TÚLIO LUÍS BORGES DE LIMA

O MERCADO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM PATOS DE MINAS: O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NA AGRICULTURA FAMILIAR

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

VIÇOSA MINAS GERAIS – BRASIL 2018

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

Т

L732m 2018

Lima, Túlio Luís Borges de, 1987-

O mercado institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Patos de Minas : o processo de implementação e representações sociais na agricultura familiar / Túlio Luís Borges de Lima. – Viçosa, MG, 2018.

xv, 143 f.: il. (algumas color.); 29 cm.

Inclui anexos.

Orientador: Marcelo Leles Romarco de Oliveira.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 126-136.

- Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil).
- Agricultura familiar Patos de Minas (MG).
- Representações sociais. I. Universidade Federal de Viçosa. Departamento de Economia Rural. Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22, ed. 338,198151

TÚLIO LUÍS BORGES DE LIMA

O MERCADO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM PATOS DE MINAS: Ó PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO E REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NA AGRICULTURA FAMILIAR

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

APROVADA: 26 de abril de 2018.

erreira de Freitas

1/

Marcelo Leles Romarco de Oliveira (Orientador)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à toda a minha família. Sem ela minha vida acadêmica poderia não ter acontecido. A maior parte dos meus anos de estudo foi à custa do suor dos meus pais. Marta, além de minha Mãe, foi agricultora, lavadora de roupa, "panhadora" de café, faxineira, babá, empregada doméstica e, hoje, operária. Euclides, meu pai, além de agricultor, aos 20 virou serralheiro e ainda o é. Cheiro de suor, cheiro de alho, cheiro de pó de ferro. Essa é mistura que faz o cheiro de boa parte dos diplomas que tenho.

Agradeço ao meu irmão Lucas Gabriel, que felizmente veio diferente de mim, e veio para expandir meu mundo, ressignificar o que é a humildade e a fraternidade, para mostrar que muito da vida não cabe numa só caixinha. Agradeço à minha Vó, que me acolheu durante meu ensino médio e que, independentemente dele, todo dia me mostra muita coisa boa de como levar a vida de uma forma sábia. Agradeço meus tios e tias, pelos muitos os incentivos que me deram; sempre perguntando se eu precisava de algo.

Agradeço todas as professoras e todos os professores que permearam meus caminhos. Em especial, em nome da Professora France e de dois *Marcelos*, Miná e Romarco. Obrigado pela possibilidade que me deram de enxergar o rural para além de um agrícola; de enxergar as suas gentes. Aproveito para reforçar o agradecimento ao meu orientador Marcelo Romarco, pela amizade que construída, pela liberdade que me foi concedida e pela coragem e confiança em orientar um Agrônomo vindo lá do Cerrado, sem quase nenhuma leitura sociológica e (des)orientado como uma antena parabólica!

Nas pessoas da Miriam Aparecida, do Otto Ricardo, do Romildo Assis e da Margarida dos Santos agradeço a todas as servidoras e os servidores do Departamento de Economia Rural, que além de seus trabalhos nos proporcionavam conversas simples, agradáveis e divertidas e que se tornaram amigos dos quais não me esquecerei.

Agradeço nominalmente aos colegas do nosso grupo de estudos. Em ordem alfabética: André Naves Fenelon, Carla Toledo, Frederico Siman, Geusa Pereira, Marcelo Horta, Márcia Campos, Pauline Cuenin, Virgínia Canônico e Yan Victor. Foi uma mistura de muitos prazeres estar e aprender com a nossa diversidade.

Agradeço a todos e todas as colegas do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Foi rico conviver com todo mundo. Em especial, agradeço ao estimado Luiz Carlos de Oliveira (Tolera), pela partilha do que era o Mestrado em Extensão Rural, ao Rodrigo de Souza Ferreira pelas muitas reflexões de Incaper e de UFV e, representando aos (às)

demais colegas do PPGER, à Anajá Arantes, Anna Cláudia Campos (Anninha), à Diana Dias, Hadma Milaneze, Liliam Telles e à Thaís Helena (Thathá).

Agradeço à Nina Morena, pelo companheirismo, o apoio, a leveza, a sabedoria e as muitas expansões que ela trouxe ao meu mundo. Suponho hoje ser menos machista e mais poético do que eu era antes de conhecê-la.

Agradeço aos colegas da república quando do mestrado, em especial: Maciel Aleomir, Dyoge Teodoro, Diogo Sobreira e Luiz Carlos do Carmo (querido Firmino). Agradeço também aos amigos do apartamento 1612 da Moradia Estudantil Posinho, lugar muito ligado à minha vida de UFV e onde sempre considerarei como um lar.

Agradeço ao Instituto Capixaba de Pesquisa Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper), que com seus muitos desafios, deu-me a possibilidade de ler o rural de uma forma um pouco diferente àquela apreendida na Universidade. Agradeço aos amigos capixabas, sejam do Incaper, de outras instituições ou do rural, em especial às agricultoras e aos agricultores familiares com os quais ricamente convivi.

Agradeço aos meus muitos amigos(as) de UFV, simbolicamente nas pessoas da querida Patrícia Gonçalves (Pati) e do Erivelton Cunha, que, além de colega de curso, é um amigo do Incaper. Aproveito o gancho para agradecer aos amigos de Iconha, Fábio Dalbom e às agricultoras e os agricultores da Associação Tapuio Ecológico.

Agradeço imensamente aos colegas servidores da prefeitura de Patos de Minas, em destaque àqueles da Secretaria de Educação e da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Infraestrutura Rural e Desenvolvimento Sustentável. Graças a eles, dentre outras realizações, consegui conhecer mais a fundo o município e suas gentes. Agradeço especialmente à Associação dos Produtores de Patos de Minas e Região, pela confiança em mim e por terem aceitado minha proposta de pesquisa. Agradeço também, com carinho, a todos os agricultores e agricultoras que me concederam a oportunidade de entrevistá-los. Igualmente, agradeço à Emater-MG, pela paciência e o acolhimento que tiveram comigo, antes, durante e depois de minha pesquisa de campo. Obrigado também ao grupo "Orgânicos de Patos de Minas", foi um prazer fazer parte.

Agradeço ao sociólogo Herbert José de Sousa, o Betinho, que com sua solidariedade, despertou-me o interesse pela Sociologia e a Política; ao educador Paulo Freire, pelo conceito de Amorosidade; à poetisa Cora Coralina, pela singeleza que transborda; e à cantora/compositora Nina Simone..., pela reflexão que desperta.

Por fim, agradeço à CAPES pela bolsa de estudos que me foi concedida.

E seu velho camarada,
Já não brinca,
Mas trabalha...
Trabalha...
Trabalha...
(Adaptado de Morro Velho,
canção de Milton Nascimento)

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do município de Patos de Minas – MG	14
Figura 2 – Elementos em interação na implementação de políticas públicas	52
Figura 3 – Fotos (interna e externa) da sede da Associação, quando da entrega alimentos da agricultura familiar para o PNAE municipal	
Figura 4 – Fotos (interna e externa) do Almoxarifado Central da Prefeitura, quand entrega dos alimentos da agricultura familiar para o PNAE municipal	

LISTA DE QUADROS

Minas Gerais, a Mesorregião, a Microrregião e o Município de Patos de Minas – 20	006
Quadro 2 – Estudos fundamentais para pesquisa e suas respectivas categorias analític	
Quadro 3 – Registro das idas a campo, locais, datas e objetivos	22
Quadro 4 – Dados relativos aos agricultores familiares entrevistados	24
Quadro 5 – Dados relativos ao segundo grupo de atores sociais entrevistados	25
Quadro 6 – Compras da agricultura familiar (AF) pelo PNAE municipal de Patos Minas (2009-2012)	
Quadro 7 – Compras da agricultura familiar (AF) pelo PNAE municipal de Patos Minas (2013-2016)	
Quadro 8 – Alimentos comercializados e municípios de origem dos associados	76
Quadro 9 – Síntese das características principais de cada uma das tipologias agricultores familiares do caso de estudo	

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anvisa – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

CAE – Conselho de Alimentação Escolar

Ceasa – Central Regional de Abastecimento de Patos de Minas

Ceasas – Centrais de Abastecimento

Cecane – Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar

CDC's – Conselhos de Desenvolvimento Comunitário

CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica

Conep – Comissão Nacional de Ética em Pesquisa

Contag – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

DAP – Declaração de Aptidão ao Pronaf

Emater-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

EEx - Entidade Executora

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura

Feira Livre – Feira Livre do Produtor Rural de Patos de Minas

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

HGSF – Home Grown School Feeding

Ha - Hectare

Hab - Habitantes

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MG – Estado de Minas Gerais

MPA – Movimento dos Pequenos Agricultores

MST – Movimento dos Trabalhadores Sem Terra

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PIB – Produto Interno Bruto

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PPGER – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural

Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

SAN – Segurança Alimentar e Nutricional

SAF – Secretaria da Agricultura Familiar

Semaid - Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária, Infraestrutura Rural e

Desenvolvimento Sustentável

Semapa – Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Semed – Secretaria Municipal de Educação de Patos de Minas

Sibrater – Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural

Sinac – Sistema Nacional de Abastecimento

Sintraf – Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar

STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais

TMAP – Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba

TRS – Teoria das Representações Sociais

UFOP - Universidade Federal de Ouro Preto

RESUMO

LIMA, Túlio Luís Borges de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, abril de 2018. O mercado institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Patos de Minas: o processo de implementação e representações sociais na agricultura familiar. Orientador: Marcelo Leles Romarco de Oliveira.

Nesta dissertação realizamos um estudo de caso da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região, intentando refletir sobre o mercado institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) enquanto uma política pública que, no final da década passada, passou a abarcar a agricultura familiar. O objetivo foi compreender o processo de implementação da Lei nº 11.947/2009 e analisar as representações sociais dos agricultores familiares sobre o Programa, no contexto das escolas municipais de Patos de Minas-MG. Para isso, desenvolvemos uma pesquisa qualitativa, por meio dos métodos de revisão bibliográfica, pesquisa documental, observação livre e entrevistas semiestruturadas. O embasamento teórico deu-se com base em conceitos relacionados às políticas públicas e ao universo da Teoria das Representações Sociais. Verificamos que a criação e desenvolvimento inicial da Associação fundiu-se ao processo de implementação das compras institucionais do PNAE no município, embebida por uma forte instrumentalidade no que diz respeito à obrigatoriedade legal de formalização da Associação, a qual ocorreu de forma tutelada e com o protagonismo dos agentes externos à organização. Nos três primeiros anos de operacionalização, constatamos algumas consequências negativas, dentre elas o não alcance dos 30% de compras da agricultura familiar. Nos anos seguintes, depois de mudanças institucionais importantes, houve um aumento importante nas aquisições e no número de associados, como uma melhora na organização da Associação. Nesse momento identificamos o protagonismo por parte de sua Presidente e da Nutricionista da prefeitura, permeado por ações autônomas e envoltas em um contexto de alto grau de discrição. Devido a isso, identificamos a servidora pública como uma "burocrata a nível de rua". Quanto às representações sociais dos associados sobre o PNAE, verificamos que no início de sua implementação o mercado institucional foi representado como um mercado arriscado, que não pagaria pelos produtos, mas, depois de familiarizado, ancorado e objetivado, revelou hegemonia na representação dos preços como "muito bons"; todavia, para os associados com níveis mais aprofundados de modernização, mercantilização e especialização agrícolas, a representação não ficou muito distante do universo da Ceasa. Por outro lado, para os menos envolvidos nesse

processo, a representação sobre o PNAE encontra-se mais próxima daquilo que a academia nos apresenta. Ainda, identificamos uma participação tanto na Associação quanto no Programa de uma maioria de agricultores familiares que não se trata daqueles com dificuldades de comercialização de seus produtos; vimos aí um certo caráter excludente da referida política pública às famílias de agricultores familiares mais desprovidas de recursos e detentoras de uma diversidade de mercados mais modesta. Por fim, defendemos a importância que diferentes espaços de diálogo com e entre os diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas pode ter no desenrolar de todo o processo. As representações, além de formadas a partir dos processos de comunicação, são fortes direcionadoras em nossas ações; assim, em um determinado universo de implementação das políticas públicas, concluímos que investir na quantidade e qualidade de espaços de diálogo é, sem dúvida, algo a ser pensado.

ABSTRACT

LIMA, Túlio Luís Borges de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, April, 2018. The institutional market of the National School Feeding Program (PNAE) in Patos de Minas: the implementation process and social representations in family agriculture. Advisor: Marcelo Leles Romarco de Oliveira.

In this master's thesis we conduct a case study of the Association of Rural Producers of Patos de Minas and region, attempting to reflect on the institutional market of the National School Feeding Program (PNAE) as a public policy that, at the end of the last decade, began to cover the family farming. The objective was to understand the process of implementation of the Law 11,947 / 2009 and to analyze the social representations of the family farmers about the Program, in the context of the municipal schools of Patos de Minas-MG. For this, we developed a qualitative research, through the methods of bibliographical revision, documentary research, free observation and semi-structured interviews. The theoretical basis was based on concepts related to public policies and the universe of Theory of Social Representations. We verified that the creation and initial development of the Association was merged with the implementation process of the institutional purchases of the PNAE in the municipality, embedded by a strong instrumentality regarding the legal obligation of formalization of the Association, which occurred in a protected manner and with the protagonism of external agentes to the organization. In the first three years of operationalization, we noticed some negative consequences, among them that they did not reach 30% of family farming purchases. In the following years, after important institutional changes, there was a significant increase in acquisitions and in the number of associates, as an improvement in the organization of the Association. At that moment we identified the protagonism on the part of its President and the Nutritionist of the city hall, permeated by autonomous actions and surrounded in a context of high degree of discretion. Because of this, we have identified the public servant as a "street-level bureaucracy" Regarding the social representations of the members about the PNAE, we verified that at the beginning of its implementation the institutional market was represented as a risky market, which would not pay for the products, but, once acquainted, anchored and objectified, revealed hegemony in the representation of prices as "very good"; however, for the associates with deeper levels of modernization, commodification and agricultural specialization, the representation was

not far from the Ceasa universe. On the other hand, for those less involved in this process, the representation about the PNAE is closer to what the academy presents to us. Furthermore, we identified a majority participation in both the Association and the Program of a majority of family farmers who are not those with imminent difficulties in marketing their products; we have seen a certain exclusive exclusionary nature of this public policy for the families of the most deprived family farmers and holders of a more modest diversity of markets. Final, we defend the importance that different spaces of dialogue with and between the various actors involved in the implementation of public policies can have in the course of the whole process. The representations, besides formed from the processes of communication, are strong drivers in our actions; thus, in a given universe of implementation of public policies, we conclude that investing in the quantity and quality of spaces for dialogue is undoubtedly something to be thought of.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
O PROBLEMA DE PESQUISA	7
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	13
I. O delineamento desenvolvido na pesquisa	13
II. Apresentação da área de Estudo	13
III. Sobre a revisão bibliográfica	18
IV. Sobre a pesquisa documental	19
V. O "ir a campo" e a técnica de observação	20
VI. Sobre as entrevistas semiestruturadas	23
VII. Premissas aplicadas à análise dos dados	26
VIII. Reflexões a partir do exercício de um trabalho de campo	27
1. CAPÍTULO I – AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA, IMPLEMENTAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS, O PNAE E SUA NORMATIZAÇÃO	
1.1 Discutindo melhor a categoria agricultura familiar no Brasil	30
1.1.1 Uma categoria diversa sob diferentes aspectos e análises	34
1.1.2 A relação agricultura familiar e mercados: alguns aspectos	37
1.2 Alimentação escolar como uma política pública que engloba a agricultura familia	r . 40
1.3 O processo de implementação das políticas públicas e o PNAE	46
1.4 O Ciclo de Políticas Públicas e a Abordagem <i>Top-Down</i>	48
1.5 A Abordagem <i>Bottom-up</i> e o enfoque na implementação	51
1.6 As normas para a operacionalização de compras institucionais do PNAE	54
2 CAPÍTULO II – O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO MERC INSTITUCIONAL DO PNAE MUNICIPAL EM PATOS DE MINAS-MG	
2.1 O contexto do começo do mercado institucional e o processo em si em Patos de N- MG59	Лinas
2.2 A Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região e o mercado institucional municipal do PNAE	64
2.2.1 O primeiro momento: "criar uma associação própria ao PNAE, começar do zero" (Entrevistado 5)	
2.2.2 Segundo momento: desafios a todos – a quem compra e a quem vende	68
2.2.3 Terceiro momento: "avanços" no mercado institucional, mas de que forma?	72
2.3 A dinâmica atual da operacionalização das compras institucionais do PNAE em F de Minas-MG	
3 CAPÍTULO III – AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE AGRICULTO FAMILIARES SOBRE O MERCADO INSTITUCIONAL MUNICIPAL DO PNAE EM PA DE MINAS-MG	ATOS
3.1 O Cerrado brasileiro: alguns apontamentos sobre a ocupação agrícola, moderniza mercantilização da agricultura	ção e 90

	3.2 A TRS: diálogo com seus estudiosos e com o PNAE			
2	3.3	As representações dos associados sobre o mercado institucional do PNAE	. 103	
	3.3.	1 "Não mexe com isso não porque não paga não!" (Agricultor L)	. 107	
	3.3.	A representação sobre os preços pagos em meio à diversidade de mercados	. 109	
	3.3	Mas afinal, para você, o que é o tal do PNAE, a merenda escolar?	. 112	
4	COl	NSIDERAÇÕES FINAIS	. 118	
5.	REF	FERÊNCIAS	. 126	
ΑN	NEXO	A	. 137	
ΑN	NEXO	B	. 139	
ANEXO C				
ΑN	ANEXO D			

INTRODUÇÃO

O fazer ciência implica em um exercício contínuo de diversos verbos. Dentre eles, ao lado do verbo "pensar", um dos mais importantes talvez seja o verbo "escrever". Defrontar-se a uma folha em branco é, para quem se arrisca, angustiante. Em especial no contexto acadêmico, em que, a partir de uma escrita específica, há a pressuposição de ser preciso chegar-se a "verdades". Para mim, vindo em um primeiro momento de uma formação científica onde recomendava-se que as orações não tivessem sujeitos e, num segundo, de uma realidade de campo onde muito se fazia e (talvez) pouco se problematizava, expressar-me em primeira pessoa¹ torna-se um desafio muito grande. Começo, portanto, trazendo alguns pontos de minha trajetória.

A "vida na roça" fez e faz parte do cotidiano de minha família. No entanto, antes de chegar à Universidade, questionava-me a razão pela qual meus pais saíram do meio rural (quando de suas juventudes) e tornaram-se operários de uma vida "suada" e sofrida na cidade. Entendo que acabaram por se transformar em "ex-agricultores²". Todo esse processo, a meu ver embebido de poucas oportunidades, intrigava-me (e ainda me intriga). Com a intenção de responder este (e outros) questionamentos, busquei o curso de Agronomia, em que eu almejava, ingenuamente, estudar gente.

No fim da graduação, com as inúmeras incertezas que lhe são inerentes, minha intenção era a de trabalhar com gente cuja situação se assemelhasse àquela de meus familiares antes de suas "transformações operárias". Logo depois de formado "deixei" de ser estudante e virei servidor público em um órgão estadual de assistência técnica e extensão rural. Por lá, mergulhei num contexto de um pacato município do estado do Espírito Santo, onde tive a oportunidade de responder a algumas de minhas perguntas. Mas, por outro lado, de elaborar muitas outras.

Nesse período, o uso dos agrotóxicos despertou minha atenção. Foi buscando uma interpretação sociológica para o seu entendimento é que me aventurei no processo seletivo do mestrado em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa. Entretanto,

¹ Nesta dissertação congratulo com Pereira (2013) entendendo que "(...) falar em primeira pessoa [no âmbito de uma pesquisa sociológica] não tem nada a ver com fazer da escrita um confessionário nem um palco narcísico, mas um equipamento de enunciações, ponderações, postulados e argumentos que, em última análise, atualizam uma negociação com o leitor" (p. 226).

² Apenas com o intuito de facilitar a leitura, onde for lido "agricultores", leia-se agricultores e agricultoras.

o primeiro ano de curso do referido mestrado muito me transformou e eu transformei minha temática de pesquisa. As leituras das disciplinas, as trocas de ideias com colegas e as orientações acadêmicas acabaram por me mostrar que a determinação de uma temática de pesquisa, além de dinâmica, pode pautar-se sob diferentes perspectivas.

A partir desse contexto e das reflexões que fiz a respeito da relevância da pesquisa para o seu universo empírico, do interesse de participação do objeto a ser pesquisado, em limitações diversas (financeiras, logísticas, temporais), além de fatores pessoais, decidi por mudar consideravelmente minha proposta inicial de investigação. Todavia, no decorrer desta dissertação espero destacar o lugar ainda relevante da agricultura familiar em seu conteúdo. No próximo parágrafo, apresento alguns detalhes que me levaram a essa importante mudança.

Decidido por buscar um objeto de pesquisa em minha região de origem, fiz contato com alguns servidores públicos (Emater e Prefeitura³) e com representantes de organizações formadas por agricultores familiares (associações quilombolas, de assentados da reforma agrária e de outras comunidades). Dentre estas, justamente uma associação patense⁴ que participa do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) municipal demonstrou interesse e abertura para a minha ainda incipiente proposta de pesquisa. Mesmo que de uma maneira não aprofundada, eu já havia tido um certo contato com a referida política pública, especialmente quando de minha atuação como extensionista; além mais, pude estudá-la dentro do amplo universo das políticas públicas, o qual foi abordado em alguns de seus aspectos no primeiro ano de curso do mestrado.

Portanto, a partir desse contexto, diga-se um tanto quanto ressabiado, tanto por parte dos atores sociais participantes da pesquisa, quanto de minha parte, ambas sem saber o que ainda haveria por vir, almejamos⁵ estudar a relação desta categoria com o PNAE, no contexto de minha região geográfica de origem. Para isso buscamos nos aperfeiçoar em dois dos muitos universos teóricos nos quais nos envolvemos quando do período das

³ Decidimos por utilizar a letra maiúscula no substantivo Prefeitura quando o seu uso se referir à prefeitura de Patos de Minas.

⁴ Gentílico relativo ao município de Patos de Minas.

⁵ Apesar de usar a primeira pessoa do singular para as motivações pessoais desta pesquisa, a partir de agora recorreremos ao emprego da primeira pessoa do plural, por concebermos que esta dissertação foi construída com a especial contribuição dos colegas de orientação assim como do professor orientador.

disciplinas do curso e que nos servirão como suporte de análise: a implementação de políticas públicas e a Teoria das Representações Sociais.

Acreditamos que determinados estudos em torno das políticas públicas para o rural tendem a contribuir com questões mais específicas e diretivas ou, ao menos, a problematizar a criação de oportunidades que faltaram ao longo de nossa história tanto aos meus pais (ex-agricultores), como a boa parte da população rural brasileira. Nesse sentido é que, ao estudar o PNAE, especificamente no que concerne ao seu processo de compras institucionais, a partir da agricultura familiar (e com o foco principal nesta categoria), é que vislumbramos a possibilidade de contribuir, modestamente, para a conjuntura de reflexões do referido contexto.

Vislumbramos ainda que por meio deste estudo possamos oferecer mais dados, considerações e questionamentos no âmbito do universo de suas principais categorias analíticas – agricultura familiar, implementação de políticas públicas, Teoria das Representações Sociais, PNAE – as quais consideramos como muito caras em diferentes contextos. Ou seja, tanto no que se refere ao Programa de Pós-graduação em Extensão Rural (PPGER), quanto na área em si da Extensão Rural pública, cujo público prioritário constitui-se de agricultores familiares, os quais atualmente também o são para o PNAE.

Este, diferentemente das outras políticas públicas até hoje direcionadas à agricultura familiar, não se trata de um Programa relativamente recente e nem foi criado especialmente com foco na referida categoria. Somente a partir do ano de 2009 é que, por meio da Lei nº 11.947/2009, agricultores familiares se juntam aos estudantes de escolas públicas brasileiras como um dos grupos diretamente envolvidos em seu contexto. Para além de si, essa mudança resultou em muitas outras, seja no cotidiano dos espaços (escolas, prefeituras e propriedades rurais), e/ou dos diversos atores sociais envolvidos, dentre eles, estudantes, agricultores familiares, servidores públicos, dentre outros.

Em um contexto tão amplo, com base na impossibilidade de estudá-lo em sua total amplitude, decidimos e objetivamos, a partir de uma investigação sociológica, por explorá-lo sob a perspectiva de atores sociais participantes dos processos de implementação e de atual operacionalização do mercado institucional⁶ do PNAE que

3

⁶ Entendemos "mercado institucional" em acordo com Grisa (2010), portanto como "(...) uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de compras públicas" (p. 103).

fornece alimentos às escolas municipais de Patos de Minas-MG. Apesar de nossa familiaridade com a área de estudo, o município se tratava de um território rural em certa medida desconhecido. Portanto, acreditamos que este trabalho contribui para o surgimento de olhares diferentes daqueles convencionalmente dados por nós à reconhecida Capital Nacional do Milho⁷.

Os atores sociais envolvidos na pesquisa dividem-se em dois grupos principais. O **primeiro** deles é composto de forma integral por agricultores familiares que se encontram organizados formalmente na Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região⁸. Foi por meio do olhar investigativo e sobretudo com a contribuição de seus associados que intentamos exercitar o diálogo de sua realidade empírica com a realidade da teoria sobre os significados atribuídos, a Teoria das Representações Sociais (TRS).

Atualmente, muitos são os trabalhos com base nessa teoria, a qual foi primordialmente concebida pelo sociólogo Émile Durkheim, mas depois transformada e aprofundada pelo psicólogo social Serge Moscovici. Diferentemente do primeiro, Moscovici admite em sua teoria a indissociabilidade entre indivíduo e sociedade. Ademais, para além do entendimento de determinado objeto de estudo, destaca a importância em se entender quais as representações criamos e quais ações tomamos diante desse objeto, ao nos familiarizarmos com o mesmo (MOSCOVICI, 1995). Ainda no universo da TRS, buscamos apoio em outros autores, não menos importantes e que trouxeram contribuições relevantes à obra moscoviciana, como Denise Jodelet, Pedro Guareschi, Celso Pereira de Sá, Jorge Vala, Sandra Jovchelovitch, dentre outros.

O **segundo grupo** de atores sociais caros a esta pesquisa formado por um agricultor, extensionistas e de técnicos da prefeitura que estiveram envolvidos quando da implementação do mercado institucional de compras municipais no âmbito do PNAE em Patos de Minas. Ao dialogar com esses indivíduos, além de fazê-lo com outras fontes de informações (incluindo, inclusive o primeiro grupo já especificado), buscamos entender

⁸ Na ausência de uma sigla oficial, por uma questão prática e até mesmo em consonância com a forma como a maioria de seus associados o fazem, a partir de agora, por vezes, nos remeteremos à Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região somente como Associação, como um nome próprio.

