

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

DANIELLE WAGNER SILVA

**PRODUZINDO PRERROGATIVAS DE CIDADANIA:
O ACESSO DA AGRICULTURA FAMILIAR À POLÍTICA DE FORNECIMENTO
DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

**Porto Alegre
2015**

DANIELLE WAGNER SILVA

**PRODUZINDO PRERROGATIVAS DE CIDADANIA:
O ACESSO DA AGRICULTURA FAMILIAR À POLÍTICA DE FORNECIMENTO
DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Orientador: Dr. Ivaldo Gehlen

Co-orientador: Dr. Glauco Schultz

Porto Alegre

2015

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Danielle Wagner

Produzindo prerrogativas de cidadania: o acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar / Danielle Wagner Silva. -- 2015.

221 f.

Orientador: Ivaldo Gehlen.
Coorientador: Glauco Schultz.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2015.

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento rural.
3. Mercados institucionais. I. Gehlen, Ivaldo, orient. II. Schultz, Glauco, coorient. III. Título.

DANIELLE WAGNER SILVA

**PRODUZINDO PRERROGATIVAS DE CIDADANIA:
O ACESSO DA AGRICULTURA FAMILIAR À POLÍTICA DE FORNECIMENTO
DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como quesito para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Aprovado em: Porto Alegre, 23 de julho de 2015.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Ivaldo Gehlen - Orientador
UFRGS

Prof^a. Dra. Cátia Grisa
UFRGS

Prof Dr. William Santos de Assis
UFPA

Dr. Alberto Bracagioli Neto
ESCOOP

Dedico este trabalho

À minha mãe, Veridiana, por nos amar tanto.

Às minhas avós, Ernestina e Elfrida (*in memoriam*), cujas lembranças da vida de agricultoras familiares e de professoras incentivaram-me a seguir estudando o rural.

Aos agricultores familiares, atores que inspiraram esta tese.

AGRADECIMENTOS

Sonho que se sonha só
É só um sonho que se sonha só
Mas sonho que se sonha junto é realidade.
(Raul Seixas, trecho da música Prelúdio, lançada em 1974)

Elaborar os agradecimentos ao final de um ciclo de trabalho reafirma que os resultados alcançados não são méritos exclusivamente do pesquisador e da pesquisa científica. Considerando esse ato uma forma singela de mostrar meu reconhecimento e de abraçar com carinho àqueles que, cada um a seu modo, estiveram presentes na minha vida de doutoranda e na construção deste trabalho, agradeço:

Ao meu Deus que respondeu aos meus pedidos, cuidando de mim, dos meus amados e do clima do RS quando eu precisava de calor.

Aos meus pais, Orlando e Veridiana, por ofertarem a mim e às minhas irmãs os provimentos necessários para estudarmos. À minha mãe agradeço ainda por seu amor incondicional e por seu pragmatismo tão necessário na vida de adulto. Às minhas irmãs Mayara, Mayelle e Thalyta e ao meu irmão Danyllo pela parceria, incentivo, tagarelices e ensinamentos. Aos meus cunhados Enoque e Andreos por cuidarem das minhas irmãs. Em especial ao Enoque que por vezes tem assumido o papel de filho dos nossos pais.

À minha amada avó, vó Ernestina, por suas bênçãos, orações diárias e pelo amor distribuído através de sua prosa alegre e de suas comidas que ninguém faz igual. Aos meus tios e tias, primos e primas pelo afeto cultivado mesmo à distância. Em especial, às minhas queridas dinda Valquíria, tia Vera e primas Ingrid e Aimée pelo cuidado comigo e com minha mãe durante o tempo em que ocupamos o seu lar em Belém. À prima Alexandra por ter dividido comigo meu primeiro inverno em Porto Alegre.

À UFRGS, através do PGDR, pela oportunidade de realizar o doutorado. Agradeço aos professores pelos momentos de aprendizado. Ao professor Paulo Waquil agradeço ainda por seu acolhimento e ao professor Lovois Miguel por seu apoio fundamental nos momentos em que eu precisava ser prática. Aos técnicos, em especial a Eliane, Marilene, Lisiane, Danielle e Macarena, agradeço o apoio na condução tão afetuosa e eficiente da dimensão administrativa da vida de doutoranda. Às queridas Karla Raymundo e D. Marlene por renovarem minhas energias com sua animação e afeto.

Agradeço ao meu orientador, professor Ivaldo Gehlen, pela acolhida em Porto Alegre, pela amizade, pelo incentivo intelectual e pela preocupação com minha saúde emocional.

Suas críticas construtivas e sua crença em meu “raciocínio sociológico” foram fundamentais para que eu seguisse no escolhido trajeto acadêmico e profissional. Ao professor Glauco Schultz, meu co-orientador, agradeço pelas necessárias desconstruções de meu objeto de pesquisa durante nossas conversas sobre a tese.

À sociedade brasileira que, através da CAPES, pagou minha bolsa de estudos e financiou o intercâmbio que fiz no PGAA através do PROCAD.

À UFPA, através do PPGAA, por me receber para fazer o doutorado sanduíche. Aos professores, técnicos e alunos do programa pela acolhida em Belém, em especial aos professores William Santos de Assis e Gutemberg Guerra pela recepção e tutoria.

Aos membros do Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement - CIRAD, UMR ART- DEV, por me aceitarem para realização do doutorado sanduíche, adiado para outra ocasião. Em especial, ao professor Eric Sabourin por toda atenção e paciência com o qual me acompanhou na organização desse pretense estágio.

À equipe do CECANE-SUL/UFRGS pela oportunidade de fazer parte do projeto “Qualificação de Atores na Perspectiva da Implementação da Lei nº 11.947/2009: Processo operacional de compra e venda de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e Camponesa para a alimentação escolar nos territórios da cidadania em formação do RS”. De modo especial, aos queridos Joseila, Patrícia e Lecian por me permitirem conhecer o rural gaúcho a partir da alimentação escolar, experiência que serviu de inspiração para esta tese. À Juracema agradeço pela parceria nas andanças pelo Alto-Uruguaí.

Às professoras Catia Grisa, Rozane Triches e Rumi Kubo pelas contribuições na banca de qualificação.

A todos que contribuíram para construção da tese durante a pesquisa de campo, fosse fornecendo dados, dando abrigo, água, alimentação e cafezinho. Meu agradecimento especial às lideranças do STTR de Brasil Novo e do STR de Cachoeira do Sul e Novo Cabrais e aos diretores das associações APRUCAPEFI, AFEBRAN, ASCONSAN e APRCS pela receptividade e disposição para contribuir com minha pesquisa. Aos agricultores familiares entrevistados e lideranças pela hospitalidade, paciência e confiança durante as horas de entrevistas. Agradeço também aos gestores públicos das Prefeituras Municipais de Altamira, Brasil Novo e Cachoeira do Sul por aceitarem ser entrevistados e aos técnicos das instituições onde busquei informações, principalmente aos da EMATER, escritórios regionais de Altamira e de Cachoeira do Sul e escritórios locais de Altamira e de Brasil Novo pelas informações compartilhadas.

Ao professor Miqueias Calvi, UFPA/campus de Altamira, que através do projeto “Monitoramento e avaliação de políticas públicas para gestão de territórios na Amazônia paraense”, financiado pelo CNPQ/MDA, forneceu apoio logístico na realização de parte da pesquisa de campo realizada no Pará. Ao Engenheiro Agrônomo Galdino Xavier por me acompanhar em parte das entrevistas.

À D. Domingas, Sr. Zé Antônio, tia Inês, tio Fernando e Mel agradeço pela acolhida em Brasil Novo.

À família Andrade pelo acolhimento em Cachoeira do Sul e em Porto Alegre. Em especial à minha sogra, Maria Helena, por me acolher como filha. Agradeço às minhas cunhadas e sobrinhos pelos momentos divertidos ao redor da mesa. Agradeço ainda à Marcia, Evandro e Isadora pelo apoio logístico nas minhas idas “lá fora”.

Aos que fizeram minha vida mais cheia de alegria, de churrasco e de chimarrão durante o período que passei em Porto Alegre. Aos colegas do PGDR pelos momentos de aprendizado e sociabilidade, de trocas de saberes, de alegrias e de afeto. Em especial, aos mestrandos e doutorandos da Turma 2011 com os quais tive a oportunidade de descobrir práticas, pensamentos, cores, sabores e sons de Porto Alegre, do Rio Grande do Sul e de outros lugares maravilhosos do Brasil. Como forma de agradecer a todos, refiro-me à Alessandra por tantos abraços afetuosos, ouvidos atentos e sorrisos cheios de energia. À Ana Lúcia e família pela amizade e pela certa flecha de cupido. Ao Lívio pelos diálogos intermináveis. Ao Gustavo pela criatividade. À Carmem e à Manuela pelas hospedagens, pelas guloseimas e pela tagarelice tão importante no final desse ciclo. Agradeço também a convivência com a querida Claudia e com a querida Olinda, mulheres de poder com as quais pude aprender lições maravilhosas. À Olinda agradeço ainda a companhia virtual durante a gestação da tese.

E o que dizer aos queridos Douglas, Ana Paula, Maria Alice, Amália e Jojo? Agradeço pela parceria de todos os momentos e por esfriarem a minha cabeça nos dias quentes do verão, por iluminarem os dias nublados do outono, por deixarem mais vibrantes os dias coloridos da primavera e por aquecerem o meu coração nos dias frios do inverno. São todos “top”.

À Ana Paula agradeço ainda por ter partilhado comigo sua casa e sua família. Agradeço a ela, à nossa mãe D. Rosi, Carol e Belinha por terem me ofertado um lar em POA.

Às minhas amigas “da antiga”, Dayane, Klyvia, Adriane, Andrea e Luciana por me amarem mesmo eu estando ausente em momentos tão importantes de suas vidas e por me

lembrarem que existem outros assuntos extraordinários além dos “chatos” da vida acadêmica, como amores e filhos.

Às amigas e mestres Carla e Soraya, pelos aprendizados sobre o rural, sobre a pesquisa e sobre a extensão nos travessões da Transamazônica. Levo-as sempre comigo.

Agradeço aos queridos Tatiana e Alexandre pela semana de equilíbrio que me proporcionaram na época do concurso da UFOPA.

Aos colegas da UFOPA pela receptividade. Em especial à professora e amiga Maria Lita por ter recebido a mim e ao Marcelo com braços e portas abertas. Sua amizade, de Marcel, de Aninha e de D. Lúcia, têm feito nossa vida em Santarém - e na UFOPA - muito mais alegre.

Aos nossos queridos amigos Lidiane, Tenório, Derick, Clarinha, D. Fátima, Vó Lourdes e Liliane agradeço imensamente por serem nossa família em Santarém. Nem consigo imaginar nossa vida santarena sem eles. À Lili agradeço ainda o auxílio nas transcrições.

E, finalmente, meu inesgotável agradecimento ao meu esposo, Marcelo, leitor criterioso de todas as versões desta tese e ouvinte atento de todas as minhas dúvidas, descobertas, ideias, angustias e críticas durante a construção deste trabalho. Agradeço- o ainda por, com toda doçura e paciência, deixar os fardos mais leves e por ampliar as minhas chances de vida, mostrando-me que há um mundo de possibilidades e de oportunidades além do doutorado e do trabalho. Por estes e outros infinitos motivos, com todo meu amor navego contigo e divido a tese com você.

RESUMO

Nesta tese é tratado o acesso da Agricultura Familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar. À luz do referencial teórico-metodológico sobre prerrogativas, provimentos e agência e de pesquisa empírica, o objetivo do trabalho é analisar a apropriação das prerrogativas que orientam a aquisição estatal de gêneros alimentícios através do PNAE por agricultores familiares. A partir dos escritos de Ralf Dahrendorf nesta tese compreendem-se prerrogativas como direitos legalmente constituídos e provimentos como as condições de acesso a tais direitos. Na constituição do universo empírico foram privilegiadas experiências de associações situadas nos municípios de Brasil Novo, PA e Cachoeira do Sul, RS. A pesquisa de campo foi realizada a partir de entrevistas semiestruturadas realizadas com agricultores familiares, gestores públicos e parceiros envolvidos no processo de compra e venda de produtos da Agricultura Familiar para o PNAE, observação direta e pesquisa documental. Os resultados mostram que, no universo estudado a possibilidade de venda de produtos da Agricultura Familiar através de programas do Estado tem reflexo na dinâmica social e agrícola local, gerando mudanças nas práticas produtivas e políticas dos atores, em suas formas de sociabilidade e inserção econômica. Entretanto, a efetivação da comercialização dos produtos da Agricultura Familiar para os programas estatais de aquisição de alimentos não significa a apropriação do direito ao recurso da política pública, havendo diferentes formas de acesso ao PNAE. A pesquisa aponta que as oportunidades sociais são asseguradas por um conjunto de prerrogativas e provimentos disponibilizados ou não nas estruturas sociais, o que torna a operacionalização da política pública diversa e dinâmica, conforme o contexto local. Embora haja diferentes formas de acesso e constrangimentos na apropriação dos direitos constituídos legalmente, o PNAE ao mesmo tempo em que se constitui enquanto provimento que amplia as chances de vida dos beneficiários atribui novas prerrogativas para os agricultores familiares, contribuindo para a construção da cidadania.

Palavras-chave: Políticas públicas. Desenvolvimento rural. Mercados institucionais.

ABSTRACT

This thesis treated about the access of Family Agriculture to the supply policy of products for school feeding. In light of the theoretical -methodological framework about prerogatives, provisions and agency and of empirical research, this study aims to analyze the appropriation of the prerogatives that guide the state acquisition of food items through the National School Feeding Program by family farmers. According the writings of Ralf Darendorf in this thesis, prerogatives are rights legally constituted and provides are the access conditions to this rights. In the empirical universe constitution, we privileged experiences of associations located on the municipalities of Brasil Novo, Pará and Cachoeira do Sul, Rio Grande do Sul. We realized he field research starting with semi-structured interviews realized with family farmers, public managers and partners involved in the buying and selling process of Family Agriculture's products for the National School Feeding Program, direct observation and documentary research. The results show that in the universe studied, the possibility of selling the products from the Family Agriculture through the State Programs has a reflection on the social dynamic and local agriculture, generating changes on the productive practices and policies of the actors, on their forms of sociability and economic inclusion. However, the effectiveness of the marketing of the products of Family Agriculture for state programs to acquire food does not mean ownership of the right to the resource of the public policy, because there are different ways to access the PNAE. The research appointed that the social opportunities are provided by a set of prerogatives and provisions available made or not on the social structures, which makes the operationalization of the public policy diverse and dynamic, according to the local context. Although there are different forms of access and constraints on the ownership of rights legally constituted, the PNAE at the same time as it constituted as a provision gives new prerogatives to the family farmers, contributing to the construction of citizenship.

Keywords: Public policy. Rural development. Institutional markets.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Valor repassado pelo FNDE para o PNAE e número de alunos atendidos no período de 1995 a 2014.....	27
Figura 2 - Modelo teórico básico.....	36
Figura 3 - Dimensões da vida social dos agricultores familiares	37
Figura 4 – Mapa de localização dos municípios de atuação dos grupos pesquisados.....	41
Figura 5 - Público entrevistado na pesquisa.	44
Figura 6 – Ilustração dos procedimentos e instrumentos operacionais utilizados na aquisição de produtos da Agricultura Familiar.....	85
Figura 7 - Percentual de municípios que compraram produtos da Agricultura Familiar para o PNAE em 2010, 2011 e 2012 por região.....	86
Figura 8 – Atividades produtivas destinadas à alimentação escolar. Agricultor Fornecedor separando ovos para venda (A) e produção de hortaliças a partir de práticas agroecológicas (B).....	153

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Produtos fornecidos em maior quantidade pela APRUCAPEFI ao PNAE.....	97
Quadro 2 – Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS Xingu.....	105
Quadro 3 – Criação das cooperativas de orgânicos na Região da Transamazônica.....	112
Quadro 4 - Produtos fornecidos pelo grupo fornecedor vinculado ao STR para alimentação escolar em Cachoeira do Sul no primeiro semestre de 2014.....	126
Quadro 5 - Agroindústrias envolvidas no fornecimento de produtos para a alimentação escolar	127
Quadro 6 – Esboço de alterações nas práticas produtivas a partir da decisão de fornecer para os mercados institucionais.....	152
Quadro 7 - Conexões entre prerrogativas e provimentos no acesso ao mercado da alimentação escolar.....	161
Quadro 8 - Relação de instituições envolvidas no processo de compra e venda de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar de acordo com a associação envolvida	163
Quadro 9 – Relação de fatores que constroem ou favorecem o acesso dos grupos a prerrogativa de venda para o PNAE.....	171
Quadro 10 - Diferenças entre inserção no mercado da alimentação escolar e apropriação do direito à venda ao PNAE	186

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de estabelecimentos agrícolas familiares (2006) e DAP (2010 E 2011) por região do Brasil.....	26
Tabela 2 - Justificativa para a não aplicação dos 30% de recurso do FNDE executado na compra da Agricultura Familiar – Brasil.....	28
Tabela 3- Valor (R\$) repassado pelo FNDE às prefeituras municipais de Brasil Novo e Cachoeira do Sul.....	41
Tabela 4 - Projeção do número de estabelecimentos agrícolas a ser beneficiados para aquisição de alimentação escolar em 2011	81

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR	Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural
AF	Agricultura Familiar
AFEBRAN	Associação dos Feirantes e Hortifrutigranjeiros de Brasil Novo
AFRUCA	Associação de Fruticultores de Cachoeira do Sul
AGF	Aquisição do Governo Federal
ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica
APEFA	Associação de Produtores Rurais e Feirantes de Altamira
APRCS	Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira do Sul
APRUCAPEFI	Associação dos Produtores Rurais e Urbanos Carlos Pena Filho
ASCONSAM	Associação dos Agricultores da Comunidade Nossa Senhora de Nazaré
ASSEFA	Associação dos Feirantes de Altamira
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES	Assistência Técnica
CAE	Conselhos de Alimentação Escolar
CAMNPAL	Cooperativa Agrícola Mista Nova Palma LTDA
CCBM	Consórcio Construtor de Belo Monte
CEASA	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul
CECANE	Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição do Escolar
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CGPAE	Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar
CNDRS	Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
COMAGRO	Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COPOXIN	Cooperativa de Produtos Orgânicos do Xingu
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CRE	Coordenadoria Regional de Ensino
DAP	Declaração de Aptidão ao Pronaf

DED	Deutscher Entwicklungsdienst (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social)
ECOVALE	Cooperativa Regional de Agricultores Familiares de Santa Cruz do Sul
EGF	Empréstimo do Governo Federal
EGV	Empréstimo do Governo Federal
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FEAPER	Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FVPP	Fundação Viver Produzir e Preservar
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEFLOR	Instituto de Desenvolvimento Florestal
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPAM	Instituto de Pesquisa da Amazônia
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação e Cultura
OCB	Organização de Cooperativas Brasileiras
PA	Pará
PA	Projetos de Assentamentos
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PBSM	Plano Brasil sem Misérias
PDRS	Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável
PDSTR	Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PGPAF	Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar
PGPM	Programa de Garantia de Preço Mínimo

PIC'S	Projetos de Integração de Colonização
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNB	Produto Nacional Bruto
PRNA	Plano Nacional da Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territoriais Rurais
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
RS	Rio Grande do Sul
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SAF'S	Sistemas Agroflorestais
SAGRI	Secretaria Estadual de Agricultura
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEMAE	Setor Municipal de Alimentação Escolar
SEMAGRI	Secretaria Municipal de Agricultura
SFCI	Secretaria Federal de Controle Interno
SIGPC	Sistema de Gestão de Prestação de Contas
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMAP	Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária
SMED	Secretaria Municipal de Educação
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
STTR	Sindicato dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais
TCU	Tribunal de Contas da União
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UF	Unidade Federativa
UHE	Usina Hidrelétrica
UNB	Universidade Nacional de Brasília

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
1.1	PROBLEMÁTICA DE PESQUISA.....	22
1.2	FERRAMENTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....	33
1.3	UNIVERSO EMPÍRICO.....	38
2	ESTADO, SOCIEDADE E A MEDIAÇÃO DO CONFLITO SOCIAL MODERNO EM QUESTÃO	47
2.1	A INTERVENÇÃO ESTATAL PARA REGULAÇÃO DE DIREITOS	50
2.2	AS PRERROGATIVAS E OS PROVIMENTOS NA AMPLIAÇÃO DAS CHANCES DE VIDA.....	52
2.3	O ESTADO E OS INDIVÍDUOS ENQUANTO AGENTES DE PRERROGATIVAS E PROVIMENTOS.....	55
3	EMERGÊNCIA DE NOVAS PRERROGATIVAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O RURAL BRASILEIRO.....	65
3.1	MUDANÇAS NAS POLÍTICAS ESTATAIS PARA O RURAL E NAS OPORTUNIDADES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR.....	65
3.1.1	Ações voltadas para a Modernização da Agricultura (1960-1990).....	67
3.1.2	Ações voltadas para geração de renda e redistribuição de recursos com vistas à redução das desigualdades sociais (1990-2003)	69
3.1.3	Ações voltadas para erradicação da pobreza, Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e Desenvolvimento Territorial (2003-atual).....	72
3.2	O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A LEI Nº 11.947/09: NOVAS PRERROGATIVAS DE CIDADANIA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR?.....	77
4	EXPERIÊNCIAS DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO ACESSO À POLÍTICA DE FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM BRASIL NOVO - PA E CACHOEIRA DO SUL - RS.....	88

4.1	O PERCURSO DA APRUCAPEFI NO PROCESSO DE VENDA DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS PARA O ESTADO: DE ASSOCIAÇÃO <i>PARADA</i> À ASSOCIAÇÃO MODELO.....	89
4.2	A (DES) INSERÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS FEIRANTES E HORTIFRUTIGRANJEIROS DE BRASIL NOVO - AFEBRAN NO PROCESSO DE VENDA DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	106
4.3	O NÃO ACESSO DA ASCONSAN ÀS POLÍTICAS DE FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA O ESTADO: ENTRE A BUROCRACIA E O EMBATE POLÍTICO	114
4.4	DE GRUPO INFORMAL À POSSÍVEL COOPERATIVA: A EXPERIÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE CACHOEIRA DO SUL NO FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	120
5	OPORTUNIDADES ACESSADAS E/OU DIREITOS APROPRIADOS? CAMINHOS DIVERSOS E CONTROVERSOS NA POLÍTICA DE FORNECIMENTO DE PRODUTOS DOS AGRICULTORES FAMILIARES PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	137
5.1	IMBRICAÇÕES ENTRE ORGANIZAÇÃO SOCIAL e PRODUÇÃO AGRÍCOLA E OS MEANDROS DO FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	137
5.1.1	A formalização de grupos e a institucionalização da organização social	138
5.1.2	A forma oficial e a <i>forma social</i> de inserção dos produtos da Agricultura Familiar na alimentação escolar	143
5.1.3	“Colhe quem planta”? Organização individual e coletiva para o fornecimento dos produtos	146
5.2	MECANISMOS QUE CONSTRAGEM OU FAVORECEM O USUFRUTO DAS OPORTUNIDADES NO AMBITO DO PNAE	159
5.3	DESDOBRAMENTOS DO USUFRUTO DAS PRERROGATIVAS DO PNAE NAS CHANCES DE VIDA DOS AGRICULTORES FORNECEDORES	174
6	ENTRE PRERROGATIVAS E PROVIMENTOS: A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DA AGRICULTURA FAMILIAR ATRAVÉS DO PNAE.....	184

6.1	NUANCES DO PODER DE AGÊNCIA DOS AGRICULTORES NO USUFRUTO DE PRERROGATIVAS NO ÂMBITO DO PNAE.....	184
6.2	O PNAE COMO PROVIMENTO DE CIDADANIA.....	189
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	196
	REFERÊNCIAS.....	200
	APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA COM GESTOR PÚBLICO	208
	APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA COM OS PARCEIROS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AF PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR.....	210
	APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM OS AGRICULTORES FORNECEDORES DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .	211
	APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM AGRICULTORES EX-FORNECEDORES DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR .	213
	APÊNDICE E - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM AGRICULTORES QUE TEM INTERESSE EM FORNECER PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	215
	APÊNDICE F - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS NA PESQUISA DE CAMPO	216
	APÊNDICE G - ILUSTRAÇÕES De SITUAÇÕES EMPÍRICAS.....	219

1 INTRODUÇÃO

No cenário de mudanças nas políticas públicas para o rural brasileiro, o Artigo 14 da Lei 11.947/2009 é expressão recente do reconhecimento da predominância de propriedades familiares no rural, da importância da Agricultura Familiar na produção agrícola, na geração de renda e, conseqüentemente, na dinâmica socioeconômica municipal e regional. Mas, é possível conectar Desenvolvimento Rural, Agricultura Familiar e Cidadania através do PNAE? Considerando essa questão como ponto de fundo para debater a apropriação de políticas públicas pelo público beneficiário, bem como a importância de se avançar nos estudos sobre a compreensão da construção de práticas sociais decorrentes do processo de intervenção estatal, esta tese insere-se no quadro de estudos sobre políticas públicas, cidadania e Agricultura Familiar (AF).

O estudo analisa o acesso dos agricultores familiares à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar, canal de comercialização oportunizado através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), buscando apreender em que medida o direito à venda a esse programa tem sido apropriado pelo público beneficiário. Apesar de atribuir novas prerrogativas para os agricultores familiares, essa política é recente, ainda em fase de consolidação, o que torna sua operacionalização um universo a ser desvendado.

A escolha do tema e do objeto de estudo está associada à experiência empírica que vivenciei em municípios do estado do Rio Grande do Sul no primeiro semestre de 2012. Nesse período tive a oportunidade de fazer parte da equipe de assessoria do Projeto “Qualificação de Atores na Perspectiva da Implementação da Lei nº 11.947/2009: Processo operacional de compra e venda de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar e Camponesa para a alimentação escolar nos territórios da cidadania em formação do RS”, proposto e executado pelo CECANE-SUL/UFRGS¹. O projeto foi executado no período de 2010 a 2013 e tinha como objetivo contribuir para o cumprimento da Lei nº 11.947/2009 e Resolução

¹ O Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição do Escolar (CECANE) é um órgão instituído em alguns estados brasileiros a partir da parceria do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação-FNDE com universidades federais. A criação desses centros via Portaria Interministerial 1010 de 2006 dos Ministérios da Educação e da Saúde, tem o objetivo de contribuir para efetivação e consolidação da política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no ambiente escolar. Para isso, através dos CECANE's são realizadas ações de capacitação dos agentes do PNAE (Nutricionistas, Gestores, Conselheiros, Merendeiras, Agricultores, entre outros), pesquisas em saúde, segurança alimentar e nutricional conforme as diretrizes do PNAE, monitoramento e avaliação do PNAE, apoio técnico científico aos executores do programa e eventos relacionados à alimentação escolar. No Rio Grande do Sul, o CECANE está lotado na Faculdade de Nutrição da Universidade Federal do Rio Grande do Sul- UFRGS.

CD/FNDE nº 38/2009², através da orientação técnica aos gestores públicos, agricultores familiares, conselheiros da alimentação escolar e outros atores que participam do processo de aquisição dos produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar-PNAE.

Durante o período que acompanhei as atividades realizadas no âmbito do projeto citado acima em 18 municípios da região do Alto-Uruguai pude observar no relato dos participantes sobre a operacionalização desse processo que eram recorrentes algumas melhorias, queixas e desafios. Para os gestores públicos, as melhorias se referiam à qualidade da alimentação servida aos escolares e, como queixas, destacavam-se as dificuldades em apreender as normas do processo de compra, tendo em vista sua diferença em relação ao que orienta a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), a reclamação das merendeiras em manipular certos alimentos comprados da Agricultura Familiar (por aumentar o trabalho), a falta de produção de alimentos nos municípios e a falta de organização dos agricultores para atender regularmente a demanda e cumprir as exigências legais.

Já os agricultores familiares fornecedores de produtos para a alimentação escolar expressavam como melhoria o aumento na renda familiar, valorização da condição de agricultor e de seus produtos (principalmente os processados) no município, autonomia de trabalho para as mulheres e melhoria na alimentação dos filhos. Apesar das melhorias, os agricultores relatavam as dificuldades em ter seus produtos contemplados no cardápio escolar, em conseguir manter a escala de produção e o cronograma de entrega devido, principalmente, à falta de infraestrutura disponível (carro, refrigerador, etc.) e mão de obra familiar. E, assim como os gestores, também se queixavam da burocracia que tem que ser seguida para conseguirem vender para a Prefeitura.

Acompanhando o relato e as discussões nos municípios, muitas impressões instigaram-me a compreender melhor a inserção dos agricultores familiares no mercado da alimentação escolar e os processos sociais que estão sendo gerados a partir da implementação da Lei nº 11.947/2009. Se a falta de produtos agrícolas e seus derivados em escala suficiente para atender regularmente à demanda e a burocracia têm sido empecilhos para o cumprimento da legislação, que estratégias são mobilizadas por gestores públicos e agricultores familiares nesse processo? Diante dessas limitações, em que medida os agricultores estão usufruindo o direito de participar do mercado institucional? O quê explica o interesse dos agricultores e os

² Essa resolução foi revogada pela Resolução CD/FNDE nº 26 de junho de 2013 e pela Resolução CD/FNDE nº 04 de 03 de abril de 2015.

arranjos organizacionais mobilizados por eles para se tornarem fornecedores de produtos para a alimentação escolar?

Somando essas inquietações à recorrente discussão acadêmica sobre os efeitos das políticas públicas no rural e da participação dos atores locais na elaboração e execução das mesmas, algumas questões motivaram-me a investir, através da construção da tese, na melhor compreensão dos processos de apropriação dos atores locais (beneficiários) das prerrogativas dispostas nessa política e dos seus efeitos nas dinâmicas sociais locais.

Para seguir no trabalho de investigação sobre a temática, busquei aporte teórico em autores da Sociologia e da Ciência Política no intuito de tecer reflexões acerca dos fatores condicionantes da ação dos atores sociais na conformação de dinâmicas sociais provocadas pelo Estado através de políticas públicas. Para dar concretude à proposta, optei por realizar pesquisa de campo em dois estados diferentes, conformando o universo empírico que possibilitou pensar e repensar diversas vezes o objeto em análise, as opções teóricas e os meus limites na construção da “realidade”.

A tese está dividida em sete seções. A primeira constitui-se desta Introdução onde são apresentadas a problemática, objetivos e hipóteses que originaram a tese e o aporte teórico-metodológico da pesquisa. Em sequência, é feita breve discussão teórica sobre os fatores condicionantes da ampliação das chances de vida dos indivíduos em direção à cidadania. Na seção três são contextualizadas sinteticamente as mudanças no quadro das políticas públicas para o rural, focando os percursos das ações estatais para a Agricultura Familiar e as mudanças nas prerrogativas que viabilizaram a compra estatal de gêneros alimentícios dos agricultores familiares para a alimentação escolar no contexto do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Em seguida são apresentadas as experiências investigadas nos estados do Pará e Rio Grande do Sul que constituem o universo empírico da tese, enfocando o histórico da constituição dos grupos de agricultores fornecedores de produtos para o PNAE e o processo de inserção dos mesmos no processo de venda de produtos através dos programas governamentais de aquisição de alimentos (PAA e PNAE). Na quinta seção, à luz dos elementos empíricos e teóricos, são analisados os meandros na apropriação ou não do usufruto do recurso da política pública, sendo apontadas as dinâmicas sociais geradas pela comercialização dos produtos para o Estado através dos programas de aquisição de alimentos. Na sexta seção discutem-se as *nuanças* da apropriação do direito de fornecer produtos para a

alimentação escolar e os aspectos em jogo na constituição da cidadania. E, finalizando a tese, são apresentadas as considerações finais acerca do estudo.

1.1 PROBLEMÁTICA DE PESQUISA

O debate sobre Desenvolvimento Rural no Brasil tem sido configurado de diversas formas e perante distintos focos. Embora as diversas abordagens mobilizadas para se explicar e orientar os cursos desse debate, a redução das desigualdades sociais e a promoção de vida mais digna no campo são metas e indicadores recorrentemente mobilizados no meio acadêmico e político para se discutir resultados de processos de Desenvolvimento.

Nesse contexto, a democratização do acesso aos recursos de políticas públicas pode ser considerada meio de redução de desigualdades sociais e de viabilização do exercício da Cidadania. Nas últimas décadas, algumas políticas públicas estão sendo direcionadas a categorias sociais menos favorecidas nas décadas anteriores, configurando mudanças que são expressas em três importantes fatos:

- a) a ampliação do direito dos agricultores familiares ao acesso a recursos de políticas públicas, como tem ocorrido através dos programas de transferência de renda, de créditos e de mercados institucionais;
- b) implementação de políticas públicas que busquem contemplar as características locais em seu planejamento e execução; e
- c) introdução do tema “Segurança Alimentar e Nutricional- SAN” na proposição de estratégias de superação de pobreza e da insegurança alimentar.

Entre as décadas de 1950 e 1980 o desenvolvimento do capitalismo no Brasil gerou aumento de concentração fundiária e redução das chances de vida daqueles agricultores que não acessaram subsídios que favoreciam a modernização da agricultura, como crédito agrícola e tecnologias (maquinários, insumos e etc.) (KAGEYAMA; GRAZIANO DA SILVA, 1983; GRAZIANO DA SILVA, 1999; DELGADO, 2009). De acordo com Giddens (1991), Dahrendorf (1992) e Santos (1995) a racionalidade moderna transformou os estatutos das normas sociais em normas jurídicas de modo a ‘ordenar’ a distribuição e o acesso aos recursos

e bens coletivos através de estruturas formadas para atender interesses específicos³, resultando em oportunidades desiguais de acesso aos recursos das políticas estatais. Dessa forma, as ações estatais voltadas ao rural ao longo dessas décadas resultaram em marginalização e aumento dos pobres no campo devido à distribuição desigual de oportunidades.

Durante as décadas de 1990 e 2000, ocorreram significativas mudanças no Brasil referentes à formulação e execução de políticas públicas e na agenda de pesquisa sobre o rural⁴ (SCHNEIDER, 2010). A reformulação da agenda política está diretamente relacionada ao movimento de construção de políticas públicas coerentes com as demandas sociais e à ascensão da importância dos movimentos sociais no campo. Essas transformações expressam o que Giddens (1991), Dahrendorf (1992) e Santos (1995) interpretaram como aspectos inerentes à sociedade moderna, uma vez que as tensões geradoras de conflitos não são consequências, fazendo alusão à Giddens (1991), mas sim expressões da modernidade.

No Brasil, as mudanças estruturais na formulação e execução das políticas públicas resultaram em diversas formas de operacionalização das mesmas, expandindo a ação estatal, mesmo que incipiente, para diversas dimensões da vida dos agricultores familiares, tais como regularização fundiária, assistência técnica, crédito agrícola, crédito habitação, educação, infraestrutura, dentre outras. Essas mudanças estão associadas ao reconhecimento político da Agricultura Familiar enquanto segmento social representativo de milhares de famílias do rural brasileiro.

Esse reconhecimento político foi institucionalizado através da criação da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006 (BRASIL, 2006), conhecida como Lei da Agricultura Familiar. A definição estatal criada através da referida Lei, define Agricultura Familiar como aquela categoria social que pratica atividades no meio rural, não detenha área maior que quatro módulos fiscais, utiliza predominantemente mão de obra familiar nas atividades econômicas do estabelecimento, tenha renda familiar predominante de atividades do próprio estabelecimento e junto com a família, seja o gestor da sua propriedade (BRASIL, 2006). Nesta definição estão agregados agricultores situados em área de colonização dirigida,

³ Apesar dessa leitura ter sido feita a partir do contexto europeu, as análises dos autores corroboram com a problematização do objeto da tese por possibilitar uma interpretação do quadro de desigualdade social no rural brasileiro a partir da estrutura de prerrogativas e privilégios que beneficiam uns em detrimento de outros, gerando tensões e conflitos que têm resultados em novas políticas e novos atores, gerando novos processos e dinâmicas sociais.

⁴ Como exemplo de mudanças, pode-se citar o reconhecimento da diversidade que compõe o Brasil em termos biofísico, econômico e social; emergência (reconhecimento) política e acadêmica de novos atores na conformação do rural, destacando-se diversas populações tradicionais, como indígenas e quilombolas; inclusão dos porta-vozes dos movimentos sociais na gestão social dos territórios; visibilidade das questões ambientais envolvendo população urbana e rural no debate sobre uso dos recursos naturais (ACSELRAD, 2001; SCHNEIDER, 2011; COELHO DE SOUZA; BASSI; KUBO, 2011).

assentamentos de reforma agrária e populações tradicionais, sendo considerada por muitos autores como categoria genérica e de ação política (NEVES, 1995; WANDERLEY, 2009).

As lutas das categorias sociais do campo, até então, menosprezadas na formulação de políticas públicas, ganharam visibilidade nas décadas de 1990 e 2000, quando movimentos sociais foram fortalecidos no cenário político. As ações voltadas para essas categorias têm sido associadas a temas que transpassam a discussão sobre o rural para abarcar problemáticas inerentes à sociedade contemporânea, como pobreza, saúde e hábitos de consumo. Nesse sentido, a discussão sobre Segurança Alimentar e Nutricional tem favorecido a emergência de políticas públicas que buscam combinar a redução da pobreza, mudanças nos hábitos alimentares e fortalecimento econômico das famílias agricultoras.

Em 2003, a efetivação do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e em 2009 da Lei nº 11.947 no contexto do PNAE, possibilitaram a inserção da Agricultura Familiar nos chamados mercados institucionais, ampliando as possibilidades de comercialização de produtos oriundos desse segmento. Na literatura e no debate político brasileiro, o termo mercado institucional é utilizado para designar os canais de comercialização abertos pelas compras feitas pelo Estado ou compras públicas. Segundo os estudos de Turpin (2008, 2009), Saraiva et al. (2013), Agne (2014) e Fornazier (2014), os programas estatais de aquisição de alimentos da AF causaram mudanças nas estruturas das compras públicas e são consideradas como instrumentos de desenvolvimento local.

Contrapondo o modelo convencional de compras de gêneros alimentícios para a alimentação escolar⁵, a criação da Lei nº 11.947/09 pode ser considerada instrumento diferencial no processo de intervenção estatal no rural, fortalecendo a inclusão de questões ainda marginais no debate sobre desenvolvimento, como segurança alimentar e nutricional, valorização da produção agrícola local, participação, descentralização e desenvolvimento sustentável. Após a promulgação da referida Lei, municípios e estados são obrigados a investirem no mínimo 30% do valor do recurso enviado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar⁶, exceto quando houver a impossibilidade de emissão do documento fiscal por parte dos fornecedores, a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros

⁵ Nesta proposta de tese, considera-se a definição normativa de alimentação escolar, conforme apresentado no Artigo 01 da Lei nº 11.947/2009: “Art. 1º Para os efeitos desta Lei, entende-se por alimentação escolar todo alimento oferecido no ambiente escolar, independentemente de sua origem, durante o período letivo” (BRASIL, 2009).

⁶ Além dessa obrigatoriedade, na referida lei estão previstas diretrizes voltadas para qualidade da alimentação escolar.

alimentícios e condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2009). Em tese, a criação da Lei nº 11.947/2009 fortalece no ambiente escolar a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, principalmente por privilegiar a aquisição da AF com dispensa de licitação, priorizando a compra de produtos oriundos de comunidades indígenas, comunidades quilombolas e assentamentos rurais, além de fomentar a produção orgânica.

A inserção da AF como público fornecedor de produtos na esfera desses programas derivou do reconhecimento político desse segmento como produtor de alimentos e tem sido demandada tanto por governantes quanto pelo público beneficiário como estratégia de inclusão social de grupos sociais marginalizados⁷. O foco no fortalecimento dessa categoria na esfera do mercado institucional é dado a partir da discussão sobre Segurança Alimentar e Nutricional, geração de renda e produção sustentável. Com aporte em Dahrendorf (1992), compreende-se que o direito dos agricultores familiares em fornecer produtos ao PNAE constitui-se em prerrogativa através da nova lei. Uma vez que esse direito é legitimado e legalizado, supostamente ampliam-se as chances de vida dos agricultores contemplados, seja pela possibilidade de geração de renda propiciada pela inserção dos mesmos ao novo mercado, seja pelo reconhecimento social dessa categoria como produtora de alimento.

Além de fortalecer a execução de ações voltadas para a produção de alimentos, a obrigatoriedade da compra de produtos da Agricultura Familiar para o PNAE reconhece o papel social da AF no cenário brasileiro. Os dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2009) mostram a importância dessa categoria na produção agropecuária. São cerca de 4,5 milhões de estabelecimentos agrícolas reconhecidos como familiares, dos quais aproximadamente 3,5 milhões possuem Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP, conforme apresentado na Tabela 1:

⁷ No relatório oficial da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável - CNDRS consta que os presentes reivindicaram a realização de ações de desenvolvimento por parte dos agentes estatais cuja base fosse o reconhecimento da diversidade social (cultural e étnica) do rural, privilegiando agricultores familiares, assentados e populações tradicionais em detrimento às categorias sociais vinculadas por eles ao agronegócio. Uma das ações demandadas foi o investimento estatal na ampliação de mercados e de melhorias na cadeia de comercialização de produtos, principalmente referentes ao PAA e ao PNAE.

Tabela 1 - Número de estabelecimentos agrícolas familiares (2006) e DAP (2010 E 2011) por região do Brasil

REGIÃO	Nº de estabelecimentos agrícolas familiares¹	Nº de DAP'S físicas²	Nº de DAP'S jurídicas³
NORTE	413.101	266.507	211
NORDESTE	2.187.295	2.029.691	649
CENTRO-OESTE	217.531	119.425	105
SUDESTE	699.978	411.129	675
SUL	849.997	714.749	603
TOTAL	4.367.902	3.541.501	2.243

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponíveis em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2009), Brasil ([2010?]) e Brasil ([2013?]b).

¹Censo da Agricultura Familiar 2006- IBGE (FONTE: IBGE, 2009).

²Declaração de Aptidão ao PRONAF de 22/12/2010 (FONTE: BRASIL, [2010?]).

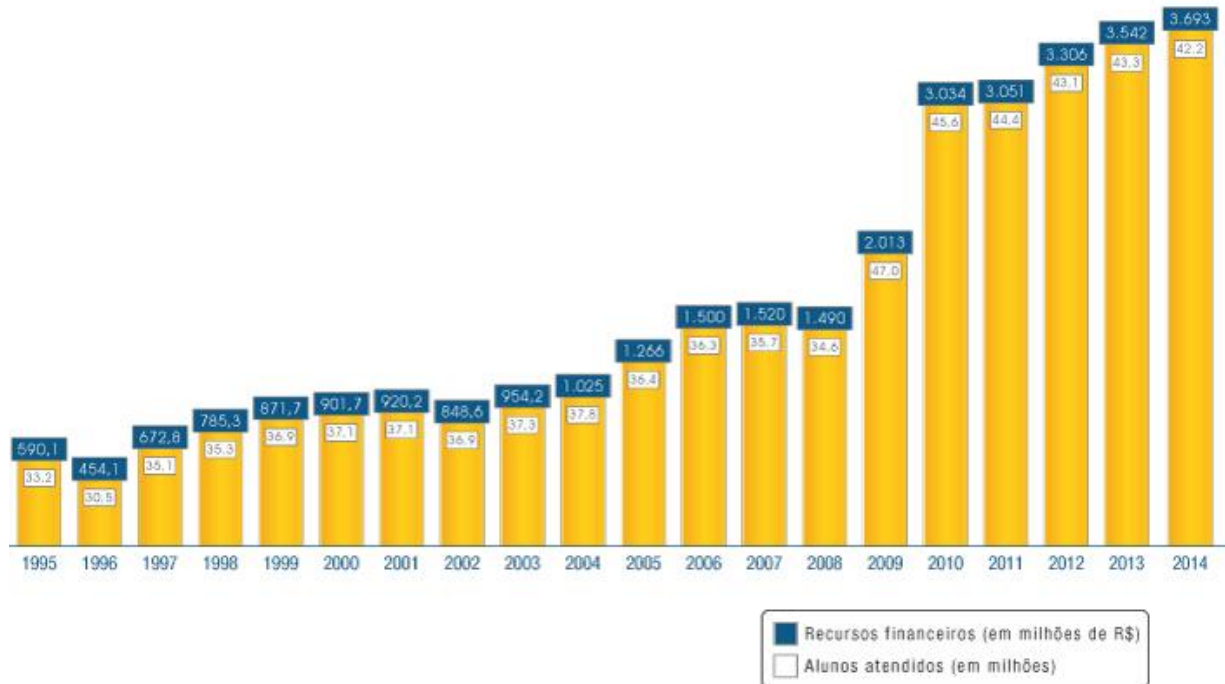
³Declaração de Aptidão ao PRONAF de 08/08/2011 (FONTE: BRASIL, [2013?]b).

Além de importantes em termos de quantidade, as unidades de produção familiar são responsáveis por 56% do valor da produção de animais de grande porte, 57% do valor agregado na agroindústria, 63% da horticultura e 80% da extração vegetal no Brasil (IBGE, 2009). Em vista de tal potencial⁸, a inserção dos agricultores familiares no mercado oportunizado pelo PNAE amplia a possibilidade de distribuição do recurso público.

De acordo com dados disponíveis no portal do FNDE (BRASIL, 2015), o financiamento federal para o PNAE aumentou de aproximadamente R\$ 590 milhões em 1995 para cerca de R\$ 3,6 bilhões em 2014, conforme apresentado na Figura 1 a seguir.

⁸ De acordo com os resultados apresentados pelo IBGE (2009), esse segmento social é responsável por boa parte da produção nacional de muitos produtos vegetais que fazem parte da dieta alimentar do brasileiro, como mandioca (87%), feijão (70%), leite (58%), milho (46%), café (38%), arroz (34%) e trigo (21%) (IBGE, BRASIL, 2009). Em relação à produção animal, 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves e 30% dos bovinos são oriundos da AF.

Figura 1 - Valor repassado pelo FNDE para o PNAE e número de alunos atendidos no período de 1995 a 2014



Fonte: BRASIL (2015).

Para o exercício 2015, o orçamento do PNAE é de aproximadamente R\$ 3,5 bilhões, destinados a atender cerca de 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos (BRASIL, 2015b), sem contabilizar a contrapartida facultada aos municípios. Nos termos da Lei nº 11.947/2009, no mínimo 30% desse valor (R\$ 1,05 bilhão) deve ser investido na aquisição de gêneros alimentícios da AF. Na prática, isso significaria a inserção de no mínimo 52.500 unidades de produção familiar no processo de fornecimento de produtos para a alimentação escolar, caso a legislação seja cumprida em relação aos 30%.

De acordo com Saraiva et al. (2013), em 2010, ano em que a Lei nº 11.947/2009 entrou em vigor, 47,4% dos municípios brasileiros que prestaram conta do recurso do FNDE realizaram aquisições de gêneros alimentícios de agricultores familiares para a alimentação escolar. Na análise das autoras, o percentual médio de compra dos municípios foi abaixo do exigido em lei (22,7% do valor disponibilizado pelo FNDE).

A partir da análise dos pareceres conclusivos emitidos pelos Conselhos de Alimentação Escolar - CAEs dos municípios que prestaram contas do exercício 2010⁹, Saraiva et al. (2013) observaram que a não aplicação dos 30% do recurso na compra de produtos da Agricultura Familiar deve-se, principalmente, à inviabilidade de fornecimento

⁹ Análise elaborada pela equipe do CECANE/UNB.

regular e constante por parte dos agricultores fornecedores (21,10% das justificativas) e a outros motivos (32,90%), dentre os quais estão: falta de interesse dos agricultores, demora de prefeituras em elaborar a Chamada Pública e falta de oferta de produtos devido os agricultores já destinarem todos os gêneros para o PAA. Esses dados estão dispostos na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 - Justificativa para a não aplicação dos 30% de recurso do FNDE executado na compra da Agricultura Familiar – Brasil

JUSTIFICATIVAS	(%)
Impossibilidade de emissão de nota fiscal	3,64
Inviabilidade de fornecimento regular constante de gêneros alimentícios	21,1
Condições higiênico-sanitárias inadequadas	2,47
Outros	32,09
Processo singular	1,71
Não informou	36,09
Não se aplica	14,95

Fonte: Adaptado de Saraiva et al. (2013).

Segundo Saraiva et al. (2013), nos pareceres das regiões Sudeste (44,65%), Centro-Oeste (41,56%) e Sul (21,20%) os relatos foram mais recorrentes no item “Outros”. Enquanto isso, as regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores percentuais (33,04% e 29,33% respectivamente) para o item “Inviabilidade de fornecimento regular e constante de alimentos”. Diante dos resultados encontrados em sua pesquisa, as autoras analisam que

A compra da AF para o PNAE é uma regulamentação recente. A inviabilidade de fornecimento regular e constante como justificativa para o não atendimento dos 30% exige articulação entre quem compra (demanda de alimentos para as escolas dos municípios) e quem vende (oferta de alimentos produzidos pelos agricultores familiares). Neste espaço de interlocução, destaca-se que o planejamento dos cardápios escolares, como primeiro passo para a compra da AF, deve basear-se em novos referenciais: o de promoção da saúde conjugada à sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e social. (SARAIVA et al., 2013, p. 933).

Apesar de incluir a AF como público, a aquisição de produtos para alimentação escolar traz uma série de exigências burocráticas, cujo cumprimento depende da adequação dos interessados às normas que regulamentam a possibilidade de venda e o cumprimento de contrato. Para que os agricultores sejam incluídos no processo, devem atender a determinados quesitos pré-estabelecidos na Lei 11.947/2009, tais como dispor DAP¹⁰, certificação da

¹⁰ Vale lembrar que os dados do Censo Agropecuário de 2006 sobre a Agricultura Familiar e do MDA (BRASIL, 2013) dispostos na Tabela 1 apontam a existência de milhões de estabelecimentos agrícolas com DAP física, documento necessário para comprovação de aptidão ao fornecimento de produtos para a

inspeção sanitária (para os casos de fornecimento de produtos processados), documento fiscal, regularidade na entrega dos produtos e escala de produção. Em vista disto, a execução deste programa requer a mobilização de outras ações de intervenção, como regularização fundiária, assistência técnica, infraestrutura, educação alimentar, dentre outras. Essa característica torna complexa sua operacionalização e demonstra a exigência de um conjunto de prerrogativas e de provimentos necessários para a efetivação do acesso ao mercado da alimentação escolar.

Além da burocracia, o processo de compra e venda dos produtos da AF no contexto de mercados institucionais é complexo por envolver diversos tipos de ações relacionadas à potencialização da produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos no município. Os trabalhos que abordam a aquisição de produtos da AF para a alimentação escolar como tema de investigação mostram que essa prática tem dinamizado a sociedade local, destacando como aspectos positivos a inserção dos agricultores em novos mercados, a valorização da produção de alimentos, a reconstrução de cadeias alimentares curtas, além das contribuições com a segurança alimentar dos agricultores fornecedores e do alunado atendido (TURPIN, 2008; TRICHES, 2010; TRICHES; SCHNEIDER, 2010b; TRICHES; FRÖELICH; SCHNEIDER, 2011, 2013; TRICHES; SCHNEIDER, 2012; FORNAZIER, 2014; AGNE, 2014).

Por outro lado, os estudos também apontam que as principais dificuldades na execução dessa política são a falta de compreensão da legislação e dos aspectos burocráticos de sua operacionalização; falta de organização dos agricultores para cumprirem as exigências legais do PNAE e também de outras legislações, como a sanitária, e a falta de vontade política dos gestores, principalmente em nível local (TRICHES; SCHNEIDER, 2010b; TRICHES; FRÖELICH; SCHNEIDER 2011; TRICHES; SCHNEIDER, 2012; SARAIVA et al., 2013; AGNE, 2014; FORNAZIER, 2014).

Os desafios existentes demonstram que o processo de implementação da referida lei ainda está em curso. Os estudos citados apontam que não há o estabelecimento de rede de diálogo entre atores envolvidos ou os que deveriam estar envolvidos no processo, o que pode comprometer os pressupostos estabelecidos na construção da política. No entanto, também apontam para mudanças paulatinas na organização social e produtiva dos agricultores em âmbito local e regional, tais como a emergência de cooperativas, associações e agrupamentos informais, mudanças nas atividades produtivas e novas formas de comercialização dos produtos.

alimentação escolar. Esse número corresponde a quase 1 milhão a menos de estabelecimentos identificados como familiares e que estão impossibilitados de vender ao PNAE por não possuírem o documento.

Apesar das mudanças nos referenciais teórico-metodológicos no estudo de políticas públicas devido aos questionamentos acadêmicos acerca do paradigma desenvolvimentista que orientava as ações intervencionistas dos agentes do Estado, os focos continuam sendo a construção de demandas sociais e a avaliação de impactos a partir de uma perspectiva econômica. Dessa forma, a participação dos agricultores familiares nos mercados institucionais não pode ser considerada apenas no contexto da geração de renda, uma vez que a aquisição de produtos não está relacionada apenas ao mercado.

O reconhecimento social dos mesmos como produtores de alimentos, a apropriação do direito conquistado e as mudanças nas estruturas de oportunidades também são pontos importantes de investigação. Nesse sentido, apesar de os estudos sobre o processo de inserção dos agricultores familiares no mercado da alimentação escolar apontarem diversos aspectos que influenciam a execução da legislação, há lacunas quanto à apropriação das prerrogativas, principalmente sobre as formas como elas - e as normas que as estruturam - têm sido ressignificadas e objetivadas através das práticas dos agricultores fornecedores. No contexto da Cidadania, apropriar-se significa conhecer, interpretar e exercer o direito conforme sua interpretação, tomar para si.

Logo, torna-se importante problematizar a efetividade das políticas e os elementos constitutivos da cidadania¹¹. A problematização contribui com a desconstrução da universalidade das políticas públicas em termos de impactos e formas de acesso, corroborando com as reflexões acerca dos processos de desenvolvimento. Para Dahrendorf (1992, p. 47) a cidadania é “[...] um papel social real” que se estrutura em um conjunto de direitos e obrigações. Seguindo essa perspectiva, a cidadania ao qual faço referência, resulta da inclusão do indivíduo na sociedade a qual pertence de modo que seja reconhecido como membro, usufruindo dos direitos concernentes. Por sua vez, essa inclusão ocorre através da interseção entre participação política¹², reconhecimento social e o acesso aos recursos de políticas públicas. Desta forma, o exercício da cidadania incide na valorização de um determinado modo de vida e no sentimento de pertencimento a um determinado grupo social e/ou território, podendo ser compreendida em seu aspecto simbólico e como prática social.

¹¹ Os estudos sobre Desenvolvimento Rural carecem de debate sobre a cidadania, especialmente sobre a condição de cidadão dos agricultores familiares. Nesse sentido, a mobilização do conceito chances de vida corrobora com a proposta de uma abordagem sobre o tema Desenvolvimento Rural que contemple a cidadania. Ao considerar os conceitos de prerrogativas e provimentos como norteadores da pesquisa é possível avançar no debate teórico sobre apropriação das políticas públicas e seus efeitos na dinâmica social do rural contemporâneo.

¹² Para muitos autores, cidadania se dá na participação política e por isso é associada à democracia. Essa abordagem pode ser vista nos trabalhos de Barbalet (1989), Demo (1995) e Carvalho (2002).

Com a aprovação da Lei nº 11.947/2009, os agricultores familiares ganharam nova posição (mais vantajosa) em relação à luta por maiores chances de vida e ao usufruto da condição de cidadão. As prerrogativas dispostas na referida lei transpassam barreiras historicamente constituídas, como a Lei de Licitações. No entanto, é preciso analisar se novas barreiras de privilégios foram construídas com a nova lei, e se as privações decorrentes das antigas estruturas de prerrogativas foram superadas, de modo a identificar que aspectos da antiga estrutura foi superado, reformulado e mantido.

Como mostram os estudos sobre Agricultura Familiar e alimentação escolar, o acesso dos agricultores à política de fornecimento de produtos para o PNAE causa mudanças na dinâmica das unidades de produção e na dinâmica local, mas é necessário avançar na operacionalização desse processo e na compreensão dessa operacionalização. No entanto, são escassos os autores que abordam o processo de organização dos atores envolvidos no fornecimento de alimentos para a alimentação escolar, com foco na reinterpretação que os agricultores familiares têm feito sobre o direito de inserção nesse mercado e sobre os mecanismos utilizados para o exercício desse direito. Ainda são poucos os trabalhos que abordam sobre que mudanças são essas e de que forma corroboram para a diferenciação social no rural.

Apesar de a retórica estatal apontar para transformações na formulação de políticas públicas que se contrapõem aos modelos que não conseguiram ampliar a equidade social, as questões trazidas na problemática apontam que no contexto acadêmico são escassas as investigações acerca da apropriação que os agricultores familiares têm feito das políticas dos quais são legalmente beneficiários, bem como sobre os efeitos que políticas inovadoras como o PNAE produzem nas chances de vida das famílias agricultoras que têm acessado o recurso disponibilizado através desse programa.

Considerando esse contexto, a seguinte questão padece de investigação: Os agricultores familiares estão se apropriando do direito de fornecer produtos para a alimentação escolar frente às prerrogativas e provimentos disponíveis e acessados por eles? Esta questão geral pode ser desmembrada em outras duas: Que mecanismos favorecem ou constroem a apropriação das prerrogativas do PNAE pelos agricultores familiares? O PNAE, através da Lei nº 11.947/09, pode ser considerado um instrumento para a cidadania dos agricultores fornecedores de produtos para a alimentação escolar?

Em vista das questões acima apresentadas, o objetivo desta tese é analisar o processo de apropriação das prerrogativas que orientam a aquisição de gêneros alimentícios da AF através do PNAE pelos agricultores familiares. De modo específico, objetivou-se:

- a) analisar os provimentos mobilizados pelos agricultores no fornecimento de produtos para a alimentação escolar;
- b) analisar os mecanismos que favorecem e que constroem a apropriação das prerrogativas legitimadas na Lei nº 11.947/2009 por parte dos agricultores fornecedores de produtos para a alimentação escolar;
- c) compreender o efeito da apropriação das prerrogativas e da mobilização de provimentos na organização social e produtiva dos agricultores no fornecimento de produtos para alimentação escolar; e
- d) analisar o efeito do usufruto das prerrogativas pelos agricultores familiares sobre o exercício da cidadania.

Na elaboração deste trabalho, partiu-se da hipótese de que a apropriação das prerrogativas que orientam a aquisição de produtos da AF para a alimentação escolar pelos agricultores familiares está condicionada a um conjunto de provimentos cujo acesso é feito principalmente por aqueles que estão mais bem estruturados econômica, social e politicamente, o que torna tais prerrogativas seletivas. Nesse sentido, supõe-se ainda que a inserção da AF no mercado da alimentação escolar não está condicionada necessariamente à apropriação da prerrogativa, mas às relações sociais estabelecidas em nível local.

O desafio de contribuir para a compreensão desse processo ganha importância no contexto atual pela relevância que a inserção dos agricultores familiares no mercado institucional tem conquistado nos últimos anos nos debates sobre a superação da pobreza, fortalecimento da Agricultura Familiar e sobre Segurança Alimentar e Nutricional. Entende-se que a temática apresentada corrobora com o debate principalmente no que diz respeito à compreensão sobre a reinterpretação e objetivação das prerrogativas disposta no PNAE através das ações dos agricultores, condição de exercício de sua cidadania. Além disso, por se focar no processo de apropriação e usufruto dos recursos das políticas públicas, os resultados da pesquisa poderão subsidiar os formuladores/pesquisadores de políticas públicas e demais atores na construção e avaliação dessas políticas específicas, somando esforços para a transformação na qualidade de vida dessas famílias.

1.2 FERRAMENTAS TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Com vistas à análise do objeto de estudo, a proposta teórico-metodológica se constituiu na interseção de diferentes abordagens que se complementam. Dessa forma, a construção da tese foi pautada na conexão entre: os conceitos de chances de vida, prerrogativas e provimentos, apresentados por Ralf Dahrendorf¹³; o conceito de agência tratado por Antony Giddens¹⁴ e outros autores; e os conceitos de lógica de ação contidos na Sociologia da Experiência¹⁵, proposta por François Dubet.

Influenciados pelos escritos de Max Weber sobre a conformação da sociedade moderna, Dahrendorf, Giddens e Dubet discutem a participação dos indivíduos na construção da vida social. Desta forma, seus trabalhos corroboram na análise e compreensão das práticas sociais dos agricultores familiares no exercício de direitos conquistados.

Considerando que, de acordo com Dahrendorf (1992), o acesso às prerrogativas depende dos provimentos, nesta tese a distinção entre prerrogativas e provimentos tem utilidade analítica e operativa. A utilidade analítica ocorre à medida que a questão em análise faz referência à conquista de direitos (prerrogativas) e ao acesso aos direitos conquistados (provimentos). Tornam-se operativos quando são mobilizados para distinguir o direito dos agricultores familiares à política de alimentação escolar do acesso que esses atores têm de fato feito, ou seja, as estratégias de venda de seus produtos para o PNAE.

Para fins operativos, compreende-se como conjunto de prerrogativas a reunião dos diversos direitos previstos aos fornecedores ao serem considerados agricultores familiares conforme a Lei nº 11.326/2006 e ainda como agricultores assentados da reforma agrária, tais

¹³ Ralf Dahrendorf, sociólogo de origem germano-britânica e militante político liberal, como gostava de se identificar, nasceu em 1929 na Alemanha e passou muitos anos de sua vida no Reino Unido. Adepto dos pressupostos weberianos, esse autor dedicou-se a estudar a sociedade industrial europeia, tornando-se um crítico da teoria de Karl Marx. Para ele, o conflito social na sociedade moderna não é a luta de classes e tampouco seria solucionado através da revolução, como sustentou Marx. Dahrendorf defendeu a tese de que sociedade é formada por grupos de interesses e não por classes e, portanto, o conflito social que se estabeleceu na sociedade industrial deriva da luta pela manutenção ou mudanças nas estruturas de poder. Seus escritos são mobilizados principalmente em estudos da Sociologia, Ciência Política e Filosofia sobre conflito e poder.

¹⁴ Antony Giddens (1991) explica a conjuntura atual da sociedade a partir da revisão epistemológica sobre modernidade. Para esse autor, a modernidade está associada ao estabelecimento de interconexões sociais globais que tem resultado em alterações da existência cotidiana da humanidade, uma vez que são estabelecidas interconexões sociais que governam ao mesmo tempo em que são governadas por princípios dinâmicos gerais que separam e recombina o tempo e o espaço.

¹⁵ François Dubet explica que a Sociologia da Experiência Social é uma sociologia dos atores porque “ela estuda representações, emoções, condutas e as maneiras como os atores as explicam” (DUBET, 1994, p. 262). Segundo esse autor, a Sociologia da Experiência é uma sociologia da subjetividade cujos objetos práticos, dados pelas categorias sociais banais têm todas as probabilidades de surgirem como problemas sociais, como experiência em que as condutas não correspondem às expectativas e aos papéis atribuídos, em que a subjetividade não remete para modelos das atitudes e das representações propostas (DUBET, 1994, p. 262-263).

como direito a documentos pessoais, do estabelecimento agrícola e do empreendimento, direito à infraestrutura (estrada, energia, habitação), crédito agrícola, assistência técnica, dentre outros. Provimentos são considerados os recursos materiais e financeiros, bens simbólicos e instrumentos disponíveis e/ou necessários para acesso às prerrogativas, tais como fatores de produção (terra para cultivo, capital para investimento, mão de obra), acesso à informação sobre os instrumentos burocráticos (documentos), instrumentos de trabalho (maquinários, instalações, veículos de transporte) e demais instrumentos e infraestrutura necessários para a produção, processamento (se houver) e entrega dos produtos demandados para a alimentação escolar.

Partindo dessa perspectiva analítica, a apropriação das prerrogativas por parte dos agricultores beneficiados foi analisada a partir da provisão e gestão que as famílias fizeram dos provimentos disponíveis e mobilizados frente às prerrogativas disposta na Lei nº 11.947/2009, das normas estabelecidas nas Resoluções nº 38/2009 e nº 26/2013¹⁶ e demais exigências feitas pelos gestores públicos para ingresso no mercado institucional. Para se compreender as práticas sociais dos agricultores familiares no exercício de direitos conquistados através de políticas públicas é preciso compreender o processo de mudanças nas estruturas de prerrogativas na esfera local e de provimentos que possibilitam exercê-lo. Os escritos de Dahrendorf (1992) acerca das mudanças sociais e o cenário de desigualdades que fora sendo construído na Europa, principalmente a partir do século XVIII, auxilia nessa tarefa e na análise dos efeitos que uma nova configuração de prerrogativas e provimentos tem na dinâmica social.

Para fundamentar a análise proposta, optou-se por mobilizar o conceito de agência. Esse conceito não está dissociado das noções de sistemas abstratos e sistemas peritos, discutidos por Giddens (1991). Afirma Giddens (1991, p. 39) que “todas as formas de vida social são parcialmente constituídas pelo conhecimento que os atores têm delas”. Todavia, o autor considera que na sociedade moderna os indivíduos ou grupos são também constrangidos por estruturas sociais, o que os torna atores leigos. Os constrangimentos ocorrem porque os atores estão envolvidos em sistemas abstratos que favorecem o desencaixe das relações sociais, mas agem de acordo com a confiança naqueles que operacionalizam os sistemas (GIDDENS, 1991).

¹⁶ A Resolução nº 26/2013 revoga a Resolução nº 38/2009. Em abril de 2015 foi aprovada a Resolução nº 28 que, por sua vez, revoga a Resolução nº 26/2013. No entanto, esta última resolução não foi considerada na análise nesta tese por ter sido aprovada posteriormente à pesquisa de campo.

