a doação à rede pública e filantrópica de ensino e a substitui por demandas a definir pelo grupo gestor e; na compra direta deixa de ser voltada à atendimento da rede socioassistencial e se transforma em política de garantia de preços apenas. Vale dizer que quando as regulamentações referentes ao programa precisam ser complementadas, o Grupo Gestor do PAA desenvolve resoluções específicas publicadas no Diário Oficial da União (DOU). A última resolução data de 9 de abril de 2018 e regulamenta a relação entre beneficiários consumidores, beneficiários produtores, unidade executora e unidade recebedora (BRASIL/DOU, 2018). Até agora o GGPA já publicou 81 resoluções para regulamentar detalhes operacionais do programa (BRASIL/CONAB, 2019). O quadro abaixo sistematiza as principais diretrizes do programa discutidas na atualidade:

Quadro 2 – Marcos reguladores do PAA em 2018

Finalidade	Incentivar a agricultura familiar, sua inclusão econômica e social; incentivar a valorização e consumo da produção da agricultura familiar; promover o acesso à alimentação às pessoas em situação de segurança alimentar e nutricional; promover o abastecimento alimentar por meio das compras governamentais, a fim de garantir a alimentação escolar e os equipamentos públicos de alimentação e nutrição nas escalas municipais, estaduais, distritais e federais; constituir estoques públicos de alimentos; apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e organizações formais da agricultura familiar; fortalecer circuitos de comercialização locais e regionais; promover a produção orgânica e agroecológica local de alimentos; estimular o cooperativismo e o associativismo.
Público alvo	Indivíduos em situação de insegurança alimentar ou nutricional; rede socioassistencial; agricultores familiares, mulheres agricultoras, cooperativas e associações que possuam a Declaração de Aptidão ao PRONAF.
Aquisição dos alimentos	A aquisição deve conciliar a demanda por ações de promoção da segurança alimentar e nutricional; podem ser adquiridas sementes e mudas de acordo com a regulamentação definida pelo GGPA; dispensa procedimento licitatório desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, beneficiários fornecedores comprovem sua qualificação, seja respeitado o valor máximo anual para a aquisição de alimentos e a produção seja própria dos agricultores familiares e cumpra os requisitos de controle de qualidade; alimentos orgânicos e agroecológicos tem valores diferenciados.
Destinação dos alimentos	Consumo de pessoas ou famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional; abastecimento da rede socioassistencial; abastecimento de equipamentos de alimentação e nutrição; abastecimento de redes públicas

⁴¹ Decreto Nº 9.214, de 29 de novembro de 2017.

	de ensino (com caráter suplementar ao PNAE), saúde, entidades de internação do sistema socioeducativo e estabelecimentos prisionais; constituição de estoques públicos; abastecimento de órgãos da administração pública.
Pagamento aos fornecedores	Realizado diretamente ao beneficiário fornecedor ou às organizações fornecedoras; a liberação de novos pagamentos está condicionada à entrega comprovada dos alimentos; o agente operador é o Banco do Brasil.
Modalidades de execução	Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Apoio à Formação de Estoques; Compra Institucional; Aquisição de Sementes.
Controle social	Conselhos de segurança alimentar e nutricional nas esferas nacional, estadual e municipal; comitê de caráter consultivo constituído pelo Grupo Gestor do PAA. Na inexistência de conselhos locais ou regionais de segurança alimentar e nutricional a preferência é aos conselhos de desenvolvimento rural sustentáveis ou os conselhos de assistência social.

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto Nº 7.775 de 2012.

Por fim, cabe observarmos as seis modalidades do programa que são executadas atualmente:

Quadro 3 – Modalidades de Execução do PAA em 2018

Modalidade	Características	Objetivos	Valor máximo por unidade familiar ao ano	Valor máximo por organização fornecedora ao ano
Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos e doação simultânea às unidades receptoras e diretamente à beneficiários consumidores.	Atender as demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	R\$ 6.500,00	R\$ 2.000.000,00
Compra Direta	Compra de produtos definidos pelo GGPAA.	Sustentar preços.	R\$ 8.000,00	R\$ 500.000,00
Incentivo à produção e Consumo de Leite	Compra de leite que é beneficiado e doado à unidades receptoras ou beneficiários consumidores.	Atender as demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional.	R\$ 9.500,00	-
Apoio à Formação de Estoques	Apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras.	Comercialização posterior e devolução de recursos ao Poder Público.	R\$ 8.000,00	R\$ 1.500.000,00
Compra Institucional	Compra da agricultura familiar, por meio de chama pública.	Atendimento de demandas de gêneros alimentícios ou materiais propagativos por parte de órgão comprador.	R\$ 20.000,00 por órgão comprador	R\$ 6.000.000,00 por órgão comprador

Aquisição de Sementes	Compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimenta humana ou animal.	Doação à beneficiários fornecedores e beneficiários consumidores.	R\$ 16.000,00	R\$ 6.000.000,00
------------------------------	--	---	---------------	------------------

Fonte: Elaboração própria a partido do Decreto Nº 7.775 2012.

Cada uma delas apresenta institucionalidades distintas e exerce efeitos distintos para os participantes da política. Seus objetivos são diversos – apoio à agricultura familiar, formação de estoques, doação de alimentos, promoção de segurança alimentar e nutricional. “Esses diferentes mecanismos funcionam como uma espécie de caixa de ferramentas, oferecendo aos atores e às organizações sociais distintas possibilidades de inserção mercantil” (GRISA, 2012, p. 225).

3.2.2 O arcabouço jurídico-legal do PNAE

As pesquisas que estudam o Programa Nacional de Alimentação Escolar divergem a respeito da data de origem do programa. Algumas a apontam nos anos 1930 (TRICHES, 2015), outros nos anos 1950 (SAMBUICHI et al, 2014; MALAGUTI, 2015; MARQUES et al, 2017; GRISA; CALDAS; AVILA, 2018), mas a compreensão de que o PNAE é uma das políticas alimentares brasileiras mais antigas permanece em todas. Em que pese sua origem seja do século passado, é somente a partir dos anos 2000 que o programa passa a ser visto como um instrumento de fortalecimento da agricultura familiar a partir das contas públicas (TRICHES, 2015).

A primeira legislação relacionada ao programa data de 1955⁴², quando a Campanha de Merenda Escolar (CME) é criada. Ao longo dos anos a política sofre diversas modificações: em 1979 a Campanha Nacional de Alimentação Escolar (antiga CME) se transforma em Programa Nacional de Alimentação Escolar; em 1994 a Lei Nº 8.913 determina que o programa deve adotar uma forma de gestão descentralizada, sob coordenação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que, a partir da medida provisória (MP) Nº 2.178-36 de agosto de 2001 regulamenta a transferência automática dos recursos à estados e municípios (MARQUES et al, 2017).

Mas o arcabouço jurídico-legal que sustenta o programa é sancionado em 2009. Em 16 de junho de 2009 a MP 455 é convertida na Lei Nº 11.947. Essa lei dispõe sobre a alimentação escolar e financiamento aos alunos da rede pública de ensino (BRASIL, 2009a). Ela também sanciona algo importante: a possibilidade de compra de alimentos da agricultura

⁴² Decreto nº 37.106, de 31 de março de 1955.

familiar. Nesse sentido, a partir de 2009 a agricultura familiar encontra no PNAE a consolidação de um novo mercado institucional.

A alimentação escolar é definida como todo alimento oferecido no ambiente escolar durante o período letivo e tem como diretrizes principais: o emprego de alimentação saudável e adequada, que contemple variedade, tradição e hábitos locais; inclusão da educação alimentar e nutricional nos processos de aprendizagem; universalidade de atendimento; participação da comunidade no controle social; direito à alimentação escolar e;

o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009a).

Basicamente, os entendimentos a respeito da alimentação escolar extrapolam uma visão estritamente biológica e incorporam questões socioculturais, organizativas e ambientais ao programa (BACCARIN et al, 2017), o que evidencia a preocupação com a segurança alimentar e nutricional, incluindo o respeito às tradições alimentares locais (SAMBUICHI et al, 2014).

A aquisição deve ser realizada, preferencialmente, no mesmo ente federativo em que se localizam as escolas (BRASIL, 2009a), o que favorece a produção local e estimula cadeias curtas de abastecimento (BACCARIN et al, 2017), pois restringe, de certa forma, a participação de grandes empresas que monopolizam o comércio alimentar, e possibilita que os gêneros alimentícios produzidos pela agricultura familiar movimentem os recursos federais localmente. Até esse momento, as prefeituras municipais organizavam suas compras de produtos alimentícios priorizando empresas fornecedoras especializadas:

Grande parte delas [das prefeituras], tradicionalmente, organizava suas compras de produtos alimentícios através de licitações com participação de empresas fornecedoras especializadas, normalmente não localizadas no município e que ofereciam, no mais das vezes, produtos com considerável grau de processamento, facilmente armazenáveis e exigindo pouca manipulação por parte das funcionárias encarregadas do preparo da refeição escolar. Ao grosso das compras, feito dessa forma, as prefeituras podiam adicionar produtos comprados localmente, como panificados, frutas, legumes e verduras, especialmente (BACCARIN et al, 2017, p. 107).

A partir da nova legislação, no mínimo 30% do total de recursos financeiros disponibilizados para o programa deverão ser utilizados para a compra de alimentos da agricultura familiar:

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

§ 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

§ 2º A observância do percentual previsto no caput será disciplinada pelo FNDE e poderá ser dispensada quando presente uma das seguintes circunstâncias:

- I - impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente;
- II - inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios;
- III - condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2009a).

O artigo 14 da lei 11.947/2009 consiste em um marco legal importantíssimo para a agricultura familiar (SAMBUICHI et al, 2014). As ideias e demanda que vinham sendo reivindicadas desde os anos 1980 pelos movimentos sociais do campo e sindicatos rurais, além das discussões sobre segurança alimentar realizadas no âmbito do CONSEA são atendidas pela operacionalização da compra da produção da agricultura familiar no PNAE (SAMBUICHI et al, 2014; GRISA; CALDAS; AVILA, 2018).

Em similaridade ao que acontece no Programa de Aquisição de Alimentos, para garantir sua execução o PNAE precisa de legislações complementares. Desde 2009 mais de 400 resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação foram publicadas (BRASIL/FNDE, 2019). Algumas delas merecem destaque por regulamentar questões relativas à aquisição de alimentos da agricultura familiar.

A primeira delas é a Resolução Nº 38, de 16 de julho de 2009. Em seu capítulo VI a legislação regulamenta as normas para a aquisição de alimentos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural. Ela destaca a obrigatoriedade do programa em adquirir pelo menos 30% dos gêneros alimentícios da agricultura familiar e determina que assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas devem ser priorizadas. Importante apontar que esse percentual pode ser dispensado pelo FNDE se algumas condicionalidades não forem cumpridas: emissão de documento fiscal, possibilidade de fornecimento regular e constante, condições higiênico-sanitárias adequadas. (BRASIL/FNDE, 2009).

Em congruência ao artigo 14 da Lei 11.947/2009, aponta-se a dispensa de licitação para a realização dessas compras, desde que os preços sejam compatíveis com o mercado local (tendo como referência os preços praticados no PAA) e os alimentos atendam exigências de controle de qualidade regulamentadas pela Constituição Federal. As compras serão

realizadas através de chamadas públicas. A aquisição deve seguir essa ordem: âmbito local, regional, territorial, estadual e por último, nacional e precisa seguir as determinações do nutricionista responsável técnico. Deve-se priorizar a aquisição de alimentos orgânicos e agroecológicos sempre que possível (BRASIL/FNDE, 2009).

Agricultores familiares e empreendedores familiares rurais que possuam a DAP e estejam enquadrados no PRONAF podem participar da comercialização ao PNAE. Além disso, grupos formais e informais também podem participar do programa. Para concorrer às chamadas públicas os agricultores ou grupos precisam entregar um Projeto de Vendas de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, desenvolvido de acordo com as especificidades de cada chamada pública e o limite de venda por agricultor ou empreendedor não pode ultrapassar o valor de R\$ 9.000,00 ao ano (BRASIL/FNDE, 2009). Valor alterado pela segunda resolução que merece destaque, a Resolução Nº 25, de 2012, que passa a regulamentar que “o limite individual de venda do Agricultor Familiar e do Empreendedor Familiar Rural para alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por DAP/ano” (BRASIL/FNDE, 2012, art. 24).

Em 2013 a regulamentação necessária à execução do PNAE passa a ser orientada pela Resolução Nº 26, de 17 de junho de 2013, terceira resolução que merece ênfase. Na seção II do capítulo VI encontramos as normas a respeito da aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou suas organizações (BRASIL/FNDE, 2013). A maior parte dos artigos que estavam presentes na legislação anterior permanecem e novas incorporações são realizadas.

Destaca-se primeiro que as propostas que atendam as chamadas públicas seguirão critérios específicos para desempate: em primeiro lugar, devem ser os fornecedores locais; segundo, prioriza-se assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas; em terceiro lugar, os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos; quarto, grupos formais, que possuam a DAP jurídica, em seguida grupos informais, formados por agricultores que possuem as DAP individuais e por último fornecedores individuais; em quinto lugar organizações que tenham maior porcentagem de agricultores familiares em seu quadro de sócios (BRASIL/FNDE, 2013). As chamadas públicas também são detalhadas:

Art. 26 As EEx. deverão publicar os editais de chamada pública para alimentação escolar em jornal de circulação local e na forma de mural em local público de ampla circulação e divulgar em seu endereço na internet, caso haja. Se necessário, publique-se em jornal de circulação regional, estadual ou nacional, em rádios locais e na Rede Brasil Rural.

§1º Os editais das chamadas públicas deverão permanecer abertos para recebimento dos projetos de venda por um período mínimo de 20 dias.

§2º Os gêneros alimentícios a serem entregues ao contratante serão os definidos na chamada pública de compra, podendo ser substituídos quando ocorrer a necessidade, desde que os produtos substitutos constem na mesma chamada pública e sejam correlatos nutricionalmente. Essa necessidade de substituição deverá ser atestada pelo RT, que poderá contar com o respaldo do CAE e com a declaração técnica da Assistência Técnica e Extensão Rural – ATER (BRASIL/FNDE, 2013).

Importante apontar que a chamada pública deve fixar os preços quando publicada, levando em consideração despesas com frete, embalagens, encargos e outros itens necessários ao fornecimento do produto (BRASIL/FNDE, 2013), o que garante preços mais justos e evita a disputa entre os agricultores familiares (BACCARIN et al, 2017). Os agricultores podem contar com o auxílio de uma Entidade Articuladora⁴³ (definida pelo MDA) para a elaboração do Projeto de Venda de Gêneros Alimentícios da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar, e a análise dos projetos deverá ser feita em sessão pública. (BRASIL/FNDE, 2013).

Um acordo de cooperação entre o FNDE e o MDA é citado, o que nos leva a inferir que o ministério agora passa a compor a gestão intersetorial da política. Por fim, se regulamenta que os preços dos produtos orgânicos e agroecológicos poderão ser até 30% mais altos em relação aos preços estabelecidos para os produtos convencionais (BRASIL/FNDE, 2013). Algo que, à semelhança do PAA, atende as diretrizes de sustentabilidade e qualidade nutricional dos alimentos (SAMBUICHI et al, 2014).

A última resolução que regulamenta a compra da agricultura familiar no PNAE data de 2015. A Resolução Nº 4 altera os artigos 25, 26, 27, 29, 31 e 32 da resolução anterior. Uma modificação importante trata da seleção de projetos habilitados. Além de serem divididos em projetos locais, dos territórios, estaduais e do País, eles deverão seguir uma ordem que priorize: primeiro, assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas; segundo, fornecedores certificados como orgânicos e agroecológicos; grupos formais, em seguida de grupos informais e, por fim, fornecedores individuais (BRASIL/FNDE, 2015).

Sobre a chamada pública, aponta-se a necessidade de realizar a divulgação também entre organizações locais da agricultura familiar e entidades de assistência técnica e extensão rural do município ou estado. Os projetos selecionados deverão celebrar contratos com as entidades executoras, onde serão estabelecidos direitos, obrigações e responsabilidades das partes, de acordo com o que foi proposto. E o limite individual anual de venda passa a ser R\$ 20.000,00 por entidade executora (BRASIL/FNDE, 2015). O que significa dizer que um

⁴³ Em geral técnicos terceirizados da Assistência Técnica e Extensão Rural.

agricultor familiar pode alcançar ganhos maiores se fornecer seus produtos a mais de uma entidade (BACCARIN et al, 2017).

A regulamentação dos preços é algo importante: para evitar disputas entre os agricultores eles são previamente fixados, na chamada pública, a partir de alguns critérios:

Os preços deverão ser pesquisados em três mercados de âmbito local, inclusive, se possível, a feira do agricultor familiar. Se este levantamento de preços não puder ser feito localmente, ele deverá ser feito em âmbito territorial, estadual ou nacional, nesta ordem de prioridade. Os preços também devem ser acrescidos de eventuais gastos com embalagens, transporte e encargos que o agricultor possa vir a ter. No caso de produtos orgânicos, caso não haja possibilidade de se pesquisar o seu preço localmente, deve-se levantar os preços dos produtos tradicionais correspondentes e acrescer o seu valor em 30%, segundo a resolução do FNDE nº 4 de 2015(...) (BACCARIN et al, 2017, p. 111).

É preciso ressaltar um último aspecto relacionado ao arcabouço jurídico-legal do PNAE: a preocupação com a qualidade nutricional da alimentação. Essa preocupação se materializa na obrigatoriedade de se contratar um nutricionista para a elaboração dos cardápios e acompanhamento do programa (BACCARIN et al, 2017). Os cardápios deverão ser elaborados levando em conta a “diversificação agrícola” de cada região e a sazonalidade da produção (MARQUES et al, 2017, p. 105). O quadro abaixo resume os marcos reguladores do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Quadro 4 – Marcos reguladores do PNAE em 2018

Finalidade	Contribuir para o crescimento e desenvolvimento biopsicossocial; aprendizagem; rendimento escolar; formação de hábitos alimentares saudáveis por meio de ações de educação alimentar e nutricional e oferta de refeições que garantam necessidades nutricionais durante o período letivo.
Público alvo	Alunos matriculados na rede pública de educação básica: creches, pré-escolas; ensino fundamental; ensino médio; educação de jovens e adultos; escolas ou entidades filantrópicas e de educação especial; escolas em áreas indígenas ou remanescente de quilombos.
Aquisição dos alimentos	Devem seguir o cardápio planejado pelo nutricionista, priorizar produtores locais e alimentos orgânicos e agroecológicos. Para compras da agricultura familiar: dispensa licitação, aquisição pode ser realizada por chamada pública. Para outras compras: necessidade de realizar procedimento licitatório.
Destinação dos alimentos	Alimentação escolar: para estudantes matriculados na rede pública de educação básica em período parcial ou integral.
Pagamento aos fornecedores	O FNDE transfere de forma automática, sem necessidade de convênios os recursos destinados às entidades executoras e os recursos são repassados aos agricultores.
Controle social	Conselhos de Alimentação Escolar: estados, distritos e municípios devem instituir seus conselhos no âmbito de suas jurisdições administrativas. Os CAEs têm caráter fiscalizador, deliberativo e de assessoramento.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Nº 11.947 de 2009 e da Resolução Nº 26 de 2013.

Alguns pesquisadores (TRICHES, 2015; BACCARIN et al, 2017) apontam que esse marco regulatório do PNAE faz com que a política se adeque à um conceito da literatura especializada internacional, o *Home-Grown School Feeding*. Essa abordagem propõe que a alimentação escolar seja alicerçada na compra local de alimentos produzidos por agricultores familiares. Essa ação contribui com a elevação da renda dos agricultores e afeta positivamente o desenvolvimento rural, além de melhorar a qualidade nutricional dos produtos consumidos pelos estudantes, que passam a ter acesso a mais alimentos não processados (BACCARIN et al, 2017). Algo que precisa ser empiricamente verificado, observando se a execução da política na realidade local oferece elementos para que esse desenvolvimento aconteça.

3.3 O arranjo institucional das compras públicas: da escala federal para a escala local

O Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação Escolar possuem características semelhantes quando falamos sobre modelo de gestão. Esses programas são coordenados por um ator federal que desempenha atribuições na concepção, formulação, avaliação e monitoramento do programa – no PAA, falamos sobre o Grupo Gestor do PAA, que é intersetorial, no PNAE falamos sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, autarquia do Ministério da Educação. O desafio que se apresenta a esses gestores é a capacidade de articulação permanente entre os órgãos das três escalas de poder governamental para acompanhar processos de monitoramento e avaliação dos programas implementados na esfera local:

Diferentes órgãos públicos federais gerenciam distintas bases de dados, seja no âmbito da gestão e execução do programa, seja para divulgação dos resultados. Isto também demanda um enorme esforço governamental para garantir eficiência e eficácia das ações nas diferentes modalidades do programa, pela quantidade de atores envolvidos no processo. O fluxo de informações gerenciais e executivas para tomada de decisão é crucial para o sucesso do programa quanto aos resultados esperados (KAMINSKI et al, 2018, p. 114).

A execução desses programas envolve a atribuição de diferentes funções aos atores que participam do processo. Eles podem ser executados direta ou indiretamente por diferentes órgãos municipais, estaduais ou federais (KAMINSKI, 2018). O desafio que se segue então é compreender que atores são esses, quais as esferas de poder mobilizadas e como essa articulação acontece. O arcabouço jurídico-legal dessas políticas nos auxilia a compreender essas relações. Ele fundamenta como os processos podem acontecer, quem está habilitado a participar deles e a forma como os atores se relacionam (PIRES; GOMIDE, 2014).

Em outras palavras, o arcabouço jurídico-legal do PAA e do PNAE nos permite compreender qual é o arranjo institucional dessas políticas. Importante dizer que entendemos arranjos institucionais “como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13). Aprofundar o olhar nesses arranjos é essencial para compreender o funcionamento das políticas, o que nos permite observar como as diferentes escalas de poder se articulam. É essencial também para, futuramente, compreendermos as relações mais amplas que formam o ambiente institucional desses programas.