⁷ Essa expressão atribuída ao município de Patos de Minas se dá muito em função da histórica e constante produção de milho em seu território e da tradicional Festa Nacional do Milho, ocorrente na época do aniversário do município (24 de maio), data que, inclusive, foi estabelecida em lei como o Dia Nacional do Milho (BRASIL, 2015).

a implementação de tal política no contexto estudado como um processo de interação e único, dialogando com a literatura relacionada ao universo teórico das políticas públicas.

Feitos esses primeiros apontamentos, na continuação desta dissertação apresentamos na próxima seção a problemática que ousamos investigar, além dos objetivos a serem alcançados pela pesquisa. Em seguida, adentramos em seus procedimentos metodológicos. Nesta seção, contaminados pela duplicidade epistemológica em que o PPGER se encontra (Ciências Sociais – Ciências Agrárias), trazemos, alguns dos pressupostos que baseiam o fazer da pesquisa qualitativa.

Adentrando nos capítulos, aquele que denominamos de capítulo I tem caráter teórico. Em sua primeira seção decidimos por discutir o conceito da agricultura familiar no Brasil, desde seus primórdios (fins dos anos 1980, início dos anos 1990), passando por suas diversidades, até a sua terceira geração de políticas públicas, dentre estas, o mercado institucional do PNAE, assunto no qual nos aprofundamos em mais detalhes na seção seguinte. Em continuação, trouxemos a discussão sobre políticas públicas e nossas opções teóricas dentro deste vasto universo. Em sua última seção, por fim, apresentamos um breve resumo sobre as normas de operacionalização derivadas da legislação correlata.

No capítulo II, de caráter mais empírico, tentamos construir um diálogo entre os conceitos apresentados no capítulo anterior e os diferentes dados coletados. Em sua primeira seção, com base em uma perspectiva temporal, descrevemos e analisamos o processo de (re)implementação do Programa desde o seu começo, em 2009, com suas dificuldades, até o tempo atual, após avanços importantes. Em seguida, descrevemos pontos que julgamos mais importantes a respeito da realização das compras institucionais em seu processo de operacionalização, no qual notamos destaque inusitado para o papel da Ceasa.

No capítulo III buscamos entender como a referida política é representada pelos agricultores familiares que dela participam. Nós o estruturamos em três grandes partes, sendo que as duas iniciais são teóricas. Na primeira delas resgatamos na literatura temas que julgamos caros à nossa discussão empírica. Refletimos sobre a ocupação agrícola do Cerrado e alguns de seus importantes processos, em especial a modernização e a mercantilização da agricultura. A segunda parte, por sua vez, é inteiramente dedicada à revisão bibliográfica a respeito da Teoria das Representações Sociais. Na terceira, em derradeiro, almejamos analisar a interação das outras duas com o nosso universo empírico de pesquisa.

Em sequência e caminhando para o fim, apresentamos nossas considerações finais, as referências bibliográficas, além de alguns anexos.

O PROBLEMA DE PESQUISA

Sob a lógica da agricultura moderna brasileira, é possível apontar mudanças importantes no meio rural. A partir da adoção de um modelo agrícola destinado à produção de *commodities*, principalmente voltadas para exportação, as condições de produção se modificaram muito. Intensa mecanização agrícola, necessidade de grandes extensões de terra e elevada utilização de insumos externos são exemplos dessas mudanças. Estes foram os principais pilares de sustentação da modernização agrícola implementada no Brasil e que manteve a concentração da terra e do capital nas mãos de poucos. Daí porque a denominação de modernização conservadora. Tal modelo, além de apresentar relativa agressividade ao meio ambiente, causou, e ainda causa, relevante exclusão social de determinadas famílias rurais (OLIVEIRA, 2016).

Apesar desse cenário excludente e muito em função dele, a agricultura familiar⁹ e suas organizações não deixaram de reivindicar seu lugar nas políticas de desenvolvimento do rural brasileiro. Grisa e Schneider (2015) apontam para a emergência de três gerações de políticas públicas para a referida categoria. A terceira e mais contemporânea delas caracteriza-se pela busca de mercados orientados para garantir a segurança alimentar. Nesse sentido, elencam-se com destaque o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), criado em 2003, e o PNAE, reformulado em 2009.

No ano de 2004, o PNAE investiu mais de um bilhão de reais para o atendimento a cerca de 38 milhões de estudantes. Em 2015, o montante financeiro aproximou-se da cifra dos 3,8 bilhões, sendo destinado ao atendimento de 41,5 milhões de jovens (FNDE, 2017)¹⁰. Ao longo desse intervalo de tempo, nota-se crescimentos no público atendido (na casa dos 10%) e, sobretudo, nos recursos alocados, os quais quase que quadruplicaram. De acordo com Triches (2015), a partir de 2003, os valores repassados

⁹ Ainda que sujeita a controvérsias e possíveis discordâncias teóricas e metodológicas (Schneider, 2014), tal categoria atualmente é delimitada pelo texto da chamada "Lei da Agricultura Familiar", a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Esta lei considera como familiar o estabelecimento agropecuário que atende, simultaneamente, aos seguintes requisitos: I. Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II. Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento: III. Tenha renda familiar predominantemente originada de

do seu estabelecimento ou empreendimento; III. Tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV. Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Até o término desta pesquisa, dados mais atualizados a respeito do PNAE não haviam sido disponibilizados pelo FNDE. Entretanto, em função da crítica conjuntura política atual do País, acreditamos não haver evolução nesses números, muito pelo contrário.

por estudante aumentaram sucessivamente. Entretanto, considerando a natureza continental do país, pode-se dizer que o PNAE ainda tem muito espaço social ou territórios a atingir.

Com base nesse quadro de crescimento nos investimentos do PNAE e dentro do contexto potencial de mercados institucionais assim como das "janelas de oportunidades" para os mercados institucionais deixadas pelo PAA (GRISA; SCHNEIDER, 2014), em 16 de junho do ano de 2009 instituiu-se a Lei nº 11.947. Essa lei determinou em seu Artigo 14 que no mínimo 30% (trinta por cento) da totalidade dos recursos financeiros no âmbito do PNAE devem ser destinados à aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e de suas organizações, dispensado o procedimento licitatório (BRASIL, 2009)¹¹. À época, Maluf (2009) previu que a referida Lei poderia se estabelecer como um marco na história da alimentação escolar brasileira¹².

A partir das cifras apresentadas, inferimos que a execução do PNAE em 2015, ao destinar obrigatoriamente 30% de seus recursos à agricultura familiar, pode ter lhe possibilitado aquisições próximas a um bilhão de reais. Portanto, não se trata de um mercado pequeno (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015), pelo contrário, constitui-se em um relevante volume de recursos potencialmente indutores de novas práticas (ABREU, 2014; BEZERRA; SCHNEIDER, 2012). Na contramão do que era feito antes de sua promulgação, em que tal recurso destinava-se exclusivamente à compra de alimentos de empresas grandes e especializadas (TRICHES; SCHNEIDER, 2012), a partir de 2009 o Programa deixa, em parte, de abastecer o orçamento dessas instituições e passa a incrementar a renda de agricultores familiares.

Sob a perspectiva desses atores e de suas instituições coletivas, Costa, Amorim Junior e Silva (2015), por um lado, concebem que o PNAE pode se constituir como uma oportunidade de diversificação e de escoamento da produção, geradora de renda, de inclusão produtiva para jovens e mulheres, entre outras possibilidades. Por outro, entretanto, além da necessidade de envolvimento de muitos e diferentes agentes ao longo

¹² Em consonância com tal argumento, em 22 de junho de 2015, por meio do Decreto nº 8.743, o Governo da Presidente Dilma Rousseff amplia tal mercado institucional, estabelecendo que todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional devem adquirir, no mínimo, 30% dos alimentos de que necessitam da agricultura familiar.

¹¹ Ao invés da realização do processo licitatório, no caso do PNAE pós 2009, teve lugar a realização do processo de "chamada pública", a qual, no entanto, também possui aparatos burocráticos que em muitos casos podem chegar a excluir ou dificultar a participação de agricultores familiares no processo.

de toda a sua execução, Triches e Schneider (2012) apontam barreiras de entrada ao Programa que são exigidas aos agricultores para a formalização de seus estabelecimentos e de seus produtos. Barreiras estas estruturadas sob uma diversidade de aspectos – burocráticos, fiscais, ambientais, estruturais, organizacionais e sanitárias.

Dessa forma, o ineditismo da Lei nº. 11.947/2009 no âmbito do PNAE trouxe mudanças importantes aos agricultores familiares, os quais deixaram de ser apenas produtores para transformarem-se, também, em fornecedores de alimentos. Para Triches e Schneider (2012), na maioria dos casos, a agricultura familiar até então acessava mercados de forma integrada ou informal, em que atuava somente como produtora de alimentos. Com o PNAE, os autores defendem que a oportunidade de fornecer gêneros para a alimentação escolar exigiu que os agricultores familiares revissem suas posições, atitudes e práticas (e, representações) em relação a mercados, outros agricultores, mediadores, gestores e instituições.

Aliado a esse contexto de mudanças, Lamarche (1993) explicita diferentes agriculturas familiares no mundo e evidencia que o caso brasileiro se estabeleceu numa diversidade de lógicas produtivas, tanto pelos tipos de tecnologias adotadas, como pela combinação de seus fatores de produção. Dentro desse grupo de lógicas, adicionamos diferenças importantes no âmbito de suas relações sociais de produção. Na agricultura familiar são desenvolvidas uma série de variáveis atividades, agrícolas e não agrícolas, dentro ou fora do estabelecimento rural, envolvendo toda a família ou apenas parte dela. Essa diversidade, em razão de outras variáveis que diferenciam os agricultores familiares no País, também se coloca nas formas de inserção no mercado (ALTAFIN, 2007).

O PNAE, por sua vez, é permeado por uma diversidade de atores sociais e de instituições (ALTEMBURG, 2011; ABREU, 2014). Dessa forma, Altemburg (2011) destaca sua transversalidade como política pública. Imaginamos que mesmo o Programa sendo executado em escala municipal, envolvendo agricultores familiares do município ou de seu entorno, ele não necessariamente foi e é entendido e executado de forma homogênea e hegemônica por todos os municípios e organizações. Muito menos o PNAE deve ter sido implementado sem diferenças relevantes nesse processo quando analisado entre variados municípios brasileiros.

Nesse âmbito, concordamos com o estudo feito por Freitas (2017), o qual nos mostra que as dinâmicas locais de implementação da Lei nº. 11.947/2009 variam segundo as particularidades de cada contexto, quer seja "da experiência organizativa dos

agricultores que antecede a Lei, dos atores que se inserem no processo, do modo como se relacionam e das regras do jogo que são constituídas" (p. 2). Inclusive, a própria diversidade encontrada na categoria agricultura familiar corrobora com essa proposição. Não só com relação aos agricultores, mas aos demais atores. Em meio a tantos pormenores, no desenrolar de uma política pública, portanto, conhecer e compreender as especificidades de uma dada realidade é de suma importância para todos os envolvidos (ALTAFIN, 2007).

Dito isso, ao considerarmos o ciclo de políticas públicas ou *policy cycle* como uma das possibilidades para o estudo desta área, não há como discordar de Secchi (2010) e, portanto, negar que raramente esse ciclo reverbera a real dinâmica da política. Partindo para outra direção, por conseguinte, neste estudo pretendemos olhar de maneira especial para a implementação. Não como uma etapa rígida de execução de atividades visando ao cumprimento de metas estabelecidas quando da formulação (SILVA; MELO, 2000) e, portanto, sob um viés *top-down*. Pelo contrário, como um processo de interação entre uma diversidade de atores, incluídos em um contexto local, que é possuidor de muitas especificidades (SILVA; MELO, 2000; FREITAS, 2017), ou seja, a partir de uma visão de baixo para cima, chamada de *bottom-up*.

Portanto, passados quase dez anos do começo da legitimação da participação da agricultura familiar no PNAE, investigar como se deu o processo de implementação do Programa localmente, em uma determinada área de estudo, e analisar quais as representações sociais de seus agricultores familiares sobre a referida política vai de encontro à nossa intenção de contribuir para a problematização da política pública. Para tanto, colocamos que este estudo teve como área de estudo o município mineiro de Patos de Minas, localizado na Mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (TMAP), no bioma do Cerrado; a partir do entendimento da implementação das políticas públicas como um processo *bottom-up*, e à luz da Teoria das Representações Sociais

Sobre essa teoria, Denise Jodelet (2001) (a qual assim como Serge Moscovici é considerada uma de suas autoras mais expoentes), afirma que criamos representações com objetivo de nos ajustarmos ao mundo à nossa volta — como nos comportarmos, como dominá-lo, como resolver os problemas aos quais nos defrontamos. Diante desse mundo (ou mundos) de objetos, pessoas, acontecimentos, ideias — e, para o caso desta pesquisa, o mundo do PNAE —, a autora afirma que não somos somente automatismos, muito menos nos encontramos isolados num vazio social. "(...) partilhamos esse mundo com os outros,

que nos servem de apoio, às vezes de forma convergente, outras pelo conflito, para compreendê-lo, administrá-lo ou enfrentá-lo" (p. 17). Daí a justificativa das representações serem sociais, o que evidencia sua riqueza como referência analítica e teórica para este trabalho.

À luz da TRS, as experiências vividas por cada um dos agricultores no contexto do Programa fundamentam-se em diferentes contextos sociais. Ao se articularem na produção do cotidiano, por sua vez, produzem representações sociais sobre o novo contexto de vida, em que, inclusive, as representações anteriores lhes servem de apoio. Aquilo que é novidade (e, portanto, pouco familiar), ancora às representações já constituídas antes, complementando e sobrepondo interpretações (MACHADO, 1998) alimentadas pela interação com outros atores sociais participantes da política, dentre eles, gestores municipais, outros agricultores, comunidade escolar, etc.

A partir dessas reflexões sobre a agricultura familiar no Brasil, novos instrumentos no âmbito do PNAE, as referências conceituais sobre a implementação de políticas públicas e a Teoria das Representações Sociais, propormos a pergunta problema desta pesquisa. Partindo de Quivy e Campenhoudt (2008), acreditamos que no contexto de uma pesquisa em ciências sociais, uma boa pergunta problema deve possibilitar o seu tratamento, isto é, permitir que seja trabalhada a partir de si, de forma a fornecer elementos que lhe respondam.

Assim sendo, ao fim deste trabalho buscamos responder: como se deu a implementação da Lei nº 11.947/2009 no contexto da alimentação escolar municipal de Patos de Minas e, com base nesse processo e na diversidade intrínseca à categoria agricultura familiar, como os agricultores familiares da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região representam o mercado institucional do PNAE?

Quanto ao nosso objetivo geral, indo de encontro a Marconi e Lakatos (2003), entendemos que o mesmo deva dialogar com uma visão global e abrangente do tema de pesquisa, relacionando-se com o seu conteúdo essencial, tanto aos seus fenômenos e eventos, quanto às suas ideias que já foram estudadas. Ou seja, o objetivo geral deve conectar-se diretamente à própria tese proposta pela investigação. Em complemento, os objetivos específicos, por sua vez, exibem um caráter mais concreto, cuja função, podese dizer, estabelece-se de uma forma intermediária e instrumental, permitindo, portanto, tanto o alcance do objetivo geral quanto a sua aplicação a situações específicas.

Dito isso, propomos como **objetivo geral** da pesquisa compreender o processo de implementação da Lei nº 11.947/2003 e analisar as representações sociais dos agricultores familiares sobre o PNAE, em seu caso na esfera municipal em Patos de Minas-MG.

Como **objetivos específicos**, enumeramos: identificar quais os agentes envolvidos na implementação da compra de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE municipal; investigar a dinâmica que acompanha a implementação da compra de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE municipal; e analisar as representações dos agricultores familiares sobre o PNAE municipal, no sentido de compreendê-las em suas relações com a diversidade da agricultura familiar.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Acreditamos que após todas as provações que esta dissertação deverá passar, sejam elas (in)formais, burocráticas e pessoais, seu constructo final representará um emaranhado de pequenas partes, cada uma delas, substanciadas durante os mais de vinte e quatro meses de curso do mestrado. Durante esse período, buscamos a construção de uma pesquisa de caráter qualitativo, desenvolvida a partir dos procedimentos que serão apresentados nesta seção.

I. O delineamento desenvolvido na pesquisa

Propomos que esta pesquisa vise à exploração de determinadas questões relativas ao PNAE, especificamente ao que concerne à aquisição de alimentos pela prefeitura de Patos de Minas diretamente da agricultura familiar, tipificada, neste caso, pela Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região (a seu respeito apresentaremos detalhes mais à frente). Portanto, trata-se de uma **pesquisa qualitativa exploratória**, possibilitando a familiarização com as pessoas pertencentes a esse grupo, assim como com suas concepções a respeito do universo empírico estudado. O delineamento da pesquisa estabelece-se como um **estudo de caso**, pois pretende-se realizar um estudo profundo e exaustivo do objeto de pesquisa, possibilitando seu conhecimento de forma ampla e detalhada (GIL, 2008).

Concordando com Jaccoud e Mayer (2010) no argumento de que dar conta de uma realidade prática de pesquisa implica na utilização de uma gama de métodos (por vezes complementares), aqui empregamos os seguintes métodos: revisão bibliográfica, pesquisa documental, observação livre e entrevistas semiestruturadas. Antes de entrar em mais detalhes sobre os mesmos, no entanto, apresentaremos em mais profundidade a área de estudo, o município de Patos de Minas-MG.

II. Apresentação da área de Estudo

Patos de Minas localiza-se a 340 Km da capital do estado de Minas Gerais, na direção Oeste (ATLASBRASIL, 2010), em uma região intermediária à Mesorregião do TMAP (MAGRINI, 2008), divisando com outros dez municípios – Carmo do Paranaíba,

Coromandel, Cruzeiro da Fortaleza, Guimarânia, Lagamar, Lagoa Formosa, Presidente Olegário, Serra do Salitre, Tiros e Varjão de Minas (figura 1). Possui uma população estimada para o ano de 2016 de 149.856 habitantes (hab), com cerca de apenas 8% correspondendo à população rural e densidade demográfica de 46,97 hab/Km² (IBGE, 2016). Seu Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é de 0,765, valor considerado como alto (ATLASBRASIL, 2010). Trata-se de uma cidade classificada como média¹³, tendo sido considerada o quinto município brasileiro com maior desenvolvimento socioeconômico, entre 1970 e 1996 (MAGRINI, 2008).

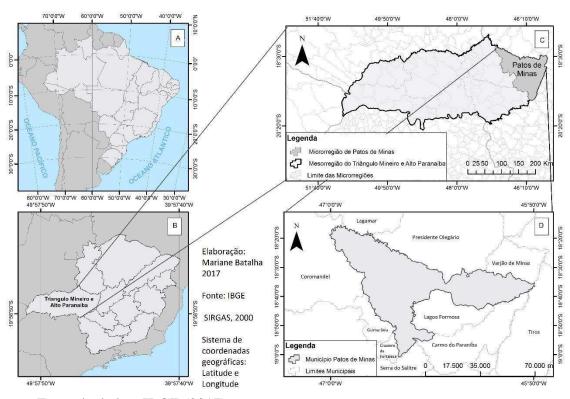


Figura 1 – Localização do município de Patos de Minas-MG

Fonte de dados: IBGE (2017).

Os "sertões do Paranaíba", ao contrário da capitania de Goiás e de Paracatu, constituía-se de terras onde o ouro não tinha sido encontrado e de domínio dos Caiapó, "(...) tribo que não se submeteu aos primeiros invasores" e dos "(...) pretos fugidos de seus senhores goianos e paracatuenses" (FONSECA, 1974, p. 23). Somente em 1737,

_

¹³ Segundo, Deus (2004, p. 90) "(...) a cidade média nada mais é que uma cidade com uma população acima da média regional, que exerce uma influência em uma determinada sub-região, com funções que a fazem assumir o papel de polo regional na hierarquia urbana, provendo o consumo produtivo e coletivo da sub-região onde está inserida".

com a abertura da picada de Goiás, iniciou-se o povoamento de imigrantes do território dos altos sertões do Paranaíba (MELLO, 1971). Em 1778, comprovada a condição de lugar sem donatário, é feita a doação da sesmaria e "(...) teve início o destroçamento do refúgio, em refregas constantes, com mortes e prisões" (FONSECA, 1974, p. 23).

Aos poucos esses territórios foram sendo ainda mais ocupados. Após indígenas, negros e sesmários¹⁴, parte de seus habitantes constitui-se de lavradores e criadores de gado, os quais, muito pela localização geográfica, eram corriqueiramente visitados por tropeiros. De povoado à beira do Rio Paranaíba, desenvolveu-se em arraial, depois virou vila, até que em 1892 foi elevada à categoria de cidade (PATOS DE MINAS, 2017).

Já no século XX, fins da década de 1970, a descoberta de jazida de fosfato projetou o município nacionalmente. Com suas "(...) terras que se caracterizam por uma fertilidade incomparável, inesgotável, fartamente banhada por grandes e pequenos cursos d'água (...)" (FONSECA, 1974, p. 244), aliadas ao clima propício, o que se viu nessa época foi o desenvolvimento técnico em torno da agricultura moderna. Nesse contexto, além do pioneirismo na produção de sementes, o município abrigou o primeiro núcleo de genética suína do País; muito por influência de um importante movimento migratório de gaúchos, os quais vieram fixar suas residências no município (PATOS DE MINAS, 2017).

Segundo Souza (2010), Patos de Minas possui uma localização comercial privilegiada, uma vez que se encontra relativamente próximo a grandes centros consumidores – Uberlândia, Belo Horizonte e Brasília –, além de contar com uma malha rodoviária bem distribuída. Como outras de suas características importantes, conforme já apresentado (a alta fertilidade de boa parte de seus solos, a água em abundância e o clima ameno), o relevo é pouco acidentado, em que, segundo a área total do município, 95% é considerado como plano e 5% como ondulado (EMATER-MG, 2008). Fatores estes que acabaram por estimular em muito sua produção agropecuária, um dos principais componentes de seu produto interno bruto (PIB).

Muito em função desse contexto e do desencadeamento de um amplo processo de ocupação agrícola do Cerrado brasileiro, atualmente, portanto, o município apresenta-se como um relevante centro da agricultura moderna, enquadrando-se como um seguidor bem tipificado das orientações da Revolução Verde (SOUZA, 2010). Ou seja, no município e região, muito das intenções da agricultura hegemonicamente praticada é

.

¹⁴ Aqueles recebedores das sesmarias.

"aumentar a produção e produtividade, por meio da introdução de insumos 'modernos'" (CAPORAL; RAMOS, 2006, p. 15).

Tal modelo produtivo, além de pautar-se em uma agricultura intensiva e mecanizada, com elevada utilização de insumos externos (como fertilizantes minerais, agrotóxicos e sementes laboratorialmente modificadas), sustenta-se em um contexto agroalimentar de crescente processamento dos alimentos, longas cadeias de abastecimento, padronização de hábitos alimentares, assim como numa forte interferência do comércio internacional na alimentação doméstica (TRICHES, 2015).

Em alternativa, apesar desta representação existente de que a Mesorregião do Triângulo Mineiro e o município de Patos de Minas são majoritariamente formadas por estabelecimentos rurais desenvolvedores da agricultura moderna e de grande porte (da agricultura não familiar), ao nos debruçarmos sobre o quadro 1, é notável que todos os dados apresentados não destoam fortemente daqueles relativos à esfera nacional, nos quais há destaque para a agricultura familiar. Como já anunciado, em Patos de Minas, quase 80% dos estabelecimentos são de agricultores familiares, ocupando uma porcentagem de área, inclusive, maior que aquelas a nível de Mesorregião, Estado e País.

Quadro 1 - Estabelecimentos e área da agricultura familiar, segundo Brasil, o estado de Minas Gerais, a Mesorregião, a Microrregião e o Município de Patos de Minas - 2006

Unidade	Agricultura Familiar Lei nº 11.326		Agricultura Não Familiar	
Unidade	Estabeleciment. unidades (%)	Área (ha) e (%)	Estab. Unid. (%)	Área (ha) e (%)
Brasil	4.367.902 (84)	80.250.453(24)	807.587 (16)	249.690.940 (76)
Minas Gerais	437.415 (79)	8.845.883 (27)	114.202 (21)	23.801.664 (73)
Mesorregião do TMAP	31.685 (66)	1.057.329 (18)	16.281 (34)	4.937.407 (82)
Patos de Minas*	8.784 (81)	285.547 (38)	2.062 (19)	461.590 (62)
Patos de Minas **	2.435 (78)	78.956 (35)	697 (22)	149.898 (65)

*Microrregião; **Município

Fonte: Adaptado de IBGE, Censo Agropecuário de 2006.

Conforme Melo (2016), a agricultura familiar patense tem muita relevância na economia do município, em especial ao que concerne o abastecimento local. Além disso, uma porção significativa e variada de produtos faz parte do conjunto de alimentos produzidos pela categoria, como leite, hortaliças, frutas, café, polvilho, farinha de

mandioca, doces, derivados da cana-de-açúcar (melado e rapadura), açafrão, ovos, geleias, biscoitos caseiros, mel, Queijo Minas Artesanal do Cerrado¹⁵, dentre outros.

No entanto, até o início da década de 1990 poucos eram os canais de comercialização próprios aos agricultores familiares do município e região. Dentre eles, além de alguns estabelecimentos comerciais (mercearias, supermercados), havia duas cooperativas agropecuárias (ambas voltadas à pecuária leiteira) e a Ceasa. Nesses espaços, na maioria das vezes a produção era vendida a baixos preços. Já o excedente produtivo, quando não utilizado para alimentar animais, ficava inaproveitado nas propriedades. Completando esse contexto de dificuldades na comercialização, a dificuldade de organização dos agricultores para a busca conjunta de novos mercados e a descontinuidade no fluxo de produção agravavam ainda mais a situação (MELO, 2016).

Indo um tanto quanto na direção contrária dos canais de comercialização apontados no parágrafo anterior, em 1993 a Feira Livre do Produtor Rural de Patos de Minas (Feira Livre) inicia suas atividades. Depois de feitos os levantamentos para coleta de informações junto aos agricultores interessados e de algumas reuniões, chegou-se à construção e publicação de suas regras de funcionamento. Nessa época, começou-se com 23 barracas. Atualmente, depois de muitas transformações incrementadoras — físicas, políticas e socioeconômicas — somam um total de 74 barracas (MELO, 2016), organizadas no interior de um galpão coberto, em uma área de aproximadamente 1.500 m², pareado ao terminal rodoviário, em um bairro que limita o centro da cidade.

Outro canal de comercialização importante à agricultura familiar do município e região, criado em 1987, portanto até antes da referida feria livre, foi a Ceasa Regional de Patos de Minas (Ceasa). Sua área atual abrange um pouco mais de 12 hectares (ha), dos quais, 2,3 ha correspondem à parte construída. No ano de 2010, foram comercializadas 25.000 toneladas de alimentos, correspondendo a valores em torno de R\$ 19.000 milhões; o número de agricultores cadastrados foi de 280¹⁶; tendo sido gerados 80 empregos diretos e 850 indiretos; além do envolvimento de 25 municípios como ofertantes e 28 como compradores/consumidores (CEASA REGIONAL DE PATOS DE MINAS, 2010).

