

Desafios institucionais para a inclusão da agricultura familiar no Programa Nacional de Alimentação Escolar

Institutional challenges for inclusion of family farming in the National Program of School Feeding

Cimone Rozendo¹

Fernando Bastos²

Wagner de Souza Leite Molina³

RESUMO

Ao reservar 30% de seus recursos para aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, o Programa Nacional de Alimentação Escolar possibilita uma inserção econômica (e política.) menos assimétrica deste segmento social, abrindo novos canais de comercialização para aqueles que, historicamente, têm sido excluídos ou inseridos de forma precária e subalterna nos ambientes formais de mercado. Contudo, o desenvolvimento deste Programa encontra uma série de limitações que serão analisadas neste artigo. As reflexões que seguem têm como referência empírica a experiência de implantação do PNAE, no Território do Mato Grande, no estado do Rio Grande do Norte, acompanhada desde 2011 por meio de um Programa de Extensão coordenado pelos autores deste artigo. Embora o programa abarque o conjunto de atores envolvidos na execução do PNAE (merendeiras, nutricionistas, agricultores, etc.), este trabalho privilegiou as ações dos gestores municipais. O propósito do artigo foi entender como o PNAE foi incorporado às agendas do governo municipal e que formas tal programa assumiu em seu processo de operacionalização. Estas reflexões partem de uma concepção de mercado como construção social, resultantes da formação de redes sócio-técnicas capazes de gerar tanto processos inovadores quanto de reproduzir, sob diferentes formas, estratégias políticas tradicionais.

Palavras-chave: Mercados institucionais, PNAE, agricultura familiar.

ABSTRACT

By allocating 30% of its resources for the acquisition products originated in the family agriculture, the National Program of School Feeding (Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE) allows for a less asymmetric economic (and, why not, political...) insertion of this wide social segment, opening new commercialization channels for those who, historically, have been excluded or precariously – and in a subordinate way – included in

¹Professora do Departamento de Ciências Sociais da UFRN, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais (PPGCS). Email: cimone.rozendo@gmail.com

²Professor do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais (PPGCS) e Programa em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR). Email: fbastosufrn@gmail.com

³Professor do Departamento Ciências Sociais da UFSCAR. Email: wagmolina@ufscar.com.br

the formal market environments. However, the development of this Program faces a series of limitations which shall be the object of our analysis. The considerations that follow have as a reference the empirical experience of PNAE in the Mato Grande Territory, in Rio Grande do Norte state, monitored through an Extension Program coordinated by the authors since 2011. Although the program encompasses the group of actors involved in the execution of PNAE (meal cooks, nutritionists, farmers, etc.) the approach chosen has emphasized the actions of municipal managers. The aim of this paper is to understand how PNAE was incorporated into the municipal government agenda and the ways it took in its operationalization process. These considerations originate from a conception of market as a social construct, resulting from the socio-technical net formation capable of generating innovative processes as well as reproducing, under different forms, traditional political strategies.

Key words: Institutional markets, PNAE, family agriculture.

1 INTRODUÇÃO

As compras institucionais não constituem ações recentes por parte do Estado. Grisa e Schmitt (2013) lembram que desde a década de 1930 essas formas de intervenção estatal já eram realizadas por meio de aquisições de estoques, como ocorreu inicialmente com o café, além das tradicionais compras do Estado através do Programa de Garantia de Preço Mínimo. Contudo, a novidade dos mercados institucionais criados com o Programa de Aquisição de alimentos, no ano de 2003, e com o Programa Nacional de Alimentação Escolar, no ano de 2009, está em seu enfoque: o fortalecimento da agricultura familiar e a garantia de segurança alimentar. Tais reorientações não representam simples detalhes. Elas resultam da luta política de diferentes segmentos ligados ao espaço rural, os quais têm buscado não somente ter seus direitos reconhecidos pela sociedade e pelo Estado, mas também assumirem o protagonismo de estratégias promotoras do desenvolvimento como no caso de agricultores(as) familiares, assentados etc.

Na literatura, a construção de mercados institucionais e as ações desencadeadas a partir deles têm sido concebidas como importantes estratégias para à promoção do desenvolvimento rural como um todo, além de desempenharem uma função essencial na garantia da segurança alimentar para segmentos da população em situação de vulnerabilidade. Tal perspectiva é adotada também neste trabalho.

Políticas como o PAA e o PNAE carregam em suas diretrizes um imenso potencial de transformação social – tanto para os contextos locais de sua implementação, quanto para o cenário nacional – e de emancipação para grupos e indivíduos espalhados por todo o país. No entanto, a realização deste potencial exige um longo prazo de experimentação e aprimoramento das regras, das instituições e interações previstas em cada Programa, sendo que o caminho a ser trilhado até que os frutos destas ações sejam mais (re) conhecidos está longe de ser tranquilo. Problemas e contradições observados em campo e aqui expostos devem ser encarados não como um indicativo de fracasso, mas como uma sinalização de aspectos a serem tratados com especial atenção, para que tais iniciativas possam ser bem sucedidas. Dito de outra forma: ao escolher beneficiar segmentos tradicionalmente excluídos de todo o sistema de apoio (crédito, assistência técnica, etc. com exceção do PRONAF) disponibilizado pelo Estado durante décadas, estas novas políticas já se configuram como inovadoras, na medida em que reorientam o foco das ações desencadeadas pelo poder público, e, portanto devem ser levadas adiante. Para além da manutenção do PAA, do PNAE e de outras políticas que venham contribuir neste mesmo sentido, é indispensável discutir essas dinâmicas com o propósito de apontar outras possibilidades de articulação.