3.3.1 Os atores envolvidos na execução do PAA

Em escala federal, o responsável por orientar e acompanhar a implementação e execução do PAA é o seu Grupo Gestor (GGPAA). Essa *unidade gestora* é um órgão colegiado coordenado pelo MDS e envolve a participação de mais 6 ministérios até 2018⁴⁴. O grupo é responsável por definir a forma de funcionamento das modalidades do programa; a metodologia de definição dos preços, levando em consideração as especificidades locais; as condições de doação dos produtos adquiridos; as condições de formação de estoques públicos; os critérios de priorização de beneficiários fornecedores e consumidores e locais de atuação; as condições para aquisição e doação de sementes, mudas e outros materiais e; outras medidas necessárias à operacionalização do PAA (BRASIL, 2012).

Em escala estadual/distrital ou municipal a implementação da política é realizada por unidades executoras. Os órgãos da administração pública que compõe o programa são responsáveis por realizar as ações relativas à aquisição e distribuição dos alimentos. Eles precisam garantir que os alimentos adquiridos sejam produzidos pelos beneficiários fornecedores; assegurar a qualidade dos produtos; manter registros corretos das aquisições e doações no sistema de informações; guardar os alimentos até o momento de sua destinação final; emitir e armazenar a documentação fiscal referente às compras; acompanhar o limite de participação anual dos beneficiários fornecedores e organizações fornecedoras; acompanhar as ações de destinação dos alimentos às entidades participantes e; fiscalizar a execução do PAA (BRASIL, 2012). O quadro abaixo sistematiza os atores envolvidos na execução do programa:

⁴⁴ Esse é um daqueles momentos em que o desafio da insegurança institucional descrito na introdução interfere. Ainda não é possível identificar quem são os Ministérios e Secretarias envolvidos no PAA em 2019, inclusive, enquanto realizávamos a pesquisa de campo um entrevistado demonstrou apreensão, pois ainda não havia tido nenhuma informação sobre o começo das entregas em 2019.

Quadro 5 – Atores envolvidos na implementação do PAA em 2018

Ator	Atribuição / Competência / Descrição	Instituições envolvidas	Escala	Diálogo com outros atores
Unidade Gestora (GGPAA)	Órgão colegiado que tem como objetivo orientar e acompanhar a implementação do PAA.	MDS (coordenador); MDA, MAPA, MP, MF, MEC.	Federal	Unidades Executoras; órgão comprador; agente operador; Instâncias de Controle e Participação Social.
Unidades Executoras	Órgãos ou entidades da administração pública estadual, distrital ou municipal e consórcios públicos que celebrarem Termos de Adesão ou Convênios com as Unidades Gestoras.	Secretarias de Agricultura, prefeituras municipais.	Estadual/ Distrital; Municipal.	Unidade gestora (GGPAA); beneficiários fornecedores; organizações fornecedoras; unidade recebedora; beneficiários consumidores.
Órgão Comprador	Órgão ou entidade de administração pública, direta e indireta que compra de beneficiários fornecedores através de chamadas públicas.	Pode público.	Federal; Estadual/ Distrital; Municipal.	Unidade gestora (GGPAA); beneficiários fornecedores; organizações fornecedoras; unidade recebedora; beneficiários consumidores.
Agente Operador	Instituição financeira oficial que realiza os pagamentos diretos aos beneficiários.	Banco do Brasil	Federal.	Beneficiários fornecedores; organizações fornecedoras
Beneficiários Fornecedores	Agricultores familiares e demais beneficiários que atendam os requisitos previstos na lei que regulamenta a Agricultura Familiar e que possuam CPF e DAP.	Produtores locais.	Municipal	Organizações fornecedoras; unidade recebedora; órgão comprador; agente operador; unidades executoras; instâncias de controle e participação social.
Organizações Fornecedoras	Cooperativas e organizações formalmente constituídas como pessoa jurídica que tenham a DAP Especial Pessoa Jurídica.	Beneficiários Fornecedores / produtores locais.	Municipal.	Unidade recebedora; órgão comprador; agente operador; unidades executoras; instâncias de controle e participação social.
Unidade recebedora	Organização formalmente constituída que recebe alimentos e os fornece à beneficiários consumidores.	Rede socioassistencial; Poder Público Municipal; Rede de Ensino Pública; Rede de Saúde Pública; Estabelecimentos Prisionais; Unidades de Internação do Sistema	Estadual/ Distrital; Municipal.	Beneficiários fornecedores; beneficiários consumidores; organizações fornecedoras; órgão comprador; unidades executoras; instâncias de controle e participação social.

		Socioeducativo.		
Beneficiários Consumidores	Indivíduos em situação de segurança alimentar e nutricional; atendidos pela rede socioassistencial e; pelas demais ações de alimentação e nutrição financiadas pelo poder público.	Rede socioassistencial; Poder Público Municipal; Rede de Ensino Pública; Rede de Saúde Pública; Estabelecimentos Prisionais; Unidades de Internação do Sistema Socioeducativo.	Estadual/ Distrital; Municipal.	Unidade recebedora.
Instâncias de Controle e Participação Social	Responsáveis por fiscalizar as atividades da política.	Conselhos de segurança alimentar e nutricional e comitê de caráter consultivo do GGPA.	Federal; Estadual/ Distrital; Municipal.	Unidades executoras; órgão comprador; unidade recebedora; beneficiários consumidores; beneficiários fornecedores; organização fornecedoras.

Fonte: Elaboração própria a partir do Decreto Nº 7.775 de 2012.

A principal unidade executora nos anos iniciais do programa é a Companhia Nacional de Abastecimento, vinculada ao MAPA. Uma das modalidades operadas pela CONAB é a *Compra Direta*, que consiste na compra de produtos específicos diretamente dos agricultores familiares. Esses produtos são entregues pelas famílias nos polos da companhia e são usados para doação ou formação de estoques. É um instrumento de garantia de preço e comercialização e acontece normalmente quando o preço do mercado é afetado ou faltam possibilidades de escoamento da produção. A outra modalidade é a *Apoio à Formação de Estoques*, financiada até 2016 pelo MDA, e que tem como função atuar como uma política agrícola de apoio à agricultura familiar, através do subsídio à comercialização da produção. Basicamente, ela funciona como um tipo de crédito: os agricultores recebem o pagamento do PAA quando entregam seus produtos à CONAB e quando a companhia os vende o subsídio retorna aos cofres do governo federal (SAMBUICHI et al, 2014).

A companhia também opera a *Compra com Doação Simultânea*, que consiste na entrega de produtos às entidades socioassistenciais, escolas, creches, abrigos, hospitais públicos, restaurantes comunitário, sistema carcerário e outras. Quando os produtos são entregues os beneficiários fornecedores recebem o pagamento. Essa modalidade é especialmente importante para o programa, pois não foi inspirada nos instrumentos da PGPM, ela é uma inovação criada pela política para atender às demandas de garantia da segurança

alimentar e nutricional (SAMBUICHI et al, 2014). A partir de 2015 a CONAB começa também a operar a *Aquisição de Sementes*, modalidade voltada para a compra de sementes, mudas e afins de organizações fornecedoras e destiná-las à agricultores familiares conforme demanda de órgãos parceiros - INCRA, FUNAI, FCP, ICMBio e entidades públicas, secretarias de agricultura e empresas públicas de assistências técnica e extensão rural (BRASIL/PAA, 2019).

A modalidade *Compra com Doação Simultânea* também pode ser operada diretamente pelos estados e municípios, a partir dos *Termos de Adesão* celebrados com órgãos ou entidades da administração pública direta ou indireta e consórcios públicos. A inserção dessa possibilidade está relacionada às mudanças institucionais sofridas pelo programa a partir de 2013. Nessa forma de operação a transferência de recursos se dá pelo *agente operador* diretamente a cada agricultor por meio de cartão bancário. Estados e prefeituras ficam responsáveis por registrar no sistema informatizado do PAA (SIS-PAA) as informações necessárias para a liberação do pagamento e emitir e guardar toda a documentação referente à operacionalização do programa:

Em outras palavras, o novo desenho operacional não desburocratizou o programa, apenas. Ele aprofundou o processo de descentralização, transferindo para as unidades executoras não somente a responsabilidade pela execução da política, mas também por seu planejamento, administração e fiscalização. Ao MDS cabe, essencialmente, enviar ordem bancária para que a instituição financeira efetue o pagamento diretamente a cada agricultor, desde que as informações alimentadas no sistema pela unidade executora estejam em conformidade com valores e metas definidos nos Planos Operacionais Anuais (VALADARES; SOUZA, 2015, p. 9).

É também de atribuição exclusiva dos estados a execução do *Incentivo à produção e Consumo de Leite* que tem como objetivo contribuir com famílias em situação de vulnerabilidade social através da distribuição gratuita de leite e, ao mesmo tempo, incentivar a produção de leite pelos agricultores familiares. Essa modalidade é executada somente no território da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que abarca todos os estados da região Nordeste e o norte de Minas Gerais (BRASIL, 2019). A modalidade *Compra Institucional* também é atribuição de estados e municípios e ela permite que órgãos da administração pública comprem produtos da agricultura familiar através de chamadas públicas com recursos próprios (BRASIL, 2019a).

Desde 2014 a produção orgânica e agroecológica passou a ser incentivada pelo PAA. Nesse sentido, a política regulamenta que pode existir um acréscimo de até 30% no preço de alimentos que sejam produzidos dessa forma. Para que os produtos se enquadrem nessa

especificidade, os beneficiários produtores devem apresentar certificação (SAMBUICHI et al, 2014). De forma geral, o processo de execução do Programa de Aquisição de Alimentos envolve a mobilização de diversos atores em escala federal, estadual/distrital e municipal. Esse é justamente um de seus grandes desafios:

Um deles [dos desafios] refere-se à complexidade envolvida na execução do Programa, principalmente nas modalidades com doação simultânea, que exigem a articulação de um amplo conjunto de atores no âmbito nacional e local. Ministérios, governos estaduais, prefeituras, organizações não governamentais, movimentos sociais, organizações de assistência técnica e extensão e outros mediadores sociais são atores importantes na governança do Programa (GRISA; PORTO, 2015, p. 170).

Ele se desdobra na difícil articulação entre as escalas de poder. Nem sempre as determinações do GGPAA (escala federal) têm a possibilidade concreta de serem executadas nas escalas estaduais e municipais de poder:

nem sempre o poder público municipal/estadual é parceiro na execução do Programa; não raro as organizações da agricultura familiar não estão constituídas ou encontram-se em uma fase inicial de estruturação (com pouca experiência em gestão administrativa e capital físico); geralmente as entidades socioassistenciais também apresentam limitações de recursos humanos e estruturais (sendo sua participação comumente restrita a contribuições na governança geral do Programa e não na proposição de projetos); e nem sempre há organizações sociais mediadoras que tomam a iniciativa ou potencializam a articulação política e a governança necessária para a execução do Programa (GRISA; PORTO, 2015, p. 170).

3.3.2 Os atores envolvidos na implementação do PNAE

No caso do PNAE, em escala federal, a entidade responsável pela coordenação da política é o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Esse órgão é uma autarquia do Ministério da Educação e tem como principais atribuições regulamentar o planejamento, execução, controle e avaliação do programa, além de ser responsável pela transferência de recursos para os estados, municípios e escolas federais que participam da política (BRASIL, 2009b).

Às jurisdições administrativas dos estados e municípios competem principalmente a garantia da oferta da alimentação escolar, a promoção de estudos e pesquisas que avaliem a alimentação escolar, a promoção da educação alimentar e nutricional e prestação de contas dos recursos (BRASIL, 2009a). Essas garantias são operacionalizadas através das *Entidades Executoras (EEx)* que podem, inclusive, complementar os recursos transferidos pelo FNDE (BRASIL/FNDE, 2013). O PNAE possui uma execução descentralizada:

Em 1994, o governo federal passou a descentralizar os seus recursos financeiros para os estados, municípios e escolas (Entidades Executoras) realizarem as compras de alimentos e fornecerem as refeições ao alunado. Com isso, poderiam ser reduzidos os custos logísticos e administrativos e se potencializaria o controle social sobre as ações do PNAE, já que, para tanto, todas as Entidades Executoras deveriam constituir o Conselho de Alimentação Escolar (BACCARIN et al, 2017, p. 107).

Como adiantado, estados e municípios são responsáveis também por instituir e dar apoio aos Conselhos de Alimentação Escolar em suas localidades. O CAE é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento composto pelo poder executivo, representantes de entidades de trabalhadores da educação e discentes, representantes de pais de alunos e representantes de entidades civis organizadas. Ele tem como principais competências acompanhar e fiscalizar a aplicação dos recursos e a execução do PNAE, zelar pela qualidade dos alimentos e cardápios, aprovar ou reprová-lo o relatório anual de gestão da política. (BRASIL, 2009a). Para viabilizar o acesso ao programa, os municípios precisam ter o CAE. Esse controle social é desafiador: o conselho precisa funcionar corretamente para garantir que a aplicação dos recursos repassados esteja correta e problemas burocráticos – como atrasos nos pagamentos – não aconteçam (SAMBUICHI et al, 2014).

Importante dizer que a execução do programa pode se dar de formas diferentes: a gestão centralizada, quando a execução do programa é realizada diretamente pelas Entidades Executoras. A gestão mista, quando, em paralelo às aquisições realizadas pelas EEx, as escolas individualmente assumem a execução do programa. A gestão descentralizada, quando as EEx repassam os recursos do programa a cada escola que, individualmente, vai realizar seu processo de compra (MACHADO et al, 2018). Existe ainda a possibilidade de que municípios e escolas “terceirizem” a execução do programa às entidades privadas, como associação de pais e mestres e afins. Essas se configuram como as *Unidade Executoras (UEx)*, e mobilizam localmente os recursos financeiros transferidos pelas EEx (BRASIL/FNDE, 2013).

Como vimos, diferentemente do PAA, que é desenhado tendo como objetivo o fortalecimento da agricultura familiar, o PNAE se adapta a esse objetivo somente em 2009. Mas as aquisições de produtos da agricultura familiar abarcam somente uma parte do programa, que pode os adquirir de outras categorias, como indústrias alimentícias e grandes cadeias de distribuição. Nesse sentido, poderíamos elencar diversos atores relacionados às compras institucionais na política. Como estamos preocupados em compreender as compras públicas da agricultura familiar, o quadro abaixo sistematiza a rede de atores envolvidos somente na compra de alimentos da agricultura familiar:

Quadro 6 – Atores envolvidos nas aquisições de alimentos pela agricultura familiar do PNAE em 2018

Ator	Atribuição / Competência / Descrição	Instituições envolvidas	Escala	Diálogo com outros atores
FNDE (coordenação)	Coordenação do programa: estabelecimento de normas gerais de planejamento, execução, controle, monitoramento e avaliação do programa; transferência de recursos financeiros.	Ministério da Educação.	Federal	EEx; CAE.
Entidade Executora (EEx)	Execução do PNAE, utilizando e complementando recursos repassados; prestação de contas do programa; oferta de alimentos nas escolas; ações de educação alimentar e nutricional.	Secretarias estaduais de educação; prefeituras municipais e escolas federais.	Estadual/ Distrital; Municipal.	FNDE; UEx; CAE; agricultores familiares e empreendedores rurais; quadro técnico de nutricionistas; ATER.
Unidade Executora (UEX)	Execução do programa na escola que representa, se utilizando dos recursos repassados pelas EEx.	Escola ou entidade privada sem fins lucrativos representativa da comunidade escolar.	Estadual/ Distrital; Municipal.	EEx; CAE, agricultores familiares e empreendedores rurais; quadro técnico de nutricionistas; ATER.
Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	Fiscalização e assessoramento das atividades.	Órgão colegiado.	Estadual/ Distrital; Municipal.	FNDE; EEx; UEx; agricultores familiares e empreendedores rurais; quadro técnico de nutricionistas; ATER; escolas receptoras / consumidores.
Quadro Técnico de Nutricionistas	Profissionais que irão desenhar o cardápio escolar, levando em consideração o mapeamento dos produtos da agricultura familiar local.	Conselhos estaduais e regionais de nutricionistas.	Estadual/ Distrital; Municipal.	EEx; UEx; CAE, agricultores familiares e empreendedores rurais; ATER; escolas receptoras.
Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).	Participam do processo de mapeamento dos produtos da agricultura familiar do município;	Entidades de Assistência Técnica e Extensão Rural públicas e privadas.	Estadual/ Distrital; Municipal.	EEx; UEx; CAE, agricultores familiares e empreendedores rurais; quadro técnico de nutricionistas.
Agricultores Familiares e Empreendedores Rurais	Fornecedores da alimentação escolar. Precisam possuir a DAP ou a DAP jurídica	Agricultores Familiares; Empreendedores Rurais; Grupos	Municipal.	EEx; UEx; quadro técnico de nutricionistas; ATER e escolas

		formais: cooperativas e associações; grupos informais.		receptoras / consumidores.
Escolas Receptoras / Consumidores	Unidades que receberão a suplementação da alimentação escolar pelo PNAE.	Instituições de ensino, unidades executoras.	Federal; Estadual/ Distrital; Municipal.	EEx, UEx; CAE; agricultores familiares e empreendedores rurais; quadro técnico de nutricionistas.

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Nº 11.947 de 2009, da Resolução Nº 26 de 2013 e do Manual de Operação do PNAE (2016).

3.4 A execução das políticas

Definimos arranjos institucionais como aquele conjunto de normas e processos que coordenam a interação entre atores e interesses na implementação da política pública (PIRES; GOMIDE, 2014). Já nos debruçamos sobre a tarefa de compreender o arcabouço jurídico-legal que fundamenta as compras públicas da agricultura familiar. Em outras palavras, investigamos o conjunto de normas que regulamentam o PAA e o PNAE. Já fizemos o exercício de compreender a interação entre os atores que participam da implementação e execução dessas políticas. Precisamos agora observar os processos que coordenam a interação entre esses atores. Nesse sentido, precisamos compreender como se dá de fato o processo de aquisição dos alimentos em cada política.

3.4.1 As vendas no PAA

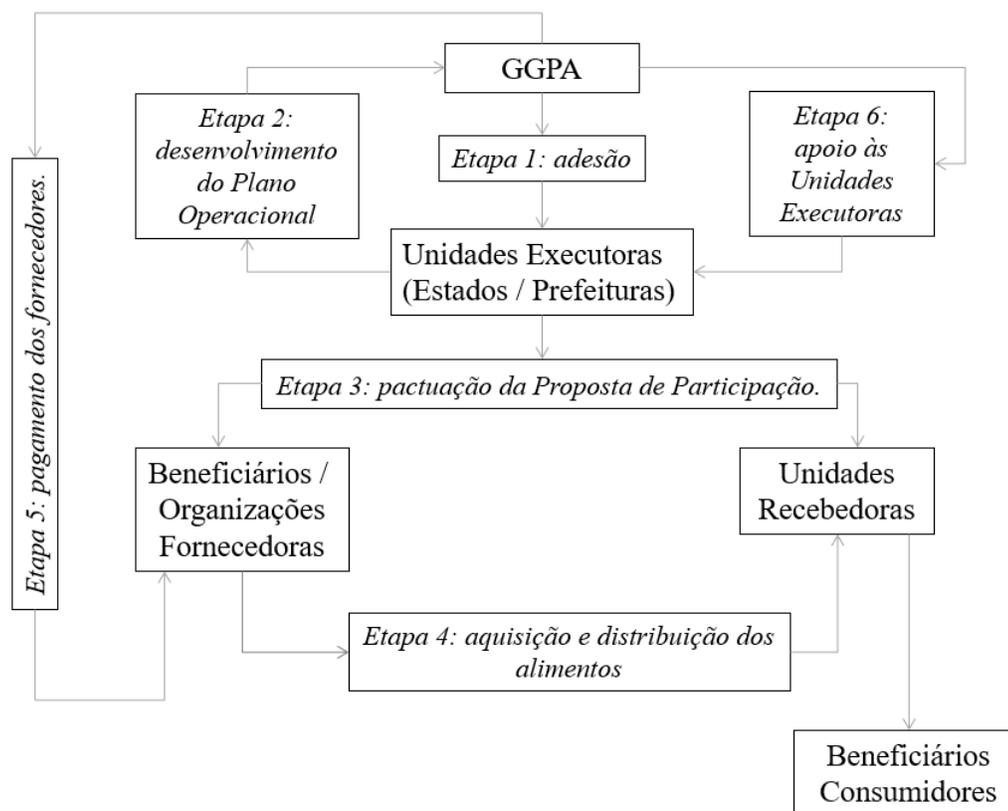
A legislação que fundamenta o Programa de Aquisição de Alimentos precisa de complementação para definir a forma de operacionalização da política. Para isso, o Grupo Gestor do PAA (GGPAA) lança um Manual Operativo (2014), que desenvolve os procedimentos a seguir e as etapas necessárias à implementação do programa. O manual se volta para a modalidade de Compra com Doação Simultânea por termos de adesão, que é celebrada diretamente entre MDS e estados e municípios, sem a mediação de convênios ou da CONAB e tem sido o foco de implementação do programa nos últimos anos. São seis etapas de execução: adesão, pacto de valores e metas (Plano Operacional) planejamento e pacto local, aquisição e distribuição de alimentos, pagamento de beneficiários fornecedores e apoio financeiro às Unidades Executoras (BRASIL/MDS, 2014).