16 **Inf**

¹⁵ O Queijo Minas Artesanal do Cerrado trata-se de um produto com registro de origem e cuja produção segue especificações e procedimentos padronizados, tombadas como Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil. Em Minas Gerais, além do Cerrado, o queijo minas artesanal é produzido em outras seis regiões: Araxá, Canastra, Serra do Salitre, Campo das Vertentes, Serro (MELO, 2016).

¹⁶ Infelizmente não conseguimos dados que especifiquem quantos são os agricultores familiares que comercializam na Ceasa, apesar de defendermos que não são poucos.

Ainda dentro do conjunto de canais de comercialização patenses em que se insere a agricultura familiar da região, elencamos os mercados institucionais. Pelo averiguado, não há registros de um maior desenvolvimento do PAA no município. Por outro lado, quanto ao que concerne ao PNAE, este compra alimentos de agricultores tanto a nível municipal (via grupo formal, no caso, associação) que foi iniciado primeiramente, quanto estadual (a partir de fornecedores individuais, por famílias).

III. Sobre a revisão bibliográfica

No que concerne à revisão bibliográfica, esta foi realizada de maneira constante no decorrer de toda a pesquisa. Minayo (1996, p. 19) muito bem elucidou que "se quisermos (...) trilhar a carreira de pesquisador, temos de nos aprofundar nas obras dos diferentes autores que trabalham os temas que nos preocupam, inclusive dos que trazem preposições com as quais ideologicamente não concordamos". Nesse sentido, Mills (1959) afirma que um bom trabalho na ciência social se compõe, anteriormente, de muitos outros estudos, delineadores das tendências do assunto de interesse.

Nessa mesma vertente, Deslauriers e Kérisit (2010) defendem a importância da revisão bibliográfica para o processo de construção do objeto de pesquisa, uma vez que sem ela, dificilmente este acontecerá. Com base numa perspectiva de conhecimento cumulativa, afirmam ser preciso ler o que já foi escrito antes, uma vez que o progresso de determinada pesquisa pode servir de ponto de partida para outra. Assim sendo, uma boa revisão bibliográfica na pesquisa qualitativa deverá abranger não apenas um campo de conhecimentos específico, mas se expandir a outros domínios, fecundando, portanto, o primeiro. No quadro 2 apresentamos alguns dos estudos mais importantes à construção desta dissertação, concebidos como referenciais bibliográficos.

Quadro 2 – Estudos fundamentais para pesquisa e suas respectivas categorias analíticas

Trabalhos	Categorias estudadas/analisadas		
Wanderley (2000); Dias, 2006; Altafin (2007); Conterato e	A		
Schneider (2009); Conterato, Schneider Waquil (2010);			
Grisa (2010); Schneider, Waquil (2010); Schneider (2014);	Agricultura familiar		
Schneider, Cassol (2014)			
Moscovici (1978, 1995, 2015); Jovchelovitch (1995);	Teoria das Representações Sociais		
Minayo (1995), Jodelet (2001); Sá (2002); Vala (1993)			
Maluf (1999, 2009, 2015); Schmitt (2005); Cecane (2012);	PNAE e Lei nº 11.947/2009		
Peixinho (2013); Abreu (2014); Costa, Amorim Jr. e Silva			
(2015), Triches (2010; 2014; 2015), Triches (2010); Triches			
e Schneider (2010, 2012), Turpin (2010)			
Silva e Melo (2000); Arretche (2003); Faria (2003); Lotta	Políticas públicas		
(2010); Lotta e Pavez (2010); D'Ascenzi e Lima (2011);			
Freitas e Freitas (2011); Lima e D'Ascenzi (2013, 2014);			
Marques (2013); Grisa e Schneider (2014, 2015)			
Green (2003); Wilkinson (2008); Cunha (2013); Bezerra,	Mercados e canais de comercialização		
Schneider (2012); Vedana (2015); Melo (2016); Schneider,			
Schubert, Escher (2016)			
Mils (1959); Triviños (1987); Fourez (1995); Minayo (1996,			
2005); Gil (2008); Bardin (2010); Deslauriers e Kérisit Aspectos metodológicos			
(2010); Jaccoud e Mayer (2010); Laperrièrre (2010)			

Fonte: Elaboração própria

Julgamos importante destacar que a revisão bibliográfica realizada neste trabalho não se limitou exclusivamente à etapa inicial da pesquisa, pelo contrário, foi uma técnica que teve seu lugar no desenrolar de todo o processo. Acreditamos que o pesquisador não deva cessar com suas leituras, as quais se mantidas em função de seu objeto, possibilitam, dentre outros pontos, a criação de categorias provisórias de análise (DESLAURIERS; KÉRISIT, 2010).

IV. Sobre a pesquisa documental

Realizamos a pesquisa documental essencialmente em quatro fontes diferentes. A primeira delas diz respeito à legislação brasileira, em especial aos documentos relacionados ao PNAE e ao seu mercado de compras institucionais, dentre eles, Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003; Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013 e Resolução nº 38, de 16 de junho de 2009, dentre outras. Como base nesses documentos, buscamos aprofundar nosso conhecimento a respeito do universo de compras institucionais do PNAE.

Como segunda fonte, apoiamo-nos nos documentos referentes à Associação, em especial ao seu caderno de atas (o qual nos foi gentilmente disponibilizado pela sua diretoria), assim como seus dados constantes no sítio eletrônico do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (http://smap14.mda.gov.br/extratodap/), onde, dentre outros dados, tivemos acesso ao "Extrato de DAP Pessoa Jurídica" e à sua lista oficial de associados.

Ainda no que concerne a atas que envolvem o PNAE municipal, como terceira fonte, nos foi disponibilizado o caderno de atas do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), sob o qual nos debruçamos essencialmente a partir dos escritos a partir de 2009, ano de começo da implementação do Programa no município. Por fim, aprofundamo-nos nos documentos do FNDE e seus diferentes apanhados de dados, todos encontrados em seu sítio eletrônico (http://www.fnde.gov.br/), limitando-nos à área de estudo.

V. O "ir a campo" e a técnica de observação

No sentido de refletir sobre o verbo "observar" e sua inserção na pesquisa qualitativa, bebemos em Fourez (1995). O autor afirma que numa observação sempre é necessário construir uma relação daquilo que se vê com as noções já possuídas anteriormente — eis, portanto, um cenário onde, por exemplo, mais uma vez aflora a importância de uma revisão bibliográfica constante. Assim sendo, o autor conclui que observar é interpretar, ou seja, "(...) é integrar uma certa visão na representação teórica que fazemos da realidade" (p. 40). Ademais, argumenta — contradizendo Malinowski e sua ideia de "apreensão inconsciente da totalidade" (MALINOWSKI, 1978, p. XIV) — no sentido de não existir, na ciência, nenhuma observação "completa" — já que observar também se trata de um processo duplo de seleção e de abandono.

Ao olhar de Jaccoud e Mayer (2010), a observação, independentemente de sua natureza, posiciona-se como núcleo em não importa qual procedimento científico. Quando do nascimento da sociologia, seus fundadores conceberam a observação como um dos critérios fundamentais do conhecimento; posição, a qual, até hoje, afirma-se no âmbito das Ciências Sociais. Dentre os diferentes tipos de observação possíveis de serem realizados em pesquisa social, acreditamos ter realizado a observação livre. Para Triviños (1987), esse tipo de observação consiste em separar de forma abstrata determinado evento social (seja ele simples ou complexo) de seu contexto, a fim de que se desenvolva o estudo

de seus atos, atividades, significados, relações, etc.; numa perspectiva ao mesmo tempo específica e ampla, ao se observar, a pretensão é captar as contradições, os dinamismos, as interações relativas ao objeto de estudo.

Ao se falar em anotações feitas na observação de campo, por consequência, não dispensamos o versátil diário ou caderno de campo. O caderno utilizado nesta pesquisa (com sua capa dura, de cor verde e folhas sem pautas) nos foi um companheiro inseparável ao longo das idas a campo, servindo ao registro detalhado não só das observações objetivas, mas, de um contexto maior. Nele também constaram e contribuíram à pesquisa nossos sentimentos, percepções, sensações pessoais (JACCOUD; MAYER, 2010), além de nossas interações com os observados, assim como nossas intuições, teóricas ou não (LAPERRIÈRRE, 2010).

São muitos os detalhes com os quais devemos nos atentar na realização da observação. Dentre eles, Jaccoud e Mayer (2010) citam o papel e a posição do observador, sua relação com o campo de pesquisa, seus critérios de validade e de confiabilidade, a seleção do local de observação, a construção das categorias de análise, a produção teórica, o problema da generalização dos resultados e as questões de ordem ética.

Sobre a relação entre os envolvidos, os autores afirmam que a observação é reprodutora de relações de poder assimétricas entre o que chamam de "dominados-observados" e "dominantes-observadores". Interpretando Leclerc (1979), afirmam que normalmente a observação, independentemente de seu objeto, tende a se estabelecer entre membros de posições sociais e culturas diferentes¹⁷. Portanto, é preciso cuidar para que tais diferenças não venham a comprometer a qualidade da observação, assim como da pesquisa. Por outro lado, numa condição de campo, cheia de imponderabilidades, que nunca é simples e normalmente é permeada por uma série de problemas, a observação, apesar de desafiadora, pode vir a constituir-se como um modo de abordagem que, além de útil, torna-se necessário, sobretudo quando o pesquisador se depara com dados adquiridos por outras técnicas, por exemplo entrevistas, em que os discursos podem não coincidir com as condutas reais dos entrevistados.

No quadro 3 apresentamos maiores detalhes sobre as idas a campo desenvolvidas na pesquisa durante o ano de 2017, nas quais, além de outras técnicas, realizamos, em

¹⁷ Não se pode deixar de destacar uma certa familiaridade dessa situação com muitas daquelas vividas por nós, enquanto extensionista rural. Acreditamos que a suposta desigualdade das posições em ambas as situações deve ser desconstruída, muito disso com base na não hierarquização dos diferentes tipos de conhecimentos. A partir dessa premissa é que procuramos agir no campo de pesquisa.

especial, as nossas observações, tendo sido a maior parte delas devidamente registrada no caderno de campo.

Quadro 3 – Registro das idas a campo, locais, datas e objetivos

Espaços de observação e entrevistas		Datas em 2017	Objetivo
Ceasa		09/02*, 20/02*,	Levantar informações iniciais sobre a operacionalização da Lei nº 11.947/2003 no âmbito municipal; adquirir contatos com a diretoria da Associação
		29/05, 31/07, 03/08, 24/08, 07/09, 18/09, 25/09, 02/10, 05/10, 23/10	Observar as entregas de alimentos; conhecer os associados; observar a lida dos associados na Ceasa
Feira Livre		12/02, 18/02, 25/02, 09/09, 21/10	Conhecer os associados; observar a lida dos associados na feira
Residências dos membros da diretoria da Associação		11/01*, 17/02*, 01/03*, 31/05*	Apresentar-me enquanto pesquisador; apresentar a proposta de pesquisa; obter autorização para a realização da pesquisa
Reunião da Associação		01/06*	Realizar observação do espaço
Local da entrevista	Residência urbana Residência rural Local de produção** Ceasa Emater Outros	28/08, 31/08, 22/09 03/09, 19/09, 18/10 29/08, 31/08 07/09, 26/09, 02/10, 05/10 18/09, 29/09 21/09	Realizar as entrevistas; observar a propriedade e aspectos de produção (no caso de agricultores entrevistados)
Emater		21/02*, 24/02*	Levantar informações iniciais sobre a operacionalização da Lei nº 11.947/2003 no âmbito municipal
Almoxarifado Prefeitura		21/02*, 23/10	Levantar informações iniciais sobre a operacionalização da Lei nº 11.947/2009 no âmbito municipal; acompanhar a entrega de alimentos
Secretarias municipais de Educação e de Agricultura e Emater Regional		12/12, 13/12, 18/12	Realização de questionamentos pós- entrevistas

^{*}Idas realizadas no pré-campo; **Mas que não se trata de residência do entrevistado. Fonte: Elaboração própria.

VI. Sobre as entrevistas semiestruturadas

A escolha pela entrevista semiestrutura se deve ao fato de que esse tipo de entrevista apresenta uma dualidade importante. Ele tanto valoriza a presença do investigador quanto é capaz de não deixar faltar todas as perspectivas possíveis ao informante, sendo capaz de oferecer-lhe a liberdade a e a espontaneidade necessárias, o que acaba por enriquecer a investigação (TRIVIÑOS, 1987).

Dentre os potenciais atores sociais entrevistados, como já adiantado, admitimos dois grupos diferentes, o primeiro grupo é de agricultores familiares que compõe a Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região. A justificativa principal para sua escolha relaciona-se ao fato dos agricultores dessa associação serem os únicos a participarem do PNAE junto à prefeitura de Patos de Minas, além da abertura de sua diretoria em relação à proposta de pesquisa.

Tal grupo organizou-se e formalizou-se em associação pouco depois da implementação da Lei nº 11.947/2009, em março de 2010. Na atualidade, a organização social compõe-se de 29 agricultores (24 homens e 5 mulheres). Na data de geração do extrato (24 de maio de 2017) do total de associados, 24 possuíam DAP e 5 sem DAP. Como já dito, apresenta-se como instituição pioneira no fornecimento de gêneros alimentícios ao PNAE municipal em Patos de Minas.

Apesar de seu quadro compor-se, em sua maioria, de agricultores familiares, imaginamos que em decorrência de seu processo de criação (apenas brevemente explorado no parágrafo anterior) e sua trajetória, a Associação apresenta uma variabilidade importante de características entre seus associados. Nem todos são residentes em Patos de Minas (como o próprio nome da Associação indica); pertencem a comunidades distintas; além do PNAE, acessam diferentes mercados (feiras livres, supermercados, restaurantes e a Ceasa).

Dentro do conjunto de 24 agricultores familiares pertencentes à Associação (SEAD, 2017), estabelecemos dois critérios para chegarmos ao número de potenciais associados a serem entrevistados: i) participar das entregas no PNAE no ano da pesquisa de campo (2017) e ii) e ser participante do PNAE no mínimo há dois anos¹⁸. Justificamos tal fato, devido à necessidade de um certo tempo quanto à inserção dos indivíduos em um

23

¹⁸ A informação a respeito de cada um desses dois critérios foi fornecida pela presidência da Associação, quando da realização do pré campo, em meados de maio de 2017.

determinado contexto para a elaboração de representações sobre o mesmo (VALA, 1993). A partir dessa situação, defrontamo-nos com o número de 14 associados, a partir do qual, ao fim do trabalho de campo, chegamos a 13 entrevistas ¹⁹; advindos dos municípios de Guimarânia, João Pinheiro, Lagoa Formosa, Patos de Minas e Patrocínio. No anexo A apresentamos o roteiro de entrevistas utilizado neste caso; o quadro 4 consta de um compilado sucinto de informações a respeito dos agricultores familiares entrevistados, assim como a codificação a ser utilizada com o objetivo de manter o seu anonimato.

Quadro 4 – Dados relativos aos agricultores familiares entrevistados

Intervalo* de Idade (anos)	Condição de posse de uso da terra	Data de entrada na associação	Codificação
50-60	Proprietário	2013	Agricultor A
50-60	Arrendatário	2010	Agricultor B
50-60	Proprietário	2011	Agricultor C
30-40	Arrendatário	2014	Agricultor D
50-60	Arrendatári a	Fundadora**	Agricultora E
30-40	Comodatário	2014	Agricultor F
40-50	Proprietário	2015	Agricultor G
30-40	Proprietário	2014	Agricultor H
50-60	Proprietário	2013	Agricultor I
50-60	Proprietári a	2015	Agricultora J
40-50	Arrendatári a	2015	Agricultora K
30-40	Arrendatário	2013	Agricultor L
60-70	Proprietário	Fundador**	Agricultor M

^{*} Por precaução, optamos por trabalhar com intervalo de idade com base em nossa estimativa, por julgar que a perguntas sobre a idade podem ser indiscretas, chegando ao ponto de constranger o entrevistado e enfraquecer o frágil laço de confiança da relação entrevistador-entrevistado.

Fonte: Elaboração própria.

^{**} Como fundadores, entendemos como sendo os associados cujos nomes constam na ata de criação da Associação.

¹⁹ Essa redução no número de reais entrevistados se deu pelo fato de um dos associados, mesmo tendo marcado por três vezes e por sua própria disponibilidade o encontro conosco, segundo ele, por motivos de atropelamento de agenda, não teve condições de atender à entrevista. Apesar dessa justificativa, aproveitamos tal fato para analisar a relação pesquisador-pesquisado, a qual, em muitas situações, além de desigual, pode estabelecer-se em um obstáculo de desconfiança, muitas vezes não ultrapassado. Especificamente para esse caso, desde o primeiro contato feito com o agricultor familiar, enquanto pesquisador, sentimos sua desconfiança com a pesquisa e com seus aspectos formais, e quanto, de fato, à figura do pesquisador, a qual lhe era totalmente desconhecida. A pesquisa, portanto, inserida em diferentes institucionalidades (formais, temporais, burocráticas), em muitos casos, nos impede de superar tais dificuldades, assim como de transformar laços frágeis, de desconfiança, em laços de confiança. Ou seja, a pesquisa é do pesquisador, quase nunca dos pesquisados. Estes, enquanto tais, não devem ser julgados por, em muitos casos, sentirem-se única e exclusivamente como meros objetos.

Em específico, como suporte à discussão em torno das representações sociais desses atores, no capítulo 3 elaboramos quatro tipologias de agricultores familiares, embasando-nos sobretudo em aspectos relacionados à diversidade de tal categoria no contexto brasileiro. Ademais, no decorrer do desenvolvimento de sua última seção, decidimos por separar o conteúdo das falas dos entrevistados em dois conjuntos diferentes, sem, entretanto, obedecer necessariamente à nossa separação de tipologias.

Como segundo grupo de entrevistados foi escolhido aqueles atores sociais pertencentes ao poder público ou à sociedade civil patense (por exemplo (ex) secretários municipais, nutricionista, extensionistas públicos), todos residentes em Patos de Minas e que estiveram envolvidos direta ou indiretamente no processo de implementação da Lei 11.947/2009. A seleção destes entrevistados baseou-se em informações fornecidas especificamente pela diretoria da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região e pelos servidores públicos da Emater e da Secretaria de Agricultura, Pecuária, Infraestrutura Rural e Desenvolvimento Sustentável (Semaid).

No anexo B apresentamos o roteiro de entrevistas utilizado neste caso; o Quadro 5 consta de um compilado sucinto de informações a respeito desse segundo grupo formado por 5 entrevistados, assim como a codificação a ser utilizada com o objetivo de manter seu o anonimato.

Quadro 5 – Dados relativos ao segundo grupo de atores sociais entrevistados

Sexo e intervalo de idade (anos)	Descrição	Codificação	
	Agricultor familiar, o primeiro presidente da		
Homem e 50-60	Associação, mas que atualmente, apesar de ainda ser	Entrevistado 1	
	associado, não entrega alimentos no PNAE		
Mulher e 45-55	Nutricionista da Semed ²⁰	Entrevistada 2	
Mulher e 50-60	Extensionista da Emater Local	Entrevistada 3	
Mulher e 50-60	Extensionista da Emater Regional	Entrevistada 4	
Homem e 50 - 60	Servidor da Secretaria Mun. de Agricultura, Pecuária,	Entrevistado 5	
Homein e 30 - 60	Infraestrutura Rural e Desenvolvimento		

Fonte: Elaboração própria.

Esclarecemos que todos os depoimentos foram colhidos somente após assinatura dos Termos de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (conforme resolução 466 da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep)/Ministério da Saúde), os quais estão

²⁰ Usaremos a inicial maiúscula para o substantivo nutricionista quando nos referirmos à profissional pertencente à EEx de nosso caso de estudo.

25

apresentados nos anexos C e D, respectivamente para agricultores familiares e outros atores sociais envolvidos direta ou indiretamente no processo de implementação da Lei nº 11.947/2009. Por fim, cabe destacar que essa pesquisa só teve início depois da aprovação deste projeto pelo Comitê de Ética com Seres Humanos da UFV, conforme a Resolução 466, de 2012, da Conep/Ministério da Saúde, que regula as pesquisas com seres humanos no Brasil.

VII. Premissas aplicadas à análise dos dados

Segundo Deslauriers e Kérisit (2010), a análise dos dados ocupa o primeiro plano na pesquisa qualitativa. Ela ousa "encontrar um sentido para os dados coletados e em demonstrar como eles respondem ao problema de pesquisa que o pesquisador formulou progressivamente" (p. 140). De acordo com Minayo (2005), concretiza-se em um processo, dentro do enorme emaranhado de processos contidos em uma pesquisa, engendrado por diferentes etapas.

Nesse contexto de análise e interpretação, onde muitas vezes o pesquisador tem a companhia apenas de seus dados e de si próprio, o escrever, segundo Oliveira (1996) é justamente onde "a questão do conhecimento se torna tanto ou mais crítica" (p. 22). Dito isso, ele deve buscar se tornar, segundo Rocha e Deusdará (2005), um coconstrutor dos sentidos produzidos. Assim, além de alterar o lugar que ocupa frente à sua pesquisa, altera-se também a sua postura de interlocutor.

Portanto, com base em Deslauriers e Kérisit (2010), a análise dos dados consiste na interpretação dos "(...)conceitos provenientes do campo de pesquisa, para dar-lhes uma forma que se inscreve (...) na tradição científica" (p. 143). Ao seu fim, ter-se-á a produção de uma determinada teoria, resultado da interpelação de dados empíricos com diferentes campos teóricos, a qual, além de propor categoriais analíticas, explica as inter-relações dos fatos observados, assim como conceitua (de outra forma) o campo de investigação, deslocando, portanto, as fronteiras do objeto.

Na prática, segundo Laperrièrre (2010), como forma de garantir a objetividade da pesquisa (e, logo, de sua análise), quando da execução das análises deste trabalho, realizamos a triangulação de diferentes fontes de dados (observações, entrevistas e documentos), assim como diferentes perspectivas teóricas, intentando não buscar a correspondência entre eles, mas a sua concordância. Ainda com base na autora,

justificamos tal estratégia em dois pontos. Primeiramente porque o contexto natural insere-se numa diversidade de fontes de dados e, em segundo lugar, porque possibilita "(...) melhor delimitar as fontes de divergências entre as interpretações dos sujeitos envolvidos na situação" (p. 423).

Dentre as metodologias de análise mais comumente utilizadas na pesquisa qualitativa, o pesquisador poderá optar entre análise do discurso e análise de conteúdo. Apesar da relevância desta primeira tipologia e de sua proposta de "(...) entendimento de um plano discursivo que articula linguagem e sociedade, entremeadas pelo contexto ideológico" (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005), devido ao contexto específico deste trabalho, embebido por limitações temporais e de revisão bibliográfica, optamos pela adoção da análise de conteúdo como instrumento principal de análise.

Para isso, apoiamo-nos em Bardin (2009). Para a autora, o domínio da análise de conteúdo tem condições de abarcar variadas iniciativas que, baseando-se em um conjunto de técnicas parciais, porém complementares, é capaz de explicar e sistematizar o conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo. Sua finalidade é efetuar deduções lógicas e justificadas, referentes à origem das mensagens analisadas, segundo seu emissor, o contexto em que está inserido, ou os efeitos das mensagens.

Organizamos a análise, portanto, em três polos cronológicos: i) a pré-análise dos dados; ii) a exploração do material; iii) o tratamento dos resultados, a construção de inferências e a interpretação (BARDIN, 2009). Na primeira etapa, depois de transcritas as entrevistas, realizamos uma primeira leitura de todo o conteúdo. Em seguida, o exploramos por meio do "vai e vem" da criação de diferentes categorias analíticas, as quais buscamos separar naquelas mais caras à implementação da política pública e noutras mais interessantes ao estudo das representações sociais. Esse foi o ponto principal da segunda etapa. Por fim, na terceira etapa nos aprofundamos no estudo de cada categoria criada, fazendo inferências e a interpretação de seus conteúdos em diálogo com a literatura revisada.

VIII. Reflexões a partir do exercício de um trabalho de campo

Encerrando esta seção metodológica, apresentamos algumas de nossas reflexões a respeito do desenvolvimento de uma pesquisa qualitativa e de suas muitas nuances, algumas delas desafiadoras aos pesquisadores menos experientes. Deslauriers e Kérisit

(2010) asseveram que, tratando-se de uma pesquisa qualitativa, seus enfoques de reflexão relacionados ao planejamento do delineamento investigativo, para além de um polo metodológico, perpassam por um polo político, o qual influencia efetivamente em definições importantes, tanto ligadas às escolhas do objeto quanto das técnicas, assim como na avaliação "(...) das repercussões que tais escolhas determinam sobre todos os atores da pesquisa" (p. 150)²¹.

Sobre nosso objeto principal de pesquisa, o mercado institucional do PNAE, muitos estudos que revisamos (TRICHES, 2010; TRICHES; SCHNEIDER, 2010; ABREU, 2014; COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015) tendiam para a sua influência tanto para a diversificação da produção a nível de propriedade, como para um incremento em direção às agroindústrias familiares, assim como à redução do uso de agrotóxicos nos alimentos oferecidos aos estudantes.

No entanto, quando da realização de um primeiro pré-campo (durante a segunda quinzena do mês de fevereiro de 2017), já nas primeiras conversas realizadas com os membros da diretoria da Associação verificamos, a princípio, o contrário a essa situação. Foi neste momento que o primeiro enfoque foi abandonado e novas questões surgiram, sobretudo relacionadas à implementação da Lei 11.947/2003 e à representação que os associados têm rem relação à mesma.

Assim como a escolha do objeto de pesquisa trata-se de um processo de negociação, o mesmo pode-se dizer sobre a pesquisa de campo. Dentro desse contexto, o qual compõe-se por um universo relativamente grande de variáveis, Deslauriers e Kérisit (2010), além de ressaltarem as preocupações que assolam o pesquisador no que diz respeito às suas relações com o campo de pesquisa, tentam enumerar algumas das múltiplas realidades com as quais é preciso compor, como resistências dos grupos a serem pesquisados, escolha dos informantes, reações psicológicas a certas situações e os papéis aos quais deverá desempenhar – destaque para a imprevisibilidade destas duas últimas.

²¹ Dentre essas muitas escolhas, no intuito evitar possíveis desconfortos gerados quando do primeiro contato do pesquisador com os seus entrevistados (em que, sem exceção, não se conheciam anteriormente), em nenhuma dessas primeiras abordagens buscou-se, de imediato, a realização dos processos formais exigidos previstos pela metodologia, quer seja a assinatura do TCLE, quer seja a realização das entrevistas segundo os roteiros específicos. Este fato, além de outros, fez com que a etapa de pesquisa de campo perdurasse por quase três meses. Especificamente no caso desses dois procedimentos citados nesta nota, no primeiro contato com o potencial entrevistado, ambos eram apenas superficialmente apresentados, além de entregues ao mesmo, com vistas à sua melhor compreensão *a posteriori*, em um local de seu agrado e longe da presença um tanto quanto "intrometida" do pesquisador. Esclarecemos ainda que tal procedimento não ocorreu assim em todos os casos, somente quando estivemos certos, com base na percepção do momento, de uma significativa primeira abertura do indivíduo à pesquisa.