O conceito de racionalidade burocrática explicado por Weber (1969) e a noção de sistemas abstratos, tratada por Giddens (1991), são importantes na análise do processo de apropriação das prerrogativas legitimadas na Lei nº 11.947/2009 por parte dos agricultores fornecedores de produtos para a alimentação escolar. Na situação a ser estudada, esses conceitos contribuem na compreensão do conceito de agência.

Associando o conceito de agência à Sociologia da Experiência, no delineamento da pesquisa considerou-se que os atores são estratégicos e agem seguindo lógicas de ação. Logo, a busca pela subjetividade dos atores na realização de suas atividades, conforme abordado por Dubet (1994), também norteou a pesquisa. Esta opção teórico-metodológica deve-se à possibilidade que tal abordagem oferece em termos de complementar a perspectiva analítica do conceito de agência e de prerrogativas e provimentos.

De acordo com a proposta de Dubet (1994, p. 263), “o estudo objetivo da subjetividade dos atores determina uma relação particular nos indivíduos desde o momento que lhes sejam reconhecidas certas capacidades, especialmente as de construir a sua própria experiência”. Dubet (1994) considera que as condutas dos indivíduos podem ser reconstruídas a partir da Sociologia da Experiência porque na articulação entre as lógicas de ação se expressa a dominação social vinculada à exclusão e à tutela pública. Como ressalta o autor, “não se trata de estudar a subjetividade ou só as suas representações, mas também os seus sentimentos e a relação que ele constrói com ele mesmo” (DUBET, 1994, p. 263).

Desta forma, a identificação e compreensão das lógicas mobilizadas pelos agricultores no processo de apropriação das prerrogativas que possibilitam sua inserção no mercado do PNAE é um caminho metodológico que permitiu a apreensão das estratégias e de suas representações enquanto agentes do processo. Como orienta Dubet (1994), ao se fazer o recorte analítico, buscou-se investigar como as estratégias são combinadas e conectadas ao sistema social no processo de aprendizagem da forma de compra, por parte dos gestores públicos, como da venda, por parte dos agricultores familiares e suas representações formais. Tal processo é desdobrado em diversas etapas e envolve diversos atores das mais diversas posições e situações sociais.

Figura 2 - Modelo teórico básico

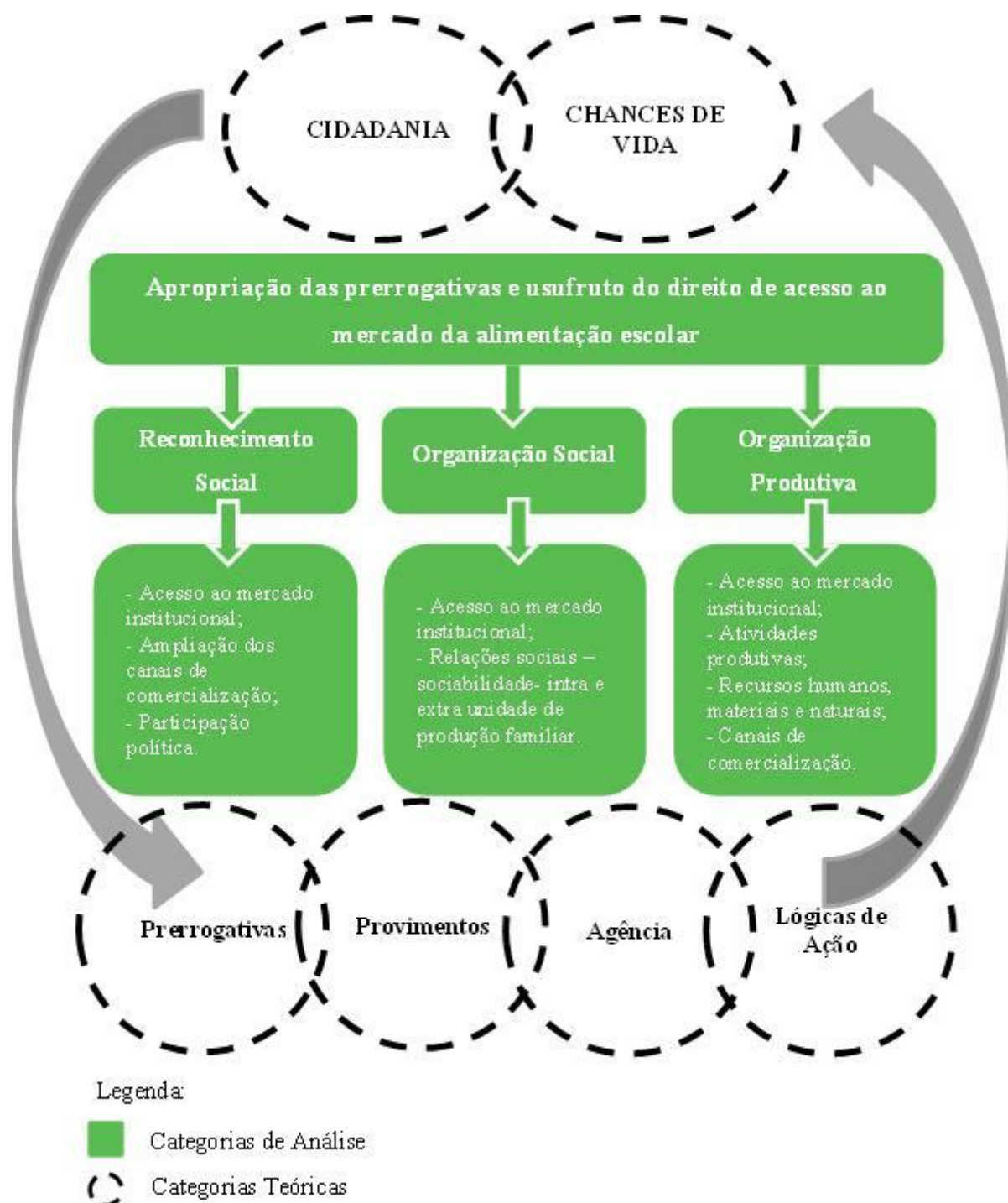


Elaborado pela autora (2015).

Em relação ao recorte teórico-metodológico considerou-se que a condição de cidadão dos agricultores familiares diz respeito à apropriação das prerrogativas e usufruto de direitos pelos mesmos. Conforme sintetizado na Figura 2 acima, a ampliação das chances de vida dos agricultores fornecedores de produtos para a alimentação escolar está associada às prerrogativas e aos provimentos disponíveis e mobilizados por eles. Desta forma, a apropriação das prerrogativas e o usufruto do direito de acessar o mercado da alimentação escolar estão associados ao exercício da cidadania e à ampliação das chances de vida dos agricultores familiares.

Partindo desses pressupostos orientadores, no recorte empírico da pesquisa de campo privilegiaram-se três dimensões da vida social dos agricultores familiares: reconhecimento social, organização produtiva e organização social. Essas dimensões foram eleitas como categorias de análise, conforme apresentado na Figura 3 a seguir.

Figura 3 - Dimensões da vida social dos agricultores familiares



Fonte: Elaborado pela autora (2015).

O reconhecimento social dos agricultores familiares como participantes da sociedade (cidadãos), seja como produtores de alimentos ou como pessoas com direito a recursos de políticas públicas, expressa mudanças nas estruturas de oportunidades, o que justifica a

importância de se investigar a materialização desse reconhecimento. Como o direito a venda de produtos para o Estado é condicionado à demanda do consumidor (nesse caso o Estado através do gestor público), buscou-se identificar as exigências dos gestores públicos enquanto consumidores em relação aos produtos a serem adquiridos. Por isso, a organização produtiva foi outra dimensão importante na pesquisa por expressar os arranjos e possíveis mudanças necessárias para o usufruto das prerrogativas, bem como o efeito desse usufruto nas chances de vida dos agricultores.

Associadas a essas categorias analíticas, abordou-se a organização social desprendida no processo de venda (ou de pretensão de venda) e as relações sociais estabelecidas pelos indivíduos, tendo em vista que o acesso às informações e a organização das atividades produtivas não estão dissociadas da interação entre indivíduos ou grupos. Weber (1969) destaca que quando há compartilhamento de sentido das ações sociais com a criação de um comportamento reciprocamente referido, surge a relação social. É importante considerar o pressuposto de que a relação social remete a ação social do plano individual para o coletivo¹⁷. Seguindo a perspectiva weberiana, consideram-se os agricultores enquanto agentes devido ao fato do indivíduo (individual ou coletivo) estar diretamente envolvido no processo analisado, por assumir papéis e por ter poder de interferir.

Aportado nas concepções teórico-metodológicas elencadas acima, para responder as questões norteadoras da tese, através da pesquisa de campo, focou-se na:

- a) organização do processo de aquisição dos produtos da Agricultura Familiar para o PNAE (burocrática, social e produtiva), privilegiando-se a investigação sobre as prerrogativas disponíveis e acessadas pelos agricultores fornecedores e os provimentos necessários e os mobilizados (ou não) por eles para atender a demanda;
- b) avaliação dos agricultores familiares sobre sua participação no processo e sobre os efeitos dessa participação em suas chances de vida.

1.3 UNIVERSO EMPÍRICO

As discussões apresentadas nesta tese são fundamentadas em revisão de literatura sobre Políticas Públicas para o rural, sobre o Programa Nacional da Alimentação Escolar e em

¹⁷ Weber, Giddens, Touraine e Dubet são autores que contribuíram com os estudos sociológicos ao discutir que as ações humanas estão repletas de sentido, o que sugere o foco nos atores sociais e a interconexão entre análise macro e microsociológicas para se compreender os processos de mudanças sociais ao longo do tempo.

dados obtidos através de pesquisa de campo. Na pesquisa empírica privilegiaram-se as experiências de inserção dos agricultores no mercado da alimentação escolar a partir do estudo de grupos formais situados nos municípios de Brasil Novo, estado do Pará, e no município de Cachoeira do Sul, Rio Grande do Sul.

O município de Brasil Novo está localizado na mesorregião Sudoeste do estado do Pará, Território da Cidadania Transamazônica e Xingu, microrregião de Altamira. A configuração socioeconômica e espacial desse município tem relação direta com o processo de ocupação da microrregião de Altamira. Segundo dados do IBGE, essa microrregião possui área total de 226.195,896 km², população de 281.284 habitantes e é composta pelos municípios de Altamira, Anapu, Pacajá, Vitória do Xingu, Senador José Porfírio, Brasil Novo, Medicilândia e Uruará. A colonização oficial foi iniciada no começo da década de 1970, após a abertura da Rodovia Transamazônica e da criação dos Projetos de Integração de Colonização - PIC's que visava à alocação de agricultores em lotes rurais de 100 hectares distribuídos ao longo da margem da rodovia e das vicinais abertas a cada 5 km (nos sentidos norte e sul da rodovia). A maior parte desses agricultores chegou nessa microrregião entre os anos 70 e 90, e são migrantes de outras regiões do país, principalmente das regiões Nordeste e Sul (CASTELLANET; SIMÕES; CELESTINO FILHO, 1998).

Atualmente, a construção da Usina Hidrelétrica - UHE Belo Monte no município de Vitória do Xingu, iniciada em 2010, e o asfaltamento da Rodovia Transamazônica têm causado modificações bruscas na demografia e na situação socioeconômica regional, principalmente em Altamira¹⁸, município vizinho a Brasil Novo, por este ser considerado o município polo da região, e onde estão situadas as sedes das empresas construtoras e terceirizadas envolvidas na implementação desses grandes projetos.

De acordo com dados do IBGE (2010), Brasil Novo foi emancipado pela lei estadual nº 5672, de 13-12-1991, a partir do desmembramento de parte do território dos municípios de Medicilândia, Altamira e Porto Moz. A área desse município equivale a 6.362,575 km² e a população em 2014 equivalia a 15.690 habitantes dentre os quais aproximadamente, 43% residem na zona urbana e 57% na zona rural (IBGE, 2010). Em 2015 estão registradas 1.288 DAP's ativas (BRASIL, 2015).

Já o município Cachoeira do Sul está situado na mesorregião Centro Oriental Rio-Grandense, na área compreendida como Vale do Jacuí, microrregião de Cachoeira do Sul,

¹⁸ De acordo com dados do IBGE, a população do município em 2010 era de 99.075 habitantes e destes, aproximadamente, 85% residem na zona urbana e 15% na zona rural. A Secretaria de Planejamento de Altamira estima que a população aumentou para cerca de 145 mil habitantes em 2012.

estado do Rio Grande do Sul. A história socioeconômica desse município coincide com a história da microrregião de Cachoeira do Sul. Essa microrregião é formada pelos municípios Cachoeira do Sul, Cerro Branco, Novo Cabrais, Pântano Grande, Paraíso do Sul, Passo do Sobrado e Rio Pardo. Possui área total de 7.587,314 km² e população estimada em 160.291 habitantes (IBGE, 2005).

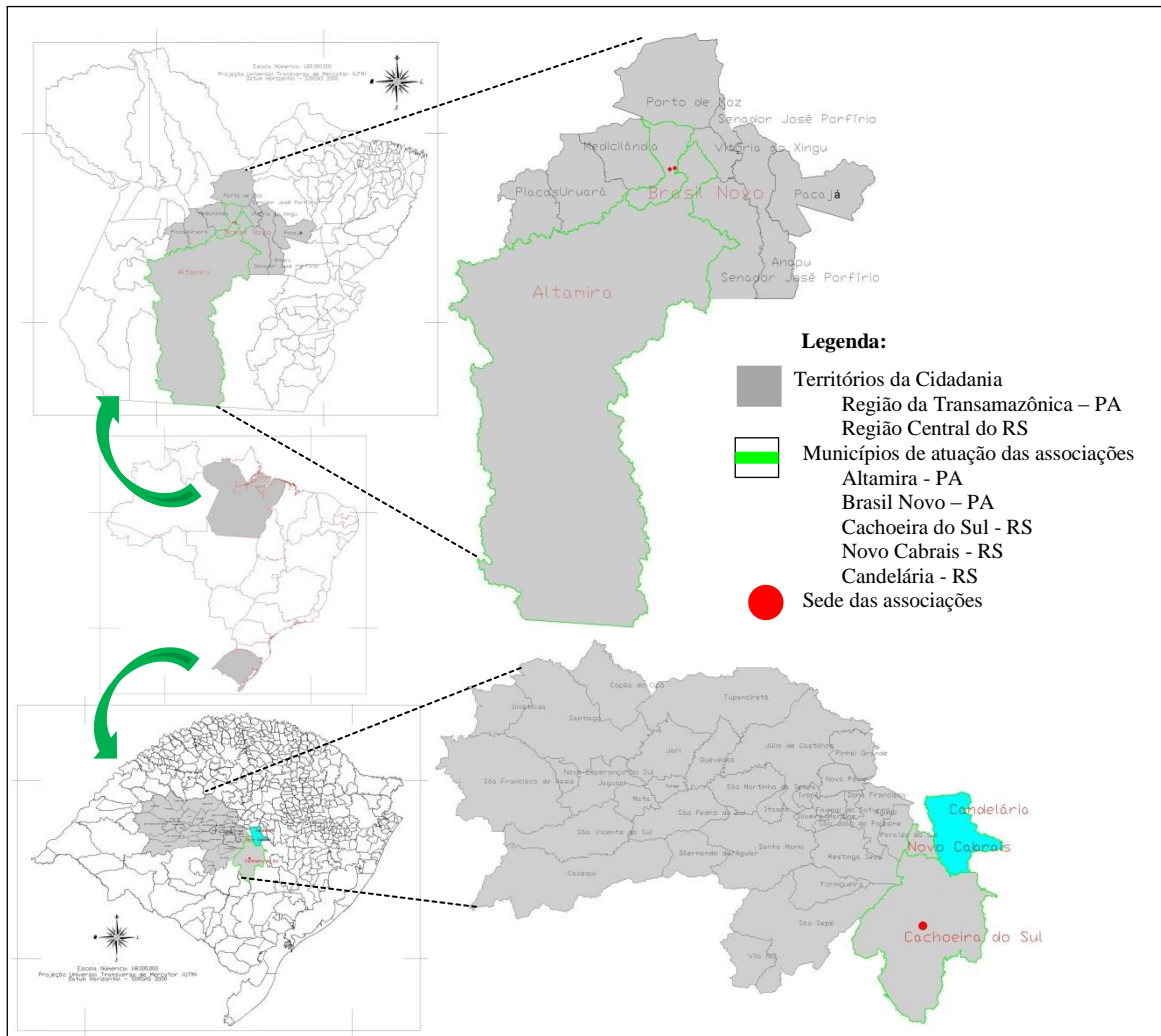
O município encontra-se às margens da Rodovia Transbrasiliana (BR-153) e a 196 km de Porto Alegre. Emancipado de Rio Pardo em 1820, foi uma das cidades centrais na época da Revolução Farroupilha. De acordo com Schuh e Ritzel (1997), até meados do século XVIII, essa microrregião era habitada por indígenas da etnia Guarani. Conforme relatam as autoras, a partir dessa época, a Coroa Portuguesa distribuiu áreas de terra através do regime de sesmarias para portugueses residentes em São Paulo. Com isso, estabeleceram-se as estâncias de criação de gado bovino. Em 1857 iniciou-se a colonização alemã, e os imigrantes dedicaram-se à agricultura, principalmente ao cultivo de arroz. A colonização italiana iniciou 20 anos mais tarde (SCHUH; RITZEL, 1997).

Em função do histórico de ocupação, a área rural de Cachoeira do Sul compreende grandes propriedades, caracterizadas pela produção de soja, arroz e gado; em médias e pequenas propriedades, onde são cultivados produtos hortifrutigranjeiros, fumo, milho e pecuária leiteira (VARGAS, 2012).

De acordo com dados do IBGE (2010), a área municipal equivale a 3.735,164 km², e a população é formada por 83.827 habitantes, dos quais, aproximadamente, 85% residem na zona urbana e 15% na zona rural. Apesar da diferença entre população rural e urbana, há registro de 1.342 DAP's ativas e de 2.534 estabelecimentos agrícolas familiares (BRASIL, 2015).

Na Figura 4 a seguir, é apresentado o mapa de localização dos referidos territórios e municípios de atuação dos grupos pesquisados.

Figura 4 – Mapa de localização dos municípios de atuação dos grupos pesquisados



Fonte: Desenho técnico elaborado por Marcelo Moraes de Andrade (2015).

Na Tabela 3 a seguir são apresentados os valores recebidos do FNDE pelas prefeituras de Brasil Novo e Cachoeira do Sul para aquisição de alimentação escolar no período de 2009 a 2014.

Tabela 3- Valor (R\$) repassado pelo FNDE às prefeituras municipais de Brasil Novo e Cachoeira do Sul

MUNICÍPIOS	VALOR DE REPASSE PARA O PNAE R\$/ ANO					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Brasil Novo	222.283,60	328.560,00	353.220,00	376.224,00	406.564,00	470.540,00
Cachoeira do Sul	289.273,60	433.680,00	443.400,00	505.332,00	624.040,00	672.168,00

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados disponíveis em FNDE (2014).

A opção em realizar pesquisa de campo em dois territórios e em duas regiões diferentes deve-se a dois principais critérios:

- a) o interesse em discutir melhor esse processo em contextos aparentemente diferentes em termos históricos, de implementação de políticas públicas e em relação ao cumprimento da Lei nº 11.947/2009; e
- b) os avanços que têm ocorrido no processo de inserção dos agricultores familiares da região Sul nos mercados institucionais, conforme apontam diversos estudos, em contraposição à falta de conhecimento sobre o tema na região Norte devido à escassez de estudos sobre mercados institucionais, principalmente sobre o PNAE.

A seleção das experiências pautou-se em três fatores principais:

- a) os grupos analisados estão situados em municípios localizados em Territórios da Cidadania onde não há atuação direta de CECANE e onde haveria possível potencial de compra local. Esse potencial foi observado a partir do valor repassado pelo FNDE para as prefeituras (valor superior a R\$ 100.000,00/ano) e o número de DAP's (superior a 500);
- b) os grupos analisados ainda não tinham experiências de comercialização coletiva de produtos agrícolas antes da venda para os mercados institucionais.
- c) nesses municípios o acesso dos agricultores ao mercado da alimentação escolar estava em construção, o que possibilitou o acompanhamento das etapas da organização dos agricultores.

Esses fatores foram confirmados na pesquisa exploratória realizada entre os meses de junho e agosto de 2013 em Altamira¹⁹ e em Cachoeira do Sul. A pesquisa em Cachoeira do Sul foi feita através de entrevista focalizada (GIL, 2011) com o presidente da Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira do Sul- APRCS, com o secretário do Sindicato dos Trabalhadores Rurais - STR de Cachoeira do Sul e Novo Cabrais e com as nutricionistas e a coordenadora do setor da alimentação escolar da Prefeitura Municipal, responsáveis pela compra da alimentação escolar. Posteriormente, foi solicitado via e-mail que as gestoras públicas respondessem a um questionário contendo perguntas abertas sobre o histórico do processo de aquisição de produtos da Agricultura Familiar para o PNAE. Em Altamira, devido à distância, a pesquisa exploratória foi realizada através de entrevista focalizada por telefone com uma liderança envolvida na criação da associação dos agricultores que estão

¹⁹ Em princípio havia se cogitado realizar a pesquisa com agricultores situados no município de Altamira. No entanto, ao longo da pesquisa exploratória, identificou-se que o grupo formal que fornecia produtos para a prefeitura daquele município estava situado em Brasil Novo, município vizinho a Altamira. Desse modo, optou-se, então, por direcionar a pesquisa para os grupos de Brasil Novo.

fornecendo produtos para a alimentação escolar e de conversa via e-mail com a nutricionista da Prefeitura Municipal de Altamira, responsável pela compra da alimentação escolar. A nutricionista também respondeu ao questionário contendo perguntas abertas sobre o histórico do processo de aquisição de produtos da AF para o PNAE.

A pesquisa aprofundada foi realizada entre os meses de setembro de 2013 e maio de 2014. De novembro a meados de março foram realizadas entrevistas nos municípios de Altamira e Brasil Novo, no Pará. A pesquisa em Cachoeira do Sul foi realizada em duas etapas: durante o mês de setembro de 2013 e de meados de março ao início de maio de 2014.

Optou-se por focar a pesquisa nos processos de compra e venda de produtos para a alimentação escolar a partir da inserção dos agricultores - e do interesse em ser inserido - no mercado institucional, sendo ampliado o número de grupos pesquisados e o número de município no Pará. Além dos agricultores vinculados à Associação dos Produtores Rurais e Urbanos Carlos Pena Filho - APRUCAPEFI foram entrevistados agricultores vinculados à Associação dos Feirantes e Hortifrutigranjeiros de Brasil Novo - AFEBRAN (grupo que deixou de fornecer) e à Associação dos Agricultores da Comunidade Nossa Senhora de Nazaré - ASCONSAN (grupo que pretende fornecer).

Em Cachoeira do Sul, até o término da pesquisa de campo, não se obteve informação sobre a existência de algum outro grupo que tivesse comercializado para o PNAE ou que naquele momento estivesse se mobilizando para concorrer às Chamadas Públicas, o que justifica o foco na experiência da APRCS.

As informações necessárias foram coletadas através de entrevistas²⁰ orientadas por roteiros direcionados para cada um dos atores elencados como público-alvo²¹. O universo social da pesquisa foi composto pelos atores envolvidos no processo de aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar, agricultores familiares, gestores públicos e parceiros, tal como descrito na Figura 5 a seguir:

²⁰ A entrevista é uma técnica de pesquisa utilizada na obtenção de informações não alcançáveis através da observação (OLIVEIRA, 2000). De acordo com Gil (2011), esta técnica de coleta de dados é adequada para obtenção de informações objetivas e subjetivas, sobre os mais diversos aspectos da vida social, possibilitando que se saiba sobre o comportamento das pessoas.

²¹ Os questionários e roteiros utilizados na pesquisa de campo estão em Apêndices A, B, C, D e E.

Figura 5 - Público entrevistado na pesquisa

AGRICULTORES FAMILIARES	GESTORES PÚBLICOS	PARCEIROS
<ul style="list-style-type: none"> • Fornecedores: que fornecem produtos para a alimentação escolar; • Ex- fornecedores: que forneceram produtos para a alimentação escolar; • Interessados em ser fornecedor: que se interessam em fornecer produtos para a alimentação escolar, buscando se articular para tal fim; • Sem interesse em fornecedor: não tem interesse em fornecer produtos para a alimentação escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestores públicos municipais: funcionários da Prefeitura Municipal. • Gestores públicos estaduais: funcionários da Secretaria Estadual de Educação, focando os das escolas estaduais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituições/técnicos , que participam do processo colaborando na articulação entre os atores, na organização social e produtiva dos agricultores familiares. Podem ser vinculados à instituições públicas, desde que não sejam órgãos/secretarias vinculados às prefeituras municipais e às escolas estaduais e Secretaria Estadual de Educação.

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Os agricultores foram subdivididos em fornecedores, ex-fornecedores, interessados em serem fornecedores e sem interesse de fornecer²². Os gestores públicos são as pessoas vinculadas às Unidades Executoras municipais ou estaduais responsáveis pela aquisição dos produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar e, portanto, são também consumidores. As outras pessoas, que não sejam os fornecedores ou os consumidores, mas que estejam envolvidas na articulação do processo são consideradas como parceiras, tais como as pessoas vinculadas às instituições de assistência técnica, órgãos de inspeção sanitária, entidades representativas da AF, dentre outras.

Os dados discutidos nesta tese são referentes ora ao sujeito coletivo (grupo de agricultores), ora ao sujeito individual (agricultor). Em ambos os municípios, os agricultores fornecedores e ex-fornecedores entrevistados eram vinculados direta ou indiretamente ao grupo formal que concorrera a alguma Chamada Pública. Já os agricultores classificados como os que têm interesse ou que não têm interesse em fornecer foram escolhidos de forma aleatória e eram ou não vinculados aos grupos citados.

Foram realizadas entrevistas formais com 56 informantes, além de diversas conversas informais. Em relação aos gestores públicos e parceiros, procurou-se mapear e entrevistar

²² Em Apêndice G estão brevemente ilustradas experiências de agricultores entrevistados em relação ao acesso ao recurso do PNAE.

todos os envolvidos diretamente no processo. No caso dos agricultores fornecedores, ex-fornecedores, que têm interesse e dos que não têm interesse em fornecer, a definição do número de entrevistados foi determinada pelo critério da saturação (GIL, 2011). As entrevistas foram realizadas enquanto houve necessidade de se obter as informações necessárias para subsidiar a análise. A seleção dos entrevistados foi pautada nas indicações feitas por outros entrevistados, pela disponibilidade dos mesmos e pelas condições logísticas de realização da pesquisa. Em Apêndice F são descritos o número de entrevistados por tipo de atores (gestores públicos, membros do Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), parceiros e agricultores) e por localidade, bem como os nomes fictícios dos entrevistados e seus devidos cargos e/ou ocupações.

Para auxiliar no registro dos dados obtidos nas entrevistas, foram utilizados: gravador de áudio, máquina fotográfica para registro de imagens pertinentes e diário de campo. Além das entrevistas, outra ferramenta importante na coleta de informações foi a observação direta. Essa técnica de pesquisa consistiu no acompanhamento de algumas atividades individuais e coletivas, tais como reuniões, entrega de produtos, colheita e outros momentos referentes às etapas do processo.

Nos municípios de Altamira, Brasil Novo e Cachoeira do Sul, as entrevistas realizadas no Setor de Alimentação Escolar e Setor de Licitações possibilitaram a observação sobre negociação, entrega e distribuição dos produtos fornecidos. A ida aos sindicatos, à feira, assim como as visitas às propriedades dos agricultores entrevistados também favoreceram a observação sobre o cotidiano dos grupos e de seus membros individuais.

Em Cachoeira do Sul as diversas idas à sede do STR em busca de informações sobre os agricultores e para fazer entrevistas favoreceram minha participação em diversos momentos em que se tratava do processo de compra e venda. Por ser local de referência para os agricultores, e onde os membros do grupo formal se encontram para organizar a sua participação na venda para a alimentação escolar, pude presenciar diversas situações que permitiram coleta de dados, como por exemplo: conversas sobre elaboração do projeto de venda, reuniões de associações/agricultores referentes ao processo e à constituição da cooperativa, momento da entrega de Chamada Pública, atividades de produção, processamento e comercialização dos produtos vendidos para a alimentação escolar, dentre outros.

Quando as entrevistas eram feitas na propriedade rural, sempre havia o convite para conhecer as unidade de processamento dos produtos e as parcelas cultivadas destinadas à

alimentação escolar. Ao decorrer do ‘passeio’ pelo local onde estava materializado o objeto que dava sentido à condição de fornecedor ou de possível fornecedor, ou seja, onde estava o produto a ser comercializado, surgiam conversas que permitiram compreender melhor o significado da inserção dos entrevistados no mercado do PNAE. Nessas conversas era possível observar tal significado não apenas nas palavras proferidas verbalmente e nas explicações sobre modo de fazer o cultivo/criação, mas também nos gestos, sorrisos, tom de voz. Desse modo, a visita à área da produção agrícola ou de fabricação dos produtos processados, mais do que sanar a curiosidade da pesquisadora acerca de diferentes atividades produtivas, foi um importante instrumento de pesquisa que serviu para complementar as entrevistas que ocorreram nas dependências da casa (varanda, sala ou cozinha).

O tratamento e análise dos dados foram feitos a partir da análise temática, técnica aportada na análise de conteúdo (BARDIN, 1977; MINAYO, 2008). Explica Bardin (1977, p. 105) que “[...] fazer uma análise temática, consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido”. De modo a atender os objetivos da pesquisa, os temas e as categorias analisados foram definidos a partir das entrevistas realizadas. A partir da transcrição das entrevistas elencadas como entrevistas-chave, buscou-se apreender as temáticas recorrentes nas respostas dos entrevistados.

2 ESTADO, SOCIEDADE E A MEDIAÇÃO DO CONFLITO SOCIAL MODERNO EM QUESTÃO

Prosperidade e cidadania têm, cada qual, seu lugar numa constituição que busca melhores chances de vida para todos. (DAHRENDORF, 1992, p. 11).

Ao fazer esta afirmação na Introdução de seu livro, Dahrendorf (1992) chamava atenção ao fato de que, no mundo moderno, o desafio está em conciliar produção de riqueza e redução das desigualdades. A distribuição desigual das chances de vida faz parte do processo de formação da sociedade, uma vez que deriva e corrobora com a estrutura social, com o sentido e com o progresso (DAHRENDORF, 1992). As sociedades e os Estados que emergiram com o advento da modernidade tiveram como base uma racionalidade produtiva e econômica que desencadeou, por um lado, aumento de riquezas e por outro, desigualdade social (WEBER, 1969; POLANYI, 1980; GIDDENS, 1991; DAHRENDORF, 1992; TOURAINE, 1994). Tal temática, tratada por Dahrendorf (1992) e por outros autores no final da década de 1980 a meados da década de 1990, está longe de ser esgotada.

Nesse sentido, discutir Desenvolvimento Rural a partir da perspectiva da cidadania não é tarefa fácil, porém, é necessária. A dificuldade está em definir a contento o que seria ser cidadão e como exercitar tal condição em sociedades onde parece haver descompasso entre ter direito e acessar o direito que se tem. A necessidade é justificada pelo propósito contínuo que tanto acadêmicos como agentes estatais e demais membros da sociedade civil têm de superar esse descompasso para que os indivíduos, enquanto cidadãos desfrutem das mesmas chances de vida, superando a condição de desigualdade social.

O processo de expansão capitalista através da internacionalização das políticas econômicas e da homogeneização das relações mercantis (POLANYI, 1980; GIDDENS, 1991) ressaltou a associação de desenvolvimento a crescimento econômico, conforme abordava a visão econômica clássica de Adam Smith²³. Segundo Polanyi (1980), com a expansão do mercantilismo a partir do século XIV, os mercados passaram a ganhar mais visibilidade, desencadeando processos de reorganização dos sistemas econômicos, políticos e de valores da sociedade. O processo de produção ajustou-se ao sistema de mercado e os

²³ Para Adam Smith, o crescimento econômico é determinado pelo aumento de produtividade do trabalho (mudança na divisão e especialização do processo de trabalho). Esse autor preconiza a harmonia entre os interesses individuais e o interesse geral, sendo a liberdade a condição de todo o progresso (referência em POLANYI, 1980).

fatores de produção (terra e trabalho) passaram a ser mercadorias que compunham novos tipos de mercado: mercado de terra e de trabalho (POLANYI, 1980).

Logo, a partir do século XVII, a ordem social moderna desencadeou no cenário mundial o processo de industrialização necessário para avanço do capitalismo. A Revolução Industrial favoreceu a globalização da economia e a reorganização do processo de trabalho, resultando na adoção de um modelo técnico hegemônico que unificou a natureza e universalizou as formas de organização da produção, da vida social e do espaço, principalmente através dos investimentos, da circulação das riquezas e da distribuição de mercadorias (POLANYI, 1980; SANTOS, 1995; HARVEY, 1993; TOURAINÉ, 1994).

Nesse processo, “a modernização econômica acelerada teve como consequência principal transformar os princípios do pensamento racional em objetivos sociais e políticos gerais” (TOURAINÉ, 1994, p. 69). Na leitura de Harvey (1993) e Acsegrad (2001) a modernização da sociedade, vista como peça fundamental no processo de Desenvolvimento, tem sido movida pelos avanços tecnológicos e lógicas de mercado onde a competitividade é regra e a “inovação” são o diferencial na sustentação do paradigma industrial. Weber (1969) explica que essa tendência modernizante, seria fruto do processo de racionalização da vida social por qual passou a sociedade pré-moderna, uma vez que o comportamento dos indivíduos na emergente sociedade moderna era moldado por uma orientação racional voltada para a atividade produtiva (WEBER, 1969; TOURAINÉ, 1994).

Com o advento da modernidade, como discute Dahrendorf (1992) em relação ao contexto europeu, o avanço tecnológico e as modificações na divisão do trabalho em prol do crescimento econômico favoreceram o reconhecimento social e a participação política de categorias sociais emergentes na sociedade industrial. As mudanças nas estruturas sociais e econômicas nas sociedades feudais promoveram a luta da burguesia e do proletariado nascentes por direitos civis, o que fez emergir as reivindicações por cidadania²⁴ no contexto da modernidade.

Apesar de considerar que “prosperidade e cidadania têm, cada qual, seu lugar numa constituição que busca as melhores chances de vida para todos” (DAHRENDORF, 1992, p. 11), o autor considera que o conflito social emergente na sociedade moderna derivou (e deriva) do antagonismo entre riqueza e cidadania.

²⁴ Nesse contexto de expansão do sistema capitalista, Dahrendorf (1992) associa a emergência da cidadania às reivindicações da burguesia francesa por maiores benefícios e direitos, culminando na Revolução Francesa no século XVIII. O autor explica que “de modo a fazer uso de novas oportunidades de tecnologia e de divisão do trabalho, os primeiros empresários necessitaram de uma forma de trabalho que era diferente dos modelos tradicionais de servidão” (DAHRENDORF, 1992, p. 22).

Isso pode ser evidenciado na conformação social do Brasil, principalmente a partir dos anos 70. Kageyama e Graziano da Silva (1983) e Graziano da Silva (1999) ressaltam que a modernização conservadora que orientou o avanço do capitalismo no rural brasileiro na década de 1970 desencadeou disparidades regionais em relação às mudanças da base técnica de produção.

A lógica que orientava as ações estatais resultou em políticas públicas seletivas que expressava o caráter excludente do incentivo governamental ao crescimento da produção e da produtividade. Enquanto uns usufruíam dos privilégios proporcionados através das políticas agrícolas, outros sofriam as privações decorrentes da seletividade das ações estatais que objetivavam modernizar a agricultura brasileira. Nos trabalhos de Dahrendorf (1992) esse quadro se explica através do acesso dos indivíduos a prerrogativas e provimentos, uma vez que as desigualdades sociais são resultantes da relação entre privações e privilégios. No entanto, esse autor pondera que esse acesso, por sua vez, é viabilizado pela intervenção estatal e pelo exercício da cidadania. Sendo assim, os movimentos sociais surgidos ao longo do século XX, além de expressarem suas lutas por direitos de cidadania, têm favorecido intervenções estatais menos seletivas.

No Brasil, por exemplo, a partir dos anos 1980, a diversidade social e a participação da sociedade são temas que passaram a ser recorrentes- mas não menos criticadas- no debate sobre desenvolvimento rural, principalmente para dar visibilidade às lutas e conquistas das populações locais que paulatinamente têm sido reconhecidas por pesquisadores e por agentes do Estado como atores importantes no processo de desenvolvimento (ACSELRAD, 2001). Desta forma, as interfaces entre atores têm resultado em diversos programas e políticas governamentais, como por exemplo, os relacionados à gestão dos recursos naturais e inclusão produtiva de diversos grupos sociais (tradicionais ou não) do rural. Tais programas e políticas parecem traçar uma linha tênue entre demandas sociais locais e demandas globais, tendo em vista que resultam de amplos debates entre pesquisadores, agentes estatais e população local, ambos os atores no processo.

Tendo em vista esse contexto, neste capítulo, a partir da discussão que Dahrendorf (1992) faz sobre prerrogativas, provimentos e chances de vida, apresento que o usufruto de direitos conquistados não está dissociado das condições de acesso aos mesmos e da agência dos indivíduos. Essa discussão teórica subsidia as conexões entre Políticas Públicas, Agricultura Familiar e Cidadania.

2.1 A INTERVENÇÃO ESTATAL PARA REGULAÇÃO DE DIREITOS

A legitimação da vida em sociedade na modernidade tem sido referendada através dos papéis que os indivíduos assumem perante os direitos que lhe são garantidos. Nessa concepção, cidadania subscreve-se ao mesmo tempo enquanto meio para viabilização da participação em sociedade e como produto derivado do usufruto dos direitos conquistados. A noção de cidadania na sociedade contemporânea representa a busca pela equidade social por parte daqueles que ocupam posição inferior aos privilegiados, tendo relação direta com as oportunidades sociais ao qual se tem acesso. É nesse contexto que a cidadania emerge vinculada às prerrogativas e se materializa através dos provimentos. Dahrendorf (1992, p. 29) considera que “a cidadania é um conjunto de prerrogativas”, mas ressalta que seu exercício depende das opções de escolhas dos indivíduos.

Para esse autor, o processo de redução das desigualdades sociais no mundo deve ser orientado pela viabilização de chances igualitárias de vida. Chances de vida são conceituadas por Dahrendorf (1992, p. 32) como “um produto entre prerrogativas e provimentos” e, portanto, relacionado a dois elementos qualitativamente diferentes: “opções” e “ligaduras”. O autor explica que as “opções são as escolhas que as pessoas têm que fazer; ligaduras são as coordenadas que dão às escolhas um sentido” (DAHRENDORF, 1992, p. 33).

Analisando o trabalho desse autor, Méndez (2001) interpreta “opções” como as possibilidades de escolhas dos quais dispõem as pessoas e se desdobram em estratégias de ação socialmente abertas. As “ligaduras”, por sua vez, são os laços que integram os indivíduos aos seus grupos sociais, coordenando as possibilidades de escolha por determinar o sentido da integração. Por isso, o termo chances carrega consigo a conotação de oposição aos resultados reais dos indivíduos, uma vez que representa possibilidades ainda não objetivadas.

Para complementar a avaliação feita por Dahrendorf sobre os direitos de cidadania na sociedade moderna, vale recorrer à leitura que Santos (1995) fez da construção da cidadania no contexto europeu, em especial em Portugal. Esse autor explica que o projeto de modernidade é caracterizado por um equilíbrio entre regulação e emancipação, pilares do processo de transformação das sociedades pré-modernas em modernas.

Baseado nos trabalhos de Hobbes, Loche e Rousseau, esse autor analisa que o pilar da regulação é estruturado a partir de três princípios:

- a) princípio do Estado;
- b) princípio do mercado e;

c) princípio da comunidade.

Já o pilar da emancipação é articulado entre três dimensões da racionalização e secularização da vida coletiva:

- a) racionalidade moral-prática do direito moderno;
- b) racionalidade cognitivo-experimental da ciência e das técnicas modernas e;
- c) racionalidade estético-expressiva das artes e das literaturas modernas (SANTOS, 1995).

Essa leitura assemelha-se à que Dahrendorf faz a respeito da emergência das reivindicações por cidadania. Na leitura de Santos, “o pilar da regulação veio a fortalecer-se à custa do pilar da emancipação num processo histórico não linear e contraditório” (SANTOS, 1995, p. 236). Esse autor explica que “o desequilíbrio no pilar da regulação consistiu globalmente no desenvolvimento hipertrofiado do princípio do Estado e de ambos em detrimento do princípio da comunidade” (SANTOS, 1995, p. 237)²⁵. Tanto Dahrendorf (1981, 1992) quanto Santos (1995) destacam que as contradições derivadas dos antagonismos entre privilégios e privações de certa forma corroboraram para que os menos privilegiados começassem a se manifestar e reivindicar novas posições sociais e a distribuição igualitária de oportunidades.

Ao tratar da necessidade da ampliação igualitária das chances de vida para redução das desigualdades sociais, Dahrendorf (1981, 1992) enfatiza sua preocupação com a liberdade individual aos modos que se refere Sen (1981, 2000). Sen²⁶ utiliza o termo liberdade como algo amplo que envolve “tanto *processos* que permitem a liberdade de ações e decisões como as *oportunidades* reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais” (SEN, 2000, p. 31, destaques do autor).

²⁵ No cenário brasileiro, os resultados do processo de modernização da agricultura refletem tal desequilíbrio. As prerrogativas que viabilizaram o processo de modernização da agricultura através de políticas públicas seletivas e resultaram na diferenciação social no rural.

²⁶ Amartya Sen (2000) rompe com a noção clássica de desenvolvimento ao propor a Abordagem das Capacitações, somando dimensões humanas aos indicadores econômicos. Ele inicia o livro “Desenvolvimento como Liberdade” afirmando que “o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 2000, p. 17). Apesar de ser economista, as liberdades às quais Sen (2000) faz referência, não dependem apenas do Produto Nacional Bruto - PNB, mas também de outros determinantes, tais como as disposições sociais e econômicas e os direitos civis. Esse autor não nega a contribuição que podem ter a industrialização, o progresso tecnológico ou a modernização social na expansão das liberdades humanas, no entanto, ressalta que essa expansão também está relacionada a outras influências. Segundo sua teoria, apesar da renda ser um quesito para expansão das liberdades dos indivíduos, a melhoria das condições de vida está vinculada a diversos outros indicadores que não somente o econômico (SEN, 2004).

Ao associar chances de vida ao pressuposto da liberdade, Dahrendorf elege a relação entre indivíduos e estrutura como questão norteadora da ampliação das oportunidades e opções de escolha. Por isso, Méndez (2001) considera que o conceito de chances de vida (traduzido por ele como “oportunidades de vida”) é analítico por tratar da análise da ação dos indivíduos frente às possibilidades socialmente estruturadas.

Ao primar pela liberdade de escolha, dando poder de ação aos indivíduos, Dahrendorf (1992) ressalta o papel das estruturas sociais - e do Estado - para assegurar as oportunidades. Tomando como exemplo a situação vivida na Nicarágua durante a década de 1980, o autor explica que há distinção entre “o acesso popular às coisas e as coisas que estão realmente lá para serem desejadas pelo povo” (p. 24), demonstrando o contraste entre “provimentos sem prerrogativas e prerrogativas sem provimentos” (p. 29). Seguindo a abordagem teórica de Sen (1981), o autor constrói seus argumentos para demonstrar que a desigualdade social que assolava o mundo até a década de 1990 era fruto não da falta de crescimento econômico, mas da distribuição desigual do crescimento: “não é a falta de bens, mas a presença de barreiras sociais que explica a morte de milhares ou, talvez, de centenas de milhares” (DAHRENDORF, 1992, p. 25).

Dessa forma, além do alcance de prerrogativas, dispor de provimentos torna-se condição *sine qua non* para o usufruto dos direitos conquistados. Na conexão entre prerrogativas e provimentos são criadas condições de chances de vida, sendo ampliadas as possibilidades e opções de escolhas dos indivíduos. Assim, então, é possível exercer a cidadania e sentir-se cidadão.

2.2 AS PRERROGATIVAS E OS PROVIMENTOS NA AMPLIAÇÃO DAS CHANCES DE VIDA

De acordo com Dahrendorf (1992), a prerrogativa é uma ‘mercadoria’ ao qual se pode ter acesso através de canais legais. De acordo com o autor, a prerrogativa representa o privilégio colocado à disposição de um segmento social legitimado por normas sociais ou por meio de um Marco Legal. Desta forma, os direitos básicos são compreendidos como prerrogativas, uma vez que “incluem direitos constitucionalmente garantidos associados à participação como membro de uma sociedade” (DAHRENDORF, 1992, p. 27). Explica o autor:

As prerrogativas de uma pessoa representam o conjunto de diferentes pacotes alternativos de mercadorias que ela pode adquirir através do uso de uma variedade de canais legais de aquisição, abertos para alguém em sua posição [...]. As prerrogativas estão sempre na natureza dos direitos (DAHRENDORF, 1992, p.26).

Ao chamar as prerrogativas de “bilhete de ingresso” Dahrendorf considera que elas são “meios socialmente definidos de acesso” (DAHRENDORF, 1992, p. 26). Nesse sentido, “ingressos abrem portas, mas para aqueles que não as possuem, essas portas permanecem fechadas” (p. 27). E isso não é apenas relacionado a ‘mercadorias’ econômicas, mas também a outros direitos como direito a voto, a serviço de educação formal e assistência médica.

Nas palavras de Dahrendorf (1992, p. 42), “a distribuição desigual das chances de vida é um resultado das estruturas de poder. Alguns estão numa posição em que podem estabelecer a lei pela qual a situação dos outros será medida”. Assim como Sen (1981), esse autor considera que a desigualdade social tem relação direta com a estrutura de prerrogativas vigente e esta, por sua vez, engloba os conceitos de privilégios e privações.

A contradição entre crescimento econômico e igualdade social é dada ao passo que os indivíduos têm seus direitos garantidos (privilégios) em detrimento dos direitos de outros (privações). Por outro lado, “os que estão em situação de desvantagem exigem daqueles que estão em posição de vantagem mais prerrogativas e provimentos” (DAHRENDORF, 1992, p. 44). Logo,

[...] a menos que as estruturas tradicionais de prerrogativas sejam rompidas e que elementos de uma sociedade civil sejam criados, o crescimento macroeconômico significa pouco para muitos, não importa quanto o Fundo Monetário Internacional possa achar as estatísticas satisfatórias (DAHRENDORF, 1992, p. 30).

Apesar de focar a necessidade de mudanças nas estruturas de prerrogativas que orientam a ampliação ou redução das chances de vida das pessoas, o autor discute que a cidadania deve ser considerada para além de um conjunto de prerrogativas por também englobar os provimentos, uma vez que a condição de cidadão está relacionada a fatores políticos, sociais e também econômicos.

Desta forma, não é apenas a inexistência de prerrogativas que limita o acesso igual a oportunidades. O desfrute dos direitos básicos está relacionado aos provimentos dos quais dispõem os indivíduos, uma vez que o provimento representa a pré-condição para se acessar as oportunidades que por sua vez, estão associadas ao “espectro de escolhas materiais e imateriais que podem ser abertas por prerrogativas” (DAHRENDORF, 1992, p. 28).

A conexão entre prerrogativas e provimentos assemelha-se ao que Sen (2000) chamou de liberdades substantivas. Para esse autor, as liberdades substantivas são centrais no processo de Desenvolvimento, uma vez que estas se referem às condições para os indivíduos evitarem privações. Na análise feita por Dahrendorf (1992) os privilégios obtidos através de prerrogativas, quando associados a provimentos disponíveis, são mecanismos de superação da privação.

Nesse sentido, os provimentos, enquanto pré-condições para acessar as prerrogativas, podem ser considerados oportunidades sociais. O termo oportunidades sociais é descrito por Sen (2000, p. 56) como

[...] as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada [...], mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas.

Esse autor considera que a criação de oportunidades sociais está diretamente ligada à melhoria das condições de vida e problematiza que as pessoas acabam sendo privadas dessas oportunidades em meio à forma como as políticas de Desenvolvimento vêm sendo pensadas e implementadas. Neste sentido, as oportunidades sociais são condicionantes da ampliação das capacidades dos atores sociais, significando uma via de mão-dupla entre ação e estrutura, entre os fatores externos e endógenos.

Na perspectiva de Sen (1981), as oportunidades de um indivíduo estão atreladas ao conjunto de prerrogativas ao qual ele tem acesso. As falhas em algumas das prerrogativas repercutem na redução das oportunidades. Esse autor classifica as prerrogativas em:

- a) prerrogativas baseadas no comércio;
- b) prerrogativas baseadas na produção;
- c) prerrogativas baseadas no trabalho próprio; e
- d) prerrogativas de transferência.

Apesar de Dahrendorf (1992) indicar que as prerrogativas por si só não são suficientes para ampliar as oportunidades dos indivíduos, o conceito de provimento carece de aprofundamento em relação aos elementos que lhe dão objetividade e em relação à possibilidade de ampliação para outras dimensões que não a material/econômica, como a simbólica. Não poderiam o *status*, o prestígio ou as relações sociais ser considerados provimentos que possibilitam ampliação das oportunidades dos indivíduos? Da mesma forma,

o conceito de prerrogativa não deixa claro sua operacionalização enquanto forma e conteúdo. Se as prerrogativas estão no campo dos direitos normativos, os privilégios decorrentes das normas sociais estabelecidas e que não tenham estatuto jurídico não podem conformar estruturas de prerrogativas?

Destarte os limites dos conceitos apresentados, vale ressaltar que a ampliação das chances de vida implica na redistribuição de direitos e de riquezas, por isso tem relação com a legitimação de prerrogativas comuns básicas para todos os cidadãos e de provimentos que os possibilitem tornar as prerrogativas reais. Para esse autor, “os provimentos são chances de vida muito imperfeitas sem as prerrogativas e as chances de vida também incluem aquele elemento menos tangível, as ligaduras” (DAHRENDORF, 1992, p. 198-199). Por isso, para o autor “há momentos em que a mudança estratégica exige mais ênfase nos provimentos, e outros que requerem maiores prerrogativas” (DAHRENDORF, 1992, p. 198), como demonstrado no Paradoxo de Martinez.

2.3 O ESTADO E OS INDIVÍDUOS ENQUANTO AGENTES DE PRERROGATIVAS E PROVIMENTOS

Ao tratar o exercício da cidadania e a distribuição de riquezas como condições para a ampliação igualitárias das chances de vida, Dahrendorf (1992) atribui ao Estado a função de regular a conexão entre prerrogativas e provimentos. A pergunta que esse autor faz implicitamente ao longo desse trabalho é a seguinte: as prerrogativas estando dadas são possíveis de acessá-las? Essa questão não é simples de ser respondida, uma vez que o próprio Estado é constituído por um aparelho técnico-burocrático que permite sua existência objetiva.

Weber explica que a operacionalização das ações estatais requer a criação de estrutura administrativa destinada à sua execução. Esse autor analisa que a contradição no acesso aos recursos de políticas públicas deve-se à contingência burocrática que é inerente à operacionalização da racionalidade que norteia a ação estatal. Na leitura de Weber (1969), o Estado é orientado pela racionalidade burocrática que consiste em um tipo de racionalidade embasado em um conjunto de regras formais de decisão centradas em *inputs* (leis) e não em *outputs*. Por isso, segundo esse autor, a racionalização da vida social ocorre na esfera das normas jurídicas.

Nessa perspectiva, cabem então aos agentes do Estado, regulamentar juridicamente as prerrogativas para assegurar a distribuição de oportunidades. Desta forma, de acordo com Dahrendorf (1992, p. 27)

Os direitos de cidadania têm seu lugar nesse contexto. Outros meios de acesso não são tão consistentes, ainda que se tornem positivamente firmes, desde que estejam dados. O acesso ao mercado cai nesta categoria. Ele pode ser tudo, menos uma decorrência óbvia. A China não é “um mercado de um bilhão de pessoas” (como, às vezes, se afirma vagamente) porque, para a absoluta maioria dos chineses, o mundo do intercâmbio econômico ou mesmo do consumo de bens mais que elementares é praticamente inacessível.

Entretanto, a forma administrativa das políticas nem sempre inclui o público ao qual elas são direcionadas. Mesmo sendo específicas elas universalizam seus beneficiários por serem burocráticas e normativas, tal como analisou Weber (1969). No entanto, o aparelho burocrático estatal não é o único regulador das estruturas de prerrogativas. Tão pouco é o exclusivo condutor das ações dos indivíduos ao buscarem suas opções.

Assim como esse autor, Giddens (1991) considera que o exercício da cidadania tem sido possível devido o estabelecimento de Estados democráticos, uma das características da modernidade. A democracia enquanto regime estatal favoreceu que os indivíduos exercitassem sua condição de agente “porque os dirigentes dos Estados Modernos descobrem que o governo efetivo requer a aquiescência ativa das populações de maneira que não eram possíveis e nem necessários em Estados pré-modernos” (GIDDENS, 1991, p. 182).

Grosso modo pode-se afirmar que nas sociedades modernas, a cidadania é objetivada quando os indivíduos exercem sua condição de agente. Apesar de não usar o termo agente para designar a participação dos indivíduos nos processos de mudanças da sociedade, Dahrendorf (1992) ressalta que o exercício da cidadania é meio de superação da privação por condicionar as mudanças das estruturas de prerrogativas. Por sua vez, as mudanças nessas estruturas são frutos das reivindicações dos não privilegiados, o que as torna ajustável e mutável conforme o poder de barganha dos pleiteantes.

Para exercer a cidadania, os atores sociais podem se organizar de diversas formas, através de estruturas coletivas e de estratégias individuais que podem articular-se ou não de acordo com o tipo de oportunidades que priorizam e os mecanismos através do qual podem ser acessadas. É nesse sentido que o ator deixa de ser o indivíduo para ser o grupo, a organização, a entidade que juntamente com outros atores podem propor e conquistar demandas a partir de esforços coletivos, a exemplo dos movimentos sociais, como explica Giddens (1991) e Touraine (1994).

O conceito de agência contribui para a compreensão da participação dos indivíduos na sociedade e desta forma, do exercício da cidadania. A condição de agente vincula-se ao fato do indivíduo (individual ou coletivo) estar diretamente envolvido em determinado processo ou fato social, por assumir papéis e ter poder de interferir. Desta forma, ao se analisar as possibilidades de ampliação das chances de vida é preciso considerar:

[...] o papel da condição de agente do indivíduo como membro do público e como participante de ações econômicas, sociais e políticas (interagindo no mercado e até mesmo envolvendo-se, direta ou indiretamente, em atividades individuais ou conjuntas na esfera política ou em outras esferas) (SEN, 2000, p. 33).

Sen (2000) emprega o termo condição de agente para se referir à capacidade dos indivíduos em agir e ocasionar mudanças ao mesmo tempo em que suas ações são realizadas e julgadas de acordo com seus valores e objetivos²⁷. Esse autor explica que ao utilizar o termo condição de agente, não se refere ao emprego dado na literatura sobre economia e teoria dos jogos, que considera agente como aquele que age em nome de outra pessoa (SEN, 2000). Na perspectiva teórica desse autor, a condição de agente está relacionada à busca de oportunidades, à capacidade de escolha e a liberdade para agir e ser avaliado a partir de seus próprios objetivos e valores.

Inspirado nos trabalhos de Giddens²⁸, Long (2007) atribui à agência dois elementos principais: habilidade para conhecer e habilidade para fazer. Desta forma, agência é uma categoria utilizada por este autor ao defender que os indivíduos (individual ou coletivo) são capazes de direcionar o curso da sociedade e de sua própria história, opondo-se ao modelo de desenvolvimento difundido no período pós Revolução Industrial. Em suas reflexões, esse autor defende que as pessoas vivem o cotidiano e por isso são capazes de ler a realidade em que vivem, tornando-se agentes ao fazer suas escolhas de modo a interferir no curso de sua vida.

Nesse sentido, são pilares do conceito de agência, a cognição, a autonomia relativa e o poder que é inerente ao indivíduo (LONG, 2007). Para Long (2007), a capacidade de agência dos indivíduos é o que os torna atores. Por isso, os atores sociais através de suas estratégias têm a capacidade de conhecer, atuar e interferir no processo de Desenvolvimento.

Assim como Giddens (1991), Sen (2000) e Long (2007) incorporam no debate sobre intervenção a visão de que os indivíduos participam e interferem no processo de

²⁷ Nesse sentido, ao autor diferencia o emprego do termo agente do uso feito em teorias econômicas e dos jogos (SEN, 2000) e se aproxima das análises de Weber (1969) sobre ação social.

²⁸ Ver referências em Long (2007).

desenvolvimento quando assumem a condição de agente. Nesse sentido, a participação política destes atores torna-se fundamental para o exercício da agência e para a ampliação das chances de vida. Segundo Sen (2000) e Long (2007), a atuação dos indivíduos na sociedade ocorre através de processos contínuos de negociação, adaptação, decodificação e transformação de significados. Esses processos envolvem a interação entre múltiplos atores que passam a ser vistos como agentes do desenvolvimento e não mais como meros receptores da ação de agentes externos. De certo modo, essa leitura vai ao encontro da interpretação que Touraine (1994) faz sobre o comportamento dos indivíduos – sujeitos - na sociedade: “a sociedade [...] é um campo de conflitos, de negociações e de mediações entre a racionalização e a subjetivação, que são as duas faces complementares e opostas da modernidade” (TOURAINÉ, 1994, p. 377).

Neste aspecto, o resgate do conceito de ação social tratado por Weber torna-se importante como balizador do uso que tem sido feito deste termo nos debates contemporâneos sobre agência. Weber considera a ação social como o objeto de estudo da Sociologia e a define como uma ação em que o sentido atribuído por seu sujeito ou sujeitos, está relacionado à conduta de outros (WEBER, 1969).

Dessa maneira, segundo Weber (1969), a ação é social quando:

- a) tem valor de símbolo para os outros e vice-versa;
- b) é motivada por dada intenção (tem sentido) e;
- c) as pessoas levam em consideração a existência e a presença dos outros, assim como seu comportamento.

Portanto, a ação social só existe na interação entre os indivíduos e é subjetiva porque além do agente atribuir-lhe significado, sua realização depende dos critérios internos dos indivíduos participantes da sociedade (WEBER, 1969).

De acordo com Weber (1969), a ação social pode ocorrer em nível de indivíduo ou de grupo. Segundo esse autor, um grupo social é constituído por indivíduos que partilham do mesmo *status* social (os grupos têm consciência de sua posição comum) ou que estão orientados para um ou vários objetivos comuns, precisando ter uma permanência relativa (alguma continuidade). Em suma, para ser um grupo social, deve haver reconhecimento dos membros e dos não membros sobre sua existência (WEBER, 1969).

Seguindo a perspectiva weberiana, Touraine (1994) discute a modernidade na sociedade pós-industrial a partir do foco na ação social coletiva, direcionando-se a estudar os

movimentos sociais. Este autor contribui com o debate sobre atores e ação social acrescentando que a atividade humana é orientada também por variáveis culturais. Para ele, quando o indivíduo age e é reconhecido como ator, passa a ser considerado Sujeito:

[...] o mundo moderno é, ao contrário, cada vez mais ocupado pela referência a um Sujeito que está libertado, isto é, que coloca como princípio do bem o controle que o indivíduo exerce sobre suas ações e sua situação e que lhe permite conceber e sentir seus comportamentos como componentes da sua história pessoal de vida, conceber a si mesmo como ator. *O Sujeito é a vontade de um indivíduo de agir e de ser reconhecido como ator.* (TOURAINÉ, 1994, p. 219-220, grifos do autor).

Para além das análises de Weber, Touraine (1994) considera que os indivíduos, Sujeito e ator, “devem ser definidos pela relação de uns com os outros” (TOURAINÉ, 1994, p. 220). Para este autor, o sujeito individual surge quando o indivíduo reconhece em si a presença do Si-mesmo e ao mesmo tempo tem a vontade de ser sujeito:

O Sujeito é [...] o controle exercido sobre o vivido para que tenha um sentido pessoal, para que o indivíduo se transforme em ator que se insere nas relações sociais transformando-as, mas sem jamais identificar-se completamente com nenhum grupo, com nenhuma coletividade (TOURAINÉ, 1994, p. 220).

Ao considerar que para ser sujeito, o indivíduo não deve “identificar-se completamente com nenhum grupo, com nenhuma coletividade” (TOURAINÉ, 1994, p. 220), o autor questiona as visões funcionalistas que focam a reprodução da sociedade como algo dado e direcionado por determinações externas, enquanto que para ele a sociedade é dinâmica e se transforma constantemente. Explica Touraine que:

[...] o ator não é aquele que age em conformidade com o lugar que ocupa na organização social, mas aquele que modifica o meio ambiente material e, sobretudo, social no qual está colocado, modificando a divisão do trabalho, as formas de decisão, as relações de dominação ou as orientações culturais (TOURAINÉ, 1994, p. 220-221).

Dessa forma, a participação do indivíduo - como ator ou como sujeito - na sociedade está conectada ao conceito de agência. A vontade do indivíduo em ser e agir, está interpenetrada na reflexão sobre si, sobre a vida social, sobre o mundo do qual se faz parte, o que torna o surgimento do sujeito fruto da subjetivação e racionalização do indivíduo.

Nessa linha de debate, Touraine discute que no século XX, o sujeito se afirma na luta contra os poderes que impõem sua dominação em nome da razão, combinando instrumentalidade e identidade. Por isso que, diante da impossibilidade de dissociar ator e

sujeito, para Touraine (1994) o ator não luta por um modelo de sociedade, mas pela sua própria capacidade de ser ator. Para isso, o ator social não age sozinho, mas a partir da ação social coletiva²⁹. Logo, a ocupação da posição de ator está vinculada às práticas sociais que este desenvolve coletivamente e a ação social passa a ter caráter contestatório.

A capacidade do indivíduo em ser sujeito através da análise subjetiva e racional que faz de si e da sociedade assemelha-se com o que Giddens (1991) chamou de reflexividade da vida cotidiana. Ao discutir as consequências da modernidade na sociedade europeia, esse autor considerou que as práticas sociais são alteradas conforme novas descobertas e reavaliação das próprias práticas. Por isso, a reflexividade da vida social consiste na ideia de que as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas a partir de informações renovadas sobre as próprias práticas. Essa condição é o que faz dos indivíduos ou grupos, atores constituintes e constitutivos da sociedade.

Afirma o autor que “todas as formas de vida social são parcialmente constituídas pelo conhecimento que os atores têm delas” (GIDDENS, 1991, p. 39). Todavia, Giddens considera que na sociedade moderna os indivíduos ou grupos são também constrangidos por estruturas sociais, o que os torna atores leigos. Os constrangimentos ocorrem porque os atores estão envolvidos em sistemas abstratos que favorecem o desencaixe das relações sociais, mas agem de acordo com a confiança naqueles que operacionalizam os sistemas (GIDDENS, 1991).

Por isso, a confiança é uma instituição moderna condicionante da ação desses atores e oportuniza o reencaixe de relações desencaixadas pelos sistemas abstratos, uma vez que há reapropriação ou remodelação de relações sociais em condições locais de tempo e lugar (GIDDENS, 1991). Como condição de existência, os indivíduos ignoram riscos, estabelecendo confiança para acessar oportunidades mesmo diante dos perigos que assolam a vida cotidiana. Apesar de considerar que os indivíduos produzem e reproduzem suas ações, Giddens enfatiza que não é possível controlar a vida social por completo. A própria existência de sistemas sociais e naturais está condicionada à compreensão do mundo social, que por sua vez depende do poder diferencial, dos sistemas de valores, das consequências involuntárias das práticas sociais e da reflexividade da vida social moderna (GIDDENS, 1991).

Em acordo com essa perspectiva e a partir da análise de Dubet (1994) acerca do comportamento dos indivíduos na sociedade, pode-se compreender que a condição de agente está associada também à experiência social do ator. Para Dubet (1994, p. 15), a noção de

²⁹ Para Touraine o ator não é visto como um indivíduo, mas sim como conjunto, como coletivo. Por isso, ele se dedicou a estudar os movimentos sociais e as ações coletivas que estes realizam em prol da busca por sua afirmação identitária e da busca por direitos. Sobre movimentos sociais ver Touraine (1994).

experiência social “designa as condutas individuais e coletivas dominadas pela heterogeneidade dos seus princípios constitutivos, e pela atividade dos indivíduos que devem construir o sentido das suas práticas no próprio seio desta heterogeneidade”. Afiliado às concepções weberianas sobre a ação social, esse autor parte dos pressupostos de que a ação humana não tem unidade, sendo definida nas relações sociais, o que torna a experiência social uma combinatória que impõe a descrição, compreensão e associação das ações dos atores ao sistema.

Para o autor, a formação da sociedade é estruturada na justaposição de três grandes sistemas: sistema de integração, sistema de competição e sistema cultural. Segundo Dubet (1994, p. 113) “poder-se-ia dizer que uma formação social é composta de uma comunidade, de uma economia e de uma cultura”. Desta forma, esse autor sustenta seus argumentos demonstrando que a experiência social resulta da combinação de três lógicas da ação não hierárquicas e que estão circunscritas nas dimensões do sistema social. Explica Dubet (1994, p. 113):

Cada experiência social resulta da articulação de três lógicas da ação: a *integração*, a *estratégia* e a *subjetivação*. Cada ator, individual ou coletivo, adota necessariamente estes três registros da ação que definem simultaneamente uma orientação visada pelo ator e uma maneira de conceber as relações com os outros. Assim, na lógica da integração, o ator define-se pelas suas pertencas, visa mantê-las ou fortalecê-las no seio de uma sociedade considerada então como um sistema de integração. Na lógica da estratégia, o ator tenta realizar a concepção que tem dos seus interesses numa sociedade concebida então como mercado. No registro da subjetividade social, o ator representa-se como um sujeito crítico confrontado com uma sociedade definida com um sistema de produção e de dominação.