A primeira etapa, a *adesão*, acontece quando MDS e as Unidades Executoras firmam oficialmente o compromisso de execução do programa. Esse contrato vale por cinco anos e não envolve valores, apenas pactuação de compromisso. Depois de assinado o contrato, a

segunda etapa entra em ação, o *pacto de valores e metas* deve ser realizado. Nesse momento, o MDS propõe às Unidades Executoras o valor dos recursos financeiros destinado a elas, as metas que devem ser cumpridas e as normas da política. Se ambas as partes concordarem, é consagrado um *Plano Operacional*, que deve ser renovado anualmente. Para colocar em prática o plano, as Unidades Executoras passam a observar as necessidades locais. É o início da terceira etapa, o *planejamento e pacto local*, momento em que os beneficiários fornecedores, entidades receptoras, produtos a serem adquiridos e preços adotados na compra são definidos. Definidas essas questões e verificada a compatibilidade entre a demanda dos alimentos e a oferta da agricultura familiar local, a *Proposta de Participação* é elaborada. Ela deve ser cadastrada no sistema informatizado do programa, o SIS-PAA, para ser analisada e aprovada pela equipe do MDS responsável pela coordenação do programa (BRASIL/MDS, 2014).

Uma vez que a proposta seja aprovada, a quarta etapa do programa se desenrola: a *aquisição e distribuição de alimentos*. Os cartões bancários dos beneficiários fornecedores são cadastrados e as Unidades Executoras adquirem os produtos e os destinam às unidades receptoras, que as destinam aos beneficiários consumidores. A quinta etapa consiste no *pagamento de beneficiários fornecedores*, a partir das notas fiscais disponibilizadas pelas Unidades Executoras no SIS-PAA. O MDS, após verificar as informações, realiza o pagamento diretamente à cada agricultor, através do cartão bancário do PAA (BRASIL/MDS, 2014). Se as Unidades Executoras cumprirem as metas pactuadas na segunda etapa, o MDS realiza repasses com o intuito de auxiliar nos custos da operação em escala local. Essa é a última etapa de execução do programa, o apoio financeiro às Unidades Executoras (BRASIL/MDS, 2014). Podemos sintetizar a operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos a partir da relação entre etapas e atores desenhada no diagrama a seguir.

Diagrama 1 – Etapas da aquisição e atores envolvidos na execução do PAA



Fonte: Elaboração própria a partir do Manual de Operação do PAA (2014).

O diagrama acima nos permite visualizar as etapas necessárias à implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e os atores envolvidos em cada etapa. As duas primeiras etapas – adesão e desenvolvimento do Plano Operacional – são realizadas pelas Unidades Executoras em parceria com o GGPA. As duas etapas seguintes – pactuação da proposta de participação e a aquisição e distribuição de alimentos – são operacionalizadas pelas Unidades Executoras em parceria com as Unidades Receptoras e os fornecedores. A quinta etapa, o pagamento é realizado pelo GGPA diretamente aos fornecedores e a última etapa, o apoio às Unidades Executoras, é executado diretamente pelo GGPA quando as mesmas cumprem suas metas.

3.4.2 As vendas no PNAE

Da mesma forma que ocorre o com o PAA, o arcabouço jurídico-legal que sustenta o Programa de Alimentação Escolar precisa ser complementado por um manual que operacionalize o processo de compra dos alimentos e destinação às escolas. A fim de

disponibilizar essas orientações o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação desenvolve uma cartilha voltada especificamente à aquisição de produtos da agricultura familiar (BRASIL/FNDE, 2016).

Vale lembrar que o programa destina uma porcentagem mínima de compras da agricultura familiar, através das chamadas públicas, mas elas também podem ser realizadas de outros fornecedores, por licitação. O processo de compra da agricultura familiar no PNAE ocorre através de 10 passos: orçamento, articulação entre os atores sociais, cardápio, pesquisa de preço, chamada pública, elaboração do projeto de venda, recebimento e seleção dos projetos de venda, amostra para controle de qualidade, contrato de compra e termos de recebimento e pagamento dos agricultores (BRASIL/FNDE, 2016).

O primeiro passo é verificar o *orçamento* repassado pelo FNDE à Entidade Executora (EEx) e calcular a porcentagem desse repasse que será destinada à agricultura familiar. A partir dessas informações é possível às EEx, em parceria com os técnicos da ATER, agricultores familiares do município e corpo técnico de nutricionistas realizar o segundo passo da execução da política, *a articulação entre os atores sociais*. Nesse momento, a diversidade e quantidade de gêneros produzidos pela agricultura familiar é estudada, a fim de realizar um mapeamento que contenha, no mínimo, a discriminação dos produtos locais, a quantidade de produção e a época de colheita. Se for possível, outras informações devem ser apuradas: níveis de organização dos agricultores, capacidade logística, capacidade de beneficiamento da produção e afins (BRASIL/FNDE, 2016).

A par desse processo, o nutricionista responsável pelo programa, deve realizar o terceiro passo, *a elaboração do cardápio*, que deve levar em consideração os hábitos e variedades alimentares locais, respeitando as referências nutricionais e as safras. Tendo o cardápio em mãos, as EEx passam a realizar a *pesquisa de preço*, quarto passo do processo de implementação do PNAE. Em conjunto com entidades parceiras – CAE, ATER, secretaria de agricultura, organizações da agricultura familiar, universidades – a Entidade Executora faz uma ampla pesquisa para definir o preço médio dos produtos adquiridos pela política. Os custos com frete, embalagem, encargo e outros itens necessários ao fornecimento do produto também precisam ser considerados e alimentos produzidos orgânica ou agroecologicamente, se certificados, poderão ter valores até 30% maiores (BRASIL/FNDE, 2016).

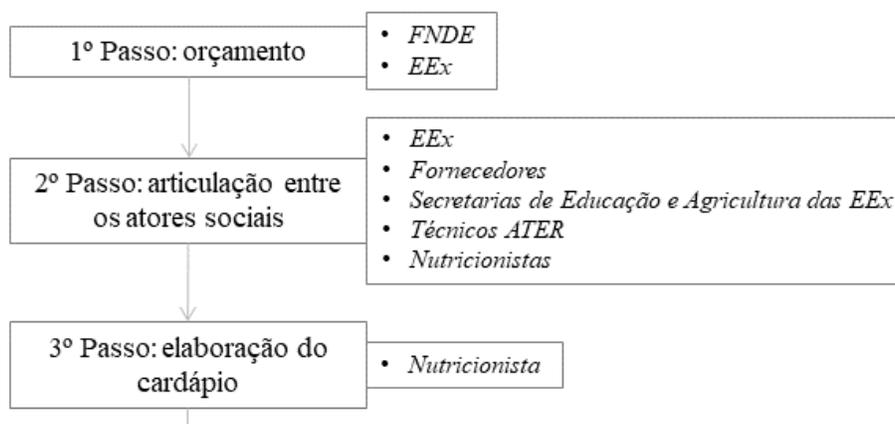
O quinto passo consiste na publicação da *chamada pública* por parte da EEx. Essa chamada deve conter os preços levantados na etapa anterior especificados, além de fornecer informações suficientes para que os fornecedores consigam formular seus projetos de venda –

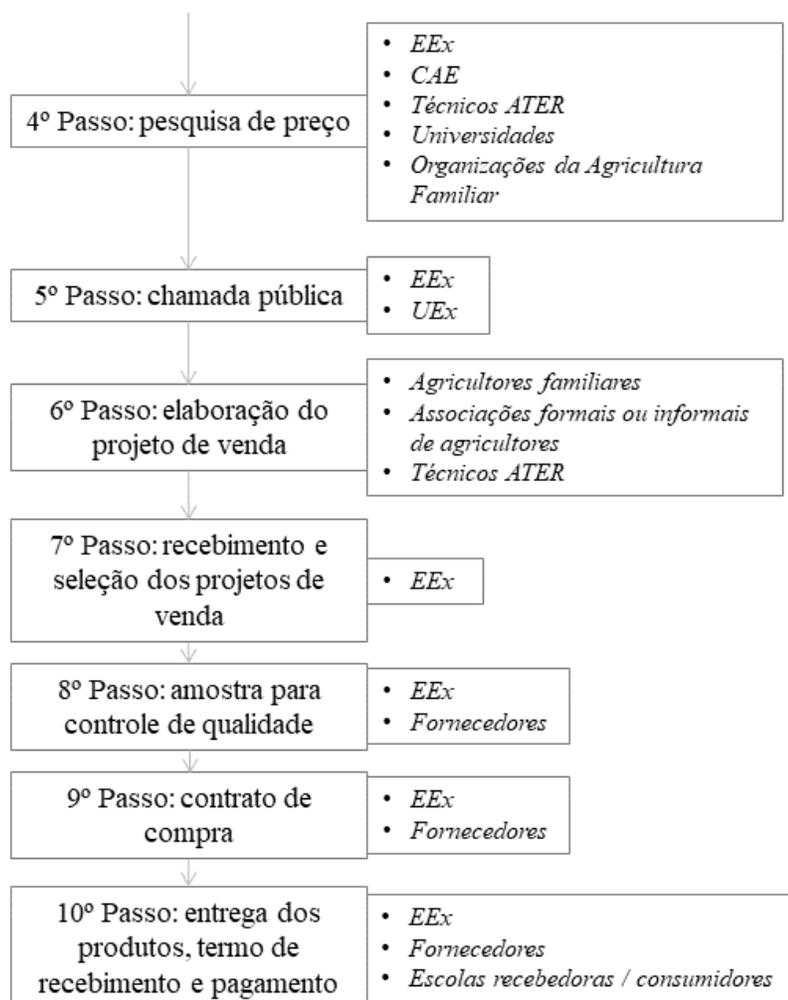
tipo de produto, quantidade, cronograma de entrega, locais de entrega – e ter ampla divulgação (BRASIL/FNDE, 2016).

O passo seguinte é a *elaboração do projeto de venda*. A sexta etapa é realizada pelos agricultores familiares e pode ser assistida pelos técnicos de ATER. Eles devem apresentar às Entidades Executoras um projeto de venda assinada que contenha a proposta de fornecimento dos gêneros alimentícios de acordo com o que foi especificado no edital da chamada pública. Esses projetos são acolhidos pela EEx que realiza o sétimo passo, o *recebimento e seleção dos projetos de venda*. Os projetos são selecionados de acordo com as normas estabelecidas pelo arcabouço jurídico-legal do PNAE e respeitando o limite de R\$ 20.000,00 por DAP anualmente (BRASIL/FNDE, 2016).

Depois de publicado o resultado da chamada pública as EEx podem requerer amostras dos produtos que serão adquiridos para verificar se eles atendem às especificações da chamada, como condições sanitárias e etc. Esse é o oitavo passo, *amostra para controle de qualidade*. O nono passo consiste na celebração do *contrato de compra*, que precisam estabelecer com precisão as obrigações e responsabilidades de cada parte (BRASIL/FNDE, 2016). Por fim, acontece o décimo passo, relacionado à *entrega dos produtos, termo de recebimento e pagamento dos agricultores*. Essa etapa deve seguir o cronograma previsto na chamada pública e no ato da entrega o representante da Entidade Executora e o fornecedor devem assinar um termo de recebimento. Por fim, o pagamento é realizado (BRASIL/FNDE, 2016). O diagrama 2 apresenta de forma sistemática a operacionalização do programa.

Diagrama 2 – Passos e atores envolvidos na aquisição de alimentos da agricultura familiar no PNAE





Fonte: Elaboração Própria a partir do Manual Operativo do PNAE (2016).

Acima conseguimos visualizar as etapas de implementação do Programa Nacional de Alimentação escolar e os diferentes atores envolvidos em cada uma delas. Na primeira etapa, a definição do orçamento destinado à cada Entidade Executora é realizada pelo FNDE. Na segunda etapa, Entidades Executoras, Fornecedores, Secretarias de Educação e Agricultura, Técnicos ATER e nutricionistas passam a se articular para levantamento das necessidades do programa. Os responsáveis pela terceira etapa, a elaboração do cardápio, são os nutricionistas. A pesquisa de preço, quarta etapa, é de responsabilidade coletiva, envolvendo Entidades Executoras, o Conselho de Alimentação Escolar, os técnicos de ATER, além de outras entidades como universidades e grupos organizados que representem a agricultura familiar. A chamada pública é publicada, na quinta etapa, pelas Entidades/Unidades Executoras e a sexta etapa consiste na elaboração dos projetos de venda, responsabilidade dos fornecedores e entidades de ATER. A sétima etapa consiste na seleção dos projetos pelas EEx, que é

sucedida pela coleta de amostras pra controle de qualidade, fornecidas pelos agricultores, a oitava etapa. Depois de aprovadas as amostras o contrato de compra é selado por esses dois atores, configurando a nona etapa e, por fim, a entrega dos produtos é realizada nas escolas receptoras e o pagamento dos fornecedores é encaminhado pela entidade executora ao FNDE.

3.5 Síntese da Seção

A presente seção se voltou à análise dos programas de compras públicas da agricultura familiar. Esses programas têm capacidade de estimular fornecedores, consumo e emprego nos locais onde são implementados. Podem então ser entendidos como uma das formas pelas quais o Estado atua no desenvolvimento local (GRISA; CALDAS; AVILA, 2018). Essas políticas visam aliar segurança alimentar e nutricional e incentivo à agricultura familiar e são inovadoras pois são pensadas em escala federal e implementadas de forma descentralizada, por estados e municípios (SAMBUICHI et al, 2014).

De forma sintética, pode-se compreender a evolução das políticas de compras públicas da agricultura familiar através de cinco marcos importantes: a criação do Programa de Aquisição de Alimentos em 2003; a inclusão da modalidade de compra da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar, em 2009; a criação da modalidade de compras institucional no PAA, em 2011 (SAMBUICHI et al, 2014); a mudança interna passada pela atuação do MDS no PAA (VALADARES; SOUZA, 2015) e a reformulação da regulamentação do PNAE, em 2013.

Mas, se esses programas são mundialmente reconhecidos por seus desenhos políticos inovadores, são grandes os desafios enfrentados na implementação e execução dessas políticas na esfera local. O PAA enfrenta um desafio complexo: se em sua concepção o programa envolve questões que estão além da ótica produtivista, na prática o programa caminha no sentido de se restringir estritamente ao fomento econômico, preterindo cada vez mais a dimensão social, responsável por fortalecer associações, estimular a diversidade produtiva e garantir segurança alimentar aos seus beneficiários (VALADARES; SOUZA, 2015). Por outro lado, o PNAE enfrenta um tipo diferente de desafio: conseguir consolidar e ampliar a porcentagem de compra dos gêneros alimentícios da agricultura familiar, especialmente em regiões onde predomina a agricultura intensiva e de larga escala (MACHADO et al, 2018).

Esses desafios reforçam que nem sempre aquilo que é projetado para uma política, o referencial de política pública, se efetiva quando elas são implementadas na esfera local (GRISA, 2012). Essa questão parece ser constante na presente dissertação: como vimos na seção anterior, nem sempre aquelas políticas desenvolvidas sob uma lógica que visa romper com o produtivismo conseguem realizar esse feito na prática. Justamente por isso, produzir uma análise fundamentada e abrangente das políticas públicas persiste sendo uma tarefa difícil. Alguns instrumentos podem nos auxiliar a realizar tal jornada: compreender as ideias e contextos presentes na concepção de determinada política, definir o problema que ela tenta resolver e identificar as soluções que ela propõe (KAMINSKI et al, 2018). Esse exercício é base de todo o nosso trabalho.

Mas as diferenças entre o referencial de política pública dos programas de compras públicas da agricultura familiar e a sua implementação materializam outro problema: ao mesmo tempo que o desenho articulador de escalas dessas políticas é tido como inovador, ele impõe certas dificuldades de coordenação. Nem sempre as determinações gerais das políticas são atendidas na prática, a bem dizer, em cada localidade a política assume diferentes formas de implementação. Essa variação está diretamente relacionada à contextos sociopolíticos territoriais e às diferentes ideias e concepções partilhadas por gestores, representantes do poder públicos, técnicos e atores da sociedade civil (MALAGUTI, 2015; MOSSMANN; TEO, 2017; BACCARIN et al, 2017).

Nesse sentido, ao observamos o arcabouço jurídico-legal que fundamenta essas políticas, o arranjo institucional que dele se origina, os atores envolvidos na implementação dos programas e a forma como eles devem ser operacionalizados na escala local fazemos apenas parte da tarefa proposta. Isso porque existe uma relação dialética entre indivíduos e instituições. Em outras palavras, marcos legais (arranjos institucionais) e regras informais (acordos, códigos de conduta, crenças, cultura) se influenciam mutuamente (COSTA, 2005). É diante dessa perspectiva que precisamos entender o que é um ambiente institucional:

(...) um conjunto de organismos regras, convenções e valores que, na medida em que intermedeiam a implementação de políticas públicas *vis a vis* demandas locais, condicionam determinados resultados na intervenção do Estado (BASTOS COSTA, 2005:28). Nesse sentido, dependendo da percepção dos atores quanto ao programa, do script dos organismos, das formas como se estabelecem as parcerias, do nível de representação e da participação, um tipo de “governança” se efetiva, consolidando-se assim determinados resultados (SILVA; COSTA, 2006, p. 1).

Podemos agora observar a implementação das compras públicas no município de São Carlos/SP. O conceito de ambiente institucional e a definição do ambiente institucional dessas compras no município serão essenciais para avançarmos no entendimento destes processos.

4 A IMPLEMENTAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS/SP: INFLUÊNCIA DO AMBIENTE INSTITUCIONAL

Como buscamos demonstrar nas seções anteriores o campesinato é uma categoria historicamente marginalizada em nosso país. Como vimos, somente a partir dos anos 1980 suas demandas entram timidamente na agenda das políticas públicas. Até esse momento, diferentes vertentes políticas defendiam que o Estado deveria promover a modernização tecnológica dos grandes estabelecimentos agrícolas, aqueles considerados produtivos, e realocar o excesso de mão de obra, os trabalhadores rurais, para outras atividades, especialmente as relacionadas à industrialização das áreas urbanas (GRISA et al, 2017).

O desenvolvimento rural e as políticas públicas que tentam promover o campesinato, até os anos 1980, em especial nos anos 1950, 1960 e 1970, são desenhadas sob a lógica das políticas agrícolas, voltadas aos estabelecimentos rurais que abastecem a indústria de alimentos com matérias primas e, especialmente, que estimulam a produção de gêneros agropecuários para exportação. Observar esse período nos permite compreender que a capacidade do Estado em produzir ações voltas ao desenvolvimento urbano e rural é ao mesmo tempo, incapacidade (ou omissão) em proporcionar desenvolvimento para a população camponesa, acentuando a marginalização do campesinato (GRISA et al, 2017). Essa realidade começa a se transformar nos anos 1990:

A partir dos anos 1990, contudo, consolida-se uma importante mudança institucional no Brasil. O Estado passou progressivamente a reconhecer política e institucionalmente a agricultura familiar, possibilitando a construção de um amplo conjunto de políticas públicas e quadros normativos específicos para a categoria social. Neste processo, criou-se um Ministério específico (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA), com diversas secretarias (dentre elas a Secretaria da Agricultura Familiar); construiu-se uma burocracia profissionalizada e qualificada para tratar da categoria social (ainda que com limitações em termos de quantidade de recursos humanos); estabeleceram-se espaços de participação social (por exemplo, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF e os diálogos para a construção dos Planos Safra da Agricultura Familiar); ampliaram-se os recursos públicos aplicados; construíram-se leis que reconheceram a identidade social e cultural de grupos e segmentos sociais que tradicionalmente estavam marginalizados; e implementaram-se programas que atuaram na esfera da produção, da comercialização, e das condições de vida das unidades familiares (GRISA et al, 2017, p. 15).

Essa nova institucionalidade, como vimos à exemplo do PAA e do PNAE, é reconhecida internacionalmente. O Brasil passa a ser visto como um grande laboratório de políticas públicas inovadoras, que se voltam às populações historicamente marginalizadas, tentando promover o desenvolvimento rural e combater a pobreza. Mas algumas questões

precisam ser respondidas: qual a capacidade do Estado em promover, implementar e apoiar as políticas públicas voltadas para o campesinato? Qual a sua capacidade de dar continuidade a elas diante dos conflitos e instabilidades políticas dos últimos anos? (GRISA et al, 2017). Essas capacidades e fragilidades originadas nos arranjos institucionais das políticas públicas interferem diretamente na etapa da implementação dos programas. Precisamos nos voltar agora para a escala local de poder.

A presente seção tem como principal objetivo compreender a influência do ambiente institucional no processo de implementação das políticas de compra pública da agricultura familiar em São Carlos/SP. Para alcançar esses objetivos a organizamos em três partes. A primeira aborda o conceito de capacidades estatais e se volta a observar as capacidades criadas para a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. A segunda se volta ao ambiente institucional e os processos de comercialização das compras públicas da agricultura familiar no município. A terceira pretende identificar as dificuldades na implementação da política, com foco nos conflitos entre o desenho da política (referencial da política pública) e a sua execução na escala local. Por fim, a síntese, na qual retomamos algumas questões centrais à seção.

4.1 O conceito de capacidade estatal: breve aproximação

Os primeiros estudos sobre capacidades estatais se voltam a compreender a autonomia, a burocracia e a capacidade da ação estatal. Inicialmente se preocupam em entender qual o papel do Estado na transformação econômica, suas dinâmicas e as características internas das burocracias estatais, sua autonomia na tomada de decisões e suas qualificações técnico-administrativas. O conceito de capacidades estatais assume uma diversidade de abordagens, “trata-se, portanto, de um conceito ‘guarda-chuva’ para a compreensão da relação entre Estado, sociedade e trajetória de desenvolvimento econômico e social” (GRISA et al, 2017, p. 19).

Diferentes autores atribuem significados diferentes à ideia de capacidade estatal. Enquanto alguns a definem como a capacidade necessária para implementar metas oficiais na presença de grupos sociais opositores, outros a compreendem como a habilidade da burocracia em realizar mudanças através de políticas públicas e ações estatais. Para Evans (2004) as capacidades estatais são as características estruturais do Estado que o permitem promover transformações sociais e desenvolvimento (GRISA et al, 2017).