Neste ponto não há como não relatar situações desconfortáveis inerentes à pesquisa de campo. A princípio imagina-se que o fato deste pesquisador ter sua origem ligada à área de estudo seria um facilitador de seu trabalho. Entretanto, todas as nossas idas a campo (em meio ao cenário de seca do Cerrado, que literalmente ardia em chamas) serviram, em muito, para mostrar-nos o quanto éramos, enquanto pesquisador/engenheiro agrônomo/extensionista, desconhecidos do rural de Patos de Minas e região.

Entretanto, como uma via de mão dupla, o contrário também se mostrou verdadeiro. Dentre as implicações deste fato, destacamos uma relativa dificuldade de entrada no campo, de se chegar até aos entrevistados e conseguir despertar-lhes uma certa confiança, de lhes passar a confiança de que se trata de uma pesquisa idônea, de que as assinaturas que dariam no TCLE eram para sua segurança (não para possíveis complicações), de conseguir algum espaço em suas agendas muito cheias.

A não ser a diretoria da Associação, quando de um primeiro contato, a maioria de seus associados, os quais almejávamos entrevistar, naturalmente tiveram um estranhamento muito forte. Por isso, julgamos e botamos em prática algumas estratégias. Dentre elas, a ideia de exploração do diálogo até que alguns pontos identitários fossem criados, como parentescos ou amizades ou lugar de nascimento em comum, gostos aleatórios (como times de futebol, preferências alimentares), assim como o emprego de meus conhecimentos técnicos enquanto agrônomo²². Outra estratégia foi contar com a própria diretoria da Associação, a qual desde o início se mostrou aberta à pesquisa, e serviu como "pontes" ou laços de confiança entre o pesquisador e seus entrevistados.

Todavia, nesse processo negociável, sobretudo no que diz respeito à relação sujeito e objeto, para mais ou para menos, o pesquisador, ao buscar alcançar determinados compromissos acadêmicos, inevitavelmente intervém no vivido das pessoas. Com base nessa condição, muitos questionamentos afloram, especialmente sob uma perspectiva ética. Sob um olhar epistemológico, portanto, Deslauriers e Kérisit (2010) sustentam que a partir de um processo mútuo de fecundação entre os saberes dos envolvidos, no caso o pesquisador e o grupo pesquisado, é possível estabelecer-se um processo de construção centrado em um saber recíproco. Todavia, depois de toda a vivência do mestrado, apesar de factível, tal construção não se trata de um processo simples e dado.

²² Durante a pesquisa de campo, seu autor chegou a praticar seus conhecimentos técnicos de agrônomo na interpretação de análises de solo para alguns entrevistados e em orientações relacionadas à poda de fruteiras.

1. CAPÍTULO I – AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA, IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, O PNAE E SUA NORMATIZAÇÃO

Dentre os capítulos desta dissertação, concebemos este como aquele que apresenta maior transversalidade em seu conteúdo. Inicialmente realizamos uma discussão um pouco mais detalhada sobre a categoria da agricultura familiar no Brasil e, de igual forma, sobre o PNAE, enquanto política pública recentemente voltada a essa categoria. Em seguida, passamos a dialogar com o campo das políticas públicas, direcionando-nos para uma abordagem *bottom-up*, com foco no entendimento da implementação como um processo. Por fim, encerramos com a apresentação da normatização das compras institucionais no contexto do Programa.

1.1 Discutindo melhor a categoria agricultura familiar no Brasil

O contexto de modernização, urbanização e industrialização no mundo deu base para teorias defensoras do total desaparecimento das sociedades rurais/camponesas, em que a agricultura passaria a ser vista como qualquer outro setor passível de investimento, ou seja, apenas como um trivial campo de aplicação do capital (WANDERLEY, 2000). A respeito dessa hipótese, Veiga (2006) considera o sociólogo e filósofo Henri Lefebvre, em trabalho realizado em 1970, um de seus formuladores mais expoentes. De modo similar, mas no Brasil, no início da década de 1980 boa parte das construções sociais a respeito do rural indicava para a sua acelerada desaparição (FERREIRA, 2002).

Sobre as sociedades rurais tradicionais, ao invés de terem desaparecido, com base em Jollivet e Mendras (1971) e Jollivet (1974), Wanderley (2000) defende que elas tenham se transformado de maneira intensa; uma vez que, além da perda de relativa autonomia que possuíam, passaram a se integrar econômica, social e culturalmente à sociedade urbanizada, moderna e industrializada; do ponto de vista econômico, trataramse de transformações que afetaram fortemente o modo de produção do campesinato tradicional, traduzidas na modernização do processo produtivo da agricultura e maior integração desse setor aos mercados, destacadamente a mercados não locais.

A modernização da sociedade ressignifica uma série de processos antes anuladores da relação campo/cidade. O lugar do agricultor na sociedade também é

ressignificado, além de questões outras ligadas à importância social, cultural e política da sociedade local. Apesar disso, uma importante parcela dos agricultores do mundo e de nosso País ainda guarda laços sociais e simbólicos relevantes com a tradição "camponesa" recebida de seus antepassados, o que vem a fortalecer sua capacidade de adaptação às novas exigências da sociedade (WANDERLEY, 2000; ALTAFIM, 2007). Portanto, consideramos esse contexto como os primórdios de discussão do processo que culmina na criação do conceito²³ de agricultura familiar no Brasil²⁴.

Para Freitas, Freitas e Dias (2012) e Altafin (2007), a agricultura familiar no Brasil deve ser entendida como uma categoria social e política. Enquanto conceito, apesar de sempre existir como um meio de organização tanto do trabalho quanto da vida rural brasileira, começa a ser observada com relevância somente a partir de mudanças sociais importantes ocorridas a partir de meados dos anos 1980, dentre elas a redemocratização do país e a retomada da organização dos movimentos sociais no campo.

Muitas dessas mudanças foram resultantes de ações empreendidas por um importante conjunto de organizações sociais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) e diversos grupos de povos e populações tradicionais. Além disso, tais ações sinalizaram pela rejeição das teorias defensoras de que o desenvolvimento capitalista no campo, restringindo o rural somente ao agrícola, levaria ao completo desaparecimento das muitas tipologias integrantes do conceito de agricultura familiar, como por exemplo camponeses, pequenos produtores, caipiras, colonos, integrados, assentados, dentre outras condições familiares de produção (ALTAFIN, 2007).

A agricultura familiar, portanto, emerge em muitos trabalhos acadêmicos como uma "nova" categoria e um segmento social a ser compreendido dentro da estrutura político-econômica do País. Esses trabalhos elucidam formas de inserção de parcelas sociais ainda excluídas pelos processos de desenvolvimento e, diferenciando-as daquela

contextos locais e da vida cotidiana" (p. 3).

²³ Dias (2006) relativiza a ideia de "conceito", o qual, uma vez criado, será sempre genérico, não correspondendo diretamente ao objeto como é na realidade. "O objeto, elemento ou fenômeno descrito pelo conceito só existe, de fato, em suas inter-relações com outros objetos, elementos ou fenômenos sociais. O que os torna específicos e reais é a complexidade das interações e contingências que são características dos

²⁴ Apesar da relevância da discussão teórica entre campesinato e agricultura familiar, não a faremos neste trabalho. No entanto, conforme Conterato e Schneider (2009), esse debate pode ser encontrado em autores como Abramovay (1992), Wanderley (1999) e Schneider (2003).

conhecida como agricultura não-familiar (também chamada de "agricultura patronal") (ALTAFIN, 2007; SCHNEIDER, 2014). Dentre os resultados de tais direcionamentos, corroboramos quanto à interpretação de que nos defrontamos com a criação de um universo conceitual amplo e composto por muitas situações (ALTAFIN, 2007). Nesse contexto de oposição e de polarização, a forma familiar se ocuparia mais da produção para o consumo local ou o mercado interno, enquanto que a patronal se responsabilizaria pelas *commodities*, cuja maior parte direciona-se à exportação (SCHNEIDER, 2010).

Sobre o processo de surgimento/construção do conceito de agricultura familiar, Altafin (2007) e Freitas, Freitas e Dias (2012) nos alertam para a importância da contribuição teórica oferecida pelo estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Com base nos dados do Censo Agropecuário do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 1995/1996, tal estudo buscou "redescobrir" o Brasil e construir um novo retrato de sua agricultura de base familiar, concentrando-se em três características centrais.

A primeira delas relaciona-se à gestão da unidade produtiva e aos seus investimentos, os quais tratam-se de processos realizados por indivíduos mantenedores entre si de laços de sangue ou casamento. A segunda refere-se ao trabalho, cuja maior parte também deve ser fornecida pelos membros da família. A terceira, por sua vez, ligase à propriedade dos meios de produção, a qual embora nem sempre se refira à propriedade da terra, deve pertencer à família e ter restringida no interior da unidade produtiva a transmissão de suas responsabilidades (INCRA/FAO, 1996, p. 4).

A partir de Carneiro (1999), Dias (2006) destaca a valorização que o conceito de agricultura familiar destina a uma de suas características específicas que é comum à diversidade de práticas observáveis em seu contexto, ou seja, a presença de uma família na unidade de produção agropecuária. Essa característica aponta para a não essencialidade de uma dinâmica produtiva como única orientadora da organização socioeconômica da unidade; quer dizer, "(...) para além da produção, ou antes dela, devemos imaginar que existe uma unidade social em que o trabalho e a produção são parte importante das estratégias de reprodução social (e não apenas econômica) das famílias" (p. 3).

Apesar de ser concebida como uma categoria sociopolítica, tal fato não nos deixa negar a diversidade existente dentro da agricultura familiar brasileira (MALUF, 2015). Com base em Altafin (2007), inferimos que é por uma enorme diversidade de unidades

sociais assim como de estratégias de reprodução social que a agricultura familiar brasileira reafirma suas complexas e distintas tipologias. Tipologias estas que podem apresentar graus de variabilidade relevantes tanto entre macrorregiões, quanto entre estados, territórios, municípios e até a nível de comunidades rurais. Mas, então, como uma categoria tão diversa e complexa foi capaz de estabelecer-se como um conceito?

Dias (2006) responde tal indagação em favor de sua generalidade conceitual. Primeiramente, segundo o autor, "É possível que (...) tenha tido tal alcance e aceitação porque conseguiu representar uma síntese, um significado social capaz de agregar determinadas identidades difusas ou dispersas em torno de um termo mais geral" (p. 2). Como categoria analítica, o autor sustenta que "sua aceitação se vincula ao fato dela apresentar uma alternativa razoável à classificação da diversidade de modos de organização socioeconômica das práticas agrícolas e seus modos de vida associados" (p. 2). Ademais, como categoria política, a agricultura familiar no Brasil foi adquirindo "significado comum e compreensível nos processos organizacionais, reivindicativos e de negociação com mediadores e representantes governamentais" (p. 2).

Em um contexto de disputa política e de firmamento da categoria, os movimentos sociais da agricultura familiar passaram a pressionar cada vez mais o Estado a fim de reivindicar políticas públicas capazes de incluí-los no processo de desenvolvimento nacional. (ALTAFIN, 2007). Eis que, por conseguinte, na década de 1990 criou-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), considerado a primeira e mais importante política pública com abrangência nacional específica para a agricultura familiar (SCHMITT, 2005; SCHNEIDER, 2014) e legitimadora de tal conceito perante o Estado (GRISA, 2010).

Grisa e Schneider (2014) discorrem sobre a importância da criação do Pronaf no sentido de influenciar na emergência de outras políticas voltadas para agricultura familiar. Dentre elas, os autores destacam a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)²⁵ e da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) (em 1999 e 2001,

Desenvolvimento Agrário vinculada à Casa Civil da Presidência da República (BRASIL, 2016).

33

²⁵ Por meio da medida provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, o então governo interino de Michel Temer extingue o MDA, cujas competências são transferidas para o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Atualmente, entretanto, por meio do decreto nº 8.780, de 27 de maio de 2016, as competências do MDA, que estavam com o MDS, são transferidas para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e

respectivamente); além da regulamentação da Lei da Agricultura Familiar²⁶ (2006), a qual reconheceu a referida categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar de maneira relevante a agenda de políticas públicas para este grupo social. Conforme argumentam Costa, Amorim Junior e Silva (2015), ao longo do tempo a agricultura familiar vem sendo cada vez mais reconhecida na sociedade, o que acaba por refletir na reivindicação e criação de políticas públicas específicas para si.

Como já mencionado neste trabalho, Grisa e Schneider (2014) apontam para a existência de três gerações de políticas públicas em que se insere a agricultura familiar. A primeira delas apoiou-se no fortalecimento do viés agrícola e agrário, sendo representada em essência pelo Pronaf. A segunda teve seu foco em políticas de caráter social e assistencial, em que os programas Fome Zero e Bolsa Família podem ser considerados como seus destaques principais. Por fim, a terceira geração, pautada pela segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, caracteriza-se pela construção de mercados orientados nesse contexto, os mercados institucionais. Entretanto, antes de adentrarmos em mais detalhes sobre esses mercados, abordaremos aspectos relevantes quanto à diversidade da agricultura familiar brasileira.

Uma categoria diversa sob diferentes aspectos e análises

Para Conterato, Schneider e Waquil (2010), o reconhecimento e consolidação da noção de agricultura familiar e de sua diversidade empírica tratam-se de processos que apenas recentemente ganharam maiores contornos analíticos na literatura brasileira. No entanto, à medida que o debate sobre essa categoria social foi se afirmando, importantes bases de dados passaram a ser construídas²⁷ e, a partir delas, diferentes tipologias. Estas, cada qual baseada em princípios específicos, tornaram-se um recurso relevante aos estudos sobre a diversidade da agricultura familiar no Brasil, resultando em recortes de grupos e subgrupos dentro do universo dessa categoria social (SCHNEIDER, 2014; SCHNEIDER; CASSOL, 2014).

²⁶ Para mais detalhes, sugerimos a leitura integral da referida Lei, nº 11.326, de 24 de julho de 2006, assim como do trabalho Schneider (2014, p.39).

²⁷ Dentre elas, citamos os censos agropecuários, em especial censo de 2006, o qual foi o primeiro a considerar oficial e especificamente a categoria "agricultor familiar".

Dentre os muitos estudos brasileiros, sem nos aprofundarmos, apresentamos o viés principal de alguns deles, a partir da análise de Conterato, Schneider e Waquil (2010) e Schneider (2014). Segundo estes, em seu estudo comparativo, Lamarche (1993) buscou principalmente o estabelecimento de uma tipologia formada por variáveis medidoras da eficiência técnico-produtiva das unidades familiares. De forma diferente, Bergamasco e Kageyama (1989), com base no Censo Agropecuário de 1980, almejaram uma nova análise sobre o debate à época, usando como principal critério de definição das categorias sociais da estrutura fundiária, ao invés do tamanho de suas áreas, a força de trabalho contratada nos estabelecimentos.

Outro estudo importante (sobre o qual já nos referimos), feito com base nos dados do Censo Agropecuário de 1985, corresponde ao que foi realizado em 1996 pela associação da FAO com o Incra, a partir da análise dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, visando a separá-los entre agricultura patronal e agricultura familiar e seus subgrupos. Foi justamente este estudo que serviu como base para o desenho das primeiras políticas voltadas para a agricultura familiar, dentre elas, em especial, o Pronaf (1996) (SCHNEIDER, 2014).

Nos anos 2000, tal estudo passou por uma sofisticação, resultando a um outro trabalho, intitulado como "Novo Retrato da Agricultura Familiar no Brasil". Nele, a referida categoria social foi segmentada com base em dois principais critérios: a variável de renda total e o valor da remuneração do trabalho. Ao seu fim, foram obtidas quatro tipologias de agricultores familiares: capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitalizados (SCHNEIDER, 2014).

Já em 2013, Kageyama, Bergamasco e Oliveira (2013) de certa forma retomam a classificação utilizada no estudo feito em 1989, mas a partir de dados mais específicos, gerados pelo Censo Agropecuário de 2006. Segundo Schneider (2014), isso possibilitou uma sofisticação das tipologias, sobretudo a partir da inclusão de informações sobre quatro categorias, analisando características de área, produtividade, valor da produção e receitas dos estabelecimentos.

Encerrando nossos exemplos de estudos brasileiros sobre as tipologias da agricultura familiar, citamos o trabalho de Schneider e Cassol (2013), caracterizado pela classificação os agricultores familiares a partir da contribuição da atividade agropecuária para a formação das receitas das unidades de produção (SCHNEIDER, 2014).

Esta breve apresentação desses estudos apenas vem a reafirmar a grande diversidade de formas familiares de agricultura no Brasil, as quais, além de nos mostrar a riqueza do tecido social de inúmeras regiões rurais, nos permitem muitas possibilidades de abordagem do fenômeno e de construção de distintas categorias analíticas. Como variáveis dessa diversidade, destacam-se, além do contexto social, os tipos diferentes de famílias, a interação com os distintos ecossistemas, sua origem histórica, dentre outras (CONTERATO; SCHNEIDER; WAQUIL, 2010; SCHNEIDER, 2010a). Em suma, conforme Lamarche (1993), "a agricultura familiar não é um elemento da diversidade, mas contém nela mesma, toda a diversidade" (p.14).

Sem desprezar as várias tipologias sobre a agricultura familiar elaboradas até o momento, mas julgando ser necessário ainda avançá-las, Conterato, Schneider e Waquil (2010) ressaltam a necessidade de se analisar a diversidade empírica da agricultura familiar e suas interfaces, relacionando-as ao contexto social em que estão inseridas. Ademais, ressaltam que não há como desconsiderar que tal diversidade encontra-se atrelada à intensidade e aos formatos dos processos de mercantilização vivenciados ao longo do tempo. Portanto, para esses autores, "(...) mais importante do que investigar a agricultura familiar única e exclusivamente à luz da maneira pela qual a mesma organiza os fatores produtivos, há que se debruçar também sobre os formatos mercadológicos a que essa forma social se vincula" (p. 172).

Voltando-nos para a nossa área de estudo, Ferreira e Ortega (2004) alertam para a grande heterogeneidade de tipos da agricultura familiar existente na Microrregião de Patos de Minas. Contrariando a representação que lhe foi atribuída, de uma região de agricultura efetivamente associada ao padrão moderno de agricultura e de ampla integração dos agricultores em cadeias agroindustriais, os autores afirmam que apenas cerca de metade dos estabelecimentos de agricultores familiares são integrados ou muito integrados aos mercados, enquanto que a outra corresponde a casos pouco integrados.

Resta-nos elucidar que, ao avançarmos sobre o estudo da mercantilização da agricultura familiar, é preciso reconhecer que, assim como é notável a diversidade no entorno da categoria social, a mercantilização também é diversa. Logo, concordamos com Conterato, Schneider e Waquil (2010) quando defendem que esse processo apresenta formatos e intensidades distintas, o que possibilita o desencadeamento de processos parciais e de múltiplos efeitos práticos sobre as formas de agricultura existentes.

Dentro desse conjunto de efeitos práticos, adicionamos o surgimento de diferentes representações da agricultura familiar sobre os diferentes aspectos da(s) agricultura(s) realizadas. Quanto às muitas representações criadas, neste trabalho buscamos captar aquelas que nos possibilitaram relacioná-las a aspectos dos processos de mercantilização aos quais os agricultores familiares entrevistados se inserem, dentre eles, os mercados para os quais fornecem seus produtos. Assim sendo, é sobre a relação mercados e agricultura familiar, brevemente, que direcionamos a escrita da próxima seção.

1.1.2 A relação agricultura familiar e mercados: alguns aspectos

Apesar de seu histórico de lutas, a agricultura familiar no Brasil direcionou suas reivindicações de maneira mais incisiva para problemáticas a respeito de terra, crédito e justiça social. Antes do firmamento da terceira geração de políticas públicas voltadas a essa categoria²⁸, poucos foram os casos em que suas pautas tiveram como foco os mercados e/ou a necessidade de atendimento a determinada demanda dos consumidores e/ou a criação de uma determinada demanda entre os consumidores (SCHNEIDER; SCHUBERT; ESCHER, 2016).

Para Schneider, Schubert, Escher (2016), em se tratando de mercados, nem todos os agricultores familiares possuem as mesmas oportunidades. Enquanto alguns estão mais ligados à produção de *commodities* e cadeias longas, uma outra parcela encontra-se inserida em cadeias curtas, redes de relações locais, dentre outras possibilidades. Podemos ter, em um extremo, sistemas produtivos de alta especialização e, em outro, uma agricultura familiar fundamentalmente de subsistência (WILKINSON, 2008). Entre esses dois extremos, no entanto, encontramos uma miscelânea de outas formas, conforme a diversidade da agricultura familiar brasileira.

De acordo com Wilkinson (2008), quatro formas principais de acesso aos mercados pela agricultura familiar podem ser identificadas: "(...) acesso direto, sobretudo no caso do mercado local (informal); intermediação via atravessador; integração com a agroindústria e compras por parte do poder público" (p. 16). Segundo o autor, ainda que determinados estudos apontem para uma certa fragilidade agrícola dos agricultores

²⁸ Para mais detalhes, recomendamos Grisa e Schneider (2015).

familiares nesses mercados, outros trabalhos demonstram o papel estratégico e o potencial que a diversificação de mercados pode oferecer a esses atores.

A diversificação de mercados, entretanto, nem sempre dialoga com a diversificação produtiva da agricultura familiar. Em um cenário hegemônico de modernização, especialização e mercantilização da agricultura, à medida que o padrão tecnológico se intensifica, mais e mais barreiras vão sendo criadas à categoria, em especial para suas tipologias menos capitalizadas e com menor acesso aos mercados. Em um cenário como esse, portanto, cabe aos agricultores familiares participarem somente de forma marginal dos mercados, apenas produzirem para o autoconsumo ou estarem na iminência de abandonar a atividade (FERREIRA; ORTEGA, 2004).

Conterato e Schneider (2009) identificaram em seu estudo de caso que quanto mais especializada se tornou a agricultura familiar maior foi a sua a necessidade de busca por novos mercados. Mas não somente a busca por mais mercados, como a efetiva inserção neles exige da agricultura familiar cada vez mais em burocracia, cumprimento de prazos, normas e adequação a sistemas de informação. Em muitos casos, sobretudo para agricultores menos organizados, esse cenário acaba por lhes criar ainda mais dificuldades, especialmente no tocante ao acesso a recursos e a informações (SCHNEIDER; SCHUBERT; ESCHER, 2016); acreditamos que o caso dos mercados institucionais dialoga muito bem com esse cenário.

Com base em experiências isoladas de alguns municípios e estados brasileiros, ainda no contexto da segunda geração de políticas públicas para a agricultura familiar tipificada por Grisa e Schneider (2014), levantou-se o potencial do mercado institucional (escolas, hospitais, presídios, órgãos de assistência social) como um canal de comercialização a ser atendido pela agricultura familiar. Pensou-se que além de dinamizar a economia dos municípios e região, mercados como esse teriam condições de atender às necessidades alimentares de parcelas vulneráveis da população e contribuir para a introdução de uma diversidade importante de elementos regionais nos cardápios alimentares (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Admitido esse potencial e como uma ação estrutural no âmbito do Programa Fome Zero, tais intenções culminaram na criação do PAA, instituído pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003. Sua criação sinalizou um novo estágio nas políticas públicas da agricultura familiar, sobretudo no que se refere à comercialização de alimentos e sua relação com as temáticas de abastecimento e segurança alimentar e nutricional. Como

objetivo principal, o PAA vinculou a comercialização da agricultura familiar a dois campos diferentes: à formação de estoques estratégicos e ao atendimento à população em situação de risco alimentar. Sinteticamente, funciona da seguinte forma: o governo federal adquire alimentos dos agricultores familiares e os disponibiliza para o consumo do público atendido por programas sociais (SCHMITT, 2005).

Em um contexto deficitário de mercados adequados à agricultura familiar (WILKINSON, 2008; SCNEIDER, 2010; SCHNEIDER; CASSOL, 2014), com a implementação do PAA, o que se viu foi um expoente processo de efervescência em torno de mercados institucionais e a abertura de uma "janela de oportunidades", tanto para o desencadeamento de processos de correção e reformulação de si enquanto política pública, quanto para a geração de aprendizados que visassem à construção de novas políticas (GRISA; SCHNEIDER, 2014).

Porém, talvez de forma não esperada, muitas prefeituras encontraram no PAA uma saída para ultrapassar a burocracia dos processos de licitação e assim fornecer de forma suplementar alimentos para unidades escolares. Por meio de adaptações a esses processos, construíram suas próprias experiências locais de aquisição direta de produtos da agricultura familiar (TRICHES, 2010; TRICHES; SCHNEIDER, 2010). A partir desse cenário, o PAA veio a destacar ainda mais o grande potencial que o PNAE tinha como um concretizar das políticas de segurança alimentar e nutricional (SAN) vinculando consumo e produção (TRICHES; SCHNEIDER, 2010).

Junto às feiras livres, cabe dizer que esses mercados são tratados por Wilkinson (2008) como alternativos para a agricultura familiar. Por meio da criação e do incremento de circuitos locais de produção-consumo de alimentos, estabelecem-se como um contraponto aos tradicionais processos impostos nos mercados hegemônicos, inclusive à figura onipresente do atravessador e/ou intermediário (BEZERRA; SCHNEIDER, 2012).

Entretanto, mesmo com esses mercados alternativos, ainda é válida a necessidade do aprofundamento das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no apoio aos processos de organização e à construção de mercados. Ou seja, para o desenrolar de um contexto de menor dependência e vulnerabilidade dos agricultores familiares em relação aos canais de comercialização, cuja maior parte é dominada e oligopolizada pelas grandes cadeias do setor agroalimentar, a referida categoria social necessita não apenas de mais, mas de melhores mercados (SCHNEIDER; CASSOL, 2014).

Especificamente quanto ao PAA, é importante dizer que seu desenvolvimento serviu de "laboratório" (TRICHES; SCHNEIDER, 2010), como referência para a formulação da medida provisória nº 455, de 28 de janeiro de 2009, a qual deu base para a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009; um marco na busca pela integração entre diferentes instituições (o Estado, as escolas e a agricultura familiar), a promoção da segurança alimentar e nutricional, de mercados institucionais diretos e de agriculturas mais justas social e ambientalmente (TRICHES, 2015). Isso, no âmbito do PNAE, uma política pública que ao longo do tempo foi ganhando instrumentos que (pelo menos em tese) fazem jus à sua importância na história brasileira. Justamente sobre esse Programa, em mais detalhes, é que versará a próxima seção deste capítulo.

1.2 Alimentação escolar como uma política pública que engloba a agricultura familiar

Maluf (2015) destaca dois processos de construção social e conceitual da história brasileira que influenciaram muito no que veio a se tornar o PNAE nos dias atuais. O primeiro deles, ocorrido na segunda metade dos anos 1980, quando da redemocratização do País, refere-se à construção social da ideia de SAN. O segundo, descrito na seção anterior deste projeto, com seu apogeu em meados da década de 1990, atribui-se à construção conceitual e político-institucional da categoria agricultura familiar. Na década seguinte, entretanto, segundo Grisa e Schneider (2015) o cenário de elaboração de políticas públicas para o desenvolvimento do rural brasileiro é mais complexo e multifacetado, permeado por dilemas e desafios que marcaram sua formação econômica e social, envolvidos no desenrolar da modernização da agricultura.