Este artigo visa contribuir com debate sobre os alcances e limitações do PNAE, especificamente. As reflexões que seguem têm como referência empírica as experiências de implementação do PNAE, no Território do Mato Grande, no estado do Rio Grande do Norte, acompanhadas desde 2011 por meio de um Programa de Extensão financiado por editais do PROEXT (MEC/Sesu) e desenvolvido por docentes e estudantes da UFRN. Embora o programa de extensão abranja o conjunto de atores envolvidos na execução do PNAE (merendeiras, nutricionistas, agricultores, etc.), esta pesquisa teve como foco gestores municipais, sobretudo os que atuam em secretarias de agricultura e de educação. Vale assinalar que dentre os diversos atores aqui mencionados, os gestores municipais não são os únicos a encontrarem dificuldades no processo de implantação do Programa, mas talvez sejam os que carregam as maiores responsabilidades. Assim, ao longo de 2011, 2012 e parte de 2013, alunos e professores estiveram reunidos, em diversas ocasiões, com os atores envolvidos no PNAE em seis municípios distintos do território, às vezes promovendo o encontro entre os diferentes segmentos de atores, ou atuando apenas junto a um segmento específico – e neste caso, podendo acompanhar um pouco de seu cotidiano de trabalho.

A proposta de trabalhar com o Território do Mato Grande se justifica por diversos aspectos, dentre eles pode-se destacar: as precárias condições socioeconômicas da população, o baixo grau de organização dos agricultores, o alto percentual de população rural, abrangência da área rural, a baixa adesão ao PAA no período (200 contratos em todo território) e por fazer parte da área de vulnerabilidade alimentar. Conforme Relatório de Desenvolvimento Territorial do Mato Grande (MDA, 2010), esse território possui uma área de 5.758,60 quilômetros quadrados, sendo constituído por 16 municípios, parte inserido em região litorânea, e parte inserida no semiárido, sendo eles: Bento Fernandes, Caiçara do Norte, Ceará-Mirim, Jandaíra, Jardim de Angicos, João Câmara, Maxaranguape, Parazinho, Pedra Grande, Poço Branco, Pureza, Rio do Fogo, São Bento do Norte, São Miguel do Gostoso, Taipu e Touros. A região tem uma população de 203.499 habitantes (Censo de 2010), dos quais 105.371 (51,78%) vivem na zona rural. O Território possui aproximadamente 7.800 agricultores familiares, 5.894 pescadores. Tem ainda 5.081 famílias assentadas em 77 Projetos de Assentamento de Reforma Agrária, 01 comunidade quilombola e uma comunidade remanescente indígena. O IDH médio da região é de 0,61, um dos mais baixos do estado potiguar, cuja média é de 0,78. Existem 27.234 beneficiários do Programa Bolsa Família e 80% dos municípios são classificados como de baixo dinamismo (MDA, 2011). Os resultados deste trabalho têm como base as ações do Programa de Extensão concentradas nos municípios de Touros, Maxaranguape, Poço Branco, João Câmara e Ceará-Mirim, que foram selecionados a partir dos seguintes critérios: maiores níveis de diversificação da produção, maiores áreas rurais do território, municípios com maior concentração da população rural do Território do Mato Grande, e baixo nível de organização política. O setor agropecuário é relativamente diversificado, com a produção de frutas, verduras, (inclusive em sistemas orgânicos) castanha de caju e pecuária.

A instauração do Território de Mato Grande teve a marca da cultura canavieira, formadora de concentração fundiária, característica que permaneceu, mesmo após o declínio dessa atividade. Somente nos últimos 15 anos, a partir da instalação de assentamentos de reforma agrária, o território começa a assumir aspectos de área reformada. Contudo, o ordenamento do território permaneceu vinculado às instituições prevalecentes no sistema latifundiário, em que as relações clientelistas e de mandonismo, típicas da grande propriedade, ainda constituem os traços marcantes das relações em âmbito local. A chegada de políticas como o PAA e PNAE tem contribuído para por em evidência estes aspectos, na medida em que faz aflorar

tensões entre as estruturas de regulação predominantes da velha política e as exigências normativas das políticas públicas, carentes de novas configurações (Appendini e Nuijten, 2002). O *modus faciendi* das gestões públicas municipais, impregnado de velhas práticas num contexto de um estado patrimonialista, compõe um cenário propício para a emergência de tensões, pela ameaça de fragilização dos acordos estabelecidos e a possibilidade do surgimento de novas configurações de poder local.