É a partir da noção de promoção de desenvolvimento que o conceito de capacidades estatais passa a ser investigado no Brasil. Segundo Pires e Gomide (2014) o país estaria, de certa forma, retomando políticas públicas de caráter desenvolvimentista desde os anos 2000. O Estado passa a ter novamente um papel central na promoção do desenvolvimento, mas ele passa a atuar a partir de novas ferramentas e mecanismos, se diferenciando daquele Estado desenvolvimentista de comandos diretivos e autoritários característico do período da ditadura militar. Existem mudanças na organização e ação do estado e as habilidades estatais para a articulação de políticas públicas passam a ser pensadas diante disso:

Contudo, apesar da percepção de tais mudanças, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas capacidades de formular e executar estas políticas, especialmente, em um contexto de vigência de instituições democráticas. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos desenvolvimentistas no Brasil, assim como em outros países, entre as décadas de 1930 e 1980 ocorreram, majoritariamente, em um contexto político autoritário (com exceção do período de 1946 a 1964 para o caso brasileiro) (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 8).

O questionamento sobre a efetividade de projetos desenvolvimentistas em um ambiente democrático, caracterizado pela diversidade de atores políticos organizados, é o que fundamenta o estudo das capacidades estatais no Brasil. Os processos decisório e de implementação das políticas de desenvolvimento são complexificados por essa diversidade e, portanto, o Estado precisa ter habilidades para executá-los (PEREIRA, 2014). O conceito de capacidade estatal é compreendido como a habilidade que o Estado possui para definir sua agenda e executar seus objetivos (GOMIDE; PIRES, 2014).

Gomide e Pires (2014) dividem as capacidades estatais em duas dimensões: a técnico-administrativa e a política. A primeira refere-se à capacidade da burocracia estatal em produzir ações coordenadas e orientadas para a implementação de políticas. A segunda diz respeito às habilidades de diálogo e negociação dessa mesma burocracia estatal com os diversos atores políticos. Se a dimensão técnica está diretamente relacionada com a presença de organizações estatais que tenham recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados à condução de ações governamentais; à existência de mecanismos de coordenação dessas ações e; ao desenvolvimento de estratégias de monitoramento para acompanhar o desempenho das mesmas, a dimensão política está relacionada com interação entre Estado e atores do sistema político (parlamentares do Congresso Nacional, partidos políticos, governadores e prefeitos); com a existência de formas de participação social (conselhos e audiências públicas, por exemplo) e; com a atuação dos órgão de controle (como o Tribunal de Contas da União ou o Ministério Público) (GOMIDE; PIRES, 2014).

Importante dizer que nos períodos de ausência de instituições democráticas as capacidades técnico-administrativas podem continuar existindo, mas as capacidades políticas estão diretamente relacionadas com a consolidação do ideal democrático:

(...) a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da *accountability* e no controle de resultados. Isso demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias, também, capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas (PIRES, GOMIDE, 2014, p. 15).

As dúvidas a respeito das capacidades estatais para promoção de políticas públicas de desenvolvimento em regimes democráticos podem assim ser respondidas. Quando o executivo precisa dialogar com os diversos atores políticos do sistema representativo sua capacidade de ação é aumentada, isso porque a necessidade de debate e negociação a respeito das propostas aumenta a compreensão dos possíveis problemas, além de estimular diferentes percepções e críticas que podem ser incorporadas às ações, corrigindo erros previamente:

os processos decisórios inclusivos possibilitam resultados mais eficientes do que aqueles originários de arenas insuladas e de poder concentrado porque aumentam a informação tanto do ponto de vista técnico (soluções alternativas podem emergir) quanto do ponto de vista da manifestação das diversidades de preferências e soluções políticas sobre o tema em questão (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014, p. 115).

Quando o diálogo não ocorre, os problemas acabam por aparecer no momento da implementação, tendo menor possibilidade de correção. É importante verificar se as ações propostas pelo Estado permitem o diálogo, especialmente porque as capacidades estatais variam de acordo com cada ação estatal e o que vai determiná-las é a relação entre as burocracias estatais e os mecanismos de participação política e controle estipulada em cada política. Os arranjos institucionais específicos de cada programa é que dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos (LOUREIRO; MACÁRIO; GUERRA, 2014; PIRES; GOMIDE, 2014; GOMIDE; PIRES, 2014).

Agora que o conceito de capacidades estatais foi desenhado, podemos retomar algumas perguntas importantes feitas no início dessa seção: quais as capacidades estatais de promoção de políticas públicas voltadas para o campesinato? É possível que elas continuem sendo pautadas diante dos grandes conflitos presentes na realidade agrária brasileira? E diante

de nosso cenário político oscilante? Para que essas perguntas sejam respondidas precisamos observar as capacidades estatais de promoção do desenvolvimento rural.

4.1.1 Capacidades estatais de promoção do desenvolvimento rural

Segundo Grisa et al (2017) as capacidades estatais voltadas à construção de políticas de desenvolvimento rural se intensificam a partir do período de redemocratização. As demandas da população camponesa passam a ser pautadas no subsistema das políticas públicas focalizadas no campo e, especialmente a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, existe a tentativa de criar canais de diálogo e participação na construção e implementação de ações direcionadas ao meio rural. O período de redemocratização resulta no fortalecimento da participação social, e com isso, o Estado passa a ter que fortalecer suas capacidades estatais para possibilitar o diálogo e o processamento de conflitos característicos da inclusão de múltiplos atores na construção e implementação das políticas públicas. A ampliação do diálogo entre Estado e sociedade civil pode resultar na criação de políticas públicas inovadoras, que quando implementadas passam a exigir o fortalecimento das capacidades estatais para executá-las, nesse sentido, capacidades estatais e políticas públicas se consolidam mutuamente (GRISA et al, 2017).

Para observar o desenvolvimento dessas capacidades nas políticas voltadas ao campo, em especial, naquelas que tem como foco a agricultura camponesa, materializada nas políticas públicas voltadas à agricultura familiar, é preciso observar o conjunto de recursos institucionais, políticos e financeiros mobilizados nas etapas de formulação e implementação. Precisamos, portanto, observar as capacidades técnico-administrativas, denominadas por alguns pesquisadores⁴⁵ como capacidades institucionais; as capacidades políticas, denominadas como capacidades democráticas e; uma terceira, que não é mobilizada na definição de capacidades estatais de Pires e Gomide (2014), mas que influencia diretamente as políticas de desenvolvimento rural, a capacidade financeira. Assim, podemos então definir de forma mais precisa essas capacidades:

⁴⁵ GRISA et al (2017) em seu trabalho “Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar” aplicam os conceitos de Pires e Gomide (2014) sobre capacidades estatais. As capacidades técnico-administrativas e políticas são chamadas, respectivamente, de capacidades institucionais e capacidades democráticas, e, a partir da revisão da literatura e da observação da experiência brasileira recente, eles apontam que uma terceira capacidade estatal tem muita influência na construção de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural, a capacidade financeira.

Quadro 7 – Capacidades estatais necessárias à implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural

Capacidade	O que são	O que resultam
Capacidades democráticas	Estruturas formais e informais voltadas para ampliação do diálogo e interação entre Estado e os diversos atores envolvidos nas políticas públicas de desenvolvimento rural.	Maior legitimação das políticas públicas, atribuindo a elas maior habilidade de adaptação e adequação às demandas do público beneficiário e contextos locais.
Capacidades institucionais	Estrutura institucional: ministérios, secretarias, conselhos, leis, decretos, burocracia estatal e todos aqueles órgãos institucionais necessários à execução das políticas.	Garantem marcos legais para estruturar as políticas públicas, o que garante a sustentação e consolidação dessas iniciativas diante de oscilações e pressões políticas.
Capacidade financeira	Habilidade do Estado em direcionar recursos para as políticas prioritárias da agenda, mesmo quando existe contestação por atores políticos poderosos (como o agronegócio).	Sustentação financeira das políticas públicas estabelecidas.

Fonte: Elaboração própria a partir de Grisa et al (2017).

As capacidades democráticas são aquelas que garantem a participação social na formulação das políticas públicas, as capacidades institucionais são aquelas que garantem que a burocracia estatal tenha legitimidade para executar as ações voltadas ao desenvolvimento rural e a capacidade financeira é a que garante orçamento para a implementação dos programas. Essas capacidades se desenvolvem e se aprimoram a partir da democratização e culminam na criação de iniciativas específicas voltadas para a agricultura familiar. A primeira delas, um marco nas políticas públicas voltadas à agricultura familiar, como já vimos anteriormente, é o PRONAF:

Assim, se a democratização abriu espaço para diálogos entre Estado e sociedade civil na construção de políticas públicas, a criação do Pronaf e dessas institucionalidades inauguraram um novo ciclo de fortalecimento das capacidades democráticas na promoção do desenvolvimento rural (GRISA et al, 2017, p. 21).

Os normativos e institucionalidades criados pelo PRONAF reforçam as capacidades estatais na execução de políticas públicas voltadas especificamente para a agricultura familiar, e na medida em que o programa se estrutura, tanto ele como a categoria ganham maior reconhecimento e legitimidade, não só política como também institucional:

Elucida essa trajetória a institucionalização, em 1999, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e da Secretaria Nacional da Agricultura Familiar – que passaram a ser os responsáveis pela execução do Pronaf; a criação do Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), diretamente vinculados ao Pronaf; a emergência de um amplo conjunto de políticas públicas a partir de 2003; e a definição da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº. 11.326) em 2006, que delimita conceitualmente a agricultura familiar (em grande medida inspirada na definição dada pelo Pronaf) e delinea diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura e Empreendimentos Familiares Rurais (GRISA et al, 2017, p 22).

O PRONAF marca o reconhecimento político e institucional do Estado à agricultura familiar e sustenta capacidades estatais para a promoção do desenvolvimento rural que não tem como foco o grande empreendimento rural, monocultor e exportador de *commodities*. Mas são muitas as críticas ao programa evidenciadas por movimentos sociais, sindicatos e pesquisadores do rural: o modelo de política agrícola que ele apoia, seu caráter seletivo diante da diversidade da agricultura familiar, sua organização, seus subsídios (GRISA et al, 2017). Outra questão central que precisa ser respondida: diante de um contexto político de incerteza, como as capacidades institucionais desenvolvidas pelo Estado para promoção de políticas públicas que atendam o campesinato se comportam?

Importante dizer que essas capacidades desenvolvidas, desde os anos 1990, sintetizam uma tentativa importante de reversão (ou diminuição) da marginalização histórica do campesinato. Como vimos nas seções anteriores, esses esforços culminam tanto na formulação de diversas políticas públicas voltadas à população camponesa e configuração de estruturas institucionais que tem como foco a categoria, como na consolidação de espaços de participação social e ampliação de recursos financeiros (mesmo que esses sejam muito inferiores aos mobilizados para o agronegócio). Em suma, a interação entre um governo mais progressista, os diversos atores da sociedade civil organizados e a burocracia estatal permitem que as capacidades estatais (institucionais, democráticas e financeiras) se desenvolvam e gerem políticas públicas inovadoras (GRISA et al, 2017).

Como vimos, os anos 2000 são importantíssimos para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao campesinato. Algo diretamente ligado à ascensão de governos mais progressistas e que passam a discutir formas de fortalecer a população camponesa e ao mesmo tempo garantir a segurança alimentar e nutricional de famílias em vulnerabilidade social. É dentro dessa perspectiva que o PAA e o PNAE são criados, e com eles, as capacidades estatais voltadas à agricultura familiar se consolidam ainda mais. Já observamos os elementos institucionais que fundamentam esses programas. Eles nascem, ou são modificados, diante do diálogo entre Estado e sociedade civil e ao longo de sua trajetória se aprimoram e intensificam

as capacidades estatais envolvidas em sua implementação. Mas são programas relativamente frágeis quanto às capacidades financeiras. Além disso suas capacidades institucionais e democráticas foram sendo modificadas pelas diversas mudanças sofridas pelos programas, o que dificulta a participação de outros atores políticos e da própria burocracia estatal no processo de implementação dessas políticas (GRISA et al, 2017).

A partir dos anos 2010, mudanças na conjuntura internacional – efeitos da crise de 2008 e ascensão do conservadorismo – e nacional – discussões sobre ajuste fiscal, deposição de uma presidente democraticamente eleita, extinção de ministérios, diminuição de recursos para políticas públicas voltadas às populações em vulnerabilidade social e classe trabalhadora, ascensão do conservadorismo – acabam evidenciando a fragilidade das capacidades estatais criadas para a promoção do desenvolvimento rural e da população camponesa. Um exemplo disso, já citado anteriormente, é a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2016 e sua transformação em uma Secretaria Especial. Essa revogação nos ilustra “o quanto as capacidades estatais direcionadas para grupos sociais historicamente marginalizados podem ser vulneráveis às mudanças no contexto político” (GRISA et al, 2017, p. 32).

Concretamente, sabemos que os arranjos institucionais das políticas públicas configuram suas capacidades estatais e podem, por consequência, as dotar de certas fragilidades. O arcabouço jurídico-legal que fundamenta os arranjos institucionais do PAA e do PNAE por exemplo são tão complexos que acabam por limitar certas questões:

(...) os complexos arranjos institucionais e políticos construídos para a sua execução e as pressões de grupos de interesses limitaram a qualificação das capacidades estatais analisadas. Os complexos arranjos institucionais construídos para a execução de ambos os programas – envolvendo diversos Ministérios e organizações do Estado, os quais apresentam limitações em termos de compartilhamentos de um conjunto de ideias, crenças e interpretações similares sobre a agricultura familiar e o desenvolvimento rural (Sabatier; Jenkins-Smith, 1999; 1993) –, impuseram dificuldades em termos de capacidades interburocráticas [institucionais] e políticas e, por conseguinte, provocaram reconfigurações nas políticas públicas e, principalmente no caso do PAA, minimização financeira e política (GRISA et al, 2017, p. 32).

Precisamos então observar de forma mais incisiva a influência desses arranjos nas políticas públicas. Eles determinam não só as capacidades e fragilidades estatais como também organizam todo o processo de execução das políticas públicas na escala municipal.

4.1.2 A etapa da implementação: articulação de escalas

Os arranjos institucionais não só determinam as normas técnico-administrativas das políticas públicas como também incentivam (ou arrefecem) a participação de diferentes atores

políticos no processo. Os arranjos institucionais organizam a implementação das políticas públicas na esfera local:

grande parte do desenho destas políticas se faz na implementação, que não é apenas um processo de execução meramente gerencial ou administrativo. Ao contrário, [alguns estudos sobre políticas públicas] descrevem a implementação como um espaço politizado de luta e negociação política em que grupos estatais e societários procuram recuperar perdas eventualmente ocorridas na formulação ou ainda afirmar demandas não contempladas anteriormente (LOUREIRO; TEIXEIRA; FERREIRA, 2014, p. 156).

Importante destacar que existem duas abordagens hegemônicas na literatura que compreendem de forma diferente o processo de implementação das políticas públicas (LIMA; D'ASCENZI, 2013), o desenho prospectivo e o desenho retrospectivo. Mesmo que as duas compreendam que a fase da implementação consiste em um conjunto de ações, realizadas por grupos ou indivíduos, direcionadas para o cumprimento de determinados objetivos (RUA, 2012), a primeira abordagem vê o processo como uma simples execução de algo que já foi previamente formulado, algo estático e meramente administrativo. A segunda, por outro lado, aponta a existência de certa interatividade no processo de implementação, isso porque diferentes atores em diferentes regiões podem se adaptar às realidades locais, evidentemente que limitados pelas capacidades estatais de execução da política em questão (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Em nossa compreensão, a implementação é o processo concreto onde se coloca em prática a política pública. Ele envolve uma série de ações, mas também decisões, não só das burocracias estatais como também dos diferentes atores políticos que participam da etapa na escala local. Justamente por isso, podem ocorrer processos de reformulação de determinada política, mesmo que limitados pelos arranjos institucionais que a direcionam. Ela é “um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação” (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105). Essa interação envolve as capacidades técnico-administrativas e políticas do Estado, possibilitadas pelos arranjos institucionais, mas envolve também ideias e visões de mundo dos atores que participam do processo na realidade local.

Precisamos, agora, reforçar a ideia de articulação de escalas presente em todo o trabalho: quando observamos os arranjos institucionais de determinada política e as capacidades estatais a ele atreladas estamos observando a dimensão formulação, que no caso do PAA e do PNAE, acontece na escala federal. Mas esses programas são desenhados para

que ocorra uma articulação de escalas⁴⁶ e justamente por isso, o processo de implementação mobiliza também atores locais. Assim, a etapa da implementação pode acontecer de maneiras diferentes a depender da interação entre as burocracias estatais e os atores políticos da esfera municipal. Em outras palavras, a implementação envolve situações e contextos específicos de cada localidade, o que pode alterar a sua efetividade de acordo com as especificidades de cada região. Portanto, para realizarmos uma avaliação coerente dos programas de compras públicas da agricultura familiar precisamos realizar uma análise voltada para o local.

4.2 O ambiente institucional das compras públicas no município de São Carlos/SP

Ao analisar a etapa de implementação de políticas públicas precisamos contrastar as normas presentes no arranjo institucional e a sua operação concreta na realidade local. Observar a relação dos diferentes atores com a burocracia estatal, as adaptações realizadas, os procedimentos que acontecem ou deixam de acontecer, as concepções e ideias sobre o programa a partir da perspectiva dos diversos atores envolvidos no processo. Em outras palavras precisamos interpretar não só os marcos legais como também as regras informais presentes no processo de implementação dos programas (COSTA, 2005). É a partir dessa relação que poderemos captar o ambiente institucional das compras públicas no município.

Torna-se importante destacar a distinção entre arranjo e ambiente institucional. Os arranjos institucionais normatizam as regras específicas que cada política precisa seguir. Eles definem os procedimentos necessários à implementação dos programas, delimitando quem são os atores habilitados a participar, o objeto e o objetivo da ação, a forma de relação entre os atores, as regras para as transações econômicas e todas as regulamentações jurídica-legais necessárias à etapa de implementação e execução das políticas (PIRES; GOMIDE, 2014). O ambiente institucional por sua vez pode ser entendido como um conjunto de regras formais (estabelecidas pelos arranjos institucionais) e regras informais (convenções e valores) que interferem no processo de implementação das políticas na escala municipal, a depender da percepção dos atores envolvidos na etapa e das demandas locais. Nesse sentido, ambientes institucionais diferentes podem gerar resultados diferentes (SILVA; COSTA, 2006).

Já reforçamos outras vezes que para compreender o processo de implementação de uma política precisamos analisar a escala local. Esse deslocamento de análise para a esfera municipal nos permite desenhar o ambiente institucional dos programas. Observaremos então

⁴⁶ Essa articulação deriva dos processos de redemocratização e descentralização política dos anos 1980, que “permitiram a conformação de arranjos institucionais que ampliaram a interação entre o governo, a burocracia estatal e a sociedade civil organizada” (GRISA et al, 2017, p. 14).

a execução do PAA e do PNAE em São Carlos/SP, tendo como primeiro movimento definir porque escolhemos o município.

4.2.1 A questão agrária no município

São Carlos é um município localizado na região administrativa central do estado de São Paulo e tem uma população estimada em 249 mil habitantes. Seu território se estende por 1.136,907 km² e o Produto Interno Bruto (PIB) do município ocupa a 89ª posição entre os 5 561 municípios contabilizados no ranking nacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entre os principais indicadores que movimentam PIB de São Carlos estão o setor de serviços (que movimentou aproximadamente 4,8 bilhões de reais em 2016) e a indústria (que movimentou cerca de 3 bilhões de reais). O setor agropecuário ocupa uma posição de menor destaque, movimentando no ano de 2016 cerca de 150 milhões de reais (IBGE, 2019).

Reconhecido como a Capital Nacional da Tecnologia⁴⁷, o município abriga duas universidades públicas a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e a Universidade de São Paulo (USP), um campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) e um centro universitário particular, o Centro Universitário Paulista (UNICEP). Além disso, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) mantém dois centros ativos na cidade (SÃO CARLOS, 2019) e, desde 1984, a Fundação ParqTEC coordena o Polo Tecnológico de São Carlos, que nasce de uma iniciativa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) voltada à impulsionar projetos de alunos dos cursos de Física e Engenharia de Materiais da USP e UFSCar. Na atualidade o parque incuba empresas de tecnologia que fornecem produtos e serviços pra outras áreas também, entre as principais se destacam: a Biotecnologia, a Química, a Nanotecnologia e a Agricultura (ESTADO DE SÃO PAULO, 2018).

No setor industrial o município conta com filiais de empresas multinacionais, como a Volkswagen, a Faber-Castell, a Electrolux e a Tecumseh. Conta também com empresas nacionais como a Toalhas São Carlos, a Tapetes São Carlos, a São Carlos S/A, a Prominas Brasil, a Opto Eletrônica e a Latina (ALSP, 2011). São Carlos é conhecida também por concentrar o maior número de doutores por habitante do país e por concentrar um grande número de empresas *startups* (G1, 2018). Diante dessas informações percebemos nitidamente o protagonismo assumido pelas as atividades e ocupações vinculadas ao urbano. A própria

⁴⁷ O deputado Lobbe Neto apresentou um projeto de lei que conferia a São Carlos o título de Capital Nacional da Tecnologia. Em outubro de 2011 a lei foi aprovada pela presidenta Dilma Rousseff (EPTV, 2011).

propaganda institucional da Capital Nacional da Tecnologia acaba por invisibilizar a realidade agrária no município, mas, existem cerca de 500 estabelecimentos rurais que se estendem por aproximadamente 73 mil hectares do território. Esses estabelecimentos agropecuários que ocupam cerca de 3000 pessoas que exercem atividades em lavouras permanentes e temporárias (IBGE, 2019). Entre as principais atividades agropecuárias exercidas pelo município estão a produção da laranja, cana, milho, leite, frangos e ovos (SÃO CARLOS, 2019). Os dados coletados pelo IBGE em 2017 quantificam essa produção:

Quadro 8 – Principais gêneros agropecuários produzidos no município de São Carlos/SP em 2017

Tipo	Gênero	Nº estabelecimentos	Quantidade produzida
Lavoura permanente	Laranja	8 (com mais de 50 pés)	76.665,665 toneladas
Lavoura temporária	Cana-de-açúcar	40	2.010.103,170 toneladas
	Milho Forrageiro	18	10.076,000 toneladas
	Milho	96	8.125,490 toneladas
	Soja	12	6.802,200 toneladas
	Amendoim	4	6.081,225 toneladas
	Cana-de-açúcar Forrageira	25	3.702,600 toneladas
	Mandioca	101	1.182,575 toneladas
Pecuária	Criação de galináceos	176	1.342.148,000 cabeças
	Produção de ovos	102	31.501,759 mil dúzias
	Extração de leite de vaca	243	7.616,850 mil litros

Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados preliminares do Censo Agropecuário do IBGE, 2017.