Para esses autores, ao mesmo tempo em que vivíamos tempos de pujança da economia do agronegócio²⁹, embebidos fortemente em narrativas liberalizantes, nos defrontamos com a retomada de uma maior intervenção do Estado, com a vinda à tona de nossas muitas diversidades do meio rural (sociais, culturais e econômicas), exigindo o reconhecimento político e institucional de categorias antes invisibilizadas. Nessa década

agropecuária (SCHNEIDER, 2013).

40

²⁹ Neste trabalho entendemos agronegócio por meio de uma visão ampla como sendo "(...) o conjunto de práticas tecnologicamente modernas de gestão e organização, integração comercial, geralmente capitaneadas por empresas e organizações privadas, como as formas de propriedade fundiária de grandes extensões (que outrora eram chamados de "latifúndios"), as empresas fornecedoras de insumos e sementes tudo o enfim, etc.; que de um modo ou outro está associado à produção capitalista de mercadorias na

crescem os espaços de participação social na sociedade brasileira, mas com eles novos desafios surgem para a gestão pública, envolvendo diferentes atores, ideias e interesses; e exigindo o desenvolvimento de processos multidimensionais (ambientais, sociais, econômicos e culturais) (GRISA; SCHNEIDER, 2015).

Na visão de Maluf (2015), mesmo diante de tantos dilemas e desafios, e ainda sob efeitos de ações neoliberalistas prevalecentes, a partir dos anos 2000 o Estado (re)assume um papel mais ativo, o qual explicitou-se em ações e políticas públicas direcionadas a muitos setores antes invizibilizados. Como políticas, o autor destaca aquelas dirigidas à promoção da SAN (PAA e PNAE); como setor, justamente a agricultura familiar. No que diz respeito a essa categoria, assim como ocorreu no passado com outras políticas públicas a ela direcionadas, os avanços na democracia brasileira foram de suma importância para que esses direcionamentos acontecessem, ainda que os espaços de participação de construção das mesmas possam ter sido insuficientes (MALUF, 2015).

Ao contrário do PAA, que é uma política relativamente recente (2003), o PNAE já existe há mais de sessenta anos. A princípio foi instituído em 1954 e alocado no Ministério da Saúde, todavia, em 1955, formalizou-se por meio do decreto nº 37.106 sendo realocado no Ministério da Educação e Cultura. Na atualidade tem sua coordenação centrada no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), uma autarquia cujo vínculo se estabelece ao Ministério que lhe cabe. Como objetivos principais, além de almejar a redução da desnutrição escolar, busca melhorar os hábitos alimentares dos estudantes (SANTOS, 2009; TURPIN, 2009).

Triches (2015) destaca fatos a respeito do PNAE que o colocam como um marco no âmbito das políticas públicas alimentares. Além de sua longa e ininterrupta história, destaca a abrangência de seu público atendido, seus progressos e aperfeiçoamentos, assim como as interfaces e a intersetorialidade de seus objetivos. A autora também discorre sobre alguns de seus potenciais que antes de 2009 ainda não estavam institucionalizados. Dentre eles, o principal se referia à viabilização de um novo mercado no âmbito do PNAE, definido por "novas" instituições, diferentes das convencionais.

No que concerne essas instituições convencionais, Triches (2015) as entende como aquelas cujas compras públicas estruturam-se de acordo com a Lei de Licitações e o seu ideário de competitividade: menor preço e racionalidade burocrática. Assim sendo, o PNAE comprava (e ainda compra, em parte) segundo a lógica dos mercados autorregulados integrantes das cadeias longas de abastecimento. Além disso, sequer

problematizava quais gêneros alimentícios eram adquiridos e de quem, ou quem se beneficiava com a realização dessas compras. Em paralelo, pouca importância dava-se à qualidade dos alimentos e aos efeitos do seu consumo na saúde de quem os consumia.

Nessa perspectiva de problematização de suas aquisições é que o PNAE passa a ser visto como um potencial instrumento de intervenção estatal nas instituições definidoras do mercado da alimentação escolar. Por meio do uso de seu poder, segundo Triches (2015), o Estado investe em busca de reintegrar "a cadeia de abastecimento alimentar, na tentativa de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos, coadunando-se com o que a literatura tem definido como *Home Grown School Feeding* (HGSF)" (p. 184). Traduzindo para o português: aquisição para a alimentação escolar de produtos do local, da região, do estado ou do país.

A partir da premissa de que a insegurança alimentar e a pobreza têm muito a ver com um contexto de frágil desenvolvimento de mercados agrícolas locais e limitados resultados nutricionais e educacionais, a proposta pensada à época concebeu que o PNAE se tornasse um importante instrumento do Estado. Tanto no processo de aquisição local de gêneros alimentícios advindos de preferência da agricultura familiar, quanto no oferecimento de melhor qualidade nutricional, ambiental e cultural aos estudantes. Portanto, vislumbrou-se um cenário no qual o Estado, por meio da readequação de uma de suas políticas públicas mais antigas na área da segurança alimentar, almejasse a possibilidade em beneficiar a dois de seus importantes grupos sociais — estudantes de escolas públicas e agricultores familiares (TRICHES, 2015).

Caso essas mudanças acontecessem, Triches (2015) previa que do lado dos agricultores familiares seriam viabilizadas novas relações de mercado, maior equidade no meio rural, além de renda que garantisse a própria segurança alimentar desses atores. Do lado do consumo, além da possibilidade de aquisição de alimentos mais naturais, sazonais, tradicionais e ecológicos, haveria a promoção da qualidade alimentar e de saúde pública. Isto é, o Estado teria a condição de intervir em processos de educação alimentar no sentido de valorização de alimentos locais, contrapondo-se à cultura do consumo de alimentos industrializados.

Nessa construção, a principal mudança ocorrida foi a promulgação da Lei nº 11.947/2009, e da resolução nº 38/2009 (revista pela resolução nº 26/2013), as quais alteram os princípios e regulamentos das aquisições públicas do PNAE (TRICHES, 2015). Peixinho (2010) defende que a referida Lei contribuiu para o avanço do Programa,

sobretudo por tê-lo estendido a toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos, e, como já elucidado, estabelecido que no mínimo 30% dos repasses do FNDE fossem destinados para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar.

Até 2009, todas as compras públicas realizadas pelo PNAE submetiam-se exclusivamente à Lei n°. 8.666 de julho de 1993, a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (TRICHES, 2015). Também conhecida como a Lei de Licitações, com o intuito de minimizar comportamentos oportunistas, essa lei compõese de alto grau de burocratização, o que historicamente representou uma forte restrição à autonomia de diferentes entes federativos intencionados a realizar compras diretas de agricultores familiares (SCHMITT, 2005; TRICHES, 2015).

Triches e Schneider (2012), no trabalho intitulado como "Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar", entrevistaram atores sociais que participaram das primeiras experiências nacionais de compra direta de alimentos da alimentação escolar a partir de agricultores familiares, mas a nível de município e antes mesmo da criação da Lei nº 11.947/2009. "(...) 'produz-se aqui, mas não se pode consumir aqui na alimentação escolar'. (...) 'Pra que comprar de fora se nós temos o produto aqui?' ou 'Pra que levar para o Ceasa e depois trazer de volta?'" (p. 79). Essas eram as indagações à época sobre um processo em que os autores referenciaram como uma "economia do absurdo".

Nesse contexto e no que concerne às compras públicas, passou-se a problematizar o que de fato seria um "processo lícito". Sob duas perspectivas diferentes, questionou-se a própria Lei de Licitações e suas prováveis contradições, uma de moralidade (ligada à ética) e outra de finalidade (relacionada ao bem comum da comunidade). Ou seja, "Se, por um lado, a lei buscava a lisura do processo, por outro, desconsiderava a particularidade do agricultor familiar como potencial fornecedor, considerando que ele não possuía documentos para habilitar-se juridicamente ao processo licitatório" (TRICHES; SCHNEIDER, 2012, p. 80).

A saída legal para esse imbróglio remeteu-se ao texto do parágrafo 1º do próprio artigo 14 da Lei 11.947/2009, o qual estabelece as compras mínimas de 30% do orçamento da alimentação escolar diretamente da agricultura familiar. As aquisições realizadas da agricultura familiar, por outro lado, são dispensadas de procedimento licitatório. Todavia, para que tal dispensa aconteça, os preços negociados devem ser

compatíveis com os vigentes no mercado local e os alimentos devem atender a exigências de qualidade que são estabelecidas por normas da matéria (BRASIL, 2009).

Essa importante mudança, por conseguinte, possibilitou a aquisição de gêneros alimentícios de forma direta da agricultura familiar, podendo, por isso, ser considerada muito relevante dentro do contexto de estabelecimento do mercado institucional destinado à alimentação escolar. Assim como o PAA ligou os produtores dos alimentos (agricultores familiares) a consumidores específicos (grupos sociais em situação de risco), promovendo a estruturação de novos circuitos de abastecimento agroalimentar; concebemos que o PNAE, pós Lei nº 11.947/2009, também o fez, mas em seu caso e dentre outras diferenças importantes, os consumidores de alimentos da agricultura familiar passaram a ser o público escolar.

A partir desse arranjo, Maluf (2009) destaca a possibilidade de criação de "(...) um elo institucional entre a escola, a atividade de ensino e a agricultura de base familiar, mediado pelos alimentos (os bens alimentares) e pela alimentação (o modo como nos apropriamos desses bens)" (p. 3). Para isso, o Programa passa a envolver além dos agricultores familiares e os estudantes de escolas públicas, um conjunto de diferentes instituições e seus atores sociais, como prefeituras, gestores públicos, secretarias de educação (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015), secretarias de agricultura, órgãos públicos de assistência técnica e extensão rural (ATER), Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), sindicatos (ABREU, 2014), dentre outros.

Diante dessa inédita criação de um mercado institucional em todo o País, o Programa, portanto, estabeleceu-se como um grande desafio no que concerne à legitimação da agricultura familiar no abastecimento de alimentos. Cabe dizer ainda que a necessidade de envolvimento de diferentes e muitos atores sociais ao longo de toda a sua execução contribui para um incremento em sua condição desafiadora.

Ao avançarmos na análise sobre esse processo de reformulação do PNAE e sua notável diversidade pode ser feito quando voltamos exclusivamente para a agricultura familiar, a qual corresponde a apenas um dos grupos sociais envolvidos no Programa. Para a participação no PNAE, os agricultores devem se enquadrar legalmente dentro dessa categoria, quer seja, devem formalmente possuir a Declaração de Aptidão ao Pronaf

(DAP)³⁰. Todavia, tanto a referida categoria, quanto o próprio documento em questão não são capazes de delimitar um grupo homogêneo. Pelo contrário, a agricultura familiar brasileira tem importantes diversidades. Ela diferencia-se em si mesma.

Independentemente de seu grau de homogeneidade, em muitos municípios brasileiros, a agricultura familiar acaba por ter sua relevância e sua diversidade de formas sociais ofuscadas pelos processos³¹ encabeçados pela agricultura patronal (SCHNEIDER, 2010). Em decorrência disso, juntam-se debilidades relacionadas a mercados próprios aos agricultores familiares. Sem uma análise mais aprofundada, supomos que esse pode ser o caso em Patos de Minas. Conforme alerta Triches (2015), mercados podem constituir-se como espaços de expressão de importantes pressões e, inclusive, mudanças sociais; todavia não sem se depararem com certas resistências das instituições dominantes. Imaginamos que o caso do PNAE pós Lei nº 11.947/2009, não foge a tal argumento.

Com base em várias pesquisas realizadas sobre o PNAE (TRICHES; SCHNEIDER, 2012; CORA; BELIK, 2012; BACCARIN et al., 2011; SARAIVA et al., 2013; TRICHES; GRISA, 2014; BEVILAQUA; TRICHES, 2014; BEZERRA et al., 2013; SOARES et al., 2013), Triches (2015) reúne uma lista de dificuldades por parte dos agricultores familiares relativas ao acesso e à permanência no referido Programa. De natureza operacional, estrutural e política, aparecem pontos ligados à organização dos agricultores, a dificuldades logísticas, aos preços praticados, questões de formações insuficientes dos atores envolvidos, falta de documentação dos agricultores, desconfiança dos mesmos em relação ao poder público, informalidade dos empreendimentos, inadequação de estruturas nas escolas, escassez de articulação e de diálogo entre o conjunto de atores sociais envolvidos, além de conflitos políticos.

Apesar de todas essas limitações, aos olhos de Triches (2015), um passo muito importante foi dado a partir da Lei nº 11.947/2009 com destaque para os novos instrumentos trazidos consigo, sobretudo no que diz respeito à obrigatoriedade de inclusão da agricultura familiar como fornecedora da alimentação escolar. Dito isso, não

-

³⁰ Trata-se do documento que legalmente comprova a condição de agricultores como familiares.

³¹ De caráter social, econômico e especialmente político, esses processos foram fortemente inspirados no modelo norte-americano e ganharam maior destaque no Brasil a partir da década de 1980, dentre eles, Schneider (2010) destaca a integração agroindustrial (correspondente à organização do setor agrícola em cadeias de produção e sua crescente integração com indústrias à jusante e à montante), "(...) a crise do modelo de crédito agrícola estatal, ao crescimento do setor privado no aporte de recursos financeiros (compra antecipada, financiamento pela agroindústria etc.) e ao surgimento de novos grupos de interesse e de organizações políticas (...) que passaram a defender esse modelo de produção" (p.108).

são poucas as experiências que apontam para benefícios aos estudantes, agricultores e ao meio ambiente. Benefícios, inclusive, antes não considerados como fatores importantes nas aquisições públicas.

Obviamente que muitos desses benefícios não são os mesmos em todos os locais onde a referida Lei foi implementada, afinal de contas, apesar de elaborada em âmbito nacional, o PNAE é, assim como uma enormidade de outras políticas públicas, implementado localmente (FREITAS, 2017). Dessa forma, concordamos com o autor ao afirmar que as importantes diferenças existentes em resultados e em formatos de políticas públicas são consequência dos variados elementos e realidades sob as quais incidem.

Dito isso, dentro do tradicional ciclo das políticas públicas, ou até ousando nos distanciarmos um tanto quanto dele, destacamos a importância do estudo da etapa de implementação. Concordando com Freitas (2017), argumentamos que a aquisição de alimentos da agricultura familiar para as escolas públicas trata-se de uma dinâmica ainda muito recente, o que faz de sua implementação um universo caro a novas pesquisas. Justamente sobre esse processo, no contexto das compras institucionais no PNAE municipal em Patos de Minas, é que almejamos tecer algumas análises em nosso próximo capítulo. Antes, no entanto, buscamos mais suportes teóricos e, por isso, continuaremos a apresentar nossas opções teóricas.

1.3 O processo de implementação das políticas públicas e o PNAE

Os estudos na área de políticas públicas no Brasil estão em crescimento, processo esse que se relaciona a importantes e recentes mudanças na sociedade brasileira (ARRETCHE, 2003). As intensas inovações e experimentações em programas governamentais (com destaque o PAA) e as muitas oportunidades abertas em diversas políticas setoriais (como o PNAE), além de terem despertado a atenção de estudiosos para aquilo que Arretche (2003) chama de "micro" mecanismos de funcionamento estatal, também externaram importante situação de desconhecimento dos mesmos.

Já na data de seu trabalho, Faria (2003) indicava a existência dentro do universo das políticas públicas de uma "Babel" de abordagens, teorias e vertentes analíticas, as quais, em um contexto mundial cada vez mais estabelecido por interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões que demandam regulação, almejam

dar limpidez à diversificação de processos tanto da formação quanto da gestão e dos estudos das políticas públicas.

Nessa discussão, destacamos a importância de estudos relacionados ao seu processo de implementação. A respeito, em concordância com Freitas (2017), consideramos que a implementação do PNAE se compõe por um complexo enredo de atores sociais tomadores de decisão, inseridos em diversos contextos sociopolíticos. Em consequência, como já refletido aqui, apesar de as regras serem produzidas em nível federal e, portanto, no papel, a lei estabelecer-se de forma homogênea quanto aos acessos a direitos, em seu nível local, na prática, o que se vê é uma importante heterogeneidade de soluções (SILVA; SCHMITT, 2012).

Portanto, assumimos que cada caso de implementação do processo de compras institucionais do PNAE tratar-se-á de forma particular e conforme alguns fatores relevantes, em especial, as regras estabelecidas localmente e o papel assumido por cada um dos atores sociais envolvidos (FREITAS, 2017), além da diversidade variável desses atores. Não discordando, as autoras Lotta e Pavez (2010) esclarecem que apesar de a formulação e o desenho de boa parte das políticas públicas constituírem-se em regras gerais e homogêneas, seus resultados e regras do processo (que virão a ser construídas localmente) não são aplicados da mesma forma.

Além disso, convém salientar que em cada nível administrativo pelo qual determinada política pública passa, ela vai sendo transformada, adaptada e ressignificada pelo seu conjunto de atores envolvidos, constituindo, por conseguinte, variados contextos institucionais de implementação (LOTTA; TAVEZ, 2010). O fato de o PNAE ser um programa federal, cuja implementação se dá nos diversos níveis subnacionais de governo (ABREU, 2014) só vem a corroborar com esses argumentos.

Sobre a implementação das políticas públicas, portanto, corroboramos com Marques (2013) ao refletir, metafórica e comparativamente, que tal processo distancia-se de uma atividade de design, em que o resultado final deve ir perfeitamente de encontro à ideia formulada. Pelo contrário, aproxima-se da noção de um artesanato, em que a política pública deve prezar tanto pela adequação das soluções aos problemas, quanto pelas condições locais em termos de ações e de atores presentes.

A fim de assegurar fundamentos às posições teóricas até agora apresentadas, de evoluirmos no universo teórico das políticas públicas, assim como de adquirir mais argumentos para as discussões sobre a implementação da compra institucional municipal

do PNAE em Patos de Minas, buscaremos apresentar nas próximas duas seções deste capítulo nossas negações e opções acerca da abordagem de análise escolhida, dento do universo teórico das políticas públicas.

1.4 O Ciclo de Políticas Públicas e a Abordagem *Top-Down*

A abordagem sequencial, com seu modelo do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*)³², costuma ser a porta de entrada de estudos no campo de políticas públicas; apesar de seu caráter abstrato, nem sempre correspondendo ao que acontece na prática, o *policy cycle* vem a servir como uma costumeira ferramenta de análise das políticas públicas (LOTTA; PAVEZ, 2010; SECCHI, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013; FREITAS, 2017).

Tal ferramenta é tradicionalmente apresentada em diferentes etapas, aqui elucidadas de forma simplificada, a partir de Lima e D'Ascenzi (2013). A primeira delas corresponde à fase de *formulação*, em que i) são elencados os processos de definição e escolha dos problemas que potencialmente devem sofrer alguma intervenção estatal, ii) produz-se as soluções ou alternativas para/a esses problemas e, por fim, iii) são tomadas as decisões. Em seguida, vem a etapa de *implementação*, referente ao momento em que são executadas, colocadas em prática as decisões adotadas na fase anterior. Por último, vem a etapa de *avaliação*, em que são feitas indagações quanto ao impacto da política pública que foi formulada e implementada.

A etapa de implementação do *policy cycle*, quando este é problematizado no âmbito da abordagem sequencial, corresponde "à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas" (SILVA; MELO, 2000, p. 4). Assim sendo, pode-se dizer que enquanto a formulação fundamenta-se em uma lógica da atividade política, a implementação se restringe, única e exclusivamente, em uma esfera administrativa (LOTA; PAVEZ, 2008; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

De acordo com Silva e Melo (2000), essa visão clássica ou tradicional do *policy cycle* não o considera, portanto, como um processo. Pelo contrário, ao desconsiderar aspectos da etapa de implementação e seus efeitos retro alimentadores sobre a formulação da política pública, tal etapa é compreendida como "um jogo de uma só rodada", em que

-

³² Lima e D'Ascenzi (2013) consideram abordagem sequencial e ciclo de políticas públicas como sinônimos.

a ação governamental, por meio de suas políticas públicas, implementa-se em um processo de cima para baixo (SILVA; MELO, 2000; FREITAS, 2017). Portanto, eis que se configura a visão ou a abordagem conhecida como *top-down*.

Nela, a implementação não passa de uma consequência da formulação. O foco, portanto, encontra-se nesta última. Os estudos analíticos preocupam-se essencialmente com as normas estruturantes da política pública e suas lacunas, as quais são entendidas como alterações na política quando de sua execução. Os formuladores são considerados os protagonistas no contexto do *policy cycle*, aqueles que devem manter o controle sobre aspectos deficitários e ser responsáveis por pensar sobre os possíveis "problemas" e também por evitá-los, com base na elaboração das normas e na tomada de decisões no momento da formulação; aos implementadores, no entanto, cabe a menor margem de manobra possível (LIMA; D'D'ASCENZI, 2013; ABREU, 2014). Em mais detalhes:

Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam a permitir a difusão do plano e minimizar a discrição³³, considerada uma distorção da autoridade governamental. Às falhas de comunicação comumente é atribuído o fracasso do processo de implementação, sempre julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos. (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 103, **nota de rodapé nossa**)

Aos estudiosos dessa abordagem preocupam os elementos que podem comprometer a implementação das normas e objetivos formulados, os quais são o parâmetro principal de sucesso de determinada política pública (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Apesar de a abordagem sequencial e seu modelo *top-down* terem lugar dentro do universo de estudos sobre políticas públicas, continuamos a concordar com os argumentos de Lima e D'Ascenzi (2013) quando negam sua capacidade em oferecer variáveis explicativas para os fenômenos; por isso, sua maior utilidade restringe-se em se estabelecer como uma ferramenta de recorte do objeto de análise.

Para Silva e Melo (2000), a visão hierárquica da burocracia pública como *top-down* é "francamente idealizada" (p. 8), ancorando-se em condições "perfeitas" de informação, de coordenação, de controle, de regras e de hierarquia; todas elas inseridas num cenário de recursos ilimitados, de objetivos claros, linhas únicas de comando, de

³³ Neste trabalho a "discrição" é entendida como um mecanismo adaptativo, ocorrente por meio da ação dos atores, da implantação de suas estratégias, da gestão de seus conflitos e dos processos de aprendizagem quando defrontados, no âmbito da implementação de políticas públicas, com problemas que requerem determinadas habilidades (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Tal conceito será melhor esclarecido na próxima seção deste capítulo, em que abordaremos a implementação como um processo.

legitimidade política e de consenso quanto à política formulada. Em suma e de maneira simplificada, concebem que a abordagem *top-down* centra-se majoritariamente "na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes implementadores para que os objetivos da política sejam atingidos" (p. 8).

Na prática, todavia, quando se tem uma situação muito diferente daquela idealizada pelo *policy cycle*, o que se vê é "(...) a troca, a negociação e barganha, o dissenso e a contradição quanto aos objetivos (...)" e, no lugar de "(...) controle, autoridade e legitimidade verifica-se ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa" (SILVA; MELO, 2000, p. 9). Dito de outro modo, os resultados das políticas públicas e de planos inovadores são imprevisíveis (BERMAN, 1978; MAZMANIAN; SABATIER, 1983 citados por LIMA; D'ASCENZI, 2013)³⁴.

Lotta e Pavez (2010) alertam para o fato de esses modelos tradicionalmente usados na análise de políticas públicas darem muito pouca atenção aos efeitos do processo de implementação, em especial àqueles relacionados aos diversos níveis administrativos e ao contexto local. Portanto, segundo as autoras, ainda persiste uma lacuna teórica sobre estudos empíricos focados no papel do processo de implementação e das práticas das diversas burocracias envolvidas nos resultados alcançados.

A partir dessa lacuna é que encaminhamos nossa discussão em direção a um segundo modelo analítico das políticas públicas, o *bottom-up*, no qual o contexto de implementação tem relativa significância e onde a preocupação é se as ações são (re)construídas de baixo para cima (FREITAS, 2017). Em adianto, afirmamos que a abordagem *bottom-up*, dentre suas principais premissas, dá ênfase aos "(...) incentivos que induzem os agentes implementadores a aderir normativa e operacionalmente aos objetivos da política" (SILVA; MELO, 2000, p. 8). Justamente sobre essa abordagem e o foco na implementação é que trataremos a próxima seção deste capítulo.

³⁴ Sobre tal imprevisibilidade, conforme interpretação de Lima e D'Ascenzi (2013) do trabalho de Pressman e Wildavsky (1984), "deve-se às seguintes características do processo de implementação: em primeiro lugar, há uma multiplicidade de atores de diferentes tipos de organizações com interesses diversos, que são agregados para operar a política. Tais atores interagem em uma trajetória de pontos de decisão nos quais suas perspectivas se expressam. Em segundo lugar, os atores mudam com o passar do tempo. Isso faz que a interação também mude, pois mudam as perspectivas e a percepção que um ator tem do outro. Essa mudança de atores insere pontos de descontinuidade e de necessidade de novas e mais negociações" (p. 103).

1.5 A Abordagem *Bottom-up* e o enfoque na implementação

Em acordo com a abordagem *bottom-up*, rejeitamos a ideia de que a implementação da política pública seja uma etapa que se restringe meramente em seguir a formulação (FREITAS, 2017). Dessa forma, em acordo com Silva e Melo (2000), acreditamos que a avaliação (assim como o estudo) das políticas públicas deve direcionar-se privilegiadamente para a implementação, a qual deixa de ser analisada de forma simplista e passa a ser entendida como um processo cheio de vicissitudes (como conflitos entre órgãos e instituições, brechas e ambiguidades da legislação, omissões de normas), as quais devem ser incorporadas na análise.

Segundo Lima e D'Ascenzi (2014), até pouco tempo atrás, aceitávamos sem grandes questionamentos que muitas das políticas públicas tinham sérios problemas em razão principal de seus desenhos. Entretanto, os mesmos autores alertam que até mesmo em casos cujo desenho da política era considerado de qualidade, em que não havia falta de recursos e nem de apoios políticos e sociais, muitos dos resultados esperados não eram alcançados (D'ASCENZI; LIMA, 2011). De averiguações dessa estirpe que surge um debate relevante em torno da implementação, a qual passou a ser considerada como um momento da política pública possuidor de estrutura e dinâmicas próprias, exigindo análises específicas (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

Dessa forma, entendemos que i) a implementação se trata de um processo, que é autônomo, em que decisões muito importantes são tomadas e não só "implementadas"; ii) o *policy cycle*, para além de algo fechado e hierárquico, deve ser concebido como um campo estratégico, em que se observa uma relativa indistinção entre formuladores, implementadores, assim como a população envolvida; e iii) a política pública como uma engenharia social, em consonância com a noção de que a implementação é como um aprendizado (SILVA; MELO, 2000), diferente a depender de cada contexto.