O propósito da imersão em campo no território foi entender inicialmente como esses gestores percebem o Programa, para em seguida verificar de que maneira o PNAE tem sido incorporado às agendas do governo municipal e que formas ele assume em seu processo de implementação. Estas reflexões partem de uma concepção de mercado como construção social (Polanyi, 1978; 2000). Para o autor, a determinação das instituições através do sistema econômico – das motivações materiais, não apontaria para a existência de uma economia de mercado autorregulável, dependentes que são das estruturas de poder e das complexas relações da sociedade. Nesse sentido, os processos inovadores, tal qual o dos mercados institucionais, se efetivam a partir da formação de redes sócio-técnicas capazes de gerar e de reproduzir não apenas os fins a que se destina, como também os meios para sua efetivação, instalados ou não no aparelho do estado, metamorfoseados sob diferentes formas e estratégias de fazer política, dialogando inclusive com as políticas tradicionais.

O artigo está organizado em duas partes: a primeira contém uma breve revisão teórica de aspectos considerados fundamentais para o entendimento dos mercados institucionais; e a segunda, aborda o campo empírico destas reflexões.

2 AS PERSPECTIVAS SOBRE MERCADOS INSTITUCIONAIS

Quando se coloca em pauta a relação entre a agricultura familiar e os mercados, vários aspectos pertinentes à vida social no interior desses segmentos são suscitados. Preocupações ligadas à autonomia da agricultura familiar frente às exigências institucionais e às possibilidades de inserção no mercado, particularmente onde suas margens de ganho não sejam absorvidas pelas estruturas de comercialização, à manutenção das identidades, à subordinação/sujeição nos processos de trabalho, entre outros, constituem o pano de fundo desse debate. Wanderley (1996), por exemplo, afirma que no Brasil, a história do campesinato, neste caso compreendida como uma forma de agricultura familiar, é a história da luta por autonomia e que a inserção no mercado é parte integrante desse processo. Para Carneiro (1998), as transformações ocorridas no mundo rural, em particular entre os agricultores familiares, a partir dos processos de inserção nos mercados, não representam necessariamente sua descaracterização. Como reforça a autora, “[...] mudanças de hábitos, costumes, e mesmo de percepção de mundo, ocorrem de maneira irregular, com graus e conteúdos diversificados, segundo os interesses e a posição dos atores, mas isso não significa uma ruptura decisiva no tempo nem no conjunto do sistema social” (1998, p. 58).

Cabe ainda reforçar que a própria noção de mercado adotada aqui se distancia das formulações econômicas próximas da autorregulação, em que o mercado é organizado a partir da lei da oferta e da procura, e onde essa instituição é concebida como um espaço de impessoalidade, no qual vendedores e compradores se buscam anonimamente, sob uma lógica estritamente monetária. Para os adeptos da ideia dos ‘genes egoístas’, esse mercado funcionaria dentro de uma concepção evolucionista tal qual um selecionador dos mais aptos, com forte influência de Herbert Spencer, baseada mais na compreensão

de evolução do século XIX, anterior ao entendimento de Charles Darwin, como muitos se equivocam (Hodgson, 1997).

Diferentemente de tais formulações, a categoria mercado privilegiada neste trabalho tem um caráter mais local (comércio de ciclo curto), pressupondo também a possibilidade valores de troca não monetários como intrínsecos às relações de troca (DiMaggio, 2003). Tais relações trazem consigo um elevado grau de pessoalidade, pois estão imersas em contextos locais específicos que dizem respeito às trajetórias familiares, a traços culturais e tradições, a relações interpessoais, além do interesse pela venda. Neste sentido, os mercados são criações sociais, e não um mero ente econômico, caracterizado por leis supostamente universais às quais todos estão submetidos (Appadurai, 2008). Isso sugere que a base do sistema de trocas combina regras formais com costumes e tradições acumuladas pela história dos grupos sociais (Hodgson, 1994, 1997). Assim, a noção de mercado aqui utilizada se aproxima de uma abordagem analítica mais focada nos processos micro-sociais, condizente com a chamada “Perspectiva Voltada aos Atores” (Long, 2008).

Ao tratarmos de inovações que possibilitem o “acesso aos mercados”, não nos referimos a uma adequação da agricultura familiar aos padrões de qualidade forjados pelos agentes de mercado que atuam nas grandes cadeias produtivas voltadas para o abastecimento da demanda de grandes e distantes (principalmente em termos culturais) centros urbanos. As inovações que mais importam aqui, dizem respeito ao processo de criação de novos mercados atrelados a redes sociais, por vezes muito diferentes entre si, nas quais a ideia de qualidade está menos relacionada com o produto e mais com os atores e as práticas sociais envolvidas em sua produção. Ao contrário do que ocorre na concepção de mercado da economia liberal, um processo de inserção ao mercado não representa necessariamente uma tendência inexorável rumo ao capitalismo e a larga escala produtiva – na qual a qualidade é associada sempre à “padronização”, como observado por Wilkinson (2008), mas pode ser sim, sinônimo de autonomia local e diversidade.