Em que pese o destaque seja às atividades estritamente urbanas e voltadas à tecnologia, a região conta com a presença do moderno agronegócio. Essa presença é percebida quando observamos os principais gêneros produzidos no município: poucos estabelecimentos rurais produzindo muitas toneladas de cana-de-açúcar, laranja e milho. Existe até um Centro Paulista de Estudos em Agronegócio de São Carlos (CPEA), preocupado em formar profissionais aptos a trabalhar no segmento. É importante dizer que as atividades agrícolas de grande extensão e a concentração de terras estão presentes na história são-carlense desde sua origem.

A região onde o município hoje se estabelece já foi a Sesmaria do Pinhal e passa a se consolidar como um povoado na primeira metade do século XIX, quando as primeiras fazendas de gado e cana-de-açúcar se estabeleceram no território. A principal atividade agrícola da região, a lavoura cafeeira foi tomando conta dessas fazendas e no final do século XIX, São Carlos entra de vez no ciclo da economia cafeeira com a inauguração da ferrovia, em 1884 (TRUZZI; BASSANEZI, 2009). Como consequência do protagonismo do ciclo do

café na região, São Carlos passa a desenvolver também atividades manufatureiras (IAU/USP, 2016). Os fazendeiros aplicam os lucros obtidos com o café em infra-estrutura urbana: bancos, eletricidade, transporte público, telefones, sistema de água e esgoto, teatros, escolas e hospitais. Esse movimento cria condições para a industrialização da região e nos anos 1950 o município possui relevante expressão industrial no interior de São Paulo:

O setor industrial desenvolveu-se também a partir de oficinas que serviam às plantações de café. A fabricação de máquinas de beneficiamento, sapatos, adubos, ferragens, móveis, macarrão e charutos, assim como as alfaiatarias, cervejarias, fundições, serrarias, tecelagem, uma indústria de lápis e olarias marcam a economia de São Carlos nos anos 30. Nas décadas de 50 e 60 a indústria solidifica-se com a instalação de fábricas de geladeiras, compressores, tratores e uma grande quantidade de empresas pequenas e médias, fornecedoras de produtos e serviços (IBGE, 2019).

É nesse contexto que em 1953 a USP inaugura a Escola de Engenharia de São Carlos e em 1970 a Universidade Federal de São Carlos começa suas atividades no município. Basicamente, a partir da segunda metade do século XX, São Carlos inicia sua trajetória no desenvolvimento tecnológico (IBGE, 2019). Se o seu passado rural se esconde sob a cortina de fumaça da tecnologia, a presença do agronegócio, que é a materialização do desenvolvimento do capitalismo no campo, precisa ser reforçada como evidência de uma faceta da questão agrária presente no município. De um lado temos o forte incentivo à lógica agrícola voltada ao abastecimento da indústria e exportação (cana-de-açúcar e laranja), fortemente influenciada pelos produtos desenvolvidos no polo tecnológico. De outro temos uma população camponesa que resiste à lógica agrícola e tenta se estabelecer na região, resistindo às investidas de atores políticos contrários.

No município de São Carlos se estabelecem dois assentamentos de reforma agrária e um acampamento de trabalhadores rurais sem terra. O PDS⁴⁸ Santa Helena é um assentamento de 13 famílias, localizado no Balneário do 29. O PA Nova São Carlos é um assentamento com 82 famílias localizado na estrada do Broa. O Acampamento Capão das Antas se localiza em uma área da prefeitura municipal e organiza cerca de 100 famílias. A realidade das famílias organizadas nos acampamentos e assentamentos rurais da região é marcada por conflitos. Essa conflitualidade nos evidencia a outra chave de análise da questão agrária são-carlense e pode ser perfeitamente percebida diante de duas situações.

⁴⁸ Existem diferentes modalidades de assentamento a depender das características da área destinada à reforma agrária: o Projeto de Assentamento Federal (PA), o Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE), o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), o Projeto de Assentamento Florestal e o Projeto de Assentamento Casulo (PCA) (VARISON; TAVER, 2017).

A primeira diz respeito ao processo de territorialização das famílias no assentamento Santa Helena. Mesmo quando as terras da fazenda já tinham sido confiscadas pela União e destinadas à reforma agrária, os ex-proprietários da fazenda continuavam a usufruir da propriedade e arrendar a terra para a plantação de cana. As famílias que lutavam pela redistribuição eram frequentemente ameaçadas pelos ex-proprietários e arrendatários, que em determinados momentos contavam até com o respaldo da polícia (KHALIL, CARVALHO, 2019). A segunda situação se relaciona com os conflitos existentes entre prefeitura municipal e os camponeses acampados no Capão das Antas. Desde que o acampamento se estabeleceu, em 2011, em terras da Prefeitura Municipal, a relação com o poder público é permeada pela tentativa de reintegração de posse da área. O litígio contou com decisão favorável à realocação das famílias da região, desde que se realizassem estudos sobre a situação de vulnerabilidade das famílias para estudar alternativas dignas de retirada das famílias da área (NUPER, 2016). O processo se arrasta desde 2015 e até agora as famílias continuam ocupando a fazenda, algumas tentativas de negociação foram feitas através de audiência pública, mas não avançaram.

Diante destes exemplos, nota-se que a questão agrária se faz fortemente presente no município, mesmo que invisibilizada. Enquanto o desenvolvimento tecnológico e produtivo da agricultura é foco dos produtos criados no polo tecnológico de São Carlos, a realidade de assentados e acampados de reforma agrária é permeada por dificuldades e lutas para garantir o mínimo necessário às suas subsistências. Temos então as duas chaves centrais para compreender a questão agrária: desenvolvimento do capitalismo no campo e conflitualidade. Mas esses elementos se fazem presentes também de outras formas, menos nítidas. As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural nos mostram isso.

Tendo em mente que a lógica produtivista – carregada de influências do agronegócio – se intermedeia até em políticas voltadas para a população camponesa e que a própria etapa de implementação das políticas agrárias – que em tese se propõem a pautar as necessidades do campesinato e extrapolar a lógica agrícola – pode gerar processos conflituosos, nos voltamos a observar os programas de compras públicas da agricultura familiar em São Carlos. No município tanto o Programa de Aquisição de Alimentos como o Programa Nacional de Alimentação Escolar são operacionalizados pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA). O órgão tem como objetivo institucional

coordenar a política agrícola do Município, prestando assistência e apoio a produtores rurais; controlar, coordenar e gerir o sistema de abastecimento e segurança alimentar; realizar a vigilância e fiscalização sanitária dos produtos

alimentícios e empresas comerciais de gêneros alimentares; coordenar, fomentar e desenvolver políticas de produção familiar de gêneros alimentícios; criar, manter e conservar unidades, equipamentos e instalações para apoio e desenvolvimento da política agropecuária, agroindustrial e de abastecimento; apoiar, planejar, coordenar e executar programas de capacitação de agricultores e trabalhadores rurais, por meio do Centro Tecnológico da Agricultura Familiar; disponibilizar dados e informações de interesse público, no âmbito das atividades executadas pela Secretaria, para os municípios, profissionais e estudantes que atuam junto às áreas de agricultura e abastecimento (SÃO CARLOS/SMAA, 2019, s/p).

A Secretaria se subdivide no Departamento de Agricultura, localizado no bairro Cidade Jardim, próximo à principal avenida do município, a Avenida São Carlos, e o Departamento de Abastecimento, localizado na Vila Isabel, bairro mais distante do centro, próximo à linha férrea. Tanto PAA quanto PNAE são operacionalizados por um mesmo agente representativo, que fica alocado nas dependências do Abastecimento. Nesse departamento também se aglutinam, além de uma parte do corpo técnico da secretaria, um Banco Municipal de Alimentos, uma Unidade de Processamento e uma Cozinha Piloto, todos abastecidos por alimentos adquiridos através de compras públicas. Para fornecer gêneros alimentícios aos programas os agricultores precisam ter a DAP e o Cadastro de Pessoa Física (CPF) regularizados e estarem aptos a fornecer notas fiscais.

Mesmo que os programas já tenham sido implementados há algum tempo no município (como veremos a seguir), a população assentada só começa a acessá-los em 2016. É nesse ano que o assentamento Santa Helena passa a entregar seus produtos para o Programa de Aquisição e Alimentos. A partir de 2017 as famílias passam a participar também do PNAE. Das 13 famílias que compõe o assentamento, 10 delas entregam alimentos à SMAA. Se quase 77% das famílias conseguem escoar sua produção pelas compras públicas no Santa Helena, essa realidade é muito diferente no Assentamento Nova São Carlos. Em 2018, apenas 4 das 82 famílias entregam gêneros alimentícios ao PAA Municipal, número que não chega a 5% do total de famílias ali assentadas. Mais difícil é a situação das famílias acampadas no Capão das Antas. A maior parte delas consegue produzir na área ocupada, mas não possuem a DAP e por isso não podem fornecer para os programas de compras públicas, além disso, para a SMAA essas famílias não são produtores formalizados e não podem ser cadastrados.

As entregas costumam acontecer semanalmente, às segundas-feiras e seguem o planejamento de acordo com o que cada política específica. O diálogo entre os assentados no Santa Helena e a SMAA acontece por intermédio da Cooperativa de Trabalho e Assessoria Técnica, Extensão Rural e Meio Ambiente (AMATER), contratada pelas famílias para auxiliar nos trâmites burocráticos e planejamento dos programas. Além disso, as famílias se

organizam em uma associação que possui certificação orgânica, permitindo que eles recebam o acréscimo de 30% no valor dos alimentos entregues nos dois programas. Podemos agora observar o ambiente institucional de cada política.

4.2.2 Ambiente Institucional e comercialização do PAA

O município de São Carlos adere ao Programa de Aquisição de Alimentos em 2006. Em seus primeiros anos de implementação o programa disponibiliza uma parte de seu orçamento para adquirir alimentos dos agricultores familiares e outra parte para investir na infraestrutura necessária à aplicação do programa. A SMAA investe em *pallets*, caixas plásticas, balanças e outros materiais necessários à execução da política. Em 2013 o PAA passa pelo processo de reformulação estimulado pelo MDS e os antigos contratos de repasse que regulamentam a relação entre ministérios, prefeitura e agricultores é substituído pelos termos de adesão. São Carlos renova seu compromisso com o programa e adere ao programa com um contrato firmado até 2018. Em junho de 2018 a parceria é renovada.

A modalidade executada no município é a *Compra Direta com Doação Simultânea* que só permite que a aquisição dos agricultores familiares de forma individual, pelo termo de adesão. O diálogo entre o Grupo Gestor do PAA, coordenação federal do programa, e a Unidade Executora do programa no município, a SMAA, acontece através de um sistema de informação online chamado SIS-PAA. A Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento desenvolve um plano operacional anual e submete a proposta no SIS-PAA. Esse plano deve ser elaborado a partir das demandas da rede socioassistencial municipal e quando a proposta é aceita pelo GGPAA o recurso é empenhado pela escala federal. Cada beneficiário fornecedor cadastrado no programa recebe um cartão benefício onde pode realizar o saque dos valores empenhados.

É competência da SMAA realizar o cadastro dos beneficiários fornecedores e das unidades receptoras no SIS-PAA. Depois do cadastro realizado os fornecedores entregam os produtos, de acordo com o combinado com a SMAA, e emitem notas fiscais que especifiquem todos os produtos, quantidade de quilos, valor e data de emissão. A SMAA cadastra essas notas do SIS-PAA e o gestor responsável pelos programas no município faz o fechamento e aprovação das notas no sistema todo dia 15, para que o pagamento possa ser realizado até o dia 30 pela escala federal. O quadro abaixo organiza todos os atores envolvidos na execução do programa em São Carlos:

Quadro 9 – Atores envolvidos na implementação do PAA Municipal em São Carlos/SP

Função	Ator	Escala	Diálogo com outros atores
Unidade Gestora	Grupo Gestor do PAA (GGPAA).	Federal	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA).
Unidade Executora	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (SMAA).	Municipal	GGPAA; Fornecedores cadastrados no Banco da SMAA; rede socioassistencial; COMSEAN.
Agente Operador	Banco do Brasil.	Federal	GGPAA; fornecedores cadastrados.
Beneficiários Fornecedores	Conjunto de agricultores familiares cadastrados pela SMAA.	Municipal e regional	SMAA; rede socioassistencial.
Unidades Receptoras	Rede socioassistencial cadastrada no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) (25 entidades são beneficiárias).	Municipal	Fornecedores; SMAA; COMSEAN.
	Banco Municipal de Alimentos.	Municipal	Fornecedores; SMAA; COMSEAN.
	Unidade de Processamento.	Municipal	Fornecedores; SMAA; COMSEAN.
	Cozinha Piloto (que abastece os restaurantes populares na Vila Irene e na Cidade Aracy).	Municipal	Fornecedores; SMAA; COMSEAN.
Beneficiários Consumidores	Pessoas e famílias atendidas pela rede socioassistencial do município.	Municipal	Unidades receptoras.
Instâncias de Controle e Participação Social	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEAN).	Municipal	SMAA; unidades receptoras, beneficiários consumidores.
	Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).	Municipal	Unidades Receptoras.

Fonte: Elaboração própria.

Como a modalidade executada pelo município é a Compra com Doação Simultânea, também conhecida como PAA Municipal, o processo de doação também precisa ser registrado. As aquisições abastecem a rede socioassistencial municipal, composta por 25 entidades, três restaurantes populares, uma unidade de processamento e o Banco Municipal de Alimentos, criado em 2005. O programa adquire cerca de 7 toneladas de alimentos por semana e as distribui entre as entidades cadastradas no CMAS, os restaurantes populares do Santa Eudóxia, Cidade Aracy e Vila Irene a Unidade de Processamento⁴⁹ vinculada ao Departamento de Abastecimento e o Banco Municipal. Quando as entidades recebem as doações, o gestor municipal confirma esse recebimento no SIS-PAA e somente depois desse processo os pagamentos são liberados aos fornecedores.

⁴⁹ Essa unidade foi inaugurada em 2011 e processa alimentos entregues tanto pelo PAA como pelo PNAE. Entre as principais funções da unidade estão a transformação de frutas em polpas sem conservantes e a higienização de alimentos recebidos in natura.

A SMAA compreende que o Programa de Aquisição de Alimentos é mais flexível quanto à seleção de beneficiários fornecedores. Por não envolver chamadas públicas e contratos, como acontece no caso do PNAE, mais agricultores podem participar. A secretaria realiza o cadastramento dos produtores que tem interesse em participar do PAA desde que eles possuam a DAP, o CPF regularizado e que consigam emitir nota fiscal. Quando o município compreende que a quantidade de fornecedores cadastrados é suficiente para executar o programa, o cadastramento é encerrado. Os agricultores familiares do município de São Carlos são priorizados, a maior parte deles entrega alimentos à prefeitura desde o início do programa, mas mesmo assim existe a necessidade de abrir o cadastro a outros municípios da região. A SMAA estima que 70% das aquisições do PAA Municipal são realizadas de agricultores familiares estabelecidos em São Carlos⁵⁰.

Uma vez que os agricultores familiares estejam cadastrados no PAA Municipal de determinada localidade eles não podem acessar essa mesma modalidade em outros municípios. Em outras palavras, não é possível participar do PAA Municipal em mais de um município simultaneamente. Mas os beneficiários podem participar de mais de uma modalidade do programa, como por exemplo a modalidade Compra Institucional e o PAA Conab. Essa informação é importante para termos um panorama geral das possibilidades de comercialização através do PAA que se abre à população assentada no município. Em que pese o PAA seja executado na localidade desde 2006, as famílias assentadas só passam a acessar o programa em 2016. Desde então 10 famílias do Assentamento Rural Santa Helena e 4 famílias da Comunidade Agrária Nova São Carlos entregam alimentos à política.

Em 2017 a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) lança três editais de chamadas públicas através da modalidade Compra Institucional (PAA-CI) visando a aquisição de alimentos para abastecer o Restaurante Universitário (RU) da UFSCar. As famílias do Santa Helena conseguem concorrer em uma dessas chamadas como grupo informal e passam a entregar de forma parcelada seus alimentos ao restaurante. Em 2018, por intermédio da AMATER a Associação do Santa Helena consegue acessar a modalidade do PAA gerenciada pela CONAB. As entregas ainda não começaram, mas a previsão é que comecem agora em 2019. Essas modalidades não são executadas pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de São Carlos, mas ela compreende que a procura, por parte dos assentados, às outras modalidades do programa está diretamente relacionada ao trabalho que ela vem desenvolvendo com as famílias do Santa Helena e do Nova São Carlos.

⁵⁰ Dados apresentados pelo agente representativo da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento em entrevista que compôs parte da pesquisa.

O gestor municipal dos programas é também responsável pelo setor de apoio à agricultura familiar do município. Formado em Engenharia Agrônômica, desde 2015 é diretor da SMAA e compreende que a formação técnica é essencial para o envolvimento com essas políticas. O trabalho realizado pela SMAA com os assentados no Santa Helena e no Nova São Carlos tenta abarcar a questão da formação técnica e da comercialização. Por isso a prefeitura destaca sempre as parcerias com o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e as políticas públicas municipais voltadas para a comercialização, em especial as feiras. Essas iniciativas materializam a preocupação do município com a agricultura familiar e com um hábito alimentar mais saudável. Por conta dessa preocupação, diferente de outros municípios, a gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar também é realizada pela SMAA.

4.2.3 Ambiente Institucional e comercialização do PNAE

Em 2009 a Lei Nº 11.947 regulamenta que pelo menos 30% das aquisições realizadas pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar precisam ser feitas diretamente de agricultores familiares. Em 2010 o município de São Carlos passa a cumprir essa determinação. Para isso, a operacionalização do PNAE deixa de ser atribuição da Secretaria Municipal de Educação e passa a ser atribuição da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. O processo de compra pelo PNAE é compreendido como mais burocrático, por selar um contrato entre a entidade executora, a SMAA, e os fornecedores da agricultura familiar.

A divulgação da chamada pública é feita normalmente no mês de abril e segue as recomendações da Resolução Nº 4 de 2015, publicada pelo Conselho Deliberativo do FNDE, responsável pela escala federal do programa. Para especificar os gêneros alimentícios que serão adquiridos a SMAA realiza um levantamento em parceria com as nutricionistas responsáveis pelo cardápio. Os itens são definidos de acordo com a sazonalidade: as nutricionistas recebem uma tabela com todos os meses do ano e os produtos disponíveis em cada um deles, a partir disso elas constroem o cardápio, determinando a quantidade semanal e o que será adquirido em cada mês. Esse cardápio se transforma em um planejamento que é a base da chamada pública.

Para participar da chamada os grupos formais precisam estar habilitados a emitir nota fiscal eletrônica, estar com a DAP Jurídica⁵¹ regularizada, possuir o Cadastro Nacional de

⁵¹ A Declaração de Aptidão ao PRONAF é separada em três modalidades. A DAP Principal, que identifica os responsáveis por uma Unidades Familiar de Produção Rural. A DAP Acessória, que identifica os dependentes da DAP Principal, como a DAP Jovem que identifica filhos e filhas do responsável pela UFPA. Por fim a DAP

Pessoa Jurídica (CNPJ) e estatuto, além de apresentar certidões negativas da União, estados e município. Grupos informais precisam apresentar a DAP Física de todos os participantes, além de apresentar uma declaração assinada por todos dando poderes legais a um representante para assinar os contratos e aditamentos. Além disso cada produtor precisa estar com o CPF regularizado, emitir nota fiscal e estar com a DAP em ordem. Todas as categorias precisam entregar também um projeto de venda (que pode ser elaborado em parceria com a assistência técnica) e declarar que não ultrapassarão o limite de R\$ 20.000,00 por agricultor/ano/entidade executora e que todos os gêneros entregues são provenientes de suas propriedades. Em 2018 nenhum agricultor participou do PNAE individualmente no município. O quadro a seguir posiciona os principais atores envolvidos na implementação do programa em São Carlos.

Quadro 10 – Atores envolvidos na implementação do PNAE em São Carlos/SP

Função	Ator	Escala	Diálogo com outros atores
Coordenação	FNDE	Federal	SMAA; CAE.
Entidade Executora (EEx)	Secretaria de Agricultura e Abastecimento (SMAA).	Municipal	FNDE; CAE; nutricionistas; técnicos de ATER; fornecedores; consumidores.
Instância de Controle Social	Conselho de Alimentação Escolar (CAE).	Municipal	FNDE; SMAA; fornecedores; nutricionistas; técnicos de ATER.
Técnicos envolvidos	Nutricionistas contratados pela SMAA.	Municipal	SMAA, CAE, consumidores.
	ATER Municipal: para os agricultores familiares tradicionais.	Municipal	SMAA; agricultores.
	Assistência Técnica contratada pelo INCRA para os assentados de reforma agrária.	Federal	SMAA; agricultores.
	ATER contratada pelos assentados para auxiliar na burocracia do programa.	Municipal	SMAA, agricultores.
Fornecedores	Grupos formais e informais de agricultores familiares.	Municipal e regional	SMAA; nutricionistas; técnicos de ATER.
Consumidores	Alunos matriculados nas escolas municipais da rede pública de ensino.	Municipal	SMAA, nutricionistas; CAE.