De forma transversal à autonomia do processo de implementação, Freitas (2017) defende a existência de uma "(...) série de fatores e condições específicas que influenciam as ações e as decisões tomadas pelos agentes de implementação" (p. 24). Como premissa de estudos relacionados a esse processo, o autor destaca a importância em se compreender o contexto em que ele acontece, com especial atenção para os fatores que sobre ela incidem e a determinam; em suma, "As dinâmicas sociais de implementação são, então, resultados desses padrões de interação, dos conflitos, acordos e negociações" (p. 24).

Especificamente sobre os padrões de interação, Lotta (2010) defende o entendimento do processo de implementação como interação, muito para além de conferir atenção somente às burocracias, mas às relações/interações construídas entre atores e o contexto onde estão inseridos. Com base na figura 2, portanto, é que concordamos com Freitas (2017), ao defender que são "diversos elementos que a pesquisa precisa levar em consideração: o contexto, a política, os atores e suas interações" (p. 24).

Sob a perspectiva dos atores, Arretche (2001) reafirma a capacidade que os implementadores têm de tomar decisões, a qual embasa-se, sobretudo, nas diversas perspectivas do contexto que se encontram inseridos, como econômicas, políticas e institucionais. Mas, muito ao contrário do que a abordagem *top-down* defende, sob o viés *bottom-up*, os atores sociais públicos não devem ser os únicos a agir publicamente, sobretudo em políticas públicas constituídas por uma multiplicidade deles (ABREU, 2014). Portanto, também para o caso do PNAE, na análise de suas dinâmicas, indiscutivelmente, a participação, o entendimento e os interesses de seus diferentes atores implementadores (que não somente aqueles estatais, mas incluindo-se por exemplo os agricultores familiares), merecem atenção.

Figura 2 – Elementos em interação na implementação de políticas públicas³⁵.



³⁵ Sinteticamente, entendemos por *policy* como sendo o conjunto de diretrizes ou orientações para a ação (SECCHI, 2010).

Silva e Melo (2000), ao reconhecerem as muitas limitações que planos ou programas das mais diversas políticas públicas apresentam, sobretudo no que envolve cursos de ação e decisões que os agentes devem seguir ou tomar, defendem, nessa situação, a criação de um amplo e importante espaço de ação do comportamento discricionário dos agentes implementadores. Eis aí, portanto, onde podem surgir os chamados "burocratas a nível de rua".

Em seu estudo sobre a implementação do PNAE em municípios de pequeno porte, Abreu (2014), mais direcionada para o viés *bottom-up*, utiliza diferentes abordagens. Em uma delas, em que a política pública é entendida como um processo, a preocupação principal é superar a ideia de separação entre formulação e implementação e, portanto, vai de encontro às opções feitas neste trabalho. Justamente nessa abordagem, inclusive, é que tem destaque a análise sobre os "burocratas a nível de rua" ("*street level bureaucrats*"), cujo desenvolvimento é atribuído a Michael Lipsky (1980).

Para Lotta e Pavez (2008), aos "burocratas a nível de rua" cabe a menor unidade do sistema de implementação, uma vez que se tratam dos profissionais da linha de frente. Envolvidos em um contexto de alto grau de discrição e de relativa autonomia, pode-se dizer que suas decisões, as rotinas estabelecidas e os dispositivos criados frente ao desenvolvimento do trabalho que lhes cabe, por si só, "fundem-se" às políticas públicas que implementam (LIPSKY, 1980).

Especificamente, quanto à sua condição de discricionariedade, Lotta (2010) argumenta em torno do quão ela é inevitável e, ao mesmo tempo, o quanto ela pode ser, inclusive, desejável. A justificativa para isso se dá pelo próprio contexto ao qual os burocratas a nível de rua estão inseridos, uma vez que, enquanto implementadores locais, além de conhecerem a realidade a esse nível, já se encontram inseridos nas dinâmicas sociais do lugar, tendo condições interessantes de aproximar a política do contexto local. Portanto, a partir do momento que determinada política pública passa a ser executa localmente, ela vai se transformando (FREITAS, 2017).

Dito isso, inferimos que os "burocratas a nível de rua" podem ser variáveis importantes, em menor ou maior grau, para o sucesso ou o fracasso da política em implementação, muito disso, como já dito, graças ao grande espaço de discrição onde se encontram (SILVA; MELO, 2000). Apesar de certas críticas em relação à autonomia

desses atores³⁶, aos olhos de Lotta e Pavez (2008), eles têm "(...) condições de construir políticas mais adaptáveis às realidades locais, que, por sua vez, transformam as fronteiras do Estado em algo mais permeável" (p. 111), contribuindo para o "(...) aumento ou diminuição da inclusão social, mudança das relações entre Estado e sociedade, e políticas públicas mais ou menos permeadas das características locais" (p. 111).

Depois da reflexão feita a respeito da agricultura familiar brasileira, incluindo sua trajetória de afirmação enquanto categoria sociopolítica, buscamos relacioná-la ao universo das políticas públicas, em especial ao PNAE. Nesse universo, nesta seção partimos para a apresentação de nossas posições analíticas, deixando-nos, propositalmente, influenciar pelo entendimento de sua implementação como um processo essencialmente ocorrido a nível local. Dando prosseguimento, no próximo capítulo, buscamos dialogar com a realidade empírica deste estudo. De imediato, entretanto, na seção seguinte apresentamos os pontos normativos mais importantes que foram formulados com vistas à operacionalização do PNAE enquanto mercado institucional.

1.6 As normas para a operacionalização de compras institucionais do PNAE

Desde a criação do mercado institucional do PNAE por meio da Lei ° 11.947/2009, outros dispositivos legislativos³⁷ foram sendo elaborados a fim de especificar determinadas questões assim como de transformar algumas outras³⁸. Afinal, à medida que o programa foi tendo sua (re)implementação realizada nos muitos municípios brasileiros, sob um viés *bottom-up* de análise da política, pode-se considerar que foram surgindo em

³⁶ Muitas delas, imaginamos, ligadas a desenvolvimento de práticas pouco interessantes ao que é público, dentre elas, as de caráter clientelista.

³⁷ Para a compreensão das principais normas quanto à implementação do mercado institucional do PNAE, dentre os muitos documentos legais, destacamos os seguintes: as Resoluções do FNDE nº 38 de 16 de julho de 2009; nº 26, de 17 de junho de 2013; nº 04, de 02 de abril de 2015 e o Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015.

³⁸ Dentre as transformações legais sofridas pelo mercado institucional do PNAE, desde o seu surgimento (2009), destacamos duas que foram mais evidentes sob o ponto de vista econômico e organizacional. A primeira diz respeito ao limite de venda de cada família, incialmente de R\$ 9.000 (nove mil reais)/DAP/ano e, atualmente, de R\$ 20.000 (vinte mil reais)/DAP/ano/entidade (BRASIL, 2012). A segunda, em relação à necessidade de formalização do grupo de agricultores familiares para o acesso ao mercado. Nos primeiros anos pós 2009, as Entidades Executoras (*termo a ser explicado mais à frente*) deveriam comprar diretamente de grupos formais para valores acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais)/ano (BRASIL, 2009a); a partir de 2013, nos casos onde o valor total de repasse do FNDE para execução do PNAE seja superior a R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) por ano, a entidade executora, desde que previsto na chamada pública, poderá optar por aceitar propostas apenas de organizações com DAP Jurídica (BRASIL, 2013).

sua estrutura novas dinâmicas, demandas e limitações, algumas delas podendo resultar em alterações em seus marcos regulatórios.

Além dos documentos legislativos e muito com base neles, o MDA e o FNDE confeccionaram cartilhas, cujo intuito, imaginamos, foi de facilitar o entendimento a respeito das orientações legais a serem implementadas. Nesta seção, portanto, principalmente a partir da análise e interpretação de conteúdos pertencentes a esses dois grupos de documentos, intentamos apresentar, sinteticamente, os aspectos normativos mais importantes apontados pelo Estado e seus respectivos órgãos no tocante à colocação em prática das compras institucionais do PNAE.

Talvez neste ponto seja redundante dizer, mas em muitos de seus documentos, o Governo Federal resume sua intenção principal/geral com a reformulação do PNAE, a partir de 2009, como sendo a de incorporar "(...) elementos relacionados à produção, acesso e consumo, com o objetivo de, simultaneamente, oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica do Brasil e estimular a agricultura familiar nacional" (FNDE, 2016, p. 4).

Para o oferecimento dos alimentos aos estudantes, as responsáveis pela compra são as chamadas Entidades Executoras (EEx), que correspondem às instituições da rede pública de ensino federal, estadual e municipal recebedoras de recursos diretos do FNDE, visando à execução do PNAE. De acordo com as escalas governamentais, as instituições compõem-se de escolas federais, secretarias estaduais de educação e prefeituras.

Por outro lado, quem vende são as famílias de agricultores familiares, seja de forma individualizada e/ou por meio de suas organizações sociais. Importante dizer que, independentemente de qual forma seja, ambas devem possuir a DAP, seja a DAP física, para o caso da venda individualizada ou por meio de grupos informais³⁹, seja a DAP jurídica⁴⁰, para os casos de organizações formais (associações ou cooperativas).

Até que todo o processo da compra/venda diretas se efetive, é necessária a execução de dez passos (FNDE, 2016). O primeiro deles é a realização de orçamento do

3

³⁹ Grupos informais são grupos de agricultores familiares detentores de DAP física, articulados em um grupo não formalizado para apresentar o projeto de venda do PNAE (FNDE, 2016).

⁴⁰ A DAP jurídica trata-se de um documento que identifica as formas associativas dos agricultores familiares, organizadas em pessoas jurídicas devidamente formalizadas. Ela contém a relação completa de cada associado da cooperativa ou associação a ela vinculados, com seus respectivos números de DAP física (FNDE, 2016). As DAP's jurídicas, assim como as DAP's físicas, podem ser consultadas, por município ou CNPJ ou CPF, no endereço eletrônico < http://dap.mda.gov.br/>.

montante a ser repassado pelo FNDE. Cabe à EEx, antes do início do período letivo, identificar o valor do repasse a ser realizado (com base no censo escolar do ano anterior) e definir o percentual de compra da agricultura familiar a ser efetuado no ano corrente, não menos que 30% (conforme artigo 14 da Lei nº 11.947/2009).

Realizado o orçamento, deve ser feito o mapeamento dos produtos que a agricultura familiar local ou regional é capaz de fornecer ao cardápio da alimentação escolar. Cabe à EEx o cumprimento desse passo, mas é recomendado que seja feito em articulação com parceiros que também estejam envolvidos no PNAE. Do lado da EEx, destacam-se as Secretarias de Educação e de Agricultura, como parceiros, as representações da agricultura familiar, além de outros segmentos que possam trabalhar com a interlocução entre ambas, dentre elas, comumente as entidades locais de ATER. Neste ponto, o FNDE destaca o papel fundamental da participação do(a) nutricionista, que é responsável, dentre outras funções, pela construção do cardápio escolar, feita com base no referido mapeamento e que corresponde ao passo seguinte a ser desenvolvido.

Cardápio elaborado, a EEx, podendo agregar alguns parceiros também nessa ação, deve fazer a pesquisa dos preços dos produtos a serem comprados da agricultura familiar⁴¹, preços esses que devem incorporar todos os insumos necessários ao fornecimento do produto (embalagens, fretes, dentre outros) e serem publicados antes da compra, justamente no edital da chamada pública, a qual vem em seguida.

A chamada pública do PNAE trata-se de um procedimento administrativo específico para a seleção de proposta para a aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar. Portanto, quando comparada com o processo de licitação, tem maior possibilidade de atendimento às especificidades de tal categoria. O FNDE (2015) a entende como um instrumento "que permite a veiculação de diretrizes governamentais importantes, relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao apoio à inclusão social e produtiva local e à promoção da segurança alimentar e nutricional" (p. 14)⁴².

Depois de publicado e, portanto, aberto o processo de chamada pública, cabe aos agricultores familiares (ou às suas organizações) a elaboração dos projetos de venda.

-

⁴¹ Como parceiros na pesquisa dos preços, são citados o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), entidades de ATER, organizações da agricultura familiar, universidades, secretarias de agricultura, dentre outros (FNDE, 2016).

⁴² Importante dizer que os valores da chamada pública do PNAE devem respeitar o limite mínimo de 30% do total repassado à alimentação escolar pelo FNDE, todavia, nada impede que a EEx os amplie até a sua totalidade.

Estes, além de formalizar o interesse dos referidos atores em vender alimentos para a alimentação escolar, servem à apresentação de detalhes quanto ao fornecimento dos gêneros alimentícios, quem entrega, qual variedade, qual a quantidade e em quais datas. Para grupos formais, ou seja, aqueles que têm DAP jurídica, o projeto resultará no firmamento de contratos da EEx com a associação ou cooperativa. Nos casos em que a participação das famílias se dê por meio de suas DAP's físicas, os contratos são formalizados de forma individualiza.

Os projetos de venda e outros documentos que devem acompanha-los⁴³ são submetidos à chamada pública e então conferidos e selecionados pela EEx. A seleção baseia-se em alguns critérios. Em ordem de prioridade: projetos da agricultura familiar local; assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (sem prioridade entre estes); fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos⁴⁴; grupos formais sobre os grupos informais e estes sobre os fornecedores individuais.

Selecionados os projetos, caso na chamada pública tenha sido prevista a apresentação de amostras dos produtos a serem adquiridos, a EEx deverá avaliar a sua qualidade segundo especificações legais da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e suas instâncias em âmbito estadual, regional e municipal e/ou do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).

No penúltimo passo do processo, a EEx e os fornecedores celebram o contrato de compra⁴⁵. No último passo, começam a ser realizadas a entrega dos produtos, os termos de recebimento são confeccionados e assinados e os pagamentos aos agricultores efetivados. Ou seja, é nesse momento que o processo de compra e venda se materializa.

Apresentados aspectos da normatização do processo de aquisição de alimentos do PNAE a partir da agricultura familiar, no capítulo dois partimos à análise da situação

⁴³ A lista específica desses documentos pode ser encontrada na cartilha do PNAE (2015) intitulada como "Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar – 2ª edição – versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015".

⁴⁴ Para mais detalhes sobre esses tipos de alimentos, vide a Lei nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003.

⁴⁵ Cabe dizer que a celebração do contrato com as entidades ainda perpassa por uma limitação legislativa importante. Salvo em alguns estados brasileiros, na maioria deles, as associações, entidades sem fins econômicos e lucrativos como são, não estão autorizadas a emitir nota fiscal e, portanto, a realizar a comercialização (ao contrário das cooperativas). Portanto, nesses casos, os contratos são celebrados diretamente com cada agricultor familiar, cabendo às associações, no âmbito do PNAE, apenas representar os interesses dos seus associados (FNDE, 2016).

empírica. Adiantamos que nosso objetivo não é descrever a analisar o passo a passo de toda a sua implementação. Nossa proposta é bem menos ousada. Propomos nos ater apenas em alguns de seus pontos, com base nos dados primários adquiridos no trabalho de campo e naquilo que julgamos mais dialógico com as opções teóricas e a revisão bibliográfica realizadas.

2 CAPÍTULO II – O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO MERCADO INSTITUCIONAL DO PNAE MUNICIPAL EM PATOS DE MINAS-MG

Neste capítulo, primeiro resgataremos o contexto do começo do processo de implementação do mercado institucional do PNAE municipal em Patos de Minas. Em continuação, nos dedicaremos a analisar o seu desenvolvimento em consonância com a Associação (já oficialmente constituída) para o atendimento ao PNAE. Nesta empreitada, por uma questão didática, dividimos nossa análise em três momentos — a criação da Associação; os desafios enfrentados; e os avanços nos números, as interações entre os atores e as instituições criadas. Em seguida, descrevemos aspectos que identificamos como importantes quanto à sua dinâmica atual de operacionalização.

2.1 O contexto do começo do mercado institucional e o processo em si em Patos de Minas - MG

Se é que seja possível definir o marco inicial, ou a ação primeira feita em Patos de Minas para a implementação da Lei nº 11.947/2009, nas entrevistas feitas transpareceu que, tanto a nível municipal, quanto a estadual, tal ação relacionou-se a uma capacitação oferecida pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecane) da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). "Eu participei de uma capacitação, feita por um pessoal da Universidade Federal de Ouro Preto (...), se eu não me engano foi em 2009 ou 2010 (...)" (Entrevistado 5)⁴⁶.

Pela busca do histórico da agenda das formações oferecidas pelo Cecane/UFOP, localizamos a realização de uma capacitação em Patos de Minas, ocorrida durante dois dias, em novembro de 2009 (CECANE/UFOP, 2009). Portanto, o Cecane/UFOP foi a instituição que ficou responsável por trabalhar o PNAE no município e região, mas destacamos que em outras regiões brasileiras ele não foi o único. Pelo contrário, em 2006, com base no estabelecimento de parcerias do FNDE com Instituições Federais de Ensino Superior (FNDE, 2017) e da publicação da Portaria Interministerial 1.010/2006 (CECANE-RS, 2017) criou-se vários Cecane's.

4.

⁴⁶ Por meio de um certificado de participação que nos foi compartilhado pela Entrevistada 4, verificamos que o nome oficial desse evento foi "VII Formação para Gestores, Educadores, Conselheiros do CAE e Agricultores Familiares, no Programa Nacional de Alimentação Escolar – CECANE/UFOP". Tal formação se deu nos dias 10 e 11 de novembro de 2009, com carga horária de 20 horas.

Esses centros foram concebidos para se estabelecer como unidades de referência e de apoio técnico e operacional ao desenvolvimento de ações e projetos de interesse e necessidade do PNAE; os fomentos para estrutura e equipe cabem ao FNDE, que, em contrapartida, lhes cobra a execução de trabalhos de extensão, pesquisa e ensino (BRASIL, 2009a; FNDE, 2017). Nesse amplo leque de atividades ligadas aos Cecane's, o FNDE aponta especialmente a realização de capacitações dos atores sociais envolvidos no Programa (FNDE, 2017), dentre eles, profissionais de educação e de saúde, cantineiros, merendeiras, conselheiros de alimentação escolar, outros profissionais interessados (BRASIL, 2006) e membros do CAE.

Dentro desse grupo de outros profissionais, no caso dessa primeira ação desenvolvida pelo Cecane/UFOP em Patos de Minas, confirmamos a participação de todos os quatro servidores públicos que chegamos a entrevistar. Da análise de seus depoimentos, verificamos que, na referida capacitação, o Cecane/UFOP, além de ter sido para três desses quatro⁴⁷ "(...) o primeiro contato [profissional e técnico] que nós tivemos com isso (...)" (Entrevistadas 3 e 4), apresentou detalhes da então nova legislação relativa ao PNAE, no caso, a Lei nº 11.947/2009, publicada apenas cinco meses antes⁴⁸.

Pelo que apuramos, poucos foram os agricultores que participaram da referida capacitação. Entre todos que entrevistamos, nenhum afirmou ter participado ou sequer ficado sabendo desse evento. Tais fatos dialogam com o prosseguimento do processo de implementação do mercado institucional do PNAE em nossa área de estudos, na fala de um das extensionistas (Entrevistada 3):

É... aí [veio] o processo de divulgação (...), nós fizemos alguns encontros com o pessoal [agricultores familiares], aproveitando oportunidades, não foi assim, exclusivo pra isso, não! Aí aproveitamos essas [reuniões]..., as primeiras, divulgando, e depois, é a gente procurou fazer algumas mais pontuais, em relação só a esse assunto.

4

⁴⁷ Para a Nutricionista da Semed, essa capacitação não foi o seu primeiro contato com as mudanças legais no PNAE relacionadas à inserção da agricultura familiar. Segundo a profissional, ela já havia tomado ciência do assunto por meio de seu acesso específico ao portal do FNDE e de sua interpretação da nova lei, na qual contou, inclusive, com o apoio do setor jurídico da Prefeitura.

⁴⁸ Sobre a ação do Cecane/UFOP em Patos de Minas, reconhecemos a importância da coleta de informações diretamente com a instituição e o quanto isso enriqueceria nossa pesquisa. Para além de seu sítio eletrônico (o qual encontra-se sem novas postagens desde novembro de 2016), informamos que após algumas ligações telefônicas, chegamos a trocar e-mails com duas pessoas que nele trabalharam. Uma delas ficou de nos encaminhar alguns materiais, mas mesmo depois de a relembrarmos por duas vezes, isso não foi feito. Lamentamos.

As instituições, por meio de seus servidores que participaram da capacitação realizada pelo Cecane, saíram desta com o objetivo de tentar contribuir para que a nova Lei relacionada ao PNAE fosse implementada no município. Não diferente do que a Lei determina, ficou evidente para esse grupo a necessidade da inserção/participação de uma nova categoria social ao Programa, no caso, a agricultura familiar. Mas, conforme fala da Entrevistada 3, "(...) o início, igual eu te falei, ele não foi tão fácil, não".

Antes da discussão em maiores detalhes sobre como as primeiras ações entre o poder público e agricultores familiares se deram no contexto da referida inovação legislativa, neste estudo de caso, apontamos inicialmente a participação principal de três instituições públicas, a Semed, a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Semapa)⁴⁹ e o escritório local da Emater-MG⁵⁰. Conforme enquadramento feito pelo governo federal, podemos distribuir essas três instituições em duas categorias de ação que se diferenciam em relação à normatização do PNAE.

As duas primeiras, ambas submetidas à administração municipal, podem ser entendidas como EEx do PNAE. Elas integram o quadro da prefeitura e têm responsabilidades (apresentadas anteriormente neste trabalho) dentre as muitas direcionadas à EEx. Na prática, a Semed, não teve escolha em não participar quando da implementação da nova Lei do Programa, afinal a Lei obriga a compra de pelo menos 30% da agricultura familiar. Era comprar ou ter que elaborar uma série de justificativas burocráticas para que os recursos fossem empregados em aquisições por outros processos.

Entretanto, a respeito da Semapa, tal obrigatoriedade legal de participação não existia e nem existe. Segundo as normas do PNAE, a compra institucional pode acontecer legalmente sem a participação das secretarias municipais de agricultura, apesar de que isso possa significar menores potenciais de desenvolvimento do Programa. No caso de estudo, entretanto, constatamos que a participação mais efetiva da Semapa se deu sobretudo em função do interesse de dois de seus técnicos em tentar contribuir com o PNAE. Foram eles, o secretário municipal⁵¹ na época e o nosso Entrevistado 5, servidor

⁴⁹ Hoje, o nome oficial dessa secretaria é Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária, Infraestrutura Rural e Desenvolvimento Sustentável (Semaid).

⁵⁰ O adjetivo "local" junto aos substantivos "escritório" e "Emater" justifica-se pela existência um outro escritório da Emater-MG em Patos de Minas, mas de abrangência regional.

⁵¹ Fizemos contato várias vezes com essa pessoa, inclusive pessoalmente, mas por motivos de força maior da parte dela, não foi possível entrevistá-la.

da referida secretaria até os dias de hoje: "(...) na verdade não era o meu setor, eu participei das reuniões porque eu gosto e achei importante" (Entrevistado, 5).

Já no caso da Emater, dentre outras entidades, desde as primeiras cartilhas produzidas sobre o mercado institucional, essas instituições foram apontadas como a "entidades articuladoras"⁵². Suas responsabilidades estariam mais ligadas ao assessoramento de grupos informais ou agricultores familiares individuais, sobretudo na confecção dos projetos de venda, do que de associações ou cooperativas.

Dito isso, verificamos que a primeira articulação entre atores/instituições construída se deu com base nessas três instituições. A Semed, majoritária e especificamente por meio de sua nutricionista, constitui-se como o principal representante da EEx. Não sem ter sido apoiada, em certos pontos, por outros quadros da prefeitura, como pelos setores tributário, de compras, tesouraria e jurídico. Quanto às outras duas entidades envolvidas, entretanto, diferentemente do que as normas previram, concebemos que na prática seus papéis desempenhados foram adaptados segundo o contexto.

A Semapa e a Emater local, pela relativa proximidade que tinham com os agricultores familiares⁵³ acabaram por assumir o papel duplo de divulgação da nova legislação e de articulação/mediação entre a EEx (entenda-se, a nutricionista) e a agricultura familiar. "O nosso envolvimento seria mais pra divulgar junto ao agricultor, essa proposta nova de trabalho, né. Fazer com que ele acreditasse no processo. Então foi um trabalho de motivação, mobilização e divulgação" (Entrevistada 3).

Essa fala da Entrevistada 3 ganha fundamento ao considerarmos que a Lei nº 11.947/2009 até então tinha sido divulgada somente na capacitação oferecida pelo Cecane, sendo que nela, como já dissemos, a participação de agricultores foi incipiente. Portanto, essa novidade deveria ser divulgada a essa categoria social. Enquanto ação mobilizadora, a discutiremos mais à frente, quando nos detivermos em mais detalhes sobre a inserção da Associação no PNAE. Sobre as ações de motivação e/ou de convencimento, as quais tanto a extensionista da Emater local, quanto o servidor da

-

⁵² Além das Emateres, também eram consideradas como "entidades articuladoras" outras entidades, sejam elas cadastradas no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (Sibrater) ou credenciadas pelo Ministério do MDA para emissão da DAP, como os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais (STR), e/ou os Sindicatos dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Sintraf) (BRASIL, 2011).

⁵³ Pelo que apuramos a proximidade da Emater-MG Local e da Semapa com os agricultores familiares da região era bem maior do que aquela que a Semed tinha. "*No início, minha relação com os agricultores era nenhuma!*" (Entrevistada 2, nutricionista)

Semapa disseram ter feito para que os agricultores acreditassem no processo, têm uma justificativa específica, de caráter histórico.

Quando das primeiras reuniões cuja pauta era a nova lei dentro da alimentação escolar, a resistência encontrada por parte dos agricultores que se fizeram presentes foi muito grande. Além de possíveis outros fatores, uma das justificativas centra-se no fato de que, no passado, antes da Lei nº 11.947/2009, já havia ocorrido uma experiência de compra direta da prefeitura a partir de agricultores patenses, visando ao fornecimento de alimentos para as escolas municipais.

Foi, foi a Prefeitura comprando direto dos agricultores, tentando incentiválos também, mas esbarrou na própria contabilidade da Prefeitura, que não conseguia pagar os agricultores, em datas corretas, ficavam meses sem receber... aí [o agricultor] desacreditou total do programa. Aí, enfim, não deu certo de jeito nenhum. (Entrevistada 3)⁵⁴

Segundo alguns relatos, em muitas das ocasiões em que os extensionistas da Emater-MG e o servidor da Semapa, em conversas com as famílias de agricultores que lhes eram mais próximas, abordavam a possibilidade de a Prefeitura comprar parte de suas produções, os agricultores viam-na, já de imediato, com muita desconfiança. Inclusive, boa parte desses mais "desconfiados" é que foram justamente aqueles a serem contatados para as primeiras reuniões de divulgação da inovação da Lei 11.947/2009. Vender para a Prefeitura, para alguns deles, era sinônimo de risco em não receber. "Então o início, igual eu te falei, ele não foi tão fácil, não. Porque os agricultores [antes] participaram de algo que não gostaram, ficou com aquele entrave" (Entrevistada 3)⁵⁵.