Wilkinson (2008) alerta para o fato de que foram empreendidos muitos esforços políticos e teóricos para legitimar a agricultura familiar como uma forma social de produção importante, mas rápidas mudanças no mercado de alimentos acabaram criando um ambiente concorrencial que expulsou parcelas de agricultores familiares tidos como “inseridos” ou ainda limitou sua inserção em mercados que, a princípio, pareciam promissores. Este foi o caso do nicho de produtos orgânicos, que em princípio representava uma possibilidade, mas no decorrer do processo acabou se tornando inviável tanto do ponto de vista tecnológico quanto mercadológico (Wilkinson, 2008).

Analisando o perfil dos mercados, Wilkinson (2008) afirma que na literatura convencional faz-se uma distinção entre os mercados locais e personalizados, cujas características se associam invariavelmente à agricultura familiar, e os mercados nacionais marcados por relações de impessoalidade. Para ele “a maioria dos mercados de relevância para agricultura familiar é conquistado a partir de distintos processos de fidelização”. Por isso, criar padrões de qualidade em condições compatíveis com as práticas tradicionais representa um grande desafio para este segmento, principalmente porque a conquista e a permanência da agricultura familiar nesses novos mercados dependem de sua capacidade de “alcançar o reconhecimento de uma qualidade específica que ancora valores em formas de produção e vida” (p.17).

Essa inserção ou capacidade estão ligadas também à superação de outras dificuldades, como altos níveis de analfabetismo, especialmente em um contexto que premia novos conhecimentos e o entendimento do funcionamento das estruturas burocráticas que se tornam cada vez mais complexas.

Nesse sentido, Wilkinson aponta a necessidade de adoção de inovações sociais e institucionais em larga escala. Nesta perspectiva, a necessidade de se aprofundar a análise sobre mercados como redes sociais e de normas técnicas como valores a serem negociados (p. 18) se torna um aspecto fundamental.

O autor evidencia, por exemplo, que as mudanças no arcabouço regulatório da economia e do sistema agroalimentar criaram um novo ambiente concorrencial, que ameaçam revelar a fragilidade da agricultura familiar. Neste cenário, as transformações nos sistemas de distribuição, nos quais as grandes redes de supermercados passam a ter um papel fundamental na decisão das escalas e dos preceitos de qualidade, tem repercussões claras para a agricultura familiar. São estabelecidas e impostos parâmetros de qualidade a partir de lógicas oriundas destes sistemas de distribuição que, em geral, estão ligados à aparência dos produtos (embalagens, homogeneidade etc.), critérios que grande parte dos agricultores familiares tem dificuldades em atender.

É frente a tais desafios que agricultura familiar se revela como uma “pequena agricultura” para Wilkinson. Daí a ênfase na necessidade deste segmento alcançar níveis compatíveis de qualidade e de escalas inovadoras, o que somente seria possível por intermédio de organizações de ação coletiva, da incorporação de novas tecnologias e novas práticas agrícolas (p. 15). Essa guinada implicaria no desenvolvimento de iniciativas autônomas por parte dos agricultores, com capacidade de abrir alternativas às formas tradicionais de inserção nos mercados (atravessadores, agroindústrias, etc.), o que de um ambiente de experimentação, favorecido pela aprendizagem coletiva. O autor afirma que, nesse processo, o Estado teria um importante papel tanto no sentido de fomentar as novas práticas quanto de fornecer apoio logístico, situação bem evidente quando se trata dos mercados institucionais criados pelo PAA e PNAE.

Contudo, os aspectos que ora se colocam como limitantes para a inserção destes segmentos podem potencializar-se em valor. A “pequenez” desta agricultura e tudo o que ela implica - a tradição, a relação de proximidade com o consumidor, uma outra forma de relacionar-se com a natureza etc., têm se transformado cada vez mais em atributos valorizados pelo mercado. Também Ploeg (2008) sublinha a importância da artesanidade do processo produtivo como um valor (p. 175). Porém, para Wilkinson (2008), “a volta da agricultura familiar para sua imagem tradicional de pequeno produtor, como estratégia de mercado, exige a reinvenção da tradição”, mas também um novo arcabouço institucional baseado no reconhecimento das especificidades e legitimidade desse segmento.

Neste quesito está em questão a capacidade das organizações de agricultores familiares de organizarem suas demandas com vistas a tais propósitos. Não se trata simplesmente de flexibilizar as exigências de qualidade, mas de colocar em questão os parâmetros atuais, cujos propósitos parecem se orientar mais a salvaguardar determinados nichos de mercado a efetivamente assegurar a qualidade propalada. Wilkinson cita o exemplo do mercado de orgânicos que tem criado uma espécie de “convenção de qualidade” para os diversos mercados alternativos da agricultura familiar. Estes se constituem, em geral, em sistemas de certificação que procuram se adaptar as especificidades deste segmento, baseados na transmissão de reputação e na avaliação por meio de redes sociais. As transações nestes mercados são moldadas por relações sociais específicas, que se definem também a partir de critérios não essencialmente mercantis. Destaca-se neste quesito, a importância da criação e ampliação das políticas públicas de segurança alimentar como elementos propulsores de novas estratégias.