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro critério de seleção dos projetos de venda é a localidade. Primeiro são selecionados os projetos provenientes do município, depois da região. Se existir a necessidade posteriormente vêm o estado e por último a União. Assentados de reforma agrária, populações tradicionais indígenas, quilombolas e ribeirinhas são priorizadas. O terceiro critério diz

Especial ou DAP Jurídica, que identifica empreendimentos rurais familiares que possuem CNPJ, como associações e cooperativas (BRASIL/SAFC, 2019).

respeito à produção: alimentos orgânicos se sobressaem a alimentos produzidos de forma convencional. Por último a categoria: grupos formais são selecionados primeiro, depois grupos informais e por último, agricultores de forma individual. No caso analisado a maior parte das aquisições se concentram no próprio município ou em municípios vizinhos. A principal exceção é a banana, que é fornecida da região do Vale do Ribeira. Entre os assentamentos, o único a acessar o PNAE é o Santa Helena. Eles fornecem ao programa como grupo informal e contam com o auxílio da AMATER para desenvolver o projeto de venda e levantar todas as documentações necessárias para concorrer ao edital.

Depois de selecionados os grupos que participarão do programa os contratos são firmados. A verba destinada a cada grupo é empenhada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. À medida que os alimentos vão sendo entregues as notas fiscais vão sendo emitidas. A SMAA precisa atestar que essas notas estão corretas e posteriormente elas são encaminhadas ao Secretário da pasta, que também precisa verificá-las e encaminhá-las ao setor de compras do FNDE. Esse procedimento se transforma em um processo administrativo que passa por mais dois setores: a contabilidade, onde a ordem de pagamento dessas notas é gerada, e a tesouraria, onde o pagamento é efetuado nas contas correntes cadastradas. Agricultores que fornecem individualmente e por grupos informais recebem o pagamento individualmente, enquanto grupos formais recebem o pagamento pela cooperativa ou associação e redistribuem de acordo com o que cada agricultor fornece.

O pagamento dos agricultores familiares que comercializam com o PNAE pode ser bastante demorado, por conta dos procedimentos necessários: as notas fiscais passam por cinco setores diferentes ao longo do processo. Essa demora na realização dos pagamentos é uma constante para as famílias assentadas no Santa Helena, que já chegaram a esperar quatro meses pela renda proveniente do programa. Mas existem outras questões importantes envolvendo a avaliação das políticas de compras públicas da agricultura familiar no município de São Carlos. O próximo tópico pretende explorá-las, a partir de três chaves de análise importantes: o que foi idealizado na concepção dos programas; a visão do gestor dessas políticas na escala local e; as percepções das famílias assentadas que fornecem alimentos aos programas.

4.3 Análise crítica do processo de implementação das compras públicas

A Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento compreende São Carlos como pioneiro no processo de implementação do PAA e do PNAE. Esse pioneirismo é entendido

como algo derivado do trabalho realizado pelo setor de apoio à agricultura familiar do município. Especialmente em relação ao Programa Nacional de Alimentação Escolar, o poder público municipal reforça que as taxas de aquisição de gêneros diretamente dos agricultores familiares ultrapassam sempre os 30% determinados em 2009. Ao observarmos os dados fornecidos pelo FNDE, organizados no quadro 10, percebemos de fato certa constância: com exceção de 2013 e 2015, anos de maior empenho orçamentário, as taxas de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar ultrapassam os 30%.

Quadro 11 – Recursos transferidos ao município de São Carlos para a execução do PNAE e porcentagem de aquisições da agricultura familiar

Ano	Valor total transferido (R\$)	Aquisições da agricultura familiar (R\$)	Percentual de aquisição de produtos da agricultura familiar
2011	R\$ 2.803.980,00	R\$ 1.050.727,70	37,47%
2012	R\$ 3.176.664,00	R\$ 1.335.557,24	42,04%
2013	R\$ 3.649.396,00	R\$ 1.060.031,37	29,00%
2014	R\$ 3.327.204,00	R\$ 1.463.641,09	44,00%
2015	R\$ 3.671.652,00	R\$ 926.939,59	25,00%
2016	R\$ 1.716.710,54	R\$ 546.697,48	31,85%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados fornecidos pelo FNDE.

O FNDE passa a divulgar esses dados somente em 2011 e os anos de 2017 e 2018 ainda não foram disponibilizados para consulta. De qualquer forma, esses resultados preliminares podem apontar a existência genuína de uma preocupação do poder público municipal com a aquisição de produtos da agricultura familiar. Mas, nos dois anos em que os recursos totais transferidos são maiores, 2013 e 2015, os índices de aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar caem. Basicamente, as aquisições não crescem em proporcionalidade ao orçamento, o que sustenta, de certa forma, o discurso do poder público municipal à respeito do suprimento das demandas do PAA e do PNAE: segundo a SMAA, a agricultura familiar municipal abastece 70% da demanda dos programas, sendo necessário buscar grupos e agricultores de outros municípios para chegar à demanda total.

A dificuldade em atingir o percentual mínimo de 30% nos anos em que o orçamento é maior pode ser justificada pela “dificuldade de encontrar agricultura familiar” em São Carlos. Curiosamente existem dois assentamentos rurais e um acampamento rural no município, mas a maior parte dessas famílias não acessa os programas por questões burocráticas, em especial a falta de formalização. Algo que parece contrariar o discurso de preocupação com a agricultura familiar no município, ou minimamente, mostrar uma certa preferência a um tipo de agricultura familiar “tradicional”. Esse é um primeiro gargalo institucional que

conseguimos identificar entre aquilo que é concebido pelas políticas e o que acontece na fase de implementação: as famílias que, pelo arcabouço jurídico legal do PAA e do PNAE, deveriam ser selecionadas por prioridade, na prática encontram resistências nas diferentes escalas da burocracia estatal para acessar os programas.

Observemos mais atentamente a situação das famílias acampadas na fazenda Capão das Antas: 92% das famílias integrantes do acampamento produzem. Cada família possui, em média, 7 ou 8 variedades produtivas e em todo o acampamento são cultivados 69 tipos distintos de vegetais e criadas 11 espécies diferentes de animais. Ainda, a produção das famílias não é voltada somente para o consumo próprio, mas também para o abastecimento de comunidade próxima: as famílias acampadas vendem de porta em porta no município de São Carlos e também nos próprios lotes, além de participarem de feiras e entregar em restaurantes da cidade.

No caso do Acampamento Capão das Antas, essas famílias não só demonstram grande organização e empenho na produção agropecuária, como também se tornam uma alternativa potencial para a questão do abastecimento de gêneros alimentícios em São Carlos e região (NUPER, 2016, p. 47).

Para escoar sua produção, as famílias se organizam e tentam galgar espaço nos ciclos curtos de comercialização são-carlenses, em especial as feiras que os reconhecem como produtores. Outra estratégia é a venda de porta em porta realizada por algumas famílias. Importante dizer que entre os gêneros alimentícios produzidos pelo assentamento se destacam não só os alimentos *in natura*, como também os pães, o açúcar e o mel. O acampamento Capão das Antas apresenta condições produtivas necessárias àqueles que pretendem comercializar para as compras públicas da agricultura familiar. A dificuldade não está na produção e sim no reconhecimento das famílias que ali vivem e trabalham como produtores formalizados. Temos aqui uma lacuna a ser explorada: o poder público municipal entende que aquelas famílias não podem participar do PAA e do PNAE por não serem agricultores familiares formalizados, pois, para serem considerados produtores formalizados eles precisam ter a DAP e os demais documentos necessários para a emissão de notas fiscais.

Essa lacuna é reflexo de descompassos presentes nas políticas agrárias voltadas para o desenvolvimento rural, em especial nos programas voltados à reforma agrária e a própria definição de agricultura familiar. Carvalho (2015) aponta que as definições à respeito de quem são considerados agricultores familiares são tema de debate. Esse debate é tão intenso que se faz necessário regulamentar oficialmente quem são os agricultores familiares, a partir da Lei Nº 11.326, de 24 de julho de 2006. A definição formal é necessária para pautar as

políticas públicas voltadas à agricultura familiar e constitui grande avanço à essas políticas, mas os trabalhadores rurais sem terra organizados em acampamentos rurais produtivos, como o Capão das Antas, ficam de fora dessa regulamentação. Retomemos os critérios necessários para possuir a Declaração de Aptidão ao PRONAF, regulamentados pela Portaria Nº 523, de 24 de agosto de 2018:

- I - possuir, a qualquer título, área de até 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda;
- III - auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e
- IV - ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar (DOU, 2018, Art. 4º).

O estabelecimento é compreendido pela resolução como a unidade territorial que está à disposição das famílias “sob as formas de domínio ou posse admitidas em lei” (DOU, 2018, Art. 2º). Silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, integrantes de comunidades remanescente de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, assentados de reforma agrária, beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e maricultores também são considerados agricultores familiares. Trabalhadores rurais sem terra organizados em acampamentos produtivos não, por realizarem atividades não “admitidas em lei”.

É preciso dizer que as famílias acampadas no Capão das Antas lutam por terra e reforma agrária na fazenda desde 2010, mas o processo se arrasta sem definições concretas: não se sabe se as famílias serão assentadas no local que ocupam ou se serão direcionadas a outras áreas. O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, responsável federal pelos processos de redistribuição fundiária e acompanhamento dos assentamentos criados, passa por desmanches recorrentes desde 2016⁵². As dificuldades passadas pelo órgão influenciam também os assentamentos rurais já constituídos.

Algo que pode ser perfeitamente verificado no Assentamento Rural Nova São Carlos que está, desde sua criação em 2008, sob responsabilidade do INCRA. Varison e Taver (2017) realizam um diagnóstico com 39 famílias moradoras da comunidade. Entre os entrevistados, 90% dos lotes apresentam produção agrícola e 92% apresentam produção pecuária: em relação à produção agrícola, 46% das famílias produzem para subsistência enquanto 44%

⁵² Em 2016 o Tribunal de Contas da União determina a paralisação das atividades de redistribuição de terra do INCRA para apurar irregularidades, que se estende até o ano seguinte. Como consequência dessa paralisação, no ano de 2017 nenhuma família foi assentada pelo Instituto (UOL, 2018). Em 2018 os recursos destinados ao órgão são drasticamente cortados e em 2019 as atividades são suspensas de novo por outra redução orçamentária.

produzem para subsistência e/ou comercialização; em relação à produção agropecuária 63% produzem para subsistência e/ou comercialização e 29% produzem apenas para subsistência.

Apesar de existir, a atividade produtiva do assentamento é limitada por dois fatores importantes: falta de água e dificuldade de acesso à crédito. Especialmente a questão da água é muito delicada. Em teoria todos os lotes deveriam ter o acesso garantido pelo INCRA, mas na realidade grande parte deles (33%) precisa ser abastecida por um caminhão pipa do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) de São Carlos.

Essa é talvez a questão mais preocupante de todas, uma vez que a água é essencial para toda e qualquer atividade dentro de uma área rural. Por conta disso, verificou-se que os lotes que recebem água do SAAE possuem menos produção agropecuária, enquanto que outros lotes que possuem poço particular ou ligação com os poços do INCRA tem produção maior. Não apenas produção de alimentos, mas os assentados têm muita preocupação na água que é usada para a dessedentação de animais, pois é uma quantidade consumida considerável (VARISON; TAVER, 2017, p. 35).

É possível que grande parte das dificuldades de produção e reprodução social enfrentadas pelas famílias do Nova São Carlos possam ser amenizadas se o diálogo entre o Instituto, empresas terceirizadas – que prestam serviços de ATER para o INCRA – e as famílias assentadas seja “mediado” por outros atores. Retomaremos isso adiante, mas algumas famílias do assentamento Santa Helena percebem que, de forma geral, o poder público só se volta à essa população na base da luta e pressão de entidades externas. A própria Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento enxerga o assentamento Nova São Carlos como mais “devagar”. Como essas famílias tiveram mais dificuldades no processo de regularização da DAP (que é realizado pelo INCRA) e menos participação nas atividades promovidas pela prefeitura, o poder público acaba por ignorar o assentamento, sem considerar que essas dificuldades podem estar diretamente relacionadas à ineficiência das políticas agrárias quando executadas nessa comunidade.

Mesmo diante desse contexto, 4 famílias conseguem comercializar seus produtos com o PAA. Esse fato é interessante pois aponta que, em que pese a dificuldade de formalização das famílias como produtoras possa ter ocorrido, na atualidade as famílias já têm acesso à DAP. Nesse sentido é mais possível que a quantidade reduzida de famílias que acessam o programa esteja mais relacionada ao impacto que a falta de água causa na atividade produtiva. Em outras palavras, o acesso às compras públicas é diretamente impactado pela ineficiência de outras políticas agrárias que deveriam garantir condições de produção e reprodução social aos assentados. Temos aqui outra lacuna observada: se existem famílias entregando para o PAA, por que elas não entregam também ao PNAE? Dois fatores influenciam isso

diretamente: o posicionamento (intencional ou não) do poder público municipal em relação à capacidade dos assentamentos em cumprir a burocracia exigida pelo programa e; a falta de acesso à uma assistência técnica que auxilie os assentados nas questões burocráticas que envolvem a participação nos editais do PNAE, em especial auxiliando a elaboração dos projetos de venda.

Essas dificuldades foram sentidas também pelo Santa Helena. As famílias que ali vivem enxergaram como saída a contratação da Cooperativa de Trabalho e Assessoria Técnica, Extensão Rural e Meio Ambiente para auxiliar o assentamento nas questões burocráticas necessárias à participação nos programas. Importante dizer que a situação desse assentamento é diferente do Nova São Carlos. Os problemas com a água, que já foram determinantes para a atividade produtiva do assentamento, na atualidade foram amenizados por pressão dos assentados e das organizações e entidades regionais que atuam no município. A questão principal do assentamento se torna menos a água e mais a comercialização de sua produção.

As famílias do assentamento rural Santa Helena apresentam dificuldades recorrentes de escoamento de sua produção (KHALIL, 2016). Desde 2015, momento em que essa dificuldade é externalizada aos parceiros do assentamento, algumas iniciativas se desenvolvem para solucionar o problema: as famílias passam a participar de feiras, as cestas de alimentos da Rede Agroecológica do Santa Helena passam a ser entregues semanalmente para um grupo de consumidores registrados e o assentamento pressiona o poder público municipal pela inserção nos programas de compra pública. Mas, mesmo depois de inseridos no PAA e no PNAE os assentados do Santa Helena ainda sentem a necessidade de procurar outros mercados institucionais. Assim, as famílias acessam outras modalidades do PAA que não estão diretamente vinculadas à gestão municipal. Em 2017 as famílias entregam alimentos ao Restaurante Universitário da UFSCar, pelo PAA – Compra Institucional e em 2019 se empenham em acessar o PAA executado pela CONAB.

As famílias têm buscado também, em conjunto com a assistência da AMATER, outros editais do PNAE em municípios próximos à São Carlos. Algumas delas participaram da chamada pública do município de Itirapina e agora estão aguardando a publicação do edital em Ribeirão Bonito. Essa movimentação em busca de outras formas de acessar as compras públicas indica que esses assentados estão organizados para entregar e atender diferentes burocracias contratuais. Nesse sentido, no caso do Santa Helena, a burocracia não é a questão central que impede uma plena realização das compras institucionais no âmbito municipal. Se

abre aqui uma terceira lacuna importante a ser verificada: é possível que a busca desses assentados por outras modalidades de compra institucional, que não envolvam diretamente o poder público municipal, estejam relacionadas às dificuldades no diálogo com a SMAA?

O poder público municipal responderia não a essa indagação. Como já mencionamos, a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, responsável pela implementação e gestão dos programas de compras públicas em São Carlos, se propõe a realizar um trabalho sério com a agricultura familiar no município. Existe a preocupação em capacitar essas famílias do ponto de vista técnico, em parceria com o SENAR, e de criar ambientes de comercialização, através da rede de feiras organizadas pela Secretaria (Feira da Praça XV, do Kartódromo, da Praça Brasil, do Santa Felícia, do Parque do Bicão, do Santa Marta, Feira Orgânica⁵³). A tentativa é contemplar agricultores familiares tradicionais, agricultores de reforma agrária, produtores convencionais e produtores orgânicos. Todo esse trabalho é entendido como possível por conta da divisão de apoio à agricultura familiar do município, que conta com um quadro técnico especializado, com conhecimento à respeito da produção agrícola. Existe um entendimento explícito por parte dessa divisão: quando técnicos estão envolvidos na execução de políticas públicas elas funcionam melhor.

Idealmente, a formação técnica é o que permite aos gestores compreender as dificuldades que o agricultor pode enfrentar, é o que permite que a SMAA ofereça assistência técnica aos produtores⁵⁴ e pense no planejamento das entregas de acordo com a sazonalidade. Além disso, como o trabalho realizado pela secretaria pretende também impactar os consumidores, o conhecimento técnico é essencial para garantir uma produção de qualidade, seja para famílias que produzem alimentos orgânicos, seja para famílias que utilizam agrotóxicos. Para o setor de apoio à agricultura familiar, ter a possibilidade de observar na prática o conhecimento adquirido é muito importante. Eles constatam uma melhora crescente na agricultura familiar do município, especialmente pelo retorno dado à secretaria por alguns agricultores, que conseguiram retomar as atividades agrícolas e estabilizar sua renda, enxergando as ações da SMAA como essenciais para isso.

Mas esse envolvimento do poder público municipal contempla apenas uma parcela dos agricultores familiares do município, aqueles que são compreendidos como “tradicionais”.

⁵³ Que acontece na praça dos Voluntários, em frente ao Mercado Municipal de São Carlos.

⁵⁴ Importante dizer que a SMAA fornece assistência técnica para os agricultores considerados “tradicionais”, aqueles que trabalham em terras herdadas das famílias ou adquiridas por conta própria. No caso de assentados de reforma agrária a ATER é realizada por empresas terceirizadas contratadas pelo INCRA. A divisão entre agricultores “tradicionais” e agricultores de reforma agrária não é explicitada. Mas está presente no discurso do representante do poder municipal responsável pelas compras públicas da agricultura familiar.

Para parte da população que vive nos acampamentos e assentamentos rurais de São Carlos, o diálogo com a prefeitura é, no mínimo, turbulento e por muitas vezes, inexistente. A comunidade percebe que quando o diálogo é exercido por outros mediadores, a prefeitura acaba sendo menos resistente às suas necessidades e demandas. Essa percepção é perfeitamente compreensível ao observamos o posicionamento da prefeitura a respeito das famílias acampadas Capão das Antas, por exemplo. O poder público tenta incessantemente retomar a área da fazenda sem se preocupar com as famílias que ali estão desde 2010, ignorando pareceres do ministério público e do judiciário sobre procedimentos que deveriam ser realizados para garantir dignidade aos acampados (NUPER, 2016). É perfeitamente compreensível também quando olhamos o posicionamento do poder público em relação ao assentamento Nova São Carlos, que tende à invisibilizar a comunidade, a compreendendo como mais “lenta” em seu desenvolvimento sem compreender os problemas estruturais passados pelo assentamento.

É compreensível quando observamos as atitudes dos técnicos da SMAA em relação ao assentamento rural Santa Helena, onde, como vimos, o acesso aos programas de compras públicas da agricultura familiar só acontece em 2016, por forte pressão do assentamento e seus parceiros que desde os anos anteriores trabalham para que os canais de escoamento da produção sejam abertos. A fim de responder essa pressão, o poder público municipal se propõe a dialogar com as famílias do Santa Helena em uma reunião. Nessa reunião, a prefeitura expõe uma série de fotos e vídeos dos lotes dos assentados que destacam somente áreas de pastos e lugares onde não existem lavouras.

A percepção das famílias sobre o acontecimento: a Secretaria busca justificar a resistência em inserir os agricultores do Santa Helena nos programas de compra pública pela falta de produção enquanto eles estão perdendo canteiros de hortaliças e verduras por não possuírem canais de comercialização. A SMAA privilegia os produtores tradicionais e encontra formas de barrar os agricultores da reforma agrária. As famílias assentadas deixam a reunião indignadas e passam a publicizar o acontecido para a Economia Solidária, para a Câmara Municipal de São Carlos, para as entidades e coletivos que atuam no assentamento. A pressão continua e somente depois da interferência dos técnicos do Instituto BioSistêmico (IBS), empresa contratada pelo INCRA para realizar a assistência técnica e extensão rural nos assentamentos do município, junto à SMAA é que finalmente os assentados conseguem acessar o PAA.

O acesso ao PNAE só acontece no ano seguinte, em 2017, em caráter temporário, segundo o poder público municipal, um teste para verificar se as famílias dão conta das demandas do programa. Desde então o Assentamento Rural Santa Helena entrega seus produtos anualmente tanto ao Programa de Aquisição de Alimentos quanto ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. Mas a relação entre a Secretaria de Agricultura e Abastecimento e as famílias assentadas se desgasta tanto que é preciso que um corpo técnico atue como mediador dos conflitos. A situação até aqui exposta nos permite identificar dois gargalos institucionais presentes no processo de implementação das compras públicas da agricultura famílias no município de São Carlos.

O primeiro gargalo institucional diz respeito à necessidade de contratação de uma cooperativa de ATER para realizar o diálogo com o poder público municipal e auxiliar nas questões burocráticas que envolvem o programa. A lacuna que aqui se abre: se o INCRA é responsável por garantir que os assentados tenham acesso à assistência técnica porque ela não auxilia as famílias nas questões relativas à comercialização? Mesmo que os técnicos da IBS tenham exercido papel importante no diálogo com a SMAA no momento em que o assentamento Santa Helena passa a acessar o PAA, depois disso a ATER institucional deixa de auxiliar essas questões. Em um primeiro momento o diálogo passa a ser com uma assentada formada em Engenharia Agrônoma pela UFSCar, posteriormente, a AMATER passa a ser a responsável por fazer reuniões com os assentados, organizar a logística das entregas, organizar as questões burocráticas, procurar novos editais de compras públicas dos municípios da região e trocar informações com gestor municipal dos programas de compra pública. Em suma, o gargalo institucional aqui identificado é a ausência de ATER institucional e tem como consequência a necessidade de contratação de outros técnicos para realizar parte do trabalho de assistência técnica e extensão rural com o Santa Helena.