Outra questão importante é que diferente de certos estudos de caso a respeito do mercado institucional do PNAE (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015; FREITAS, 2017), em nossa situação verificamos que a referida política pública, até então não veio a figurar (e acreditamos que isso ainda não acontece) como o mais importante canal de comercialização governamental voltado para os produtos da agricultura familiar. Além

63

⁵⁴ Lamentamos não trazer mais informações sobre essa experiência anterior de compra de alimentos de agricultores pela Prefeitura, para o fornecimento às escolas. Pelo que conseguimos averiguar, ela aconteceu já há algum tempo (que não foi possível precisar exatamente quando), suficiente para que os entrevistados já não tenham tanta riqueza de detalhes em suas memórias. Todavia, conseguimos averiguar que dentre os alimentos comprados, destacavam-se maiores quantidades de queijo e de doces caseiros. Fica aqui a indicação para pesquisas futuras, em busca de mais informações sobre essa que pode ter sido uma das primeiras tentativas brasileiras de mercado institucional, ligando prefeituras, escolas e agricultores locais.

⁵⁵ No próximo capítulo voltaremos a tocar novamente nessa situação, mas já sob o olhar das representações sociais.

da Feira do Produtor Rural, muitos agricultores familiares patenses (e também da região) têm a Ceasa Regional como um importante canal de comercialização.

Por ora, nesta seção esperamos ter elucidado alguns pontos suficientes para a compreensão do contexto e ações iniciais tomadas em direção à implementação da Lei nº 11.947/2009, assim como as principais instituições e atores sociais envolvidos nos primórdios do processo, no caso do município patense. Na próxima seção, dissertaremos a respeito da inserção e participação dos agricultores familiares no PNAE, em exclusivo, da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região.

2.2 A Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região e o mercado institucional municipal do PNAE

Para esta seção decidimos por dividi-la, temporal e didaticamente, em três momentos. No primeiro deles buscamos entender o processo de criação da Associação. Já nos outros dois analisamos aquilo que chamamos de "fundição" entre a referida organização social e as compras institucionais do PNAE municipal. Especificamente, no segundo, atentamos para os três primeiros anos de implementação. No terceiro, por conseguinte, nos dedicamos a analisar os desdobramentos ocorridos de 2013 até o ano de 2017, o qual corresponde ao limite temporal superior do recorte da pesquisa.

2.2.1 O primeiro momento: "criar uma associação própria ao PNAE, começar do zero" (Entrevistado 5)

No contexto de surgimento da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região há um detalhe normativo que fez toda a diferença, tanto para esta organização, quanto para a implementação do PNAE municipal. Devido ao valor repassado pelo FNDE à Prefeitura, Patos de Minas se enquadrou na especificidade prevista no §4°, inciso II do artigo 23 da Resolução nº 38/2009: "No processo de aquisição dos alimentos, as Entidades Executoras deverão comprar diretamente dos Grupos Formais para valores acima de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) por ano" (BRASIL, 2009a). Portanto, para estar em acordo com o artigo 14 da Lei 11.947/2009, a prefeitura não poderia comprar alimentos de agricultores familiares individuais ou reunidos em um grupo informal, era preciso fazê-lo a partir de uma associação ou cooperativa.

Diante da obrigatoriedade legal, buscando contribuir para o seu cumprimento, os servidores públicos envolvidos se viram com essa empreitada, considerada por eles algo não muito simples: "Então aí a gente... teve esse problema, a formatação dessa Associação, que os outros municípios não têm" (Entrevistado 5). Tentando entender a razão pela qual os servidores envolvidos consideraram a implementação do Programa por meio de associação ou cooperativa com certo receio ou mesmo como um problema, buscamos explicações relativas às organizações sociais da agricultura familiar já existentes no município.

Segundo dados da Semaid, Patos de Minas possui 62 organizações formais ligadas ao rural, a maioria registrada como Conselhos de Desenvolvimento Comunitário (CDC's) ou Associações Comunitárias (PATOS DE MINAS, s.d.). Pelos dados sobre número de propriedades da agricultura familiar no município, imaginamos que a maior parte dessas organizações seja formada em grande parte pela referida categoria. Além delas, há o CMDRS e também o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patos de Minas.

Conforme argumenta Freitas (2017), apesar de o programa potencialmente visar ao aumento das possibilidades de comercialização, à aproximação entre produção e consumo e à valorização da segurança alimentar e nutricional, traz diretrizes novas e, a depender do contexto, impõem grandes desafios à sua implementação e efetividade em âmbito local⁵⁶. Concebemos que para o caso de Patos de Minas, conforme adiantado na seção anterior, esse processo inicial de criação do mercado institucional, em especial no que diz respeito à inserção da agricultura familiar, tratou-se de um dos grandes desafios. Muitas vezes, processos dessa natureza exigem dos agricultores uma organização que eles normalmente não possuem (MALUF, 1999), além do imediatismo exigido nas tomadas de decisões e realização das ações que normalmente é estabelecido de cima para baixo.

Pela grande centralidade das organizações sociais da agricultura familiar em relação à execução do PNAE pós-2009, Freitas (2017) destaca uma maior importância que deve ser dada em relação à qualidade das mesmas. O autor defende que a organização com qualidade deve "(...) compreender sua capacidade de operar as responsabilidades atribuídas por meio dos programas" (p. 113). Noutras palavras, o grande número de associações de um município não se mostra capaz de revelar a densidade de suas relações

⁵⁶ Para saber mais sobre os desafios do PNAE apontados pela literatura, recomendamos o estudo de Costa, Amorim Jr. e Silva (2015), Triches (2010; 2014; 2015), Triches e Schneider (2010), Turpin (2010), Triches; Schneider, 2012; Cora; Belik, 2012; Baccarin et al., 2011; Saraiva et al., 2013; Triches; Grisa, 2014; Bevilaqua; Triches, 2014; Bezerra et al., 2013; Soares et al., 2013.

sociais, muito menos de traduzir as relações de cooperação existentes; há, portanto, o risco de as organizações serem exclusivamente burocráticas e desenraizadas de seu contexto social (FREITAS, 2017).

O que acontecia em Patos de Minas na época do começo do processo implementação da Lei nº 11.947/2009, no entanto, é que boa parte de suas organizações, apesar de terem o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) ativo, encontravam-se voltadas de forma exclusiva para a gestão das chamadas "patrulhas mecanizadas rurais⁵⁷" e/ou de certas subvenções concedidas pela prefeitura (MELO, 2016). Dessa forma, segundo a Entrevistada 4, imaginou-se que apesar do quadro organizacional já existente, seria necessária a criação de uma associação de agricultores familiares que fosse exclusiva ao PNAE. Para a Entrevistada 2, mesmo existindo essa variedade de organizações rurais, caso alguma delas se destinasse ao PNAE, ela deveria passar por muitas mudanças, tanto estatutárias, quanto práticas, "Ha... assim decidimos por criar uma associação própria ao PNAE, começar do zero".

Almejando um melhor entendimento desse cenário, talvez as exigências específicas do PNAE, até então inéditas ao cotidiano da maior parte da agricultura familiar patense (e também brasileira), por exemplo, a princípio, a necessidade do constante oferecimento de alimentos variados e, sem dúvida, a exigência da posse de DAP jurídica, podem ter sido fatores que vieram, numa situação que envolvia o fornecimento de dinheiro público e um prazo limitante à sua aplicação, a dificultar o "aproveitamento" de alguma dentre essas organizações já existentes.

De uma maneira geral, analisamos que o perfil produtivo das propriedades em Patos de Minas, via de regra, segue as aptidões principais segundo cada comunidade. Por exemplo, em boa parte delas, a produção de leite tem unanimidade e exclusividade, enquanto que a de hortaliças vem em segundo ou terceiro plano, caso ela exista. Desses fatos, ousamos argumentar que, não em poucos casos, numa mesma associação ou conselho (já existentes), seria difícil obter uma diversidade importante de gêneros alimentícios que é demandada pelo PNAE (em especial hortaliças e frutas).

Outra questão a favor da dificuldade em contar no PNAE com organizações da agricultura familiar que já se encontravam formalmente constituídas pode estar ligada à

⁵⁷ Tratam-se de tratores (a maioria acompanhada de alguns implementos agrícolas) que são ou foram cedidos a boa parte das organizações sociais rurais do município, por meio de projetos via CMDRS, emendas parlamentares, dentre outras possibilidades.

amplitude e à qualidade dos espaços de divulgação, mobilização e discussão que se tinha à época. O CMDRS, cuja legislação tinha acabado de ser reformulada, existia apenas diante da lei⁵⁸. De acordo com entrevistados do poder público, o CMDRS patense até se reunia, mas tendia para um "conselho burocrático"⁵⁹. Ou seja, aquele que só existia formalmente, que não promovia discussões sobre desenvolvimento, políticas públicas e demais questões, apenas assinava documentos (RODRIGUEZ; BRICALLI; FERREIRA, 2009). Quanto ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Patos de Minas, as informações levantadas indicam que ele não participou e nem participa da implementação das compras institucionais no PNAE no município.

Diante desse cenário, coube aos servidores públicos que tomaram a decisão pelo estímulo da criação de uma nova associação botarem em prática o papel que eles mesmos se atribuíram de mobilizadores. Cada um deles, com base no entendimento que tiveram, à época, a respeito da nova interação PNAE e agricultura familiar, buscaram mobilizar as famílias agricultoras que julgavam ter perfis próprios ao Programa. Nesse contexto, as falas de dois dos três agricultores fundadores da Associação que entrevistamos, nos é elucidadora.

A gente foi convocado pra uma reunião né... da prefeitura, que precisava de formar uma associação, né... pra através dessa associação a gente fazer essas entregas. Eu fiquei sabendo dessa reunião foi através do pessoal da Emater (...) eles me convidaram. Aí, dentro dessa reunião, foi explicado realmente o quê que era o PNAE. Era novo, o programa era novo. A gente não tinha conhecimento, ficamo muito desconfiado com o pagamento, cumé que ia ser o pagamento. Mas aí pra começar é... propuseram lá e a gente formou essa Associação, até começou com alguns produtores que acreditou no programa. (Entrevistado 1)

Bão, quando eles chamaram, o pessoal da prefeitura e da Emater, né, chamaram, convidaram os produtores, os produtores pra poder conversar sobre a alimentação escolar, né, vender pra escolas, aí... é... eu mais o [marido], a gente interessou em ir lá ver, né, como funciona (...). (Agricultora E).

5

⁵⁸ Para mais detalhes sobre a legislação que trata do CMDRS em Patos de Minas, existem a Lei Complementar nº 308, de 1º de julho de 2008 e Lei Complementar nº 511, de 31 de agosto de 2015.

⁵⁹ Na contrapartida do cenário encontrado em Patos, Triches e Schneider (2010) defendem a grande importância da participação dos Conselhos Municipais no desenvolvimento do mercado institucional do PNAE, uma vez que, além de providenciarem o encontro entre os diversos atores envolvidos, a facilitar o difícil avanço em relação à superação das barreiras e rumo à governança do processo, os conselhos são capazes de contribuir para o desenvolvimento de relações de confiança e de respeito mútuo e também proporcionar conhecimentos, concertamentos e benefícios para todas as partes. Não há dúvidas de que a implementação do PNAE em Patos de Minas, contando ativamente com seus conselhos, teria sido diferente, muito provavelmente com um envolvimento de mais atores sociais e com menores percalços do que aqueles que já foram discutidos aqui e os que ainda o serão.

Depois da capacitação oferecida em Patos de Minas pelo Cecane/UFOP, foram feitos alguns contatos, dos agentes públicos para os agricultores, de divulgação, mobilização e motivação, além de algumas reuniões, cujo número não conseguimos chegar ao certo.

Aí... logo em seguida, já ficou marcada uma outra reunião pra poder tratar da fundação da Associação, que era necessário pra poder vender. O próprio pessoal da prefeitura chamou lá, os seus administradores lá, que mexem com esse órgão aí... foi assim muito rápido, sabe? (Agricultora E)

Como "fim" desse período, que denominamos de primeiro momento da implementação do mercado institucional municipal patense, identificamos, portanto, como sendo a data dez de março de 2010. Nesse dia foi registrada em ata a criação da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região. Fizeram-se presentes 8 agricultores (sete homens e uma mulher).

Nesse processo apresentado até agora, identificamos algo que nos pareceu comum na implementação de muitas das políticas públicas com as quais trabalhamos quando da experiência como extensionista rural: o imediatismo que lhe é necessário e, conforme Maluf (1999), em especial às suas tomadas de decisão. Não raro, muitas delas já vinham com prazos pré-estabelecidos (normalmente difíceis de serem cumpridos) para a sua implementação e geração de resultados.

Em nosso caso de estudo, a capacitação do Cecane aconteceu no fim de 2009 visando à sua implementação, ou seja, a realização da compra de alimentos da agricultura familiar, já no primeiro semestre do ano de 2010. O caráter inovador da reformulação do PNAE, incluindo suas novas institucionalidades⁶⁰, não dialogou com esse curto espaço de tempo, muito menos com o contexto patense. As implicações dessa constatação é que pretendemos demostrar e discutir na sequência de nosso recorte, à qual concebemos como um segundo momento da relação PNAE municipal e agricultura familiar no município.

2.2.2 Segundo momento: desafios a todos – a quem compra e a quem vende

Alguns dias depois da criação oficial da Associação, aconteceu sua primeira reunião. Pela análise da lista de presentes, além dos associados, acreditamos que ela congregue as três instituições (Semed, Semapa, Emater) e seus atores sociais envolvidos

-

⁶⁰ Seguindo Freitas (2017), entendemos institucionalidades como sendo as regras condutoras dos comportamentos.

nesse começo de implementação do mercado institucional municipal: servidores da Emater local e da Semaid (à época Semapa), além da Nutricionista da Semed. O que nos chamou a atenção nessa reunião foram seus objetivos: agilizar a legalização da Associação e esclarecer questões a respeito i) da participação da agricultura familiar no PNAE, ii) da obrigatoriedade da criação da Associação, iii) dos valores pagos pelos gêneros alimentícios e iv) da confecção de DAP's.

Não desprezando a importância dessas questões ao processo, mas o fato delas terem sido discutidas e esclarecidas somente após a formalização (registro em cartório e estatuto aprovado) de uma organização social que foi criada para o fornecimento de alimentos à alimentação escolar, indica alguns atropelos no processo. Em acordo com Freitas e Freitas (2011), a simples formalização de organizações coletivas unicamente para o acesso a benefícios de determinada política pública pode não vir a resolver os problemas cujas causas tenham sido identificadas como sendo a ausência delas.

Ademais, ao exigir a criação de organizações formais para o fornecimento do PNAE, o Estado pode estar contribuindo para o surgimento de organizações desenraizadas de sua base social (FREITAS, 2017), cuja capacidade de assumir responsabilidades na implementação do Programa pode ser duvidosa. No entanto, mesmo não adentrando em discussões mais aprofundas sobre associativismo e cooperativismo, acreditamos que organizações formais são caras à agricultura familiar. Todavia, a qualidade das mesmas deve ser avaliada sobretudo pelo seu processo de construção social, que depende, inclusive, das habilidades que os agricultores virão a desenvolver para a gestão e a manutenção de normas norteadoras de suas ações coletivas (FREITAS, 2017).

Nas primeiras ações, infere-se que algumas dessas habilidades necessárias à operacionalização do "novo" Programa ainda não podiam ser vistas no quadro Associação. Dessa forma, "(...) a pessoa que mais tomou frente, que coordenou as primeiras reuniões, e até o processo assim que iniciou foi a Nutricionista da Semed. Porque ela começou fazendo o que o presidente da Associação tinha que fazer, porque a gente não sabia" (Entrevistado 1).

A partir das atas do CAE, especificamente aquelas advindas de reuniões destinadas à análise e prestação de contas do PNAE no município, verifica-se que em 2009 não houve aquisição de alimentos da agricultura familiar, afinal a Lei nº 11.947/2009 acabava de ser publicada. Todavia, entre os anos de 2010 e 2012, mesmo com a Associação criada especificamente para participar do Programa, o PNAE

municipal de Patos de Minas não atingiu (nem de perto) o montante de compras da agricultura familiar previsto pela lei. O quadro 6 traz alguns dados nesse sentido.

Quadro 6 – Compras da agricultura familiar (AF) pelo PNAE municipal de Patos de Minas (2009-2012)

Ano		Valor repassado pelo FNDE (R\$)	Valor adquirido da AF	
	Nº de estudantes		R\$	%
2009	Não disponível	349.694,40	0	0
2010	Não disponível	566.671,60	10. 284,00	6,9
2011	8.196	489.039,86	44.574,80	8,3
2012	8.391	636.953,81	Não disponível*	< 30%*

^{*} Infelizmente não conseguimos ter acesso a esses dados, apesar de que nas entrevistas confirmamos que no ano de 2012 os valores adquiridos da agricultura familiar foram bem menores que os 30% estabelecidos em lei.

Fonte: elaboração própria a partir das atas do CAE e do sítio eletrônico do FNDE.

Esses três primeiros anos pós Lei nº 11.947/2009 exigiram que a Nutricionista fosse até as reuniões do CAE para demandar o parecer do Conselho quanto à possibilidade de a Semed utilizar os recursos destinados à agricultura familiar em compras de outros fornecedores. Portanto, com base nos incisos do § 2º do artigo 14 da Lei nº 11.947/2009, alegando-se a impossibilidade de emissão de notas fiscais, a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos alimentos, e condições higiênico-sanitárias inadequadas, a Prefeitura conseguiu evitar a devolução desses recursos ao FNDE.

Por trás dos argumentos legais, ao longo desse período constam nas atas do CAE muitas constatações por parte da Semed em relação à situação dos "produtores" (termo utilizado de forma hegemônica nesses documentos), em relação ao mercado institucional.

Sobre a documentação da Associação "(...) tá tudo ok, mas cada reunião que faz [referência à fala da Nutricionista] nota menos interesse na presença e em geral" (ata CAE, 09/09/2010)⁶¹. Sobre as experimentações da chamada pública, "(...) a primeira foi falida e a segunda conseguiu quatro agricultores que conseguiram mercadorias, mas pisaram na bola, nem apareceram e nem deram satisfações" (ata CAE, 21/10/2010). "Teve meio de comunicação Seasa, Feira do Produtor Rural que até a documentação fez tudo (...), apareceram apenas quatro agricultores [e] com documentação incompleta" (ata CAE,

70

⁶¹ Esclarecemos que os trechos das atas do CAE presentes nesta dissertação foram transcritos tal como o texto original.

21/10/2010). Apesar de a Associação ter sido fundada com oito agricultores, na primeira chamada pública que foi realizada, apenas quatro deles se habilitaram a participar, mas com incompletude quanto aos documentos exigidos⁶².

Uma das grandes dificuldades entendida pela Semed parece ter sido a quantidade de agricultores a serem mobilizados, no caso, chamados de fornecedores no texto da ata do CAE de 22/11/2011. "(...) uma vez que só se pode comprar 9 mil reais anuais de cada fornecedor, assim seriam necessários no mínimo 16 fornecedores da agricultura familiar devidamente associados para a compra total (...) após três chamadas públicas e mobilização foram conseguidos apenas 7 fornecedores". Já com quase dois anos de criada a Associação e com seu quadro de associados aumentado para 11, "(...) apesar dos esforços por parte da gestão municipal através da Semed e da Semapa, realizando mobilizações, visitas as feiras e CEASA Regional e ampla divulgação do chamamento público esta porcentagem não foi atingida" (ata CAE, 27/01/2012). Durante o ano de 2011, frente a pouco mais de 8% de aquisição da agricultura familiar pelo PNAE municipal, o número de 16 agricultores fornecedores ainda era o almejado pela EEx.

No ano seguinte, sob o ponto de vista da EEx, a situação entre alimentação escolar municipal e agricultura familiar ainda continuou longe do esperado, ainda agravada por uma questão documental. "(...) nos deparamos com uma irregularidade documental por parte da Associação, dando a ela o prazo legal para a apresentação do envelope com a documentação faltosa. Esgotando-se o prazo legal, não sendo apresentada a documentação, o processo foi caracterizado fracassado" (ata CAE, 28/09/2012).

Por outro lado, a partir dos depoimentos dos agricultores que estão há mais tempo associados também verificamos um cenário desafiador, "(...) quando a gente começou, começou com muita dificuldade" (Agricultor B). Nos anos de 2011 e 2012 praticamente a compra institucional municipal não aconteceu, "(...) cê sabe que a Associação foi fundada e depois ela (...) ficou dois anos [praticamente] desativada. Aí, imposto de renda não foi declarado" (Agricultora E). Junto a essas constatações, concebemos que muitas das dificuldades relatadas na literatura foram enfrentadas pela Associação, sobretudo quando dos primeiros anos da implementação do mercado institucional do PNAE.

Somadas a essas dificuldades, muitas delas comuns em outros estudos de caso, acrescentamos a condição específica de como decorreu o processo no contexto de Patos

-

⁶² A discriminação completa desses documentos pode ser encontrada em FNDE (2016).

de Minas. Neste segundo momento na trajetória do mercado institucional do PNAE a nível de município, ressaltamos que sua implementação, portanto, fundiu-se ao processo de desenvolvimento da Associação. Nele, não há como negar a instrumentalidade envolvida em sua formalização, ocorrida de forma tutelada, protagonizada pelo poder público e, portanto, por agentes externos à organização.

Diante desses fatos e, relacionando-os aos baixos números de compras institucionais apresentados no quadro 6, corroboramos com Freitas (2017) no tocante à importância da forma como as organizações sociais da agricultura familiar são constituídas, uma vez que esse processo tem influência em seus funcionamentos e no modo de acessar e implementar políticas públicas. Além do mais, a própria lógica de criação da Associação pode representar esse argumento. Desenraizados de suas tramas sociais, a chance de um grupo de pessoas, algumas delas que nem se conheciam antes, conseguir se organizar formal e literalmente para o acesso de uma política pública complexa como o mercado institucional do PNAE não deve ser considerada relevante.

Portanto, organizações meramente jurídicas, como foi o caso dos primeiros anos de desenvolvimento da Associação no contexto no PNAE, dificilmente não se sustentarão com base em uma relação de dependência para com o poder público, tanto para acessar certos programas governamentais, ou mesmo para simplesmente se manterem operativas (FREITAS, 2017).

2.2.3 Terceiro momento: "avanços" no mercado institucional, mas de que forma?

A partir da realização de uma assembleia ordinária da Associação, ocorrida em início de 2013, importantes mudanças no contexto do PNAE municipal e da referida organização começaram a acontecer. Além dos associados, participaram o Secretário e outro servidor da Semaid (à época Semapa), integrantes da Emater local, a Nutricionista da Semed e também agricultores interessados em se associar. Nesse espaço foi composta uma nova chapa para a diretoria e definida a realização de uma nova eleição. Além dessas questões, a assembleia também serviu a incentivar uma participação mais efetiva dos associados, em que se sugeriu que incentivassem outros agricultores a participar, informando-os das vantagens oferecidas pelo PNAE.

A esse ponto, tanto por parte do poder público, quanto pela Associação, pareceu que era inevitável a necessidade de que mais agricultores se associassem. Isso

acontecendo, além da Entidade Executora (EEx) estar mais próxima de cumprir com os 30% a serem adquiridos da agricultura familiar, tal categoria teria melhores condições financeiras de manter a Associação em acordo com suas questões tributárias, dentre outras despesas.

Alguns meses antes, em função de atrasos com a Receita Federal e devido à não existência de mecanismos de recolhimentos de fundos e nem desses fundos em caixa, uma minoria de membros da Associação arcou com os custos para a sua devida regularização. Após esse episódio, os associados decidiram por cobrar uma taxa de 5% sob as vendas realizadas, criando um caixa institucional. Portanto, com vistas a não correr riscos de tirar dinheiro do próprio bolso para a manutenção (integral ou não) de sua organização social, aos associados, a participação de outros agricultores seria bem-vinda.

Outra questão quanto ao interesse da Associação em ter seu número de associados ampliado relacionou-se às sucessivas cobranças por parte de outros atores envolvidos, especialmente pela EEx, para o alcance dos 30% mínimos de fornecimento às compras institucionais. Por nossa interpretação, muito dessas cobranças eram reflexo do fato de a Associação ser a única organização da agricultura familiar a participar do PNAE nas escolas municipais⁶³.

Em diferentes momentos das discussões registradas nas atas do CAE e da própria Associação, a lógica da cobrança institucional perpassava pela necessidade de um maior número de agricultores fornecedores, estabelecida com base no montante de recurso (destinado à compra da agricultura familiar) dividido pelo valor adquirido por DAP/ano. O trecho extraído da ata da primeira reunião extraordinária da Associação, ocorrida em março de 2010, ilustra muito bem essa situação:

Foi esclarecido que o valor pago a cada produtor poderá ser de no máximo R\$ 9.000,00 (nove mil reais) por DAP e que o município de Patos de Minas terá de adquirir no mínimo um total de cerca de R\$ 125.000,00 (cento e vinte e cinco mil reais) [valor estimado como 30% do total repassado pelo FNDE para alimentação escolar no ano] da agricultura familiar, necessitando, portanto de no mínimo 14 fornecedores.

O mesmo raciocínio, sempre estruturado em torno do "número mágico" próximo a 14 agricultores fornecedores à alimentação escolar prosseguiu durante os três primeiros

⁶³ Com base no registro feito em ata de reunião do CAE realizada em setembro de 2012, vindo de um histórico de três anos iniciais difíceis quanto à compra de alimentos da agricultura familiar, a EEx até buscou realizar ações junto a outras associações da região, porém sem sucesso na realização da compra.

anos de implementação da Lei 11.947/2009, sobretudo por parte da EEx, representada pela Nutricionista. Da parte desta responsável técnica do PNAE municipal, comprar da agricultura familiar "melhorou a qualidade, menos estresse". Por outro lado, não alcançar o valor mínimo das compras institucionais implicava em dificuldades e/ou problemas para seu cotidiano profissional — mais trabalho, mais burocracia e menor qualidade nos alimentos no prato dos estudantes.

Mais trabalho e burocracia porque quando a chamada pública voltada à agricultura familiar não é atendida em sua completude, outros mecanismos de compra devem ser acionados, os quais, inclusive devem ser realizados em caráter de mais urgência, uma vez que na maioria das vezes o ano letivo já foi iniciado. No entanto, esse novo processo de compras, por questões legais, não pode acontecer sem sua justificativa oficial e registrada. Por isso, todo um dossiê documental, passando pelo CAE e alguns setores da prefeitura, deve ser confeccionado e apresentado ao FNDE.

Sobre a qualidade dos alimentos, ela cai porque direciona-se para a licitação e "(...) processo licitatório é muito difícil, né, de participar, (...) muita documentação exigida, né, então, não é qualquer um que consegue fornecer para um órgão público, né" (Entrevistada 2, nutricionista). Essas exigências, portanto, restringem em muito as possibilidades de uma maior diversidade de fornecedores participar. A rigor, quando isso acontecia, caía-se numa certa situação de monopólio, ligada a empresas especializadas em processos licitatórios, quer seja, grandes atacadistas, que na maioria das vezes não são produtores de alimentos, mas atravessadores. Sobre esse tipo de aquisição: "É [nesse caso], não tem aquela assim, aquele compromisso de entregar realmente produtos de boa qualidade, quer só passar produtos pra frente. Nossa, a gente tinha muita dificuldade [em termos de qualidade dos alimentos]" (Entrevistada 2).