Em geral o que se identifica na literatura sobre as potencialidades desses mercados institucionais parece alicerçar-se sobre dois aspectos principais: a capacidade de agência dos agricultores (as)

na organização e mobilização de suas demandas e na possibilidade das instituições prevaletentes, em especial as de âmbito local, de proporcionarem as condições que favoreçam o desenvolvimento de novas dinâmicas. Nesse sentido, o conhecimento dessas composições e do papel que desempenham no contexto local é o passo inicial para as mudanças. É, sobretudo este último aspecto que norteia as reflexões subsequentes, haja vista que as escolhas públicas no contexto das atividades de gestão das políticas e nos processos de decisão pelos indivíduos e grupos sociais são mediadas por essas estruturas de regulação e de significação da vida social (Appendini e Nuijten, 2002; Bastos, 2006; Bastos e Aldenôr, 2014); Agne, 2014).

3 AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS À IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE VERSUS QUALIDADE DAS INSTITUIÇÕES: A PERSPECTIVA DOS GESTORES

Para a maior parte dos gestores, a execução das novas diretrizes do PNAE é ainda um campo nebuloso. Raramente a política é identificada por eles como uma estratégia importante, seja de desenvolvimento rural, de fortalecimento da agricultura familiar ou de segurança alimentar. A concepção corrente é a de que essa Política constitui uma atribuição a mais cujas formas de cumprimento ainda não estão claras. Os relatos dos representantes das secretarias de Educação dos municípios demonstraram total desconhecimento destes em relação ao desenho da política e se referiam a ela como a “lei que obriga” a compra da agricultura familiar. Estes deixaram claro ainda que a responsabilidade na execução do PNAE é delegada quase exclusivamente às nutricionistas, mais pela desobrigação/desinteresse dos gestores quanto a relevância social da ação pública, do que pela exigência de profissionais apropriados. De um modo geral, ficou muito evidente a forma residual como são tratadas nas agendas locais as políticas dessa ordem.

Essa condição tem sérias implicações no processo de implementação do PNAE por diversas razões. Uma delas é que as decisões sobre as ações estruturantes relativas ao funcionamento do Programa permanecem concentradas em uma única pessoa, quando o seu próprio desenho demanda uma gestão colegiada e menos verticalizada. Como observaram Schmitt e Grisa (2013), citando Scott (1998), “os modos de organização característicos da agricultura moderna continuam operando e ordenando material e simbolicamente, as redes do social, potencializando, padrões específicos de distribuição dos poderes [...] (2013, p. 225). Esta situação, além de demonstrar o pouco interesse do poder local pelo objetivos da política dá margem à escolhas e procedimentos que reforçam as relações de interesse.

A este quadro soma-se o fato dos profissionais de nutrição que atuam no território possuírem uma formação essencialmente técnica que prioriza o trabalhado em Clínicas, Restaurantes etc. o que lhes confere uma compreensão limitada do Programa, para alguém que ocupa um lugar central em sua execução. A maioria dos profissionais relatou que antes de assumir seus cargos (todos, aliás, bem recentes) desconheciam a agricultura familiar e a existência do PNAE. Havia inclusive, por parte de alguns destes profissionais pouca simpatia às demandas dos agricultores familiares e mesmo resistências declaradas em relação aos assentados da reforma agrária, parte significativa dos potenciais fornecedores de alimentos nos municípios. Isto pode ajudar a explicar em parte o baixo percentual de compras no primeiro ano do Programa. Certamente, como observaram Rozendo e Molina (2010), este perfil profissional reduz as possibilidades de atendimento das dimensões de fortalecimento da agricultura familiar e de segurança

alimentar que fundamentam o PNAE. Além disso, em todos os casos analisados, os nutricionistas possuem cargos comissionados o que tem como consequência uma grande rotatividade do corpo técnico, já que as contratações baseiam-se em critérios de fidelidade política e filiação religiosa. As frequentes mudanças no corpo técnico impedem o estabelecimento de relações mais orgânicas com as rotinas necessárias à execução do Programa e, em especial, com o conjunto dos atores envolvidos. A precariedade das condições de trabalho destes profissionais também representa um problema. Em geral, os profissionais de nutrição não são exclusivos do Programa, assumindo atividades em outras secretarias e mesmo desempenhando esta função em mais de um município. Quando o profissional é exclusivo do município, reside na capital e dá expediente apenas duas ou três vezes na semana para cumprir funções específicas (acompanhar alguma escola, rever cardápios etc), o que resulta efetivamente em poucas horas dedicadas ao planejamento da ação pública. A precariedade dos arranjos institucionais locais sobre o qual se organiza o PNAE, sobretudo, o grau de pessoalidade com se executa a referida política colocam-se como desafios fundamentais para a garantia de sua permanência e ampliação.