Embasado nos trabalhos de Touraine³⁰ sobre a Sociologia da Ação, Dubet considera que cada elemento que compõe a formação social - comunidade, economia e cultura - está vinculado a determinadas lógicas da ação que são decompostas nos seguintes princípios: de identidade, de oposição e de totalidade. Estes princípios são elementos analíticos que favorecem a compreensão da tipologia das lógicas da ação porque através deles “o actor põe em jogo uma definição de si mesmo, da natureza da sua relação com outrem e daquilo que está em jogo nessa relação” (DUBET, 1994, p. 114).

A primeira lógica descrita por Dubet é a Integração. Segundo o autor, esta lógica da ação corresponde ao que Touraine chama de “nível de organização”, ou seja, “os mecanismos de integração que estão em prática em qualquer sociedade sem serem, por isso, identificáveis

³⁰ Ver referências em Dubet (1994).

com a sociedade no seu conjunto” (DUBET, 1994, p. 115). Esta lógica é mantida pelos processos de socialização e é formada por quatro vertentes:

- a) identidade integradora: vertente subjetiva da integração do sistema e que designa a autodefinição e apresentação do indivíduo perante os outros. Neste nível da ação, o ator interioriza os códigos sociais, o que o constitui como um ser social, ou seja, afiliado a um sistema;
- b) oposição eles/nós: vertente que “designa a natureza das relações sociais associadas à identidade integradora” (DUBET, 1994, p. 117). Essa oposição sustenta a lógica de integração por alimentar a identidade integradora, uma vez que esta identidade se fortalece no reconhecimento de diferenças em contraste ao sentimento de pertença;
- c) valores: vertente que relaciona cultura à identidade e à oposição eles/nós. Os valores sustentam a identidade e relações sociais, traçam fronteiras entre eles e nós e podem ser usados como estratégias para exercício da autoridade na manutenção da integração do conjunto;
- d) condutas de crise: vertente que aborda a superação das falhas de integração do sistema, causadas pela crise ou falta de socialização.

A lógica da estratégia faz referência às relações sociais e ao que nelas está em jogo, por isso não está associada apenas a trocas econômicas, mas também ao conjunto de atividades sociais. Para explicá-la, Dubet (1994) decompõe-na em quatro dimensões:

- a) identidade recurso: assim como a identidade integradora, a identidade recurso faz referência à compreensão que o indivíduo tem de si, dos outros e de si em relação aos outros. Na lógica da estratégia, a identidade é mobilizada como recurso no alcance de determinados fins. Nesse aspecto, contribui não somente para a integração, mas também para a regulação do sistema;
- b) concorrência: refere-se à redefinição da natureza das relações sociais devido a seu aspecto concorrencial. “As relações sociais são definidas em termos de concorrência, de rivalidade mais ou menos viva dos interesses individuais ou coletivos [...]. A sociedade é vista como um sistema de trocas concorrenciais na competição para se obter bens raros: o dinheiro, o poder, o prestígio, a influência, o reconhecimento...” (DUBET, 1994, p. 124);

- c) poder: faz referência à capacidade do ator - individual ou coletivo - de influenciar as relações de competição. Decorre da concorrência e orienta a conduta, principalmente na competição política;
- d) bloqueamentos contra a abertura: dimensão que se concretiza na proteção do sistema visando preservar a capacidade de competitividade e os valores.

A lógica da subjetivação orienta as ações crítico-reflexivas dos indivíduos e suas representações acerca de si enquanto sujeito e da realidade. Embasando-se nos escritos de Touraine (1978), Dubet (1994) explica a subjetivação a partir de quatro características:

- a) empenhamento: mecanismos que constroem a representação do sujeito, como a identidade e os modelos culturais;
- b) obstáculos: identificação dos mecanismos impeditivos da sua condição de sujeito, como as relações sociais e os valores;
- c) cultura como definição histórica do sujeito: importante para a afirmação da existência do sujeito e de sua crítica social;
- d) alienação e dominação: “a alienação é concebida como a privação da capacidade de ser sujeito” (DUBET, 1994, p. 136), e é gerada pela dominação social.

Na concepção de Dubet (1994), os atores - individuais e coletivos- mobilizam as três lógicas na objetivação de suas práticas. Tais lógicas - integração, estratégia e subjetivação - expressam a maneira deles conceberem a si e as relações estabelecidas com os outros. Lembra o autor:

A cada lógica da ação corresponde um elemento do sistema que a determina, segundo uma ligação de causalidade específica. A ação integradora corresponde a um sistema de integração pela via indireta de uma socialização. A ação estratégia está inserida num sistema de interdependência pela ligação do jogo. A subjetivação depende de um sistema de ação histórico por intermédio de uma tensão dialética; de modo mais concreto, de uma crítica e de um conflito (DUBET, 1994, p. 181).

Apesar de considerar que as lógicas tem relação entre si, Dubet distancia-se de Touraine quando afirma que esta relação é aleatória e não necessária como defende seu precursor. A existência de tensão entre o sujeito/indivíduo e a lógica da integração e a lógica da estratégia deriva do embate entre a representação que o sujeito tem de si e das relações sociais. Nesse sentido, a proposição analítica deste autor aproxima-se das discussões sobre

cidadania e agência, uma vez que ele compreende a sociedade como “uma combinação de elementos cuja unidade resulta da capacidade política dos actores” (DUBET, 1994, p. 156).

Na mesma direção de Giddens (1991), Dubet lembra que as ações dos indivíduos são limitadas por constrangimentos. Outro aspecto importante da abordagem desse autor é sua proximidade da leitura de Dahrendorf (1992) ao reconhecer as desigualdades de distribuição de oportunidades. Partindo da análise do comportamento dos alunos de escolas na França, Dubet problematiza que as escolhas dos indivíduos estão relacionadas às oportunidades ao qual têm acesso. De acordo com esse autor, “a unidade de significações da vida social, não assentando já no sistema, só pode existir no trabalho dos próprios actores, trabalho pelo qual eles constroem a sua experiência [...]” (DUBET, 1994, p. 181).

A partir da leitura de Dubet, pode-se conceber a sociedade como espaço de socialização, concorrência e subjetividade. Por isso, na noção de experiência social a compreensão das ações humanas individuais e coletivas é necessária para o entendimento da participação dos indivíduos na sociedade e dos mecanismos que possibilitam a ampliação de suas chances de vida, uma vez que o exercício da cidadania pode ser compreendido também como a apropriação das prerrogativas para o usufruto de direitos, estando vinculado à agência dos indivíduos.

3 EMERGÊNCIA DE NOVAS PRERROGATIVAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O RURAL BRASILEIRO

No cenário de expansão do capitalismo e da modernização para países da América Latina no século XX, os ideais do paradigma desenvolvimentista nortearam as ações do Estado brasileiro. O Estado tem papel fundamental na construção de estruturas de prerrogativas que orientam as ações de Desenvolvimento. De certa forma, isso justifica o processo histórico de construção da sociedade agrária brasileira (IANNI, 1984; MARTINS, 1994; FAORO, 2001) e das desigualdades sociais geradas durante esse processo, uma vez que “a distribuição desigual das chances de vida é um resultado das estruturas de poder” (DAHRENDORF, 1992, p. 42).

Historicamente, os agentes do Estado orientam as ações desenvolvimentistas por reestruturar o papel dos setores, por modificar o papel dos atores e por dinamizar a economia. Sua atuação é preponderante na definição do acesso aos meios de produção, por interferir diretamente na estrutura fundiária, nos padrões de financiamento e nas relações de trabalho.

Considerando as conexões entre Estado, políticas públicas e Desenvolvimento, neste capítulo contextualizo as mudanças que ocorreram nas estruturas de prerrogativas no contexto brasileiro de políticas públicas para o rural a partir dos anos 60. Ao apresentar a paulatina ampliação de oportunidades para categorias marginalizadas no processo de modernização da agricultura devido às mudanças nos paradigmas de Desenvolvimento Rural, enfoco o PNAE e sua possibilidade de contribuir para a ampliação das chances de vida dos agricultores.

3.1 MUDANÇAS NAS POLÍTICAS ESTATAIS PARA O RURAL E NAS OPORTUNIDADES PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Para Delgado (2009), a forma de intervenção estatal na agricultura ocorre a partir de dois tipos de política econômica: a política macroeconômica e a política setorial. Para ele, a política macroeconômica deriva da combinação entre políticas fiscais, monetária, comercial e cambial, enquanto a política setorial é destinada a influenciar diretamente um setor específico da economia através de política agrícola, política agrária e de política diferenciada de Desenvolvimento Rural. Ambas interferem diretamente nos processos de transformação da agricultura enquanto setor da economia (DELGADO, 2009) e no rural enquanto espaço social.

No período do Brasil Colônia e do Brasil Império, o regime de distribuição de terras pautado nas sesmarias, associado às relações de trabalho pautadas no sistema escravagista de indígenas e africanos, gerou a constituição de *plantations* em todo território nacional, principalmente no Nordeste, Sul e Sudeste. Naquela época, a política agrícola consistia no financiamento dos engenhos para fomentar a exportação de produtos agrícolas para os países europeus. Tal regime resultou em concentração fundiária que fora legitimada com a Lei de Terras de 1850. Essa lei além de transformar em propriedade privada as sesmarias anteriormente concedidas pela Coroa Portuguesa, regulamentou que o acesso à terra somente seria possível através da compra. Ao promulgar a Lei de Terras, a Coroa Portuguesa corroborara para a continuidade do monopólio da terra, reafirmando a estrutura de prerrogativas e de poder que gerava a situação de desigualdade social (GUIMARÃES, 1968; MARTINS, 1994).

No Brasil Republicano pré- 1960, a política econômica estava voltada para as taxas de câmbio devido ao foco na exportação e importação de produtos. Na leitura dos governantes, era preciso seguir o movimento de industrialização que começava a chegar aos países ‘subdesenvolvidos’. Na década de 1950, frente à necessidade de se investir em ações que possibilitassem o crescimento econômico brasileiro, o rural passou a ser considerado como limitante ao processo de industrialização (MIELITZ NETTO, 2011).

Alguns autores que se dedicaram a compreender os entraves da industrialização no Brasil nos anos 50 e 60 analisaram que a estrutura fundiária e a matriz agrícola que embasavam a formação da sociedade brasileira atravancavam o crescimento econômico do país. Nas análises de Paim (1957), Guimarães (1968) e Rangel (2000), o passado colonial pautado na agricultura de exportação não permitiu o estabelecimento do mercado interno, atrapalhando a industrialização brasileira. Apesar de interpretações distintas, ambos os autores concordavam que para ocorrer o crescimento econômico do Brasil era preciso modernizar a agricultura.

Afiliação à corrente marxista, Rangel, Paim e Guimarães defendiam que o campo/rural representava a herança do passado colonial marcado pela estrutura feudal e seus resquícios impediam o desenvolvimento do capitalismo brasileiro, tendo em vista que o desenvolvimento capitalista tanto na agricultura quanto na indústria até meados do século XX estava travado pelas heranças do latifúndio. Para superar tais dificuldades, eram necessárias mudanças na estrutura fundiária de modo a superar a existência de latifúndios improdutivos

através do investimento em capital e do aumento da produtividade, o que possibilitaria a existência de mercado para a indústria (PAIM, 1957; GUIMARÃES, 1968; RANGEL, 2000).

Nesse cenário de expansão do capitalismo, diversas ações estatais foram orientadas para dinamizar a economia no sentido de favorecer o estabelecimento de indústrias. A visão do rural enquanto produtor de matéria-prima continuou nas décadas seguintes. Considerando a conjuntura brasileira do período pós-guerra até os dias atuais pode-se agregar as ações estatais e estudos acadêmicos em três grandes períodos para contextualizarmos as mudanças ocorridas no direcionamento das políticas públicas para o rural, conforme descritas a seguir.

3.1.1 Ações voltadas para a Modernização da Agricultura (1960-1990)

Na década de 1960, em diversos países do mundo, os formuladores de políticas desenvolvimentistas apontavam a tecnologia como motor do desenvolvimento e se utilizavam de abordagens macroeconômicas que privilegiavam o crescimento econômico como norteadoras de suas ações. Após a Segunda Guerra Mundial o avanço tecnológico e o potencial uso de insumos químicos na atividade agrícola tornaram-se o alvo dos cientistas e sua divulgação passou a ser a meta dos agentes estatais, resultando em políticas intervencionistas pautadas em uma lógica econômica e produtivista que objetivava o desenvolvimento econômico e a modernização dos sistemas de produção agrícola.

Em vista desse contexto, durante as décadas de 1960 e 1970 no Brasil, as ações estatais estavam focadas na industrialização brasileira e na modernização da atividade agrícola. A política governamental, sob influência da Revolução Verde, estava voltada para o aumento da produção e expansão do mercado externo (políticas de exportação) e direcionou-se a incentivar a intensificação da agricultura através do crédito agrícola e da pesquisa científica visando sua modernização e o aumento da produtividade³¹.

De acordo com o estudo de Neves (1997), Graziano da Silva (1999) e Mielitz Netto e Massuquetti (1999), durante essas décadas as ações estatais voltadas para o rural tinham o objetivo de fomentar a produção agrícola que servia de matéria-prima para abastecimento industrial. Dessa forma, a política agrícola do país atendia aos agricultores mais capitalizados e ao latifúndio, categorias que poderiam ‘alavancar’ o setor produtivo brasileiro. Essa opção

³¹ Dentro desse padrão de desenvolvimento econômico para o país, é criada a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA que, juntamente com a Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural-ABCAR, assume o papel de solucionar os problemas identificados pelos agricultores, caracterizando a emergência do serviço de extensão rural nos padrões do modelo de transferência de tecnologia a partir de “pacotes tecnológicos” (FONSECA, 1985).

política fortaleceu a interdependência entre agricultura e indústria, uma vez que o crédito agrícola subsidiava o financiamento de maquinários e insumos produzidos pelo setor industrial e as indústrias eram abastecidas pelo setor agrícola (MIELITZ NETTO; MASSUQUETTI, 1999).

Em decorrência do significativo crescimento econômico alcançado naquela época devido, principalmente, às políticas agrícolas voltadas para aumento da produtividade, como o crédito agrícola, a década de 1970 ficou conhecida como o período do ‘milagre brasileiro’. Na leitura de Graziano da Silva (1999) e Delgado (2009), essa década foi o marco da intervenção estatal na agricultura.

No entanto, tal como mostram os estudos de Fonseca (1985), Neves (1997), Graziano da Silva (2004), Delgado (2009) e Grisa (2012), a modernização da agricultura brasileira foi embasada em políticas agrícolas seletivas, e essa característica trouxe sérias implicações sociais, como o aumento da concentração de terra, exclusão das famílias menos tecnificadas do acesso a recursos de políticas públicas, excedente de mão de obra e aumento do êxodo rural.

Além desses problemas sociais, a década de 1980, chamada por Graziano da Silva (1999, 2002), de ‘década perdida’, os agentes estatais enfrentaram período de crise econômica e tiveram que adotar um conjunto de medidas de controle da inflação, tais como congelamento de preços, provocando a estagnação da economia. Devido à desaceleração do crescimento econômico e aumento da pobreza, a discussão para o rural continuava sendo sobre a necessidade de liberação de crédito agrícola e fundiário para suprir a crise da agricultura.

Conforme havia sido discutido nas décadas de 1960 e 1970, nos anos 80 se evidenciou que distintas formas familiares de produção agrícola foram constituídas à margem dos processos de modernização e industrialização do país, como mostram os estudos de Velho (1979), Neves (1997) e Graziano da Silva (2002). Durante essa década, se discutiu o I Plano Nacional da Reforma Agrária – PRNA, como fruto das reivindicações feitas pelos movimentos sociais do campo contra a concentração fundiária e em prol da redistribuição da terra. Esse plano serviu de aporte para visibilidade política dos considerados ‘pequenos agricultores’ frente o processo de democratização do país nos anos seguintes³².

³² A partir de meados da década de 1980, o reconhecimento social (político e acadêmico) da diversidade de atores sociais no rural passou a ser retratado tanto na formulação de políticas públicas quanto em trabalhos de acadêmicos que voltaram seus olhares para os grupos sociais que reivindicam sua afirmação e diferenciação em relação a outros grupos em prol da conquista e seguridade de direitos. No Brasil, o caso dos seringueiros

Ainda nessa década, a emergência do conceito de Desenvolvimento Sustentável foi decisiva para que os estudos e os conflitos envolvendo populações camponesas (reconhecidas como populações tradicionais) ganhassem foco no cenário nacional e internacional (FLEURY; ALMEIDA, 2007). Como resposta às reivindicações dos movimentos sociais ambientalistas e do campo, os direitos de povos e comunidades tradicionais foram assegurados na Constituição Federal de 1988, sendo responsabilidade do Poder Público assegurar proteção à diversidade biológica, salvaguardar o patrimônio sociocultural, preservar o patrimônio genético e valorizar a diversidade étnica e regional brasileira³³ (COELHO DE SOUZA; BASSI; KUBO, 2011).

Dessa forma, a década de 1980 pode ser considerada como período de transição entre duas fases das ações estatais para o rural. Uma de milagre econômico e outra de início de mudanças nas estruturas de prerrogativas que orientavam as ações estatais para o rural, como respostas às reivindicações pela redução das desigualdades sociais no campo.

3.1.2 Ações voltadas para geração de renda e redistribuição de recursos com vistas à redução das desigualdades sociais (1990-2003)

De acordo com Mielitz Netto e Massuquetti (1999), Delgado (2009) e Grisa (2012), as políticas executadas pelo Estado a partir da década de 1980 não alteraram as condições estruturais que reproduziam a situação de pobreza em que vivem muitas famílias no rural. Seguindo o debate iniciado em meados dessa década, nos anos 90, os representantes dos movimentos sociais do campo continuaram a reivindicar que o Estado direcionasse suas políticas para efetivação do projeto de democratização do processo de modernização agrícola.

Sob a égide da participação política, esses movimentos contribuíram na conformação de um quadro político favorável ao reconhecimento social (político e acadêmico) da Agricultura Familiar em seus diversos desdobramentos (assentados, quilombolas, agricultores familiares, dentre outros). A partir de meados dessa década, a diversidade de atores sociais no rural começou a ser retratada tanto na formulação de políticas públicas quanto em trabalhos de acadêmicos que passam a voltar seus olhares para os grupos sociais que reivindicam sua afirmação e diferenciação em relação a outros grupos (ACSELRAD, 2001; SCHNEIDER, 2010; COELHO DE SOUZA; BASSI; KUBO, 2011).

do Acre é um marco da luta pelo reconhecimento da diferenciação social e pelo direito de reprodução social frente à expansão de fazendas de gado sobre seus territórios (EMPERAIRE; LESCURE, 2000).

³³ Sobre isso ver Artigos 225 e 215 da Constituição Federal de 1988.

Desde, então, diversos programas e políticas têm sido direcionados a atender a esse público específico uma vez que as cobranças construídas por porta-vozes dos movimentos sociais camponeses em torno da política nacional de reforma agrária foram reconfiguradas em 1996 (GRISA, 2012; SCHNEIDER, 2010). O marco dessas mudanças foi a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF em 1996.

Algumas reivindicações se dão no marco por reforma agrária, incluindo o debate por mudanças estruturais mais radicais, como a distribuição de terras. Logo, eram exigidas mudanças nas estruturas de prerrogativas que continuavam a favorecer latifundiários e agricultores mais capitalizados. Seus resultados são materializados na criação de projetos de assentamentos e de programas específicos para as famílias assentadas, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária - PRONERA, crédito habitação, Programa Luz Para Todos.

Outras, porém, ocorreram no âmbito da discussão sobre combate à pobreza e geração de renda, não focando o direito ao acesso à terra, mas condições para viabilizar a produção e a comercialização de produtos agrícolas. Era pauta de reivindicação a ampliação de políticas agrícolas específicas para a Agricultura Familiar, como aumento dos recursos do PRONAF, da extensão rural e do seguro agrícola, fomento à agroindustrialização, políticas de regulação de preço, dentre outros. Eram reivindicados investimentos estatais para ampliar a estrutura de provimentos necessários para se seguir na atividade agrícola.

Como estratégia governamental de assegurar a continuidade e resultados positivos na implementação de ações de fortalecimento da AF, em 1999 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA a partir da união do extinto Ministério Extraordinário de Política Fundiária com secretarias vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA.

Dentro do marco das mudanças estruturais iniciadas no final da década de 1990, em 2003 o MDA, através da Secretaria da Agricultura Familiar - SAF, coordenou a elaboração de novas ações estatais (como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural - PNATER e a política territorial), expressando tentativa de redirecionamento da intervenção pública nos moldes epistemológicos do desenvolvimento territorial e sustentável, preconizando o fortalecimento da Agricultura Familiar. As ações iniciadas em 2003 favoreceram o desenho de novo quadro de prerrogativas para os agricultores familiares, em especial para aqueles que pouco tiveram acesso a recursos de políticas públicas.

De acordo com Sabourin (2007), apesar de iniciativas como estas, nessa década as políticas estatais corroboraram para a continuidade da hegemonia das categorias sociais vinculadas ao Agronegócio. Vale ressaltar que durante a década de 1990 estreitaram-se os laços entre o debate acadêmico e o debate político sobre Desenvolvimento Rural. Dessa forma, autores como Navarro, Martins, Graziano da Silva, Veiga e Abramovay dedicaram-se a refletir sobre as mudanças conjunturais políticas e econômicas no Brasil, e seus trabalhos contribuíram para a emergência de políticas públicas que contemplassem as demandas da AF.

Segundo Navarro (2001) e Martins (2010), para que as políticas públicas tivessem efeitos concretos, seria preciso transpor os limites históricos que atravancam os processos de desenvolvimento. Para tanto, não bastava investir em ações voltadas para a produção, como crédito agrícola e infraestrutura, mas em processos de democratização para ampliar a participação política e econômica dos grupos sociais e assim os libertar da tutela estatal e do controle social estabelecido historicamente pelas elites.

Na leitura de Graziano da Silva (2002) para superar o quadro de exclusão social resultante da modernização da agricultura, seria preciso investir no combate à lumpenização do campesinato de acordo com as realidades regionais uma vez que os agricultores marginalizados não seriam incluídos no processo de desenvolvimento capitalista. Para esse autor, esse combate é possível através da implementação de políticas sociais, como programas de transferência de renda. Os trabalhos de Graziano da Silva influenciaram ações governamentais de combate à pobreza, tal como a implementação do Programa Fome Zero nos anos 2000.

Por outro lado, outros autores como Veiga (VEIGA et al., 2001, VEIGA, 2006) e Abramovay (2009) consideraram que era preciso repensar o desenvolvimento do rural no Brasil, tendo em vista a diversidade social e biofísica das regiões brasileiras³⁴. Seus trabalhos influenciaram a construção de ações de intervenção estatal no rural cujas matrizes foram a concepção de território, economia local e a valorização da Agricultura Familiar, vislumbrando o desenvolvimento territorial.

Esses autores, de um modo ou de outro, influenciaram na construção de ações estatais implementadas no segundo mandato do Governo Lula, marco de mudanças significativas no quadro de políticas públicas e, conseqüentemente, nas estruturas de prerrogativas e provimentos destinados às diversas categorias sociais que conformam o rural.

³⁴ Ambos os autores defendem que o fortalecimento da AF favorece o crescimento econômico brasileiro.

3.1.3 Ações voltadas para erradicação da pobreza, Segurança Alimentar e Nutricional – SAN e Desenvolvimento Territorial (2003-atual)

Na última década, para além da inclusão social e geração de renda, as políticas públicas específicas para a Agricultura Familiar ocorrem no marco do debate sobre Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Nutricional associada à produção sustentável de alimentos (produção orgânica e/ou agroecológica), ambos interconectados.

O viés do Desenvolvimento Territorial emergiu a partir dos pressupostos da abordagem territorial cuja base teórica ressalta a consideração dos aspectos socioeconômicos, culturais e biofísicos do território na elaboração de ações estatais com vistas ao Desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2009). Com foco na redução das desigualdades sociais e regionais, no aumento da participação social na gestão do território e no fortalecimento da cidadania, em 2003 o Governo Federal lançou o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais - PRONAT através do qual as ações estatais têm sido direcionadas ao atendimento das demandas dos territórios predefinidos pelo Governo Federal em parceria com a sociedade civil organizada.

No discurso sobre a opção da SAN como eixo estratégico de desenvolvimento, “associa-se o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social” (TRICHES; SCHNEIDER, 2012, p. 937). A constituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA³⁵ foi essencial para que a SAN fosse considerada temática importante nas ações estatais.

Como proposta para amenizar o problema da vulnerabilidade social e da insegurança alimentar no Brasil, em 2003 o Governo Federal lançou o Programa Fome Zero cuja estratégia de intervenção combinavam ações assistencialistas de transferência de renda (através do Programa Bolsa Família), ação de melhoria da alimentação escolar (através do PNAE) e ação de apoio a Agricultura Familiar (através do PAA e do PRONAF)³⁶.

Rocha (2009) descreve que o Programa Fome Zero surgiu em 2003 com o objetivo de atender o combate à pobreza e garantir o direito humano à alimentação. Segundo a autora, a compreensão dos agentes estatais de que as diretrizes do programa demandavam ações

³⁵ O CONSEA é um órgão consultivo da Presidência da República sobre as políticas e diretrizes gerais para a segurança alimentar e nutricional no Brasil, sendo considerada uma ferramenta de comunicação entre o governo e a sociedade civil. Instituído em 1993, extinto em 1995 e remontado em 2003, é composto por representantes da sociedade civil, do setor privado e do governo federal (de 19 ministérios e secretarias especiais).

³⁶ Para melhor compreensão do surgimento do Programa Fome Zero, fruto do Projeto Fome Zero, e suas reinvenções ao longo dos Governos Lula e Dilma, recomenda-se a leitura de Rocha (2009) e Belik (2012).

envolvendo diversas esferas governamentais e ministérios, transformou-o em uma estratégia de intervenção do Governo Lula - a Estratégia Fome Zero. Dentre as diversas ações estruturantes do programa, destaca-se a implementação do Programa Bolsa Família e do Programa de Aquisição de Alimentos- PAA. Assim como Rocha (2009), Belik (2012) e Grisa (2012) contextualizam que as políticas inovadoras que surgiram no âmbito do programa Fome Zero estavam voltadas para SAN e para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social e insegurança alimentar.

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda criado em 2003 a partir da junção de uma série de programas de transferência de renda já existentes direcionados às famílias mais pobres do país (ROCHA, 2009). Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e considerado por Rocha (2009) como a peça central da política social do governo em termos de combate à pobreza, esse programa tem beneficiado milhões de famílias que vivem (ou viviam) abaixo da linha da pobreza. De acordo com os dados contidos no relatório elaborado por membros do MDS, em dez anos de execução do programa o número de famílias beneficiadas passou de 3,6 milhões (em 2003) para 13,8 milhões (em 2013) (BRASIL, 2013c).

Associado ao Fome Zero, o Programa de Aquisição de Alimentos foi implementado como medida paralela ao Bolsa Família. Segundo Brasil (2013, não paginado), o PAA “é uma ação do Governo Federal para colaborar com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil e, ao mesmo tempo, fortalecer a Agricultura Familiar”.

O programa foi instituído pelo Artigo 19 da Lei nº 10.696 de 02 de julho de 2003³⁷, tendo 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” (BRASIL, 2003a). Em vista de sua abrangência, atualmente é organizado em seis modalidades:

- a) Compra Direta;
- b) Compra com doação simultânea;
- c) Apoio à Formação de Estoques;
- d) Compra Institucional;
- e) Aquisição de sementes;
- f) PAA Leite.

³⁷ O artigo foi regulamentado pelo Decreto nº 4.772/2003, posteriormente alterado pelos seguintes decretos: Decreto nº 5.873/2006, Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012 e Decreto nº 8.293/2014 (BRASIL, 2014).

Através desse programa o Estado começou a comprar produtos da Agricultura Familiar com dispensa de licitação. Além da distribuição de cestas básicas para famílias necessitadas, os gestores públicos começaram a incrementar a alimentação escolar através da aquisição de produtos de agricultores familiares do território. Conforme explica Grisa (2012, p. 223),

Ao se trabalhar com o enfoque da SAN buscam-se formas mais equitativas de produzir os alimentos (MALUF, 2007, 2001) e, neste sentido, assume prioridade o fortalecimento dos diversos segmentos que integram a Agricultura Familiar, os quais por muito tempo permaneceram à margem das políticas públicas, encontrando dificuldades para produzir, sobretudo no que tange ao acesso à terra e aos meios de produção.

Na leitura de Grisa (2012), o PAA se diferencia de outras políticas voltadas para o rural (como o PRONAF) por ter sido configurada a partir da convergência entre política agrícola e política de SAN. Além dessa característica diferencial, ao utilizar mecanismos de compra que favorecem a aquisição direta de produtos de AF sem licitação, gera nova estrutura de prerrogativas que privilegiam atores anteriormente excluídos do acesso ao mercado institucional. Desse modo, além de ser um instrumento de combate à fome por prever a distribuição de alimentos para famílias em situação de insegurança alimentar por escassez de alimento é uma política inovadora por causar mudanças significativas na estrutura governamental de compras públicas.

Para suprir as demandas de alimentos surgidas nas ações do Programa Fome Zero e evitar aumento nos preços dos produtos agrícolas demandados, em 2003 o Governo Federal lançou o Plano Safra da Agricultura Familiar. Exclusivo para essa categoria, desde que foi elaborado, esse plano tem sido voltado para a produção de alimentos básicos (DELGADO; CONCEIÇÃO; OLIVEIRA, 2005; GRISA, 2012) e, de acordo com Grisa (2012, p. 218), “sinalizava-se para a necessidade de crédito, preços mínimos, Aquisição do Governo Federal (AGF), Empréstimo do Governo Federal (EGF), assistência técnica e a formação de estoques públicos”.

Combinando diversos instrumentos de políticas agrícolas, os recursos financeiros do Plano Safra da Agricultura Familiar são distribuídos através dos seguintes programas e ações: Créditos via PRONAF; Seguro da Agricultura Familiar - SEAF; Programa Garantia - Safra; Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar - PGPAF; PAA; PNAE; Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER; Programa de Garantia de Preço Mínimo –

PGPM; e, atualmente, fomento às atividades produtivas rurais do Plano Brasil Sem Miséria-PBSM (BRASIL, [2012?]).

A criação do PAA e do Plano Safra da Agricultura Familiar possibilitou que os agricultores familiares tivessem um novo canal de comercialização da produção agrícola. A partir do PAA os gestores públicos puderam comprar gêneros alimentícios desses para formação de estoques públicos, doação de cestas básicas e doação para instituições públicas e filantrópicas de ensino. Com isso, legitimou-se a inserção de produtos oriundos desse público na alimentação escolar.

Em 2009, através da promulgação da Lei 11.947, a compra de alimentos da AF para a alimentação passou a ocorrer de forma direta, sem intermediação do PAA. Logo, ampliaram-se as possibilidades de inserção desse público nos mercados institucionais em decorrência do aumento de recursos financeiros disponibilizados para essa aquisição e do valor a ser pago nas compras por DAP (soma de recursos do PAA e do PNAE/FNDE).

A aquisição estatal de produtos da AF foi uma das maiores conquistas recente dessa categoria no acesso aos recursos de políticas públicas. Além de inovadoras no sentido de criar uma nova estrutura de prerrogativas no processo de compras estatais, fortaleceram o papel dos agricultores familiares no abastecimento alimentar da sociedade brasileira.

No início do Governo Dilma, em 2011, sob a justificativa do combate à pobreza o Governo Federal lançou o Plano Brasil Sem Miséria – PBSM, considerado como nova versão do Programa Fome Zero. Com o objetivo de até o final de 2014 superar a situação de extrema pobreza em que vivem milhares de famílias no Brasil, o plano foi organizado da seguinte forma:

O Plano se organiza em três eixos: um de garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; outro de acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; e um terceiro de inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres (BRASIL, 2013b, p. 03).

O eixo inclusão produtiva foi estabelecido com o objetivo de “fortalecer as atividades realizadas pelas famílias extremamente pobres da AF, aumentando a sua capacidade produtiva e a entrada de seus produtos nos mercados consumidores, através de orientação e acompanhamento técnico, oferta de insumos e de água” (BRASIL, [2013?]e, não paginado). A inclusão produtiva dos agricultores familiares no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) é dada através da:

- Promoção da inclusão produtiva de agricultores e agricultoras familiares em situação de extrema pobreza, incluindo povos e comunidades tradicionais;
- Assistência técnica diferenciada, articulada a recursos não reembolsáveis, para fomentar a estruturação da produção e aumentar a renda;
- Insumos;
- Apoio à comercialização;
- Documentação civil e de apoio à produção (BRASIL, [2011?], p. 31).

O acesso a mercados é uma das estratégias de execução do PBSM. A previsão do Governo Federal para 2014 foi beneficiar cerca de 255 mil famílias em situação de extrema pobreza³⁸. Segundo informações contidas no *site* do programa, “outra ação prevista é a ampliação das compras públicas para hospitais, universidades, presídios, creches e também para a rede privada de abastecimento, como supermercados e restaurantes, que passarão a contar com a produção dos agricultores mais pobres” (BRASIL, [2013?]c, não paginado).

Vale lembrar que durante essa década uma das pautas recorrentes na formulação e execução das políticas públicas para o rural, além das demandas tratadas a partir da perspectiva territorial e da produção de alimentos, é que estas privilegiassem assentados da reforma agrária e populações tradicionais. Em 2007 foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais no âmbito do Estado, através do Decreto nº 6.040 de 2007.

A partir de então, as populações reconhecidas como tradicionais são definidas de forma mais clara e objetiva perante a sociedade brasileira. Isso foi importante para que os atores englobados nessa categoria fossem legitimados a participarem de forma mais organizada dos espaços de construção de ações e políticas direcionadas ao rural. As prerrogativas definidas através dessa lei possibilitaram conquistas posteriores, como a demarcação de territórios quilombolas e terras indígenas, assistência técnica específica para quilombolas e prioridade de fornecimento de produtos para a alimentação escolar, conforme disposto no Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009.

Diante desse quadro de alterações estruturais na formulação das políticas públicas e dos tipos de políticas que favorecem a Agricultura Familiar, as mudanças institucionais podem, de certa forma, ser consideradas reflexos do processo de ruptura paradigmática e se articulam principalmente às diferentes concepções sobre desenvolvimento. Os programas estatais de aquisição de alimentos favoreceram não somente a inclusão da Agricultura Familiar em mercados institucionais (PAA e PNAE), mas também têm corroborado para democratização da distribuição de recursos públicos. Conforme demonstram os estudos de

³⁸De acordo com dados do PBSM, atualmente o PAA atende a 66 mil famílias (BRASIL, [2013?]c).

Turpin (2008), Grisa (2012) e Triches e Schneider (2010a, 2010b, 2012), as mudanças nas estruturas de prerrogativas que orientavam o processo de compras públicas têm ocasionado transformações nas formas de produção e consumo de alimentos, mostrando-se como alternativa de mercado para os agricultores familiares.

3.2 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E A LEI Nº 11.947/09: NOVAS PRERROGATIVAS DE CIDADANIA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR?

As discussões sobre a alimentação escolar se inserem no quadro do debate sobre o direito humano à alimentação adequada (saudável e equilibrada). Esse tema começou a ser tratado no Brasil na década de 1930 quando se iniciaram as discussões sobre deficiência nutricional e fome (PEIXINHO, 2013). Nesse contexto, a história do PNAE no Brasil inicia na década de 1950 como fruto desse debate. Sob a inspiração de Josué de Castro, o Ministério da Saúde lançou o Plano Nacional de Alimentação e Nutrição que, através de campanha de mobilização nacional, teve como objetivo arrecadar alimentos para garantir que as crianças de escolas públicas tivessem acesso garantido ao menos a uma refeição ao dia (TURPIN, 2008; TRICHES, 2010; BRASIL, [2013?]a; PEIXINHO, 2013).

No ano seguinte, a campanha foi transferida para o antigo Ministério da Educação e Cultura, sendo transformada em programa estatal a partir de convênios entre Governo Federal e organismos internacionais. Desta forma, em 1955 o programa foi criado para se garantir a transferência de recursos financeiros do governo federal para estados e municípios viabilizarem a oferta de alimentação escolar aos alunos da rede de educação básica³⁹ matriculados em escolas públicas e filantrópicas (BRASIL, [2013?]a). De acordo com o FNDE, o PNAE foi criado com o objetivo de se “atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como promover a formação de hábitos alimentares saudáveis” (BRASIL, [2013?]a).

Em 1988, a Constituição Federal ressaltou como dever da União garantir a alimentação escolar aos alunos de creches e ensino fundamental. Através do Artigo 208, incisos IV e VII, fica legitimado que é dever do Estado garantir o direito à alimentação a todos os escolares do ensino fundamental da rede pública no período em que ficam na escola.

³⁹ Educação básica inclui as seguintes modalidades de educação formal: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos.

Até meados da década de 1990 a compra dos gêneros alimentícios comprados para alimentação escolar era centralizada pelo Governo Federal. Os alimentos eram comprados via licitação, estocados em Brasília e distribuídos para todas as escolas em todo território brasileiro. Devido o tempo despendido entre aquisição e consumo dos alimentos, a alimentação escolar era pautada em produtos industrializados e muito processados, tais como leite em pó, achocolatados, biscoitos e carne enlatada (TURPIN, 2008).

Em vista disso o Conselho Nacional de Saúde começou a questionar a qualidade nutricional da alimentação fornecida nas escolas e propor que a compra fosse descentralizada. Devido à forma de aquisição e distribuição dos alimentos havia sérios problemas no transporte adequado e armazenamento dos produtos comprados. Além disso, via-se nas compras governamentais a possibilidade de dinamizar a economia local, tendo em vista que as compras de gêneros alimentícios para a alimentação escolar poderiam ser feitas localmente (CECANE, 2012; PEIXINHO, 2013).

Através de convênios entre União (Secretaria de Educação do Distrito Federal) e Secretarias de Educação dos estados, os recursos federais passaram a ser executados por gestores públicos estaduais e municipais com a finalidade de que as compras para alimentação escolar fossem feitas localmente, e que os recursos fossem aplicados exclusivamente na compra de alimentos. Para otimizar as ações, por meio da Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994, a gestão do recurso da alimentação escolar passou a ser descentralizada (CECANE, 2012).

Em vista da continuidade de entraves no gerenciamento dos recursos financeiros destinados à educação, em 1998 o Governo Federal criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação e Cultura - MEC, que passou a gerir os recursos da alimentação escolar. Através da Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro, a descentralização foi consolidada. O repasse passou a ser direto através de transferência do FNDE para todos os municípios e Secretarias Estaduais de Educação, sem a necessidade de celebração de convênios.

Em 2001, o Governo Federal determinou que no mínimo 70% das verbas repassadas pelo FNDE aos estados e municípios fossem aplicadas na compra de produtos básicos condizentes com os hábitos e produção agrícola local. Apesar da intenção de fomentar a aquisição dos gêneros alimentícios locais, a compra dos mesmos continuou a ser norteadas somente pela Lei de Licitações. Na prática, isso significou modificações no meio de compra,

mas a forma continuava a mesma. Mudou-se quem efetuava a compra, mas não mudou de quem se comprava.

Em 2003, a criação do PAA contribuiu para mudanças significativas no cardápio da alimentação escolar. A modalidade Compra Direta permitiu que os gestores públicos municipais comprassem produtos da Agricultura Familiar e os distribuíssem para as escolas públicas e filantrópicas. Em muitos municípios, a compra passou a ser realizada e por conta disso, os cardápios ficaram mais diversificados e ‘saudáveis’ devido à inserção de alimentos *in natura*. De acordo com os estudos de Turpin (2008, 2009), essa nova prática também contribuiu para a valorização de hábitos alimentares regionais, valorização da AF e de educação alimentar.

Essa prática foi fortalecida em 2006 quando as novas diretrizes do PNAE ressaltavam a promoção de alimentação saudável e adequada, a educação alimentar e nutricional e o apoio ao desenvolvimento sustentável. Essa nova perspectiva do programa foi fruto de amplas discussões que ocorreram no contexto do CONSEA e da convergência de interesses de diversos atores (gestores públicos, organizações não governamentais, representações de agricultores familiares, movimentos sociais e pesquisadores) em relação à segurança alimentar e nutricional dos alunos e inclusão social da AF (BELIK, 2012). As iniciativas de aquisição de produtos dos agricultores familiares para o PNAE além de fortalecer a segurança alimentar dos alunos e dos agricultores fornecedores, dinamizava a economia local, como apontam os estudos de Triches (2010) e Triches e Schneider (2012).

Em sequência ao conjunto de debates sobre SAN e sobre ações de combate à pobreza no contexto da construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - SISAN⁴⁰, em 2009 foi promulgada a Lei Federal nº 11.947, de 16 de junho⁴¹. A nova Lei estabeleceu modificações significativas na proposição e execução do PNAE e constituiu-se como possível instrumento de desenvolvimento local por incentivar a produção sustentável e comercialização de alimentos (BRASIL, 2009a).

Além de ressaltar o papel do Estado em viabilizar o direito à alimentação, garantindo a segurança alimentar e nutricional dos escolares, através do Artigo 14 da referida Lei fica determinado que na viabilização da alimentação escolar, municípios e estados apliquem no

⁴⁰ O SISAN foi criado pela Lei 11.346/2006 com o objetivo de assegurar o direito humano à alimentação adequada. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Consea/exec/index.cfm>, acessado em 30/05/2013.

⁴¹ Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências.

mínimo 30% do recurso financeiro repassado pelo FNDE na compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar, sem haver necessidade de licitação:

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 (BRASIL, 2009a).

Essa prerrogativa ampliou o direito e a oportunidade dos agricultores familiares serem inseridos no mercado institucional. O disposto no Artigo 14 é reforçado pela exigência de que o cardápio deve contemplar a oferta de no mínimo três porções de frutas e hortaliças por semana, privilégio a aquisições de produtos agrícolas produzidos localmente e, de preferência, orgânicos e agroecológicos. Essas exigências favorecem não apenas a qualidade da alimentação escolar, mas também a dinâmica econômica local⁴².

Considerando que no mínimo 30% do valor repassado pelo Governo Federal para os estados e municípios sejam aplicados na aquisição de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar, conforme exigido em lei, o recurso disponibilizado pelo FNDE poderia beneficiar diretamente cerca de 47 mil estabelecimentos agrícolas familiares através da inserção destes nesse mercado. Caso esse valor tivesse sido totalmente aplicado, aproximadamente 157 mil estabelecimentos teriam fornecido R\$ 20.000,00 em produtos alimentícios ao programa, conforme demonstrado na Tabela 4 a seguir.

⁴² Consta no Artigo 2º da Resolução nº 26/2013 como diretrizes da Alimentação Escolar: “V – o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela Agricultura Familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos; e VI – o direito à alimentação escolar, visando garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontrem em vulnerabilidade social” (BRASIL, 2013a, não paginado).

Tabela 4 - Projeção do número de estabelecimentos agrícolas a ser beneficiados para aquisição de alimentação escolar em 2011⁴³

REGIÃO	30% DO VALOR DO REPASSE DO FNDE (R\$) ¹	Nº MÍNIMO DE ESTABELECEMENTOS FORNECEDORES ²	Nº MÁXIMO DE ESTABELECEMENTOS FORNECEDORES ³
NORTE	105.901.092,00	5.295	17.650
NORDESTE	298.435.104,00	14.922	49.753
CENTRO-OESTE	66.828.114,00	3.341	10.997
SUDESTE	347.510.502,00	17.376	57.918
SUL	121.672.260,00	6.084	20.279
TOTAL	940.347.072,00	47.017	156.598

Fonte: Elaborada pela autora a partir dos dados disponíveis em Brasil ([2013?]b).

Notas:

¹ Valor calculado para 2011 com base no Censo Escolar de 2010 (FONTE: BRASIL, [2013?]b).

² Calculado com base no valor limite de R\$ 20.000,00/DAP/Ano, conforme Resolução nº 26 /2013 considerando o percentual de 30% do valor do recurso do FNDE.

³ Calculado com base no valor limite de R\$ 20.000,00/DAP/Ano, conforme Resolução nº 26 /2013 considerando o valor total do recurso do FNDE.

A possibilidade legal de inserção dos agricultores familiares em mercados institucionais supõe que as chances de vida dos mesmos sejam ampliadas e redistribuídas para os agricultores que estavam à margem do acesso ao recurso público destinado a compras institucionais para o PAA e para o PNAE. Em vista disso, a criação do mercado institucional seria uma forma de democratizar o acesso a recursos de políticas públicas.

No entanto, sua execução tem gerado diversos desafios a serem superados tanto pelos gestores públicos como pelos agricultores familiares. Desde 2009 têm ocorrido mudanças na regulamentação do Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 sobre a operacionalização da compra. Dispondo de normas e diretrizes, as resoluções regulamentam estabelecendo os aspectos burocráticos que devem ser considerados no processo de compra e venda de produtos alimentícios da Agricultura Familiar para a alimentação escolar.

Conforme a Lei nº 11.947/2009, a Resolução CD/FNDE nº38/2009, a Resolução CD/FNDE nº 26/2013 e a Resolução CD/FNDE nº 26/2015, esse processo envolve diversas etapas que ocorrem simultaneamente e em sequência. Por isso, é preciso haver interação entre os atores envolvidos (gestores públicos, organizações da agricultura familiar, agricultores familiares, órgãos de Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER, dentre outros) para que

⁴³ O número de estabelecimentos agrícolas inseridos nesse mercado, bem como o valor a ser pago a cada fornecedor, pode variar de acordo com diversos fatores, dentre os quais merece destaque o número de agricultores no município aptos a fornecer produtos para a alimentação escolar, a demanda das unidades executoras e a oferta de produtos agrícolas por estabelecimento agrícola. Vale lembrar que na projeção apresentada na tabela foi considerado o valor do limite máximo de venda por estabelecimento agrícola. Então, o número de beneficiários pode oscilar para mais ou para menos conforme o valor a ser comprado de cada estabelecimento agrícola.

seja discutido e acordado em conjunto o cardápio, o preço dos produtos, a qualidade, a forma de apresentação e embalagem dos produtos a serem vendidos, o cronograma de entrega, a chamada pública e outras etapas e instrumentos importantes no processo.

Até março de 2015, a operacionalização da compra era regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013, que revogou a Resolução nº CD/FNDE 38/2009. De acordo com o disposto nessa resolução, para que o agricultor familiar seja fornecedor do PNAE é preciso que o mesmo disponha da DAP. No caso dos agricultores fornecerem produtos através de cooperativas e associações, é preciso que, além da DAP física, as organizações proponentes contenham DAP jurídica (BRASIL, 2013d). O limite individual de venda do agricultor familiar, independente da modalidade do grupo, é de R\$ 20.000,00 por DAP/ano⁴⁴.

De acordo com as normativas, os produtos da Agricultura Familiar podem ser comprados com dispensa de licitação. Nesse caso, os gestores públicos efetuam a compra por um processo diferenciado e específico para esse público que envolve lançamento de Chamada Pública, seleção de projetos de venda (propostas), assinatura de contrato e comprovação de entrega dos produtos.

Conforme disposto no Artigo nº 22 da Resolução nº 26/2013, a apresentação de propostas por parte dos agricultores interessados deve ser feita através do Projeto de Venda. Nos projetos apresentados individualmente, através de grupo formal ou grupo informal devem ser especificados o nome do proponente, os fornecedores e produtos (produto, unidade, quantidade, preço e valor total), os mecanismos de acompanhamento das entregas dos produtos, documentos de identificação do fornecedor proponente e assinatura.

A forma de elaboração do projeto de venda e a documentação a ser apresentada em resposta à chamada pública, dependem do tipo de grupo proponente. Agricultores organizados em grupo informal devem ser articulados e apresentar projeto de venda preenchido por uma Entidade Articuladora. Junto com o projeto de venda, os grupos informais precisam apresentar a DAP e o Cadastro de Pessoa Física- CPF de seus componentes. Já as organizações formais devem apresentar, além do projeto de venda, a DAP Jurídica, o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica- CNPJ, cópia do estatuto e cópia de certidões negativas junto ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, Receita Federal e dívidas ativas da União.

⁴⁴ Na promulgação da Resolução nº 38/2009, foi estabelecido o limite máximo de R\$ 9.000,00 DAP/ano. No entanto, após reivindicação das organizações da Agricultura Familiar, em 2012 o limite foi alterado para R\$ 20.000,00 DAP/ano.

O valor do repasse de recursos financeiros da União a estados e municípios é calculado de acordo com dados do censo escolar relacionado ao ano anterior ao atendimento (número de alunos matriculados no ano anterior em cada etapa de ensino) e com o número de dias letivos. Atualmente, estados e municípios recebem o seguinte valor *per capita* de acordo com a etapa de ensino: aluno de creches R\$ 1,00/dia; pré-escola R\$ 0,50; alunos de escolas indígenas e quilombolas R\$ 0,60; alunos de ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos R\$ 0,30; e ensino integral (vinculados ao Programa Mais Educação) R\$ 0,90 (BRASIL, 2013d).

Como forma de organizar o processo de informação sobre os produtos a ser comprados pela Entidade Executora, bem como a seleção dos fornecedores, o instrumento utilizado para dar publicidade ao interesse da compra é a Chamada Pública⁴⁵. Esse instrumento é elaborado com base nos produtos elencados no cardápio, e nele devem estar contidas todas as informações necessárias para orientar a decisão e articulação dos interessados em apresentar projetos de venda, tais como período de início e fim do chamamento público, sua finalidade, os gêneros alimentícios a serem entregues à Entidade Executora, especificando unidades, quantidades e preços, cronograma e local de entrega dos produtos, apresentação de amostra dos produtos⁴⁶ para avaliação prévia e prazos para recebimento do projeto de venda.

Segundo as diretrizes e orientações contidas na legislação, o cardápio deve ser elaborado pela Responsável Técnica (Nutricionista) a partir de discussão com os possíveis agricultores fornecedores, técnicos de órgãos de assistência técnica e inspeção sanitária, membros do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) e outros atores envolvidos. Nessa elaboração a nutricionista deve considerar as características da clientela atendida (como idade, necessidades nutricionais e hábitos alimentares), infraestrutura, equipamentos e mão de obra disponível na escola, custo e recursos financeiros disponíveis, o calendário agrícola regional e a quantidade ofertada de produtos regionais, além das orientações técnicas relacionadas aos aspectos nutricionais e organolépticos dos alimentos.

⁴⁵ De acordo com a Resolução nº 26/2013, as Entidades Executoras deverão publicar a Chamada Pública em jornal de circulação local, regional, estadual ou nacional, em página na internet ou na forma de mural em local público de ampla circulação.

⁴⁶ A amostra dos produtos é um instrumento para o controle da qualidade dos produtos a serem consumidos. Os interessados em fornecer produtos devem entregar à Entidade Executora uma pequena amostra do produto a ser fornecido antecipadamente à seleção dos projetos de venda. A avaliação da amostra deverá atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pelos órgãos de inspeção sanitária e servirá para a seleção do produto a ser adquirido.

O preço a ser pago pelos produtos da Agricultura Familiar deve constar na Chamada Pública. Na formulação do preço a Entidade Executora deve considerar o preço médio pesquisado em três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, priorizando-se a feira do produtor da Agricultura Familiar, quando houver⁴⁷, e todos os insumos necessários para o fornecimento dos produtos, tais como despesas com frete, embalagens, encargos (BRASIL, 2013d). Em situações onde o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE for superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano, fica a critério de a Entidade Executora aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica, desde que isto seja previsto na chamada pública (BRASIL, 2013d).

A seleção dos Projetos de Venda deve ser feita por uma comissão montada para esse fim específico, respeitando os critérios de prioridade estabelecidos no Artigo 25 da Resolução nº 26/2013 (BRASIL, 2013d, não paginado).

:

Art. 25 Para priorização das propostas deverá ser observada a seguinte ordem para desempate:

I - os fornecedores locais do município;

II – os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas;

III – os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos, segundo a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003;

IV – os Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais; e

V – organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica.

Os agricultores fornecedores selecionados assinam um contrato de compra e venda para que haja formalização jurídica do processo com obrigações e deveres das partes envolvidas. Dando seguimento à formalização do processo, no ato da entrega e recebimento dos produtos, ambas as partes (fornecedor e consumidor - entidade executora) devem assinar o Termo de Recebimento. Esse instrumento atesta que os produtos entregues estão de acordo com o Contrato e com os padrões de qualidade e quantidade combinados.

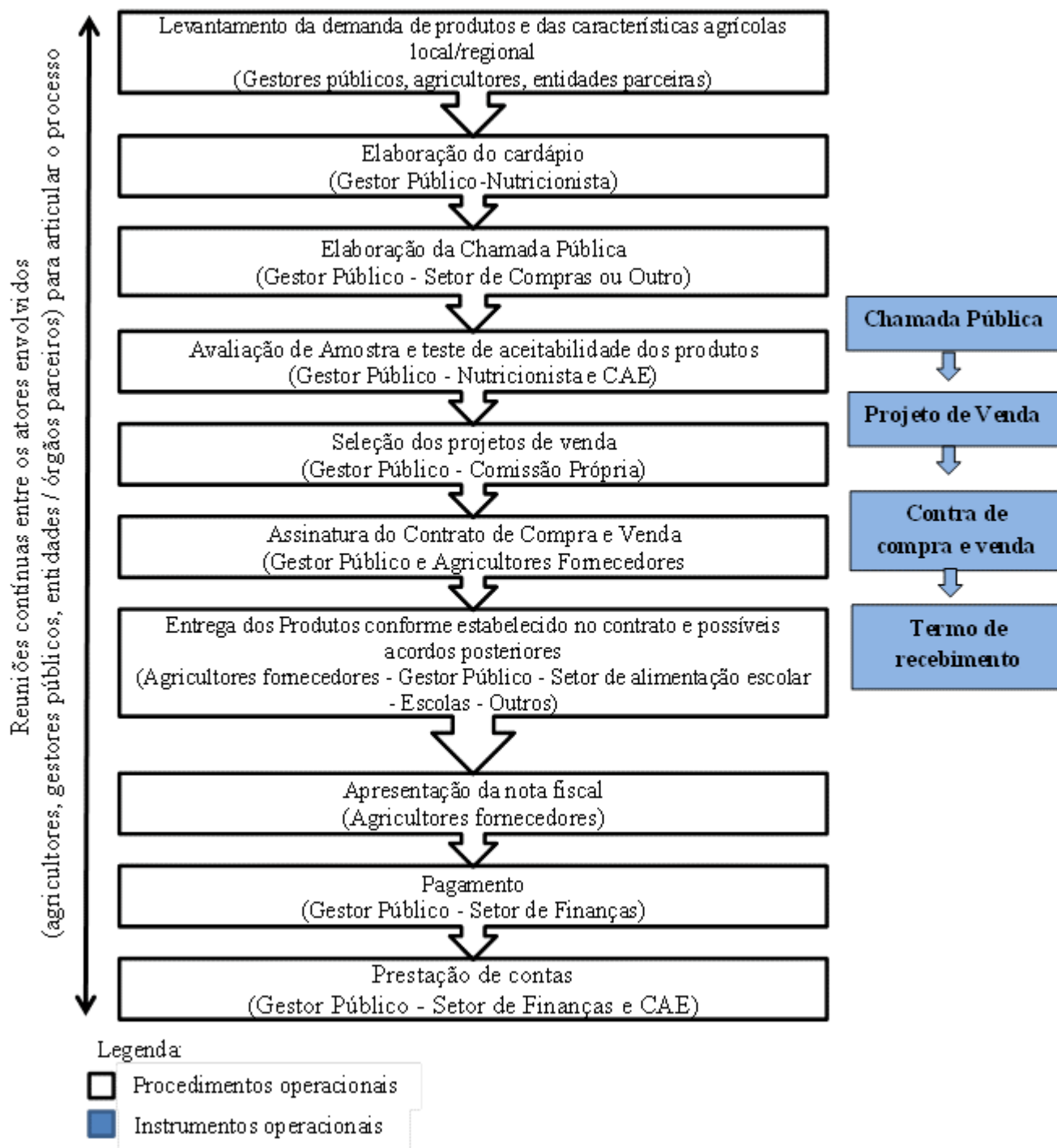
De acordo com o previsto em lei, o pagamento aos fornecedores deve ser feito em até um mês da emissão da nota fiscal⁴⁸. A documentação fiscal e o termo de recebimento serão entregues no setor de pagamento da Entidade Executora ou nas Unidades Executoras (no caso

⁴⁷ De acordo com a Resolução nº 38/2009 (Artigo 23, Parágrafo 6º), os gêneros alimentícios da AF não poderão ter preços inferiores ao do Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) e deverão ser atualizados semestralmente (BRASIL, 2009b).

⁴⁸ No caso de grupo informal, os agricultores devem emitir individualmente a Nota do produtor rural ou Nota avulsa (cedida pela Prefeitura). O grupo formal apresenta a Nota fiscal da entidade jurídica.

de rede descentralizada). Na Figura 6 a seguir, são ilustrados de forma sintética os procedimentos e instrumentos operacionais utilizados na aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar conforme a Lei nº 11.947/2009 e as resoluções regulamentadoras.

Figura 6 – Ilustração dos procedimentos e instrumentos operacionais utilizados na aquisição de produtos da Agricultura Familiar



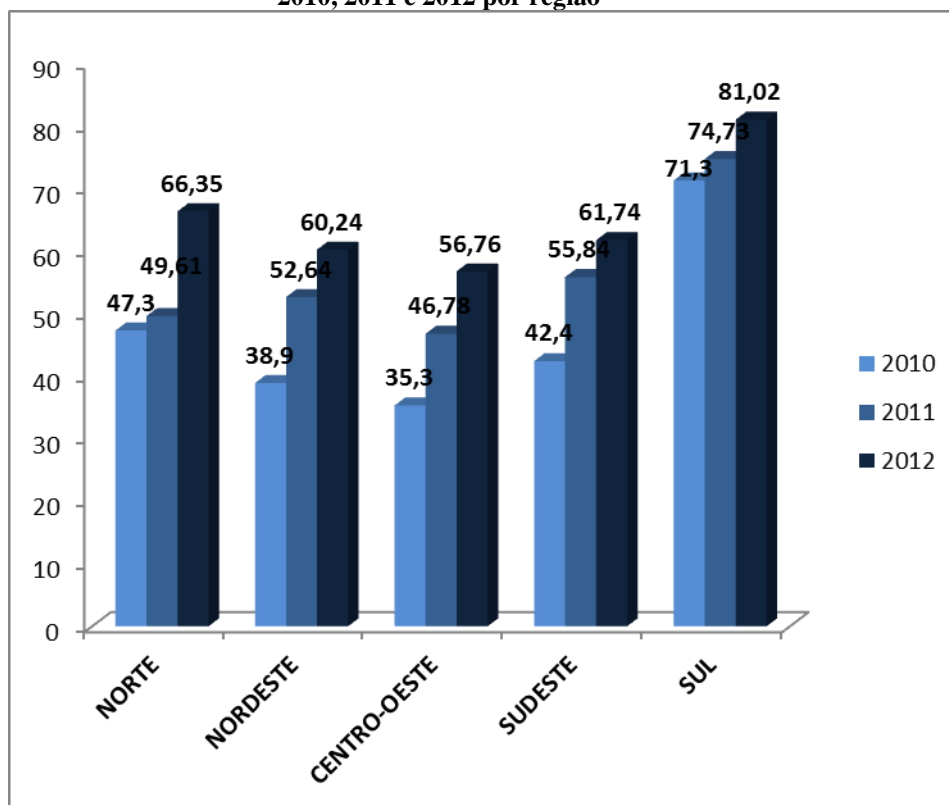
Fonte: Elaborada pela autora (2015).

A gestão do PNAE deve ser feita através do acompanhamento e fiscalização da sociedade, por meio dos CAE's, pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União - TCU, pela Secretaria Federal de Controle Interno - SFCI e pelo Ministério Público.

A Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar - CGPAE, avalia que 73% dos municípios brasileiros prestaram contas do recurso recebido do FNDE para a alimentação escolar no ano de 2011, sendo que 58,4% destes declararam ter comprado gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (aplicação de R\$ 173.061.893,60). Em relação ao exercício 2012, apenas 34% dos municípios registraram a prestação de contas e destes, 67,2% declararam que compraram da AF (montante de R\$ 99.248.638,22).

Na Figura 7 a seguir, observam-se os resultados preliminares apresentados por Saraiva et al. (2013) e pela equipe da CGPAE mostrando que, ao longo dos anos, em todas as regiões brasileiras, houve aumento do percentual de municípios que compraram produtos da AF para a alimentação escolar nos anos de 2010, 2011 e 2012.

Figura 7 - Percentual de municípios que compraram produtos da Agricultura Familiar para o PNAE em 2010, 2011 e 2012 por região



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Sistema de Gestão de Prestação de Contas- SIGPC/FNDE contidos em Saraiva et al. (2013) e Brasil (2013a).

As mudanças no percentual de municípios indicam que, paulatinamente, os gestores públicos estão procurando cumprir a legislação em relação ao PNAE e, conseqüentemente, essa prática vem influenciando na dinâmica social local. Diante dos resultados encontrados em sua pesquisa, Saraiva et al. (2013) analisam que

A compra da AF para o PNAE é uma regulamentação recente. A inviabilidade de fornecimento regular e constante como justificativa para o não atendimento dos 30%, exige articulação entre quem compra (demanda de alimentos para as escolas dos municípios) e quem vende (oferta de alimentos produzidos pelos agricultores familiares). Neste espaço de interlocução, destaca-se que o planejamento dos cardápios escolares, como primeiro passo para a compra da AF, deve basear-se em novos referenciais: o de promoção da saúde conjugada à sustentabilidade ambiental, cultural, econômica e social. (SARAIVA et al., 2013, p. 933).

Em adição à análise desses autores, recorrendo à leitura feita por Dahrendorf (1992) sobre a relação sociedade-Estado, ressalta-se que a mudança na estrutura de prerrogativas, muda-se, de certa forma, a estrutura de poder vigente. Todavia, esta política (mercados institucionais) é relativamente nova para as estruturas de Governo que estão relacionadas à sua implementação, como ministérios, secretarias estaduais e municipais, setores de compras, escolas, empresas de assistência técnica, dentre outros. Do mesmo modo, também é novidade para os agricultores familiares e suas representações. Dessa forma, tal como apontam nos estudos sobre o PNAE, ainda é necessário avançar na compreensão da legislação que regulamenta o processo de inserção dos produtos da Agricultura Familiar na alimentação escolar em nível local.

4 EXPERIÊNCIAS DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO ACESSO À POLÍTICA DE FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM BRASIL NOVO - PA E CACHOEIRA DO SUL - RS

De modo geral, os agricultores familiares têm fornecido produtos para a alimentação escolar através de distintos arranjos e formas de organização social. Nos municípios de Brasil Novo e Cachoeira do Sul essa venda está ocorrendo através da afiliação dos agricultores a grupos formais, seja como sócio ou como fornecedor de produtos aos sócios ou ao grupo.

O processo de aquisição de produtos alimentícios da Agricultura Familiar para a alimentação escolar em Brasil Novo iniciou em 2009 a partir da iniciativa de um técnico extensionista da EMATER local. Ao chegar nesse município, o técnico decidiu pesquisar meios de atuação profissional através da busca por alternativas de mercado como estratégias de fortalecimento dos agricultores familiares. No início de 2014, 77 agricultores associados à Associação dos Produtores Urbanos e Rurais Carlos Pena Filho- APRUCAPEFI estavam diretamente envolvidos no fornecimento de produtos para o PAA e para o PNAE. Além da APRUCAPEFI, naquele município outras duas associações foram reorganizadas a partir do interesse de sócios em fornecer para o PNAE.

Em Cachoeira do Sul, as compras de produtos alimentícios da AF para a alimentação escolar começaram a ser feitas pela Prefeitura em 2010, sendo executado naquele ano aproximadamente 11 % do valor repassado pelo FNDE. As aquisições são feitas de agricultores de Cachoeira do Sul e de outros municípios. Os agricultores fornecedores locais são associados à Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira do Sul - APRCS. Os demais são vinculados à Cooperativa Agrícola Mista Languiru LTDA⁴⁹ e à Cooperativa Agrícola Mista Nova Palma LTDA - CAMNPAL⁵⁰ dos quais são comprados respectivamente carne de frango e de suíno, bebida láctea e doce de leite e feijão, arroz, óleo de soja e farinha de milho. Nesse município, o percentual de compra de produtos da AF para alimentação das escolas municipais vem aumentando gradativamente ao longo dos anos. De acordo com a supervisora

⁴⁹ É uma cooperativa fundada em 1955 por 165 agricultores de Teotônia-RS. Atualmente os produtos comercializados no mercado interno e externo são cortes de aves e suínos, laticínios e embutidos. Além da instalação de agroindústrias, a cooperativa investiu no funcionamento de lojas de supermercados e centrais de venda em diversos municípios do estado, fábrica de ração e loja de ferragens e maquinários (LANGUIRU, [2013?]).

⁵⁰ A CAMNPAL foi fundada em 1963, e atualmente o quadro social é formado por 4.994 associados. A sede da cooperativa fica situada na cidade de Nova Palma, mas há unidades instaladas nos municípios de Dona Francisca, São João do Polesine, Itaara, São Martinho da Serra, Júlio de Castilhos, Santa Maria, Pinhal Grande, Gravataí, Restinga Seca e Faxinal do Soturno. Segundo informações contidas no relatório de atividades da CAMNPAL (2012, p. 14), a cooperativa “atua no recebimento e armazenamento de produtos agrícolas, industrialização de milho, trigo, arroz e fábrica de rações, posto de resfriamento de leite, bem como na comercialização de insumos agropecuários, bens de consumo e prestação de serviços de assistência técnica”.

do Setor de Alimentação Escolar da Secretaria Municipal de Educação - SMED, em 2012 a Prefeitura Municipal aplicou aproximadamente 57% do valor repassado do FNDE na aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar, sendo boa parte desse percentual referente a compras efetuadas das duas cooperativas. Neste trabalho será analisada a experiência da APRCS.