É preciso apontar que, independentemente de qual ATER estivermos falando, o fato de que técnicos precisem estabelecer o diálogo com o poder público municipal reforça uma concepção intrínseca ao setor de apoio à agricultura familiar: a negativa dos saberes e experiências das famílias assentadas e, em função e decorrência disto, a dificuldade de diálogo entre poder público e camponeses em São Carlos. O poder público municipal se dispõe a falar com engenheiros agrônomos, empresas e cooperativas de ATER, grupos de pesquisa e extensão universitários, mas quando tenta se comunicar com as famílias assentadas assume a postura daquele que detém o conhecimento técnico e atribui aos agricultores a posição da ignorância. Os próprios assentados percebem esse movimento e entendem a

necessidade de estabelecer contato com outros atores políticos que respeitem suas vivências para que suas demandas sejam atendidas, em uma consciente estratégia de garantia de reprodução social e material. Esse é justamente o segundo gargalo institucional identificado: a pressão de atores externos àqueles envolvidos nos programas de compras públicas é essencial para que as políticas sejam executadas.

A principal condicionalidade exigida dos camponeses que pretendem fornecer alimentos para o PAA e o PNAE é a Declaração de Aptidão ao PRONAF. Quando observamos o caso do acampamento Capão das Antas a dificuldade institucional de acessar a política é quase incontornável: essas famílias não possuem a DAP. No caso do assentamento Nova São Carlos, a formalização é um problema menor que a falta de água. No caso do assentamento Santa Helena, as famílias possuem DAP regularizada e produção que precisa ser comercializada, mas tem dificuldades de acessar políticas que desde a década passada são executadas no município. Outra lacuna que precisa ser melhor investigada se abre aqui: se as famílias cumprem as condições exigidas pelos programas porque tem tanta dificuldade de acessá-los? Talvez a resposta possa ser dada por algo que as famílias do assentamento também já perceberam: a preferência dada pela SMAA aos agricultores familiares tradicionais, que não se envolvem com a luta pela terra. Produtores que tem propriedade privada, máquinas particulares, que trabalham com a agricultura convencional e que recebem um tratamento melhor por parte da Secretaria. Aos assentados e acampados do município a alternativa é buscar outros atores sociais e políticos que consigam somar na pressão pelo atendimento de suas necessidades.

As mesmas famílias que lutam por terra precisam também lutar pelo acesso à outras políticas agrárias. E quando conseguem finalmente acessá-las acabam encontrando um novo conjunto de problemas, aqueles relacionados à execução dos programas. Uma das principais lacunas identificadas na implementação das compras públicas em São Carlos evidencia bem isso: quilos de alimentos são perdidos antes das entregas serem realizadas. Tanto a SMAA quanto as famílias assentadas sinalizam esse fato. No caso da Secretaria o momento propício à perda acontece no período posterior ao recebimento dos alimentos pelo Banco Municipal de Alimentos e anterior à distribuição para a rede socioassistencial municipal e escolas. Nesse trâmite operacional, entre recebimento e entrega para entidades e unidades receptoras alguns

alimentos podem ser danificados ou até mesmo perecer. Mas a maior parte das perdas acontece antes da entrega, quando a responsabilidade pelos alimentos ainda é do produtor⁵⁵.

Para a SMAA essa é uma questão inerente à agricultura, as variáveis climáticas podem influenciar diretamente a produção. A leitura feita é que em algum momento as grandes chuvas, ou o período de seca, ou a intensidade do sol, ou a variação de temperatura acabam por interferir na atividade produtiva, em especial na produção de legumes, folhas e verduras, que são mais sensíveis. Como consequência desse fator duas coisas podem acontecer: os produtores podem não ter produtos para entregar ao programa e; os alimentos podem não estar dentro dos padrões de qualidade estipulados. No segundo caso, os alimentos não são aceitos pela Secretaria.

Algo que escapa à concepção dos técnicos do setor de apoio à agricultura familiar é que em determinados momentos os problemas enfrentados pelos agricultores não dizem respeito só à sazonalidade. Especificamente no caso do PNAE, existe um calendário de entregas e quantidades a ser cumprido desenhado a partir do cardápio estipulado pelas nutricionistas. Se em determinado momento um agricultor não conseguir entregar um dos produtos no tempo estipulado pela chamada, ele não poderá entregar esse produto no futuro.

Um exemplo pode ilustrar o argumento anterior: pelo contrato estabelecido, uma família deveria entregar ao programa 100 quilos de berinjela. Por conta das variações climáticas ela entrega apenas 70 quilos e fica devendo ao programa 30 quilos. A família já comercializou os outros legumes produzidos no mesmo tempo agrícola que a berinjela e que poderiam a substituir. É necessário então semear um novo canteiro de berinjela para que a família complete a entrega ao programa. Mas o inverno chega e a planta para de crescer, berinjelas gostam do calor característico dos climas tropicais, portanto, só voltarão a se desenvolver quando a primavera chegar. Quando as berinjelas estão finalmente prontas para serem entregues de acordo com os padrões de qualidade especificados pelo PNAE, o cardápio já está em outro tempo agrícola e a berinjela não é mais aceita. A família terá que escoar os 30 quilos restante por outras formas de comercialização.

Se um dos principais motivos para que as famílias acessem o programa é a dificuldade de escoar a produção, muito provavelmente essa família encontrará dificuldade para comercializar o restante do produto. Nesse sentido podemos enxergar mais um gargalo institucional presente na implementação das compras públicas no município, em especial no PNAE: o engessamento do cardápio gera dificuldades adicionais em função não só da

⁵⁵ De acordo com a Secretaria de Agricultura e Abastecimento de 2 a 5% dos alimentos são perdidos. De acordo com os assentados, a maior parte das famílias do Santa Helena já perdeu alimentos.

sazonalidade, mas também das características da produção agrícola assentada. Essa produção tem um tempo e um resultado diferente da produção convencional e a inflexibilidade do cardápio não considera essa questão, algo que leva a perdas que poderiam ser evitadas se o planejamento respeitasse de fato a imprevisibilidade. As perdas são um dos elementos que precisam ser melhor observados por parte do poder público municipal, essa observação permitiria pensar em estratégias melhores de desenvolvimento do cardápio que levassem em consideração não só o conhecimento dito técnico, do tempo agrícola, mas também a realidade da produção agroecológica.

Depois que passamos pela etapa da entrega, na qual as perdas acontecem, a implementação das políticas não é caracterizada apenas por lacunas e gargalos institucionais. O preço praticado pelos programas é um dos pontos altos das políticas para os assentados. O valor dos produtos é estipulado pela Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento e está acima da média do preço praticado por outras formas de comercialização. Embora os preços do Programa de Aquisição de Alimentos sejam mais baixos que os do PNAE, a maior parte das famílias assentadas recebem o adicional de 30% por entregar produtos orgânicos. Em relação aos valores praticados pelo PNAE, mesmo sem o adicional de 30% para produtos orgânicos os preços já estão acima da média. O que pode evidenciar uma preocupação do poder público municipal em garantir que os fornecedores dos programas, sejam eles agricultores familiares “tradicionais” ou de reforma agrária, convencionais ou agroecológicos, consigam de fato enxergar nas compras públicas um incentivo real à comercialização.

Em que pese os preços praticados pelo PAA⁵⁶ sejam menores, a agilidade dos pagamentos é algo que agrada os fornecedores. Essa agilidade é consequência do processo de informatização do programa. Como o cadastramento das notas e das entregas é realizado virtualmente pelo SIS-PAA o processamento das informações é mais rápido, possibilitando que os pagamentos sejam realizados mensalmente. Diferentemente, no Programa Nacional de Alimentação Escolar o pagamento dos fornecedores só é possível depois de um trâmite burocrático relativamente extenso, o que causa certa inconstância nos pagamentos. Destacamos aqui mais um gargalo institucional identificado no PNAE: a instabilidade nos pagamentos que acaba por afetar diretamente a renda e estabilidade das famílias. Os assentados do Santa Helena já chegaram a ficar quatro meses esperando o pagamento do

⁵⁶ Uma questão que precisa ser melhor estudada é a diferença entre preços do PAA e do PNAE. Não conseguimos identificar a origem dessa diferença, uma vez que os preços do PNAE deveriam ser baseados no PAA.

programa e o desconforto é evidente, afinal, a maior parte das obrigações financeiras e contas, sejam particulares, sejam relacionadas à produção dos lotes, vence mensalmente.

O problema no pagamento, aliado às dificuldades de diálogo com o poder público municipal, reforçam ainda mais a busca das famílias assentadas por novos mercados institucionais. Mas a própria possibilidade de fornecer para outras modalidades e entidades executoras configura por si só um avanço nos programas de compras públicas da agricultura familiar. Abrem-se novas possibilidades reais de comercialização e, por consequência, mais alternativas possíveis às famílias assentadas para garantirem sua produção e reprodução social.

Por fim, podemos falar a respeito das concepções presentes na formulação do PAA e reformulação do PNAE: as preocupações com a segurança alimentar e nutricional das populações em vulnerabilidade social e o fortalecimento da agricultura familiar. Se observássemos apenas as concepções e discursos do poder público municipal poderíamos facilmente deduzir que esses programas cumprem o que se propuseram a fazer. As entregas seguem planejamentos baseados em um cardápio balanceado e a prefeitura municipal se preocupa em incentivar a agricultura familiar no município. Do ponto de vista da literatura, esses programas se configuram como iniciativas inovadoras tanto pelo seu desenho como pelo referencial político que trazem (SAMBUICHI et al, 2014; GRISA 2012; GRISA; CALDAS; AVILA, 2018). O Brasil é pioneiro em políticas públicas que aliam a preocupação com segurança alimentar e nutricional e fortalecimento das demandas da população camponesa, sistematicamente apagadas pelo agronegócio. Mas a chave de entendimento de segurança alimentar presente na concepção dessas políticas está relacionada somente ao acesso/ausência de alimentos. A preocupação com garantia à uma alimentação adequada, que seja produzida de modo saudável e que leve em consideração questões culturais e locais (GOMES JÚNIOR, 2007) é expressada entre os assentados.

Do ponto de vista da implementação, é preciso estar atento sobre quem são os produtores tidos como agricultores familiares nos municípios e como organizam sua produção. A percepção das famílias assentadas, admitida no presente trabalho, é que existe um caminho longo até que os ideias dos programas sejam cumpridos efetivamente no município de São Carlos. Primeiro porque a agricultura convencional, aquela que utiliza agrotóxicos e sementes modificadas geneticamente, está presente entre a maioria dos fornecedores. Segundo porque aquelas famílias que estão na margem, como é o caso das populações acampadas e assentadas de reforma agrária, ainda encontram resistências

fortíssimas para acessar o programa, seja por questões formais, seja por dificuldades impostas pelo próprio poder público municipal.

4.4 Síntese da seção

Como vimos ao longo desta seção, o processo de implementação das compras públicas da agricultura familiar sofre influências diretas do ambiente institucional em que está inserido. Por isso é preciso compreender como o poder público municipal se relaciona com os diversos atores políticos e sociais envolvidos nesta etapa. É essa observação que nos permite apontar a articulação de escalas envolvida nas políticas. Em outras palavras, é assim que conseguimos entender como as políticas formuladas em escala federal são executadas na escala local, levando em consideração nosso recorte de pesquisa: as populações acampadas e assentadas do município de São Carlos.

Para realizar tal tarefa, o primeiro exercício a ser feito é captar a habilidade que o Estado – a escala federal – possui para identificar problemas estruturais a serem resolvidos e definir soluções através do desenvolvimento de políticas públicas. O conceito de capacidade estatal diz respeito a essa habilidade. Na literatura brasileira, as capacidades estatais são divididas em técnico-administrativas, que se referem à capacidade da burocracia estatal orientar ações voltadas à implementação de políticas, e capacidades políticas, que dizem respeito à forma como a burocracia estatal diálogo com os diversos atores envolvidos em uma política pública (PIRES; GOMIDE, 2014).

Desde o período de redemocratização o Estado brasileiro passa a ter que fortalecer suas capacidades estatais a fim de garantir um diálogo efetivo na implementação de políticas públicas. Algo que é diretamente sentido nas políticas públicas voltadas ao rural. Desde os anos 1980 esse subsistema se modifica e, especialmente a partir dos anos 2000 uma série de recursos institucionais, políticos e financeiros passam a ser mobilizados pelo Estado, a fim de dar conta das demandas das populações camponesas. É nessa perspectiva que as capacidades estatais voltadas ao desenvolvimento rural se aprimoram, e além das capacidades institucionais (ou técnico-administrativas) e políticas, uma outra variável, as capacidades financeiras passam a ser mobilizadas. Os programas de compras institucionais da agricultura familiar são fruto do fortalecimento dessas capacidades. O Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação escolar nascem do diálogo entre Estado e sociedade civil e ao longo de sua existência vem colocando em cheque as capacidades estatais para sua execução. Os programas são frágeis quanto as capacidades financeiras, além disso as

capacidades institucionais e democráticas passam por testes constantes no processo de implementação na esfera local (GRISA et al, 2017).

As capacidades estatais são diretamente influenciadas pelos arranjos institucionais específicos de cada política, pois são eles que coordenam a implementação dos programas na escala municipal: eles determinam as normas, pelo arcabouço jurídico-legal que os sustenta, e a participação de diferentes atores políticos no processo. Entendemos a implementação como a aplicação do que foi planejado na escala federal, o referencial da política, no ambiente em que será executada, a escala local. O processo de implementação envolve o arranjo institucional específico de cada política e as regras informais seguidas pelos envolvidos nas políticas no local. Em outras palavras, a implementação das políticas é influenciada pelo ambiente institucional da escala local.

Realizamos assim o exercício de compreender a articulação de escalas: saímos do federal, as capacidades estatais de implementação das compras públicas, e chegamos no local, o ambiente institucional das compras públicas no município de São Carlos. Como o ambiente institucional envolve não só as regras formais como também as ações e concepções dos atores envolvidos com determinada política na escala local, torna-se importante compreender o contexto agrário em que o município está inserido. Por isso a recuperação sobre a questão agrária são-carlense é importante: a capital nacional da tecnologia encoberta a presença do agronegócio e da luta pela terra. Mas a questão agrária existe em São Carlos e influencia diretamente o ambiente institucional do PAA e do PNAE.

A partir desse ambiente podemos avaliar o processo de implementação das políticas a partir do nosso recorte: a população acampada e assentada. Nesse sentido, uma leitura crítica do processo é realizada e cinco gargalos institucionais são identificados. O primeiro diz respeito à resistência encontrada pelas famílias acampadas e assentadas em acessar os programas de compras públicas por conta de resistências nas diferentes escalas da burocracia estatal. O segundo trata da ausência de ATER institucional que faz com que um grupo de assentados fornecedores dos programas tenha que contratar uma cooperativa que fornece assistência técnica para auxiliar o assentamento Santa Helena. O terceiro aborda a necessidade de existirem atores externos pressionando o poder público municipal para que os assentados acessem as compras públicas. Um quarto gargalo aponta como o engessamento do cardápio do PNAE gera dificuldades à produção assentada. Por fim, o quinto diz respeito à instabilidade dos pagamentos do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Diante da avaliação do processo de implementação das políticas de compras públicas da agricultura familiar percebemos que as ideias e concepções presentes na formulação dessas políticas em escala federal – preocupações com segurança alimentar e nutricional de populações vulneráveis e fortalecimento da agricultura familiar – tem um longo caminho até serem efetivamente praticados na escala local. As capacidades estatais de implementação das políticas públicas aqui estudadas precisam avançar muito para que a articulação de escalas não influencie de forma negativa o processo de implementação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No início desse trabalho nos propusemos a realizar uma reflexão sobre as políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural a partir do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Essas políticas de compras públicas da agricultura familiar se transformaram em referências internacionais e são pioneiras por terem aliado as preocupações com segurança alimentar e nutricional e o fortalecimento da agricultura familiar em um desenho que envolve a articulação entre as diferentes escalas de poder. Elas são pensadas em escala federal e implementadas de forma descentralizada, por estados e municípios. Mas a possibilidade de surgimento desse tipo de iniciativa só é possível pelo fortalecimento, no período de redemocratização, de atores que modificam o subsistema de políticas públicas voltadas o campo.

A trajetória das políticas que se preocupam com rural é caracterizada por, pelo menos, duas concepções concorrentes: de um lado as políticas agrícolas, que dominam o subsistema desde os anos 1960, fortemente bancadas pelo Estado, baseadas nos princípios da revolução verde e modernização agrícola e, de outro, as políticas agrárias, que se originam nas reivindicações dos movimentos sociais camponeses a partir dos anos 1980 e 1990 e compreendem que o desenvolvimento rural deve respeitar as diversidades locais e regionais, com foco não apenas na produção em si mas, também, em quem produz e como produz.

Desde que as políticas agrárias se consolidaram, especialmente a partir dos anos 2000, uma dificuldade se apresentou: como romper com a lógica produtivista característica das políticas agrícolas e parar de reproduzir programas que tentem apenas inserir os camponeses nas cadeias produtivas convencionais? O Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação escolar se apresentaram como possibilidades disso. Em tese, essas políticas mobilizam em seus desenhos outras dimensões esquecidas pela lógica produtivista, o que pode não acontecer na prática.

Tornou-se necessário observar a etapa de implementação das compras públicas da agricultura familiar, a fim de entender como a escala federal e o poder público municipal atuam no processo. Este exercício foi essencial para responder a primeira parte de nosso objetivo duplo, que pretende compreender como as políticas agrárias federais, especificamente as compras públicas da agricultura familiar, se relacionam com o poder municipal local. Verificamos que essa relação se dá a partir da articulação entre o arcabouço jurídico-legal e o arranjo institucional, que compõem a dimensão normativa de cada política

específica, e o ambiente institucional da escala local, caracterizado não só pelas regras normativas, mas também por aspectos cognitivos e regras informais que se modificam de acordo com os atores envolvidos no processo de implementação.

Do ponto de vista da dimensão normativa, o desenvolvimento das políticas de compras públicas da agricultura familiar pôde ser sintetizado em cinco marcos importantes. O primeiro foi a própria criação do Programa de Aquisição de Alimentos, em 2003. O segundo foi a inclusão dessa modalidade de compra no Programa Nacional de Alimentação Escolar, em 2009. O terceiro foi a criação, em 2011, da modalidade de compra institucional no PAA. O quarto marco se referiu à mudança nas diretrizes de atuação do PAA, quando o MDS passou a ser protagonista do GGPA em 2013 e, por fim, no mesmo ano, o último marco consistiu na reformulação da regulamentação normativa do PNAE.

Mas a etapa da implementação envolve também a escala local. Importante dizer que os aspectos cognitivos e regras informais interferem diretamente na execução dos programas. Valadares e Souza (2015) identificaram que o PAA, em que pese tenha sido influenciado em sua criação concepções diferentes da lógica produtivista, na prática costuma se preocupar somente com o fomento econômico, ignorando a dimensão social. Enquanto no PNAE o desafio é anterior, consiste em consolidar a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar em um programa que garante isso pela dimensão normativa, mas, na prática, tem dificuldades para cumprir a meta estipulada em 30% (MACHADO et al, 2018).

Nem sempre o referencial de política pública, desenhado pelo arcabouço jurídico-legal e o arranjo institucional, se efetiva na etapa da implementação. Em cada localidade a política assume diferentes formas de implementação, de acordo com o contexto político e social em que está inserida, de acordo com as diferentes ideias e concepções dos gestores, do poder público, dos técnicos, basicamente, dos atores envolvidos na etapa. Os marcos legais, consolidados nos arranjos institucionais, e as regras informais, percebidas nas práticas dos atores, se influenciam mutuamente configurando um ambiente institucional diferente em cada localidade. O processo de implementação acontece neste ambiente e é influenciado por ele.

Por isso, examinamos a implementação das políticas públicas na escala local. Assim percebemos qual o grau de capacidade estatal que esses programas possuem para que, mesmo com a influência do ambiente institucional, as políticas sejam implementadas minimamente de acordo com as concepções presentes na etapa da formulação. A articulação de escalas de poder se fez presente: aquilo que é planejado na escala federal pode limitar ou não o processo na escala local, a depender da intensidade das capacidades estatais para executar cada política.

No caso das compras públicas da agricultura familiar, as capacidades financeiras, institucionais e democráticas são baixas, permitindo que o ambiente institucional tenha muita influência no processo de implementação (GRISA et al, 2017).

Observar o ambiente institucional do PAA e do PNAE em São Carlos nos permitiu realizar três apontamentos: primeiro, em consonância com a percepção de Valadares e Souza (2015) no município estudado o PAA segue a lógica de fomento estritamente econômico. Não só pela legislação que regulamenta apenas termos de adesão individuais, mas também pela forma que a Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento gerencia o programa: muito mais como uma forma de melhorar a renda dos produtores e o escoamento da produção do que como uma iniciativa que visa promover o desenvolvimento rural em outras dimensões. Segundo, em consonância com as percepções de Machado et al (2018) que um dos grandes desafios do PNAE é cumprir e ampliar a aquisição de produtos da agricultura familiar, existe, por parte do poder público municipal o entendimento de que a agricultura familiar são-carlense não é suficiente para cumprir a demanda dos programas. Por último, o poder público municipal parece ter dificuldades para reconhecer a população camponesa em sua diversidade, especialmente acampados e assentados de reforma agrária.