A sucessão do governo municipal no ano de 2012 foi bastante ilustrativa destas questões. A não reeleição de gestores que estavam à frente do governo quando da implantação das novas diretrizes do PNAE causou um verdadeiro desmonte do Programa na maioria dos municípios acompanhados pelo projeto de extensão. Isso se deu porque, além das experiências acumuladas pelas nutricionistas nos anos iniciais da nova lei não terem sido aproveitadas, os gestores eram, em geral, bastante refratários às demandas da agricultura familiar, como já foi citado anteriormente. No município em que os novos gestores foram mais sensíveis às demandas do programa e que o corpo técnico da gestão anterior, responsável pela PNAE, foi mantido foram identificadas conquistas importantes. Uma delas é a possibilidade de dar seguimento à sensibilização do conjunto de atores (sindicatos de trabalhadores rurais, agricultores familiares, vereadores, técnicos da EMATER, prefeito, diretores de escolas e merendeiras) em relação à importância do Programa. Essa condição favoreceu um ambiente de aprendizado coletivo que levou a câmara dos vereadores a votar e aprovar uma lei municipal que ampliou o percentual de compra do PNAE de 30% para 50%.

Além disso, a continuidade do trabalho permitiu que se colocasse em discussão nesse município uma possível contrapartida do governo local como forma de aumentar o valor *per capita*/aluno para alimentação. Também o corpo de técnicos da Secretaria Municipal da Agricultura, em colaboração com a EMATER, nutricionistas e organizações dos agricultores familiares, está realizando o mapeamento da produção local para subsidiar as compras institucionais do referido município e em regiões circunvizinhas. Diferentemente das situações observadas nos demais municípios pesquisados, identificou-se nessa localidade uma relação orgânica entre as secretarias da educação, agricultura, e as organizações de agricultores, criando um ambiente institucional (Bastos, 2006) favorável ao desenvolvimento de estratégias para a execução do Programa com ganhos evidentes para o conjunto dos beneficiários, compreendendo-se esse ambiente institucional como o resultado da adequação dos marcos legais das políticas, às condições locais de organização e de articulação dos beneficiários frente às possibilidades existentes de efetivação.

Contudo, essa condição constitui uma exceção nos municípios pesquisados no território. Nos outros quatro municípios o ambiente institucional não é apenas desfavorável à execução do Programa, mas o torna quase inviável na medida em que surgem obstáculos oriundos da confluência entre a disputa de poder local e a indiferença pelos objetivos do programa. Problemas envolvendo: a divulgação

das chamadas públicas; a abrangência limitada das compras, beneficiando, em geral, de grupos de agricultores filiados politicamente aos gestores atuais; o não atendimento do percentual mínimo exigido pela lei; a inexistência de órgãos de inspeção sanitária que possam qualificar os produtos da agricultura familiar; o desconhecimento da política por parte dos agricultores familiares e mesmo dos gestores, o papel residual e figurativo dos CAE (conselhos de alimentação escolar); sem contar a inadequação das estruturas de assistência técnica, da ausência de infraestrutura das escolas para recebimento dos alimentos, armazenamento e preparo entre outras questões, são exemplos das diferentes formas de inviabilizar o Programa.

A gestão do PNAE no território é em geral centralizada, em apenas um dos municípios pesquisados ela ocorre de forma descentralizada. Neste caso, significa que as diretorias das escolas municipais são as responsáveis pelas compras. Nas escolas de educação infantil, a gestão é centralizada. Não há indícios de que estes diferentes modos de operação impliquem em resultados melhores. Nas operações descentralizadas há maiores evidências de favorecimento de grupos de agricultores já que é comum a substituição da chamada pública por “cartas convites” em razão dos baixos valores operados. As cartas convites não são evidências de ausência de concorrência, mas acabam tendendo a isto. Mas se constatou também situações em que, na ausência de organização dos possíveis ofertantes, as diretorias das escolas se articularam com as associações de agricultores para apoiar o atendimento às exigências burocráticas, facilitando os processos de aquisição e assim potencializando as redes de comercialização que se estenderam inclusive a outros municípios.

Apenas para ilustrar, houve situações em que a escola já tinha atingido o valor limite de compras e a diretora direcionou os agricultores para municípios que apresentavam dificuldades em realizar as compras governamentais. Isto indica que não há, *a priori*, formas de operação mais ou menos adequadas e que estas não se dão de maneira linear. O “sucesso” de uma ou de outra depende da diversidade de arranjos que os atores são capazes de criar e que ora se pautam em valores de pessoalidade, ora de solidariedade, reciprocidade etc., com efeitos diferentes dos mercados tradicionais, que tendem a reforçar as desigualdades já existentes. Nesse mesmo município, a única parte centralizada da gestão do Programa, que é a educação infantil, não efetuou nenhuma compra de agricultura familiar no ano de 2013. Toda aquisição da alimentação escolar da educação infantil foi feita de forma tradicional, sem observância das recomendações nutricionais previstas no PNAE. Deve-se registrar que esse público não beneficiado é considerado prioritário das políticas de segurança alimentar e nutricional, razão porque é desperdício relegar a um plano secundário ou simplesmente desconsiderar, durante a trajetória de sucessão na gestão municipal, as experiências acumuladas anteriormente na execução do Programa, mesmo porque a própria inexperiência dos gestores que sucedem necessita dessas informações.