Com aporte na pesquisa de campo, o objetivo deste capítulo é caracterizar como ocorre o acesso da AF ao mercado da alimentação escolar nos municípios citados, tomando como ponto de partida a contextualização da experiência vivenciada pelos agricultores vinculados a quatro grupos formais organizados para comercializar produtos para o PNAE. Buscou-se mostrar as múltiplas formas de inserções dos agricultores, as interações sociais e o contexto que as estruturam.

A seguir são descritos os processos de inserção, não inserção e exclusão dos grupos dos agricultores no processo de venda de produtos para a alimentação escolar no município de Brasil Novo. Para compreender melhor o histórico de cada coletivo, foi preciso recorrer também às histórias individuais dos membros das associações de modo a se verificar os caminhos percorridos - e ser percorridos - para inserção no processo.

4.1 O PERCURSO DA APRUCAPEFI NO PROCESSO DE VENDA DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS PARA O ESTADO: DE ASSOCIAÇÃO *PARADA* À ASSOCIAÇÃO MODELO

A Associação dos Produtores Urbanos e Rurais Carlos Pena Filho foi fundada em 1997 por 15 agricultores familiares que produziam hortifrutigranjeiros residentes na Agrovila Carlos Pena Filho e em seu entorno. A referida agrovila está situada na Rodovia Transamazônica, km 40 – no trecho entre as cidades de Altamira e Brasil Novo, sendo conhecida regionalmente como agrovila do 40. A associação foi criada para que os agricultores tivessem acesso ao PRONAF, uma vez que vinculado a uma associação a aprovação do projeto de crédito seria facilitada.

Entre os anos de 2004 e 2009, reduzida a demanda por crédito, a associação ficou inativa. Boa parte dos sócios deixou de contribuir no pagamento das mensalidades, resultando na inadimplência da associação junto à Receita Estadual. Em 2009, através do auxílio de um extensionista da EMATER, escritório local de Brasil Novo, alguns sócios decidiram reativá-la

para atender às demandas do PAA e do PNAE, dando início a mudanças e traçando novos percursos para a associação e seus sócios.

Ao buscar informações sobre projetos de fomento nos *sites* do governo federal, o extensionista da EMATER de Brasil Novo soube da possibilidade dos agricultores familiares venderem seus produtos para o Estado através do PAA e do PNAE. Descoberta tal possibilidade, o técnico procurou informações sobre agricultores que se interessariam em participar e, através de outro extensionista mais antigo no escritório local, contactou a pessoa que se tornaria referência e o principal articulador do processo: a Liderança A. Amigo da referida liderança e conhecedor da dinâmica produtiva dos agricultores da agrovila, esse extensionista sugeriu ao agrônomo que procurasse a ela e aos membros da APRUCAPEFI para iniciar a mobilização dos agricultores. A agrovila e adjacências são conformadas por chácaras onde predominava a produção de hortaliças e frutíferas e essa característica favoreceria a inserção dos agricultores daquela localidade no projeto de venda para o mercado institucional devido à trajetória dos mesmos na produção de alimentos.

Para a Liderança A, esse extensionista teve papel fundamental para que a associação fosse estruturada porque além de retomar a confiança dos agricultores no trabalho coletivo associativo, viabilizou as informações necessárias para que os agricultores passassem a fornecer seus produtos. Ele explica:

[...] para mim foi o seguinte, vou te contar a história do PAA: O extensionista da EMATER quando veio pra cá ele veio mesmo pra trabalhar [...] porque em todos os setores existem pessoas que querem fazer, e existe aquela classe de pessoas que querem tá presente, mas sem fazer todo tempo. Ele é um agrônomo que veio para fazer mesmo. Então, ele chegou e estava sendo arquivada a associação. [...] o outro técnico falou da organização aqui e que tinha o grupo aqui do 40 que produzia muito. Estava um pouco desorganizado, mas tinha uma associação que estava desativada e eles [técnicos da EMATER reuniram com a gente. A EMATER veio aqui, fez um tipo de diagnóstico da comunidade, marcaram uma reunião com um grupo de agricultores, e aí eu estava lá também, mas eu não era muito envolvido nessa situação, até porque a gente estava muito desacreditado de tudo. Tudo que a gente fazia, dava errado. “Ah! vamos tocar cada um a nossa vida, e deixa que eles se arrebetem pra lá”. E aí eles [os técnicos] fizeram o diagnóstico da comunidade geral. [...] Um dia ele chegou e ele procurou: “Quem é o cara pra ajudar a gente a articular isso aí?”. Aí o técnico disse: “Olha eu conheço um cara que tá meio parado, mas se tu conversar com ele, acho que ele trabalha um pouco disso aí”. Aí um dia eu cheguei na EMATER, eu não lembro nem o que que eu fui lá conversar com esse técnico. Acho que eu ia só mesmo lá bater papo com o ele. Quando eu cheguei, a gente estava tão ligado que eles vieram, e a gente não teve nem como assim saber quem era quem. Aí o ele disse: “o homem é esse aí, fulano, olha esse rapaz quer conversar contigo”. Aí ele [o agrônomo] chegou e disse: “Senta aí, senta aí, bora conversar! Olha, eu estava lá na comunidade, se lembra que eu estava na reunião? Eu sou fulano de tal, sou agrônomo e eu queria conversar um negócio contigo. Me disseram que vocês tem uma associação e que você é uma pessoa que se dá bem com todo mundo, consegue organizar um grupo e tal e eu queria trabalhar com vocês lá, mas eu preciso de alguém lá do campo que tenha conhecimento com o

povo, que faça essa referência, essa ponte entre a gente e o agricultor. E eu já de cara vou te dizer eu baixei na internet aqui um edital de um programa que é muito bom pra vocês lá, chama-se PAA você já ouviu falar no PAA?” Eu disse: “Não sei nem o que que é”. E aí falou: “Olha, você produz o excedente, aquele que sobra o governo compra. O preço é menor, mas o governo compra, não perde e faz distribuição nas escolas. Bora montar um programa desse?” Eu falei: “Rapaz, é o seguinte, eu vou logo te dizer: nós já estamos tão acostumado com secretaria prometer as coisas pra nós e não fazer com não sei o que e aquela onda toda, que se for pra gente fazer mais um negócio desse pra enganar os agricultores você não me chama não que eu não vou não”. Aí ele olhou bem pra mim e disse: “você dá conta de organizar os agricultores?” Eu digo: “Os agricultores eu dou conta”. Ele disse: “o projeto te garanto que eu faço [...]”. Eu olhei pra ele e falei assim: “Eu vi que tu falou muito sério [...] vou arriscar mais uma vez contigo”. Aí nós organizamos 17 agricultores. (LIDERANÇA A, Brasil Novo, PA, 2013, grifo nosso).

O extensionista da EMATER passou a fomentar os agricultores vinculados à APRUCAPEFI a participar do projeto de venda para o PAA, uma vez que tal programa seria um canal de comercialização dos produtos considerados excedentes e que não tinham mercado de destino definido. A reestruturação da associação, até então, inativa, dependeu inicialmente do esforço coletivo dos agricultores e dos extensionistas do escritório local de Brasil Novo para mobilizar agricultores interessadas em fazer parte da APRUCAPEFI.

Enquanto a Liderança A buscava mobilizar os sócios para reativar a associação, o extensionista dedicou-se a buscar mais informações sobre a operacionalização do PAA. Outra pessoa importante na reativação da associação foi o contador contratado para auxiliar na organização dos documentos necessários e registros jurídicos. Além dos aspectos burocráticos referentes à participação no mercado institucional, os agricultores necessitavam organizar legalmente a associação. Para tanto, foi preciso reorganizar o quadro de sócios e quitar as dívidas junto à Receita Estadual e Federal.

O contador tornou-se fundamental na orientação sobre os procedimentos burocráticos a serem seguidos para que a associação estivesse apta a se tornar a entidade jurídica representativa do grupo que, a partir daquele momento, estaria se formando com o objetivo de comercializar os produtos para o mercado institucional. “[...] o contador também foi muito parceiro da parte burocrática de documentação. Ele fez tudo da associação, ele fez e acreditou na gente também [...]”, relatou a Liderança A.

À frente da mobilização dos possíveis fornecedores, a Liderança A articulou-se junto aos agricultores (sócios adimplentes e inadimplentes) com quem mantinha boas relações de proximidade. Para conseguir reunir pessoas dispostas a investir na reativação da associação e na proposta de comercializar para o mercado institucional, sua estratégia foi recorrer a amigos, parentes e afiliados políticos para formar a diretoria e a partir desta, refazer o quadro social. Foi preciso fomentar a credibilidade dos técnicos da EMATER junto à comunidade

local já desacreditada das ações de agentes do Estado em relação à operacionalização de políticas públicas. Logo, ao confiar no técnico e defender a oportunidade da venda através dos programas governamentais, ele tornou-se o elo entre agricultores e Estado. O aceite dos sócios ao convite de participarem do novo grupo foi aportado nas relações de proximidade e confiança que mantinham com a Liderança A. A maioria dos associados reside na agrovila Carlos Pena Filho e no entorno, mas também fazem parte do quadro social agricultores cujos estabelecimentos agrícolas estão situados em outras localidades do município.

Com o aval da diretoria, ao acionar sua rede interpessoal visando à composição do quadro social da associação, a liderança buscou escolher pessoas que julgava *boas de trabalhar*. Seu intuito era formar um grupo de pessoas de confiança com quem pudesse dialogar, negociar e decidir as ações da associação sem possibilidade de conflito e futura desagregação do grupo. Somado a isso, também se preocupou em escolher aqueles que teriam condições para cumprir os compromissos assumidos com o Estado, fosse através da EMATER ou da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB.

Passadas algumas reuniões e resolvida a inadimplência dos sócios e da associação, diretoria e extensionistas começaram a organizar a venda para o PAA através da modalidade Compra com Doação Simultânea. Naquele ano (2009), a decisão da diretoria da associação foi participar somente do PAA. A CONAB havia feito uma reunião em Brasil Novo e em Altamira para divulgar esse programa como alternativa de renda para os agricultores familiares no âmbito da Operação Arco Verde⁵¹ na região. Na reunião em Brasil Novo participaram o representante da APRUCAPEFI, do STTR e da EMATER. Essa reunião fomentou o interesse de ambos, extensionista e secretário da associação em submeter o projeto de venda para o PAA.

O extensionista e o contador procuraram saber dos aspectos burocráticos para a APRUCAPEFI submeter o Projeto de Venda à CONAB. O técnico também auxiliou a Liderança A na articulação junto às entidades filantrópicas e prefeituras municipais de Brasil Novo e Altamira, o que transformou o processo de venda em fruto de trabalho coletivo:

[...] a gente acabou juntando associação, EMATER, contador... Aí na prefeitura, o secretário de agricultura era recente, secretário né, que tinha entrado em 2008. Isso era em 2009, ele também abraçou a causa na parte da agricultura. Aí, como a proposta era destinada às escolas, a secretaria de educação também deu lá um pouquinho de suportezinho que foi realizado. Fizemos uma linha de crédito

⁵¹A Operação Arco Verde promovida pelo Governo Federal iniciou em 2009, com o objetivo de promover políticas públicas para o público atingido pela Operação Arco de Fogo, responsável pelo fechamento de madeiras na Amazônia.

diferente, aí conseguimos com 17, aí na outra proposta anual a gente conseguiu fazer com 39 agricultores (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2013).

Os diretores da associação traçaram estratégias para que a proposta de venda contemplasse os associados que pudessem *entregar* [os produtos] para a CONAB. Reuniram-se com os interessados selecionados e fizeram o levantamento da demanda de produtos a serem ofertados e a quantidade disponível. Foi preciso emitir a DAP daqueles cujo nome constaria no projeto. Os técnicos da EMATER foram fundamentais na emissão dessa declaração. Até então, poucas pessoas da Agrovila dispunham desse documento:

Pesquisadora: Atualmente, dos 70 sócios, todos tem DAP ou não?

Liderança A: Mas, todos tem DAP. Porque a DAP existe uma variação muito grande. Aí quando se diz ‘Ah! Mas, o cara não tem terra’. Sim, mas tem a DAP do milheiro, a DAP do arrendatário, então, o cara não tem terra, mas o cara trabalha na terra de alguém, e ele tem a DAP.

Pesquisadora: Mas, aqui eles [técnicos da EMATER] tiraram a DAP?

Liderança A: Aí entra uma coisa, uma informação muito importante que nem é da organização. A DAP quem dá é a EMATER Pará, então vai muito da natureza da EMATER Pará, das pessoas que estão lá. Se o cara tem boa vontade de fazer, dá ao agricultor. Se não tem, se ele atende bem o agricultor, se ele não atende, então, isso tudo envolve. Nós temos a EMATER. Ela hoje não está tão boa quanto foi, mas ainda é muito boa a EMATER pra nós. Eles não omitem as informações pra nós.
[...]

Pesquisadora: E naquela época, os 17 agricultores já tinham DAP?

Liderança A: Não, ninguém sabia o que era DAP.

Pesquisadora: Então, o primeiro passo pra conseguir se encaixar no PAA foi fazer essa DAP?

Liderança A: Foi fazer DAP, só que dentro de uma semana o extensionista fez a DAP de todo mundo.

Para elaboração do projeto de venda para o PAA, foram feitas reuniões entre os interessados em fornecer para se fazer o levantamento dos produtos e quantidades. Nas reuniões “[...] os agricultores apresentam o produto que eles produzem: ‘olha eu posso vender isso’. Então, tu tens R\$ 4.500,00 para tu venderes. Aí você cadastra os agricultores e manda para lá. Faz, cria o projeto e manda e vai para Brasília. Isso demora um par de tempo [...]”, explica a Liderança A (2013). Segundo ele, “a gente oferece aquilo que tem produtividade”, sendo considerado o teto máximo de R\$ 4.500,00 por fornecedor. No entanto, aqueles que atingiam esse limite em vendas, mas tinham capacidade para fornecer quantidade superior,

ofertavam os produtos através daqueles que não chegavam ao teto máximo. Esses arranjos favoreceram a ampliação do valor vendido por DAP.

O primeiro projeto aprovado, do qual fizeram parte 17 agricultores, objetivava abastecer entidades filantrópicas e escolas de Brasil Novo durante o ano de 2010, possibilitando que os agricultores comessem a *entregar* hortaliças e frutas através do PAA. Segundo dados do Diagnóstico realizado pela EMATER em 2013, a Agrovila configurava-se como centro hortifrutigranjeiro regional, uma vez que boa parte dos agricultores situados na área e entorno cultivavam hortaliças, frutas e criavam aves (EMATER, 2013). Ainda hoje a feira do mercado municipal de Altamira é também abastecida pela produção desses agricultores. Essa característica favoreceu a agregação dos agricultores ao projeto, conforme avalia a Liderança A:

O que acontecia? Produzia e muito se perdia. Nós mesmos que perdemos muito, a gente produzia muita alface, abóbora, essas coisas perdia muito mesmo, sem contar os outros agricultores como a farinha, banana, a produção era grande, então abastecia, sobra perdida, era abastecida e só da equipe. A maioria que abastecia aquela feira. E aí o que aconteceu? Criou-se o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, aí a associação, a partir desse momento ela continuou é fazendo as suas articulações [...]. (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2013).

A *entrega* dos produtos foi feita diretamente nas instituições beneficiárias. A lista com o cronograma de entregas nas escolas e creches geralmente era feita pela nutricionista das prefeituras tomando como base o cardápio elaborado por ela. Nas entidades filantrópicas o cronograma é feito pela diretora da entidade. O controle dos produtos entregues era responsabilidade da Liderança A e dos responsáveis pelo Setor de Alimentação Escolar, escolas e entidades. No ato da *entrega*, o entregador e o recebedor assinam o Termo de Recebimento elaborado pela Liderança A. Ao final do ano de 2010 foi submetido novo projeto para a CONAB, cuja aprovação viabilizou as entregas realizadas em 2011.

Ainda no início de 2010, os diretores da associação decidiram ampliar a oportunidade de venda para o mercado institucional e começaram, junto com o técnico da EMATER, a articular o fornecimento de seus produtos para o PNAE. A Liderança A então projetou o quanto de produção a mais a associação precisaria ter disponível para ofertar para a Secretaria Municipal de Educação. Essa projeção, feita a partir do contato que tinha com os agricultores sócios e não sócios, consistiu em breve levantamento do potencial de produção de alimentos e de possíveis fornecedores com ou sem vínculo formal com o grupo.

À medida que a venda para o PAA mostrou-se uma *venda certa* e viável do ponto de vista econômico, os agricultores fornecedores começaram a se mobilizar para garantir a disponibilidade de produtos para ofertar e *entregar*. As estratégias escolhidas foram duas:

- a) investir no aumento da produção e/ou da produtividade e;
- b) comprar produtos de outros agricultores.

Alguns fornecedores de mandioca, de frutas *in natura* e de hortaliças optaram em ampliar a área de plantio de modo a aumentar a produção. Outros investiram na mecanização do preparo da área de plantio com o intuito de aumentar a produtividade. Nesses casos o uso de trator e implementos agrícolas foi possível a partir da articulação desses agricultores com o Secretário de Agricultura de Brasil Novo.

A estratégia de comprar produtos de outros agricultores foi adotada, principalmente, pelos agricultores vendedores de polpa de frutas, chamados localmente de *polpeiros*. Além de ampliar o plantio de frutíferas, esses fornecedores começaram a comprar matéria-prima (frutíferas) para conseguir beneficiar as polpas de fruta em quantidade suficiente para garantir a proposta de venda e atender à demanda, dinamizando a economia local⁵².

A compra de frutas *in natura* é feita de parentes e amigos, geralmente agricultores e moradores da localidade, que cultivam pequenos pomares ou quintais florestais. Frente à oportunidade de venda, os agricultores não vinculados à associação passaram a comercializar os produtos que *se perdiam* nos pomares ou quintais porque até então não havia comprador. De modo geral, as espécies que passaram a ser vendidas para os *polpeiros* foram acerola, cupuaçu, cajá, goiaba e açaí, frutos que até então eram utilizados para o autoconsumo.

Os agricultores explicam que antes da venda para os programas governamentais parte da produção era destinada ao consumo enquanto o restante não chegava a ser colhido e, por isso, *se perdia*. Com o aumento da demanda por polpa de fruta, a produção *perdida* passou, então, a ser aproveitada para venda e, por isso, o cultivo das frutíferas passou a ser incrementado com práticas antes não utilizadas, como capina, roço e poda. Outros ainda investiram ou tinham planos de investir no aumento da área cultivada.

⁵² Vale ponderar que no caso de agroindústria familiar (como podem ser “classificadas” normativamente as casas de polpas) a compra de um dado percentual da matéria-prima é recorrente, tal como apontam os estudos de Gazolla (2012), Agne (2014) e Matei (2015), não significando necessariamente infração legal.

Na situação desses fornecedores, o investimento para garantir a entrega do produto (polpa de frutas) foi além da garantia da matéria-prima. O processamento de frutas e vendas já ocorria antes da inserção desses agricultores no PAA.

As polpas eram vendidas para clientes em Brasil Novo e Altamira, geralmente para donos de hotéis, restaurantes e lanchonetes. Com o aumento da demanda e consequente aumento de escala, os *polpeiros* tiveram que investir na unidade de processamento das frutas, que, no início da venda para o PNAE eram a própria cozinha doméstica ou extensão dessa. Investiram na construção da casa de polpa, prédio onde passou a ser feito o processamento das frutas, na aquisição de equipamentos de maior capacidade de suporte (batedeira, processadores maiores, peneiras e envasadoras maiores), freezer, termoensacadora, etc. Segundo os entrevistados, o recurso financeiro para o investimento na casa de polpa veio da venda para o PAA, e foi necessário não apenas para aumentar a escala, mas para obtenção do alvará de funcionamento emitido pela prefeitura municipal.

Paralelo à articulação interna feita pela diretoria da APRUCAPEFI para que o mercado da alimentação escolar fosse aberto e para organizar os fornecedores de modo a garantir oferta de produtos, assegurando o canal de venda, a nutricionista da Secretaria de Educação, concursada no município de Brasil Novo desde 2006, pesquisava os meios de cumprir a obrigatoriedade da compra da Agricultura Familiar. Segundo ela, quando soube através do FNDE da implementação da Lei nº 11.947/2009, buscou se informar junto a esse órgão sobre a operacionalização da compra. Nesse interim, foi procurada pelo técnico da EMATER que lhe informou sobre a APRUCAPEFI. Então, procurou a Liderança A para saber o que a associação poderia fornecer. Como essa liderança era vista como articulador dos agricultores passou a ser a pessoa de referência no município para se dialogar e negociar quando se falava em produtos da AF.

Com base nos produtos agrícolas que já faziam parte do cardápio, mas que eram comprados de supermercado via processo licitatório, a nutricionista elaborou a relação de produtos a serem adquiridos via Chamada Pública, elaborada pelo Setor de Compras. O cardápio elaborado por ela, no geral, abrangia principalmente hortaliças, frutas e polpas de frutas. Os produtos comprados em maior quantidade estão descritos no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 - Produtos fornecidos em maior quantidade pela APRUCAPEFI ao PNAE

GÊNERO	PRODUTOS
Tubérculos	Macaxeira
Hortaliças	Abóbora, pimenta de cheiro, milho verde, cheiro-verde (coentro e cebolinha)
Frutas <u>in natura</u>	Banana, abacaxi, abacate, mamão e melancia
Grãos	Arroz, feijão cariquinho
Produtos processados	Polpa de frutas diversas e farinha de mandioca

Fonte: Elaborado pela autora com base em pesquisa de campo (2014).

Desde a primeira publicação da Chamada Pública, a nutricionista tem buscado contemplar produtos regionais em detrimento de produtos que são importados, como batata inglesa e cenoura. Segunda ela, as merendeiras das escolas e os membros do CAE reclamam a falta desses produtos, mas não questionam a substituição dos mesmos por abóbora e macaxeira. A nutricionista explica que o cardápio “é feito respeitando a sazonalidade mesmo dos alimentos que a gente tem a disponibilidade” (GESTORA PÚBLICA 01, Altamira, 2013) e ressalta a importância de se *dar valor* aos produtos regionais que são cultivados nos municípios e que fazem parte da alimentação da população local. No discurso da nutricionista *dar valor* significa reconhecer a recorrência dos produtos no hábito alimentar local, sua importância cultural e econômica, além de possibilitar a geração de renda para os agricultores.

Os cardápios são diferenciados de acordo com o alunado e a localização da escola. As escolas da zona rural não são contempladas com produtos perecíveis devido à falta de energia elétrica para conservá-los, o que exclui boa parte dos produtos da Agricultura Familiar contemplados no cardápio das escolas urbanas.

Como as Chamadas Públicas são semestrais, os cardápios são elaborados e apresentados e debatidos junto aos conselheiros da alimentação escolar no início de cada semestre. Após aprovação é submetido ao Setor de Compras da Prefeitura, setor responsável pela elaboração e publicação da chamada pública. A publicação desse instrumento é feito geralmente em jornal de circulação estadual, o que, segundo os gestores públicos, encarece o processo.

Assim como na situação da mobilização de agricultores para compor o quadro social da APRUCAPEFI, a personificação da associação na pessoa da Liderança A foi importante na participação do grupo na concorrência da Chamada Pública do PNAE. A elaboração do projeto para o PNAE seguiu os mesmos moldes do PAA. O acerto de quem fornece o que e em que quantidade, acordos entre sócios e com os não sócios e os atores envolvidos seguiram

sendo os mesmos, exceto pelo estreitamento de laços entre a nutricionista, o coordenador do Setor de Alimentação Escolar e diretoria da APRUCAPEFI.

Sobre o preço que comercializam os produtos para o PNAE, os agricultores explicam que os apresentados no projeto de venda são decididos pelos fornecedores com base no preço que seus produtos são vendidos no mercado convencional onde habitualmente os vendem. Esse preço se torna o preço de referência que eles utilizam para negociar a venda no pregão da prefeitura, havendo também a segunda opção de preço - um preço mínimo - para caso de necessidade em 'cobrir' o preço ofertado pela concorrência.

Após a entrega dos projetos de venda ser efetuada, conforme estabelecido através do edital, o responsável pelo Setor de Compras da Prefeitura convocava os interessados (presidente ou representante do grupo que se inscreveu) para disputar o fornecimento. A disputa seguia o modelo padrão do processo licitatório: os concorrentes participam de uma reunião da qual participam funcionários públicos vinculados ao Setor de Compras e um ou dois representantes dos grupos concorrentes. A negociação do preço e a escolha do fornecedor ocorrem item por item da lista divulgada na Chamada Pública. Publicamente os concorrentes dizem o preço proposto e aquele que oferecer o preço mais baixo é o vencedor. Nesse caso, o preço mínimo é estipulado pelos próprios agricultores, não sendo considerado o preço da CONAB, como recomendado na Resolução nº 26/2013. Segundo a Liderança A, esse preço mínimo estipulado pelos agricultores é mais alto do que o pago pela CONAB e, por isso, em termos de rentabilidade, a venda para o PNAE se torna mais vantajosa em relação à venda feita através do PAA.

Acertada a venda, a liderança organizava a logística de entrega e no primeiro ano da entrega também era o motorista. Havia dias certos da semana para que os produtos fossem buscados na propriedade dos agricultores. O veículo utilizado no transporte era uma caminhonete que fora doada pela EMATER no intuito de viabilizar a entrega dos produtos nas entidades beneficiárias em Brasil Novo e Altamira. Em 2011, a Norte Energia doou um caminhão baú para a associação através do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) Xingu.

A entrega dos produtos ocorria diretamente nas escolas da cidade. O controle era feito no ato da entrega, sendo assinado o termo de recebimento. O pagamento era feito direto na conta da associação. A Liderança A realizava o pagamento para os agricultores que haviam fornecido os produtos, sendo descontados 2% do valor em prol da associação. Segundo ela, o valor arrecadado através do desconto era utilizado para pagamento das despesas geradas para

funcionamento da APRUCAPEFI, tais como taxas administrativas, contador, manutenção do caminhão, combustível, dentre outros.

Pesquisadora: E foram quatro prefeitos em quatro anos?

Liderança A: Trabalhamos com quatro prefeitos em quatro anos. Isso também foi muito complicado para o desenvolvimento, cada hora entrava um secretário diferente, um prefeito diferente. Nós tivemos dois anos e meio que são quatro anos, né, um ano e meio foi do Alexandre, nós tivemos dois anos e meio que ficou no grupo, o Carlinhos saiu, mas ficou o grupo; o Santos entrou, continuou com mesmo grupo; o Santos saiu, entrou a Fátima, ficou o grupo então dois anos e meio; a prefeitura foi reiniciado pelo mesmo grupo de pessoas, aí quando Alexandre veio que mudou todo o grupo.

Pesquisadora: E isso mudou pra vocês também da associação pra venda?

Liderança A: Mudou. Nós tivemos vários problemas até porque a gente vinha de um grupo. Como aquele grupo tinha sido o grupo que acolheu a gente, a gente continuou com aquele grupo. Aquele grupo perdeu as eleições como o outro grupo, aí entrou muita questão política, nós tivemos uma situação muito difícil com secretário de agricultura [...] muito político mesmo. A gente teve um atraso. Hoje nós estamos colhendo agricultura daquele tempo, o investimento dele na nossa área foi muito pouco.

As mudanças de governo refletiram na venda dos produtos não apenas pelo período de adaptação e apropriação dos procedimentos da administração pública por parte do novo Governo, mas, principalmente devido às relações políticas que permeavam a condução da operacionalização dos programas em nível local. O relato a seguir demonstra as interferências dessas relações na venda:

Pesquisadora: Por que o senhor disse que parou de entregar os produtos no Brasil Novo? Parou também o PAA para Brasil Novo?

Liderança A: Na época ficou um período parado. Quando eles [o governo da oposição] entraram a gente tinha um projeto, nós continuamos, nós fechamos o projeto todinho, a gente continuou fechamos o projeto aí na vigência deles quando terminou o projeto da vigência deles, a gente não renovou.

Pesquisadora: Mas, não renovaram por que vocês não quiseram ou por que a prefeitura embargou?

Liderança A: Não, não. Foi muito do nosso interesse, porque isso aí tem que ser uma coisa que tem que ter uma, o PAA que ele impulsionou na verdade ele tem que ter uma certa influência da prefeitura, investimento, estrutura. Até porque a gente tem que... foi aquilo que eu falei lá no começo, nós não temos uma agricultura ainda industrializada, então, o que que acontece? Nós dependemos muito ainda da prefeitura, nós dependemos muito da mecanização essas coisas todas, se na prefeitura não estiver junto com a gente a gente não consegue avançar. E o que que aconteceu na época deles? O secretário de agricultura não deu muita estrutura pro nosso grupo.

Pesquisadora: Até então qual era a estrutura que a secretaria dava pra vocês?

Liderança A: Ah! Eles entravam com preparação da área.

Pesquisadora: Era mais na situação do plantio?

Liderança A: No plantio. Na época nós não tínhamos ainda a caminhoneta, a prefeitura os outros mandavam eles davam assistência no escoamento do produto. Quando eles entraram aí foi tirada a estrutura de escoamento de produto. Eles não investiram muito na preparação de área, ficou mais a parte, foi quando a EMATER que cedeu a caminhoneta pra gente, aí já melhorou a questão de escoamento, mas a questão de estrutura não. [...] No mandato do Alexandre o menino lá do setor de merenda, inclusive ele é muito meu amigo particular. A gente se tornou amigo, ele ainda trabalhou muito com a gente, o chefe do setor de merenda.

A partir da experiência vivida em Brasil Novo, a nutricionista buscou implementar a mesma prática em Altamira, município onde também atuava. Através da parceria entre ela, uma engenheira agrônoma, funcionária da Prefeitura, e o extensionista da EMATER - Esloc Brasil Novo, a articulação do processo de compra e venda iniciou em uma reunião promovida pelo Setor Municipal de Alimentação Escolar - SEMAE na sede municipal. Na reunião participaram os funcionários do SEMAE, o extensionista, agricultores de Altamira, representantes da Associação de Produtores Rurais e Feirantes de Altamira - APEFA e agricultores de Brasil Novo vinculados à APRUCAPEFI. Utilizando a experiência dessa associação, os gestores públicos intencionavam incentivar o interesse dos agricultores de Altamira em elaborar projeto de venda. Sob esse ponto de vista, a participação da Liderança A na reunião foi estratégica para endossar a articulação da nutricionista junto aos demais gestores públicos municipais sobre a importância da compra da Agricultura Familiar. Nas palavras da gestora, a APRUCAPEFI conseguiu efetuar a venda:

[...] porque já estavam organizados, entendeu? Porque lá a gente tinha uma Emater funcionante na pessoa do técnico da Emater que foi embora pra Belém. Então, ele que articulou tudo, então, eu fui praticamente... eu caí de paraquedas porque: 'Olha! A gente precisa da nutricionista, para ver quantidade, para ver não sei o quê...' então, interessa para alimentação escolar, e daí eu também tomei um certo conhecimento, entendeu? E daí a gente foi [...] vamos lá, vamos conseguir aí, e eu fiquei atentando aqui. Na época era outra gestão, era outra coordenadora. Eu fiquei atentando [o responsável pelo SEMAE]: 'A gente tem que trazer esse PAA para cá, a gente tem que trazer. Olha, em Brasil Novo é supercerto. É muito bom, é uma variedade alimentar muito alta para os alunos aqui, são os alunos que tem a ganhar e tá tá tá'. E vamos e vamos e vamos, até que a gente conseguiu com o Brasil Novo também, entendeu, porque aqui [para os agricultores] não interessava. A gente fez uma reunião aqui no setor, nós convidamos a APEFA, todos os agricultores assim, conhecidos. O técnico da Emater veio para falar do PAA, eu falei da parte nutricional todinha. O que o nosso município ganharia com isso, o que eles ganhariam com isso. Falei do Brasil Novo, que foi um município que deu certo. Veio a Liderança A e falou também que era muito importante. Que só tinha a ganhar para o agricultor, que era uma coisa certa, era uma coisa que era para antes até da entrega, entende? Que tipo assim, era lá com a CONAB. Não tinha nada a ver com Altamira, município, com prefeito... não tinha nada a ver... era lá com a CONAB, uma coisa superior e que tipo assim, isso era um recurso certinho porque por

exemplo você produz aquilo ali, você não tem certeza que você vai vender aquilo tudo, uma coisa que ficaria perdida você já tá vendido, então, assim, foi todo feito mesmo assim município não interessava. (GESTORA A, Altamira, 2013, grifo nosso).

Os agricultores de Altamira interessados em fornecer para o PNAE não possuíam DAP e eram vinculados a uma associação que estava inadimplente junto à Receita Estadual, o que inviabilizava a participação destes no processo enquanto não a legalizassem. Segundo a Gestora A, os agricultores de Altamira:

Nunca apareceram. Disseram que não tinham DAP, que não conseguiam tirar a DAP. Tipo assim, não tinham organização e a APEFA estava por umas pendências em termos da associação mesmo. Impostos atrasados e umas pendências, e acabou não dando certo por conta disso. Acho que eles achavam que era muito bom para... [ser verdade], entendeu? (GESTORA A, Altamira, 2013).

Para agilizar o processo, os gestores públicos e agricultores interessados decidiram efetuar a compra através da APRUCAPEFI sob a condição do grupo incluir os agricultores que já forneciam produtos para a alimentação escolar através da venda convencional. A Liderança A responsabilizou-se em mobilizar os agricultores e garantir a entrega dos produtos na quantidade e dias combinados, enquanto o Setor Municipal de Alimentação Escolar - SEMAE faria a distribuição para as escolas. As compras têm sido organizadas pelos funcionários do SEMAE (elaboração do cardápio, articulação com os agricultores, recepção e distribuição dos produtos) e pelo Setor de Compras e Licitações (que elabora a chamada pública semestralmente).

Os produtos vendidos pela APRUCAPEFI para o PNAE em Altamira eram os mesmos vendidos em Brasil Novo, com a adição do filé de peixe que era comprado da Colônia de Pescadores de Altamira e vendido através da associação. A entrega dos produtos no almoxarifado do SEMAE, em Altamira, ocorria a cada 15 dias. A logística de entrega foi organizada de modo a viabilizar a arrecadação da produção nos dias combinados: alguns agricultores entregam os produtos na sede da associação, já no caso dos que não dispõem de transporte, a produção é buscada no estabelecimento agrícola com o caminhão ou caminhonete da APRUCAPEFI. A exceção ocorre no caso do agricultor de Altamira que faz a entrega direta no almoxarifado. Reunidos os produtos, os mesmos são entregues no setor da alimentação escolar. De lá, os produtos são distribuídos para escolas em um caminhão do setor e, em caso do caminhão não estar disponível, são transportados em veículos dos funcionários da escola.

A cada entrega de produtos no SEMAE é feita a assinatura do Termo de Recebimento. O pagamento é realizado direto na conta da associação e posteriormente repassado aos fornecedores com o desconto de 2% do valor total da nota para custeio das despesas com a manutenção da entidade.

Para obterem informações sobre as mudanças que ocorrem na legislação que rege o processo de fornecimento, as lideranças dos grupos recorrem às pessoas vinculadas à Secretaria de Educação de Brasil Novo. O técnico dessa secretaria tem auxiliado na discussão sobre normas contidas na legislação e as regras da prefeitura que orientam o fornecimento.

Para suprir os problemas estruturais do grupo, a Liderança A aciona o Secretário de Agricultura de Brasil Novo e os extensionistas. Segundo ele, é preciso haver envolvimento das secretarias e EMATER para funcionar, “*tem que falar a mesma língua*” (LIDERANÇA A, representante da APRUCAPEFI, 2013).

Assim como em Brasil Novo, em Altamira as relações com os gestores públicos foram alteradas com a mudança de governo municipal. Explicou a Liderança A (2013) que “em Altamira, no governo atual deu uma parada”. Na administração anterior, a liderança, enquanto articulador do processo conversava muito com o técnico da Secretaria de Agricultura de Altamira sobre os problemas existentes, buscando discutir com ele sobre possíveis soluções. No entanto, essa relação de aconselhamento e troca de ideias fragilizou-se com a mudança de Secretário de Agricultura. Apesar da pouca proximidade, a liderança A tem buscado contribuições da Secretaria Municipal de Agricultura - SEMAGRI para fortalecer a produção agrícola na Agrovila e adjacências.

Apesar dos descompassos que por ventura ocorrem entre os interesses dos agricultores e dos gestores públicos, a cada ano o valor fornecido e a quantidade e variedade de produtos têm aumentando.

[...] entre 2009/2010 a APRUCAPEFI comercializou e disponibilizou no ano de 2010 R\$ 63.000,00, formando 53 toneladas de alimentos; e para o ano de 2011/2012, o valor de R\$ 165.000,00, formando 162 toneladas, na forma de doação para o município, no fornecimento da alimentação escolar e doações para entidades filantrópicas sociais, entre outras. Para safra de 2012/2013 há uma proposta em andamento no valor de R\$ 310.326,36, compreendendo mais de 210 toneladas de alimentos, agora envolvendo 70 agricultores no cultivo de 140 ha (EMATER, 2013).

De acordo com a nutricionista do PNAE em ambos os município, em 2013 a Prefeitura Municipal aplicava cerca de 30% do valor repassado do FNDE na aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar. Atualmente o quadro de sócios da APRUCAPEFI é formado por 70 agricultores familiares da Agrovila Carlos Pena Filho e das

vicinais 10, 12, 20 e 75. No entanto, o relatório feito pelos técnicos da EMATER mostra que em 2012:

109 famílias de agricultores pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), totalizando um valor de R\$ 532.342,00. Mais de R\$ 80.000,00 de contribuição na alimentação escolar [...]. No ano de 2013, a Associação comercializou via PAA R\$ 537.891,36, compreendendo um total de 217.230 kg de produtos [...], onde se destacam a batata doce com R\$ 230.575,00, a farinha de mandioca R\$ 66.695,76, o mamão Havaí com R\$ 42.851,86 de participação nas vendas (EMATER, 2013).

O presidente da associação e um dos técnicos da EMATER estimam que em 2013 o processo de fornecimento de produtos para o PNAE através da APRUCAPEFI envolvia mais de 150 agricultores. Esses agricultores estavam situados em vários travessões de Brasil Novo (10, 12, 17, 20, 21, 22, agrovila do 40) e um de Altamira, no Ramal dos Cocos. Em princípio, a opção pelo PAA é explicada pela menor complexidade que esse programa apresenta em relação ao PNAE. Inicialmente, para conseguir firmar o contrato de comercialização para o Estado através do PAA é preciso:

- a) articular os agricultores;
- b) verificar e dialogar com a(s) entidades(s) beneficiárias que receberão a doação dos produtos; e
- c) elaborar o projeto de venda e submetê-lo à CONAB.

Durante essas etapas, estão envolvidos os agricultores, o técnico que os auxilia na elaboração do projeto e os gestores das entidades beneficiárias. Uma vez aprovado o projeto, os passos seguintes são direcionados à articulação da entrega dos produtos nas entidades beneficiadas. Tal articulação envolve:

- a) constante contato com os agricultores interessados para saber o que há de produção disponível para a venda;
- b) organização do transporte dos produtos até o local de entrega;
- c) controle da entrega (origem, tipo de produto, quantidade, dias da entrega, controle da perecibilidade – produtos próprios ou não para o consumo).

A posteriori, a execução da venda para o PAA finaliza com a entrega do relatório de venda e pagamento dos agricultores. Por essas características, a Liderança A considera o PAA como “programa para o excedente”, pois os agricultores vendem o que há na safra. Ele explica que funciona da seguinte maneira: “os agricultores colhem e fazem suas vendas,

sendo que o que sobra é vendido para o PAA [...] o agricultor vende o que tem” (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2013). Além disso, o fato da execução do programa ser de fluxo contínuo torna-se, para ele, uma solução para não haver perda da safra.

Na leitura dos agricultores, o processo de venda para o PNAE ocorre diferente do processo do PAA, porque nesse programa há um contrato a ser cumprido. Apesar de vender o que está na safra, há obrigatoriedade em se vender de acordo com o pedido contido na Chamada Pública que, por sua vez, é feita com base no cardápio elaborado pela nutricionista vinculada ao programa.

Para a nutricionista, a aquisição de produtos da Agricultura Familiar para o PNAE está beneficiando os agricultores e os alunos. Segundo ela, através do PNAE, os agricultores fornecedores têm garantida a compra de seus produtos o que não acontecia quando o canal de comercialização eram feiras de Altamira. A alimentação escolar ficou mais rica, variada e nutritiva com a inclusão dos produtos *in natura*, limitando produtos industrializados.

No primeiro ano de compra a principal dificuldade na aquisição dos produtos da AF era o escoamento dos produtos das vicinais do Brasil Novo para o município de Altamira, além da distribuição destes até as escolas. Para solucionar o problema, os agricultores fornecedores, através da parceria entre a associação e a Prefeitura de Brasil Novo, conseguiram um caminhão próprio e o SEMAE de Altamira auxiliou na distribuição de alguns produtos na época de safra devido à grande quantidade. Os produtos são entregues pelos fornecedores no depósito do SEMAE para posterior distribuição nas escolas. Em 2013, o problema enfrentado pelos gestores públicos na compra era a quantidade insuficiente de alguns produtos para suprir a demanda, a exemplo do arroz.

A sede da associação está situada no centro da Agrovila. A articulação da diretoria da APRUCAPEFI, representada na figura do secretário, com pessoas vinculadas a órgãos governamentais e não governamentais, possibilitou a captação de recursos para investimento na infraestrutura e equipamentos para a associação.

Assessorado pelos técnicos do SEBRAE, da OCB e da empresa Alimentos Seguros, a Liderança A submeteu um projeto a fundo perdido ao Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável – PDRS - Xingu com o fim de captar recursos para a construção da sede da associação, compra de câmaras frias para estoque das polpas de frutas e de um caminhão para transporte dos produtos. Ao lado do galpão foi instalado o viveiro de mudas de cacau e essências florestais, fruto da parceria entre o Instituto de Desenvolvimento Florestal -

IDEFLOR e a APRUCAPEFI. O recurso utilizado na implementação do viveiro também foi oriundo de projeto aprovado no âmbito do PDRS-Xingu.

Quadro 2 – Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável - PDRS Xingu

O Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável (PDRS) do Xingu tem a finalidade de implementar políticas públicas e iniciativas da sociedade civil que promovam o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida de mais de 400 mil pessoas que habitam os Municípios de Altamira, Anapu, Brasil Novo, Gurupá, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Pacajá, Senador José Porfírio, Uruará e Vitória do Xingu. O PDRS do Xingu nasceu da concepção de que a implantação de grandes obras de infraestrutura – pavimentação da Transamazônica e construção da Usina Hidrelétrica Belo Monte – fosse uma oportunidade para prover uma região historicamente caracterizada pela presença frágil do Estado de políticas públicas necessárias para seu desenvolvimento, durante e após a construção dessas obras. O Plano foi elaborado por Grupo de Trabalho Intergovernamental formalizado por meio do Decreto de 19 de novembro de 2009, envolvendo dezenove órgãos e entidades federais, vinte e sete órgãos do Estado do Pará, governos municipais e sociedade civil, que se manifestou em consultas públicas realizadas nas cidades de Altamira, Senador José Porfírio e Uruará. Após sua conclusão, o PDRS do Xingu foi institucionalizado por meio do Decreto nº 7.340, de 21 de outubro de 2010. O PDRS do Xingu estrutura suas ações em quatro eixos temáticos: Ordenamento Territorial, Regularização Fundiária e Gestão Ambiental; Infraestrutura para o Desenvolvimento; Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis e Inclusão Social e Cidadania, compondo uma gama de medidas destinadas a atender as demandas de todos os segmentos da sociedade. Além dos orçamentos públicos, o PDRS do Xingu conta com a alocação, no prazo de vinte anos, de recursos originários da Norte Energia S.A., no montante de R\$ 500 milhões, decorrentes de exigência inscrita no Edital de Leilão nº 06/2009 da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) para a UHE Belo Monte.

Fonte: PDRS Xingu ([2015?]).

Em março de 2013 foi inaugurado o galpão onde fica guardado o caminhão da associação, funciona a central de armazenamento de polpas e a sede administrativa. Os técnicos da EMATER, em parceria com os membros da associação, com a Prefeitura Municipal de Brasil Novo, organizaram a solenidade e a festa de inauguração⁵³. Apesar da grande expectativa de funcionamento, em março de 2014, as câmaras frias ainda não estavam em funcionamento porque, de acordo com o presidente da associação, ainda não havia instalação de rede de energia elétrica adequada.

A reativação da APRUCAPEFI gerou expectativa em relação ao sucesso que teria o fornecimento dos produtos para o mercado institucional e para o aumento da produção de hortaliças e frutas. A expectativa, de certo modo, seria fruto das inúmeras frustrações dos defensores do associativismo como meio para conquista de direitos e inclusão produtiva⁵⁴.

A trajetória dessa associação no processo de venda para o Estado aponta para o vínculo de dependência dos agricultores com os gestores públicos municipais e estaduais, mostrando a dificuldade de estabilidade e a fragilidade da operacionalização dos programas

⁵³ Na ocasião estiveram presentes, além da população local, representantes de diversos órgãos estatais e autoridades políticas regionais. O evento foi noticiado em diversos meios de comunicação regional.

⁵⁴ Nas entrevistas, recorrentemente, gestores e parceiros lembravam que na região há diversas iniciativas fracassadas de organização associativa e cooperativa cujos associados não trabalharam unidos em prol do grupo.

conforme a conjuntura da administração pública. Por outro lado, expressa a importância da mediação- e dos mediadores- na articulação da execução das políticas e para o usufruto das prerrogativas.

4.2 A (DES) INSERÇÃO DA ASSOCIAÇÃO DOS FEIRANTES E HORTIFRUTIGRANJEIROS DE BRASIL NOVO - AFEBRAN NO PROCESSO DE VENDA DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A trajetória de constituição da Associação dos Feirantes e Hortifrutigranjeiros de Brasil Novo – AFEBRAN e do acesso de seus sócios ao PNAE está conectada a embates políticos e mudanças no governo municipal. Essa associação está sediada na cidade de Brasil Novo e conta com aproximadamente 25 sócios ativos. Com o auxílio de representantes da Prefeitura Municipal, foi criada entre os anos 2005 e 2006 com o objetivo de organizar coletivamente os feirantes que comercializavam os produtos na Feira Municipal de Brasil Novo. Segundo a Liderança B (2014), presidente da AFEBRAN e vice-presidente do STTR de Brasil Novo, na época da criação a associação era formada pela diversidade de sócios, uma vez que o grupo formalizado não selecionava os associados por categoria:

[...] porque foi feito de maneira muito desorganizada, a prefeitura na época ajudou a criar essa associação, então lá tinham vereadores que eram sócios, tinha o pessoal da cidade que eram sócios, tinha o pessoal do artesanato que eram sócios. Então, assim eram de hortifrutigranjeiros e feirantes. Depois que botou feirantes abriu um precedente para colocar um monte de gente, e depois a gente começou a fazer o enxugamento.

Por não concordarem com a forma como foi incentivada a criação da AFEBRAN, os diretores da associação têm investido na reestruturação do quadro de sócios, sendo seletivos no cadastramento e cadastramentos dos associados, de modo que os feirantes sejam também os produtores:

[...] Na época, seu Fulano [o presidente] disse: ‘Oh, isso não está certo desse jeito. Não está certo porque aqui tem marreteiro, aqui tem produtor, aqui tem todo mundo. Desse jeito essa feira não vai funcionar porque daí tu compra daqui da mão dele, o produtor vem vender, o marreteiro comprava dele e vinha vender lá, então, isso não funciona’. Então, a gente está meio que derrubando isso, hoje na associação só tem mesmo produtores e produtoras. Não tem mais esse negócio do intermediário aí no meio (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

A trajetória da associação é caracterizada pela tensão entre grupos políticos e incertezas de acesso a mercados (institucionais ou não). Foram muitas ocupações e desocupações do barracão e da rua para que a feira funcionasse. Logo depois de criada a associação, por divergência política entre a diretoria e o prefeito da época, os feirantes tiveram que desocupar as bancas. Explica a atual presidente da associação: “o presidente da época, da associação, votou no grupo político diferente do da prefeitura, então eles foram despejados e acabou a feira... ‘ah vocês votaram no outro grupo, então vocês agora desocupem a feira” (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014). Como, segunda ela, “a feira é do povo, a feira não é da prefeitura, é do município”, os sócios em parceria com os membros do STTR de Brasil Novo compraram uma tenda e a localizaram na rua lateral ao prédio da Feira Municipal e seguiram com suas bancas, realizando a feira aos sábados pela manhã:

Aí a gente fez uma vaquinha. O sindicato puxou isso muito forte na época e a gente colocou esses feirantes no meio da rua. A gente conseguiu fazer uma tenda daquela de lona, aquelas que a gente manda fazer de ferro tudo bonitinha conseguimos um espaço ali em frente à praça e colocamos lá nossa banca e todo sábado a gente ia. As mulheres iam, o pessoal vendia. Aí o negócio começou a ficar bom, né? [...] Nós vendemos de tudo hoje, geleia, chocolate orgânico, mamão, banana, folhas, a gente vendia tudo né, bolacha enfim, galinha, ovos [...]. (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

Em 2011 tal situação mudou novamente. Quando o Prefeito eleito, aliado ao STTR, assumiu o cargo os feirantes associados à AFEBRAN retornaram ao prédio da Feira Municipal, uma vez que o novo governo municipal era da situação. Relata a Liderança B (2014): “Aí o Alexandre ganhou a prefeitura. Ele disse: ‘voltem pra feira. O lugar de vocês não é no meio da rua, voltem pra lá’”. Quando esse prefeito perdeu as eleições ocorridas em 2012, os novos gestores considerados como oposição aos afiliados ao STTR desarticularam a venda na feira:

Eles [representantes do governo municipal] foram lá [na feira] e cortaram a água, cortaram a energia tudo, disseram que enquanto a associação não pagasse aqui não podia pisar lá. Nós voltamos de novo para o meio da rua. Quando nós colocamos a barraca no meio da rua, eles mandaram a polícia ir lá: ‘então, agora vocês vão ir, e você vai tirar isso aí daí’. E eu estava lá e disse: ‘nós não vamos tirar, vamos deixar aqui, nós não vamos arrancar’. Ele disse que ia mandar a polícia lá, só que a polícia não apareceu. Aí nós fechamos a barraca, viemos pra cá [sede do STTR]. Quando foi na semana, eles vieram aqui com ofício para gente arrancar as barracas, mas não recebemos, e falei que não ia arrancar de lá porque tava todo mundo lá, todo mundo montou uma barraca lá. E eles foram no carro, e até hoje tá na garagem da prefeitura essa tenda da associação. Eles não entregaram aqui e nem lá em casa e em lugar nenhum. Eles colocaram dentro da garagem da prefeitura e está lá. E aí eles chamaram de novo o pessoal para ir pra feira. Aí algumas pessoas da associação vão (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

Para que o grupo organizado não ficasse desestruturado, a diretoria da associação e do STTR procuraram meios de viabilizar canais de comercialização para os associados. A primeira estratégia foi galgar um espaço na feira municipal de Altamira e, organizada a nova associação e estruturado o grupo de agricultores feirantes, a outra estratégia para comercializar os produtos foi a venda para o mercado institucional.

Segundo a Liderança B, ao saberem da possibilidade de comercializar os produtos para as prefeituras e para a CONAB, a diretoria do STTR de Brasil Novo direcionou ações para fortalecer a AFEBRAN e garantir esses canais de venda. Segundo a liderança, alguns agricultores já haviam visto informações sobre os programas através de canais de televisão, mas, não consideravam que poderia ser efetivado em Brasil Novo. Então, em 2012 foram convidados a participar de um treinamento promovido pela Secretaria Estadual de Agricultura-SAGRI em Altamira sobre o PAA e o PNAE. A partir dessa reunião a diretoria do STTR começou a incentivar a participação da associação no processo, uma vez que compreendiam como nova oportunidade de mercado:

[...] aí a gente começou a fazer a discussão com o presidente da associação [...]. Aí a gente convocou o pessoal, e fizemos a proposta. Na época, a associação do km 40 estava inadimplente, ela não podia participar, e a EMATER teve um papel fundamental [para essa associação]. Teve, mas também prejudicou um pouco nossa associação, então, assim o que aconteceu? O próprio presidente dessa associação lá, quando nós participamos em 2012 no treinamento do PAA, falou que a associação dele estava inadimplente no primeiro processo e inclusive que tomaram dinheiro emprestado pra legalizar e tudo mais, né? E a nossa estava ok, mas na hora de fazer a proposta o pessoal da EMATER não pode vir no dia de fazer a proposta, e como é algo novo a gente não sabia como fazer porque tem que participar do pregão. Era todo um processo, né? Não era tão simples assim também, e aí nós ficamos por fora tanto do PAA como do PNAE. [...] Nós estávamos dando as duas propostas, no PAA é até mais simples do que o próprio PNAE, porque eles fazem a proposta e manda pra CONAB, o PAA. No PNAE, não. Você tem que participar do pregão municipal, e aí nós ficamos de fora, mas tudo bem (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

A partir dessa experiência, as lideranças do STTR e da associação começaram a se articular entre si para concorrer à próxima Chamada Pública e elaborar projeto de venda para o PAA. No entanto, a falta de assessoria técnica limitava a segurança do grupo em relação às informações sobre o processo e contribuía para a pouca confiança dos sócios na certeza da venda. Em 2011, as diretorias do sindicato e da associação começaram a dialogar com a equipe do Instituto de Pesquisa da Amazônia – IPAM, sede de Altamira, sobre a venda de produtos para o mercado institucional.

As ações do IPAM junto ao grupo iniciaram a partir da execução de um projeto⁵⁵ executado por essa instituição para a região da Transamazônica e BR-163, envolvendo as equipes de três sedes (situadas em Santarém, Itaituba e Altamira). Como a equipe do IPAM precisava de parcerias para planejar e executar suas ações em municípios da área de atuação da instituição, em Brasil Novo a estratégia foi buscar parcerias junto à direção do STTR para obtenção de auxílio na seleção de agricultores e de grupos formais. Diante da demanda o IPAM, o presidente do STTR indicou a AFEBRAN como grupo demandante de assistência. Então, as entidades articularam reuniões para captar interessados em fornecer para o mercado institucional. A média de participantes nas reuniões era de 30 pessoas, mas os fornecedores diretos variavam entre 15 e 20 pessoas.

A decisão dos agricultores em fazer parte do grupo fornecedor está associada à oportunidade de comercializarem parte da produção agrícola que *se perdia*. Segundo relatos dos entrevistados, os membros da associação acessavam canais de venda diversos. Os fornecedores têm produção diversificada, combinando plantio de culturas anuais, hortaliças, perenes e criação de animais. O cacau predomina como principal atividade econômica. A mão de obra é predominantemente familiar, havendo contratação de diaristas e empreiteiros em determinadas atividades, como roço, capina e colheita (principalmente no cacau). No geral, o preparo da área para o cultivo de culturas anuais e canteiros de hortaliças é mecanizado, sendo utilizado o trator do sindicato.

A articulação para fornecimento de produtos para o PNAE não envolveu gestores públicos. De acordo com os entrevistados, não houve reunião ou consulta dos gestores à diretoria do sindicato ou aos membros da associação a respeito do potencial produtivo ou das possibilidades de produtos a serem ofertados. Segundo a presidente da associação, “a prefeitura lançou o edital, pregão da merenda escolar, e lá tinham quais eram os produtos que eles queriam. Então, a gente foi pro pregão e ia no lance, ia pelo lance” (LIDERANÇA B,

⁵⁵ O IPAM é uma entidade que há muitos anos desenvolve atividades de pesquisa e extensão na região amazônica. O projeto iniciou em 2012 e na região da Transamazônica e englobou as seguintes ações: treinamento com os agricultores para informá-los sobre o PAA e do PNAE; mapeamento dos produtos. (identificação que não havia escala, e que as associações estavam inadimplentes); organização da AFEBRAN (município de Brasil Novo); auxílio aos agricultores na participação no pregão das prefeituras e; auxílio na revitalização da ASSEFA (município de Anapu). Para expandir a atuação da equipe no âmbito do projeto que executavam, os técnicos do IPAM convidaram outra associação do Brasil Novo para fomentar a discussão e auxiliaram o presidente na escrita e submissão do projeto de venda para o PAA na modalidade Doação Simultânea. Trabalharam também junto à Central da Cooperativa de Orgânicos para que as cooperativas pudessem acessar o PAA na modalidade Formação de Estoques. A partir desse projeto, o cacau enquanto produto agrícola foi incluído na relação da CONAB. O projeto terminou em 2013, finalizando também a assessoria aos grupos.

Brasil Novo). Desta forma, o projeto de venda foi elaborado com o auxílio do técnico do IPAM de modo a aproveitar a oportunidade prevista na Chamada Pública.

A organização dos fornecedores em relação aos produtos que seriam fornecidos ocorreu a partir da demanda solicitada pela prefeitura e derivou da articulação entre os membros do STTR, do IPAM e da associação. “É a gente fez uma reunião com todos eles e viu o potencial de produção que cada um tinha, então, assim: ‘tu tem o quê? Ah! tu tens pimentinha, tu vais ficar responsável pela pimentinha”, explica a presidente da associação.

A partir das reuniões e do fomento das lideranças aos seus conhecidos, dez agricultores decidiram fazer parte do grupo de venda. Uma vez definidos os fornecedores e os produtos, o técnico do IPAM auxiliou o grupo na elaboração do projeto de venda. No preenchimento desse documento seguiram o modelo fornecido pela Prefeitura Municipal de Brasil Novo onde se exigia a DAP jurídica. Para tanto os agricultores tiveram que obter DAP junto à EMATER. Para facilitar o trabalho do técnico da EMATER na emissão desse documento, o IPAM cedeu o veículo e o combustível para que fossem realizadas as visitas aos estabelecimentos agrícolas.

Explicaram os entrevistados que no pregão vence quem oferece o menor preço, e a disputa é presencial. No pregão do qual participou em 2012, a associação conseguiu vender seis produtos: macaxeira *in natura*, abóbora, pimentinha, banana, mamão e farinha de mandioca. Conforme os entrevistados, a disputa de preço não favoreceu a venda de maior número de produtos, uma vez que a Liderança A conseguiu cobrir o preço mínimo estipulado pelos sócios da AFEBRAN. Na avaliação da presidente da associação, a inexperiência do grupo e a falta de organização da produção contribuíram para desfavorecer o grupo na disputa:

Só esses seis, porque assim como foi o pregão os outros como nós estávamos começando o processo, a gente não tinha todo o produto organizado, então eles [da APRUCAPEFI] tinham mais [produtos] porque eles já tinham mais tempo no processo de oferta. Eles tinham mais produtos, mas para nós foi uma vitória fornecer seis produtos, porque a gente nunca tinha participado, e até teve gente que disse que não acreditava que a gente não ia dá conta, e o sindicato deu suporte a isso (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

Segundo ela, há muitos produtos a serem fornecidos, pois na feira “nós vende de tudo hoje, geleia, chocolate orgânico, mamão, banana, folhas né a gente vendia tudo né, bolacha enfim, galinha, ovos...” (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014). Mas faltava saber fazer a negociação e organizar os agricultores para terem produtos em quantidade suficiente para cumprir o contrato.

[...] o nosso pessoal tinha dado um preço para nós: “menos do que isso aí nós não vendemos”. E como nós também marinheiros de primeira viagem, a gente também ficou com medo de negociar. Depois a polpa, a mulher disse assim: “olha por menos de cinco reais eu não vendo a minha polpa”. E a mulher tinha um freezer cheio e a falta de experiência fez nós perdermos, fez a mulher depois entregar aquela polpa a quatro reais para a Liderança A. Pra ter uma ideia da nossa associação, ela entregou toda polpa para a Liderança A, na outra associação entregar, porque nós não tínhamos conhecimento.

No município de Brasil Novo os produtos eram fornecidos para escolas da zona rural e da zona urbana. Algumas entregas eram feitas nas escolas polo e no setor de alimentação escolar. Os fornecedores residentes na Vicinal da 15 entregavam produtos na escola da vicinal.

Para garantir a produção em escala suficiente para atender o contrato, a estratégia do IPAM e do STTR foi buscar articulação com a Secretaria de Agricultura para obtenção de apoio nas atividades agrícolas, mas ações concretas não chegaram a ser efetivadas. Os membros do grupo, por sua vez, adotaram estratégias individuais que, na maioria das vezes, consistiram na ampliação das áreas plantadas com gênero alimentício que fora estabelecido para a entrega. Nesse ponto, o apoio do sindicato, através do aluguel do trator por um preço mais barato que o de mercado, facilitou o preparo da área. Na situação de não haver a quantidade suficiente de determinado produto para o cumprimento do contrato, tal como ocorrera certa vez, a estratégia coletiva foi comprar o produto de um agricultor cadastrado na associação para suprir a demanda.

Para viabilizar a logística de transporte, os membros do grupo contaram com o apoio da infraestrutura do STTR e estabeleceram a parceria com a Cooperativa de Produtos Orgânicos do Xingu – COPOXIN, que emprestava o carro para transportar os produtos do lote para o local de entrega. “Então assim, a gente organizou isso. Ia atrás, pegava o carro do sindicato, carro da cooperativa de produtos orgânicos e ia buscar na comunidade, entregava na SEMED esses produtos, e foi assim um sucesso”, relatou a Liderança B.

A parceria foi facilitada pelo fato de membros da diretoria do STTR e da AFEBRAN comporem a diretoria da cooperativa, assim como por boa parte dos membros desta associação também fazerem parte do quadro social da COPOXIN.

Quadro 3 – Criação das cooperativas de orgânicos na Região da Transamazônica

A produção orgânica do cacau na região da Transamazônica, é oriunda da atuação da Fundação Viver Produzir e Preservar - FVPP, que a partir 2005 iniciou um processo de discussão a respeito da produção orgânica do cacau, pois a referida cultura tem uma participação significativa na renda das famílias. A partir das discussões sobre este novo sistema de produção foi implantado o Programa de Produção Orgânica de cacau na região da Transamazônica. Este programa tem como objetivo consolidar uma economia agropecuária e florestal sustentável alicerçada na produção familiar, priorizando a produção orgânica, visando substituir o sistema convencional de produção do cacau por um sistema orgânico e certificado. O programa consiste em discutir e incentivar a formação de cooperativas na região com o objetivo de trabalhar a produção do cacau orgânico, contribuir na organização interna dos agricultores, escoar a produção, agregar valores as mesmas, e principalmente se livrar dos atravessadores que monopolizam o preço do produto no comércio local. As atividades do programa são desenvolvidas pela FVPP em parceria com a CEPLAC, que coordena a parte de pesquisa e extensão rural, Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social-DED, coordena a parte relacionada à certificação e exportação e também com o apoio da Secretaria Estadual de Agricultura-SAGRI e Serviço Brasileiro de Apoio ao Empreendedor e Pequeno Empresário-SEBRAE. Desde a implantação do programa já foram organizadas sete cooperativas de produção orgânica nos municípios ao longo da rodovia Transamazônica. A Cooperativa de Produtos Orgânicos do Xingu (COPOXIN) foi fundada em 2006 no município de Brasil Novo e atualmente possui 32 associados.

Fonte: Silva et al. (2009).

Apesar de alguns dos fornecedores serem certificados como produtores orgânicos, o preço dos produtos fornecidos por eles não se diferenciava do preço pago aos produtos convencionais. Segundo os entrevistados, a não diferenciação dos preços se deve ao fato dos gestores públicos não abrirem tal possibilidade, uma vez que o preço é disputado no pregão independente da certificação (tal como procede a comprar fundamentada na Lei de Licitações).

Parte do valor recebido pelos agricultores é destinado ao fundo de manutenção da associação. Ao encerramento do contrato, com o recurso acumulado nesse fundo os membros optaram em comprar duas despoldadeiras para a associação e designaram a gestão das mesmas à diretoria do STTR.

Na avaliação dos agricultores que forneceram produtos para o PNAE através da AFEBRAN, a venda foi importante na geração de receita monetária para a família, principalmente por comercializar produtos estocados, que até então não tinham importância mercantil ou eram rejeitados pelos compradores convencionais.

Na avaliação do técnico do IPAM, a venda para o PNAE é melhor em termos de renda porque o preço pago aos produtos é mais alto que o pago no PAA. Todavia, nesse programa se comercializa os produtos que estavam *se perdendo* na propriedade. Para o Técnico C, um fator limitante na operacionalização dos programas foi a organização coletiva dos agricultores e o trabalho cooperativo. Segundo ele, “o funcionamento das associações é o mais difícil porque as coisas são mais difíceis” (TÉCNICO C, Brasil Novo, 2013).

Para a presidente da associação:

[...] todos dois (os programas) são bons, mas o PAA é melhor porque ele não te limita muito na entrega de produto. Você pode entregar tudo que tu tiver. Por exemplo, nós temos o cadastro na (entidade filantrópica) Casa da Irmã Serafina, mas tá assim de tudo, até castanha-do-pará elas querem, [...] tudo o que você tem: batata, macaxeira, melancia, abacaxi, todo tipo de banana, elas querem (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

O encerramento do fornecimento ocorreu ao final do contrato. Até o primeiro semestre de 2014, a associação ainda não havia concorrido às novas Chamadas Públicas. A não concorrência deve-se a problemas administrativos no processo de compra da alimentação escolar promovido pela prefeitura municipal. Em 2013 e no primeiro semestre de 2014, não havia sido feita chamada pública. Explica a Liderança B (Brasil Novo, 2014):

[...] O ano passado a gente não quis participar porque a gente achou o processo meio estranho, tanto é que ele foi anulado. Eu não sei [qual foi o problema], eles não conseguiram cadastrar parece, em tempo hábil, para que as associações ofertassem os produtos, então, Brasil Novo hoje não recebe. Eu não sei qual o problema de fato. O que isso vai... o dano que vai ter porque é obrigado, né? Eu não sei de que forma eles estão justificando essa compra dos 30%, que pelo menos tem que comprar 30%.