Analisar o processo de implementação das compras públicas em São Carlos a partir do ambiente institucional em que elas estão inseridas foi essencial ao cumprimento da segunda parte de nossos objetivos, que visava apreender o diálogo entre o poder público municipal e os acampados e assentados no município. A partir da avaliação do processo a resposta nos ficou evidente, o diálogo é perpassado pela conflitualidade, identificada a partir de cinco gargalos institucionais: resistência nas diferentes escalas da burocracia estatal; contratação de uma cooperativa de ATER para conversar com a prefeitura municipal; necessidade de intervenção de atores externos para que o poder público municipal se volte à população acampada e assentada; o engessamento do cardápio que desconsidera a produção assentada e; instabilidade nos pagamentos.

A partir da experiência das compras públicas aqui explorada nos ficou evidente que o poder público municipal tende a dificultar o acesso das comunidades de trabalhadores rurais sem terras e assentados de reforma agrária às políticas que são formuladas, em escala federal, para a categoria camponesa. Nesse sentido, a conflitualidade está presente não só na existência materializada da luta pela terra no município, dada pelo acampamento Capão das Antas, como também pelas dificuldades enfrentadas pelos assentados no Nova São Carlos e no Santa Helena para dialogarem com a SMAA, confirmando nossa hipótese principal. Se por

um lado o poder público municipal criou mecanismos próprios de desenvolvimento rural, como a rede de feiras organizadas pela prefeitura, por outro ele dificulta o processo de implementação de políticas federais que visam amenizar as dificuldades de produção e reprodução social do campesinato, confirmando nossa hipótese secundária.

Em que pese a avaliação da implementação do PAA e do PNAE no município de São Carlos possa nos deixar pessimistas, precisamos ressaltar que esse processo é importante justamente para identificar pontos a serem melhorados, tanto em escala federal quanto local. Essas políticas são concebidas em um contexto político permeado pelas tentativas de superação da fome e miséria e pela tentativa de atender as demandas históricas da população camponesa. São iniciativas que visam responder as preocupações com segurança alimentar e nutricional de populações em vulnerabilidade social e fortalecimento da agricultura familiar, envolvendo o Estado como principal promotor de um desenvolvimento justo, através das compras públicas. Essa associação tem tanto potencial de transformação que mesmo em ambientes institucionais não favoráveis à população camponesa seus impactos são sentidos. Os próprios assentados do município de São Carlos enxergam esse potencial e entendem que se os programas fossem bem executados eles resolveriam a vida da comunidade.

Depois de realizarmos essa pesquisa, visitarmos e conversarmos com assentados e agentes institucionais, podemos dizer que o Programa de Aquisição de Alimentos e o Programa Nacional de Alimentação têm um longo caminho até que cumpram os objetivos presentes em sua concepção – a garantia da segurança alimentar e nutricional e o fortalecimento da agricultura familiar – em São Carlos. Afirmamos isso por observar a posição adotada pelo poder público municipal em relação às compras públicas: fortalecimento daqueles agricultores familiares “tradicionais” que mais se aproximam das grandes produções convencionais, que usam agrotóxicos e veem as compras públicas como mais uma alternativa de comercialização e; invisibilização da comunidade dos acampamentos e assentamentos rurais do município, que produzem alimentos agroecológicos, e entendem as compras públicas como possibilidades reais de amenizar suas dificuldades materiais. As compras públicas da agricultura familiar em São Carlos são operacionalizadas a partir da lógica agrícola, focando na produtividade dos agricultores e se descolando de outras dimensões da vida social presentes na concepção do PAA e reformulação do PNAE. Ainda, os descompassos entre formulação, na escala federal, e implementação, na escala local, nos evidenciam que as capacidades estatais de execução desses programas também precisam ser fortalecidas.

REFERÊNCIAS

BACCARIN, J. G. TRICHES, R. M. TEO, C. R. P. A. SILVA, D. B. P. *Indicadores de Avaliação das Compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar no Paraná, Santa Catarina e São Paulo*. Piracicaba: Revista de Economia e Sociologia Rural, vol. 55, n. 01, p. 103-122, janeiro a março de 2017.

BARCELOS, M. *Políticas públicas como processos sociais: imagens, crenças e subsistemas na construção da política de silvicultura no Rio Grande do Sul – 2004/2009*. 36º Encontro Anual da ANPOCS, GT 29, 2012.

BCB. Banco Central do Brasil. *Manual do Crédito Rural (MCR)*. Disponível em: <https://www3.bcb.gov.br/mcr/completo>. Acessado em: outubro/2018.

BELIK, W. Circuitos de agricultura familiar no Brasil: notas para discussão. In: DELGADO, G. C. BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.) *Agricultura familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

BERGAMASCO, S. M. P. P. THOMSON, C. R. BORSATTO, R. S. Da extinção da Embrater à criação da Anater: os desafios da política de assistência técnica e extensão rural brasileira. In: DELGADO, G. C. BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.) *Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

BRASIL, Câmara dos Deputados. *MPV 114/2003*. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=111346>. Acessado em: fevereiro/2019.

BRASIL, Companhia Nacional de Abastecimento. *Resoluções de legislações e regulamentos do PAA*. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?limitstart=0>. Acessado em: março/2019.

BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar*. Brasília: 2ª Edição, 2016. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-eixos-de-atuacao/pnae-agricultura-familiar>

BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Dados da Agricultura Familiar*. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>. Acessado em: janeiro/2019.

BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE N° 38. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8166-res038-16072009-pdf&Itemid=30192. 16 de julho de 2009.

BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE N° 25. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3554-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-25-de-04-de-julho-de-2012>. 4 de julho de 2012.

BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE Nº 26. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013> . 26 de junho de 2013.

BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução/CD/FNDE Nº 4. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/https_mail.mda.gov.br/v_.pdf . 2 de abril de 2015.

BRASIL, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resoluções. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/82-resolu%C3%A7%C3%B5es> . Acessado em: março/2019.

BRASIL, Grupo Gestor do Programa de Aquisição De Alimentos. *Resolução Nº 88, de 9 de abril de 2018*. Brasília: Diário Oficial da União, Nº 81, 27 de abril de 2018.

BRASIL, Ministério da Cidadania. *Apresentação*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e> . 07 de agosto de 2015.

BRASIL, Ministério da Cidadania. *Aquisição de Sementes*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos/aquisicao-de-sementes> . Acessado em: março/2019.

BRASIL, Ministério da Cidadania. PAA – CI. Disponível em: <http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar/paa/conheca-a-modalidade> . Acessado em: março/2019a.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *12 anos de transformações, lutas e conquistas*. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/12%20anos.pdf . Acessado em: setembro de 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. *Compras Institucionais para promoção da Alimentação Adequada e Saudável: As contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos*. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Educao_Alimentar_Nutricional/22_CI_EAN.pdf . Brasília, 2018.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social. Programa de Aquisição de Alimentos: Manual Operativo. Brasília: versão 1.0, fevereiro de 2014.

BRASIL, Ministério do Meio Ambiente. *Compras públicas sustentáveis*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/licita%C3%A7%C3%A3o-sustent%C3%A1vel.html> . Acessado em: outubro / 2018.

BRASIL, Presidência da República. Decreto 7.775. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm . 4 de julho de 2012.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto N° 4.772*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4772.htm . 2 de julho de 2003b.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto N° 5.873*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5873.htm . 15 de agosto de 2006.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto N° 6.959*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6959.htm#art1 . 15 de setembro de 2009.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto N° 8.026*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8026.htm#art1 . 6 de junho de 2013.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto N° 8.293*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8293.htm#art1 . 12 de agosto de 2014.

BRASIL, Presidência da República. *Decreto N° 9.214*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9214.htm#art1 . 29 de novembro de 2017.

BRASIL, Presidência da República. *Lei N° 10.696*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm . 2 de julho de 2003.

BRASIL, Presidência da República. *Lei N° 11.947*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm . 16 de junho de 2009a.

BRASIL, Presidência da República. *Lei N° 8.666*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm . 21 de junho de 1993.

BRASIL, Presidência da República. *Lei N° 8.913*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8913.htm . 12 de julho de 1994.

BRASIL, Presidência da República. *Medida Provisória N° 2.178-36*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2178-36.htm#art1 . 24 de agosto de 2001.

BRASIL, Secretaria da Agricultura Familiar e Cooperativismo. *Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP)*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/saf/dap> . Acessada em: abril/2019.

BRASIL, Senado Federal. *Em discussão - Conferência Rio-92 sobre o meio ambiente do planeta: desenvolvimento sustentável dos países*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx> . Acessado em: outubro / 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasil: 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm

BRASIL. *INCRA: Titulação*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/titulacao>

BRASIL. *Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm . acessado em: outubro/2018.

CANAL RURAL. “*Vamos entregar 250 mil títulos para famílias assentadas até o fim de 2017*”, diz presidente do INCRA. 11/01/2017. Disponível em: <http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/vamos-entregar-250-mil-titulos-para-familias-assentadas-ate-fim-2017-diz-presidente-incra-65544>

CAPELLA, A. C. N. BRASIL, F. G. *Análise de Políticas Públicas: uma revisão de literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes*. Revista Novos estudos, 101, março de 2015.

CAPELLA, A. C. N. *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*. BIB - Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, nº 61. São Paulo, ANPOCS, 2006.

CARVALHO, J. G. *Economia Agrária*. Fundação Cecierj Rio de Janeiro, 2015.

CARVALHO, J. G. *Questão agrária e assentamentos rurais no estado de São Paulo: o caso da região administrativa de Ribeirão Preto*. Tese de Doutorado - Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2011.

CASSEL, G. *Extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário: crueldade e crime premeditado*. Diário do Centro do Mundo, maio de 2016. Disponível em: <https://www.diariodocentrodomundo.com.br/extincao-do-ministerio-do-desenvolvimento-agrario-crueldade-e-crime-premeditado-por-diario-do-centro-do-mundo/> . Acessado em: setembro/2018.

COSTA, F. B. *Ambiente institucional no crédito rural: avanços e retrocessos*. Tese de Doutorado – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, UFRN, Natal, 2005.

DANELON, J. R. B., ROLDÃO, A. F., DAMACENO, P. H. F. *Reflexões sobre as políticas de reforma agrária no Brasil*. XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária. Uberlândia, 2012.

DELGADO, G. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, M. (Org.) *Combatendo a desigualdade social: o MST e a reforma agrária no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2010.

DELGADO, G. C. *Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária*. Revista Estudos Avançados, 15 (43), 2001.

DOU. Diário Oficial da União. *Portaria Nº 523, de 24 de Agosto de 2018*. Edição 165, Seção 1, 27/08/2018.

ESTADO DE SÃO PAULO, Jornal *O. A primeira safra de startups de São Carlos*. Disponível em: <https://link.estadao.com.br/noticias/inovacao,a-primeira-safra-de-startups-de-sao-carlos,70002193283> . Acessado em: março/2019.

FERNANDES, B. M. Questão agrária: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: BUAINAIN, A. M. (ed). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

FERNANDES, C. C. C. *A organização da área de compras e contratações públicas na administração pública federal brasileira: o elo frágil*. Brasília: Revista Serviço Público, 67 (3), pp. 407 – 432, julho a setembro de 2016.

G1, Globo. *São Carlos é o Vale do Silício brasileiro*. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/pme/pequenas-empresas-grandes-negocios/noticia/2018/04/sao-carlos-e-o-vale-do-silicio-brasileiro.html> . 01 de abril de 2018.

GIRARDI, E. P. (coord.). *DATALUTA – Banco de Dados da Luta pela Terra: Relatório Brasil 2016*. NERA – Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária – FCT / UNESP, Presidente Prudente, 2017.

GIRARDI, E. P. *Proposição teórico-metodológica de uma cartografia geográfica crítica e sua aplicação no desenvolvimento do atlas da questão agrária brasileira*. Tese de Doutorado – Faculdade de Ciências e Tecnologia, UNESP, Presidente Prudente, 2008.

GOMES JÚNIOR, N. N. *Segurança Alimentar e Nutricional como Princípio Orientador de Políticas Públicas no Marco das Necessidades Humanas Básicas*. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Política Social, UnB, Brasília, 2007.

GOMIDE, A. A. PIRES, R. R. C. *Burocracia, Democracia e Políticas Públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

GRISA, C. CALDAS, E. L. AVILA, M. L. As compras públicas da agricultura familiar no Brasil: de onde veio essa ideia? In: SABOURIN, E. GRISA, C. (Orgs.) *A difusão de políticas brasileiras para agricultura familiar na América Latina e Caribe*. Porto Alegre: Escritos Editora, 2018.

GRISA, C. KATO, K. Y. M. FLEXOR, G. G. ZIMMERMANN, S. A. *Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar*. Goiânia: Sociedade e Cultura, v. 20, n. 1, janeiro/junho 2017.

GRISA, C. *Políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da UFRRJ, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C. PORTO, S. I. Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C. SCHNEIDER, S. (org.) *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, C. SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C. SCHNEIDER, S. (Orgs.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

GRISA, C. SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C. SCHNEIDER, S. (orgs). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

HOYOS, C. J. C. D'AGOSTINI, A. *Segurança Alimentar e Soberania Alimentar: convergências e divergências*. Presidente Prudente: Revista NERA, a. 20, n. 35, jan-abr. 2017.

IAU, USP. *Sobre São Carlos*. Disponível em: https://www.iau.usp.br/shcu2016/?page_id=596 . 2016.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *São Carlos*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos/panorama> . Acessado em: março/2019.

KAMINSKI, R. S. SAMBUICHI, R. H. R. MOURA, I. F. JANUARIO, E. S. *Desafios metodológicos para a avaliação de programas governamentais: o caso do programa de aquisição de alimentos*. Brasília: IPEA, Boletim regional, urbano e ambiental 18, janeiro a junho de 2018.

KHALIL, B. E.; CARVALHO, J. G. *Da luta pela terra ao reconhecimento: considerações sobre a trajetória das famílias assentadas no PDS Santa Helena e o acesso a políticas públicas*. Araraquara: Revista Retratos de Assentamentos, v. 22, n. 1, p. 171-194, fev. 2019. ISSN 2527-2594.

LIMA, L. L. D'ASCENZI, L. *Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas*. Curitiba: Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 48, dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>

LOUREIRO, M. R. MACÁRIO, V. GUERRA, P. H. Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o programa minha casa minha vida. In: GOMIDE, A. A. PIRES, R. R. C. (orgs). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

LOUREIRO, M. R. TEIXEIRA, M. A. C. FERREIRA, A. Conflitos e articulação de interesses no projeto de integração do Rio São Francisco. In: GOMIDE, A. A. PIRES, R. R. C. (orgs). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

MACHADO, P. M. O. SCHMITZ, B. A. S. GONZÁLEZ-CHICA, D. A. CORSO, A. C. T. VASCONCELOS, F. A. G. GABRIEL, C. G. *Compra de alimentos da agricultura familiar pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): estudo transversal com o universo de municípios brasileiros*. Revista Ciência & Saúde Coletiva [online], vol.23, n.12, pp.4153-4164, 2018.

MALAGUTI, J. M. A. *Programa de Alimentação Escolar (PNAE): desafios para a inclusão produtos da agricultura familiar na merenda escolar de Itapeverica da Serra – SP*. Dissertação de Mestrado - Escola Paulista De Política, Economia E Negócios, Osasco, 2015.

MALUF, R. S. A agricultura e a promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: entraves e desafios. 2013. In: MIELITZ, C. (org.) *Desenvolvimento agrícola e questão agrária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

MALUF, R. S. Prefácio. In: GRISA, C. SCHNEIDER, S. (Orgs.) *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Institucional*. Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/aceso-a-informacao/institucional> . Acessado em: agosto/2018.

MARQUES, P. E. M. RETIÈRE, M. ALMEIDA, N. SANTOS, C. F. *A participação da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar: estudo de caso em municípios paulistas da região administrativa de Campinas*. Campinas: Segurança Alimentar e Nutricional, v. 24, n. 2, p. 101-112, julho a dezembro de 2017.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. *12 anos de transformações, lutas e conquistas*. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/12%20anos.pdf . Acessado em: setembro/2018.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. *Compras da agricultura familiar*. Disponível em: <http://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar>.

MOSSMANN, M. P. TEO, C. R. P. A. Alimentos da agricultura familiar na alimentação escolar: percepções dos atores sociais sobre a legislação e sua implementação. Campo Grande: Interações, vol. 18, n. 2, pp. 31-44, 2017.

NAVARRO, Z. *Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro*. São Paulo: Revista Estudos Avançados, vol. 15, n. 43, setembro/dezembro 2001.

NIERDERLE, P. A. Afinal, que inclusão produtiva? A contribuição dos novos mercados alimentares. In: DELGADO, G. C. BERGAMASCO, S. M. P. P. (Orgs.) *Agricultura Familiar Brasileira: Desafios e Perspectivas de Futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

NUNES, E. M.; SCNEIDER, S.; MATOS FILHO, J.; NUNES, K. F. G.; AQUINO, J. R. *Políticas agrárias e agrícolas no contexto do desenvolvimento do nordeste: evolução, desafios e perspectivas*. IPEA: Planejamento e Políticas Públicas, n. 43, 2014.

NUPER, UFSCar. Observatório dos Conflitos Rurais do Estado de São Paulo. *Diagnóstico Social, Econômico e Produtivo do Acampamento Rural Capão das Antas*. São Carlos: 2016.

PEREIRA, A. K. Desenvolvimentismo, conflito e conciliação de interesses na política de construção de hidrelétricas na Amazônia brasileira. In: GOMIDE, A. A. PIRES, R. R. C. (orgs). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

PIERRE, J. BONOMO, É. *A extinção do Consea Nacional e seu impacto nos conselhos estaduais e municipais*. Agência Brasil: 21 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/a-extincao-do-consea-nacional-e-seu-impacto-nos-conselhos-estaduais-e-municipais/> . Acessado em: fevereiro / 2019.

PIRES, R. R. C. GOMIDE, A. *Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2014a.

REPÓRTER BRASIL. *Titulômetro e cortes no INCRA esvaziam política de reforma agrária*. 04/10/2017. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2017/10/titulometro-e-cortes-no-incra-esvaziam-politica-de-reforma-agraria>

RUA, M. D. G. *Políticas Públicas*. Florianópolis: UFSC, 2012.

SABOURIN, E. SAMPER, M. MASSARDIER, G. *Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latino-americano?* In: GRISA, C. SCHNEIDER, S. (Orgs.) *Políticas Públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

SAF. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. *Histórico*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico> . Acessado em: setembro/2018.

SAF. Secretaria Especial e Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. *Carta de Serviços ao Cidadão*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/carta-de-servi%C3%A7os-ao-cidad%C3%A3o-da-sead> . Acessado em: setembro/2018.

SAF. Secretaria Especial e Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. *Declaração de Aptidão ao Pronaf*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/saf/dap> . Acessado em: setembro/2018a.

SAF. Secretaria Especial e Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. *Crédito Rural*. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa> . Acessado em: setembro/2018b.

SAMBUICHI, R. H. R. GALINDO, E. P. OLIVEIRA, M. A. C. MOURA, A. M. M. *Compras públicas sustentáveis e a agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. In: SAMBUICHI, R. H. R. SILVA, A. P. M. OLIVEIRA, M. A. C. SAVIAN, M. (Orgs.) *Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas*. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, L. *A compra institucional da agricultura familiar: uma avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. Franca: II Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social, setembro / 2016.

SANTOS, L. L. *Capital social e redes: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar*. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFG, Goiânia, 2014.

SÃO CARLOS, Prefeitura Municipal. *A cidade de São Carlos*. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/conheca-sao-carlos/115268-a-cidade-de-sao-carlos.html> . Acessado em: março/2019.

SÃO CARLOS/SMAA, Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento. *O que fazemos*. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/secretarias-municipais/agricultura-e-abastecimento.html> . Acessado em: março/2019.

SÃO PAULO, Assembleia Legislativa. *São Carlos, capital do conhecimento e da tecnologia*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=269950> . 25 de julho de 2011.

SCHNEIDER, S. *Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate*. Revista de Economia Política, vol 30, nº 3 (119), pp 511 -531, julho-setembro/2010.

SHANIN, T. A. *A definição de camponês: conceituações e desconceituações – o velho e o novo em uma discussão marxista*. Revista NERA, Presidente Prudente, ano 8, n. 7, pp. 1 – 21, julho/dezembro de 2005.

SILVA, A. G; COSTA, F. B. Programa de Aquisição de Alimentos: uma avaliação institucional. In: 44º Congresso Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER). Fortaleza, 2006. Disponível em: <https://ageconsearch.umn.edu/record/149239> . Acesso em: março/2019.

SILVA, J. G. KAGEYAMA, A. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: SILVA, J. G. (org). *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP, 1998.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: In: GRISA, C. SCHNEIDER, S. (org.) *Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

TRUZZI, O. M. S. BASSANEZI, M. S. B. *População, grupos étnico-raciais e economia cafeeira: São Carlos, 1907*. Revista Brasileira de Estudos de População [online], vol. 26, n. 2, pp. 197-218, 2009.

UOL. *Governo não assenta famílias em 2017, e reforma agrária tem freio inédito no país*. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2018/03/06/governo-nao-assenta-familias-em-2017-e-reforma-agraria-tem-freio-inedito-no-pais.htm> . 06 de março de 2018.

VALADARES, A. A. SOUZA, M. G. P. *A trajetória recente do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): uma análise das mudanças normativas e institucionais que deram nova inflexão ao programa*. Brasília: IPEA, Nota Técnica Nº 21, dezembro de 2015.

VARISON, L. R. TAVER, L. C. *Diagnóstico do Assentamento Comunidade Agrária Nova São Carlos e Região (ACASCAR)*. Relatório Final do Programa Unificado de Bolsas – Escola de Engenharia de São Carlos da USP, 2017.

WELCH, C. A. MALAGODI E. CAVALCANTI, J. S. B. WANDERLEY, M. N. B. (orgs).
Camponeses Brasileiros: leituras e interpretações clássicas. São Paulo: Editora UNESP,
2009. Vol. 1. Série: História Social do Campesinato no Brasil.