Já no diagnóstico realizado pela equipe do Programa de Extensão (no ano de 2011) essa situação já havia ficado bastante clara. A pesquisa envolvendo merendeiras e diretoras das escolas, secretários da educação e da agricultura, agricultores, sindicatos dos trabalhadores rurais, representantes do CAE, nutricionistas e técnicos da Emater evidenciou, além de outros entraves, a falta de comunicação entre os diversos atores e a urgente necessidade de se criar espaços de diálogos que oportunizassem meios operacionais mais adequados. A estratégia inicial para isso, promovida pela equipe do projeto, com a anuência de várias representações, foi organizar um seminário com os principais atores municipais, com o objetivo de sensibilizar gestores, trocar experiências, identificar obstáculos mais relevantes e os meios de transpô-los, socializar oportunidades de inserção e promover a capacitação para gestão

do Programa. Nesta oportunidade foi possível identificar os diferentes níveis de envolvimento de cada grupo com o PNAE, o alheamento de muitos gestores sobre os processos básicos de implantação do programa, o desconhecimento destes sobre a realidade da agricultura familiar em sua localidade, etc.

O resultado mais relevante deste encontro foi a elaboração de uma agenda comum de trabalho, em que cada segmento teria atribuições específicas para diminuir os entraves evidenciados pelo grupo, com prazos acordados para as diversas tarefas. Nesse momento, em que se faziam imprescindíveis o estabelecimento de compromissos, se tornou evidente a insegurança por parte daqueles que, por força das circunstâncias se viam obrigados a estabelecer publicamente pactos futuros visando à melhoria da política, seja por não desejarem uma exposição de suas atuações, por não se sentirem seguras de suas representações, ou simplesmente por não desejarem atividades adicionais. Dentre os acordos estabelecidos, estava a necessidade de realizar audiências públicas em cada um dos municípios que faziam parte do Programa de Extensão, como estratégia principal para sensibilizar o maior número de pessoas sobre a importância do PNAE, em especial os gestores não envolvidos diretamente na execução da política, tal como os prefeitos e vereadores. Apesar da relevância atribuída à ação no momento dos acordos, apenas uma audiência pública foi realizada. Nas demais localidades as audiências sequer foram marcadas. Em um dos municípios, a manobra política para esvaziar a suposta “audiência pública”, sem comprometer a gestão, foi evidente. Neste caso, a Secretaria da Educação organizou uma reunião na Câmara Municipal, alegando ser uma audiência pública, mas sem a presença dos vereadores. Em outro caso, foram concedidos apenas 15 minutos para que se apresentassem os resultados da pesquisa sobre o PNAE no município, mas durante uma sessão da Câmara que tinha como pauta principal a discussão e a votação do piso salarial dos professores locais; ou seja, o debate sobre o PNAE ficou completamente sem importância diante de um tema de interesse tão urgente e mobilizador de interesses.

Estas situações, dentre outras, são bastante reveladoras dos tensionamentos que políticas como a do PNAE podem causar, na medida em que exigem novas formas de fazer e pensar as intervenções nos espaços locais, exigentes de (re)arranjos e acordos entre os diversos interesses em jogo. O papel potencializador destes tensionamentos, por sua vez, parece residir no fato de que possa estabelecer uma convergência entre a disposição pessoal de alguns gestores e a capacidade de agência dos grupos de agricultores em pautar suas demandas. Evidente está que a melhoria dos processos de implementação do PNAE não se encontra diretamente nas partes envolvidas, mas em suas diferentes formas de combinação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como se viu, o envolvimento do conjunto de atores no processo de implantação do PNAE ocorre sob diferentes formas e em níveis muito distintos, fazendo com que o Programa assuma configurações variadas ainda que num mesmo território. O elemento comum identificado em todos os municípios analisados é a dificuldade histórica destes em criar mecanismos democráticos orientados para o bem público. Em geral permanecem os interesses privados, o favorecimento, a reprodução de relações assimétricas, que o PNAE, por suas características, vem colocando em evidência e apenas começa a tocar.

Nesse aspecto, o Programa por si só tem gerado questionamentos, em especial por parte dos agricultores familiares, mas também dos demais atores implicados na execução da política no plano local. Tais questionamentos têm sido registrados muito corriqueiramente e sugerem novos ambientes

políticos locais em fase de construção – mas cujo resultado segue imprevisível, ou pelo menos de solução delongada. O que se pode afirmar é que a simples possibilidade de inserção econômica em condições mais favoráveis tem alimentado anseios e expectativas, que quase sempre se transformam em pressões para que se faça das possibilidades algo efetivo. O receio é que a frustração dessas expectativas possa reverter-se em condutas de resistência a quaisquer forma de ação pública que implique a necessidade de mobilização, alimentando trajetórias de descrédito e de autoexclusão por parte desses grupos sociais (Putnam, 1996).

Um aspecto que merece reflexão está relacionado com a possibilidade de (re)configuração do território para potencializar essas formas de intervenção, mesmo que quase sempre tratadas pelos sucessivos governos (estadual e federal) através de mecanismos cada vez mais criativos, mas de eficiência duvidosa, principalmente quanto aos resultados – a sua efetividade. Esses mecanismos têm como princípio a transferência de recursos sob controle direto, em detrimento de possibilidades que se possam promover essas ações públicas através de “contratos de desenvolvimento” (Beduschi Filho e Abramovay, 2003). Segundo os autores, esses contratos proporcionariam formas de mediação mais amplas que as tradicionais estruturas municipais, possibilitando o surgimento de atores mais representativos e ao alcance dos principais interessados, ensejando projetos estratégicos na escala territorial.