Apesar de não concorrerem novamente à Chamada Pública do PNAE, o grupo continuou interessado em comercializar os produtos para o mercado institucional de modo a usufruir da oportunidade gerada pelo PAA. Em 2013, articulou-se com entidades filantrópicas aptas a receberem doações através desse programa e submeteu a proposta de projeto de venda para a CONAB. Até início de 2014 ainda não haviam recebido o parecer, mas estavam se articulando para submeter nova proposta.

A expectativa do grupo é seguir organizando a produção agrícola e fortalecer a associação para seguir vendendo seus produtos através dos programas. As lideranças vinculadas ao STTR e às organizações formais a ele afiliados, seguem fomentando o debate junto a seus associados e buscando estratégias para viabilizar a participação da AFEBRAN nos programas. Um dos pontos citados como preponderante na decisão das lideranças em estimular o interesse dos agricultores em fornecer produtos para o PAA e para o PNAE é o impacto que a venda para o mercado institucional tem gerado na dinâmica produtiva, alimentar e econômica das famílias fornecedoras:

[...] a diferença maior que eu acho que tem, não é só na questão financeira, mas na condição de vida, quando você acha mercado para tua produção. No caso do PNAE, por exemplo, as crianças das escolas, elas se alimentam melhor e na tua família tu também vai se alimentar melhor porque tu consegue, tu sabe que vai vender, então, tu vai plantar e parte disso você vai se alimentar. Então o impacto que isso dá nas

famílias pra mim, a qualidade de vida, que vendo tudo isso é melhor do que a questão financeira ainda (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

Para essa liderança, outro ponto importante dos programas é seu reflexo na juventude rural:

E aí com isso você consegue mudar a mentalidade também da juventude que é uma preocupação muito grande hoje. Porque assim: o que que tu vai fazer para manter a juventude aqui? Então, assim, fortalecer ela numa associação, numa cooperativa, conseguir comercializar tua produção, aplicar em tecnologias na tua propriedade. Então, se a gente conseguir fazer isso nós mudamos a realidade da Agricultura Familiar [...] (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

As interrupções e o encerramento da entrega de produtos para o PNAE derivou das divergências políticas entre grupo e governo municipal e a problemas administrativos da prefeitura. Apesar das incertezas em relação à nova possibilidade de fornecimento, os agricultores que forneceram desejam seguir na venda para o Estado. Na avaliação dos membros do grupo, um ponto relevante na experiência da venda para a alimentação escolar foi o aproveitamento comercial de produtos que antes não eram destinados à venda. A retomada do fornecimento para o mercado institucional seja através do PNAE ou do PAA, está na pauta das ações do STTR, da AFEBRAN e dos membros do grupo fornecedor.

O processo de venda de produtos dos membros da AFEBRAN no mercado institucional foi norteado por relações de poder entre os grupos de agricultores concorrentes e entre os grupos e os gestores públicos. As divergências políticas resultaram em tentativas de coerção ao grupo e na disputa em torno do seu direito de participar da seleção de projeto de venda. Dessa forma, na situação dessa associação o usufruto das prerrogativas dispostas na Lei 11.947/2009 estava condicionado a estratégias de superação da competição política e de aprendizado coletivo sobre o processo de venda.

4.3 O NÃO ACESSO DA ASCONSAN ÀS POLÍTICAS DE FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA O ESTADO: ENTRE A BUROCRACIA E O EMBATE POLÍTICO

A Associação dos Agricultores da Comunidade Nossa Senhora de Nazaré - ASCONSAN foi fundada em 2005 com o objetivo de angariar recursos para organização dos agricultores e trabalhar a preservação ambiental, pois a área corresponde às propriedades rurais situadas na Vicinal da 16, que ainda conserva 60% de mata virgem. O quadro social é formado por 28 sócios e destes, 22 se interessaram em vender para os gestores públicos através do PAA e do PNAE. Apesar do interesse, até meados de 2014, a inserção desses

agricultores, por meio da associação, no mercado da alimentação escolar, ainda não havia sido efetuada.

Há alguns anos, a associação estava irregular devido ao não pagamento das taxas anuais de manutenção junto à Receita Federal e Receita Estadual, sendo reativada a partir da possibilidade de venda para o Estado. A associação tem DAP jurídica emitida em 2013 para cumprir as exigências legais requeridas para submissão dos projetos de venda aos programas de compras governamentais. Para tanto, foi necessário que os sócios tivessem suas DAP's emitidas.

Presidente desde 2009, a Liderança C trabalhou na Secretaria Municipal de Agricultura nos anos de 2011 e 2012, durante o pleito do prefeito Alexandre. A partir do contato que tinha com o secretário regional da SAGRI - Secretaria de Agricultura do estado do Pará participou de reuniões junto a esse órgão sobre a divulgação dos programas. Segundo ele avalia, o fato de ser sindicalista, facilita o contato com os órgãos públicos e o acesso a informações sobre os mercados institucionais.

Sua função era organizar as associações que se interessassem em fornecer produtos para o PAA e para o PNAE. Sob a responsabilidade de articular o processo no âmbito da Prefeitura, ele organizou uma reunião com os representantes de associações do município onde discutiram os problemas de inadimplência das mesmas na Receita Estadual. Segundo ele, “[...] todas elas se interessaram para começar a trabalhar, daí começamos a vender farinha, abacaxi e diversificar, mas a secretaria não deu oportunidade para o nosso trabalho e resolvemos abandonar esse negócio, se você for ao IPAM, o processo tá todo lá, pronto” (LIDERANÇA C, Brasil Novo, 2013).

No intuito de comercializar produtos através dos programas governamentais, no final de 2012 o presidente - cujo mandato iniciou em 2009 - começou a reativar a ASCONSAN; acionou o IPAM em busca de assessoria sobre o processo, elaboração da lista com os produtos e quantidades e para elaboração do projeto de venda; solicitou à EMATER que fizesse a emissão da DAP dos associados; articulou-se com a Liderança A para saber dos procedimentos burocráticos e operacionais do processo de venda; organizou reuniões na Vicinal 16, no intuito de fomentar a participação e o interesse dos sócios e para informá-los sobre os programas governamentais (um técnico da Emater se dispôs a fazer a explanação com os sócios da associação).

A reativação da associação passou pela mobilização dos sócios para fornecer os produtos para a alimentação escolar. Após reuniões da diretoria com o extensionista da

EMATER e com o técnico do IPAM para discutirem a possibilidade da venda e a viabilidade da associação em se tornar fornecedora, iniciou-se o fomento aos sócios. Segundo, ele, os agricultores estavam bem interessados “porque seria uma renda extra de R\$ 4.500,00 para cada família e se produzisse, esse dinheiro estaria na conta. E parece que agora esse valor vai aumentar pra mais de R\$ 6.000,00” (Liderança C, Brasil Novo, 2013).

Além de reuniões menores e de conversas informais, a diretoria organizou duas assembleias: uma onde se discutiu e se aprovou o projeto de venda e se verificou os sócios interessados e; outra onde se discutiu a documentação necessária para efetuar a venda. Entre uma assembleia e outra, a diretoria organizou uma formação sobre o processo de venda para o PAA e para o PNAE para os sócios. Nas reuniões acordou-se que, após o recebimento da lista de produtos solicitados pela Prefeitura, seria feita a divisão do que cada sócio forneceria e a quantidade e a divisão de tarefas no funcionamento da associação.

Os agricultores interessados, além de cultivar cacau com finalidade comercial, cultivavam lavoura branca (macaxeira, milho e feijão), hortaliça, frutas e criavam pequenos animais para o consumo. Alguns vendiam macaxeira *in natura* ou goma em mercados da cidade de Brasil Novo. Outros vendiam diversos produtos na feira municipal. Em vista da produção pequena em termos de quantidade, a estratégia inicial de venda para o mercado institucional seria o fornecimento para a Secretaria Municipal de Educação de Brasil Novo através do PAA para posteriormente fornecerem através do PNAE.

O ano seguinte nós iríamos entrar em uma parceria, só que o Rodrigo me orientava da seguinte forma: ‘Liderança C, o primeiro passo é organizar a questão da CONAB e o PNAE vem em seguida, porque vocês não estão organizados ainda como primeiro negócio, pois a comercialização é delicada’. Para o produtor começar entender que se você está em um contrato de 100 quilos de macaxeira é necessário entregar e o pequeno produtor não tem essa preocupação. E ele passava dois meses sem entregar e depois queria entregar tudo de uma vez. Esse processo era para conscientizar que era necessário o produtor ter uma responsabilidade de entregar, por exemplo, dez quilos de macaxeira por dia, faça chuva ou faça sol e por isso que o Rodrigo nos avisou que seria melhor nós pensarmos o PNAE futuramente. [...] Mas, como o Rodrigo falava, como era o primeiro negócio, “vamos encaminhar o PAA e o PNAE fica pra sequência, pois quem não tem muita prática no negócio é bom ir aos poucos pra não dar problema” (Liderança C, Brasil Novo, 2013, grifo nosso).

Na compreensão dessa liderança, a diferença entre os programas está na forma da compra e na forma como é efetuado o pagamento:

[...]

Tem o certificado que é necessário para entrar na licitação, com a licitação garantida o produtor pode iniciar a entregar a sua produção [...]. Então, tem essa diferença: no

PNAE tem a licitação, mas eu e a Liderança A não tínhamos problema com licitação. Nós fazíamos um acordo e ganhava a licitação [...]. A Liderança A já estava com um negócio grande e bem avançado.

[...]

quem paga pelo PNAE seria a prefeitura e o produtor só fornece o produto a partir da precisão da secretaria (de educação). Já a CONAB seria diferente, pois a verba vem do governo federal e logo após o fornecimento do produto a secretaria repassa ao produtor um aval certificando que o produtor entregou o produto e logo após é enviado uma documentação para outro dia o dinheiro estar na conta (LIDERANÇA C, Brasil Novo, 2013).

De acordo com o discurso do técnico do IPAM, ele considera que a inserção no PAA possibilitaria aos agricultores o aprendizado sobre a comercialização de outros produtos, além da amêndoa de cacau:

[...] O PAA é o primeiro passo do produtor organizar a sua produção, de quantos quilos ele vai vender de polpa de cacau e que ele tem que entregar essa quantia no prazo. Daí para frente o produtor ia começar a descobrir os macetes que tem dentro da comercialização que são muito complicados (LIDERANÇA C, Brasil Novo, 2013).

O projeto elaborado previu o fornecimento de R\$ 180.000,00 em produtos, mas a expectativa era de aumentar o valor no ano seguinte: “o nosso objetivo era do primeiro projeto ser de 180 mil e para o próximo ano aumentar para 300 mil, e assim para criar a expectativa de aumentar a produção”, relatou o presidente da associação. O preço dos produtos no projeto foi estipulado pelos próprios agricultores com base na pesquisa que os mesmos faziam no mercado. Ficaria a critério da CONAB aceitar ou não, tal como explica a Liderança C (Brasil Novo, 2013):

Nós que estipulávamos a oferta do preço e a CONAB depois avaliava. Nós fazíamos uma pesquisa de mercado e depois determinaríamos o valor para os produtos, mas o que eu entendi sobre o comércio dentro do PAA, foi que os produtos que estavam com um preço alto no mercado local, nós não vendíamos, como a farinha, que nesse período estava com um preço muito bom. Até mesmo o Rodrigo nos avisou disso, diferente das frutas que aqui têm um preço menor, até mesmo pela saída baixa que elas têm.

Em termos de estrutura para cumprir o contrato, o presidente considera que não haveria problema, uma vez que os sócios têm produtos a ofertar e a Secretaria Municipal de Educação disponibilizaria um carro para buscar os produtos na propriedade dos agricultores e conforme as entregas se tornassem regulares, a CONAB forneceria um carro para esse apoio logístico. Um ponto forte na organização da logística de entrega é o fato das propriedades estarem concentradas em um raio de 5 km ao longo da Vicinal. Explica a Liderança C: “A

Liderança A sofreu muito porque a região dele com a regional e as alas 10, 11, 12 e 40 e a nossa era só na comunidade mesmo, em torno de 5 km, não teria tanto problema”.

Apesar da mobilização e esforço na elaboração do projeto de venda, a associação não chegou a concorrer à chamada pública em 2013 porque, segundo a Liderança C, não receberam a lista de produtos. Ele relata que no ano em que começou a elaborar o projeto de venda através da ASCONSAN houve interferência da presidente da AFEBRAN junto ao gestor público no sentido de monopolizar o acesso aos programas para que não houvesse concorrência. Na época somente a AFEBRAN fornecia produtos para as entidades e creches e escolas através do PAA.

[...] eu não sei onde foi o erro, porque eles nunca mais deram uma resposta positiva pra nós. Existe uma política dentro do sindicato e eu não sei se foi alguma intervenção, a gente suspeita, mas não sabe se é verdade, apenas suspeita e a gente não sabe. O Técnico B nos falou algumas coisas do presidente do sindicato que não tinha organizado as associações. Ele criou uma associação que sozinha queria organizar os produtores, e nós não tivemos uma resposta. [...] achei um desrespeito, porque os produtores já estavam se organizando com os seus produtos dentro do contrato pra entregar, e a gente não conseguiu e essa proposta, tá lá (LIDERANÇA C, Brasil Novo, 2013).

Até o início de 2014 a associação ainda estava inadimplente junto à Receita Federal. A dificuldade para quitar o débito estava na arrecadação do recurso financeiro para o pagamento do contador e das taxas e multas. Relata a Liderança C que [...] “o contador cobrava (uma taxa), mas a gente estava com dificuldade de conseguir o dinheiro (para pagar)”. A dificuldade estava em fazer com que os sócios aceitassem investir o recurso na manutenção da associação sem a garantia da venda. “Mas, se o Técnico B nos garantisse que o projeto ainda estava valendo, nós, produtores, iríamos conseguir pagar o contador”, afirmou ele.

Para o presidente da associação as principais facilidades no acesso ao PAA e ao PNAE foram a influência do sindicato na mobilização dos agricultores e no estabelecimento de parcerias com o IPAM e a oportunidade política. Apesar dessas considerações, ele pondera que, além da legalização da associação, o maior desafio está em os agricultores se habituarem a um modo de comercialização que se difere do modo como se vende o cacau⁵⁶:

⁵⁶Na região da Transamazônica, de modo geral, a venda de cacau ocorre duas formas: ou o produtor de cacau leva as sacas de amêndoa seca até o cerealista que pesa o cacau e paga o preço do dia ou o atravessador ou cerealista vai buscar as sacas em sua propriedade. A venda é feita conforme o interesse, necessidade do produtor e os acordos são firmados geralmente com um único comprador. No caso da venda de outros produtos, como hortaliças, polpas e derivados de animais, o número de compradores e locais de entrega pode aumentar, tornando a comercialização mais complexa.

Liderança C: a dificuldade nós não tivemos muitas, porque os produtores moram todos perto um do outro e possuem muita vontade de vender os seus produtos, o problema ocorre na hora de vender [...], pois eles têm vergonha de vender até mesmo uma galinha aqui na cidade, pois a ala 16 é mais atrelada ao cacau, que dá dinheiro na hora e a galinha é necessário fazer um contrato de fornecimento de uma certa quantidade de galinha por semana, e é nessa questão que o produtor tem dificuldade mesmo.

Pesquisadora: A dificuldade está em cumprir o contrato?

Liderança C: Não, de achar o mercado.

Ele relata que na Vicinal 16 a tradição é a produção de cacau e no km 40 é de hortaliça, o que facilitou o trabalho dos técnicos da EMATER, dos funcionários do Setor de Alimentação Escolar e da diretoria da APRUCAPEFI em fomentar a produção agrícola para garantir a entrega dos produtos:

[...] A liderança A conseguiu desenrolar a o pessoal da EMATER, porque ele, a ala 40, já tinha a tradição de hortas, a ala do 16 não tem essa tradição, então é só cacau, aí estávamos tentando quebrar essa barreira, porque aqui na ala 16 nós temos terra boa, temos água à vontade, temos facilidade, e na ala 40 tinha mamão e tudo o que se produz (LIDERANÇA C, Brasil Novo, 2013).

Apesar de até 2014 não terem conseguido concorrer à Chamada Pública, o presidente da associação continua se articulando para submeter o projeto de venda. Segundo ele, a maior barreira ainda está na organização legal da associação:

A gente está na expectativa de acontecer, nós fomos nesse dia lá no IPAM para descobrir onde está enrolado (o processo), porque eu disse: “Rodrigo, tu manda esse projeto, e a documentação que estiver faltando, você vai me dizendo”. Nós estávamos com dificuldade sobre a documentação da associação, depois ele me disse “Liderança C, o que for precisando tu vai me dizendo”, porque a associação do sindicato estava com um problema. Ele dizia “Tá complicado a documentação do sindicato”, mas ela (a associação) conseguiu (LIDERANÇA C, Brasil Novo, 2013).

De acordo com a Liderança C, não há sócios da ASCONSAN fornecendo produtos para o mercado institucional, mesmo que de modo indireto. No entanto, a possibilidade da venda gerou nos associados a expectativa de inserção em um novo mercado. Segundo ele, alguns membros da associação começaram a investir no aumento da área plantada e/ou no cultivo de novas espécies, vislumbrando vender para a Prefeitura. No entanto, o fracasso na aprovação do projeto de venda para o PAA estagnou o debate interno do grupo sobre a importância da diversificação das atividades produtivas.

Na avaliação do presidente da associação, ao longo do processo, as dificuldades enfrentadas pelo grupo de vender produtos para a alimentação escolar foram a disputa

política, a falta de informação a respeito dos programas e a regularização das associações. Por outro lado, o que os favoreceu foi a parceria estabelecida entre a associação, o STTR e a EMATER para emissão da DAP. Sua articulação com a Liderança A, com o técnico do IPAM e com um técnico da EMATER foi fundamental para que ele soubesse como organizar a associação e mobilizar os sócios. O domínio das informações sobre a burocracia e a disponibilidade do extensionista em acompanhar as reuniões com os sócios foi fundamental para que agregasse interessados em participar do projeto de venda.

De certo modo, a possibilidade de venda para o PAA ou para o PNAE refletiu na dinâmica produtiva local e regional. Em Brasil Novo, município aonde o cultivo de cacau vem substituindo o cultivo de outras espécies, principalmente alimentos, promovendo em longo prazo a especialização produtiva nas unidades da produção, a possibilidade de venda de produtos diversos ao Estado mostrou-se como fomento da diversificação das atividades produtiva.

No entanto, na situação da ASCONSAN, os associados estão em processo de conhecimento dessa nova oportunidade de venda dos produtos que já cultivam/criam ou de novos. Nesse processo, o papel dos mediadores torna-se fundamental para que consigam se articular coletivamente para concorrer à Chamada Pública e para elaborar projetos de venda.

4.4 DE GRUPO INFORMAL À POSSÍVEL COOPERATIVA: A EXPERIÊNCIA DA ASSOCIAÇÃO DOS PRODUTORES RURAIS DE CACHOEIRA DO SUL NO FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A criação e a trajetória da Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira do Sul estão diretamente ligadas à comercialização de produtos da Agricultura Familiar para o PNAE. A associação foi fundada ao final de 2010 para que o grupo informal que se formara para ser fornecedor de produtos para o PNAE pudesse concorrer à Chamada Pública da prefeitura municipal de Cachoeira do Sul.

A associação fornece produtos para as escolas municipais e estaduais. O grupo ainda informal começara a ser formado no ano de 2009 a partir da iniciativa de uma liderança do STR de Cachoeira do Sul e Novo Cabrais. Seguindo orientações da Federação dos Trabalhadores na Agricultura- FETAG RS, a liderança mobilizou afiliados do STR e articulou a organização do grupo informal:

Na época eu era ainda secretária geral. Foi no final de 2009 para 2010, eu acho, quando a gente recebeu a notícia, não lembro na época se foi através da FETAG que veio para nós colocando da lei que as escolas, tanto municipais como estaduais, eram obrigadas a comprar 30% da Agricultura Familiar. Então, a gente já correu atrás, e eu tomei a frente [...] Aí eu comecei a trabalhar com eles para as escolas estaduais. Foi tranquilo. O pessoal começou em seguida a vender. (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013).

O grupo informal iniciou com alguns afiliados ao STR e à Associação de Fruticultores de Cachoeira do Sul - AFRUCA. Esses agricultores haviam realizado atividades em conjunto no âmbito da fruticultura e, além do envolvimento em ações do STR, dispunham de produtos para fornecer para a alimentação escolar. Diante da pouca diversidade de produtos oferecidos pelo grupo inicial, a estratégia para fortalecer e ampliar as possibilidades de acesso ao PNAE foi agregar outros agricultores que produzissem outros produtos, como hortaliças. O coletivo constituído por sete agricultores fornecedores começou a vender para a alimentação escolar através do fornecimento para as escolas estaduais. Ainda em 2010, a 24ª Coordenadoria Regional de Ensino- CRE orientou os gestores das escolas do estado a comprarem produtos da Agricultura Familiar.

A experiência da venda para as escolas estaduais através do grupo informal era considerada positiva pelos fornecedores, mas impedia o grupo de vender para a Prefeitura Municipal porque na época o valor recebido do FNDE era superior a R\$ 100.000,00:

Para o município travou porque como eles eram grupos informais, eles estavam vendendo individualmente, e o município só poderia comprar de grupo formal, uma associação ou uma cooperativa, porque o valor era acima de cem mil que vinha para o município. Até no primeiro momento ali, alguns, acho que de junho de 2010 até o final do ano, eles meio compraram assim, mas aí no final de 2010 a gente formou a Associação dos Agricultores de Cachoeira do Sul. Até na época ficou (o nome de) Associação de Produtores Rurais de Cachoeira do Sul, na época não, está que é hoje, na época a gente errou daí eu teria que ter botado Associação dos Agricultores Familiares de Cachoeira do Sul. Até hoje está no estatuto assim, eles vão ter que fazer uma assembleia pra alterar isso, já que são agricultores familiares. (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2014).

A barreira legal obrigou-os a formalizar o grupo que optou pela criação da associação ao invés de uma cooperativa. O número de membros do grupo fornecedor tem aumentado significativamente ao longo dos anos. O fornecimento continua sendo feito para escolas estaduais e municipais, mas em formatos diferentes: enquanto que para fornecer produtos para a Prefeitura os agricultores precisam estar formalizados através da associação, e o projeto de venda é obrigatoriamente coletivo, a venda para as escolas estaduais ocorre individualmente,

ficando a critério dos fornecedores optarem ou não por submeter projeto de venda em conjunto.

O fornecimento para as escolas estaduais ocorre de modo diferente do processo de compra e venda operacionalizado pela Prefeitura, uma vez que a gestão do PNAE é escolarizada, sendo operacionalizado através do caixa escolar⁵⁷. Quando a Lei 11.947/2009 e a Resolução nº 38/2009 foram publicadas, os gestores da 24ª CRE promoveram reuniões com os diretores e coordenadores das escolas estaduais de sua jurisdição para explicar a operacionalização da compra da Agricultura Familiar. Na ocasião, a coordenadoria orientou que o STR de Cachoeira do Sul seria a entidade articuladora das compras realizadas pelas escolas do município.

Desde então, os gestores das escolas solicitam ao STR o envio da lista de produtos disponíveis para que possam elaborar a Chamada Pública. O cardápio é elaborado pela nutricionista da 24ª CRE e submetido para as escolas estaduais. As diretoras e/ou coordenadoras do setor de alimentação escolar das escolas, considerando o cardápio original e as possíveis modificações que podem ser feitas, elaboram as chamadas públicas. Cada escola tem a autonomia para gerir o recurso (seguindo as normativas do Estado), ficando a cargo dos gestores a definição da quantidade de chamadas a serem feitas por ano, produtos a serem substituídos e percentuais de compras da AF (desde que respeitado a Lei nº 11.947/2009). Em algumas escolas, os gestores optaram em operar no mínimo para cumprir a lei como estratégia para ‘fazer render’ o recurso sem descumprir a obrigatoriedade dos 30%.

A quantidade de chamadas públicas publicadas por ano por escola é variável. Há escolas que publicam chamadas mensalmente, trimestralmente ou semestralmente. O valor a ser pago pelos produtos é passado aos gestores pelo STR. No entanto, os gestores fazem a tomada de preço em três comércios locais para que a média obtida seja o preço de referência.

A assinatura do contrato pelos fornecedores vinculados à associação ou ao STR de Cachoeira do Sul e Novo Cabrais e as entregas dos produtos são feitas individualmente. Para tanto, atendendo à norma da Secretaria Estadual de Educação - SEDUC é necessário que o sindicato emita uma declaração atestando que o pretenso fornecedor é habilitado a vender e tem produção para tanto. Essa norma foi instituída em 2013 pela SEDUC como mecanismo de controle para evitar que os agricultores se comprometessem a vender o que não produziam.

⁵⁷ A instituição do Caixa Escolar foi uma medida tomada no âmbito das ações de descentralização da gestão do Governo Federal para que os gestores de escolas pudessem ter mais autonomia na administração do recurso financeiro destinado ao suprimento de suas atividades básicas. É uma associação civil, com personalidade jurídica, sem fins lucrativos, com funções administrativas e deliberativas.

Na maioria das vezes o contato direto entre gestores e fornecedores ocorre no momento da entrega dos produtos, uma vez que boa parte da articulação da venda é feita através do sindicato. Os produtos são entregues nas escolas nos dias negociados entre agricultor fornecedor e gestor. De modo geral, as merendeiras recebem e conferem os alimentos. Quando os produtos não estão no padrão solicitado ou há algum problema na entrega, os responsáveis pela compra entram em contato direto com os fornecedores para solicitarem reparação ou com a diretoria do sindicato e/ou assessora da associação, de acordo com o tipo de problema e reincidência.

O uso do termo de recebimento é variável de acordo com a escola. Há escolas que optam pela assinatura desse documento a cada entrega. Outras, porém, exigem a assinatura do termo no ato do pagamento da nota. O pagamento, por sua vez, é realizado mediante emissão individual da nota fiscal (bloco do produtor rural).

Assim como em Altamira e em Brasil Novo, as compras de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar fornecida nas escolas municipais têm sido organizadas pelo Setor de Alimentação Escolar e pelo Setor de Compras da Secretaria Municipal de Administração. A equipe do primeiro setor citado é responsável pela elaboração do cardápio, articulação com os agricultores, recepção e distribuição dos produtos e pelo controle da entrega. Enquanto isso, os funcionários do Setor de Compras e Licitações elaboram a chamada pública semestralmente.

Além desses setores, os demais departamentos da prefeitura e instituições envolvidas no processo são a Secretaria Municipal de Saúde - SMS, Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária - SMAP, STR, EMATER Regional, Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário - COMAGRO e CAE. No entanto, é a equipe que coordena o Programa na SMED quem planeja, na esfera governamental, as ações referentes à compra da Agricultura Familiar. A nutricionista responsável pela elaboração do cardápio foi contratada pelo gestor público municipal em 1999.

Quando foi publicada a Lei Federal nº 11.947/2009, a equipe que coordena a Alimentação Escolar da SMED participou de reuniões a fim de conhecer o processo da compra e venda da Agricultura Familiar. A partir de então, organizaram reuniões de estudo envolvendo funcionários da Prefeitura e agricultores do município para conhecerem melhor a Lei. Foram realizadas também reuniões envolvendo membros da diretoria do STR de Cachoeira do Sul, técnicos da EMATER e da SMAP com o objetivo de articularem o início do processo de compras. A equipe vinculada ao Setor de Alimentação Escolar participou de

encontros promovidos pelo CECANE - SUL e pela EMATER Regional em parceria com a Cooperativa Regional de Agricultores Familiares de Santa Cruz do Sul - ECOVALE.

Em 2013 foram feitas três Chamadas Públicas. O processo de elaboração desse instrumento compreendeu o contato prévio com os fornecedores (cooperativas e associação) para posterior elaboração do cardápio e da Chamada Pública. Na situação das compras feitas dos agricultores vinculados à associação, a supervisora do Setor de Alimentação Escolar encaminha correspondência para a associação solicitando o mapeamento dos gêneros alimentícios disponíveis para o período de modo que haja a inclusão destes nos cardápios. Após o recebimento das informações solicitadas, o Setor de Alimentação Escolar solicita aos técnicos da EMATER e da Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária que preencham a Tabela de Preços de Referência a qual é encaminhada posteriormente ao Setor de Licitações da Prefeitura para compor o edital de chamada pública.

Os agentes do STR, junto com algumas lideranças da associação e recentemente com um técnico da EMATER, acompanham o processo de elaboração da Chamada Pública municipal. Desde 2013, as diretorias do sindicato e da associação têm participado da elaboração da lista de produtos a ser demandados no edital, observando se há incongruências nos pedidos demandados nas Chamadas Públicas e no edital de licitação. Esses agentes verificam se há produtos contidos na licitação que deveriam constar na Chamada Pública, de modo a contestar possíveis favorecimentos a outros grupos de fornecedores e a ampliar as oportunidades de fornecimento da associação. A inclusão ou exclusão de produtos têm sido negociadas à medida que os representantes dos agricultores (seja do STR ou da associação) têm reivindicado mudanças na lista de produtos demandados e nas exigências contidas nas chamadas. Apesar da insistência e das sugestões e pressões feitas pelas representações dos agricultores, ainda há incongruências na demanda da prefeitura, tal como apontado no relato a seguir:

[...] Só que a gente fica muito triste. Assim, a gente pegou a Chamada Pública do município e aí eles pedem coisas dos agricultores familiares [...], salsicha na chamada pública pra agricultores familiares? O arroz que eles sabem que a gente não tem aqui ainda, muita coisa, assim como milho verde em conserva, ervilha em conserva, porque não *in natura*? Uma coisa tão saudável tu pegar ervilha ali e debulhar e fazer um arroz com ervilha ou uma sopa, ou fazer uma coisa com a ervilha fresquinha, quem conserva tudo industrializado as coisas né. Então aí eu peguei, a gente pegou e agora saiu a outra licitação que é o pregão eletrônico para comprar os outros 70%, né! Que 30% eles estão comprando livre de Cachoeira e aí fiquei tão triste ontem quando pediram um pingão de alface [na chamada pública] e agora eles estão pedindo um horror de alface, um horror de tomate, cebolas estão pedindo um monte de coisas que é da Agricultura Familiar que eles poderiam ter pedido na chamada pública e estão pedindo fora da chamada pública. O porquê de bolachinhas de tudo que é tipo eles estavam pedindo [na licitação] sendo que tem o

que não é de Cachoeira, era de Candelária, mas que poderiam estar comprando da AF, sabe? [...] porque a mandioca com casca? A gente tem uma agroindústria que está entregando, embalando a vácuo. Eles pediram só essa descascada na chamada pública dos agricultores e agora no pregão eletrônico eles pediram mandioca com casca, pediram batata-doce, por isso que eu acho que alguma coisa tem por trás disso [...], tem um mini mercado que entrega a batata e a mandioca (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013).

Um dos técnicos da EMATER, escritório local de Cachoeira do Sul, tem contribuído no processo de compra e venda, auxiliando o grupo a organizar a produção agrícola. Sua assessoria ocorre através de auxílio no planejamento do fornecimento de produtos, bem como no debate junto aos gestores públicos sobre o potencial produtivo do município. Suas contribuições têm somado às ações do sindicato nos debates sobre o fortalecimento do grupo e para barganhar a ampliação do número de produtos fornecidos.

O Setor de Alimentação Escolar organiza os cronogramas de entrega de cada fornecedor de acordo com as Notas de Empenho e encaminha à associação e às cooperativas para que possam se organizar para cumprir os cronogramas. Os funcionários da Prefeitura realizam a distribuição dos gêneros alimentícios das escolas localizadas na zona rural e os fornecedores entregam os gêneros das escolas na zona urbana.

Em 2011, primeiro ano de venda do grupo através da associação, os produtos adquiridos localmente eram fornecidos por seis agricultores que também forneciam produtos para as escolas estaduais. Os produtos comprados foram milho verde, tubérculos (aipim/macaxeira e batata doce) e hortaliças (couve manteiga, salsa e cebolinha, tempero verde, beterraba, cenoura e repolho).

A cada ano, a lista de produtos vem aumentando, assim como o número de membros do grupo. No ano de 2013, os gestores públicos municipais contabilizavam que 16 dos agricultores fornecedores eram afiliados à associação do município. Em 2014 havia cerca de 50 agricultores afiliados ao grupo fornecedor, mas nem todos estavam associados à associação. Isso é explicado pelo fato de alguns optarem por fornecer produtos apenas para as escolas estaduais cuja venda é individualizada. De acordo com a diretoria da associação e do STR, o número de agricultores cadastrado é variável a cada semestre, assim como os fornecedores, conforme interesse dos mesmos e disponibilidade de produto para a venda. O STR tem buscado aumentar a quantidade de participantes porque há demanda a ser atendida no município e municípios vizinhos.

A definição de quem vende para qual escola e qual a quantidade é definida conforme são publicadas as chamadas públicas. A cada publicação, a estagiária da associação entra em contato com os agricultores cadastrados que escolhem se querem ou não concorrer.

Geralmente, a escolha das escolas para quem se vai fornecer é feita com base no preço ofertado, distância e flexibilidade para entrega. Em caso de coincidir interesses, há negociação entre os agricultores interessados, sendo feita a divisão de quantidade para que todos sejam contemplados.

Dentre os produtos fornecidos, destacam-se em termos de volume e número de fornecedores as hortaliças, tubérculos e produtos processados. No Quadro 4 a seguir, estão relacionados os produtos fornecidos para o PNAE no primeiro semestre de 2014.

Quadro 4 - Produtos fornecidos pelo grupo fornecedor vinculado ao STR para alimentação escolar em Cachoeira do Sul no primeiro semestre de 2014

GÊNERO	PRODUTOS
Tubérculos	Mandioca; batata doce; batata inglesa; beterraba; cenoura.
Hortaliças	Moranga cabotiá; milho verde; tempero verde (salsa e cebolinha); alface; couve; repolho; couve-flor; brócolis; espinafre; agrião; mostarda; rabanete; rúcula.
Frutas <i>in natura</i>	Maçã; laranja; bergamota; pêssego; morango.
Grãos	Feijão.
Produtos processados	Leite pasteurizado; queijo; bebida láctea; iogurte; suco de uva; mandioca descascada; abóbora descascada; seleta de legumes congelada; <i>chimier</i> de abóbora e frutas (como goiaba, morango, figo, pêssego e uva); frango resfriado; carne de porco resfriada; linguiça; pães diversos; cuca; bolachas diversas;
Outros	Ovo; mel.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de pesquisa de campo (2014).

A ampliação do número e quantidade de produtos fornecidos é reflexo do aumento do número de fornecedores e das mudanças nos sistemas de produção agrícola. As possibilidades de comercialização apresentadas pelo PNAE despertaram interesse e fomentaram os interessados em fornecer produtos para a alimentação escolar em investir em mudanças nos sistemas técnicos.

O investimento na produção de hortaliças por parte de produtores de grãos e de fumo, por exemplo, derivou da certeza de venda para o PNAE. A olericultura mostrou-se como atividade potencial no contexto do interesse dos produtores de fumo em investir em uma atividade que não demandasse tanto esforço físico e a utilização de insumo químico (principalmente agrotóxico). Nesse mesmo interesse, houve ainda produtores de fumo que investiram na criação de aves, fruticultura e em unidade de processamento de frutas, tubérculos e hortaliças. Para esses agricultores, principalmente para os que optaram em substituir o fumo por outras atividades produtivas, a venda para o Estado fortaleceu o interesse em novos investimentos por gerar confiança de que haveria continuidade de comercialização dos produtos.

As principais mudanças ocorridas foram o investimento no cultivo de novas espécies ou no número de animais (no caso dos que trabalham com a produção de aves, suínos e bovinos), a ampliação da área plantada, a opção pela produção orgânica de hortaliças e o investimento em agroindústrias e nas embalagens dos produtos. A diversificação das atividades produtivas é apontada pelos entrevistados como fomento da venda para o PNAE.

Segundo os entrevistados, a maior parte do recurso para investimento no cultivo dos produtos comercializados *in natura* deriva da receita gerada através da venda para alimentação escolar. Por ser uma venda considerada *certa* tem sido possível planejar a aplicação do recurso em atividades produtivas cujo retorno será em médio e longo prazo, a exemplo da aquisição de maquinários, implementos agrícolas, equipamentos e infraestrutura (como instalações, estufas, cercas).

A demanda por produtos processados tem fomentado o investimento dos fornecedores em agroindústria e na agregação de novos fornecedores, inclusive de outros municípios. Até 2013, os produtos processados vendidos ao PNAE eram oriundos de quatro agroindústrias familiares. Em 2014 agricultores de duas agroindústrias situadas em Candelária passaram a integrar o grupo de fornecedores. No Quadro 5 a seguir, são elencados os tipos de agroindústrias cujos produtos são comercializados para o PNAE e sua localização.

Quadro 5 - Agroindústrias envolvidas no fornecimento de produtos para a alimentação escolar

TIPO DE AGROINDÚSTRIA	QT	PRODUTOS PROCESSADOS	MUNICÍPIO
Bebidas e <i>chimier</i>	01	Suco e néctar de uva; <i>chimier</i> diversos (como pêssego, figo e uva).	Cachoeira do Sul
Hortaliça e <i>Chimier</i>	01	Seleta de legumes embalada à vácuo, mandioca descascada embalada à vácuo; <i>Chimier</i> diversos (como pêssego, figo, abóbora).	Novos Cabrais
Laticínio	02	Bebida láctea, queijo, leite pasteurizado, iogurte.	Cachoeira do Sul
Mel	01	Mel.	Cachoeira do Sul
Carne (frango)	01	Frango resfriado (inteiro e cortes).	Cachoeira do Sul
Carne (suína)	01	Cortes suínos resfriados e linguiça.	Novos Cabrais
Panificados	02	Pães, cucas, bolachas diversas.	Candelária

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Segundo os entrevistados, todas as agroindústrias têm autorização dos órgãos de inspeção sanitária e alvará de funcionamento e estão aptas a comercializar os produtos. Com exceção das agroindústrias de carne e mel, a estruturação financeira das demais tem relação

direta com a venda para o PNAE, tendo em vista a certeza da venda. As nove agroindústrias familiares envolvem cerca de 20 fornecedores cadastrados no grupo.

A receita gerada pela venda ao PNAE por DAP é variada, conforme os tipos de produtos fornecidos. Na avaliação dos dirigentes do STR, da assessora da associação e dos fornecedores, os fornecedores de produtos processados são os que conseguem alcançar o valor de R\$ 20.000,00 DAP/ano. O beneficiamento gera valor agregado que eleva o preço dos produtos, principalmente hortaliças e frutas.

Cabe destacar que apesar da importância do PNAE na composição da renda das famílias, esse programa não é o único canal de venda acessado pelos fornecedores. Além de venderem para as escolas, os agricultores comercializam seus produtos para supermercados, mercados de bairros, feiras e no mercado informal.

Um aspecto importante na conformação desse grupo é o laço de parentesco entre sócios. Na lista de associados há irmãos, pais e filhos, noras e sogras, esposo e esposa, primos. À medida que a venda para as escolas do estado e prefeitura foi se apresentando como possível, havendo ampliação da demanda e da possibilidade de comercializar maior quantidade e variedade de produtos, mais integrantes das famílias interessaram-se em vender para o mercado institucional.

Devido ao limite legal do valor a ser vendido anualmente por DAP, alguns agricultores adotaram a estratégia de afiliar os membros da família à associação e de se efetuar contratos de arrendamento, frente à necessidade de desmembramento das DAP's, para que o valor comercializado pudesse ser ampliado.

Ao longo do tempo, outros programas governamentais além do PNAE influenciaram a organização social e produtiva dos agricultores fornecedores. Através do colegiado territorial do Território Rural Centro, do qual o município de Cachoeira do Sul faz parte, o STR e a associação têm conquistado recursos financeiros para serem investidos nos estabelecimentos agrícolas.

As mudanças nos governos estadual em 2010 e municipal em 2012, ambos afiliados ao PT, refletiram em mudanças no processo de inserção dos agricultores no PNAE. Na gestão de 2010 a 2014, no governo de Tarso Genro, foram implementados programas governamentais de apoio à Agricultura Familiar que fomentaram investimentos nos estabelecimentos agrícolas, principalmente no processamento de produtos. Os financiamentos através do Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais – FEAPER, e o recurso financeiro oriundo desse fundo investido no Programa de Apoio às Agroindústrias,

através de um conjunto de ações, possibilitaram aos interessados ampliar/modificar suas unidades de processamento, investimento em maquinários, instalações e ampliação da área plantada, bem como a ampliação dos canais de venda.

Com a eleição do candidato afiliado ao PT ao cargo de prefeito, os agentes da EMATER, da prefeitura e do STR passaram a estreitar o diálogo, fazendo reuniões constantes. A participação no STR foi definidora da organização do grupo informal e em sua posterior formalização através da criação da associação. Ao tomar conhecimento da oportunidade de venda, compreendida pela liderança também como direito, sua ação voltou-se para mapear possíveis fornecedores e atrair interessados para fornecerem produtos tanto para as escolas municipais quanto para as escolas estaduais. Nesse processo, o STR tornou-se a entidade articuladora que mediou o contato e as negociações entre agentes da prefeitura, diretores de escolas municipais e membros da associação.

Alguns aspectos da estrutura organizacional do processo favoreceram o fornecimento, tais como o fato de no quadro de recursos humanos do sindicato haver um técnico em agropecuária que presta assessoria técnica aos afiliados e de ter sido contratada pela prefeitura uma estagiária que assessora a associação. O técnico do STR foi contratado em 2012 e sua atuação é voltada principalmente para assistência técnica aos fornecedores do PNAE. Ele mapeou os membros do grupo, fez o levantamento dos produtos a serem ofertados para informar aos gestores públicos e os auxilia no planejamento das atividades para que consigam fornecer a quantidade contratada. Segundo a Liderança D (2013), a contratação desse profissional tem contribuído na organização do grupo fornecedor:

[...] uma inovação que a gente que tem aqui agora é um técnico em agropecuária formado na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS que está aqui conosco. Tá nos dando uma mão muito grande nisso aí, indo lá visitar eles, ouvindo qual as necessidades deles, né? [...] é contratado pelo sindicato, porque o pessoal começou a se queixar muito da EMATER aqui [...]. A demanda era grande, a gente acabou contratando e só que a gente tá ganhando, que ele não tá quase dando conta, e os nossos planos futuros é de aumentar nosso quadro técnico, contratar mais uma pessoa para ajudar ele porque a gente viu que a demanda é grande. A gente está dando preferência mais para quem é associado nosso e para o pessoal do PNAE. Esses aí, sim, é prioridade, né! Independentes se são sócios ou não, porque daí se formaram uma associação, e a gente está procurando priorizar aqueles que vem e se associaram na associação. (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013).

Em 2011, a partir da demanda do STR, a prefeitura cedeu à associação uma estagiária para auxiliar na organização da documentação necessária para o fornecimento (documentos tanto da associação quanto dos associados). Essa estagiária se estabeleceu em uma sala no

prédio do STR e dava suporte aos fornecedores no que concernia a informações sobre chamadas públicas, elaboração de projetos de venda, apresentação, organização de documentos e demandas das escolas. Segundo avaliação dos diretores do sindicato, sua atuação foi fundamental no processo de organização burocrática da associação e do processo de venda.

O processo é feito todo por aqui, a gente é a entidade articuladora, tem uma menina ali que agora ela está cedida. No início, a prefeitura nos cedeu uma estagiária para nos auxiliar aqui, porque no início quem começou, era eu que fazia tudo [...] só que chegou num ponto que começou a acumular muita coisa para mim, porque não era só o PNAE [...]. Daí a gente pediu pra prefeitura nos ceder uma estagiária para ajudar, já que a maior parte da papelada do estado era mais tranquila, mas a prefeitura era muita documentação, era muita papelada. Então a prefeitura nos cedeu só que terminou o estágio dela, prefeitura tirou e não nos cedeu mais e aí a gente resolveu contratar ela. A gente contratou ela aqui, só para cuidar disso. (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013, grifo nosso).

No início de 2013 a estagiária pediu demissão para assumir um cargo de assessoria da vice-prefeita recém-empossada no cargo, e a Prefeitura cedeu uma nova estagiária para ocupar sua função. Para os entrevistados, essa assessoria tem sido importante na estruturação do grupo, uma vez que viabiliza a centralização das informações sobre a burocracia e sobre a demanda em uma pessoa de referência.

Outro fator de destaque é a participação do STR no Conselho Municipal de Desenvolvimento Agropecuário. A entidade ocupa uma cadeira no conselho, favorecendo o aumento do poder de barganha da associação e dos agricultores familiares no acesso a recursos de políticas públicas, incluindo a venda para o PNAE. Quando questões referentes ao PNAE são discutidas entre os conselheiros, fortalece a pressão sobre a gestão municipal.

Segundo as nutricionistas do município, os principais problemas enfrentados pela Prefeitura no primeiro ano de aquisição dos produtos dos agricultores foram: a desconfiança dos fornecedores quanto ao pagamento, a logística para entrega dos produtos, a produção insuficiente para atender à demanda, a pouca diversidade de alimentos, em especial frutas, e o fato dos agricultores do município não estarem organizados em cooperativa.

Com vistas a solucionar os problemas, a equipe do Setor de Alimentação Escolar organizou reuniões para esclarecer aos agricultores o objetivo e funcionamento do PNAE, palestras sobre a importância da diversidade, qualidade e quantidade na produção dos alimentos. Junto ao STR estimulou a criação da associação, tendo em vista que naquela época a Prefeitura só podia realizar a compra de produtos através de grupos formais (associações ou cooperativas) em função do valor recebido do FNDE.

Na avaliação dos diretores e coordenadores de escolas estaduais entrevistados, os produtos da Agricultura Familiar são mais caros que os dos supermercados, o que onera o custo na aquisição de alimentação escolar. Esse fato tem sido gerador de dilema na gestão pública, uma vez que devido o baixo valor do recurso recebido, é preciso optar entre quantidade e qualidade. “Eu não posso deixar de comprar mais merenda para comprar da Agricultura Familiar”, justifica uma coordenadora responsável pela compra de alimentação escolar em escola estadual.

Segundo entrevistados, as escolas que recebem recurso do programa Mais Educação proporcionam melhor alimentação para os alunos porque o recurso financeiro recebido do FNDE para esse fim é maior. Na avaliação dos fornecedores, a gestão escolarizada facilita o fornecimento de produtos, uma vez que a venda é individualizada e as negociações são feitas em cada escola. A partir da experiência com as escolas estaduais, os membros da associação em parceria com técnicos da EMATER, com dirigentes e técnicos do sindicato pleitearam junto ao Prefeito alterações na gestão do recurso do PNAE. Para a Liderança D (2013), é melhor fornecer para as escolas estaduais:

Porque elas são individuais, até hoje é assim, e tanto que o município tá tentando fazer isso aí também: cada escola comprar a sua merenda que daí vai ficar mais fácil também. Porque hoje o município compra, os agricultores entregam tudo aqui na cidade e aí eles [os funcionários da Prefeitura] distribuem nas escolas rurais e eles [os fornecedores] não acham correto. Vamos supor assim, eu sou agricultora, faço parte do programa, moro lá no Bosque, minha localidade é o Bosque, e tem uma escola municipal lá pertinho da minha casa, mas aí eu vou vir com as minhas hortaliças eu vou trazer aqui pra Cachoeira entregar na prefeitura. A prefeitura não vai voltar naquele mesmo dia, às vezes leva até dois dias, aí tu imagina como essa alface vai chegar de volta lá na escola. Sendo que o agricultor poderia entregar direto lá. Mas eles (gestores públicos municipais) não deixam. Os agricultores só entregam direto nas escolas aqui dentro da sede do município. [...] eu passo o dia entregando nas escolas aqui dentro da sede, mas nas escolas do interior, que deveria ser o contrário, não sei se é alguma lei deles ou porque, e a gente vai ter que questionar uma hora isso com o prefeito pra ver o porquê disso. (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013).

Apesar de avaliarem como positivo o formato de venda para as escolas estaduais, as queixas dos fornecedores dizem respeito à logística de entrega dos produtos, principalmente para as escolas municipais. Para eles, a maior dificuldade tem sido investir tempo no deslocamento para entregar os produtos nas escolas da cidade. De acordo com a Liderança E (2014), “[...] a maior dificuldade é entregar de escola em escola, que aí o nosso lucro diminui bastante para essa despesa. É a entrega, além de a gente perder, assim a gente perde tempo para gente entregar nas escolas e na escola é demorado”. A organização da entrega foi assim feita após uma primeira tentativa da Prefeitura em centralizar a distribuição. No entanto, a

infraestrutura da qual dispunha tornou a centralização inviável, tal como relatado pela Liderança E:

A gente entregava no começo, né? Eram as primeiras entregas e eram entregue no depósito da prefeitura. Só que aumentou a quantidade de verduras, de produtos e aí eles começaram a não ter espaço e o depósito começou a ficar muito pequeno e apertado. O depósito da Prefeitura é pequeno, não tinha espaço e eles não tinham como entregar. Não venciam entregar todos os produtos, daí eles ficaram entregando nas escolas do interior e a gente dentro da cidade. As do interior não vale à pena a gente ir lá né, é uma longe da outra sabe? (LIDERANÇA E, Cachoeira do Sul, 2014).

Para os que fornecem produtos perecíveis e sazonais, que não podem ser estocados, enfrentam o problema de armazenamento e de não participação nas chamadas públicas durante todo o ano:

A fruta é sazonal e nós temos ela no período de novembro e dezembro e já é fora de período escolar, né? Só que agora tem o PAA, que a gente pode acessar, o Mesa Brasil fez proposta para a associação participar junto porque aí a gente vende para a CEASA. Porque eles buscam produtos na CEASA, mas a gente vai, se conseguir acessar, a gente vai vender para o PAA, mas eles querem aqui em Cachoeira para o Mesa Brasil. (FORNECEDOR 13, Cachoeira do Sul, 2014).

Os diretores do STR e o técnico da EMATER local contestam a avaliação dos gestores públicos quanto à diversificação dos produtos a serem fornecidos, uma vez que as compras feitas pela prefeitura não contemplam todos os produtos produzidos pelos associados. Os agricultores vinculados à associação do município produzem frutas, hortaliças, frango em granja e produtos processados (laticínios, sucos e hortaliças processadas e empacotadas a vácuo), mas os gestores públicos não elaboravam o cardápio a partir do diálogo com os agricultores. Ao longo dos debates coletivos envolvendo gestores públicos, representações da Agricultura Familiar e técnicos da EMATER, tem se conseguido ampliar o número de produtos contidos nas Chamadas Públicas.

Na avaliação dos diretores do STR um dos desafios tem sido a aceitação da compra por parte de professores e merendeiras. Segundo os entrevistados, esses atores consideram que a aquisição de produtos da AF tem sido um problema em decorrência de mudanças na formulação do cardápio, na necessidade de tempo para receber os produtos e aumento do trabalho no preparo dos alimentos.

Outra preocupação da direção do STR tem sido a tomada de preço dos produtos pelos gestores das escolas estaduais:

[...] antes o estado era assim: a EMATER e a Secretaria de Agricultura faziam uma tomada de preço e as escolas estaduais estavam se baseando por aquela. Agora não,

agora eles não podem. Agora cada escola tem que ir em três mercados fazer uma tomada de preço e botar mais ou menos o preço. Só que está dando muita diferença. Vamos supor, deixa eu te dar um exemplo do leite. Eles estavam vendendo o leite a R\$ 1,67, R\$ 1,70 por aí, teve uma escola que saiu a R\$ 2,67 o preço médio. Outra coisa que deu bem também a seleta de legumes. Ele vende a R\$ 4,80 se não me engano, não sei se é uma embalagem de meio quilo e teve escolas que deu R\$ 7,80 a média. E aí eu disse assim: “não sei se isso aí vai dar alguma coisa lá na frente”. [...] E agora como é que eu faço? Eu disse: “não, a escola fez a média, mas tem que entregar lá o R\$ 7,80, mas o senhor está entregando hoje a R\$ 4,80. Bota ali R\$ 5,00, R\$ 5,10, mas não o valor que eu não sei o porquê disso”. Aonde é que eles estão pegando esses preços ou se eles estão mais ou menos eu não sei como é que tá sendo feito isso e como é que tá sendo o controle disso. (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013).

As discordâncias na compreensão do processo de tomada de preço, assim como na listagem de produtos solicitados nas Chamadas Públicas, e os problemas na logística de entrega têm sido temas de debates entre fornecedores, parceiros e gestores públicos. Até a finalização da pesquisa de campo, as reuniões do grupo eram promovidas por diretores e secretários do STR sempre que havia necessidade de debater algum problema, demanda ou mudanças no fornecimento. O processo de venda é dinâmico e está sempre em alteração. O funcionamento está em construção, uma vez que os atores envolvidos têm testado, ao longo do tempo, novas possibilidades de organização do grupo em busca da melhor forma de funcionar. À medida que se testam novas práticas de organização coletiva e de logística de entrega, ajustes são feitos.

Os ajustes e as novas práticas são frutos de negociações entre os agentes da Prefeitura, das escolas estaduais, do STR, da EMATER e membros da associação. Nesse processo de negociação, os agentes do STR são interlocutores que negociam as mudanças junto à Prefeitura municipal e às escolas estaduais. Assumindo o papel de mediar conflitos entre fornecedores e gestores públicos, os dirigentes do sindicato têm atuado em diversas etapas do processo de compra e venda:

[...] Sempre surge alguns probleminhas e a gente chama, conversa. Agora essa semana mesmo, eu recebi, não foi denúncia, mas o conselho da alimentação me colocou que têm alguns agricultores que estão entregando, assim com as caixas meio sujas. Porque eles trazem [os produtos] dentro de umas caixas plásticas, então para fazer melhor higienização das caixas para ir um produto com qualidade. [...] Aí já teve uma turma aqui antes de ontem já falei “olha a gente vai marcar uma reunião com todos, mas já vou alertando vocês e assim oh! o sindicato não é um órgão fiscalizador ele é articulador, mas nós vamos ir lá fiscalizar” [...]. Eu disse assim porque como a gente está defendendo que eles comprem de você, compra que o município/estado comprem de vocês o produto da agricultura, vocês também tem que apresentar as coisas direitinho, né? [...]. (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013).

Os dirigentes do sindicato ressaltam a relação dialógica estabelecida com os membros da associação, tal como observado no relato a seguir: “[...] acho que com diálogo a gente se reunindo, conversando, acredito que a gente vai conseguir melhorar cada vez mais aqui, principalmente essa participação dos agricultores. Estão vindo participar mais. Também a gente chama, a gente tem reunido eles aqui” (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013).

Na visão dos fornecedores, a venda para o PNAE tem gerado receita significativa. Um dos motivos para seguirem fornecendo é a estabilidade do preço propiciada pelo contrato:

Porque o preço, ele é o preço final do mercado, né? Tu *negocia* uma vez só o preço, na hora da licitação vem o preço. Tu *ganhou* ou o outro *ganhou* ali, é aquele preço que foi estipulado. E no mercado tu tens que negociar todos os dias, eles se baseiam pela gôndola da CEASA. [...] Então tu está na mão da gondola da CEASA e mais o jogo aqui dos mercados, que não tem fidelidade, mas não é culpa deles, o produtor também não tem fidelidade. O produtor sempre quer vender onde está pagando mais, não dizer que "eu vou vender só para o Tischler ou só para o Supermercado Imec". (FORNECEDOR 13, Cachoeira do Sul, 2014).

Para esse fornecedor, a solução para não perder produtos seria o processamento das frutas. Ele tem buscado recursos externos para investir na instalação de uma agroindústria para produzir *chimier*. Para os que estão investindo em novas atividades, o recurso oriundo do PNAE tem sido utilizado para investimentos do estabelecimento agrícola.

De acordo com o ex-presidente da associação e com a Supervisora do Setor de Alimentação Escolar, a solução prevista para superar os problemas apontados por agricultores, gestores e parceiros tem sido o estímulo à criação de uma cooperativa para que haja o planejamento da produção diversificada de gêneros alimentícios, com o apoio técnico da EMATER e da Secretaria da Agricultura do município. No entanto, não há consenso entre os membros do grupo fornecedor.

Uma das demandas e estratégia para resolver os problemas na logística de entrega dos produtos tem sido a implantação de um centro de distribuição para centralizar a entrega dos produtos a serem comercializados. Alguns membros do grupo e que também são associados à AFRUCA lideram a implementação desse projeto. O centro de distribuição compreende um local onde ficarão armazenados os produtos até sua distribuição, podendo se configurar também como ponto de venda. Segundo eles, isso facilitaria a logística de entrega dos produtos para o mercado institucional e para outros mercados. Para tanto, reivindicaram ao poder público municipal um espaço físico para funcionamento do centro. O espaço cedido está situado no barracão da Feira Livre Municipal e está sendo equipado com recursos derivados de Fontes diversas.

Através de projeto submetido via AFRUCA para o FEAPER, os agricultores conseguiram duas câmaras frias que serão utilizadas para armazenar produtos que necessitam de ambiente com temperatura controlada, tais como frutas, bebidas lácteas e hortaliças. Para os produtos que precisam ser armazenados em temperaturas mais baixas, tais como queijos, leite e embutidos, a estratégia do grupo foi solicitar recursos através da Associação dos Produtores Rurais de Cachoeira do Sul. O grupo conseguiu, através da FEAPER, financiamento no valor de R\$ 54.000,00 para compra de freezers. A Prefeitura Municipal concedeu ainda um caminhão para fazer a distribuição dos produtos, ficando a cargo das associações administrarem o uso.

Para os fornecedores que estão à frente da implementação desse centro, um dos fatores limitantes é a união dos afiliados às associações para investir tempo e recurso para agilizar o início do funcionamento. Além dos aspectos relacionados à infraestrutura, é preciso organizar o funcionamento do centro (gestão, logística, recursos humanos, despesas e etc.).

A perspectiva de futuro do grupo segue na direção de se ampliar o número de escolas atendidas, número de fornecedores, a quantidade e variedade produtos fornecidos. O PAA e o Programa Mesa Brasil estavam sendo debatidos pelos parceiros e fornecedores como possibilidades.

Em vista dessas perspectivas, alguns membros têm defendido a criação de uma cooperativa que favoreça a comercialização dos produtos para além do mercado institucional. O grupo tem se reunido para debater a possibilidade, no entanto, ainda não chegaram a um consenso sobre o melhor momento para fundar a cooperativa e qual sua real necessidade.

A associação tem ampliado sua atuação em nível regional. Em 2014, gestores de escolas do município de Candelária e do município de Agudo haviam enviado chamadas públicas para o STR de modo a fomentar a participação da associação na seleção de projetos de venda. A gestora de uma escola do município de Rio Pardo havia contatado o sindicato para verificar a lista de produtos e o preço, devido ao interesse em publicar Chamada Pública que abrangesse os fornecedores vinculados à associação.

Na trajetória da associação no acesso à política de fornecimento de produtos para o PNAE, cabe destacar a importância do papel dos mediadores na articulação do grupo e no processo de aprendizagem dos gestores públicos, parceiros e agricultores sobre os aspectos burocráticos da operacionalização do Artigo nº 14 da Lei nº 11.947/2009. No entanto, ressalta-se que a operacionalização do processo de compra e venda tem sido influenciada por

conflito entre a oferta e a demanda de produtos e entre interesses dos atores envolvidos no processo.

5 OPORTUNIDADES ACESSADAS E/OU DIREITOS APROPRIADOS? CAMINHOS DIVERSOS E CONTROVERSOS NA POLÍTICA DE FORNECIMENTO DE PRODUTOS DOS AGRICULTORES FAMILIARES PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

[...] Tem caminhão, tem tudo, mas não tem organização (FORNECEDOR 13, Cachoeira do Sul, 2014).

[...] Porque se não houver produção, qual é o programa que vai funcionar? (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2014).

[...] precisa organizar melhor porque a perseguição política é muito grande, e aí são grupos políticos diferentes. Imagina se não deu certo com fulano que é da associação lá que é do mesmo grupo, você imagina outro grupo, então assim, não é fácil. Se eu disser para você que participar do PNAE, que ofertar produto para merenda escolar é fácil, estou mentindo (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2013).

As frases acima, proferidas por entrevistados, referem-se às limitações para constituição de estratégias, de desvios e de conflitos no processo de compra e venda de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar. Como apresentado no capítulo anterior, são múltiplas as formas de acesso dos agricultores familiares ao recurso do PNAE. Também são diversas as estratégias mobilizadas no processo de condução de suas práticas sociais para superar ou contornar as limitações, mesmo que outras sejam criadas.

A partir da compilação dos dados da pesquisa, neste capítulo são analisados os meandros do acesso dos agricultores familiares ao mercado da alimentação escolar. Na primeira subseção são analisadas as estratégias de organização socioprodutiva dos atores para inserção no mercado da alimentação escolar. Em seguida serão discutidos os mecanismos que favorecem e constroem esse acesso de modo a apontar as prerrogativas e os provimentos necessários e mobilizados pelos grupos estudados no processo de compra e venda. Na terceira e última subseção serão apontados os efeitos do usufruto das prerrogativas pelos agricultores familiares na constituição da cidadania.

5.1 IMBRICAÇÕES ENTRE ORGANIZAÇÃO SOCIAL E PRODUÇÃO AGRÍCOLA E OS MEANDROS DO FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A compra de produtos da Agricultura Familiar tem demandado mudanças nos modos de organização social dos agricultores e da produção agrícola (TURPIN, 2008; TRICHES, 2010; FORNAZIER, 2014; AGNE, 2014; DINIZ, 2014). Nas experiências estudadas nesta tese, o processo de compra e venda de produtos para o PAA e para o PNAE tem demandado e

gerado alterações no cotidiano dos agricultores e nas estruturas das entidades/instituições parceiras e dos órgãos públicos. Por outro lado, essas mudanças são favorecidas ou constringidas por fatores internos e externos à organização dos agricultores interessados em participar do processo de compra e venda. As nuances desse contexto serão discutidas a seguir.

5.1.1 A formalização de grupos e a institucionalização da organização social

A necessidade de atender o disposto na legislação para fornecer produtos para as Prefeituras Municipais fomentou os interessados em fornecer produtos para alimentação escolar a se organizarem em grupo formal para concorrer à Chamada Pública. Frente a essa exigência, a estratégia dos agricultores, assessorados por instituições/entidades parceiras, foi reativar ou fundar novas associações para esse propósito.

Em Brasil Novo, o ponto de partida para formalização dos grupos foi a reativação das associações que haviam sido criadas anteriormente com fins distintos. Essa opção é justificada devido a certa praticidade da reativação se comparada à criação de uma nova. Além disso, os membros participantes dos grupos já eram associados às associações que estavam inadimplentes. Na avaliação dos membros da diretoria das associações, essa estratégia facilitou a organização coletiva porque os integrantes já se conheciam anteriormente e haviam vivenciado experiências conjuntas.

Em Cachoeira do Sul, o grupo que inicialmente começou a vender produtos para a alimentação escolar das escolas estaduais necessitou criar uma nova associação para ampliarem a venda para a Prefeitura Municipal, uma vez que a outra associação aos quais seus membros eram afiliados não possuía DAP Jurídica. Além desse fator, a decisão de criar uma nova associação derivou do interesse de ampliar o número de agricultores fornecedores de modo a atender a demanda das escolas. Nesse ponto, a perspectiva das lideranças do STR em ampliar o número de beneficiários do PNAE no município foi preponderante para que mais integrantes fossem integrados ao grupo fornecedor mesmo sem se tornarem sócios.

Vale ressaltar que as ações desse STR abarcam o grupo fornecedor de produtos para a alimentação das escolas municipais e estaduais, incluindo fornecedores associados à APRCS e não associados (em menor número). Os fornecedores não associados à APRCS são os que entregam produtos somente para as escolas estaduais e há pouco tempo. À medida que o agricultor se estabelece enquanto fornecedor, sua afiliação à associação é cobrada pelos

afiliados. Assim como evidenciado na situação da APRCS, Deves, Rambo e Filippi (2010) observaram que a implementação dos mercados institucionais ampliou o número de afiliados ao grupo formal local - no caso estudado por esses autores, a cooperativa.

Embora acabem cedendo à pressão estatal e dos parceiros acerca da formalização do grupo, há divergências internas a respeito da real necessidade de afiliação à associação. Para alguns membros, a formalização dos fornecedores (via associação ou cooperativa) é vista como importante instrumento de fortalecimento do grupo por repercutir em benefícios individuais através da busca coletiva.

Para outros, a venda individualizada tem a vantagem de dar liberdade para os fornecedores fazerem a negociação da venda a seu modo, além de não demandar investimento financeiro para o pagamento de taxas administrativas e outras despesas referentes ao funcionamento da associação, bem como de investir tempo para participação em reuniões. Nessa perspectiva, a autonomia dos fornecedores na gestão das atividades produtivas e na comercialização parece ser elemento-chave na separação que fazem entre ações apropriadas para ocorrer no plano individual e no plano coletivo.

No processo de formalização dos grupos pré-existentes, as ações contidas nas estratégias utilizadas por seus membros expressam a mobilização tanto da identidade integradora quanto da identidade recurso. Em consonância à leitura de Dubet (1994), a conformação das associações ocorre no âmbito da justaposição entre sistema de integração, sistema de competição e sistema cultural. Tanto nos grupos de Brasil Novo quanto na situação estudada em Cachoeira do Sul, a estratégia de iniciar o grupo de fornecedores a partir da interação entre pessoas que já haviam tido alguma experiência anterior conjunta de trabalho ou que mantinham algum tipo de relação pessoal favoreceu a integração entre os indivíduos, tendo sido aportada numa lógica de favorecimento da socialização e da unidade entre os integrantes do grupo.

Além do aspecto da confiança e de familiaridade entre os pares, o entendimento de que se pode melhor direcionar os interesses individuais no plano coletivo quando já se conhece ou se tem algum tipo de afinidade ou aspectos culturais semelhantes entre os membros do grupo, refletiu em estratégias de redução da competição interna e de amenização de possíveis conflitos.

Dessa forma, a lógica da estratégia orientadora do acesso à PNAE é conformada pela integração entre pessoas que se reconheciam como afiliados a um grupo (mesmo que informal), fosse por relações pessoais ou por interesse comum. Além dessa identidade

integradora ser também identidade recurso por ser mobilizada para determinado fim, a constituição dos “grupos do PNAE” ocorre em um contexto de relações de competição onde concorrência, poder e bloqueamentos contra abertura (DUBET, 1994) são-lhes peculiares.

Ainda sobre esse aspecto, cabe ressaltar que as avaliações dos membros dos grupos sobre a necessidade da formalização ou não para fornecer derivam das experiências sociais (DUBET, 1994) vivenciadas anteriormente. Para alguns, a experiências coletivas formais anteriores geraram resultados negativos, tais como desvio de verba da associação e/ou cooperativa por parte de membros da direção, direcionamento dos benefícios adquiridos em nome da associação e/ou cooperativa para determinados membros - que compunham a *panelinha* - e uso político-partidário da entidade.

Tais experiências negativas geraram desconfiança em relação às *benesses* coletivas prometidas nos discursos dos que levantam a bandeira do cooperativismo⁵⁸. Para outros, os ônus pagos para manter o grupo *unido* através da associação são compensados pelos benefícios conquistados, tal como relatado por um dos fornecedores: “[...] porque nós queremos vender! Nós não estamos fazendo isso porque morremos de paixão, mas porque queremos vender. E a chave da venda é o grupo” (FORNECEDOR 11, Cachoeira do Sul, 2014). Fazendo ponderações, o Fornecedor 11 (2013) complementa: “[...] o meu medo da cooperativa era entrar um cara mal intencionado que faz um rombo, vai embora e deixa os caras [os sócios] empenhados”.

Embora haja divergências de opiniões acerca da venda individual e da venda coletiva, da necessidade de grupo formal ou de grupo informal, a possibilidade de vender produtos para a Prefeitura tem, por um lado, reativado e fortalecido grupos já existentes, e por outro, representa incremento na formação de novos grupos ou ainda, a participação associativa de mais agricultores. Na compreensão de alguns gestores um dos objetivos da nova lei é promover a organização dos agricultores através de cooperativas. “Se criou um mecanismos específico, não sei se cumpre o objetivo que é o de eles passarem a produzir e vender para o Estado” (GESTOR G, Cachoeira do Sul, 2014).

Principalmente em Cachoeira do Sul, as mudanças na organização sociopolítica dos agricultores, iniciada na mobilização de pares para o fornecimento dos produtos, repercutiram

⁵⁸ Em uma das reuniões da APRCS das quais participei, pude presenciar a reflexão de membros da diretoria da associação sobre o trabalho coletivo e os rumos do grupo. A pauta era a aplicação do recurso do FEAPER e o diálogo enveredou para os desafios para a execução dos planos. Um dos membros- defensor do cooperativismo- lembrou que “há gente que não reconhece o esforço do grupo”. Outro membro retrucou dizendo que “tem coisas que vão acontecendo e que fazem as pessoas terem medo de se envolver em coisas do grupo”. Esse fornecedor citou algumas experiências frustrantes que tivera em outras cooperativas.

em alterações nas formas de sociabilidade e de participação política dos mesmos. Essas alterações são percebidas na afiliação dos mesmos em entidades representativas; na interação com outros atores; na participação em espaços de negociações (reuniões) e em qualificação profissional (cursos / treinamentos / palestras / seminários). Em relação aos grupos do Brasil Novo, essas mudanças foram mais brandas, uma vez que a reativação das associações não motivou ingressos diretos de novos integrantes aos grupos. Ao contrário, contribuiu para fortalecer grupos informalmente existentes, manifestando o modo de organização social local.

Embora de formas diferentes, a oportunidade de venda gerada a partir do PNAE- e do PAA - tem promovido, por um lado, mudanças na organização social dos agricultores familiares envolvidos no processo de compra e venda. Por outro, (re)formalização de grupos pré-existentes. Semelhante a esse resultado, em estudo realizado no estado do Paraná, Diniz (2014, p. 80) constatou que

“[...] o PNAE fomentou a retomada das atividades da associação que se encontrava estagnada desde sua desestruturação com a entrada do mercado local (MIG).” Em vistas dessa constatação, a autora considera que “a nova Lei foi um catalisador de reordenamento social e produtivo no município da Lapa” (DINIZ, 2014, p. 80).

Em estudo anterior, Turpin (2008) já observara que a implementação do PNAE fomentou a organização formal de agricultores familiares nos municípios brasileiros e fortaleceu cooperativas já existentes.

A comercialização de produtos da Agricultura Familiar para os programas de aquisição de alimentos também alterou a dinâmica das entidades parceiras e das instituições públicas. Com os sindicatos assumindo o papel de entidade articuladora do processo, houve ampliação das ações até então demandas pelos sócios. Foi necessário a diretoria dos sindicatos reorganizar a distribuição de tarefas entre os dirigentes para que pudessem articular o processo de compra e venda, além de ter que atender outras diversas demandas, tal como relatou a Liderança B (Brasil Novo, 2013):

[...] O desafio aqui era grande. Nós tínhamos que sair, deixar só dois aqui no sindicato e correr porque tinha que entregar [os produtos]. Porque a prefeitura, a secretaria tem dia para entregar essas merendas nas escolas que vai para as vicinais. Lá na 15 a gente deixava lá mesmo com os produtores de lá, mas nas outras escolas tinham que entregar aqui, que daqui faziam a distribuição e eles [os gestores] não querem saber se está chovendo, se o agricultor não está em casa, se hoje não tem carro para buscar. Tu tens que entregar tua parte, entregar lá na SEMED, né? Ocorra o que ocorrer. Então assim, é uma dificuldade muito grande você cumprir, como o grupo político da forma que está hoje, é muito complicado.

Em Cachoeira do Sul, foram realizadas mudanças no quadro de recursos humanos do STR através da contratação de um técnico para prestar assistência técnica aos membros do grupo e de uma estagiária para assessorá-los em relação às demandas das escolas e documentação referente ao processo. Além disso, a direção tem participado consecutivamente de reuniões específicas sobre o tema com representantes da Prefeitura Municipal e no COMAGRO, mediando as negociações entre gestores públicos e fornecedores.

Na EMATER, os técnicos interessados em participar do processo e atender à demanda posta pelos gestores e pelos agricultores, redirecionaram suas ações para a Agricultura Familiar, focando em estudos e assistência técnica no tema da organização produtiva. A participação dos extensionistas nesse processo também aproximou o órgão de outros com os quais mantinham relações débeis ou inexistentes, como é o caso da Prefeitura Municipal, principalmente com os funcionários do Setor de Alimentação Escolar, dos membros do CAE.

Nas escolas estaduais e municipais, a obrigatoriedade da compra demandou reorganização dos responsáveis pelas compras para elaboração da Chamada Pública e dos funcionários das escolas para o recebimento dos produtos. Nas Prefeituras, a entrega dos produtos demandou ainda reorganização da logística de transporte para a distribuição dos produtos do ponto de recebimento para as escolas. Também aumentou a demanda para os maquinários e equipamentos da Secretaria de Agricultura e para a assistência técnica, principalmente sobre as boas práticas de manipulação de alimentos. Em Cachoeira do Sul, os gestores públicos municipais investiram na contratação de mais uma nutricionista para o SEMAE, na compra de gêneros alimentícios de cooperativas e na qualificação dos integrantes da equipe da Alimentação Escolar. Baccarin e colaboradores (2012) também verificaram que a operacionalização da compra da Agricultura Familiar para a alimentação escolar alterou a rotina de compras da gestão pública municipal e estadual, demandando modificações no setor de compras e licitações.

Assim como verificaram esses autores, as modificações ocorridas no âmbito da gestão pública, principalmente nos setores de alimentação escolar e de compras e licitações têm relação direta com as exigências legais. As normativas dispostas na legislação configuram uma inovação na efetuação das compras públicas, o que demandou de agricultores, gestores públicos e parceiros adequações que possibilitassem operacionalizar a compra e a venda dos produtos. Grisa et al. (2011) analisaram que, na situação do PAA, a interação entre Estado, sociedade civil e mercado em nível municipal, regional ou nacional, ocorre à medida que a execução do programa requer o diálogo entre distintos atores.

Essas reconfigurações demonstram que a compra estatal de produtos da Agricultura Familiar fomenta, ao mesmo tempo em que deriva, a interação entre os agentes sociais. Tal interação molda processos circulares de coevolução dos agentes e das relações que conformam arranjos sociais que ao serem modificados geram novos arranjos. Assim como mostram, mesmo em proporções e contexto diferentes, os resultados contidos nos artigos da coletânea organizada por Tonneau e Sabourin (2007), as ações estatais voltadas para a AF promovem a interação entre políticas públicas e dinâmicas locais. Tal como apontam os estudos de Turpin (2008), Triches (2010) e Agne (2014), as mudanças e adaptações no âmbito das unidades de produção familiar, de suas entidades de representações políticas e dos órgãos públicos, nas mais diversas dimensões, apontam para a reorganização das estruturas sociais que conformam a dinâmica local. Todavia, é importante considerar que por vezes essa reorganização (muitas vezes propulsionada através da formalização de grupos) corrobora para fortalecer arranjos sociais pré-existentes.

5.1.2 A forma oficial e a *forma social* de inserção dos produtos da Agricultura Familiar na alimentação escolar

Além da conformação de associações e participação no processo seletivo dos projetos de venda, aparentemente há outros canais que conduzem ao acesso ao mercado institucional. O percurso para se acessar ao recurso da política é feito a partir de diferentes caminhos, distintos das possibilidades oficialmente definidas (individual, grupo formal ou informal) e dos critérios de seleção apresentados nas normativas do programa. No universo estudado parece haver quatro situações de comercialização dos produtos através do PNAE:

- a) venda direta ao programa através da participação oficial no grupo fornecedor: o fornecedor dos produtos está afiliado ao grupo e seu nome - e DAP - constam no projeto de venda;
- b) venda direta ao programa através da participação não oficial no grupo fornecedor: o nome do fornecedor não consta no projeto de venda (podendo ser ou não ser afiliado formalmente ao grupo) e a venda é feita através do nome - e da DAP - de outro membro do grupo;
- c) venda indireta através do fornecimento de produtos a pessoas que são formalizadas no grupo: o agricultor vende produtos ao fornecedor oficial que revende como se fosse seu;

- d) venda direta à gestão pública sem cadastro no programa: o fornecedor vende o produto direto ao gestor público sem seguir as normativas previstas na Resolução nº 26/2013.

As situações elencadas acima sugerem que o número de beneficiários do PNAE pode ser maior do que o contabilizado nas estatísticas governamentais. Embora por caminhos não demarcados nas normativas, os percursos trilhados pelos agricultores familiares são frutos de estratégias frente à oportunidade possível de ser usufruída. As razões que os levam a optar por um ou outro caminho estão relacionadas a diversos fatores que foram retratados no capítulo anterior e que serão discutidos ao decorrer deste capítulo.

Considerando os diferentes meios de acesso ao mercado da alimentação escolar, os fornecedores podem ser classificados como fornecedores diretos reconhecidos oficialmente, fornecedores diretos não reconhecidos oficialmente e os fornecedores indiretos. Nesses últimos, há diversas posições ocupadas pelos agricultores que, mesmo enquadrados nas normativas da emissão da DAP, não participam oficialmente dos programas (também não pertencem juridicamente ao grupo fornecedor). Segundo o meio como vendem seus produtos para a alimentação escolar, o fornecedor indireto é aquele que:

- a) vende para o organizador dos produtos nas DAP's;
- b) vende para o agricultor que revende os produtos através do projeto de venda;
- c) vende para o agricultor que utiliza os produtos para complementar sua entrega e cumprir o contrato, pagando o mesmo preço recebido;
- d) vende através da DAP de outro agricultor.

A compra de produtos de outros agricultores é uma ação estratégica de garantia de produtos em quantidade necessária para o cumprimento de contrato. De modo geral, o agricultor, que compra e vende em sua DAP o produto pelo mesmo preço que comprou, utiliza essa estratégia para somar no montante de produtos entregues de modo a se tornar competitivo. Esse tipo de estratégia fora observada por Diniz (2014) ao estudar a experiência de uma associação em Lapa-PR. Na leitura dessa autora, os arranjos para viabilizar o atendimento da demanda são possíveis devido às relações sociais que geram reciprocidade entre os agricultores e entre os grupos formais.

A estratégia de *anexar* agricultores à associação tem o objetivo de garantir a viabilidade da oferta e o cumprimento do contrato de entrega e não necessariamente o intuito

de inserir esses agricultores no mercado da alimentação escolar como fornecedores diretos. Neste sentido, a deliberada sonegação da informação, o não fomento à inserção formalizada de novos membros, corroborou para que a liderança mantivesse a coordenação e o controle da articulação do processo. Logo, o acesso ao recurso da política por parte dos agricultores anexos à associação é considerado legítimo e necessário pela diretoria da associação, mas a obtenção de poder no âmbito das decisões no coletivo não é.

Apesar dos fornecedores “anexos” saberem que o destino final do produto seria a alimentação escolar, ou ainda a venda para a CONAB (através do PAA), para eles a venda era feita para a Liderança A ou para os agricultores afiliados à associação da Liderança A. Nessa situação, a associação fornecedora - através da ação dos seus membros - constitui-se em um intermediário entre o agricultor familiar e o recurso da política pública, assumindo papel do *atravessador*, materializando-se como canal de venda que possibilitou o acesso desses agricultores ao mercado institucional. Então, vista não como direito, mas como oportunidade, a prerrogativa de fornecer produtos para o PNAE- através da associação- é interpretada por esses agricultores como canal de venda cuja abertura pode findar ao passo que mude a gestão municipal ou o articulador.

Além disso, a estratégia de comprar de outros agricultores para suprir a falta de produção própria, assume maior importância à medida que se percebe a possibilidade de obter ganho financeiro a partir da compra de produtos agrícolas de terceiros. Isso ocorre na situação em que a apropriação é substituída pelo oportunismo. Nesse caso, o acesso ao mercado institucional não se legitima como direito, mas como oportunidade de comercialização dos produtos.

Em outros casos, o agricultor vende produtos de terceiros na sua DAP para favorecer outro agricultor (empresta a DAP para o conhecido não perder a oportunidade). Uma terceira situação evidenciada na pesquisa refere-se aos que compram e revendem produtos sob sua DAP, assumindo o papel de *atravessador*. Ambas as situações não são vistas com bons olhos pelos gestores públicos, pelos parceiros e pelos próprios pares, podendo implicar na exclusão desses agricultores do grupo fornecedor. A imagem de produtores de alimento fica “desconfigurada” quando algumas estratégias utilizadas no cumprimento do contrato são compreendidas de modo negativo pelos gestores públicos⁵⁹.

⁵⁹ Um dos gestores entrevistados apontou que uma das dificuldades na gestão pública é identificar se o agricultor é familiar ou não. Em seu relato lembrou casos de agricultores que venderam produtos para o PNAE através da DAP de outros, assim como há agricultores que compram produtos no supermercado para revender.

O fato de oficialmente a participação na venda ser controlada através da DAP e não por família nuclear, gera novas estratégias que ampliam as possibilidades de venda. Muitas famílias têm utilizado o desmembramento do grupo familiar em diversas DAP's como estratégia de ampliação da quantidade de produtos a ser fornecida, mesmo que a produção agrícola ocorra de forma conjunta. De modo geral a estratégia consiste na emissão de um contrato de arrendamento entre pai e filho, ou entre irmãos, o que não significa que o acordo seja fictício. Essa estratégia tem possibilitado a participação de mais de um membro da família nos projetos de venda e ampliado o número de afiliados às associações, principalmente no caso da APRCS.

Outra forma menos recorrente na época da pesquisa, porém existente, é a venda direta para o gestor público sem haver necessidade de formalização através do projeto de venda. Essa prática começou a ser feita pelas prefeituras de Brasil Novo e Altamira anos antes de entrar em vigor a Lei nº 11.947/2009 sob justificativa de haver dificuldade em adquirir determinados produtos em quantidades através dos supermercados e da impossibilidade de abastecer com produtos perecíveis as escolas rurais distantes da sede municipal. Nessas situações, o acordo de venda é feito verbalmente com o gestor público e o pagamento, quando documentado, é feito mediante a apresentação da Nota do Produtor Rural ou como prestador de serviço. A partir da compra via associação, a prefeitura de Altamira deixou de comprar individualmente. Em Brasil Novo essa prática continua em virtude dos produtos fornecidos não serem os mesmos disponibilizados pelos grupos que concorrem à Chamada Pública.

Essa forma de aquisição de produtos dos agricultores para a alimentação escolar, a partir da iniciativa do gestor, foi registrada por Triches (2010) no município de Rolante, RS. No entanto, naquele município, os agricultores familiares participavam do processo licitatório, concorrendo com comerciantes locais. Para tanto, segundo a autora, a efetuação da compra dos agricultores demandou adaptações e mudanças nas regras usualmente estabelecidas através do edital de licitação, expressando a vontade política do gestor público para que a aquisição pudesse ser efetivada.

5.1.3 “Colhe quem planta”? Organização individual e coletiva para o fornecimento dos produtos

Independente dos modos de acesso à prerrogativa da comercialização para o Estado, a venda através do PNAE demanda em nível de grupo e de unidade de produção, certo

planejamento da produção agrícola no sentido de se garantir a entrega de produtos em quantidade e qualidade, conforme previsto no contrato. No entanto, a organização da produção inclui a organização da Chamada Pública e da logística de entrega/distribuição dos produtos, etapas pré- e pós-cultivo e processamento dos produtos. Em ambos os municípios a elaboração da Chamada Pública, que por sua vez é pautada no cardápio, ainda não satisfaz a demanda dos agricultores, e não supre as possibilidades de produtos a serem fornecidos.

Na avaliação dos agricultores e das lideranças, a construção coletiva do cardápio e da Chamada Pública é um desafio que tem sido debatido entre os atores envolvidos no processo. Nos relatos a seguir, está explicitado o descontentamento das lideranças frente à demanda das prefeituras:

Da chamada do município nós começamos a participar da elaboração, tanto que a gente foi lá agora, só que a gente ficou decepcionada quando saiu porque nós não fomos ouvidos no que a gente queria. Por isso que nós queremos sentar agora com o prefeito junto, com a secretária. [...] A gente começou esse ano, nas duas últimas chamadas a gente pediu para que fosse incluído, inclusive a gente listou tudo o que produzimos. O Técnico F fez uma visita em todos os agricultores, esses que tem interesse em entregar e colocou tudo ali, o que eles têm, qual é os meses que eles vão ter, porque nem todo o produto também tem durante todo ano pra entregar. E às vezes chega, vamos supor, que nem o pêssego, o pêssego eles vão ter agora em outubro, novembro e dezembro. O melão eles pedem muito, mas o melão é assim, começa lá pra dezembro, janeiro e fevereiro que é época de férias. [...] Têm muitas coisas que não conseguem ter na época, aí eles cobram muito a maçã e a banana, mas também não é muito do nosso clima. Tu incentivar plantar maçã e banana se não é uma fruta do nosso clima, né? Até tem uma agricultora lá no Cerro dos Peixoto [...], eles plantaram os pés de maçã, tem que ver coisa linda. Está produzindo lá muita maçã bonita. [...] eu disse: “ah! já que tua terra aqui deu, vamos tentar incentivando”. (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013).

[...] esse cardápio elaborado aqui na região ainda não está bem aperfeiçoado. São questões que a gente às vezes nem procura muito porque realmente o cardápio já vem elaborado pela nutricionista. Quando eles mandam a proposta eles dizem: “Nós queremos tantos quilos de mamão, tantos quilos de banana, tantos quilos disso, tantos quilos daquilo” [...]. A licitação é fechada por semestre. (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2013).

Como apontado nos relatos acima, é preciso superar as desconexões ainda existentes entre a produção agrícola dos fornecedores e os produtos que constam na Chamada Pública. As estratégias dos agricultores para usufruir o direito de vender seus produtos através do PNAE sobrevivem da construção da demanda, uma vez que as escolas, através do cardápio, demandam determinados produtos em detrimento de outros. Desse modo, as estratégias mobilizadas pelos fornecedores dependem dos produtos contidos no cardápio e da logística da entrega, fatores estes assegurados através do contrato. No relato abaixo é demonstrado como o contrato, enquanto instrumento que visa assegurar a efetivação da compra e da entrega dos

produtos, expressa o poder simbólico do mercado e dos comerciantes- os compradores- sobre os vendedores no processo de compra e venda:

A gente teve um problema com a farinha. Quando a gente participou do pregão, que tinha a cotação de preço, a farinha foi um valor e depois a farinha fez isso [aumentou o preço no mercado convencional]. Então a gente teve uma dificuldade imensa. Foi assim: nós tivemos que desembolsar da associação para cumprir o contrato, é o ônus e o bônus do comércio. Isso o nosso pessoal tem dificuldade de entender. Se eu estou vendendo cacau antes do contrato a R\$ 8,00, mas agora o comércio aqui vai pagar R\$ 10,00 eu vou parar de vender lá, eu vou vender no comércio? Negativo! Tu fez um contrato, então, tu tem que cumprir aquele acordo, embora aqui esteja a R\$ 10,00. Então, se a farinha estava cotada a um preço e quando a gente foi entregar estava outro, a gente tinha que entregar naquele valor. Aí o que o pessoal fez? Eles não quiseram, porque eles não entenderam que o processo era assim. Nós tínhamos que desembolsar da associação para poder cumprir com o contrato da farinha. Então assim foi que deu mais crise. Mas a gente conseguiu fazer o jogo de cintura e conseguiu entregar. Mas isso as pessoas tem ainda muita dificuldade de entender. Não, eu quero sempre me dá bem, então se amanhã o preço subir, aí o que acontece se você faz isso? Você quebra o contrato, depois você não tem mais credibilidade no comércio para ter contrato de novo porque você quebrou teu contrato. Então assim, o comércio é muito complicado, você tem que tá entendendo os passos dele. O nosso pessoal tem uma dificuldade grande. Nós temos a cooperativa de orgânicos desde 2008, que aí que saiu nosso cacau orgânico, apesar da gente estar discutindo isso todos os dias com os cooperados, a gente tem muita dificuldade ainda. Mas aqui agora tá beirando quase o preço de lá, se passar eu vou entregar aqui, assim não pode, mantêm né? (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2013, grifo nosso).

Enquanto para uns fornecedores o contrato é importante instrumento que garante a compra, para outros torna-se coerção ao privá-los da liberdade em vender seus produtos conforme quantidade disponível e interesse na venda.

No que concerne às estratégias individuais e coletivas para viabilizar o fornecimento de produtos próprios ou produzidos pelos membros do grupo, cumprindo o contrato, a análise das respostas dos entrevistados apontam para mudanças, tanto na estrutura produtiva das propriedades rurais, como na dinâmica social interna e externa à unidade de produção e ao grupo. No geral, as estratégias coletivas tomadas em nível de associação para ampliar a quantidade e a diversidade de produtos fornecidos, foram:

- a) divisão entre os membros do grupo da quantidade a ser fornecida;
- b) ampliação do número de fornecedores;

Os relatos dos entrevistados permitem inferir que a opção por dividir entre os membros do grupo a quantidade de produtos solicitados em chamada pública está pautada em duas lógicas: uma relacionada à unicidade do grupo, dirimindo a competição interna e os possíveis conflitos que poderiam surgir em caso de um agricultor ser contemplado e outro não; e outra referente ao atendimento da demanda e conseqüente garantia da venda pela

associação, uma vez que a soma das quantidades produzidas por todos os integrantes interessados assegura o fornecimento da quantidade demandada e viabiliza a continuidade dos mesmos nesse mercado.

A ampliação do número de fornecedores ocorre através da agregação de novos membros ao grupo, sendo estes legalizados através do projeto de venda, e/ou através da compra de produtos de terceiros. Enquanto para alguns associados, a primeira forma é a mais adequada, para outros poderia desestabilizar a própria estrutura organizativa da associação por ampliar o número de partícipes nas decisões. Para esses, é melhor não arriscar e formar um grupo coeso, com pessoas com se mantenha relação de confiança. Nesse caso, a decisão de não possibilitar a adesão de novos sócios formalizados pode ser considerada como um bloqueamento contra abertura (DUBET, 1994), minimizando a conformação de um espaço de concorrência tanto no âmbito da comercialização dos produtos como no processo de decisões coletivas.

Embora concebidas de maneiras diferentes, essas estratégias conformaram arranjos que ampliaram o número de participantes, dinamizando a rede de atores envolvidos, tal como percebera Diniz (2014). Em seu estudo, a autora constatou diante de resultados semelhantes que “esta ‘necessidade’ de incluir novos sócios na associação de outras localidades e que tenham/produzam outros alimentos distintos dos alimentos locais, é reforçada também pela necessidade de diversificação da própria alimentação escolar [...]” (DINIZ, 2014, p. 89).

Em nível individual, as estratégias mobilizadas para garantir a venda dos produtos negociados foram:

- c) compra de terceiros;
- d) aumento da produção (seja através da ampliação da área plantada ou da produtividade).

Para viabilizar o aumento da produção, os agricultores interessados investiram em mudanças nas práticas produtivas. As mudanças ocorreram através das seguintes ações:

- a) investimento nas atividades agrícolas: ampliação da área; construção/ampliação de instalações; aquisição de maquinários; equipamentos e veículos para o transporte;
- b) redirecionamento das atividades agrícolas: cultivo de novas espécies; busca por novas técnicas de plantio (mecanização e melhoramento genético no Norte; irrigação e agroecologia no Sul); busca de adequação do processamento dos

- produtos agrícolas (investimento em agroindústrias de polpas, leite, hortaliças);
- mudanças na forma de transportar os produtos;
- c) aquisição de insumos agrícolas: são comprados sementes, adubos químicos e parte de orgânicos; estrutura para estufa e irrigação; caixas para transporte; agrotóxicos (herbicidas, inseticidas e fungicidas);
- d) contratação de mão de obra e redirecionamento da mão de obra familiar.

Os impactos derivados da possibilidade de vender para o Estado via Chamada Pública nas práticas produtivas foram observados também por outros autores, como Triches (2010), Bezerra (2010), Agne (2014), Diniz (2014) e Matei (2015). Os resultados apontados por Triches (2010), Bezerra (2010) e Diniz (2014) ressaltaram a importância que a venda para os programas de aquisição de alimentos tiveram para os hábitos alimentares dos agricultores, estimulando a produção para o autoconsumo. Bezerra (2010) verificou ainda que em municípios do Paraná, o PAA tem contribuído para a ruptura de sistemas meramente mercantis, tal como a integração à fomicultura. Triches (2010) e Diniz (2014) observaram que a venda de produtos para a alimentação escolar motivou os agricultores a adotarem práticas agroecológicas. Embora os estudos de Agne (2014) e Matei (2015) não tenham focado na análise dos programas de aquisição de alimentos, em seus resultados as autoras evidenciaram que o PNAE fomentou inovações no processamento de alimentos nas unidades de produção familiar.

Na situação dos fornecedores vinculados à APRUCAPEFI, a organização da produção demandou mudanças referentes principalmente ao modo de preparo da área para o plantio e à infraestrutura e práticas utilizadas no processamento das polpas de frutas. As mudanças no preparo da área do plantio estão associadas ao apoio da Prefeitura para o investimento na mecanização com vistas a aumentar a produtividade. A mecanização tem sido demandada, mormente pelo e para os agricultores que cultivam hortaliças e culturas anuais, como milho e macaxeira. Entre 2009 e 2012 houve investimento da Secretaria Municipal de Agricultura de Brasil Novo no preparo da área através da cedência do trator, ficando a cargo dos agricultores o pagamento do combustível utilizado. A partir do momento em que o investimento municipal deixou de ser realizado, a safra seguinte ficou comprometida por inviabilizar o novo plantio, comprometendo também o cumprimento do contrato.

A parceria com os gestores públicos ao mesmo tempo em que deu o suporte necessário para que os fornecedores tivessem suas demandas atendidas, estabeleceu dependência que fragilizou a estruturação dos mesmos, tal como contextualizado no relato a seguir:

Como a gente tinha montado uma estrutura de produção a gente conseguiu trabalhar. A gente teve produção, o que atrapalhou foi na questão, por exemplo, tu tem uma estrutura, formou uma estrutura desse ano de 2013, então em 2014 a estrutura de 2013 te dá possibilidade pra 2014. Só que em 2015, se tu em 2014 não aplicar a estrutura, tu vai sentir. O que aconteceu? Como eles governaram só um ano e seis meses, eles entraram em junho, aquele ano até o último prazo a gente dava de estrutura. Aí a gente teve aqueles seis meses daquele ano usando a estrutura anterior e passamos para o outro ano, só que quando eles saíram que entrou a Marina. Agora a gente está na parte desestruturada. Não teve a sequência. Agora a gente está reestruturando de novo, para gente continuar trabalhando. (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2013, grifo nosso).

Na situação desse grupo, os gestores públicos municipais através da disponibilização da estrutura da Prefeitura Municipal, tiveram papel fundamental na oferta e viabilização do acesso ao provimento requerido, no caso, a mecanização (gradagem) no preparo da área de cultivo. Neste sentido, as novas práticas utilizadas, ao estarem atreladas a atores externos ao grupo - ou ao indivíduo, demonstram que a mobilização de provimentos necessários está aditada à dependência do grupo a outros atores. Segundo a Liderança A (Brasil Novo, 2013), “Nós dependemos muito ainda da Prefeitura, nós dependemos muito da mecanização, essas coisas todas, se a Prefeitura não estiver junto com a gente, a gente não consegue avançar”.

No caso da AFEBRAN os sócios estavam menos dependentes ou demandavam menos os serviços ofertados pela Prefeitura Municipal à medida que o STTR oferecia o suporte demandado à gestão pública municipal ou ainda quando eram acionadas parcerias junto a organizações não governamentais. Por exemplo, no caso do trator e implementos agrícolas geridos pelo sindicato, no caminhão cedido pelo COPAXIN e da assistência técnica prestada pelo técnico do IPAM. Desse modo, na situação da dinâmica produtiva dos fornecedores associados a essa associação, a modificação mais recorrente nas unidades produtivas foi a ampliação da área plantada.

De modo a ilustrar as diversas modificações que têm ocorrido internamente nas unidades de produção familiar, no Quadro 6 a seguir, são listadas as práticas produtivas emanadas da decisão dos agricultores em fornecer produtos para a alimentação escolar:

Quadro 6 – Esboço de alterações nas práticas produtivas a partir da decisão de fornecer para os mercados institucionais

TIPO DE ATIVIDADE	ALTERAÇÕES-PRÁTICAS PRODUTIVAS
Cultivo de fumo	Substituição do cultivo de fumo por outros produtos, como hortaliças, tubérculos, frutíferas ou criação de aves (reconversão agrícola).
Cultivo de tubérculos (mandioca e batata doce)	- Ampliação da área cultivada; - Mecanização do preparo da área; - Investimento no processamento (venda do produto descascado).
Cultivo de frutíferas	- Investimento no plantio comercial; - Aumento da área cultivada; - Cultivo de novas espécies; - Aplicação de tratos culturais (poda e capina) nas frutíferas; - Utilização de técnicas de controle de pragas nos frutos; - Novas embalagens para transporte; - Processamento de frutas (produção de <i>chimier</i> e de polpa)
Cultivo de hortaliças	- Cultivo de novas espécies e variedades; - Ampliação da área cultivada; - Uso de mecanização no preparo da área; - Uso de adubação orgânica; - Uso de adubação química; - Uso de defensivos agrícolas químicos; - Uso de inseticida botânico; - Utilização de novas embalagens; - Utilização de sombrite.
Criação de aves	- Construção de instalações; - Substituição da alimentação fornecida por ração e milho, ambos comprados.
Criação de gado (leiteiro)	- Ampliação das instalações de alimentação e ordenha; - Ampliação do número de animais.
Processamento de alimentos (leite, bolachas, frutas, tubérculos e hortaliças)	- Construção de prédio para instalação de unidade de processamento (casa de polpa); - Compra de equipamentos industriais; - Novas embalagens; - Criação de rótulo.
Organização administrativa e gerencial	- Gestão da produção a partir das necessidades dos contratos.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de pesquisa de campo (2014).

As alterações listadas no Quadro 6, ilustram que as alterações nas práticas dos agricultores ocorreram nas atividades agrícolas e gerenciais. As modificações foram ocorrendo de modos diferentes de acordo com as características das unidades de produção familiar (condições físicas, interesses da família, mão de obra disponível, infraestrutura disponível, etc.) e do acesso a recursos externos para investimentos. Dentre as mudanças ocorridas, vale destacar a substituição de determinadas espécies cultivadas por outras destinadas ao mercado institucional, tais como ocorrera nas propriedades onde se cultivava fumo e grãos. Paulatinamente, as famílias têm investido no cultivo de novas espécies e/ou criação de animais (aves, peixe e gado leiteiro) como alternativa, principalmente, ao plantio do fumo e da soja, nos municípios do Rio Grande do Sul. Para ilustrar as alterações nas atividades produtivas desenvolvidas nas unidades de produção familiar, na Figura abaixo são

apresentadas imagens de produtos que estão substituindo o plantio de fumo em Cachoeira do Sul e que são destinados à alimentação escolar.

Figura 8 – Atividades produtivas destinadas à alimentação escolar. Agricultor Fornecedor separando ovos para venda (A) e produção de hortaliças a partir de práticas agroecológicas (B)



Fonte: Pesquisa de campo (2014).

As decisões tomadas pelos agricultores em relação às atividades produtivas também derivam de fatores externos - mas não por isso desconectados dos fatores internos - que são influentes no usufruto da oportunidade gerada pelos mercados institucionais.

No contexto dos fornecedores de Cachoeira do Sul, a conjuntura política municipal, estadual e federal favoreceu a implementação de programas governamentais voltados para a Agricultura Familiar, abrindo a possibilidade de captação de recursos para investimento nas agroindústrias, transporte e armazenamento dos produtos. Os recursos individuais e coletivos conquistados via FEAPER, além de terem sido importantes para subsidiar as melhorias nas condições estruturais das agroindústrias, motivaram os fornecedores a repensar as formas de estocar e distribuir os produtos de forma coletiva.

No Território da Transamazônica, a implantação do PDRS-Xingu oportunizou às entidades pleitear e receber recursos a fundo perdido que foram aplicados em infraestrutura e maquinários para atender seus afiliados. Por outro lado, a migração de mão de obra da área rural para trabalhar na construção da UHE Belo Monte e no asfaltamento da rodovia Transamazônica (BR- 230), tornou escassa a mão de obra disponível (tanto familiar quanto

contratada)⁶⁰. Então, para aqueles que ficam no estabelecimento agrícola, a solução para suprir a falta de mão de obra é o uso da mecanização agrícola e de insumos químicos (gesso, calcário, sementes ou mudas melhoradas, adubo químico) com vistas ao aumento da produtividade. O foco do investimento parece ser a implementação de um modelo de produção que, na interpretação dos atores, ofereça maior receita - derivada do aumento da produtividade. A qualidade dos produtos não parece ser o foco, não havendo conexão com o debate sobre SAN.

Outro aspecto a considerar na situação dos grupos pesquisados em Brasil Novo, é o fato dos entrevistados apontarem a futura redução da área de cultivo dos produtos destinados à comercialização através dos programas governamentais devido a ampliação da área cultivada com cacau. Dentre o conjunto de atividades agrícolas praticadas pelos fornecedores o cacau é a espécie cultivada que gera maior entrada de receita (principal atividade econômica) aos agricultores. Esse cenário indica a possível redução da diversificação da produção agrícola regional e talvez, no futuro, esses agricultores optem por não investir na produção de gêneros alimentícios destinados a alimentação escolar⁶¹.

Embora o conjunto regional afete a dinâmica socioprodutiva dos municípios, os programas de aquisição de alimentos também o fazem por fomentarem modificações nos sistemas técnicos e essas modificações geram efeitos na dinâmica agrícola regional. Em vista desses resultados, pode-se considerar que, principalmente no Pará, as mudanças na dinâmica socioprodutiva influenciadas pelas compras estatais são configuradas em meio a um processo ambíguo. Se por um lado as mudanças nas atividades agrícolas repercutem na diversificação produtiva e na produção de alimentos, por outro são projetadas a partir de técnicas modernas⁶² e uso de insumos externos. Processo semelhante foi observado por Conterato, Gazolla e Schneider (2007) em estudo feito na região do Alto Uruguai/RS. Analisando as iniciativas locais de desenvolvimento da Agricultura Familiar naquele contexto, aonde predominava o

⁶⁰ As obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, programa implementado pelo Governo Federal desde 2002, tem gerado um paradoxo na região: por um lado, o aumento demográfico tem ampliado canais de venda e aumentado e ampliado a demanda por produtos agrícolas alimentícios. Por outro, tem gerado novos mercados de trabalho estimulando a saída de membros da família para trabalhos no Consórcio Construtor de Belo Monte - CCBM, responsável pela construção da usina hidrelétrica, na empresa responsável pela obra de asfaltamento da BR-230 e empresas terceirizadas.

⁶¹ Apesar da implantação dessa espécie ser feita, na maioria das vezes, através de SAF's, as espécies utilizadas são geralmente destinadas ao aproveitamento da madeira e não dos frutos. Uma estratégia seria pensar consorciar cacau com espécies frutíferas para evitar problemas futuros no abastecimento alimentar regional. Nesse contexto, o PNAE e o PAA estariam fomentando a diversificação das atividades produtivas, mesmo que ainda pouco expressivas nas parcelas de cacau.

⁶² Neste caso as técnicas modernas são aquelas associadas aos princípios da Modernização da Agricultura (como o uso de motomecanização, adubação química, sementes melhoradas, herbicidas, dentre outros).

incentivo à especialização produtiva, os autores concluíram que as políticas públicas desencadearam um duplo movimento histórico, pois fortaleceram “tanto as atividades produtivas mercantis e dinâmicas dos agricultores familiares como a produção de alimentos básicos às famílias” (CONTERADO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2007, p. 49). Assim, como notado por esses autores no Alto Uruguai, na situação estudada, as iniciativas locais de incentivo à produção agrícola, principalmente as derivadas do poder público municipal, dão-se integradas ao padrão de desenvolvimento produtivista com vistas a direcionar a AF à modernização.

Por outro lado, os fornecedores cuja experiência agrícola está vinculada ao modelo de produção ancorado nos pressupostos da modernização da agricultura (recorrente situação dos afiliados à APRCS), seja devido à produção de grãos ou de fumo, tenderam a investir no cultivo de hortaliças a partir de uma matriz de produção agrícola que reduza o uso de insumos externos, principalmente os agrotóxicos. Dentre os entrevistados, a maioria que cultiva hortaliça tem buscado o uso de práticas de produção agroecológica, tais como adubação orgânica, rotação de cultura e consórcio nos canteiros.

Para os entrevistados, a vontade de substituir o cultivo de fumo e de grãos por atividades que não os obriguem a usar agrotóxicos e que sejam menos *penosas* do ponto de vista do trabalho, apresenta duas forças motrizes. Uma está relacionada à saúde da família e na melhoria da qualidade de vida através de trabalho que *judie menos*. A outra está relacionada à autonomia em relação às empresas fumageiras e graneleiras no plantio e comercialização dos produtos. O PNAE, além de ser porta de entrada para outros canais de venda por assegurar a *venda certa* cuja receita gerada é revertida na ampliação das atividades, tem significado a retomada da discussão mais justa sobre o preço de venda, fazendo movimento contrário ao discurso que desqualificava o produto de modo a reduzir o poder de barganha dos agricultores na negociação do preço.

Desse modo, apesar das variações de interpretação sobre a forma mais adequada de acessar o mercado institucional a decisão de vender pode gerar construção de alternativas econômicas. As mudanças nas atividades produtivas ocorrem associadas às mudanças na organização social do grupo e da família. Ambas são arquitetadas para atender às demandas dos contratos, não somente em termos de quantidade e qualidade, uma vez que garantir o fornecimento dos produtos demandados vai além de viabilizar a produção. Além de produzir, os agricultores necessitam armazenar, transportar e distribuir os produtos conforme assinalado no contrato.

Uma das queixas apontadas pelos gestores na efetuação da compra de produtos da Agricultura Familiar é a não entrega dos mesmos conforme prazos e quantidades combinados no ato da contratação. Esses fatores endossam o argumento dos gestores e dos parceiros de que o sucesso do fornecimento dos produtos para a alimentação escolar está associado à regularidade de entrega dos produtos e à produção em escala. Com base nesses argumentos, é justificada a seletividade interna ao grupo quanto aos agricultores aptos a serem fornecedores ou dos que tem potencial para tal. Na fala dos entrevistados, a capacidade dos integrantes do grupo em ser competitivos é um importante critério para o fortalecimento do grupo e, por isso, para a seleção dos membros/associados.

Para alguns dos entrevistados, a regularidade da entrega está associada à produção em escala, uma vez que aumentando a quantidade produzida se poderia abastecer o mercado. No entanto, a entrega irregular dos produtos está associada a outros fatores que não somente à quantidade disponível, pois como lembra um dos entrevistados, os gestores públicos “[...] não querem saber se está chovendo, se o agricultor não está em casa, se hoje não tem carro para buscar” (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2013). Nesse contexto, a produção em escala:

- a) torna-se um problema para os agricultores quando é condição para o acesso ao mercado institucional;
- b) torna-se um problema para os gestores públicos quando os fornecedores não conseguem atender a demanda.

A produção em escala requer aumento do ritmo de trabalho, não estando relacionada com maior responsabilidade ou com maior disposição para o trabalho, mas sim com maior investimento de mão de obra (intensificação e qualificação), tempo e insumos para aumentar a quantidade produzida para que o cumprimento do contrato seja garantido.

O problema que seria das Prefeituras se torna um problema para os agricultores quando esses não dispõem da quantidade acertada dos produtos para fornecer e quando a produção solicitada não paga o custo de produção e da logística de entrega, o que não desperta o interesse dos agricultores na venda. Ou ainda, quando a quantidade produzida individualmente, considerada baixa pelos gestores públicos, é utilizada para criticar ou desqualificar a compra da Agricultura Familiar.

De modo geral, nas falas dos entrevistados a regularidade da entrega dos produtos requer agricultores competitivos. A competitividade é constituída pelas dimensões da qualidade e da produtividade (GEHLEN, 2004). Gehlen (2004) explica que o sucesso é

mensurado pela produtividade que por sua vez está associada ao uso de tecnologias e de técnicas modernas. A busca pela produtividade sustenta a mistificação de que o modelo tecnológico adequado ao sucesso e ao progresso técnico é o que se pauta na modernização, compreendendo motomecanização; agroquímicos e sementes melhoradas geneticamente. Na lógica da produtividade, a relação entre trabalho – tecnologia – produção, é mensurada pelo tempo (GEHLEN, 2004). Na perspectiva de cidadania moderna, a mudança na relação tempo - trabalho pela imposição do trabalho produtivo da mercadoria requer ações pautadas na racionalidade moderna (GIDDENS, 1991; TOURAINE, 1994).

Gehlen (2004) analisa que a busca pela produtividade no contexto da competitividade tem impacto na redefinição da organização do trabalho; influenciam as escolhas tecnológicas e aquisição de insumos e requerem a profissionalização dos agricultores familiares. Diferentemente de outros canais de venda aos quais os agricultores estavam habituados, o mercado institucional requer dos agricultores desenvolvimento de outras competências além do saber produzir. Em vista dessas características, a profissionalização vai além do domínio das técnicas de produção. Está na compreensão da Lei, na compreensão e elaboração dos instrumentos de compra e venda, nas formas de negociação - e para isso é preciso entender melhor sobre formação de preço, e principalmente, cumprimento do contrato, assegurando a regularidade da entrega. Nessa perspectiva, o usufruto do direito, no caso do PNAE, requer certo grau de profissionalização dos agricultores e esse aspecto pode ser o fator decisivo na decisão dos agricultores em usufruir da oportunidade ofertada. Na leitura de Leal (2014, p. 213), “tornar-se beneficiário é corresponder aos atributos descritos nos regulamentos da política pública e conhecer os meandros burocráticos, técnicos e políticos, isto é, os agentes e agências, as leis e as regras que objetivam a política pública”.

Esse autor pondera que os mediadores, muitas vezes na figura dos agentes estatais, corroboram no processo de transformação dos agricultores em beneficiários das políticas públicas ao estimularem de diversas formas (incluindo a ações coercitivas) à adesão dos mesmos e sua conversão aos critérios e às exigências da própria política (LEAL, 2014). Na situação empírica estudada, os gestores públicos, técnicos da EMATER e os fornecedores têm investido na qualificação profissional dos agricultores através da participação dos mesmos em cursos, eventos e palestras relacionadas à espécie cultivada ou criada.

Nesse contexto, uma importante questão merece atenção: Qual o custo da profissionalização? Não há gabarito para a resposta. Seria audacioso, ou mesmo imprudente arriscar responder a essa questão pelo caráter subjetivo a ela inerente. Não existe unicidade na

avaliação dos agricultores, uma vez que para uns o custo (em termos de investimento intelectual/cognitivo, de mão de obra, financeiro, etc.) é maior e para outros é menor do que o preço monetário pago pelos gestores aos produtos vendidos.

Ainda no que se refere à regularidade de entrega dos produtos, outro ponto importante que demanda estratégia dos atores é a logística de distribuição dos produtos. Diniz (2014) aponta a logística de entrega como obstáculo à venda, mas, por outro lado, favoreceu a organização coletiva por demandar a união do grupo para repensar a distribuição dos produtos. O resultado apresentado pela autora assemelha-se ao identificado em Cachoeira do Sul, e ambos distinguem-se em certo ponto da situação verificada no Pará. A diferença está principalmente no ponto crítico relacionado à logística de entrega. Enquanto no Pará a disponibilidade de veículo e a trafegabilidade das estradas são os principais fatores limitantes na logística, em Cachoeira do Sul o nó a ser desatado está na distribuição feita de escola em escola.

As negociações em torno da distribuição dos produtos ocorrem diretamente entre os fornecedores individuais e gestores, principalmente quando a gestão do recurso é escolarizada. No caso das escolas municipais, os acordos são feitos entre associação e gestores mesmo quando a entrega é feita diretamente na escola porque o cardápio não é negociável com os responsáveis pela compra dos produtos. Nessas situações, de modo geral, a logística de entrega é arquitetada da seguinte forma:

- a) entrega coletiva através do caminhão da associação ou cedida por terceiros (prefeitura, EMATER ou cooperativa);
- b) entrega coletiva utilizando veículo privado, e;
- c) entrega individual utilizando veículo privado.

Nesse sentido, muito tem se discutido na esfera governamental e no seio das representações da Agricultura Familiar e parceiros sobre a redução do custo da logística de entrega, tanto em termos de recurso financeiro quanto de tempo despendido na distribuição dos produtos nas escolas. Ou seja, a solução para suprir a demanda não seria necessariamente a produção em escala, mas a organização dos agricultores em cooperativas. Essa estratégia possibilitaria aos agricultores a garantia de abastecimento coletivo ao mercado e aos gestores a garantia do cumprimento do cardápio previsto. De certo modo, a lógica de entrega coletiva ocorre através da associação. Porém, nas normativas legais, essa atribuição não é adequada a esse tipo de entidade.

Alguns membros do grupo planejam a formação da cooperativa, mas outros não. O impasse está na discordância acerca do processo de venda. Se para uns a venda coletiva através da cooperativa facilitaria a oferta de produtos, o cumprimento do contrato e a logística da entrega, para outros reduziria o controle e a autonomia na venda, tal como ocorre quando a mesma é individual.

O Fornecedor 11, ao defender a criação da cooperativa em uma das reuniões da associação, pontuou que sua intenção ao fomentar a formação dessa entidade é viabilizar a melhoria de renda dos associados. Ressaltou que seu intuito é ganhar dinheiro com seu trabalho e analisa que em grupo isso é melhor. Ele avalia que se gastasse tempo em trabalho na propriedade e não na organização do grupo, ele teria muito mais lucro. No entanto, pondera que acredita no potencial da formalização do grupo informal. Nas entrelinhas de seu discurso, a defesa da organização associativa está associada às possibilidades de acesso a recursos públicos e poder de barganha que tal organização proporciona.

5.2 MECANISMOS QUE CONSTRAGEM OU FAVORECEM O USUFRUTO DAS OPORTUNIDADES NO AMBITO DO PNAE

O direito de vender para o Estado, garantido no Artigo 14 da Lei 11.947/2009, está associado a outras prerrogativas além dessa, a provimentos e a ligaduras que viabilizam ou não seu usufruto. De modo geral, as prerrogativas e provimentos mobilizados pelos agricultores na venda para o Estado relacionam-se aos recursos/ políticas relacionadas à produção agrícola. São políticas agrícolas que abarcam o público da Agricultura Familiar, dentre os quais se destacam a emissão de DAP, o acesso ao PRONAF, à assistência técnica no âmbito da extensão rural (ATER ou ATER) e outros programas governamentais e projetos de fomento.

Para cada prerrogativa conquistada são necessários diversos provimentos que viabilizam seu usufruto, uma vez que são meios de acesso às prerrogativas. Nas situações analisadas, tais provimentos são de diversas naturezas, abrangendo relações sociais, infraestrutura física e recursos humanos.

Concernente às relações sociais, é destacada a influência que as relações interpessoais e as relações políticas têm no usufruto das prerrogativas. Em relação à infraestrutura física têm-se as que estão diretamente ligadas às ações estatais, como disponibilidade de energia elétrica, estrada trafegável, rede de acesso à internet e outras relacionadas a bens materiais

alcançados através de programas governamentais ou com recursos próprios, tais como meio de transporte, computador, maquinários e equipamentos. Os recursos humanos também são condicionantes do acesso às prerrogativas, uma vez que este demanda competências na gestão e realização das atividades agrícolas, articulação dos atores, negociação da venda, elaboração de documentos, dentre outras.

No Quadro 7 a seguir, são apresentadas as prerrogativas mobilizadas pelos agricultores para fornecerem produtos para a alimentação escolar, os respectivos provimentos necessários para usufruto da prerrogativa.

Quadro 7 - Conexões entre prerrogativas e provimentos no acesso ao mercado da alimentação escolar em Altamira, Brasil Novo e Cachoeira do Sul

Prerrogativas	Provimentos
Lei 11.947/2009	<ul style="list-style-type: none"> - Redes de conhecimento interpessoal; - Informações sobre os procedimentos burocráticos; - DAP; - Afiliação a grupo formal; - Estrada trafegável; - Assistência técnica; - Meio de transporte (veículo); - Certificado emitido pelos órgãos de inspeção sanitária (produtos processados); - Projetos de fomento; - Participação política; - Vontade política dos gestores; - Atuação dos técnicos das instituições parceiras. - PRONAF.
DAP	<ul style="list-style-type: none"> - Informações sobre os procedimentos burocráticos; - Técnicos disponíveis para emissão; - Contratos de arrendamento.
PRONAF	<ul style="list-style-type: none"> - Informações sobre os procedimentos burocráticos; - DAP; - Técnicos disponíveis para elaboração do projeto.
PROGRAMAS DE FOMENTO*	<ul style="list-style-type: none"> - Informações sobre os procedimentos burocráticos; - Redes de conhecimento interpessoal; - Ser afiliado ao grupo; - Técnicos disponíveis para elaboração do projeto necessário para acessar o recurso do programa; - Atendimento às condições específicas de cada programa (por exemplo, adequação às exigências da legislação higiênico - sanitária, infraestrutura adequada).
PROJETOS DE FOMENTO**	<ul style="list-style-type: none"> - Informações sobre os procedimentos burocráticos; - Redes de conhecimento interpessoal; - Ser afiliado ao grupo; - Técnicos disponíveis para elaboração do projeto necessário para acessar o recurso do programa; - Atendimento às condições específicas de cada programa (por exemplo, adequação às exigências da legislação higiênico - sanitária, infraestrutura adequada).
ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> - Recurso financeiro para contratação; - Ser afiliado ao STTR; - DAP; - Técnicos disponíveis; - Infraestrutura disponível (tal como veículo).

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Notas: * São programas federais, estaduais e municipais de incentivo à produção agrícola e ao associativismo aos quais a Agricultura Familiar é categoria beneficiária, como o Programa de Agroindústria Familiar, o FEAPER e o Selo Sabor Gaúcho.

** São projetos aprovados com fins a beneficiar o grupo proponente, tais como os projetos aprovados no âmbito do PDRS- Xingu.

Conforme sintetizado no quadro acima, o usufruto da posição de fornecedor do PNAE está associado a um conjunto de prerrogativas que por suas vezes são condicionadas a uma série de provimentos. A disponibilidade ou a indisponibilidade de provimentos constroem

ou favorecem a comercialização dos produtos que definem o usufruto ou não das prerrogativas.

No entanto, é importante considerar que os provimentos necessários e mobilizados para usufruto das prerrogativas diferem conforme as características dos agricultores, do grupo e da dinâmica local. A diferença entre as atividades agrícolas desenvolvidas pelos membros das associações, por exemplo, é importante na compreensão da ascensão da APRUCAPEFI no mercado institucional em Brasil Novo. O fato de a localidade Carlos Pena Filho aglomerar chácaras onde são cultivadas hortaliças e frutíferas favoreceu a organização coletiva da produção agrícola.

Contudo, conforme exposto no Quadro 7, os provimentos necessários aos agricultores para usufruto das oportunidades sociais postas como prerrogativas, (DAHRENDORF, 1992; SEN, 2000), são dependentes, em grande medida, de ações do Estado, com destaque para estruturas físicas, disponibilidade e qualificação dos recursos humanos. Neste sentido, para Sen (2000) as oportunidades sociais são condicionantes da ampliação das capacidades dos atores sociais, significando uma via de mão-dupla entre ação e estrutura.

Em concordância com Sen (2000), o impacto social causado pela ineficiência do Estado em atender demandas importantes, tanto para o desenvolvimento econômico quanto social, através dos provimentos, restringe diretamente as oportunidades dos agricultores. O usufruto individual do direito de acesso aos mercados é indissociável do acesso a serviços públicos coletivos, serviços esses que referendam a condição de cidadania das pessoas e que incidem sobre sua qualidade de vida. Assim, a dimensão institucional do processo, representada por aparatos legais, como os serviços básicos, representam limites à plena efetivação individual das oportunidades sociais.

Além da dimensão da infraestrutura, a rede de conhecimento interpessoal se destaca como provimento. Entretanto, sua objetivação não se dá no plano estatal, mas por normas sociais estruturantes da dinâmica social local. As relações sociais estabelecidas são pautadas principalmente em clientelismo, reciprocidade, parentesco e amizade, configurando ao longo do processo de compra e venda uma rede da qual fazem parte diversos atores que se correlacionam ora de modo pontual ora mais frequente conforme o papel que cada um assume no processo. No Quadro 8 a seguir, estão relacionadas as instituições governamentais e não governamentais com as quais os grupos pesquisados mantêm algum tipo de vínculo referente a sua organização socioprodutiva.

Quadro 8 - Relação de instituições envolvidas no processo de compra e venda de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar de acordo com a associação envolvida

GRUPOS PESQUISADOS	RELAÇÃO FREQUENTE	RELAÇÃO PONTUAL
APRUCAPEFI	PMA ¹ ; PMBN; EMATER.	IDEFLOR; SEBRAE; Instituto Humaniza; OCB; SAGRI; SPR; PDRS- XINGU
AFEBRAN	STTR; COPOXIN; IPAM.	PMBN ³ ; EMATER; SAGRI.
ASSCOSAN	STTR; COPOXIN; IPAM.	PMBN; EMATER; SAGRI.
APRCS	STR; AFRUCA; EMATER; PMCS ² ; ESCOLAS DO ESTADO; COMAGRO	24 ^a CRE; CODETER Território Central do RS; SDR.

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

¹ Prefeitura Municipal de Altamira; ² Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul; ³ Prefeitura Municipal de Brasil Novo.

A diversidade de instituições governamentais e não governamentais no território favorece que distintos grupos participem do processo, uma vez que ampliam as possibilidades de apoio. Conforme apresentado no quadro acima, os grupos que se fortaleceram como fornecedores são os que mantêm relação com o maior número de instituições, sendo importante destacar que ambos, APRUCAPEFI e APRCS, estabeleciam relações frequentes com os gestores públicos e extensionistas. Por isso, vale ponderar que a natureza das relações estabelecidas expressa o sentido dos vínculos estabelecidos.

Na situação da APRUCAPEFI, as relações mais frequentes são estabelecidas com os agentes das prefeituras e com os técnicos da EMATER. A relação com as prefeituras ora se configurava como mercantil entre fornecedor e consumidor ora como de assessoria e assistência técnica devido ao auxílio despendido na disponibilização de informações sobre o processo e de equipamento e maquinários, assim como com os técnicos da EMATER. Com as demais instituições, as relações eram estabelecidas pontualmente por ocasião de assistência técnica e/ou liberação de recurso a fundo perdido.

Já a AFEBRAN e a ASCOSAN mantinham relações frequentes com o STTR, como entidade articuladora e que disponibilizava alguma infraestrutura para demandas específicas, como o trator. Com a COPOXIN o vínculo se estabelecia através do uso do caminhão. No entanto, vale ponderar que os membros de ambas as associações são sócios do sindicato e muitos deles também são associados à cooperativa. Esse último fator favoreceu a aproximação entre as entidades e entre os sócios. A relação com os técnicos da Emater e os gestores públicos havia sido pontual através da assessoria técnica na emissão da DAP e da relação mercantil, respectivamente.

Os membros da APRCS relacionam-se de forma mais frequente com os consumidores- Prefeitura e escolas estaduais, com os diretores e técnicos do STR, com os diretores da

AFRUCA, com o extensionista da EMATER e com os conselheiros do COMAGRO. A relação entre associação e EMATER é fundamentada na prestação de serviço de assessoria técnica. A participação dos dirigentes do sindicato no conselho tem sido recurso mobilizado para ampliar o poder de barganha junto à Prefeitura. Assim como no caso da AFEBRAN e da ASCOSAN, o vínculo dessa associação é mais forte com o STR e com a AFRUCA por serem entidades as quais os membros do grupo já eram afiliados anteriormente a criação da *associação do PNAE*. A diretoria do sindicato, além da assessoria na articulação com os gestores públicos, tem influenciado na organização social do grupo e na administração da associação, tornando-se referência de contato e de informações tanto para os gestores como para os agricultores. O relato a seguir ilustra essa afirmação e demonstra o papel do sindicato na interlocução entre gestores e fornecedores, costurando os meandros dos meios de fornecimento dos produtos e coesão do grupo.

Agora com essa nova resolução (Resolução nº 26/2013) alterou agora porque para as escolas do estado faziam o projetinho e entregavam lá. Só que agora tem que ir em dois envelopes: um envelope com toda documentação do agricultor e outro envelope com o projetinho dele. Então, tudo é gasto. Aí tu pensa bem se tu vai fazer: uma escola lá tem quatro, cinco agricultores que vão fazer assim, vamos supor cinco agricultores que vão vender, são dez envelopes só pra uma escola. Aí tu imaginas se pegar todas as escolas e formar tudo isso aí? Então, o gasto eles fizeram assim: foi criado o estatuto, eles contribuíram com cinco reais por mês para não ter essas despesas e o sindicato ajuda bastante. Xerox é feito tudo aqui, a gente não cobra deles. A gente auxilia bastante, quando precisa carregar os cartuchos também. Muitas vezes a gente ajuda, paga também quando eles não tem dinheiro em caixa a gente paga ali pra eles. Para gente está sempre ajudando, sempre apoiando na medida do possível, então tudo que eles precisam aqui eles vem aqui. A referência deles aqui é o sindicato. (LIDERANÇA D, Cachoeira do Sul, 2013).

Além dos vínculos institucionais, outro importante efeito na organização social são os laços estabelecidos entre os agricultores por ocasião da possibilidade de venda para os programas estatais de aquisição de alimentos. Resultado semelhante foi encontrado por Diniz (2014). Segundo analisado pela autora, “os vínculos sociais estabelecidos foram fortalecidos após a inserção no PNAE. Sendo estes vínculos concernentes tanto ao interesse de novos indivíduos de se associarem para participarem dos projetos anuais da alimentação escolar, quanto da própria Rede Ecovida [...]” (DINIZ, 2014, p. 92).

Embora coadunando com as análises e inferência de Diniz (2014), os resultados apresentados nesta tese diferem dos encontrados por Michelato (2010). Segundo esse autor, no contexto por ele analisado, não havia vínculos ou relações políticas entre o gestor público municipal e os membros da associação fornecedora, uma vez que “[...] as relações estabelecidas ocorreram na dimensão institucional e organizativa, sem aproximações políticas

partidárias e ideológicas.” (MICHELATO, 2010, p. 170). O autor justifica que naquela situação, o foco do grupo que governava o município era o apoio a grupos agroindustriais que fomentassem a cadeia produtiva de certos produtos locais⁶³, sendo secundarizadas ações voltadas para os agricultores familiares que estivessem fora da cadeia, o que gerou reivindicação por parte dos membros da associação em relação ao apoio ao PAA e a garantia de espaço na sede municipal para funcionamento da feira livre de agroecologia.

Tanto em Cachoeira do Sul quanto em Brasil Novo, o apoio e a atuação dos gestores vinculados às Secretarias de Agricultura e de Educação nos municípios, por exemplo, estão relacionados a relações de proximidade entre lideranças e gestores, lideranças e lideranças e gestores e gestores, conforme ilustrado no diálogo a seguir:

[...]

Liderança A: Em 2011 nós entregamos e 2012. Aí em 2013, foi que, aí o que que aconteceu? Como o município era fulano, ciclano e beltrano, eles eram mais ou menos atrelados, foi quando a gente conseguiu entrar no município de Altamira, relações políticas. A gente teve uma coisa que foi muito importante na época, não tinha como documentar, mas foi muito importante a gente ter uma produção de mamão Havaí muito grande. Naquela época a gente tinha cadastrado 18 toneladas de mamão Havaí. Aí enchemos, nós abastecemos tudo que tinha de abastecer, Brasil Novo os agricultores abasteceram tudo, escola, comércio, tudo e mais as políticas públicas. E aí tinha muita sobra mesmo, aí o que que se fez, a gente olhou e disse: “Como é que nós vamos fazer? O agricultor tem o direito de vender, o dinheiro está lá ele não pode perder a mercadoria, mas o consumo não tá dando conta”. Aí nós sentamos com a coordenadora do SEMAE, em Altamira: “Olha, nós temos um projeto assim assim assim... nós vamos ceder parte desse produto para você abastecer o município de Altamira, nós vamos prestar conta pelo município de Brasil Novo”. E o que que nós fizemos aí? Nós fizemos tipo assim uma doação de um município para outro pelo PAA. [...] Aí aumentaram mais as relações entre os dois municípios, porque um tinha e cedeu para o outro com a responsabilidade de fazer a legalização. (grifo nosso).

Pesquisadora: Como quem pagava era a CONAB não tinha problema de dinheiro do município...

Liderança A: Do município, não. Era o dinheiro do Governo Federal. Na verdade o produto seria do município, disponibilizado para Brasil Novo. Como Brasil Novo está abastecido, então, Brasil Novo não ia deixar o produto perder sabendo que Altamira tinha consumo. Então, uma questão mais informal, não nós vamos fazer. Chamamos o coordenador e falamos: “Olha, vocês estão vendo a situação. Está tudo abastecido e a gente ainda tem produto ainda no campo, então a gente vai ceder pra Altamira vamos criar um documento que vai cedido para lá e vocês assinam”.

O poder de negociação exercido pela Liderança A, respaldado pelo técnico da EMATER, corroborou na costura da ampliação dos canais de comercialização via PAA e PNAE. Assessorado pelo extensionista, a liderança articulou os acordos entre os gestores dos municípios naquele momento, o que fora importante para as futuras negociações e articulação

⁶³ Tais como soja, milho, madeira, produção integrada de aves, cebola e batata inglesa (MICHELATO, 2010).

para elaboração do novo projeto apresentado para a CONAB no ano seguinte e para publicação da primeira chamada pública do PNAE em Altamira.

Saindo do nível micro – grupo - para analisar a dinâmica social, a assessoria técnica-pública- teve papel ambíguo, sendo fator de constrangimento e de favorecimento, uma vez que, ao privilegiar um grupo, tende a desfavorecer outro. Nesse interim, todos os grupos contaram com assessoria direcionada à documentação de regularização da associação e dos instrumentos operacionais da compra e da venda, ora direcionada à organização da produção agrícola no plano individual e coletivo. A assessoria foi fundamental para coesão do grupo e entendimento dos caminhos a serem seguidos até o mercado institucional. Tal como relatado pelo agricultor articular da APRUCAPEFI, “[...] a EMATER/PA foi um órgão do governo estadual da empresa vinculada ao governo que deu muito apoio pra gente, a EMATER foi o carro chefe de tudo e teve presente em todos os sentidos [...]” (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2014).

Por essas características, a constituição do grupo que reativou a APRUCAPEFI foi, de certo modo, pautada na personificação da política pública através do extensionista e da liderança, da ação dos agentes estatais e da condição de ser membro do grupo. A boa vontade e disposição do técnico que veio para *fazer as coisas mesmo* foram características importantes para que ele- e a EMATER- passasse a integrar a rede do qual faziam parte o grupo de agricultores vinculados à associação. A confiança depositada nesse técnico reconstruiu e sustentou a credibilidade da política pública e do associativismo junto aos associados, suprimindo as experiências traumáticas que os mesmos tiveram no passado.