Essas parcerias que alguns municípios já vêm fazendo através de sistemas de consórcios, mesmo que ainda necessitando de mais exercícios para se institucionalizar como prática adequada de gestão, deixaria de se constituírem de experiências pontuais em educação, em saúde, em controle de resíduos sólidos, etc. para fazer parte de um acordo bem mais amplo, em que várias municipalidades poderiam estabelecer prioridades em comum, articular fontes de financiamento e contrapartidas. São conhecidos os climas de disputa entre municípios em torno de oportunidades de acesso a políticas públicas, quase sempre privilegiando aquelas instancias mais estruturada em detrimento de municípios mais vulneráveis socioeconomicamente. Formas de organização mais horizontais poderiam atenuar esse quadro.

Merece registro que no Mato Grande, mesmo que já instituído como território da cidadania, o PNAE vem sendo implantado isoladamente, apenas no nível de cada instância municipal, sem nenhum compromisso com as institucionalidades no âmbito desse espaço maior, que possa resultar num esforço conjunto de discussão e consignação de acordos e de compromissos. É evidente que apesar do tradicionalismo que marca a política local, programas como o do PNAE representam possibilidades de desenvolvimento de uma nova cultura política na medida em que obriga a todos a uma revisão continua de suas atuações. Mas claro está também que esse processo transformador terá que percorrer ainda um longo caminho.

REFERÊNCIAS

AGNE, Chaiane Leal. Mudanças Institucionais na Agricultura Familiar: **As políticas locais e as políticas públicas nas trajetórias das famílias nas atividade de processamento e alimentos no Rio Grande do Sul**. Tese de Doutorado aprovada no PGDR/UFGRS, Porto Alegre: abril/2014.

APPADURAI, A. Introdução: mercadorias e a política de valor. In: APPADURAI, A. (Org.). **A vida social das coisas**: as mercadorias sob uma perspectiva cultural. Niterói: Eduff, 2008.

BASTOS, Fernando Costa e Gomes da Silva, Aldenôr. **Empreendedorismo e Sustentabilidade no Seridó do Rio Grande do Norte**. Texto apresentado no IX Congresso da ALASRU. México (DF): OUT/2014.

BASTOS, Fernando C. **Ambiente Institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo, Polis; Campinas (SP): Ceres – Centro de Estudos Rurais do IFCH – Unicamp, 2006.

BEDUSCHI FILHO, Luis C. e ABRAMOVAY, Ricardo. **Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil**. Artigo apresentado no XLI Congresso Brasileiro e Economia e Sociologia Rural – SOBER, 27 a 30 de julho de 2003, Juiz de Fora (MG).

CARNEIRO, M. J. **Ruralidades**: Novas Identidades em Construção. Estudos – Sociedade e Agricultura, UFRRJ, N. 11 Out. 1998.

CONTERATO, Marcelo Antonio; FERARRI, Dilvan. **Mercantilizarão e Estilos de Agricultura Familiar**. Texto elaborado para circulação interna do Grupo de Pesquisa IPODE. 2009.

DiMAGGIO, P. **Aspectos culturais da ação e da organização econômica**. In: PEIXOTO, J.; MARQUES, R.A nova sociologia econômica. Lisboa: Celta, 2003. pp. 167-194.

HODGSON, Geoffrey M. **Economia e Instituições**: manifesto por uma economia institucionalista moderna. Portugal (Oeiras), Celta Editora, 1994.

HODGSON, Geoffrey M. **Economia e Evolução**: O regresso da vida à teoria econômica. Portugal (Oeiras), Celta Editora, 1997.

MDA. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Plano Territorial De Desenvolvimento Rural Sustentável Do Mato Grande**. 2010.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social. Acesso 11/11/2009. <http://www.mds.gov.br>

PLOEG, Jean Douwe Van Der. **O que é então o campesinato?**In: Camponeses e impérios alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Tradução, Rita Pereira. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 2008.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação:** as origens de nossa época. 2ª edição, Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POLANYI, Karl. **A nossa obsoleta mentalidade mercantil.** Porto (Portugal): Revista Trimestral de Histórias e Idéias (RTHI), 1978.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

ROZENDO, C. R; MOLINA, W.S.L. **O Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Norte e os desafios da construção de mercados para agricultura familiar.** Anais ALASRU, 2010.

WANDERLEY, Maria Nazareth B. Raízes **Históricas do Campesinato Brasileiro.** Anais. XX Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 1996.

_____ **A Emergência de Uma Nova Ruralidade nas Sociedades Modernas Avançadas:** O “Rural” como Espaço Singular e Ator Coletivo. UFPE, Recife, 2000 (mimeo).

WILKINSON, John. **Mercados, Redes e Valores:** O novo mundo da agricultura familiar. Porto Alegre, Ed. UFRGS, 2008.