Assim como o técnico da EMATER contribui para o fortalecimento daquele grupo, o técnico do IPAM teve importância na organização das outras associações.

[...] o pessoal ficou fornecendo e a gente continuou devagarzinho, em 2012 aí nós pegamos a associação de volta com a ajuda do IPAM. O técnico C ajudou muito a gente nesse período e aí nós organizamos a demanda e fomos para [participar do] o pregão municipal da merenda escolar aqui em Brasil Novo e nós conseguimos ganhar seis produtos da lista pra merenda escolar de Brasil Novo. [...]. (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

Tal como concluído por Diniz (2014, p. 148) “é possível dizer que foi através da mescla entre a organização coletiva e individual que a formação da rede possibilita dar sustentabilidade para a continuidade dos Programas acessados já em curso”. Na visão dos articuladores, a formação da associação institucionalizaria a existência do grupo, sendo

considerada condição *sine qua non* para que os agricultores pudessem acessar o PNAE e meio viável da oferta de produtos por garantir variedade e quantidade.

Em certa medida, os dados apontam que as ligaduras que estruturam as dinâmicas sociais locais nos contextos estudados não foram desestruturadas. *A priori*, as experiências relatadas neste trabalho demonstram que na criação do grupo informal e da associação, os agentes acionaram rede de parentesco e conhecidos. A confiança, enquanto ligadura, viabilizou a articulação dos grupos, tal como demonstrado em relatos apresentados anteriormente e no relato a seguir:

[...] estava todo mundo parado. Olha, o programa é assim, bora arriscar, aí deu né? Tinha agricultor que dizia: ‘Ah, como a gente é muito amigo nós vamos fazer isso para ti e se der certo tudo bem e se não der nós não vamos perder nada mesmo’. Aí nós fomos fazer essas DAP’s desse pessoal, os outros ficaram de fora olhando. [...] A gente começou em outubro esse processo e aí na CONAB era preciso certidão disso, certidão daquilo, certidão daquilo outro. Tira a certidão e a associação com pendência na Receita é uma coisa e outra e nós fomos montando, montando, montando quando foi em maio que [o projeto] foi liberado. (LIDERANÇA A, Brasil Novo, PA, 2013, grifo nosso).

Ao longo do processo de articulação dos grupos, confiança e amizade são elementos estruturantes dos diálogos estabelecidos entre técnicos e lideranças e entre lideranças e agricultores. As experiências sociais vivenciadas pelos agricultores contribuíram para o desencaixe das relações de confiança estabelecidas no plano dos sistemas abstratos (GIDDENS, 1991). Por isso, a existência de peritos na articulação ao acesso ao recurso da política pública deslocou a desconfiança nos sistemas abstratos para a confiabilidade em indivíduos, sendo acionados os sistemas peritos. Conforme explica Giddens (1991, p. 100, destaques do autor), a “*confiança em pessoas envolve compromissos com rosto*, nos quais são solicitados indicadores da integridade de outros (no interior de arenas de ação dadas).”.

Giddens (1991) considera que confiança é uma instituição moderna condicionante da ação dos atores e oportuniza o reencaixe de relações desencaixadas pelos sistemas abstratos, uma vez que há a reapropriação ou remodelação de relações sociais em condições locais de tempo e lugar. Explica o autor que “o *reencaixe* se refere a processos por meio dos quais compromissos sem rosto são mantidos ou transformados por presença de rosto.” (GIDDENS, 1991, p.100, grifo do autor). Logo, como condição de existência, os atores ignoram riscos, estabelecendo confiança para acessar oportunidades mesmo diante dos perigos que assolam a vida cotidiana.

A agregação dos agricultores aos grupos foi ocorrendo paulatinamente conforme as ações das lideranças tornavam concretas a elaboração do projeto de venda e a submissão deste

a CONAB ou aos editais de Chamada Pública. Nesse início de processo, a construção foi coletiva derivada do interesse mútuo de agricultores, parceiros e gestores em acessar a oportunidade. A divisão de tarefas agilizou a mobilização das informações necessárias e das pessoas. As relações de *conhecimento* facilitaram a negociação e a obtenção de apoio estrutural para que os agricultores pudessem cumprir o contrato.

Por outro lado, principalmente na situação estudada no Pará, a confiança em sistemas peritos favorece o desencaixe de relações de confiabilidade entre os atores leigos (GIDDENS, 1991) e os sistemas peritos ao estar associada à relação clientelista estabelecida entre lideranças e fornecedores e entre lideranças e fornecedores em relação aos gestores públicos. As ações dos governantes são estruturantes do processo, mas podem remeter à condição de apadrinhamento dos investimentos, o que fragiliza a consolidação de ações coletivas contínuas e duradouras.

Essa fragilidade se estende para outra esfera do processo, além da produção agrícola: os procedimentos burocráticos. Os agricultores demandam outros agentes para assessorar e tomar a frente, negociar, fazer contatos, organizar a logística, elaborar os documentos, dentre outras funções, o que suscita inferir que recursos humanos com determinadas qualificações, interna ou externa ao grupo, são fundamentais no desenho do processo de compra e venda.

Em vista disso, o aporte dado pelos assessores/técnicos aos agricultores em relação aos instrumentos operacionais, documentos e procedimentos burocráticos tem sido fundamental para viabilizar a participação dos grupos na seleção dos projetos de venda e posterior entrega de produtos. A estratégia das lideranças, apoiadas pelos membros dos grupos, foi centralizar o controle das Chamadas Públicas e a elaboração do projeto de venda de modo a facilitar a mobilização de documentos e a realização dos procedimentos burocráticos relacionados à venda para o Estado. Na leitura de Giddens (1991), esse conhecimento perito delegado aos assessores transforma-os em peritos cujas ações são importantes elos que costuram a relação de confiança conferida pelos atores leigos (os agricultores) ao aparelho burocrático do Estado. No entanto, a opção em delegar a compreensão do processo para outrem, gera dependência, em certa medida deliberada, de outros agentes.

A não discussão sobre a lei internamente no grupo, por exemplo, reduz as chances de compreensão coletiva dos procedimentos burocráticos e dos instrumentos legais a serem utilizados. Além disso, a não discussão pode ser revertida em sonegação de informação, entrando em jogo a compreensão de que distribuir informação é distribuir recurso. Nesse caso,

o termo recurso pode ser referenciado como acesso a recurso monetário, assistência técnica, veículos e poder.

O desafio de dispor de recursos humanos habilitados a corroborar no funcionamento do processo também acomete na esfera da gestão pública. Na avaliação dos atores envolvidos no processo há ainda necessidade de investimento em conhecimento sobre os procedimentos burocráticos e na compreensão dos documentos utilizados. Analisando a aquisição de produtos da Agricultura Familiar feita pela Secretaria Estadual de Educação do RS para o PNAE, Fernandes (2013, p. 115) ressalta que:

[...] o entendimento do gestor público sobre esta nova legislação do PNAE muitas vezes apresenta-se com um dificultador do avanço do processo de aquisições da AF. Estes frequentemente desconhecem a legislação ou a interpretam de forma errônea, não compreendendo o processo de compras diferenciado que pode ser feito com dispensa do procedimento licitatório, através das Chamadas Públicas para a AF.

As divergências nas interpretações sobre a operacionalização do Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 deve-se em boa parte a experiência dos atores com processo de compra embasado na lei de licitações e nas negociações mercantis realizadas informalmente e legalizadas através de contrato verbal. Em vista disso, apreender a operacionalização da nova lei requer o entendimento de novos procedimentos- burocráticos- de compra e de venda.

Em vista desses aspectos, a burocracia ao mesmo tempo em que, retoricamente, possibilita maior lisura no processo de aquisição dos produtos por impor regras iguais a todos, torna-se uma barreira quando os meios para cumprir os aspectos burocráticos não podem ser acessados de modo igualitário. Tal como observaram Triches (2010), Fornazier (2014) e Agne (2014), o PNAE possibilita o acesso dos agricultores ao recurso estatal, mas, por outro lado, o processo de inserção destes no mercado institucional é dificultado pela burocracia que normatiza e regula os meios de acesso. Em algumas situações, a desigualdade na constituição dos meios de acesso ao cumprimento dos trâmites burocráticos é definida pelas condições de infraestrutura e de recursos humanos disponíveis nos órgãos públicos e nas entidades representativas dos agricultores familiares. Em outras, o empecilho está nas condições estruturais e socioeconômicas das unidades de produção familiar. Essas condições são evidenciadas nas situações de necessidade de emissão da DAP⁶⁴, no preenchimento do projeto

⁶⁴ A DAP é um exemplo de uma exigência burocrática não acessada de forma igual. Comparando a situação das duas regiões onde a pesquisa de campo fora realizada, evidencia-se que, enquanto na região Sul 84% dos agricultores familiares acessaram a DAP, na região Norte esse percentual se reduz para 64 % (valor calculado com base nos dados de IBGE, 2009; BRASIL, [2010?]). A DAP da maioria dos entrevistados em Cachoeira do Sul havia sido emitida bem antes de haver intenção em comercializar produtos através do PNAE. Há

de venda e na obtenção da licença da Vigilância Sanitária ou do Sistema de Inspeção Municipal- SIM e do alvará de funcionamento da Prefeitura- no caso do processamento de alimentos.

De modo geral, as normas de inspeção sanitária são apontadas como limitantes à comercialização de produtos processados em mercado formal (TRICHES, 2010; CRUZ, 2012; GAZOLLA, 2012; AGNE, 2014; MATEI, 2015). Nesse aspecto, a inexistência do SIM aponta a contradição existente nas ações do Estado ao mesclar os papéis de provedor e de regulador. Como o Estado pode cobrar o enquadramento das ações dos indivíduos no marco regulatório quando não são oferecidas as condições para tal? Associado a esse fator, muitas vezes os agricultores não dispõem de recursos próprios para investimentos na infraestrutura da unidade de processamento de alimentos de modo a adequá-las às exigências legais.

No entanto, estudos mostram que no caso da venda de produtos processados derivados de unidades de processamento ou agroindústrias familiares (GAZOLLA, 2012; AGNE, 2014) para a alimentação escolar, o caráter limitante das exigências legais é dirimido à medida que a nutricionista é flexível na aquisição de produtos cuja procedência não siga completamente as normas legais que por ventura possam existir (TRICHES, 2010; AGNE, 2014; MATEI, 2015)

Sob esse ponto de vista, apesar dessas normas configurarem constrangimentos, em alguns casos não se constituem como barreira para a comercialização dos produtos. Na situação dos agricultores fornecedores de polpas de frutas, ao longo do processo de venda a nutricionista foi solicitando a eles que adequassem as embalagens e o armazenamento dos produtos no transporte. Porém, em outras situações, como dos agricultores que processam produtos de origem animal, tais normas tornaram-se impeditivos de sua participação na venda.

Para avançar nas questões dos mecanismos de constrangimento e que favorecem o usufruto das oportunidades de fornecimento aos mercados institucionais da alimentação escolar, a partir dos dados da pesquisa, no Quadro 9 a seguir, pode-se identificar vários fatores que estão relacionados a esta questão.

muitos anos a EMATER faz a emissão da DAP no município. Já em Altamira e em Brasil Novo, a maioria dos fornecedores teve DAP emitida a partir do interesse em fornecer alimentos aos programas governamentais. Segundo os entrevistados, a emissão de DAP nos municípios é recente. Não há técnicos suficientes para atender todas as demandas da EMATER e também não há veículos disponíveis para que todas as propriedades sejam visitadas. Para emissão da DAP o técnico responsável precisa fazer visita *in locu* para se certificar das informações necessárias para o preenchimento do formulário.

Quadro 9 – Relação de fatores que constroem ou favorecem o acesso dos grupos a prerrogativa de venda para o PNAE

Constrangimentos	Grupos RS	Grupos PA	Favorecimentos	Grupos RS	Grupos PA
Aspectos Sociais					
Falta de confiança dos agricultores no funcionamento da associação/cooperativa	X	X	Afiliações políticas	X	X
Dominação dos gestores públicos		X			
Dominação das lideranças	X	X			
Conflitos entre os atores		X			
Falta de poder de barganha e influência política		X			
Disputa política		X			
Falta de mão de obra familiar		X			
Infraestrutura					
Falta de energia elétrica		X	Energia elétrica	X	
Falta de meios de comunicação (internet, telefone)		X	Meios de comunicação (internet, telefone)	X	
Condições ruins da estrada (trafegabilidade)		X	Meio de transporte para entrega coletiva		X
Falta de veículo privado (utilizado na distribuição dos produtos)		X	Veículo privado (utilizado na distribuição dos produtos)	X	
Falta de meio de transporte para entrega coletiva	X				
Recursos Humanos					
Falta de assessoria técnica (para a burocracia e para a organização da produção) ao grupo concorrente.		X	Assessoria técnica (para a burocracia e para a organização da produção)	X	X
Informações equivocadas e/ou insuficientes		X			
Produção agrícola					
Produção agrícola insuficiente para atender a demanda dos contratos		X	Área disponível para o plantio	X	X
Impeditivos legais					
Cardápio (quando não contempla a produção agrícola disponível ou possível na região)	X	X	Existência de sistemas de inspeção sanitária	X	
DAP (não emissão por falta de técnico habilitado e disponível)		X	DAP	X	
Normas da vigilância sanitária	X	X			
Falta do SIM - produtos de origem animal		X			
Políticas públicas locais					
Falta de implementação de programas/projetos governamentais (municipais e estaduais) de incentivo à produção de alimentos		X	Programas e projetos governamentais e não governamentais de investimento	X	X

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados da pesquisa de campo (2014).

Conforme disposto no Quadro 9 acima, há barreiras que são internas às unidades de produção familiar e há barreiras que são externas. A DAP, por exemplo, ao ser um documento não emitido por falta de informação, de técnico habilitado ou disponível, torna-se uma

barreira constituída pela falta de provimentos locais e externos à unidade de produção. Entretanto, a redução da disponibilidade de mão de obra familiar e contratada tem se tornado um problema para execução das atividades agrícola e de distribuição dos produtos.

As questões relacionadas à infraestrutura e aos impeditivos legais são pautas recorrentes no debate entre gestores públicos e agricultores, ressaltando que o Estado carrega consigo não apenas o papel de regulador de prerrogativas e das normativas da vida social, mas de provedor das condições de usufruto das prerrogativas. Apesar de aspectos positivos na execução da lei, estudos apontam que é preciso, por um lado, maior investimento estatal na viabilização da aquisição dos produtos, como infraestrutura e logística, e por outro, a organização da produção dos agricultores para seguir o contrato de entrega (TURPIN, 2008; TRICHES, 2010; TRICHES; SCHNEIDER, 2010a, 2010b, 2012). Grisa (2012, p. 240), analisando o contexto do PAA afirma que:

Além dos elementos já citados, outros fatores limitam e interferem na implementação do referencial de política pública do PAA, como por exemplo, a falta de assistência técnica e de articulação com outras políticas públicas que poderiam dinamizar e potencializar o Programa; a carência de serviços de inspeção sanitária que limitam a comercialização principalmente de produtos de origem animal; a inoperância das instâncias de controle social em muitos municípios; as dificuldades operacionais do Programa (elevada burocracia, atraso nos pagamentos, acesso à internet etc.); e as deficiências de estruturas de transporte, armazenamento e conservação dos alimentos até o momento do consumo (Grisa *et al*, 2011; Doretto e Michellon, 2007; Carvalho, 2002; Cordeiro, 2007; Matei, 2007)⁶⁵. Estes também são desafios para o aperfeiçoamento do PAA, visando efetivar o seu referencial de política pública.

Também é importante considerar que fatores vinculados aos aspectos sociais têm se mostrado como mecanismos de constrangimento ao acesso dos agricultores ao PNAE. Os conflitos entre os grupos mostraram que disputas políticas são reproduzidas em diversas esferas da vida social dos agricultores, repercutindo no modo tal como os agricultores usufruem dos recursos das políticas públicas. A disputa em torno do governo municipal e as disputas político-partidárias refletiram diretamente na organização dos grupos, uma vez que o direcionamento de ações para os afiliados políticos promoveram a alternância de grupo beneficiário tanto das prerrogativas quanto dos provimentos.

No contexto de disputa pelo acesso ao recurso da política pública, as lógicas de ação dos atores derivam da compreensão que os mesmos têm do papel que ocupam na disputa e na sociedade e das relações que estabelecem com seus opositores. Nessas situações, as decisões

⁶⁵ Ver referências em Grisa (2012).

parecem pautadas em experiências sociais vinculadas às trajetórias individuais e coletivas, nos moldes que explica Dubet (1994).

Nas falas dos membros dos grupos estudados, incluindo as lideranças, foram trazidas da memória situações anteriores que demonstravam a existência de disputas e como, no caso dos embates políticos, os conflitos e alianças eram inerentes à conformação da dinâmica social. As relações de dominação e pessoais norteadoras do acesso ao recurso do PNAE foram relatadas pelos entrevistados que, não somente sabem da existência, como sabem que as reproduzem quando têm oportunidades, pois “é assim que as coisas funcionam” (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2014). Frente a isso, a compra de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar torna-se um jogo cujas regras são cumpridas ou modificadas pelos atores conforme a possibilidade de poder de barganha e de dominação dos quais dispõem.

Se há abertura política ou *conhecimento* (relação de amizade) com as pessoas que detém informação e recursos que viabilizem a organização produtiva, o contexto está favorável para o grupo concorrer à Chamada Pública e, caso vença, cumprir o contrato. Em caso de falta de abertura política, ao se retirar do cenário, ‘aceitando’ a não inclusão do grupo na concorrência da Chamada Pública, quando muda o governo municipal, os atores estão agindo conforme as regras do jogo, em coerência com o sistema social do qual fazem parte. Essa estratégia reafirma que “a acção não é, nem mecânica, nem estritamente racional” (DUBET, 1994, p. 76). Aportado nos escritos de Bourdieu, Dubet (1994, p. 76) explica que “nos campos que organizam as relações sociais, as estratégias dos agentes não são verdadeiras estratégias, as de jogadores que calculam as suas jogadas, elas estão de facto programadas e inclusas no *habitus* dos actores.”.

Ao analisar o contexto e as possibilidades de barganhar espaços, os atores das associações vinculadas ao STR e ao STTR têm questionado as formas como são definidos os jogadores e como eles têm movimentado suas peças. Paulatinamente, a interferência das relações políticas e pessoais no processo de compra e venda de produtos no âmbito das compras estatais, assim como de acesso ao recurso de outras políticas e programas governamentais, tem sido questionada e combatida pelas lideranças vinculadas aos sindicatos. No caso da APRCS, as relações de dominação também estão presentes, mas têm sido abrandadas à medida que o grupo tem dado abertura para novos participantes acessarem a demanda disponibilizada pelas escolas. O comando-controle ainda é centralizado nos membros pioneiros da formação da associação, mas a prerrogativa não é sonogada a

interessados externos. Em certa medida, a condição de igualdade de oportunidades é favorecida no âmbito do acesso ao mercado institucional, mas não na gestão das associações. Essa forma de conduzir o processo de certo modo é aceito pelos membros do grupo enquanto não influencia negativamente em seus interesses, seja de acesso a recursos diversos, quanto de venda para o PNAE.

A despeito das limitações a serem superadas, as prerrogativas dispostas no PNAE corrobora para a visibilidade da existência de categorias sociais que passam a ter o privilégio de fornecer para o Estado. Desta forma, a venda de produtos através dos programas de aquisição de alimentos tem corroborado para a ampliação das possibilidades de escolhas dos agricultores em relação às formas de inserção e participação na sociedade, tal como discutido a seguir.

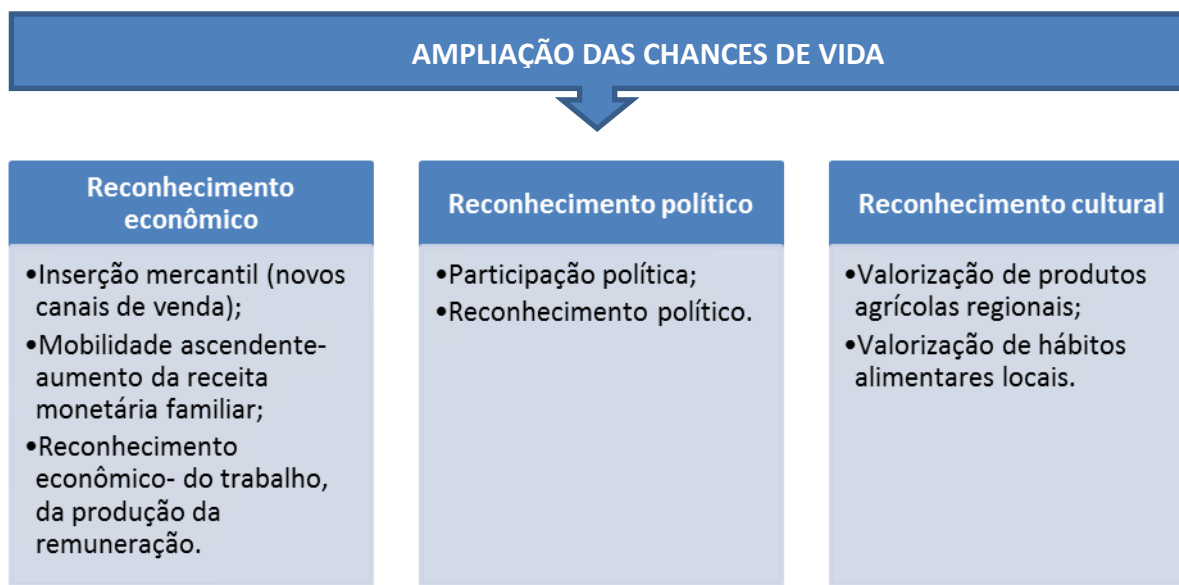
5.3 DESDOBRAMENTOS DO USUFRUTO DAS PRERROGATIVAS DO PNAE NAS CHANCES DE VIDA DOS AGRICULTORES FORNECEDORES

O usufruto das prerrogativas dispostas no PNAE amplia as chances de vida dos agricultores ao ampliar as possibilidades de escolha dos mesmos em relação aos canais de venda, aos produtos que se pretende produzir, aos espaços de participação política e de sociabilidade. No entanto, com a ponderação de que a ampliação das oportunidades e opções dos agricultores ocorre de modo diferente, conforme a dinâmica social ao qual estão inseridos. Recorrendo à leitura de Dahrendorf (1992), substantivamente significa dizer que a efetivação ou criação real de chances de vida é estabelecida na relação entre indivíduo, estrutura e ligaduras.

Associadas à ampliação das chances de vida, as possibilidades de escolha são institucionalizadas a partir da ampliação de canais de venda (e da geração de renda), de participação política, de participação em espaços que oportunizem troca de saberes e experiências, qualificação (através de participação em cursos e eventos) e ampliação da rede de contatos. Os efeitos são percebidos nas novas formas de divisão do trabalho que ocorrem internamente nas unidades produtivas, nas mudanças técnicas, nas relações sociais estabelecidas, no tempo demandado para realização e na mobilização de novos conhecimentos. No plano coletivo, a venda para o PNAE ampliou a visibilidade política e econômica e o poder de barganha política dos grupos.

O acesso ao recurso dessa política pública de diversas maneiras tem promovido o reconhecimento social dos agricultores e dos grupos fornecedores. Na figura a seguir está resumido os meios através do qual a visibilidade positiva desses atores tem sido construída à medida que há ampliação das chances de vida:

Figura 9 – Meios de reconhecimento social dos fornecedores de produtos para alimentação escolar



Fonte: Elaborada pela autora (2015).

Tal com apontado na figura acima, o reconhecimento social dos agricultores incide na visibilidade política, econômica e, ainda que incipiente, cultural, daqueles que estão diretamente envolvidos no processo de compra e venda de produtos da Agricultura Familiar para os programas estatais de aquisição de alimentos.

As interpretações dos envolvidos sobre os efeitos da venda na vida cotidiana dos fornecedores são diversas, sobressaltando a inserção mercantil, a revalorização da atividade agrícola, participação em novos meio de sociabilidade e a participação política. Assim como ocorre em relação à mobilização dos provimentos e das prerrogativas, a ampliação das chances de vida dos beneficiários (diretos e indiretos) é favorecida diferentemente de acordo com o contexto e com a posição ocupada pelos atores.

O reconhecimento político dos grupos por parte de seus concorrentes, dos gestores públicos e dos parceiros tem possibilitado a ampliação da participação destes nas arenas de negociações acerca do acesso a prerrogativas e provimentos, oportunizado aos agricultores o acesso ao recurso de políticas públicas diversas. Na análise de Ghizelini (2010), as características da associação- e de seus membros- associadas às reivindicações promovidas

pelo grupo possibilitam o reconhecimento dos agricultores vinculados à associação como atores políticos locais. Na avaliação dos entrevistados, a inserção do grupo no processo de compra e venda de produtos para o Estado acendeu a visibilidade do coletivo e da condição de agricultor. O reconhecimento político mudou o formato da relação que se mantinha principalmente com os agentes estatais:

A gente passou a ser referenciado. O grupo, né? Conhecimento. Isso foi uma grande mudança, para o Estado, os órgãos do governo. Os órgãos, instituições reconhece a gente. Nós éramos no anonimato. Isso aí foi uma mudança. Segundo, os agricultores, aqueles que foram mais fixados, melhoraram a qualidade de vida. O melhoramento de qualidade de vida é muito para muitos agricultores, para alguns não, alguns continuaram como estava, mas muitos melhoraram a qualidade de vida. (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2013, grifo nosso).

Ao se referir à saída do anonimato, a Liderança A faz referência ao fato de seu trabalho frente à articulação da operacionalização do PAA e do PNAE ter tido resultados positivos em relação à concretização da venda para o Estado e inclusão produtiva dos agricultores, aspecto ressaltado nas falas dos gestores ao se referirem à associação que ele representa.

A participação política, através de ações coletivas e individuais, tem sido construída na interface entre membros do grupo (participação individual em nome de si) e entre o grupo e outros atores (participação coletiva e/ou individual em nome do grupo).

No plano individual, mesmo que seja mais efetiva para um grupo seletivo (normalmente os diretores da associação), a participação política tem sido concretizada através das atividades promovidas pela associação, tais como reuniões, cursos e eventos. As atividades têm se constituído em momentos e espaços para aprendizado sobre o funcionamento da entidade e da operacionalização das políticas públicas, sobre conflitos e negociações. Talvez pelo histórico de formação e perfil dos sócios (alguns com experiências anteriores em direção de entidades), nas associações vinculadas ao STR e ao STTR, parece haver maior descentralização das tomadas de decisão, sendo os temas debatidos pela diretoria e em assembleia.

As reuniões também funcionam como espaço de diálogo, socialização de conhecimento e das experiências. Ao se encontrarem para discutir assuntos referentes à organização do grupo e ao processo de venda para os mercados institucionais, cria-se um ambiente propício para compartilhamento de dúvidas e de experiências exitosas e não exitosas em relação às atividades produtivas. Nesses encontros geralmente são acertadas visitas entre

os membros do grupo com atividades afins para trocarem saberes ou ainda disponibilizarem entre si informações que possam interessar aos seus pares. Isso ocorre principalmente quando as atividades desenvolvidas são novas, tal como na situação dos fornecedores que trabalham com agroindústria. Além de conversarem sobre temáticas pertinentes à participação do grupo no PNAE e das perspectivas futuras, são recorrentes conversas sobre temas diversos, tais como sobre o mundo profissional (principalmente técnicas de cultivo e aquisição de insumos), sobre preço de venda dos produtos agrícolas no mercado local, sobre política e eleição, sobre acontecimentos familiares, lazer e diversos outros. Dessa forma, a organização coletiva derivada do interesse de inserção no mercado da alimentação escolar tem gerado novas sociabilidades.

No que concerne ao reconhecimento político do grupo, as relações com atores externos têm sido concretizadas conforme o grupo aparenta estar fortalecido em termos de organização para atender às demandas externas. Dessa forma, o reconhecimento político não está desconectado do reconhecimento econômico, sendo apontado como importante mudança na forma tal como os membros participavam da sociedade local. Em Brasil Novo, a APRUCAPEFI tornou-se referência na região, sendo considerada como associação modelo pelos técnicos das Emater's municipais que objetivavam fomentar os mercados institucionais nos municípios. A associação passou a ser vista pelos representantes de instituições públicas e não governamentais como referência em termos de organização social formal e eficiência no fornecimento de produtos para o PAA e para o PNAE. A visibilidade positiva frente aos técnicos e gestores públicos foi construída a partir da capacidade de articulação e mobilização de agricultores para o fornecimento dos produtos para os programas governamentais, demonstrando, para eles, a importância da organização associativa - e cooperativa - para o fortalecimento da Agricultura Familiar.

No relato a seguir pode ser observado que o reconhecimento dos agricultores enquanto produtores de alimentos está sendo construído ao passo que há o comparativo entre as características da alimentação escolar fornecida antes e depois da compra da AF. *Comer bem* em oposição ao *sofrer muito* expressa as interpretações acerca da alimentação fornecida, e nesse cenário, o papel que os agricultores tiveram na viabilização de uma alimentação melhor da servida quando não se efetua a compra da AF:

[...] Até o pessoal dizia: 'ah! Nossa, depois que a associação de vocês está aí mandando alimento para cá, a gente come bem. É salada de fruta, é não sei o que. Aí agora, esse ano passado eles dizem: 'olha agora nós estamos comendo arroz com mortadela'. E de fato foi uma crise até saiu na televisão, no rádio. Aqui em Brasil

Novo os alunos estavam comendo mortadela com arroz e foi verdade né eu não sei esse ano se eles vão logo participar do pregão se vão lançar pregão ou não, acredito que sim, porque precisa né? Em Brasil Novo o ano passado os alunos sofreram muito nas escolas, né, na alimentação de péssima qualidade. O pouco que vinha, vinha de lá [da associação]. (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2013, grifo nosso).

A ampliação da visibilidade do trabalho na agricultura e do trabalho produzido pelos agricultores em oposição à imagem de preguiçoso que é auferida àqueles cuja inclusão no mercado é débil corroborou para o reconhecimento da participação dos agricultores familiares produtores de hortaliças, lavoura branca e frutas na dinâmica econômica local.

Ao contrário do que ocorre em relação aos beneficiários de outras políticas, principalmente as classificadas como políticas sociais⁶⁶, a imagem auferida pelos gestores e parceiros aos fornecedores de produtos para os mercados institucionais reflete a aceitação à compra de produtos da AF, desde que os beneficiários sigam à risca as normativas que regulam o usufruto da prerrogativa. O olhar lançado a partir da perspectiva da meritocracia legitima a aceitação a essa política pública porque o pagamento feito não é considerado transferência de renda. Ao contrário, é merecido por ser retribuição ao trabalho despendido na produção agrícola de alimentos.

Os mercados institucionais têm se apresentado como novos canais de venda cuja produção agrícola está sendo direcionada e não necessariamente como ‘escape’ para o excedente: os agricultores estão plantando para abastecer vender para o Estado. As atividades produtivas e associativas foram reorganizadas a partir da demanda. No entanto, a demanda tem sido paulatinamente influenciada pela possibilidade de oferta, o que expressa o reconhecimento da importância do investimento monetário governamental na AF.

A busca pela venda através do PAA tem ampliado as oportunidades dos gestores públicos e das entidades beneficiárias, uma vez que a doação de alimentos através desse programa desonera o orçamento. Em relação aos fornecedores, a venda para os programas fortaleceram economicamente as famílias, expandindo as chances de inserção econômica através da venda e do consumo de bens e serviços. Tanto na avaliação das lideranças quanto dos fornecedores, a inserção nos programas tem aumentado significativamente a renda familiar. Nos relatos a seguir pode ser observada a significância da venda através do PNAE- e do PAA- na ampliação das possibilidades de renda, de investimentos e de novos mercados:

⁶⁶ Como exemplo, vale citar a situação dos beneficiários do Programa Bolsa Família, geralmente estigmatizados pelos não beneficiários como pessoas que não trabalham.

Mudou a renda, porque antes a gente trabalhava só no suco. Então, é um serviço que é mais pesado e que agora a gente planta hortaliça, então, é uma renda extra, né? Para gente e é uma melhora só a parte ruim é da distribuição [...] Geralmente o recurso é investido na própria propriedade. [...] O ano passado eu cheguei perto dos R\$ 20.000,00. Acho que chegou a dezoito mil. Eu não sei assim de forma, mas se não me engano foi dezoito mil e uns quebradinhos, mas esse na, quero chegar aos vinte [...]. (LIDERANÇA E, Cachoeira do Sul, 2013).

[...] eu sempre trabalho com os agricultores e eu digo sempre para eles, eu digo: ‘Olha, uma parte você vende para o mercado e outra parte você vende para a merenda ou para o PAA. Essa parte que é do PAA principalmente é uma parte boa para vocês se estruturarem’ e com isso a gente abriu o espaço para os agricultores conseguirem se estruturar. Uns compram moto, uns conseguiram melhorar a estrutura na roça, consegui melhorar o trabalho, né, hoje nós temos 4 a 5 casas de beneficiamento de polpa e eles não tinham. [...] Muitos têm melhorado de vida [...] De renda, rendimento. Conseguiram se estruturar, outros conseguiram pagar inadimplências que tinham de banco. Essas coisas todas. Uma parte sim, outra parte não, porque você trabalha com um grupo, existem aqueles que se acomodam. . (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2013, grifo nosso).

Os recursos monetários provindos da venda através do PNAE- e do PAA no caso dos mesmos vinculados a APRUCAPEFI-possibilitaram o investimento nas atividades produtivas, aumentando a oferta dos produtos. As receitas geradas têm sido aplicadas principalmente na estrutura física dos meios de produção (aquisição de terra, maquinários, infraestrutura) e na aquisição de veículo. Há diferentes manifestações dos efeitos das mudanças tecnológicas ou das transformações da base técnica de produção e no trabalho agrícola. Na leitura do Gestor H, os agricultores fornecedores têm melhorado sua renda e galgado benefícios por estarem estruturados financeiramente. Avalia o referido gestor: “Hoje a gente vê agricultor com caminhonete, conseguindo novos financiamentos para compra de materiais para produção deles a juros baixos [...]. Como eles não pagam impostos, eles recebem esse benefício para produzir porque é benefício se tu tens juros diferenciados”. (GESTOR H, Cachoeira do Sul, 2014).

Na avaliação das lideranças, os produtos que geram maior receita monetária são os produtos processados, como a polpa de frutas e a mandioca descascada, devido ao valor agregado e à quantidade demanda.

Apesar da importância econômica da comercialização para o Estado, as famílias mantêm a diversificação de canais de venda. A estruturação das unidades de produção a partir da aplicação de recursos advindos do PNAE e do PAA possibilitou aos fornecedores:

- a) inserção em novos mercados (não vendiam antes) devido à comercialização de novos produtos;
- b) ampliação e/ou criação de canais de venda: feiras, restaurantes, lanchonetes, supermercados;

c) aumento da receita monetária.

Esses resultados coadunam com os encontrados por Diniz (2014). Os resultados discutidos pela autora mostram que a venda para o Estado viabilizou novos investimentos nas unidades de produção familiar e os agricultores, ao ampliar a produção, buscaram novos canais de venda para escoamento dos produtos (DINIZ, 2014). Os investimentos feitos e a busca por novas perspectivas de mercado derivam do aporte financeiro assegurado pela comercialização efetivada através dos programas. Segundo a Liderança A, os agricultores investiram na estruturação das unidades de produção “porque eles sentiram a segurança que tinham mercado de venda, é muito difícil tu trabalhares sem saber o que tu vais vender” (LIDERANÇA A, Brasil Novo, 2013).

Cabe destacar que as perspectivas dos membros do grupo em seguir com as vendas através dos programas governamentais fortaleceram a diversificação das atividades produtivas e o significado do cultivo de lavoura branca e hortaliças e do quintal florestal no âmbito dos estabelecimentos agrícolas.

No entanto, vale lembrar que a estruturação da dinâmica social está arquitetada por ligaduras que conduzem a mobilização dos provimentos disponíveis para o usufruto das prerrogativas. As ligaduras evidenciadas são, principalmente, as relações sociais que (des) conectam os atores. Essas ligaduras são convertidas em provimento quando são condicionantes do usufruto das prerrogativas, demonstrando o caráter dinâmico coevolutivo do processo. Em Brasil Novo, por exemplo, as recorrentes mudanças de Governo Municipal contribuíram para que os membros do grupo se sentissem desestimulados a participar do processo. Por um lado, o desgaste das relações sociais existentes nas articulações políticas enfraqueceu a organização social que se havia construído até a finalização do contrato. Por outro, demonstrou novas possibilidades de ações coletivas e de canais de venda, promovendo experiências sociais que podem se somar às ações de fortalecimento do coletivo.

Na análise de Dahrendorf (1992), a expansão das chances de vida é possível à medida que se desatam as ligaduras existentes, uma vez que sua efetivação depende do esfacelamento de estruturas sociais que sustentam a desigualdade. O referido autor defende que essas estruturas são constituídas a partir de vínculos sociais que sustentam as formas de sociabilidade onde também estão inclusas as relações de poder. Nesse sentido, ligaduras são vínculos que conectam prerrogativas e provimentos. À medida que as prerrogativas são modificadas, a ampliação das chances de vida de grupos sociais, antes excluídos, se torna

possível quando há desestruturação desses laços, uma vez que o esfacelamento das ligaduras reflete modificações nas relações de poder.

Apesar dos avanços em termos de ampliação das chances de vida, as resoluções que normatizam a operacionalização da Lei 11.947/2009 pontuam direitos específicos que ainda não são acionadas pelos agricultores familiares afiliados aos grupos estudados que são contemplados por essas prerrogativas. Tais prerrogativas dizem respeito à prioridade na seleção do projeto de venda aos assentados da reforma agrária, e ao acréscimo de 30% do valor pago quando os produtos forem orgânicos. Boa parte dos fornecedores afiliados à AFEBRAN e à ASCONSAN é beneficiária da reforma agrária, sendo enquadrados nas normativas do Estado como assentados. Além disso, muitos deles também são certificados como produtores orgânicos, o que os habilitaria a requerer o valor agregado ao produto fornecido para a alimentação escolar.

No entanto, ambos os fatores que contribuiriam para a seleção do projeto de venda não entram na discussão do mérito ou da preferência estabelecida na prerrogativa. A decisão sobre quem passa a ser ou não fornecedor, é pautada no menor preço. Não existe tratamento diferenciado pelo fato de serem agricultores familiares, sendo cobrados em relação às entregas dos produtos como um comerciante convencional. Do mesmo modo, não aparece na fala dos fornecedores a defesa de seus produtos e da importância de sua participação a partir da perspectiva do combate da SAN. O foco é o mercado.

Na situação do PAA, os estudos de Delgado, Conceição e Oliveira (2005) e de Grisa (2012) apontam que os gestores públicos têm encontrado dificuldades para incorporar ao programa os determinados segmentos específicos da Agricultura Familiar e/ou os mais empobrecidos. Grisa (2012, p. 238) relata que:

De acordo com documento governamental, do conjunto total de agricultores que acessaram o PAA em 2009, 89,73% foram classificados como agricultores familiares, 7,68% assentados da reforma agrária, 1,10% pescadores artesanais, 0,85% agroextrativistas, 0,32% quilombolas, 0,16% indígenas e 0,15% trabalhadores sem-terra (Brasil, MDS, 2010a). Se analisado o perfil desses agricultores segundo Grupos do PRONAF, evidencia-se que 68% são pertencentes ao Grupo AF, 24% ao Grupo B e 8% ao Grupo A e A/C (Brasil, MDS, 2010a), sinalizando que o programa, à semelhança do PRONAF, tem contemplado mormente os agricultores familiares mais capitalizados, como já indicaram também outras pesquisas. (SOARES, BARROS e MAGALHÃES, 2007; SPAROVEK, 2006⁶⁷).

⁶⁷ Ver referências em Grisa (2012).

Esses resultados apontam que por mais que as normativas dos programas priorizem um público específico – agricultores familiares, assentados da reforma agrária e populações tradicionais - na sua efetivação isso não tem se concretizado. Se por um lado essa política pública as diferencia de outras categorias não contempladas por essas prerrogativas, por outro, não as diferencia internamente nas formas de acesso a esse mercado.

Um dos fatores é a necessidade de produção em escala e com regularidade. Frente a esses aspectos, a prerrogativa torna-se ambígua e contraditória: por um lado incentiva a profissionalização dos agricultores no sentido de organização das atividades produtivas e o cooperativismo. Mas, por outro, em decorrência das exigências burocráticas e de padrão de produção (escala, regularidade e uniformidade), pode ser excludente ao reproduzir a lógica de políticas modernizantes que historicamente não foram usufruídas por agricultores pouco capitalizados ou com frágil articulação. Se isso ocorre, a obrigatoriedade de aquisição de produtos da AF pode gerar processos similares aos desencadeados pela modernização da agricultura por tender a padronizar o comportamento dos agricultores a partir da lógica moderna.

Nesse contexto de ambiguidade, onde por um lado a aparente redução da desigualdade social ocorre porque as prerrogativas são ampliadas, por outro os mecanismos de acesso formam uma nova estrutura de poder que condiciona o exercício dos direitos às diversas normas que devem ser cumpridas. É nesse sentido que “[...] as prerrogativas traçam fronteiras e constituem barreiras. Isto quer dizer que, em princípio, não há nada de gradual sobre elas; meio ingresso quer dizer ingresso nenhum” (DAHRENDORF, 1992, p. 27).

Apesar da venda para o PNAE se constituir como possibilidade, predominam situações de agricultores familiares que não acessam esse mercado. Esses agricultores são classificados em interessados e não interessados. De modo geral, os dados da pesquisa apontam que os motivos que justificam a não inserção dos agricultores que têm conhecimento da possibilidade de venda são:

- a) falta de provimentos necessários: o agricultor familiar se interessa em fornecer, mas não o faz porque não dispõem dos provimentos necessários, principalmente em termos de infraestrutura de transporte (inclui estradas e veículo) e, no caso de produtos processados, licença dos órgãos de inspeção sanitária;
- b) relações conflituosas com membros do (s) grupo (s) que submete (m) projeto de venda: o interesse - ou possível interesse - do agricultor em fornecer é superado por relações pessoais conflituosas entre membros do grupo;

- c) outras perspectivas de mercado: o desinteresse em vender os produtos para o Estado deve-se ao fato de não haver produção excedente e nem possibilidade de ampliar a produção porque acessam outros canais de venda.

Além desses agricultores, há ainda os que não conhecem a possibilidade de venda ao PNAE. Nessa perspectiva de análise, a sociedade moderna reproduz a desigualdade no acesso a prerrogativas. Conterato, Gazolla e Schneider (2007, p. 13) defendem que:

[...] a afirmação e o fortalecimento da AF não dependem apenas da ampliação da sua legitimidade política e formal, mas, sobretudo, de alterações que venham reduzir a sua dependência e vulnerabilidade, tendo as políticas públicas papel fundamental em tais propósitos.

Na análise desses autores, as políticas públicas que promovam ações alternativas ao modelo produtivista de mercantilização das unidades de produção familiar são importantes para fortalecer essa categoria social. Entretanto, vale ponderar que a problemática da inclusão produtiva não se restringe à criação de novos canais de venda ou aumento da produtividade. É mais abrangente por refletir a conjuntura regional em termos de condições incipientes de recursos para investimentos no plantio, processamento, armazenamento e transporte de produtos (principalmente perecíveis). Focando a disponibilidade e mobilização de provimentos os dados mostram que as prioridades da AF não se referem apenas à inclusão produtiva, principalmente no estado do Pará. Nas falas dos entrevistados, foi recorrente a afirmação de que a infraestrutura, em suas mais diversas dimensões, tem sido demanda constante das lideranças e dos movimentos sociais. As limitações nessa esfera vão desde a falta de estradas trafegáveis e de energia elétrica à falta de meios de transporte.

Nesse cenário, a inclusão produtiva da AF não depende essencialmente da abertura de mercados pelo Estado. A trafegabilidade das estradas vicinais e a implementação de energia elétrica na área rural há décadas é pauta de reivindicações da população do Território Transamazônica, com baixo percentual de beneficiários contemplados. Essa situação mostra que políticas isoladas, por si só, não são suficientes para promover a inclusão social da Agricultura Familiar, reafirmando a importância de se considerar o conjunto de prerrogativas na viabilização da cidadania. No caso da região Norte, a insuficiência de condições estruturais como as citadas anteriormente, reflete nas condições sociais, ou seja, nas chances de vida dos agricultores familiares- e da população como um todo. Dessa forma, coadunando com Sen (1981), as situações analisadas nessa tese apontam que, ao se tratar de acesso ao recurso de políticas públicas, a falha em uma prerrogativa pode inviabilizar o acesso às demais.

6 ENTRE PRERROGATIVAS E PROVIMENTOS: A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA DA AGRICULTURA FAMILIAR ATRAVÉS DO PNAE

Os provimentos são chances de vida muito imperfeitas sem as prerrogativas, e as chances de vida também incluem aquele elemento menos tangível, as ligaduras. Mesmo assim são chances, e nossas vidas são o que fazemos a partir delas. A vida diz respeito à atividade e sentido, para quais tanto a cidadania quanto a riqueza das nações são meramente uma condição. (DAHRENDORF, 1992, p. 199).

O processo de compra e venda de produtos da AF para a alimentação escolar tem gerado diversos efeitos na dinâmica social dos locais onde a política está sendo operacionalizada. Partindo desse entendimento, esta tese trata desse processo como possibilidade de constituição da cidadania. À luz do referencial teórico mobilizado, neste capítulo apresentamos as reflexões incitadas pelos resultados evidenciados na pesquisa de campo.

6.1 NUANCES DO PODER DE AGÊNCIA DOS AGRICULTORES NO USUFRUTO DE PRERROGATIVAS NO ÂMBITO DO PNAE

Segundo Dahrendorf (1992) as prerrogativas estão no campo dos direitos normativos. Esse entendimento torna o conceito de prerrogativa restrito enquanto forma e conteúdo. No entanto, os privilégios decorrentes das normas sociais estabelecidas e que não tenham estatuto jurídico conformam estruturas de prerrogativas. As prerrogativas garantidas em lei são referendadas por estruturas de prerrogativas socialmente constituídas à revelia da legislação. Tais estruturas são frutos do modo tal como os atores compreendem o papel do Estado e seus papéis nos cargos que ocupam.

As experiências estudadas mostram que o processo de apropriação das prerrogativas dispostas no PNAE ainda é incipiente. De certo modo, a apropriação da prerrogativa é fragilizada ao passo que a reinterpretação do direito à venda a converte em possibilidade, não em certeza. Para alguns fornecedores a venda para o Estado é compreendida como possibilidade por ser dependente da ação de outros agentes, como o gestor público ou o presidente da associação. Desta forma, as ações dos atores na criação e no usufruto de oportunidades sociais derivam das interpretações feitas pelos envolvidos diretamente no processo acerca dos efeitos que a compra de produtos da AF - e dos grupos interessados - têm nos elementos estruturantes do sistema social (nas estruturas de prerrogativas e de

provimentos): orientação técnica, recursos, financiamentos, informação, infraestrutura, dentre outros.

Em vista dessa compreensão, a partir das experiências dos agricultores, individuais e coletivas, infere-se que há diferenças entre estar inserido no mercado da alimentação escolar e se apropriar do direito de fornecer os produtos nesse mercado. A apropriação da prerrogativa (direito à venda para o Estado) ocorre quando os atores envolvidos têm clareza sobre o seu papel no processo e quando: dispõem de informação sobre a operacionalização do processo; apresentam interesse (expectativa) em fornecer; têm poder de decisão e oportunidades (condições estruturais, físicas e sociais) que viabilizem o fornecimento; entendem e deliberam sobre a posição social ocupada nas relações de dominação. Nesse sentido, o exercício da cidadania através do usufruto do direito, legitimado legalmente, dá-se ao passo que os beneficiários se apropriam das normativas e mobilizam os provimentos e outras prerrogativas necessárias para tal.

Conforme exposto no Quadro 10 a seguir, as distinções entre acessar o recurso da política e se apropriar da prerrogativa, são demarcadas ao longo do processo de venda dos produtos.

Quadro 10 - Diferenças entre inserção no mercado da alimentação escolar e apropriação do direito à venda ao PNAE

VENDER PARA O PNAE	APROPRIAÇÃO DO DIREITO À VENDA
a) Informação menos completa sobre a possibilidade da venda: - Busca de informações sobre como fazer para vender para a alimentação escolar, seja como fornecedor direto ou indireto; - Articulação com pessoas que possam informar sobre como vender.	a) Informação mais completa sobre a obrigatoriedade da compra pelos governos municipais e estaduais: - Busca de informações sobre os procedimentos burocráticos da venda; - Articulação com pessoas que contribuam na compreensão da legislação.
b) Afiliação à associação ou não.	b) Afiliação a um grupo formal ou informal ou opta pela venda individual.
c) Informação sobre a demanda (produtos solicitados pelos gestores públicos).	c) Participa da construção do cardápio, influenciando na adição de produtos.
d) Recebe informação sobre a publicação da Chamada Pública.	d) Participa da elaboração da Chamada Pública, influenciando na adição dos produtos a serem solicitados.
e) Organização da produção agrícola - Mensuração de quantidade e variedade de produtos a serem vendidos; - Investimentos ou não na produção agrícola (aumento de área plantada e/ou insumos); - Reorganização do trabalho.	e) Organização da produção agrícola - Mensuração de quantidade e variedade de produtos a serem vendidos; - Investimentos ou não na produção agrícola (aumento de área plantada e/ou insumos); - Reorganização do trabalho.
f) Sabe ou não da elaboração do projeto de venda, mas não participa da elaboração.	f) Participa da elaboração do projeto de venda.
g) Informa o preço de venda do produto, independente do preço de referência.	g) Participa do debate sobre o preço dos produtos, tomando como base o preço de referência.
h) Não sabe os critérios para seleção dos projetos: - A seleção do projeto/produtos é feita a partir do menor preço.	h) Cobra que a seleção do projeto/produtos é feita seguindo os critérios dispostos na Lei.
i) Não participa das negociações sobre a organização da logística de entrega.	i) Participa nas negociações sobre a organização da logística de entrega.
j) Recebe do pagamento.	j) Recebe o pagamento.
k) Aguarda nova negociação.	k) Organiza nova negociação.
l) Racionalidade do agricultor: - alternativa de venda da produção ou novo mercado de venda. Agente econômico que amplia os canais de comercialização.	l) Racionalidade do agricultor: - busca o mercado garantido por lei. Exercer um direito como cidadão.

Fonte: Elaborada pela autora (2015).

Segundo sistematizado no Quadro 10 acima, o acesso ao recurso da política pública PNAE não significa necessariamente a apropriação das prerrogativas dispostas na Lei. O fato de *entregar para a merenda* não expressa necessariamente a compreensão de fornecedores e gestores públicos de que a venda constitui-se enquanto direito. Ou quando o direito é reconhecido, atribui-se às lideranças- e não ao Estado- a oportunidade de venda, favorecendo que o direito seja reinterpretoado como favor. Nesse contexto, a venda para os agentes do Estado é vista como uma possibilidade de comercializar o produto e aumentar a renda e muitas vezes essa abertura comercial é associada ao poder de barganha da liderança e à boa vontade do gestor público. Essa característica mostra a fragilidade do grupo que, mesmo

sendo formalizado, não tem gestão coletiva consolidada no que se refere às responsabilidades e decisões compartilhadas.

A não apropriação ocorre em situações onde se usufrui do PNAE enquanto um canal de venda disponível para seus produtos, sem que haja a compreensão da venda enquanto prerrogativa, tão pouca apreensão dos procedimentos burocráticos. Nesse sentido, o fornecimento de produtos alimentícios para a alimentação escolar não é necessariamente reflexo do reconhecimento, por parte dos agricultores, da prerrogativa disposta na Lei 11.947/2009. Nessa situação, os agricultores são atores leigos (GIDDENS, 1991) por serem constrangidos por estruturas sociais derivadas das disputas político-partidárias presentes na gestão municipal, sindical e associativa. A condição de leigo não expressa, necessariamente, incapacidade de compreensão da existência dessa estrutura constrangedora. Ao contrário, os agricultores reconhecem a estrutura de dominação que é conformada a partir das relações estabelecidas entre afiliados políticos e se reconhecem nesse contexto.

As redes de contato, pautadas em relações interpessoais prévias, seja através de relações profissionais, amizade ou parentesco, foram fundamentais na geração e no usufruto de oportunidades. Tais oportunidades em nível local tornam-se personificadas, tanto para quem será o público beneficiário, para os parceiros ou para os gestores públicos. A personificação da oportunidade gerada, bem como os meios de acesso para seu usufruto aparece como atributo do processo de apropriação das políticas públicas. Em vista disso, a rede interpessoal da qual fazem parte os agricultores configura-se como importante provimento que possibilitou o acesso dos mesmos às políticas de fornecimento de produtos para o Estado.

Dessa forma, o sentido de provimento trazido por Dahrendorf, pode ser ampliado para além das questões de infraestrutura, logística e oferta de serviços. As relações sociais são elementos estruturantes da operacionalização da política pública, tanto no sentido das ações dos gestores públicos, quanto de sua apropriação e usufruto pelos beneficiários. Por outro lado, referendou o estabelecimento e a reprodução de relações de dominação. Nesse contexto, *conhecimento* [conhecer pessoas], parentesco e amizade são ainda as ligaduras que permitiram que a rede fosse acionada. Na interpretação de Long e Ploeg (2011), as relações sociais favorecem a condição de agente uma vez que as conexões entre os diferentes atores geram uma rede que favorece práticas conjuntas. Afirmam os autores que:

A capacidade de agente (e poder) depende crucialmente da emergência de uma rede de atores que se tornam parcialmente, embora quase nunca completamente, envolvidos nos projetos e práticas de outro indivíduo ou indivíduos. Por

consequente, o agente efetivo requer a geração/manipulação estratégica de uma rede de relações sociais e canalização de itens específicos (como reivindicações, ordens, bens, instrumentos e informação) através de certos pontos fundamentais de interação. (LONG; PLOEG, 2011, p. 8).

Logo, o decurso do processo de aquisição de produtos da AF para a alimentação escolar está conectado à atuação das pessoas e das relações estabelecidas entre elas, seja para favorecer ou para constranger. Metaforicamente o processo pode ser considerado uma engrenagem onde os atores envolvidos são peças e seu funcionamento está correlacionado ao encaixe e desencaixe das relações sociais estabelecidas entre eles. Quando a ação de um não acompanha a ação do outro, geram-se desencaixes. Em algumas situações, a agência está suprimida pela subordinação aos quais os agricultores (fornecedores diretos ou não) estão submetidos. A subordinação, enquanto posição derivada da dominação exercida por outros atores sobre si torna-se um elemento que constrange a atuação dos agricultores no processo. Lembra Dubet (1994) que os atores agem limitados por constrangimentos das mais diversas origens e dimensões estando sua agência associada também à representação que o ator tem de si e do sistema de dominação do qual faz parte.

A relação clientelista que por vezes parece reger a mobilização de agricultores fornecedores demonstra que há a possibilidade de agência, mas não há agência de fato. Essa leitura remete à explicação de Dubet (1994) acerca das decisões dos atores quanto aos caminhos que seguem. Segundo esse autor, os atores fazem suas escolhas conforme as oportunidades aos quais tem ou não acesso. Desse modo, a agência é manifestada nas estratégias para usufruir da oportunidade e é influenciada por interesses pessoais que são alcançados através do coletivo. O grupo, através de estratégias de ação, reproduz relações de dominação e clientelismo.

Alguns agricultores e representantes da AF questionam o comportamento dos gestores no intuito de romper com as barreiras políticas que inibem o usufruto de seus direitos. Articulam-se com outros atores, como funcionários públicos municipais, técnicos de instituições parceiras, conselheiros, promovendo ações que interferem no processo de compra e venda de modo a ampliar as oportunidades de acesso ao PAA e/ou ao PNAE. Nesse caso, o usufruto do direito à venda ou a perspectiva futura de acessar o recurso da política pública representam a apropriação da prerrogativa constituída. Entretanto, a apropriação pode ser incompleta ou parcial à medida que se delega a outros a missão de apreender o funcionamento burocrático das etapas do processo.

Considerando esse contexto, a apropriação fica limitada porque as pessoas não questionam a Lei e tampouco buscam aprofundar seu entendimento através de sua própria leitura e debate coletivo a partir do exercício de esmiuçar o que está disposto em cada artigo e resolução que orienta a venda. Há delegação desse papel e dessa ação para outras pessoas cuja posição social parece significar o dever dessa compreensão, tal como os técnicos que os assessoram, e as lideranças que não são membros do grupo formal.

Nesse caso, o indivíduo exerce sua condição de agente ao escolher não se apropriar. Isso acontece em poucos casos. Na maioria das situações ocorre a sonegação de informações por parte de agentes que ocupam a posição de dominadores e a desqualificação da prerrogativa enquanto direito.

Considerando esses aspectos, nas situações de muitos fornecedores, a inserção no mercado da alimentação escolar não reflete, *a priori*, o exercício pleno da cidadania. Uma vez que as prerrogativas não são apropriadas, a cidadania fica fragilizada principalmente quando é relegada a outrem. Na perspectiva de Santos (1995), ser cidadão é ter consciência do lugar que ocupa na sociedade e lutar para mudar ou permanecer nele, na posição social, no papel que cumpre.

Ademais, as prerrogativas tal como são formuladas e as normas que orientam seu usufruto exigem o cumprimento de regras burocráticas. Muitas vezes o Estado não dispõe, ou não viabiliza os provimentos necessários para ampliar as possibilidades de escolhas dos potenciais beneficiários.

6.2 O PNAE COMO PROVIMENTO DE CIDADANIA

As compras de gêneros alimentícios da AF pelo Estado constituem oportunidades deliberadas para a comercialização, cumprindo os objetivos de melhorar a qualidade da alimentação escolar e de agregar renda aos agricultores fornecedores. Nesta perspectiva, tal como apresentado na Figura 09, essa política se caracteriza como atributo de provimento, uma vez que o fornecimento de produtos para a alimentação escolar é compreendido como possibilidade de *melhoria de vida* ao ampliar as chances de vida dos agricultores. A venda através dos programas governamentais, PNAE ou PAA, é um meio para aumentar a receita familiar, para se obter o reconhecimento como *agricultor que trabalha* - e que produz alimento, para se participar de associação, de participar de negociações políticas, dentre

outros. Enquanto meio, e não enquanto fim, a prerrogativa instituída através da lei, torna-se provimento do exercício da cidadania.

Entretanto, a condição de cidadão pode sobrevir de forma controversa, construída em um contexto onde o percurso para o usufruto da prerrogativa é desenhado sob coalizões e disputas. Muitas vezes carregadas de contradições e tensionamentos, a cidadania enquanto estatuto e enquanto prerrogativa é fragilizada ou consolidada nas relações políticas e econômicas entre indivíduo- Estado, indivíduo-sociedade e sociedade-Estado. Em acordo com Ghizelini (2010, p. 173), é importante considerar que “para que estes agricultores sejam considerados atores, necessário se faz extrapolar a dimensão político-institucional, pois o reconhecimento dos agricultores enquanto atores deve estar articulado ao reconhecimento social e econômicos por parte da sociedade em que estes se inscrevem”.

A disponibilidade de prerrogativas e de provimentos é conquistada a partir da reivindicação daqueles não contemplados no acesso ao recurso da política pública. Nas sociedades democráticas, as coalizões e as disputas entre grupos promovem a reorganização das estruturas de prerrogativas e de provimentos ao passo em que há participação dos atores nas arenas de negociação. É nesse contexto que a cidadania é objetivada a partir da agência.

Na situação empírica analisada, a (re) distribuição do recurso da política está conectada à dinâmica de participação dos diferentes grupos na concorrência da chamada pública do PNAE. Retoricamente, todos os agricultores familiares têm o direito de participar do processo, no entanto, nem todos dispõem dos mesmos provimentos. Em vista disso, ao se avaliar os impactos e a eficácia da implementação de políticas públicas, torna-se fundamental negar seu isolamento a fim de se identificar as condições estruturais que constroem ou favorecem sua operacionalização.

Também é importante considerar que a mudança de posição dos atores na estrutura de acesso aos privilégios submete alguns a privações, gerando conflito em termos de decisões sobre a distribuição de benefícios. Os conflitos sociais enquanto “antagonismos que sistematicamente vão surgindo nas estruturas sociais” (DAHRENDORF, 1981) são dirimidos, mas não solucionados definitivamente. A regulamentação seria a opção menos equivocada frente a essa perspectiva de solução. No contexto onde estão inseridos os grupos estudados nesta tese, as disputas em torno do PNAE são manifestações de grupos de conflitos pré-existentes que mobilizam diversas estratégias para seguir no jogo. No Pará, embora as disputas partidárias em torno do recurso da política pública e da posição de fornecedor gerem incômodo nos interessados em fornecer para os programas estatais de aquisição de alimentos,

a opção pelo não embate direto parece exprimir a compreensão - e até certo 'respeito' - dos privilégios legitimados aos agricultores/grupos afiliados ao grupo político que ocupa cargos públicos (representativos do poder do Estado) em detrimento do outro considerado como oposição, funcionando como meio social de regulação dos conflitos. Ocorre que naquela dinâmica local está institucionalizado como 'regra do jogo' que a conquista de benefício individual e coletivo é dada concomitante à conquista do cargo público, o que transfere a disputa para um outro plano - o eleitoral-partidário.

A análise de Dahrendorf (1981, 1992) sobre os conflitos sociais, mesmo que macrossociológica corrobora com o entendimento de que a regulamentação é importante fator para minimizar métodos violentos de embates e repressão dos grupos dominantes em relação aos grupos de oposição. As negociações feitas entre os grupos, entre os grupos e os gestores e entre agricultores e agricultores são meios para regular os conflitos. A regulamentação tem ocorrido através de normas sociais que codificam e organizam o comportamento dos grupos entre si e intragrupo, reafirmando a Lei como uma forma de democratizar o acesso a recursos de políticas públicas, uma vez que as opções são disponibilizadas pelo gestor público através da demanda da compra. No entanto, o usufruto das opções depende das condições estruturais para o entendimento da demanda e isso inclui a capacidade de mobilização, negociação e de apropriação dos procedimentos burocráticos.

A perspectiva weberiana compreende que a burocracia funciona a partir de regras que 'neutralizam' a personificação e a personalidade na distribuição de recursos e funcionamento da administração pública e das grandes empresas. Seguindo essa premissa, teoricamente a demanda dos gestores (produtos a ser comprados) no processo de compra estatal é pública, aberta e concorre quem se adequa aos critérios pré-estabelecidos e quem tem produtos a ofertar. No entanto, nas situações estudadas a burocratização do processo e as novas normativas de regulação do fornecimento não esfacelaram as relações interpessoais, coalizões e disputas. Ao contrário, as relações pessoais "desneutralizam" a gestão da aquisição estatal de produtos da AF, tanto em nível de grupo quanto na administração pública.

Seguindo a interpretação weberiana, Dahrendorf (1992) explica que a objetivação da socialdemocracia é estabelecida a partir do aparelho burocrático do Estado. Por essa característica a burocracia favorece o corporativismo ao passo em que as normas e regras presentes nas prerrogativas conduzem as ações do Estado e o acesso aos recursos das políticas públicas, podendo ser manipulados em prol de grupos específicos. Nesse sentido, "A democracia social é uma coisa boa, mas também enrijece" (DAHRENDORF, p. 173, 1992),

uma vez que, na tentativa de limitar a pessoalidade na distribuição de recursos, são criados mecanismos de controle que complexificam o acesso a esses recursos de modo a criar requisitos seletivos (e por isso excludentes). Frente a essa conjuntura, o liberalismo proposto por esse autor desestruturaria o aparelho burocrata-corporativista estatal por abranger prerrogativas comuns básicas para todos os cidadãos.

Entretanto a política liberal, se apreendida numa perspectiva puramente econômica, não modifica as estruturas de privações. Além disso, o universalismo das prerrogativas não pode ser efetivado em sua plenitude. Ao se desestruturar determinada estrutura de prerrogativas, uma nova estrutura é constituída devido à necessidade de normatização da operacionalização das mesmas e dos provimentos necessários para seu usufruto. Diante do paradoxo criado seja pela burocratização ou pela personificação, a operacionalização das políticas públicas é conformada mediante coalizões e tensionamentos entre atores (individuais e coletivos).

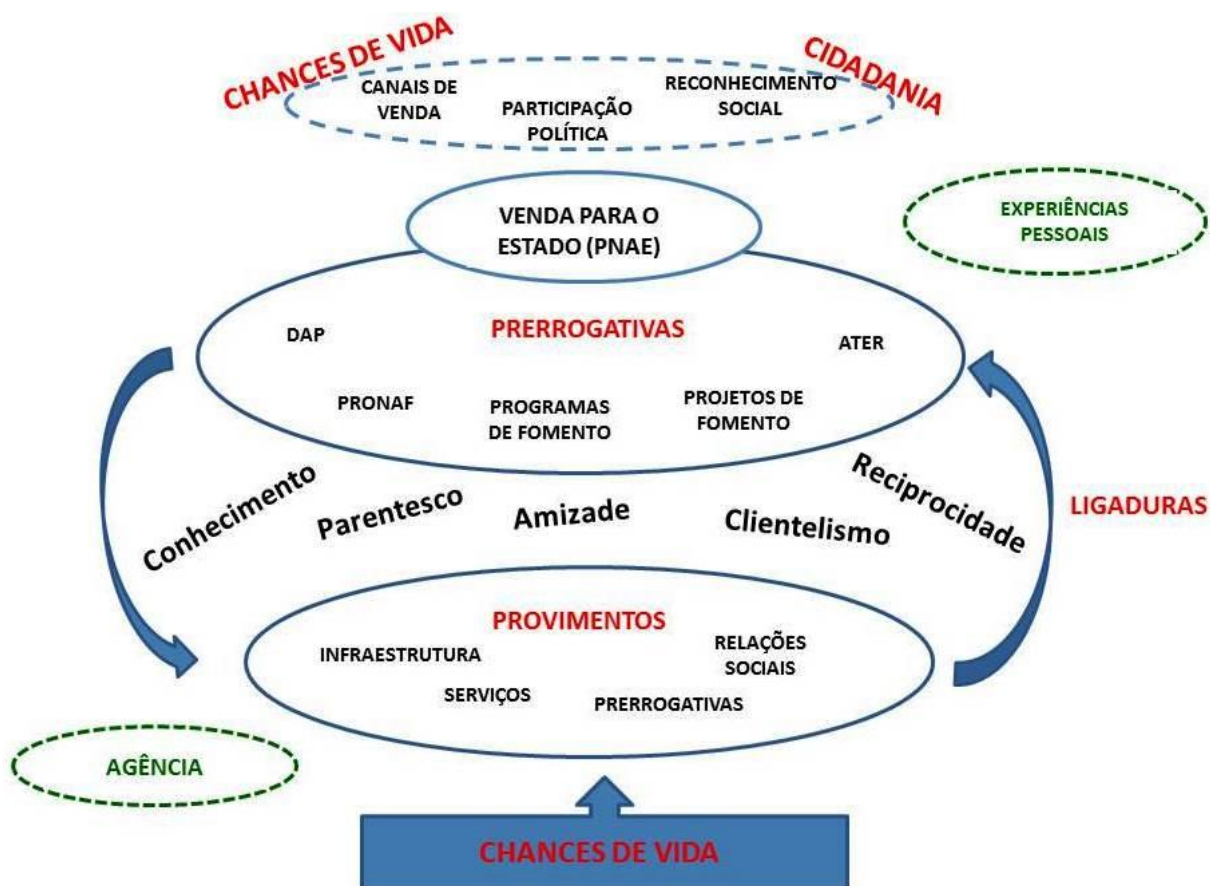
É importante lembrar que o acesso ao recurso da política pública circunscrita como prerrogativa ocorre de diversas formas, nem todas convergentes com as normativas estabelecidas na legislação e pelos agentes do Estado. Todavia, independente dos caminhos percorridos para seu usufruto, a oportunidade de ingresso está conectada a um conjunto de prerrogativas que, quando acessadas, oferecem condições para se usufruir da política em foco. Uma política, seja na sua construção ou na sua operacionalização, não deve ser analisada de forma unilateral ou individualizada, uma vez que seu usufruto pode requerer a conexão entre diversas políticas que, nessa situação assumem a posição de prerrogativas assessórias. No caso do PNAE e do PAA, políticas como o PRONAF e a ATER por vezes ilustram tais prerrogativas. Por isso que, tal como defendido por Sen (1982, 2001) e ressaltado por Dahrendorf (1992), a falha em uma das prerrogativas do conjunto pode obstruir a mobilização de outras. Nesse interim, as prerrogativas assessórias estão condicionadas a provimentos que ao estarem indisponíveis, indisponibilizam as prerrogativas, o que aponta para as possibilidades de deslocamentos aos quais tais prerrogativas estão sujeitas no complexo processo de acesso ao recurso de políticas públicas, assumindo ainda o estatuto de provimento.

Assim, prerrogativas e provimentos vão conformando uma teia a partir da qual é tecido o usufruto das prerrogativas. Os arranjos podem ser os mais diversos, de acordo com o contexto local e com os meandros das ações estatais estaduais e federais. Entretanto, são as ligaduras que dão forma e sustentação à teia. As ligaduras concernentes à combinação entre

prerrogativas e provimentos são acionadas e modificadas conforme a possibilidade e interesse em usufruir o direito conquistado. Nesse sentido que é importante considerar que uma política pública enquanto prerrogativa não é acessada de forma isolada. Tampouco pode ser considerada estática. Ora uma determinada política pode ser considerada prerrogativa, ora pode ser provimento, conforme sua função na teia que possibilita o usufruto do direito requerido.

Na base da pirâmide conformada pelo nível hierárquico entre prerrogativas e provimentos, apontando os caminhos disponíveis para a mobilização de provimentos, estão as chances de vida dos indivíduos por conotarem as opções de escolhas. Logo, as chances de vida resultam da subtração entre oportunidades e privações e são constituídas a partir da conexão entre prerrogativas e provimentos, tal como está ilustrado sinteticamente na Figura 10 a seguir:

Figura 10 – Síntese da análise do universo empírico a partir da conexão entre resultados, categorias teóricas e de análise



Fonte: Elaborado pela autora (2015).

A inserção dos agricultores familiares no mercado institucional não significa a apropriação do direito ao recurso da política pública. Nesse contexto, as oportunidades sociais são asseguradas pelas estruturas sociais. Esses laços são tecidos a partir de diversas relações sociais estabelecidas entre os atores, tais como relações políticas, de amizade, de parentesco, dentre outras que os vinculam.

No acesso ou não dos agricultores familiares ao mercado da alimentação escolar o *status*, o prestígio e as relações sociais se mostram como provimentos que possibilitam ampliação das oportunidades dos indivíduos. Em Brasil Novo, na situação das associações concorrentes, as prerrogativas e os provimentos que facilitaram ou que cozzzznstrangeram o acesso ao recurso do PNAE são conectados através de ligaduras que conformam a dinâmica social local, tais como relações clientelistas, de parentesco, de amizade e de reciprocidade (troca de favores).

Os mercados institucionais, legalizados como novas prerrogativas para a AF, desestruturaram o corporativismo legitimado através do modelo convencional de compras públicas (processo licitatório). No entanto, não modificou o modelo corporativo com o qual são operacionalizadas as ações estatais. Do ponto de vista do processo de superação histórica a desigualdade ao acesso ao recurso da política pública, essas prerrogativas privilegiam um determinado segmento da sociedade em detrimento de outros que até então gozavam das regalias dispendidas na lei. Por estar vinculado a essa categoria social, há modificação em termos de atores privilegiados.

Nesse sentido, em nível macro, de distribuição de recursos previstos no orçamento da União e no sentido do reconhecimento da importância da AF perante a sociedade brasileira, os programas estatais de aquisição de alimentos são instrumentos da construção da cidadania dessa categoria social. Considerando o aspecto econômico da cidadania, em nível micro, no âmbito das unidades de produção familiar dos fornecedores de produtos, a condição de cidadão pode ser observada através das mudanças nos sistemas técnicos e na gestão das atividades produtivas. Tais mudanças, frutos da ampliação da renda derivada da venda para o PNAE e/ou para o PAA e/ou de programas de fomento, têm refletido na participação mais efetiva de mulheres e jovens no planejamento e execução das atividades agrícolas.

Em nível meso, no âmbito da dinâmica social local, o interesse na venda para o PNAE fomentou a participação política dos agricultores e a organização coletiva em prol de benefícios para a categoria social. Apesar de não romper com as ligaduras que conectam

prerrogativas e provimentos, a possibilidade de venda para o Estado paulatinamente tem fomentado o empoderamento dos agricultores familiares frente às relações de subordinação.

Neste contexto, as mudanças políticas têm causado, mesmo que timidamente, mudanças sociais para além da geração de renda. Os programas estatais de aquisição de alimentos são instrumentos que estão congregando desenvolvimento econômico e cidadania, questão posta por Dahrendorf como fundamental para que países pobres ou em desenvolvimento possam superar as privações por qual passam boa parte de sua população.

Apesar dos avanços na democratização do acesso aos recursos públicos e de valorização de categorias sociais recém-reconhecidas positivamente como conformadoras da sociedade brasileira, ainda há barreiras que vedam a plena apropriação dos direitos conquistados e, conseqüentemente, do exercício da cidadania. Nas situações estudadas, os provimentos, em suas diversas naturezas, ainda são fatores limitantes. Assim como as ligaduras que não contribuem para a disponibilização e usufruto dos provimentos e das prerrogativas estruturantes do processo de compra e venda.

Nesse interim, melhor usufrui tanto de prerrogativas quanto de provimentos àqueles que estão mais bem articulados com os que detêm o poder no âmbito dos órgãos públicos e das instituições parceiras, demonstrando que as relações sociais estão no cerne do acesso dos grupos sociais aos recursos das políticas públicas. Nessa perspectiva, a cidadania constituída através dos programas estatais mostra-se fragilizada por estar à mercê da vontade política dos gestores públicos e das lideranças que mediam a organização socioproductiva que viabiliza a venda. As desconjunções no processo estão na interface entre organização produtiva e social em nível local e a organização social e produtiva requerida na implementação da política pública.

Por outro lado, as características locais contribuem para que seja rediscutida a regulamentação normativa do acesso ao direito conquistado. A operacionalização da Lei requer investimento tanto dos gestores públicos, quanto das entidades parceiras e dos agricultores familiares na compreensão e discussão sobre vários temas, tais como: organização dos agricultores, organização da produção, implantação de agroindústrias, legislação sanitária e legislação ambiental. Por esses aspectos, a implementação de normas legalmente constituídas teoricamente obriga os atores a problematizarem tais temáticas no âmbito de suas ações, o que a torna importante elemento para discutir a cidadania no contexto do Desenvolvimento Rural.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] o impacto que a questão da comercialização do PNAE e do PAA tem, é muito grande para nós. Acho que tem muito a crescer ainda, isso só está começando e a gente já vê todos esses novos horizontes aí. (LIDERANÇA B, Brasil Novo, 2014).

A temática abordada ao decorrer desta tese está circunscrita no debate sobre a efetivação de políticas públicas no contexto de sociedades democráticas. Tendo ainda como pano de fundo para a análise a discussão sobre Desenvolvimento Rural, seguiu-se o caminho de problematizar o fortalecimento da Agricultura Familiar na atual conjuntura política e social brasileira.

Considerando os resultados apresentados ao longo do trabalho, a leitura destes a partir das categorias teóricas mobilizadas aponta que as chances de vida disponíveis são o início do usufruto de direitos e sua ampliação, associada ao exercício da cidadania, é fruto da interconexão entre prerrogativas e provimentos.

A pesquisa mostrou que os percursos dos agricultores familiares em busca do acesso à comercialização de produtos através da alimentação escolar têm sido percorridos de acordo com o grupo ao qual estão afiliados, com os atores envolvidos no processo e com a conjuntura política do município. As estratégias dos agricultores para usufruir o direito de vender seus produtos para os gestores públicos através do PNAE estão relacionadas ao processo de construção da demanda de produtos a ser por eles atendida. Nesse sentido, o cardápio é o instrumento que dá objetividade e materialidade à demanda dos gestores públicos e consequentemente à possibilidade de fornecimento ao Estado, sendo o processo de elaboração do mesmo crucial na conexão entre agricultura familiar e alimentação escolar.

De acordo com os resultados apresentados, a elaboração do cardápio é um processo caracterizado por disputas e jogos de interesse associados às concepções divergentes acerca da qualidade da alimentação fornecida na escola e do significado da alimentação escolar. Para uns (sejam gestores ou agricultores), a alimentação escolar tem importância para viabilizar o acesso dos alunos à comida e ao direito à alimentação. Para outros significa um canal de comercialização e oportunidade de renda para comerciantes e agricultores. Nesse sentido, o debate sobre Segurança Alimentar e Nutricional, contido nas diretrizes do PNAE, ainda é incipiente ou ausente na operacionalização do processo de compra e venda dos produtos fornecidos através da alimentação escolar, sendo uma preocupação principalmente das Nutricionistas.

Por outro lado, o cumprimento ou não do Artigo nº 14 da Lei nº 11.947/2009 e das resoluções regulamentadoras por parte dos gestores públicos e dos agricultores familiares está relacionado às características da produção agrícola nos municípios, à dinâmica político-partidária nas instâncias municipal, estadual e federal, às relações pessoais que configuram a conformação dos grupos. Os resultados mostram que há assimetria entre os atores e divergências sobre os rumos que os debates locais sobre a operacionalização das prerrogativas devem seguir. Os focos dos atores apontam para a garantia de mercado aos produtos, para a garantia do cumprimento da lei e para a garantia do suprimento da demanda apresentada pelos gestores.

Apesar das incongruências que por ventura aparecem no processo de compra e venda de produtos da Agricultura Familiar através dos programas governamentais, observaram-se modificações na organização sociopolítica e produtiva dos atores. Mesmo que seja necessária análise temporal para se afirmar que tais modificações são ou não duradouras, considera-se que a implementação tanto do PNAE quanto do PAA apresenta aos agricultores familiares novas possibilidades de mercado, de modos de fazer agricultura, de organização social e de se ser cidadão.

Embora as prerrogativas previstas na legislação tenham ampliado as possibilidades de acesso aos recursos de políticas públicas para os grupos locais, a distribuição dos benefícios ainda são pautadas em vínculos sociais que conformam a dinâmica local anteriormente à implementação dos programas. Associada a essa característica, a personificação das ações pode contribuir para a fragilidade dos arranjos constituídos para se acessar os recursos das políticas. O comportamento político dos gestores públicos e das lideranças locais, associado ao modo como habitualmente os agricultores realizam suas atividades agrícolas e comercializam seus produtos, têm promovido dinâmicas sociais que se constituem ora como desafios a serem superados e ora como potencialidade, dependendo do público beneficiado. Isso demonstra que as regras formais, travestidas da falsa ideia de universalidade e de estabilidade, podem estar circunscritas numa esfera de instabilidade tanto quanto as regras informais. Ou ainda, as regras informais consolidadas no modo de operacionalizar a distribuição de recursos por vezes tensionam a falsa estabilidade oferecida pela formalização das regras através de regulamentos (normativas).

Dessa forma, nas experiências analisadas, a apropriação das prerrogativas é incompleta devido às ligaduras que conduzem a relação entre Estado e sociedade, uma vez que elas sustentam a disponibilidade de provimentos. As mudanças nas ligaduras ainda são

incipientes porque as relações sociais estão fortemente conectadas à oportunidade do acesso aos programas de aquisição de alimentos. Nesse processo, essas relações são fundamentais na viabilização da mobilização tanto de prerrogativas quanto de provimentos, podendo configurar-se como provimentos e/ou ligaduras, de acordo com o contexto.

Além disso, o acesso às políticas de fornecimento de produtos para o Estado aparenta seguir o caminho do usufruto das oportunidades geradas pela implementação dos programas ao invés do caminho da reivindicação de um direito legalmente constituído. Por isso, em relação à apropriação da prerrogativa analisada nesta tese, o exercício da cidadania ocorre em duas dimensões e a partir de caminhos diversos e muitas vezes controversos.

A primeira dimensão é materializada no plano do usufruto da prerrogativa ou do entendimento das condições legais que torna o agricultor familiar beneficiário da política. A outra dimensão em que se expressa a cidadania é a do reconhecimento do papel positivo que os atores - individuais e coletivos - têm na sociedade ao qual estão inseridos através da participação política e econômica. A discussão aponta para a necessidade dos gestores públicos serem mais flexíveis e de conhecerem melhor as especificidades dos locais onde atuam, investindo na viabilização dos provimentos e da ampliação dos mecanismos de participação social, bem como da qualidade da participação.

Ainda sob esse aspecto vale ressaltar que a articulação entre as políticas públicas projetadas e executadas nas diversas esferas governamentais mostrou-se como elemento estruturante do usufruto de direitos, podendo ser facilitada pela incorporação do debate sobre SAN e sobre Desenvolvimento Territorial na operacionalização das mesmas em nível local. Ao permear o processo de planejamento e operacionalização de políticas públicas, tais temáticas contribuem para ações mais expressivas em termos de impacto positivo na distribuição de recurso e na ampliação das chances de vida da população local.

Em vista dos resultados encontrados, verificou-se que a apropriação das prerrogativas que orientam a aquisição de produtos da AF para a alimentação escolar pelos agricultores familiares está condicionada a um conjunto de provimentos e de prerrogativas cujo acesso está conectado à ação estatal e relações sociais que constituem a dinâmica local. Nesse sentido, confirma-se que, no universo estudado, o fornecimento dos produtos dos agricultores familiares para o Estado não está condicionado necessariamente à apropriação da prerrogativa, mas às oportunidades geradas através das relações sociais. Dessa forma, a hipótese que norteou a pesquisa foi parcialmente comprovada, uma vez que os dados de

campo conduziram o foco da pesquisa para as relações sociais em detrimentos dos aspectos mais econômicos.

A mobilização e a conexão entre os conceitos e as categorias de análise norteadoras da tese possibilitaram a discussão sobre a apropriação das prerrogativas pelos agricultores familiares. Para tanto se optou por fazer tal discussão a partir da análise dos mecanismos que constroem ou favorecem a inserção dos agricultores na comercialização de produtos para o Estado, a partir da análise dos provimentos e prerrogativas necessários, disponíveis e mobilizados no processo e a partir da identificação dos efeitos da apropriação na ampliação das chances de vida dos mesmos. Embora a escolha por esse caminho tenha possibilitado analisar o processo de acesso ao recurso da política pública elegida como foco, há lacunas que não puderam ser analisadas a partir do referencial utilizado por este ser centrado na macroeconomia.

As perspectivas teórico-metodológicas apresentadas reiteram que a sociedade é constituída através das práticas sociais cotidianas que transformam e/ou reproduzem o contexto social. A mobilização das categorias de análise e teóricas, apesar de suas limitações, deu aporte à compreensão da conexão entre estrutura e ação, uma vez que as ações dos atores localmente e a estrutura sociopolítica onde agem são interconectadas e interdependentes. Tal avaliação suscita a importância de se investigar as características dos atores e da estrutura onde estes estão inseridos, as estratégias que utilizam e o processo de construção de suas práticas, partindo-se do princípio de que os atores individuais e coletivos são agentes de sua condição de cidadania frente às prerrogativas e aos provimentos dos quais dispõem, o que os configuram como sujeitos de ação, de reflexão e de poder. Todavia, o caminho para a cidadania não se apresenta definido, linear ou unívoco. Ao contrário, mostra-se dinâmico e controverso, assim como os diversos papéis assumidos pelos sujeitos no processo da caminhada- ora passivos, ora omissos, ora atuantes, conforme os arranjos sociais que são delineados- por eles, com eles ou não.

Em que pese finalizar a tese sem esgotar as diversas possibilidades de análise e continuidades, os resultados da pesquisa suscitam estudos que aprofundem a discussão sobre o perfil dos beneficiários das políticas públicas de modo a se discutir os efeitos da apropriação ou não das prerrogativas na diferenciação social interna à Agricultura Familiar. Associada a essa questão ainda em aberto no debate acadêmico, os resultados apresentados instigam a necessidade de continuidade ao debate proposto neste trabalho, havendo ainda muitos conflitos a desvelar.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. **O futuro das regiões rurais**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.
- ACSELRAD, H. Políticas ambientais e construção democrática. In: VIANA, G.; SILVA, M. D. N. (Org.). **O desafio da sustentabilidade: um debate socioambiental no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 38-47.
- AGNE, C. L. **Mudanças institucionais na agricultura familiar: as políticas locais e as políticas públicas nas trajetórias das famílias nas atividades de processamento de alimentos no Rio Grande Do Sul**. 2014. 260f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- BACCARIN, J. G. et al. Agricultura familiar e alimentação escolar sob a vigência da Lei 11.947/2009: adequação das chamadas públicas e disponibilidade de produtos no estado de São Paulo em 2011. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 50., 2012, Vitória. **Anais... SOBER: Vitória, 2012.**
- BARBALET, J. M. **A cidadania**. Lisboa: Estampa, 1989.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BELIK, W. A política brasileira de segurança alimentar e nutricional: concepção e resultados. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, jul./ago. 2012.
- BEZERRA, I. C. da. **“Nesta terra, em se plantando tudo dá?” Política de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010. Disponível em: <http://repositorio.ufrn.br:8080/jspui/bitstream/123456789/13742/1/IslandiaBC_TESE.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2015.
- BRASIL. **Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012**. Regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no 12.512, de 14 de outubro de 2011, e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7775.htm#art52>. Acesso em: 20 jul. 2013.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Brasília, 2013a. Apresentação audiovisual.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE. **Apresentação**. Brasília, [2013?]a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 10 maio 2013.
- BRASIL. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasília,

2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm>. Acesso em: 10 jul. 2013.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e dá outras providências. Brasília, 2009a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acessado em: 10 fev. 2013.

BRASIL. **Lei Nº. 10.696 de 2 de julho de 2003**. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Brasília, 2003a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm>. Acesso em: 30 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Educação - MEC. **Indicadores demográficos e educacionais**. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/painel/detalhamentoIndicador/detalhes/municipio/muncod/1500602>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Catálogo AF E AE versão 2010 atualizado em 22 12 2010**. Brasília, [2010?]. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/index?folder_id=2478047>. Acesso em: 08 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Plano Safra da Agricultura Familiar 2012/2013**. Brasília, [2012?]. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/plano-safra/arquivos/view/Cartilha_Plano_Safra.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Valor do repasse FNDE por estado e município**. Brasília, [2013?]. Disponível em: <<http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/programas/alimentacaoescolar/2500766>>. Acesso em: 05 jul. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Brasil Sem Miséria, 2 anos de resultados** (Relatório). Brasília, 2013c. Disponível em: <<http://www.brasilsemiserialia.gov.br/documentos>>. Acesso em: 11 ago. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. **Plano Brasil Sem Miséria**. Brasília, [2011?]. Disponível em: <http://www.brasilsemiserialia.gov.br/documentos/caderno_brasil_sem_miseria.pdf/view>. Acesso em: 27 maio 2013.

BRASIL. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Brasília, 2013d. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 27 jun. 2013.

BRASIL. **Resolução nº 38, de 16 de junho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Brasília, 2009b. Disponível em:

<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-o-escolar/RES38_FNDE.pdf>. Acesso em: 27 jun. 2013.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTELLANET, C.; SIMÕES, A.; CELESTINO FILHO, P. **Diagnóstico preliminar da Agricultura Familiar na Transamazônica**: indicações para Pesquisa-Desenvolvimento. Documento 105. Belém: EMBRAPA- CPATU, 1998.

CENTRO COLABORADOR DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO ESCOLAR - CECANE/UFRGS/SUL. **Qualificação de atores na perspectiva da implementação da lei nº 11.947/2009**. Compras da Agricultura Familiar. [S.l.], 2012. Apresentação audiovisual.

COELHO DE SOUZA, G.; BASSI, J.; KUBO, R. Etnoecologia: dimensões teórica e aplicada. In: COELHO-DE-SOUZA, G. (Org.). **Transformações no espaço rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011. p. 25-48.

CONTERATO, M. A.; GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. A dinâmica agrícola do desenvolvimento da agricultura familiar no Alto Uruguai/RS: suas metamorfoses e reações locais. In: SABOURIN, E.; TONNEAU, J. P. (Org.). **Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. v. 1, p. 47-60.

COOPERATIVA AGRÍCOLA MISTA NOVA PALMA LTDA - CAMNPAL. **Relatório de atividades 2012**. Nova Palma, 2012. Disponível em: <<http://www.camnpal.com.br/2012.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

CRUZ, F. T. **Produtores, consumidores e valorização de produtos artesanais: um estudo sobre qualidade de alimentos a partir do caso do queijo serrano dos Campos de Cima da Serra-RS**. 2012. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/teses/1.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

DAHRENDORF, R. **O conflito social moderno: um ensaio sobre a política da liberdade**. São Paulo: Zahar; Universidade de São Paulo, 1992.

DAHRENDORF, R. **Sociedade e liberdade: para uma análise sociológica do presente**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981. (Coleção Pensamento Político).

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R.; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1145).

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Brasil rural em debate: coletânea de artigos**. Brasília: CONDRAF/NEAD, 2009. p. 28-78.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida**. Campinas: Ed. Autores Associados, 1995.

DEVES, O. D.; RAMBO, A. G.; FILIPPI, E. E. A dinâmica das políticas públicas e das organizações locais em processos de desenvolvimento rural: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos no município de São Pedro do Butiá. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 48., 2010, Campo Grande. **Anais...**Campo Grande: Editora da Universidade, 2010.

DINIZ, P. **Conexões agroecológicas em rede**: o diálogo entre alimentação escolar e agricultura familiar na Lapa-PR. 2014. 186f. Dissertação (Mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional) - Programa de Pós Graduação em Segurança Alimentar e Nutricional, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

DUBET, F. **Sociologia da experiência**. Lisboa: Seuil, 1994.

EMPERAIRE, L.; LESCURE, J. P. Apresentação. In: EMPREAIRE, L. **A floresta em jogo**: o extrativismo na Amazônia central. São Paulo: UNESP, 2000.

FAORO, R. **Os donos do poder**. 3. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FLEURY, L.; ALMEIDA, J. Populações tradicionais e conservação ambiental: uma contribuição da teoria social. **Revista Brasileira de Agroecologia**, [S.l.], v. 2, n.3. p. 3-16. 2007.

FONSECA, M. T. L. **A extensão rural no Brasil**: um projeto educativo para o capital. São Paulo: Loyola, 1985. (Coleção popular, 3).

FORNAZIER, A. **Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar**. 2014. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2014.

GAZOLLA, M. **Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais**: cadeias curtas das agroindústrias familiares. 2012. 296 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo Em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 95-103, mar. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a10v18n2.pdf>>. Acesso em: 05 ago. 2013.

GHIZELINI, A. A. M. **Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço social**. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2010.

GIDDENS, A. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GIL, C. A. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GRAZIANO, J. S. O desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro e a reforma agrária. In: STÉDILE, J. P. (Coord.). **A questão agrária hoje**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2002. p. 137- 143.

GRAZIANO, J. S. **Tecnologia e agricultura familiar**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 1999.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura) - Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.mstemdados.org/sites/default/files/2012%20Tese-Catia-Grisa.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

GRISA, C. et al. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e a criação de mercados para a agricultura familiar. **Revista Agriculturas**, [S.l.], v. 8, p. 34-41, 2011.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. São Paulo: Paz e Terra, 1968.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.

IANNI, O. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2006, Agricultura Familiar, primeiros resultados**: Brasil, grandes regiões e estado de Federação. 2009. Rio de Janeiro, IBGE: 2009. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 13 maio 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Brasília, [2013?]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/temas.php?codmun=430300&idtema=1&search=rio-grande-do-sul|cachoeira-do-sul|censo-demografico-2010:-sinopse->>. Acesso em: 16 ago. 2013.

KAGEYAMA, A.; GRAZIANO DA SILVA, J. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. **Estudos Econômicos**, [S.l.], v. 13, n. 3, p. 537-559, 1983.

LANGUIRU. **História**. [S.l., 2013?]. Disponível em: <http://www.languiru.com.br/novo_site/historia.html>. Acesso em: 10 ago. 2013.

LEAL, P. F. Políticas públicas e conversões sociais: os beneficiários em cena. In: NEVES, D. P.; GOMES, R. A.; LEAL, P. F. (Org.). **Quadro e programas institucionais em políticas públicas**. Campina Grande: EDUEPB, 2014. p. 211-218.

LONG, N. **Sociología del desarrollo**: una perspectiva centrada en el actor. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores em Antropologia Social, 2007. Parte I.

LONG, N.; PLOEG, J. D. van der. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstituição do conceito de estrutura. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Org.). **Os atores do desenvolvimento rural**: perspectivas teóricas e práticas sociais. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

MARTINS, J. S. **O cativo da terra**. 9. ed. São Paulo: Contexto, 2010. v. 1.

MARTINS, J. S. **O poder do atraso**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

MATEI, A. P. **Os processos de inovação e as interações nas agroindústrias familiares em regiões do Brasil e da Itália**. 2015. 249 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MÉNDEZ, M. T. Oportunidades de vida: el significado de las ligaduras en el liberalismo de Ralf Dahrendorf. **Revista Interdisciplinar de Filosofía**, Málaga, v. 6, p. 161-180, 2001.

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

MIELITZ NETTO, C. G. A.; MASSUQUETTI, A. O novo padrão de financiamento da agricultura brasileira. **Estudos do CEPE (UNISC)**, Santa Cruz do Sul, v. 9-10, p. 109-125, 1999.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Revista Estudos Avançados: dossiê sobre o Desenvolvimento Rural**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 83-120, 2001.

OLIVEIRA, R. C. **O trabalho do antropólogo**. 2. ed. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: UNESP, 2000.

PAIM, G. **Industrialização e economia natural**. [S.l.]: Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1957.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013.

POLANYI, K. **A grande transformação: as origens da nossa época**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

RANGEL, I. **Questão agrária, industrialização e crise urbana no Brasil**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2000.

ROCHA, C. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. **Development Policy Review**, London, v. 27, n. 1, p. 51-66, 2009.

SABOURIN, E. Que política pública para a agricultura familiar no segundo governo Lula? **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 22, n. 3, p. 715-751, 2007.

SABOURIN, E.; TONNEAU, J. P. (Org.). **Agricultura familiar: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**. O social e o político na transição pós-moderna. São Paulo: Cortez, 1995.

SARAIVA, E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. saúde coletiva**, [S.l.], v. 18, n. 4, p. 927-935, out./nov. 2013.

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

SCHUH, Â. S; RITZEL, M. R. M. **Cachoeira do Sul**: princesa do Jacuí. Porto Alegre: Martines Livreiro, 1997.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, A. **Poverty and famines**. An essay an entitlement and deprivation. Oxford: Claredon Press, 1981.

TOURAINÉ, A. **Crítica da modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1994.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/pgdr/dissertacoes_teses/arquivos/doutorado/PGDR_D_031_ROZANE_TRICHES.pdf>. Acesso em: 21 maio 2015.

TRICHES, R. M; FROELICH, E.; SCHNEIDER, S. Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. (Org.). **Os atores do desenvolvimento rural**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2011. v. 1, p. 253-268.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 66-105, 2012.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Revista Saúde e Sociedade**, [S.l.], v. 19, n. 4, p. 933-945, 2010a.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o elo perdido: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 17, p. 1-15, 2010b.

TURPIN, M.E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 16 (Supl. 2), p. 20-42, 2009.

TURPIN, M. E. **A Alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia da segurança alimentar**. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2008. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/monografias/Maria_Elena_Turpin.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do Século XXI. São Paulo: Garamond, 2006.

VEIGA, J. E. et al. **O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento**. Brasília: CNDRS, MDA, NEAD, 2001. (Texto para discussão, 1).

VELHO, O. G. **Capitalismo autoritário e campesinato**. Rio de Janeiro: Difel, 1979.

WANDERLEY, M. N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas: o “rural” como espaço singular e coletivo. In: WANDERLEY, M. N. B. **O mundo rural como um espaço de vida**. Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Editora da UFRS, 2009. p. 203 - 262.

WEBER, M. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Económica, 1969.

APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA COM GESTOR PÚBLICO

Data: ____/____/____

Nome do Entrevistado:

Cargo/Função:

PARTE I: Questões sobre a organização estrutural da prefeitura no processo de compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar

- 1) Qual o número de escolas e de alunos atendidos? Como estão distribuídos?
- 2) Que setor (es) da prefeitura é(são) responsável (eis) pela gestão do PNAE? (organização das compras, cardápio, negociação com os fornecedores, pagamento, etc).
- 3) No município tem nutricionista contratada para atuar no PNAE? Desde quando?
- 4) Quem elabora o cardápio?
- 5) Como tem sido organizada a elaboração da chamada pública? Quantas são feitas por ano?
- 6) Como é a forma de entrega dos produtos?

PARTE II: Questões sobre o primeiro ano de aquisição dos produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar.

- 1) Em que ano a prefeitura começou a adquirir produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar?
- 2) Através de que programa essa aquisição começou a ser feita? (PAA-Modalidade Doação Simultânea; PNAE; Projeto da Prefeitura; etc.)
- 3) Como começou o processo de compra? ([a) Como surgiu a ideia? b) Quem planejou? c) Como ocorreu a articulação com os agricultores? d) Quais setores/secretarias e órgãos ou instituições envolvidas no processo?])
- 4) Quantos agricultores forneciam no primeiro ano e quais produtos?
- 5) De onde eram os agricultores fornecedores? [município, projetos de assentamentos, vicinais, localidade, etc.]
- 6) Os fornecedores eram organizados em grupo formal ou informal? No caso de grupo formal, qual o nome da associação/cooperativa? No caso de grupo informal, qual entidade ajudou na articulação (EMATER, STR, etc)?
- 7) Quais foram os principais problemas enfrentados pela prefeitura na aquisição dos produtos no primeiro ano?
- 8) Quais as soluções previstas e tomadas para superar os problemas?
- 9) Qual percentual de recurso do FNDE aplicado na compra de produtos da Agricultura Familiar?

PARTE III: Questões sobre a aquisição dos produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar atualmente

- 1) Que mudanças ocorreram no processo de compra de produtos da Agricultura Familiar desde o primeiro ano da experiência? (Organização interna da prefeitura, elaboração do cardápio, chamada pública, número de fornecedores, produtos entregues, organização dos agricultores, formas de entrega, formas de pagamento, etc)
- 2) O que levou a tais mudanças? (O que houve para que ocorressem as mudanças?)
- 3) Quantos agricultores fornecem atualmente e quais produtos?
- 4) De onde são os agricultores fornecedores? [município, projetos de assentamentos, vicinais, localidade, etc.]
- 5) Quais são os principais problemas enfrentados pela prefeitura na aquisição dos produtos atualmente?

- 7) Quais as soluções previstas e tomadas para superar os problemas?
- 8) De modo geral, está havendo mudanças no município ocasionadas pela aquisição dos produtos da Agricultura Familiar? Quais?
- 9) Qual percentual de recurso do FNDE aplicado na compra de produtos da Agricultura Familiar em 2012?

PARTE IV: Questões sobre a participação dos agricultores familiares no processo de aquisição dos produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar

- 1) Como é a participação dos agricultores no processo? (se são ativos, são dependentes, são “problemáticos”)
- 2) Em que momentos participam?
- 3) Quem incentiva a participação?
- 4) Que tipo de poder decisório os agricultores têm no processo?

APÊNDICE B - QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA COM OS PARCEIROS ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS DA AF PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Data: ____/____/____

Nome do Entrevistado:

Cargo/Função:

PARTE I: Questões sobre a participação no processo de aquisição dos produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar.

- 1) Quando, como e por que começou a participar do processo de aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar? (conhecimento sobre o PNAE, período, motivos, etc)
- 2) Em que momentos participa?
- 3) Qual o seu papel nesse processo?
- 4) Como é a relação com os outros atores (gestores, fornecedores, outros parceiros)?

PARTE II: Questões sobre a aquisição dos produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar

- 1) Como começou o processo de compra? (a) Como surgiu a ideia? b) Quem planejou? 2) Como ocorreu a articulação com os agricultores? d) Quais órgãos ou instituições envolvidas no processo?
- 3) Os fornecedores eram organizados em grupo formal ou informal?
- 4) Quais foram os principais problemas enfrentados no início da aquisição dos produtos?
- 5) Quais as soluções previstas e tomadas para superar esses problemas?
- 6) Que mudanças ocorreram no processo de compra de produtos da Agricultura Familiar desde o primeiro ano da experiência? (Organização interna da prefeitura, elaboração do cardápio, chamada pública, número de fornecedores, produtos entregues, organização dos agricultores, formas de entrega, formas de pagamento, etc)
- 7) O que levou a tais mudanças? (O que houve para que ocorressem as mudanças?)
- 8) Quais são os principais problemas enfrentados pela prefeitura na aquisição dos produtos atualmente?
- 9) Quais as soluções previstas e tomadas para superar os problemas?
- 10) De modo geral, está havendo mudanças no município ocasionadas pela aquisição dos produtos da Agricultura Familiar? Quais?

PARTE III: Questões sobre a participação dos agricultores familiares no processo de aquisição dos produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar

- 1) O que acha da inserção de produtos da Agricultura Familiar na alimentação escolar?
- 2) Como é a participação dos agricultores no processo? (se são ativos, são dependentes, são “problemáticos”)
- 3) Em que momentos participam?
- 4) Quem incentiva a participação?
- 5) Que tipo de poder decisório os agricultores têm no processo?

APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM OS AGRICULTORES FORNECEDORES DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Data _____ Local: _____

Entrevistado: _____ Apelido: _____

PARTE I- ASPECTOS GERAIS SOBRE A FAMÍLIA E O ESTABELECIMENTO AGRÍCOLA

a) Estabelecimento agrícola: localização, área, ano de aquisição, superfície agrícola utilizada, superfície agrícola disponível.

b) Família: origem, trajetória, composição (relação parental, sexo, idade, escolaridade, local de residência, ocupação, participação dos membros nas atividades desenvolvidas no estabelecimento agrícola);

PARTE II- PARTICIPAÇÃO NO FORNECIMENTO DE PRODUTOS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

a) Histórico da participação: como soube da possibilidade de venda, motivos do interesse em vender, quem motivou, tempo de fornecimento, Fontes de informação sobre o a legislação e sobre o processo de venda para a alimentação escolar, articulação da participação no processo e da venda (mobilização de documentos, mobilização de participantes, negociação da venda- tipo de produto, característica dos produtos, preço, entrega, etc).

b) Características do fornecimento: produtos fornecidos, frequência, entrega individual ou em grupo (formal, informal), logística de entrega.

c) Relação com o CAE: participação em reuniões (frequência, tipo de atuação), interação com os conselheiros, acesso a prestação de contas.

d) Dificuldades enfrentadas para a participação: período e dificuldades para a venda (burocracia, formalização, aspectos socioeconômicos- situação financeira para investimento, mão de obra, área disponível, etc, logística, articulação em grupo, produção- tipo de produto, quantidade, qualidade, adequação ao cardápio/chamada pública, preço, falta de infraestrutura, falta de interesse dos gestores públicos, relações políticas, baixa demanda, conciliação das atividades, etc).

e) Estratégias utilizadas para superação das dificuldades: meios encontrados para superar as dificuldades (conhecimento da legislação, mudanças nas normas estabelecidas pelos gestores públicos, mudanças no cardápio, mudanças na logística de entrega, alteração no preço dos produtos fornecidos, mudanças nas relações com os atores envolvidos no processo, formalização, participação no CAE e outros conselhos, acesso a serviços públicos, reorganização das atividades produtivas e econômicas- inserção e/ou abandono de atividades, contratação de mão de obra, investimento financeiro, mudança nos sistemas técnicos), atores envolvidos.

f) Avaliação geral da participação no processo: percepção sobre o PNAE e possibilidade de venda (importância, vantagens, limitações), percepção sobre a participação no fornecimento

(importância, entendimento de seu papel no processo, mudanças na vida cotidiana, vantagens, limitações), perspectiva de futuro (continuar, alterar ou desistir do fornecimento- motivos).

PARTE II - ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA

a) Atividades produtivas (verificar possíveis mudanças na organização das atividades produtivas a partir da venda para o PNAE): atividades produtivas (vegetais, animais e de extrativismo), origem do recurso para investimento (crédito agrícola, assalariamento, etc), destino das atividades (consumo, venda, troca), pessoas envolvidas, sistema técnico utilizado (principais práticas de manejo, equipamentos, insumos, área média cultivada), infraestrutura disponível para viabilizar as atividades, Fontes de informação, canais de comercialização (tipo, onde, atores envolvidos, início, perspectiva para o futuro), se está recebendo auxílio de terceiros quanto: 1- conhecimento sobre os procedimentos burocráticos e documentação necessária para participação e sobre conhecimento sobre a lei que garante a relação comercial; 2- procedimentos produtivos: demandas de produtos, escalas etc.; 3- organização associativa ou cooperativa;

b) Fontes de receitas: tipos de Fontes de receita, membros familiares envolvidos, aplicação da receita, principal atividade econômica (qual e por que).

PARTE III- ORGANIZAÇÃO SOCIAL

a) Formas de Sociabilidade (verificar mudança na sociabilidade a partir da venda para o PNAE- tipo de relação, lugares, pessoas): afiliação em entidades representativas (sindicatos, associações, cooperativas), participação em reuniões de entidades representativas (frequência, tipo de reunião, tipo de atuação), participação em eventos religiosos e sociais (frequência, tipo de atuação), participação em outros eventos (tipo, frequência, motivo).

PARTE IV: QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

a) Qualificação formal: escolaridade, participação em cursos de capacitação, assistência técnica.

b) Qualificação informal: esclarecimento de dúvidas e trocas de ideias sobre o processo, acesso a informação (com quem, onde e assunto).

APÊNDICE D - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM AGRICULTORES EX-FORNECEDORES DE PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Entrevistador _____ Data _____ Local: _____
 Entrevistado: _____ Apelido: _____

PARTE I- ASPECTOS GERAIS SOBRE A FAMÍLIA E O ESTABELECIMENTO AGRÍCOLA

a) Estabelecimento agrícola: localização, área, ano de aquisição, superfície agrícola utilizada, superfície agrícola disponível.

b) Família: origem, trajetória, composição (relação parental, sexo, idade, escolaridade, local de residência, ocupação, participação dos membros nas atividades desenvolvidas no estabelecimento agrícola);

PARTE II- PARTICIPAÇÃO NO PNAE

a) Histórico da participação: como soube da possibilidade de venda, motivos do interesse em vender, expectativas iniciais, quem motivou, tempo de fornecimento, Fontes de informação sobre o a legislação e sobre o processo de venda para a alimentação escolar, articulação da participação no processo e da venda (mobilização de documentos, mobilização de participantes, negociação da venda- tipo de produto, característica dos produtos, preço, entrega, etc).

b) Características do fornecimento: produtos fornecidos, frequência, entrega individual ou em grupo (formal, informal), logística de entrega.

c) Relação com o CAE: participação em reuniões (frequência, tipo de atuação), interação com os conselheiros, acesso a prestação de contas.

d) Dificuldades enfrentadas para a participação: período e dificuldades para a venda (burocracia, formalização, aspectos socioeconômicos- situação financeira para investimento, mão de obra, área disponível, etc, logística, articulação em grupo, produção- tipo de produto, quantidade, qualidade, adequação ao cardápio/chamada pública, preço, falta de infraestrutura, falta de interesse dos gestores públicos, relações políticas, baixa demanda, conciliação das atividades, etc).

e) Estratégias utilizadas para superação das dificuldades: meios encontrados para superar as dificuldades (conhecimento da legislação, mudanças nas normas estabelecidas pelos gestores públicos, mudanças no cardápio, mudanças na logística de entrega, alteração no preço dos produtos fornecidos, mudanças nas relações com os atores envolvidos no processo, formalização, participação no CAE e outros conselhos, acesso a serviços públicos, reorganização das atividades produtivas e econômicas- inserção e/ou abandono de atividades, contratação de mão de obra, investimento financeiro, mudança nos sistemas técnicos), atores envolvidos.

PARTE III- DESISTÊNCIA DA PARTICIPAÇÃO NO PNAE

a) Motivações para desistência do fornecimento de produtos para o PNAE: elementos que influenciaram nesta decisão (problemas na produção, burocracia do processo, alteração no cardápio/chamada pública, logística de entrega, necessidade de formalização, novas possibilidades de atividades econômicas, novas possibilidades de mercado, mudanças no processo de trabalho, baixos preços pagos, dívidas, custo do investimento, insatisfação pessoal, problemas familiares, problemas na relação com os atores, etc), como ocorreu a desistência (gradativamente, abruptamente);

b) Reflexos da desistência: significado dessa decisão (alívio, frustração, remuneração maior ou menor, mais ou menos autonomia), relação com os atores envolvidos no processo de venda (se mudou ou não a relação), percepção da situação de vida atual com a que tinha quando fornecia produtos ao PNAE.

c) Avaliação geral da participação no PNAE: percepção sobre o programa (importância, vantagens, limitações, aspectos positivos e negativos), percepção sobre a participação no fornecimento (importância, entendimento de seu papel no processo, mudanças na vida cotidiana, pontos positivos e negativos), perspectiva de futuro (voltar ou não a fornecer-motivos).

APÊNDICE E - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM AGRICULTORES QUE TEM INTERESSE EM FORNECER PRODUTOS PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Entrevistador _____ Data _____ Local: _____
Entrevistado: _____ Apelido: _____

PARTE I- ASPECTOS GERAIS SOBRE A FAMÍLIA E O ESTABELECIMENTO AGRÍCOLA

a) Estabelecimento agrícola: localização, área, ano de aquisição, superfície agrícola utilizada, superfície agrícola disponível.

b) Família: origem, trajetória, composição (relação parental, sexo, idade, escolaridade, local de residência, ocupação, participação dos membros nas atividades desenvolvidas).

PARTE II- CONHECIMENTO SOBRE O PROCESSO DE VENDA PARA A ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

a) Conhecimento sobre a venda para a alimentação escolar: como tomou conhecimento sobre a possibilidade de venda (TV, rádio, internet, conversas com amigos, vizinhos ou técnicos, ação em nível municipal ou local, palestras, seminários etc, motivação pessoal), conhecimento sobre os procedimentos e etapas do processo, tempo que está avaliando esta possibilidade, relação com os atores envolvidos no processo.

PARTE III- INTERESSE E POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO NO PNAE

a) Motivações para buscar informações sobre fornecimento de produtos para o PNAE: elementos que influenciaram na decisão de saber mais sobre o mercado do PNAE, principais dificuldades encontradas para acesso a informações (burocracia, dificuldade de entendimento da lei, pouco auxílio das organizações envolvidas, falta de recursos para investimentos em infraestruturas, tecnologia, acesso à terra, distância das cidade, falta de meio de transporte), influência de terceiros (família, amigos, organizações);

b) Ações para começar a fornecer: documentação, articulação com os atores envolvidos no processo (conversas, acompanhamento de atividades do processo, etc), mudanças ocorridas e pretendidas no estabelecimento agrícola, nas atividades produtivas e/ou econômicas, se está recebendo auxílio de terceiros quanto: 1- conhecimento sobre os procedimentos burocráticos e documentação necessária para participação e sobre conhecimento sobre a lei que garante a possibilidade de venda; 2- procedimentos produtivos: demandas de produtos, escalas etc.; 3- organização associativa ou cooperativa.

c) Expectativas: significado dessa possibilidade de comercialização (alívio, garantia de renda, mais ou menos autonomia), percepção de seu papel no processo, aspectos positivos e negativos dessa modalidade de comercialização.

APÊNDICE F - RELAÇÃO DE ENTREVISTADOS NA PESQUISA DE CAMPO

	MUNICÍPIO	IDENTIFICAÇÃO	TIPO	INSTITUIÇÃO	FUNÇÃO
1	Altamira/Brasil Novo	Gestora A	Gestor Público	Setor de Alimentação Escolar	Nutricionista
2	Altamira	Gestora B	Gestor Público	Escola Maria de Farias	Ex-coordenadora do setor de alimentação escolar
3	Altamira	Gestora C	Gestor Público	SEMAT	Analista Ambiental
4	Brasil Novo	Gestor D	Gestor Público	Setor de Alimentação Escolar	Coordenador
5	Brasil Novo	Gestor E	Gestor Público	Responsável Pela Escola Planaltina, Vicinal Da 15, E Cuidadora	Diretora
6	Belém	Gestor F	Gestor Público	CONAB	Analista de projetos
7	Cachoeira Do Sul	Gestor G	Gestor Público	Escola Estadual de Ensino Médio Vital Brasil	Assistente administrativo e financeiro da escola
8	Cachoeira Do Sul	Gestor H	Gestor Público	Escola Conceição	Assistente administrativo e financeiro da escola
9	Cachoeira Do Sul	Gestora H	Gestor Público	Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária	DIRETORA
10	Cachoeira Do Sul	Gestora I	Gestor Público	DATER/ Secretaria de Saúde	FISCAL SANITÁRIO (VETERINÁRIA)
11	Altamira	Técnico A	Parceiros	EMATER	Sociólogo
12	Altamira	Técnico B	Parceiros	IPAM	Técnico
13	Altamira	Técnica C	Parceiros	SEBRAE	Coordenadora do Agronegócio
14	Brasil Novo	Técnico D	Parceiro	EMATER	Técnico Agrícola
15	Cachoeira Do Sul	Tecnico E	Parceiros	EMATER	Agrônomo
16	Cachoeira Do Sul	Técnico F	Parceiros	STR	Técnico
17	Cachoeira Do Sul	Técnica G	Assessor/Parceiros	APRCS	Assessora administrativa da associação
18	Brasil Novo	Conselheiro A	Parceiros	CAE	Presidente do CAE de Brasil Novo
19	Brasil Novo	Liderança A	Agricultores Fornecedores	APRUCAPEFI	Presidente
20	Brasil Novo	Liderança B	Parceiros	STR	Vice-presidente
21	Brasil Novo	Liderança C	Agricultor Que Tem Vontade Em Fornecer	ASCONSAN	Presidente

22	Cachoeira Do Sul	Liderança D	Parceiros	STR	Presidente
23	Altamira	Liderança E	Parceiros	STR	Vice-presidente
24	Altamira	Liderança F	Agricultores Que Não Tem Interesse Em Vender	APEFA	Presidente
25	Brasil Novo	Fornecedor 01	Agricultor Fornecedor	APRUCAPEFI	Presidente
26	Brasil Novo	Fornecedor 02	Agricultor Fornecedor	APRUCAPEFI	Sócio
27	Brasil Novo	Fornecedor 03	Agricultor Fornecedor	APRUCAPEFI	Sócio
28	Brasil Novo	Fornecedor 04	Agricultor Fornecedor	APRUCAPEFI	Sócio
29	Brasil Novo	Fornecedor 5	Agricultor Fornecedor	APRUCAPEFI	Agricultor
30	Brasil Novo	Fornecedor 06	Agricultor Fornecedor	Agricultor	Agricultor
31	Brasil Novo	Fornecedor 09	Agricultor Fornecedor	Agricultor	Agricultor
32	Brasil Novo	Fornecedor 10	Agricultor Fornecedor	Agricultor	Agricultor
33	Altamira	Fornecedor 07	Agricultor Fornecedor	Agricultor	Agricultor
34	Medicilândia	Fornecedor 08	Agricultor Fornecedor Em Medicilândia	CACAWAY	Presidente da cooperativa e diretor da fábrica
35	Cachoeira do Sul	Fornecedor 11	Agricultor Fornecedor	AFRUCA/APRCS	EX- PRESIDENTE e sócio
36	Cachoeira do Sul	Fornecedor 12	Agricultor Fornecedor	APRCS	Sócio
37	Cachoeira do Sul	Fornecedor 13	Agricultor Fornecedor	APRCS	Sócio
38	Cachoeira do Sul	Fornecedor 14	Agricultor Fornecedor	APRCS	Presidente da APRCS
39	Cachoeira do Sul	Fornecedor 15	Agricultor Fornecedor	APRCS	Sócio
40	Cachoeira Do Sul	Fornecedor 16	Agricultor Fornecedor	APRCS	Sócio
41	Novos Cabrais	Fornecedor 17	Agricultor Fornecedor	APRCS	Sócio
42	Candelária	Fornecedor 18	Agricultor Fornecedor	APRCS	Sócio
43	Brasil Novo	Ex-fornecedor 01	Ex- Fornecedor	Agricultor	agricultor
44	Brasil Novo	Ex- Fornecedor 2	Ex- Fornecedor	AFEBRAN	Sócio
45	Brasil Novo	Ex- Fornecedor 3	Ex- Fornecedor	AFEBRAN	Sócio

46	Brasil Novo	Ex- Fornecedor 4	Ex- Fornecedor	AFEBRAN	Sócio
47	Brasil Novo	Ex- Fornecedor 5	Ex- Fornecedor	Agricultor	Sócio
48	Brasil Novo	Agricultor Interessado 01	Agricultor Que Tem Vontade Em Fornecer	Agricultor	Agricultor
49	Brasil Novo	Agricultor Interessado 02	Agricultor Que Tem Vontade Em Fornecer	Agricultor	Agricultor
50	Brasil Novo	Agricultor Interessado 03	Agricultor Que Tem Vontade Em Fornecer	AFEBRAN	Sócio
51	Cachoeira do Sul	Agricultor Interessado 04	Agricultor Que Tem Vontade Em Fornecer	Agricultor	Agricultor
52	Brasil Novo	Agricultor não Interessado 01	Agricultores Que Não Tem Interesse Em Vender	Agricultor	Agricultor
53	Brasil Novo	Agricultora não interessado 02	Agricultores Que Não Tem Interesse Em Vender	Agricultor	Agricultor
54	Cachoeira do Sul	Agricultora Não Interessada 03	Agricultores Que Não Tem Interesse Em Vender	Feira	Agricultora feirante
55	Cachoeira do Sul	Agricultor Não Interessada 04	Agricultores Que Não Tem Interesse Em Vender	Agricultor	Agricultor
56	Cachoeira do Sul	Agricultor Não Interessada 05	Agricultores Que Não Tem Interesse Em Vender	Agricultor	Agricultor

APÊNDICE G - ILUSTRAÇÕES DE SITUAÇÕES EMPÍRICAS

BOX 1 – Agricultor fornecedor indireto de produtos para os mercados institucionais

Natural do Paraná, o Fornecedor 07 mudou-se para Altamira com sua família materna em 1978. Sua família viera trabalhar plantando cacau em propriedade rural de terceiros. Atualmente mora no lote que foi de seu pai e que ficou de herança para ele e os irmãos. A família é composta por ele, sua esposa e seis filhos. Destes, dois são casados e residem na cidade, a filha casada e os três irmãos solteiros moram no lote.

O lote fica situado na Rodovia Ernesto Alcioli, km 40, sítio Agua Limpa. Lá residem sua família nuclear e a família de quatro irmãos. Cada qual tem sua roça. Em 20 ha cultiva cacau, macaxeira, abacaxi, maxixe, milho, mamão, abóbora, melancia, milho, dentre outros. A mão de obra é predominantemente familiar, mas contrata esporadicamente pessoas na época do plantio do abacaxi e da macaxeira. Utiliza o trator da associação ou da prefeitura para preparo de área. O Fornecedor 07 é feirante há 20 anos e participa das duas feiras que ocorrem na sede municipal de Altamira: a Feira do Produtor Rural, que funciona no centro da cidade, e a Feira da Brasília, da qual participa há cinco anos.

A venda de produtos para a alimentação escolar, via Prefeitura Municipal de Altamira começou no final dos anos 90 através de um rapaz que comprava os produtos dele para vender para o setor de alimentação escolar. O rapaz era um atravessador conhecido das pessoas do governo municipal da época. Vendia macaxeira, abóbora e mamão. Anos depois passou a vender esses produtos diretamente para a Prefeitura.

Quando a Nutricionista fomentou a compra da Agricultura Familiar para o PNAE, a associação ao qual é afiliado não pode participar da Chamada Pública por estar inadimplente. Além desse fator, os membros não demonstraram interesse porque já tem mercado garantido (são feirantes) e havia divergência política entre Prefeito e presidente da associação. Para ele não ser excluído do processo, a estratégia dos agentes do SEMAE foi articular sua venda através da APRUCAPEFI. A ideia inicial era ele se tornar sócio da mesma. Devido a inviabilidade de sua afiliação a essa associação (por ele não residir na localidade Carlos Pena Filho), a opção foi ele fornecer através da DAP de outro sócio. Desse modo, ele continua fornecendo produtos para a alimentação escolar através da APRUCAPEFI.

BOX 02- Agricultor orgânico ex-fornecedor de produtos para os mercados institucionais

O Ex- Fornecedor 2 tem 64 anos, nasceu no Paraná e mudou-se para a Transamazônica na década de 1970 porque lá não tinha terra. Sua família trabalhava na lavoura de café. Tem onze filhos e destes três moram no lote com ele e quatro moram na agrovila da vicinal da 15. Cada um dos filhos tem sua própria roça de cacau. A partir da propriedade, foram emitidas 03 DAP's: 1 em nome dele e outras 2 em nome dos filhos. Fez contrato para os filhos conseguirem emitir a DAP. O último crédito que tirou foi em 2012: PRONAF em nome do Aparecido para plantar cacau. Souberam da venda para o PNAE através de uma liderança do STTR. Além da área de pasto (gado de leite e corte), do plantio de macaxeira e da roça de cacau, eles cultivam hortaliças. Na horta, além de abóbora, planta tomate, repolho, pimentão, pepino e jiló. A produção é orgânica e a propriedade é certificada. Eles também fazem parte da cooperativa de cacau orgânico. Os produtos são vendidos em quatro supermercados de Brasil Novo. O preço de venda é o mesmo pago aos produtos convencionais. Ex- Fornecedor 2 vendeu abóbora para o PNAE. Lindomar, seu filho, se inscreveu para vender mandioca, mas não colheu a roça porque teve problemas fitossanitários. A venda parou quando a associação não concorreu mais à Chamada Pública. Segundo ele, vender para o PNAE foi bom porque aumentou a renda e assim, pode investir nas atividades do lote. Vendia abóbora a R\$ 0,70 Kg. Deixaram de fornecer porque a associação do qual fazem parte não participou mais do processo.

Box 03 – Agricultor ex-fornecedor de produtos para os mercados institucionais

O Ex-fornecedor 01 nasceu na BA, tem 62 anos e estudo o ensino fundamental completo. A sua esposa, Maria dos Anjos Vieira de Farias, 59 anos, nascida em MG, estudou o segundo grau completo. O casal tem 3 filhos, mas nenhum reside na propriedade. Originários da Bahia venderam a terra que tinham lá e compraram um lote em Uruará em 1989. De Uruará veio em 2002 para a Cacaulândia onde moram seus 14 irmãos. A área da chácara é de 17 linhas onde plantam cacau, mamão, mandioca, milho e feijão. O preparo da área de cultivos anuais é mecanizado. Alugam o trator do STTR porque é mais barato. Como a mão de obra familiar disponível é a dele e da esposa, contrata diarista para plantio e colheita de mamão e colheita de cacau (R\$ 30,00 a diária). Os produtos agrícolas são vendidos para os feirantes em Altamira (mamão, banana, pupunha, macaxeira, galinha, quiabo, abobrinha).

Sua esposa é sócia da AFEBRAN há cerca de 4 anos. Ele tem DAP cuja emissão foi necessária para poder vender seus produtos. Trabalha também na área do irmão. Diz que não teve que ampliar porque destinou uma

parte para a escola porque pagavam mais. Por exemplo: Vendia a caixa de mamão a R\$ 29,00 para a escola e na feira vende a R\$ 22,00. A vantagem da venda para a feira é que recebe o dinheiro na hora.

Eram fornecedores na época que o Alexandre era prefeito. Entregava os produtos a cada 15 dias na prefeitura. O carro da associação buscava os produtos na *roça* (no estabelecimento agrícola). Forneciam mamão, macaxeira, banana de fritar e polpa de fruta. As frutas vendidas *in natura* tinham que ser limpas. O pagamento ocorria a cada 60 dias. A prefeitura pagava o sindicato e o sindicato pagava a eles em dinheiro.

Souberam da possibilidade de venda para o PNAE e para o PAA através da direção do STTR de Brasil Novo e da presidente da associação que, segundo ele, “trabalha muito com agricultura”. Resolveram vender para o mercado institucional porque é “um aproveitamento das coisas”. Os programas compram os produtos de segunda porque o comércio não compra mamões menores. A associação compra tudo. As informações sobre a venda eram fornecidas pelo STTR de Brasil Novo. Não houveram dificuldades para a venda. A esposa era mais atuante.

Eles deixaram de ser fornecedor quando mudou o prefeito, pois o atual parou de comprar (questões políticas). Tem vontade de voltar a vender para os programas porque, segundo ele, “eles [os programas] fazem mais um aproveitamento das frutas e a gente não perde nada”.

Box 04- Experiência de fornecimento sem cadastro no programa

A Fornecedora 10 é nascida no estado e Pernambuco, tem 33 anos e estudou até a 7ª série. Seu esposo nasceu no Paraná, tem 41 anos e estudou até a 4ª série. O casal tem 2 filhos: um rapaz de 13 anos que estuda a 8ª série em uma escola no Brasil Novo e uma menina de 9 anos que estuda a 3ª série na escola da Agrovila situada há 1 km de sua casa. A família mora no estabelecimento agrícola do sogro da fornecedora, mas possui um lote próprio. O lote onde moram tem 125 ha e está localizado na Vicinal da 15, a 6 km da faixa da rodovia Transamazônica. O lote da família também tem área de 125 há onde cultivavam milho, macaxeira e feijão. Criam gado de leite no regime de cria. O rebanho leiteiro varia entre 10 e 15 vacas, dentre as quais 6 a 7 estão em lactação ao mesmo tempo, rendendo cerca de 30 l/dia/vaca. O leite é vendido para os moradores da agrovila ao preço de R\$ 1,50 l. São vendidos cerca de 15 l/dia para os moradores e 16 l/dia são *entregues* na escola. O leite, armazenado em garrafas pets, é vendido *in natura*.

Um gestor público municipal, vinculado ao Setor de Alimentação Escolar, perguntou para as merendeiras da escola se não havia alguém nas redondezas da agrovila para *entregar* (vender) leite na escola. Então, diante da oportunidade, a fornecedora propôs-se a vender e já *entrega* o leite para a alimentação escolar há cinco anos. Em 2013, a escola atendia 27 alunos e entregavam 16 l/semana. Em 2014 eram 31 alunos, então, a diretora da escola informou que a quantidade de leite vendido iria aumentar. No início do fornecimento o leite era vendido a R\$ 0,50. O pagamento é feito mensalmente, mas às vezes atrasa. Ela recebe um comprovante a cada *entrega*. Esse comprovante é levado até a Secretaria de Educação para que ela possa receber o pagamento.

Não participa do PAA ou de algum grupo que venda para o PNAE através de projeto de venda. Ela já ouviu falar do PNAE em reuniões promovidas pelo STTR, mas não se interessou em integrar a algum grupo porque já efetua a venda.

Box 05- Agricultor que tem interesse em fornecer produtos para os mercados institucionais

O Agricultor Interessado 03 tem 71 anos, nasceu no Rio Grande do Norte e migrou para o Pará com 14 anos. Casado com dona Fulana (também nascida no RN) com quem tem dois filhos, um de 29 e outro de 25 anos. Hoje, na propriedade, residem ele sua esposa e a família do filho mais novo (composta por ele, a esposa e o filho). O filho mais velho mora na cidade e está empregado no Consórcio Construtor de Belo Monte - CCBM como motorista.

A área do lote é de 260 ha: são 2 lotes na Gleba 13 (135 ha + 125 ha). Os lotes têm título definitivo e escritura pública. Tem também duas DAP's: uma no nome do Sr. Genival e outra no nome do filho mais novo. A DAP foi emitida em 2009 para que o filho solicitasse o PRONAF Jovem. O intuito dele era criar suíno (valor do projeto era de R\$ 5.000,00). Na propriedade trabalham com gado de corte e de leite. São 62 cabeças de gado dentre as quais 22 são vacas leiteira da raça Girolando (com produtividade de 6 l/vaca/dia) criadas em 50 ha de pasto. A renda vem do leite (aproximadamente 30 l/dia) para fabricação do queijo regional (R\$ 8,00/kg). Antes de produzir queijo vendiam leite para o laticínio Lavgne (do BN), mas decidiram parar de vender porque o laticínio não devolvia o soro para os produtores e não tinha horário para pegar o leite, havendo muito “desperdício” (o leite azeda e o laticínio não compra). O leite era vendido a R\$ 0,50/l. Com recurso da herança do Agricultor Interessado 03, estão implementando o regime de criação de galinha para vender ovos para o PAA. Outro motivo para o investimento na criação de aves é o aumento da demanda ocasionado pela construção de Belo Monte. O objetivo é abater as aves aos 6 meses. Para tanto estão investindo na produção de ração no propriedade agrícola e no sistema orgânico.

O Agricultor Interessado 03 é sócio fundador da AFEBRAN, mas o nome da lista para fornecimento dos produtos é o do filho. A criação da associação teve o objetivo de tirar o atravessador da comercialização dos produtos - comercialização direta. O filho mais novo participava das reuniões da associação. Em 2013 começaram a discutir a entrega para a CONAB através do PAA. A direção do STTR e a presidente da associação eram referências para esclarecimento de dúvidas e busca de informações sobre o PNAE e o PAA. Apesar do interesse, a família não conseguiu vender o queijo porque não tem o alvará do órgão de inspeção sanitária. No município não existe o Sistema de Inspeção Municipal - SIM. O interesse em vender para os programas surgiu devido ao fato do preço ser garantido e de tirar o atravessador do processo de comercialização. Pretendiam fornecer leite, mas as exigências para o resfriamento e a logística de entrega tornavam inviável a comercialização porque a entrega não seria diária e em quantidade suficiente para cobrir os custos.

Box 06- Agricultor sem interesse em fornecer produtos para a alimentação escolar

A Agricultora Não Interessada 03 é feirante e tem 59 anos. Seu esposo tem 63 anos. O casal tem dois filhos e reside com um neto em uma das suas duas chácaras. Na chácara onde moram cultivam hortaliças e criam umas vaquinhas leiteiras para o consumo. Na outra chácara reside o filho mais novo do casal que lá cultiva aipim. A Agricultora Não Interessada 03 relata que a produção de hortaliça é uma atividade familiar e a comercialização dos produtos é feita duas vezes por semana na feira livre porque já tem freguesia e o preço é mais caro que a venda para supermercado. Segundo ela, funcionários da prefeitura municipal procuraram seu esposo para saber se eles teriam interesse em fornecer produtos para o PNAE. Ele afirmara que não porque a mão de obra familiar é suficiente para produzir apenas a quantidade de produtos para atender a freguesia que já é certa (na feira) e o preço que seria pago é mais baixo. Seu esposo é feirante há 40 anos e não tem planos em galgar novo canal de venda: “Somos eu, meu esposo e meu filho. Não temos como pagar trabalhador [...]. Nós, graças a Deus, temos boa freguesia na feira e vendemos tudo o que produzimos”, afirma a agricultora. Para ela a burocracia é o que atrapalha: “tudo é burocracia. Demora muito, tinha que ter mais agilidade [...] porque, por exemplo, a gente planta, mas se é hora de colher e não dá para eles irem buscar, a gente perde”.