Diante dessas análises, acreditamos que a proposta de crescimento do quadro de participantes da Associação ganhou força e passou a ser um ponto de convergência ainda mais evidente entre EEx e Associação. Cabe dizer que especialmente depois da sinalização formal da formação de uma nova chapa para diretoria (em 2013), seguida pela sua eleição (em 2014), a Associação avançou em muitos de seus números. Comparandose os dois primeiros triênios de execução do mercado institucional do PNAE municipal,

74

⁶⁴ Antes da compra institucional, a Nutricionista tinha que ficar muito atenta à qualidade dos alimentos que eram entregues pelos vencedores das licitações, que por vezes não atendia ao mínimo exigido. O desgaste profissional durante esses procedimentos era evidente.

as cifras relativas ao segundo deles (2013-2016) praticamente triplicaram, sendo que em 2014 até chegaram a ultrapassar os 30% mínimos exigidos por lei. A despeito desses valores, apresentamos no Quadro 7 e, mais à frente, discutimos algumas razões que identificamos como responsáveis para seus incrementos.

Quadro 7 – Compras da agricultura familiar (AF) pelo PNAE municipal de Patos de Minas (2013-2016)

Ano	Nº de estudantes	Valor repassado pelo FNDE (R\$)	Valor adquirido da AF	
			R\$	%
2013	8.808	693.594,66	172.775,65	22,1
2014	8.005	944.577,13	295.294,32	38,7
2015	8.388	1.208.426,19	237.262,59	28,8
2016	7.893	800.880,00	301.343,69	38

Fonte: elaboração própria a partir das atas do CAE e do sítio eletrônico do FNDE.

O número de associados quando da fundação da Associação era de 8 (uma mulher e sete homens), mas alcançou, em 2017, a marca de 29 associados (4 mulheres e 25 homens)⁶⁵. Nessa mesma tendência de crescimento, destacamos dois conjuntos relacionados a aspectos de diversidade: de alimentos comercializados e de municípios de origem dos associados. Sem identificar os agricultores, no quadro 8 (página seguinte) apresentamos os dados relativos às constatações feitas neste parágrafo, relativas à entrega de gêneros alimentícios da Associação ao PNAE municipal no ano de 2017. Sobre esses avanços, nossa principal avaliação perpassa pela identificação de um importante incremento na diversidade dos alimentos fornecidos.

As diferenças numéricas entre os três primeiros anos de vendas institucionais da Associação (2010-2012) comparadas aos anos que lhe sucedem destacam-se pela grande discrepância. Com base nessas mudanças, acreditamos que se iniciaram ou se modificaram alguns processos importantes à continuação da implementação do Programa no município. Além de uma relevante inserção de novos associados (com eles, aumento na quantidade e diversidade de produtos oferecidos), houveram mudanças importantes no papel dos atores sociais, nas interações e nas institucionalidades existentes.

⁶⁵ Importante destacar o fato de que o incremento do número de associados trouxe consigo ainda mais agricultores de outros municípios, que não somente de Patos de Minas-MG. O quadro 8 nos dá a ideia dessa diversidade de municípios de origens, dentro da amostra entrevistada.

Quadro 8 – Alimentos comercializados e municípios de origem dos associados

Associado	Alimento que comercializa	Município de origem	
	Couve e alface	Patos de Minas	
	Cebolinha, salsinha, brócolis	Patos de Minas	
	Chuchu	Patrocínio	
	Cará e batata doce	Guimarânia	
	Tomate, abacate	Patos de Minas	
	Laranja e abóbora	Guimarânia	
Agricultores entrevistados	Tomate	Lagoa Formosa	
entrevistados	Banana prata	Lagoa Formosa	
	Banana prata	Patos de Minas	
	Ovos	Patos de Minas	
	Melancia	João Pinheiro	
	Mandioca	Patos de Minas	
	Couve-flor	Patos de Minas	
	Morango	Bom Repouso	
	Repolho	Patos de Minas	
	Cenoura	São Gotardo	
Agricultores não	Farinha de mandioca	Lagoa Formosa	
entrevistados	Laranja	Patos de Minas	
	Mamão	Pirapora	
	Alho, beterraba e cenoura	São Gotardo	
	Milho verde	Patos de Minas	

^{*} Nem todos os associados entregaram alimentos no PNAE municipal no ano de 2017, por isso, dos 29, apenas 21 constam no quadro.

Fonte: Elaboração própria.

Neste ponto não há como negar o protagonismo assumido pela Agricultora E, à época, recém assumida Presidente⁶⁶ da Associação e sua importante interação com a EEx, em especial com sua Nutricionista. Desde que foi colocada à frente da organização, sua Presidente chamou muitas responsabilidades para si, passando a atuar sob diferentes aspectos. Além de todo o trabalho requerido no planejamento das entregas, na recepção e no despacho dos alimentos (questões que serão apresentadas com mais detalhadas na seção seguinte deste capítulo), a Presidente se responsabilizou pelos aspectos burocráticos e interação direta com os agricultores (recém-associados ou não) e com outros atores importantes à operacionalização do Programa.

⁶⁶ Usaremos a inicial maiúscula para o substantivo presidente quando nos referirmos àquela da Associação.

Como aspectos burocráticos, nos referimos às questões tributárias, em especial, às notas fiscais. Talvez uma das grandes inovações burocráticas que o PNAE trouxe aos agricultores foi a necessidade da expedição desses documentos. Além da alimentação escolar, todos os agricultores da Associação têm outros canais de comercialização. Entre os treze entrevistados, oito comercializam na Ceasa, três na Feira Livre, um agricultor comercializa em ambos e outro em nenhum deles (o faz diretamente com restaurantes). Em todos esses tipos de comércio, as notas fiscais nunca foram imprescindíveis. Diante dessa situação, a Presidente, por meio da amizade que tinha com um administrador público da Prefeitura, conseguiu sua ajuda no aprendizado de geração das notas fiscais e também de outros documentos, como guias de impostos. Depois de dominado esse processo, a Presidente assumiu a responsabilidade de mais esse serviço.

Apesar de seu grande volume de trabalho assumido, concebemos que diante dessa situação do mercado institucional do PNAE em Patos de Minas, o cerne da ação da Presidente relacionou-se ao trabalho feito em relação aos associados. "Começamos de novo! Procurei os produtores, que tavam cadastrados, sabe? Porque eu já conhecia todos eles, né. Eu falei, gente, vamos fazer, nós vamos recomeçar" (Agricultora E). Esta fala representou para os entrevistados participantes do início do processo do mercado institucional um certo recomeço, mas diferente de como antes aconteceu. Para os agricultores recém-associados, um novo canal de comercialização, sobre o qual já se ouvia falar nos corredores tanto da Feira Livre quanto (e sobretudo) da Ceasa.

A partir dos depoimentos dos agricultores entrevistados, verificamos que aqueles que se associaram depois de 2013 foram todos por meio do contato, da explicação, do convite e/ou do convencimento feitos pela Presidente da Associação. "Éramos vizinhos de pedra⁶⁷ na Ceasa. Tenho muita confiança neles [Presidente da Associação e o marido]. Me chamaram, explicaram direitinho, achei interessante" (Agricultor H, associado desde 2014, que comercializa na Ceasa). "Uai, porque eles [Presidente da Associação e o

⁶⁷ O local específico da Ceasa que é chamado popularmente como "pedra" corresponde tanto ao espaço como um todo que é destinado ao "Mercado Livre do Produtor" (MLP) (PATOS DE MINAS, 2010), quanto a cada módulo do todo (que no caso da Ceasa Regional de Patos, corresponde a uma área de aproximadamente de 2 m²). Caracterizada por uma oferta mínima de condições de infraestrutura (não possibilitando o acondicionamento, o estoque e estruturas de gerenciamento), esse espaço obriga que a comercialização seja feita no mesmo dia do fornecimento (CUNHA, 2013). É na pedra que os agricultores (produtores de hortaliças, frutas, ovos, cereais, produtos artesanais e agroindustrializados afins) depositam temporariamente, expõem e comercializam seus produtos duas vezes por semana. Entre os frequentadores da Ceasa Regional de Patos de Minas, esse processo é conhecido como o "fazer pedra".

marido] *me contou as qualidades que tinha o PNAE e eu optei por entrar, eu já os conhecia lá da Ceasa*" (Agricultor G, associado desde 2015, que comercializa na Ceasa).

Além da "pedra" na Ceasa, a família da Presidente da Associação também participa da Feira Livre. Não há dúvida que a circulação nesses dois ambientes, repletos de pessoas (agricultores, consumidores, servidores públicos) contribuiu para o desenvolvimento de importantes habilidades sociais à agricultora. "Só de feira eu tenho 22 anos" (Agricultora E, Presidente da Associação), somados a mais de dez anos de comércio na Ceasa, onde "No começo a gente ia de charrete pra Ceasa", além de sua trajetória de vida para além desses espaços.

Atores com maiores habilidades sociais, segundo Fligstein (2007) têm melhores condições de conseguir cooperação em direção a seus propósitos. Acreditamos que esse foi o caso da Presidente da Associação no processo de crescimento desta. No entanto, não sem a ocorrência de mudanças nas interações com os atores e instituições envolvidas. Pelo que apuramos, nesse momento tanto a Emater Local como a Semapa (atual Semaid) se distanciaram do processo. Dito de outra forma, do grupo de atores sociais entrevistados que foram importantes na implementação da Lei nº 11.947/2009 no município, somente a Nutricionista da Semed permaneceu atuando de forma mais efetiva e contínua no processo, afinal, inclusive, ela também não tinha escolha quanto a isso.

A redução da diversidade de burocratas e suas instituições públicas envolvidas no processo acreditamos ter sido compensada de certa maneira pelo protagonismo da Presidente da Associação. Pela sua boa relação com a EEx (entenda-se a Nutricionista), o conhecimento e a confiança de muitos agricultores (tanto entre os participantes da Ceasa quanto os da Feira do Produtor Rural) e a sua habilidade social foi que a Presidente da Associação conseguiu agir efetivamente para o crescimento do número de associados, da diversidade e da quantidade de alimentos fornecidos, além da porcentagem de compras da agricultura familiar pelo Programa.

"Enquanto a [Presidente] realmente não pegou essa Associação pra seguir aí... a gente vinha com bastantes dificuldades. Depois que ela pegou a administração, a diretoria, a coisa foi melhor" (Entrevistada 2, Nutricionista). Ficou melhor sobretudo pela proximidade e a construção de acordos informais entre a Nutricionista e a presidência da Associação. Justificamos esse argumento com base na institucionalização da busca ativa por mais agricultores fornecedores à alimentação escolar.

A Nutricionista, a partir da construção de seu cardápio, de sua preferência pelos produtos da agricultura familiar e a relação próxima que estabeleceu com a Presidente da Associação, passou a indicar suas necessidades de alimentos à mesma, a qual, segundo suas relações com (e de seu conhecimento da produção de) outros agricultores decidia quem convidaria para participar e assim o fazia.

Do total de agricultores entrevistados, 60% deles foram escolhidos, esclarecidos sobre o Programa e convidados a participar do mesmo pela Presidente da Associação. Nesse processo, evidencia-se uma condição específica às duas agentes. Quanto à Nutricionista, verificamos suas ações ora restritas às normas do Programa – conforme visto durante os primeiros três anos inicias da implementação –, ora estabelecidas segundo ao contexto descrito no parágrafo anterior. Assim como a Nutricionista, a Presidente da Associação, com base em seus próprios valores e referenciais, e não só a partir das normas, realizou escolhas alocativas, adaptou critérios e julgou situações específicas (LOTTA; PAVEZ, 2010) no sentido de angariar mais diversidade à sua organização, tanto de associados, quanto de produtos.

Portanto, envolvidas em um contexto de alto grau de discrição e gozando de relativa autonomia, concebemos que ambas as atrizes sociais, enquanto protagonistas no processo das compras institucionais, cada uma à frente de sua instituição, ao longo do tempo foram criando, por meio de suas ações, dispositivos frente ao desenvolvimento dos trabalhos que lhe couberam (e ainda cabem). Esses dispositivos, por si só, "fundiram-se" e ainda "se fundem" ao processo de implementação do mercado institucional do PNAE municipal em Patos de Minas, de forma única e exclusiva. Para o caso da Nutricionista, enquanto uma servidora pública, aparece em nosso estudo de caso, a figura da "burocrata a nível de rua" (LIPSKY, 1980).

Resgatando as ideias das autoras Lotta e Pavez (2010), toda a autonomia inerente ao "burocrata a nível de rua" pode contribuir para maiores ou menores (des)avanços quanto à inclusão social e ao diálogo da política pública em relação às características locais de seu contexto de implementação. Isso acaba por se relacionar à perspectiva bottom-up, a partir da qual constatamos um viés sobre a implementação das políticas públicas bastante heterogêneo, o qual para mais ou para menos é influenciado pelos "burocratas a nível de rua". Ao ser implementada, determinada política pública passa por muitas transformações e adaptações; a partir das quais, na prática, é que surgem consequências variadas, em alguns casos, inclusive opostas.

Já para o caso da Presidente da Associação, que não se trata de uma burocrata na essência do termo e, portanto, foge ao conceito de Lipsky (1980), concebemos que, apesar disso, ela assumiu um papel amplo neste terceiro momento do processo de implementação do PNAE, ao mesmo tempo, conforme já dito, em que o Programa e a Associação distanciam-se dos outros atores/instituições atuantes em seus primórdios. Além de conhecedora dos dois principais canais de comercialização da agricultura familiar no município e de sua trama social, a Presidente participa não só de ambos, como também do mercado da própria política que ao mesmo tempo contribui(u) para a implementação.

Para nosso estudo de caso, apesar de não ser uma burocrata, a Presidente da Associação teve autonomia e discricionariedade para distribuir e alocar determinados recursos relativos ao PNAE municipal. Como uma mediadora entre os dois "mundos" (LOTTA; PAVEZ, 2010) – a EEx e a Associação –, além de decidir por boa parte dos potenciais agricultores associados, também agiu no sentido de determinar quanto cabe a cada associado (dentro do limite legal) fornecer à alimentação escolar e de cobrar-lhes o compromisso. A partir de seu conhecimento, suas habilidades e a proximidade das tarefas principais necessárias à participação de sua organização no Programa, a Agricultora E (Presidente da Associação) estabeleceu-se como uma autoridade informal no processo (ELMORE, 1979).

Por outro lado, na perspectiva da organização social, em função da mudança importante nas relações entre as instituições neste terceiro momento, quer seja, do afastamento de outras instituições da implementação do PNAE municipal e da concentração das ações nas pessoas da Nutricionista e da Presidente da Associação, tal política se restringiu exclusivamente a agricultores (sobretudo aos que vieram a se tornar associados) que já contavam com outros canais de comercialização.

Todavia, problematizamos que a participação desses atores (ou parte deles) pode estar muito mais enraizada como fornecedores de alimentos a um determinado canal de comercialização (não muito diferente dos outros) do que como participantes de uma organização formal, representativa da categoria agricultura familiar. No próximo capítulo, sob o olhar da TRS, voltaremos a essa problemática.

Ainda, inferimos que a ação da Presidente está muito mais conforme uma "administradora" do Programa (alocando recursos, dando suporte em diferentes ações (burocráticas ou não) aos associados, mediando-os em relação à EEx, fiscalizando-os quanto à qualidade dos produtos) do que como gestora da organização social em si, cuja

gestão deveria ocorrer mais essencialmente em partilha com os demais membros da sua organização. Com base nessa conjuntura, aproximamos em muito a sua ação a um dos estudos de caso realizado por Freitas (2017), em que um dos municípios analisados chegou a ceder uma funcionária, uma burocrata na essência do termo, para organizar e gerenciar as vendas da agricultura familiar para as escolas e da organização da própria instituição formal da categoria. Muito parecido com o nosso caso, essa funcionária foi considerada como sendo "(...) a principal referência para os agricultores quando o assunto é a associação ou o PNAE" (FREITAS, 2017, p. 155).

"Mas cê sabe o que eu tenho dó?! É daqueles produtores que não conseguem fazer Ceasa, que não participam da feira, que produzem pouco, que não têm pra onde vender e que não participam da merenda escolar" (Agricultora E, Presidente da Associação). Tal fala, no entanto, pode vir a demonstrar o reconhecimento da Presidente da Associação quanto à sua limitação no que concerne à determinação de quem participar da Associação. Apesar de reconhecer a importância que o PNAE teria na vida de famílias com maiores dificuldades na comercialização de seus produtos, segundo suas convicções e suas relações sociais, ela não pôde ir além das fronteiras da Ceasa e da Feira do Produtor Rural. Os implementadores não são meros executores, eles adaptam o que a norma prevê segundo aquilo que conseguem ou querem fazer (LIMA; D'ASCENZI, 2013)⁶⁸.

Ao mesmo tempo que a autonomia dada à Presidente da Associação foi interessante para avanços no processo de implementação das aquisições institucionais municipais, por outro lado, ela não pode deixar de ser confundida, em alguns casos, como sinais de centralização, não muito distante do ocorrido com outros atores nos outros dois momentos anteriores. Para a maioria dos entrevistados (em especial entre os participantes mais recentes), o mercado institucional do PNAE e a Associação são praticamente sinônimos, sendo que esta é conhecida como "Associação da Entrevistada E" (Presidente da Associação). "Porque ela [Presidente da Associação] é centralizadora, ela gosta de carregar nas costas. Nós não reunimos. Na verdade, às vezes até por falta de incentivo dela" (Entrevistado A). Por outro lado, "Nem adianta marcar, o povo [demais associados] não vem, não gosta de reunião" (Agricultora E, presidente da Associação).

⁶⁸ Ao considerarmos a importância dos beneficiários para a implementação da política pública argumentamos conforme Silva e Melo (2000), os quais não desconsideram a importância do *policy cycle* para a análise das políticas públicas, mas o ressignificam, entendendo-o como um campo em que deve ser reconhecida uma relativa indistinção entre atores citados acima, formuladores e implementadores.

Com base em Freitas (2017), acreditamos que a existência desse imbróglio tem a ver tanto com a trajetória sócio histórica dos agricultores, quanto da organização social, das naturezas das interações e das instituições estabelecidas. Conforme já apresentado, a ausência de um tecido social bem formado entre os associados, o processo instrumentalista e tutelado de criação da Associação, a baixa diversidade de atores sociais/instituições envolvidas e as representações criadas podem ser fatores cujas consequências resultaram tanto em dificuldades à criação da Associação, na realização de suas reuniões, na concentração de suas decisões, em poucos espaços de diálogo, quanto no protagonismo da Nutricionista e, sobretudo, da Presidente da Associação.

2.3 A dinâmica atual da operacionalização das compras institucionais do PNAE em Patos de Minas-MG

Como já argumentado a respeito da variabilidade existente na implementação e execução do mercado institucional do PNAE entre municípios, julgamos ser importante estudar de maneira mais detalhada a forma como isso se deu e se dá em nível das escolas municipais de Patos de Minas. Portanto, depois de apresentarmos aspectos que julgamos importantes ao processo de implementação e relacioná-los à literatura, nesta seção almejamos descrever pontos que consideramos importantes sobre funcionamento do PNAE municipal, com foco na interface agricultura familiar e EEx.

As compras da agricultura familiar pelo PNAE, ao nível das escolas municipais de Patos de Minas, conforme já colocado, acontecem oficialmente desde o ano de 2010. Dentre as três possíveis formas de gestão apontadas pelo FNDE, em nosso estudo de caso, ocorre a forma descentralizada, na qual cabe à prefeitura comprar os alimentos e os distribuir às escolas (CECANE-SC, 2012)⁶⁹. Como atores importantes nessas ações, além da prefeitura (no caso, a Entidade Executora) e seus diversos servidores envolvidos, verifica-se a presente atuação da Associação. Destacamos aqui, portanto, a defesa do argumento de que o PNAE se trata de uma política pública que envolve relativa diversidade de atores (ALTEMBURG, 2011; TRICHES; SCHNEIDER, 2012; ABREU, 2014).

-

⁶⁹ As outras duas formas de gestão do PNAE pela EEx são a descentralizada, que é quando a prefeitura repassa o recurso para a escola e esta é que fica responsável pela compra dos alimentos; e a mista, que é quando na EEx acontece, concomitantemente, as duas modalidades anteriores (CECANE-SC, 2012).

Dentro do conjunto de atores envolvidos pertencentes à EEx, sem contar com aqueles ligados às escolas, verifica-se que seus membros se remetem a mais de um setor da burocracia municipal. Além daqueles relacionados às compras, que são os responsáveis pela elaboração das chamadas públicas, há o envolvimento de servidores do setor de compras e licitações, que são quem efetua os pagamentos aos agricultores. Trabalhando de fora do prédio da Prefeitura, tem-se os servidores públicos envolvidos diretamente com os alimentos que são adquiridos da agricultura familiar.

Dentro destes, sobressai o papel da nutricionista, a qual, por lei, é a responsável técnica da "merenda escolar" (BRASIL, 2013). Dentre outras funções, além de elaborar os cardápios para todas as escolas e creches municipais, a referida profissional, em Patos de Minas, faz a gestão da distribuição dos alimentos e a observação quanto à qualidade dos mesmos, tanto dos alimentos adquiridos via Lei nº 11.947/2009 (da agricultura familiar), quanto daqueles comprados por meio da Lei nº 8.666/1993 (Lei de Licitações). Praticamente em todas as vezes que acompanhamos a entrega dos alimentos por parte dos agricultores, a Nutricionista também esteve presente.

Juntamente com ela, nessas ações participam os servidores que realizam o trabalho "pesado". Trata-se dos responsáveis pelo carregamento, transporte e distribuição dos alimentos até as escolas. A grande maioria dos alimentos adquiridos dos agricultores familiares pelo PNAE municipal é entregue na sede da Associação, que fica no prédio principal da Semaid, no mesmo terreno onde também funciona a Ceasa.

Durante o período letivo escolar, às segundas-feiras, salvo exceções, esses servidores encostam o caminhão na vaga que lhe é reservada⁷¹, conferem as quantidades de cada alimento entregue pelos agricultores (ação esta que também é feita pela Presidente da Associação, no mesmo dia, mas um pouco antes) e os transportam rumo ao

⁷⁰ Aproveitamos o emprego do termo "merenda escolar" para nos posicionarmos em acordo com os defensores da expressão "alimentação escolar" em sua substituição. Muitos profissionais nutricionistas concebem o termo "merenda" como algo referente a uma alimentação reduzida, paliativa, improvisada, como se fosse um lanche ou uma "merendinha"; em contrapartida, nos dias atuais, o entendimento é de que o emprego do termo "alimentação escolar" se aproxima mais da concepção de uma refeição completa à garantia de um bom desempenho escolar e, por lei, respaldada aos estudantes das escolas públicas brasileiras (INEP, 2007; ALTEMBURG, 2011).

⁷¹ Em nossos acompanhamentos dessas entregas, não por poucas vezes, presenciamos certas insatisfações desses servidores com pessoas que estacionavam seus veículos na vaga reservada para o "caminhão do PNAE". Apesar de o espaço destinado à Ceasa parecer ser relativamente grande, às segundas-feiras, além da entrega para o PNAE também é dia de comércio nesse espaço e a disputa por vagas de veículos mais próximas às mercadorias a serem comercializadas é muito grande, uma vez que facilitam em muito o transporte delas.

almoxarifado central da Prefeitura. Feita a distribuição nas escolas, às quintas-feiras esses servidores retornam com as caixas plásticas agrícolas (vazias), as quais pertencem aos associados que, além de participarem do PNAE, vendem seus produtos (e, portanto, são obrigados a utilizarem essas caixas) na "pedra" da Ceasa.

A partir desses detalhes destacamos a importância do apoio da EEx em questões logísticas do mercado institucional, um dos seus importantes desafios apontados pela literatura (COSTA; AMORIM JUNIOR; SILVA, 2015; TRICHES, 2015). Em muitos casos, a falta de apoio da prefeitura no transporte dos alimentos é um dos fatores inviabilizadores da execução do processo de compras. Esse argumento, inclusive, se fez presente no discurso da diretoria da Associação, como justificativa, quando perguntada sobre o porquê de a organização não participar do PNAE estadual no município. Quanto ao apoio de outras instâncias municipais ou mesmo da Emater-MG nestas atividades, verificamos que, diferentemente do começo do processo de implementação do mercado institucional, atualmente ele se concentra apenas em questões muito pontuais.

Apresentada a forma como se dá a ação de alguns dos servidores públicos, passamos a falar da Associação, a qual entrega os alimentos para o PNAE de duas formas distintas. A principal delas, como já adiantado, ocorre na sede da Associação, que é conhecida entre seus frequentadores como salinha da Associação ou simplesmente "salinha". A justificativa principal por essa opção de entrega se dá pelo fato de que a maioria dos associados que atualmente fornece alimentos no PNAE municipal, além desde canal, também comercializa seus produtos na Ceasa.

Esse fato, dentre outros aspectos que ainda discutiremos ao longo desta dissertação, interferiu e interfere na implementação da Lei nº 11.947/2009, ou seja, comercializar na Ceasa, em nossa opinião, assim como numa bolsa de valores, requer muito mais rapidez nas tomadas de decisão comumente necessárias a outros comércios de gêneros agrícolas⁷³. Além disso, segundo os agricultores entrevistados, trata-se de um

⁷³ Devido à importância da Ceasa enquanto um mercado acessado por boa parte dos entrevistados da pesquisa, no próximo capítulo elaboramos uma seção específica sobre seus principais aspectos relacionados à agricultura familiar.

dos alimentos a serem fornecidos à alimentação escolar.

⁷² Os temos "salinha" ou "salinha da Associação" ou "Sede da Associação" correspondem todos ao mesmo lugar, quer seja, um cômodo aproximadamente 20 m², que tem uma só porta de acesso, que é subdividido em duas salas, uma delas ocupando cerca de 80% de sua área total, cuja janela dá para a "pedra" da Ceasa. Essa sala maior conta com uma balança e um espaço mais livre, destinados à recepção e armazenamento

mercado um tanto quanto imprevisível e arriscado. A abertura da "pedra" aos compradores⁷⁴ ocorre rigorosamente às 07:00 da manhã, como já colocado, duas vezes por semana. Em muitos casos, às 07:30 (tem dia que estourando por volta das 08:00 horas, ou apenas alguns minutos a mais) tudo já foi comercializado. A rapidez como isso acontece é notável (CUNHA, 2013; VEDANA, 2015). Quem vendeu, vendeu, quem não vendeu, provavelmente terá o prejuízo de voltar com a mercadoria (normalmente formada por hortaliças, ou seja, produtos altamente perecíveis) para casa e amargar o prejuízo.

Em função das características da comercialização na Ceasa e, em razão disso, a necessidade de estarem por conta desse canal de comercialização tão logo a abertura aos compradores, os agricultores familiares que são participantes de ambos os canais de comercialização, da Ceasa e também do PNAE municipal, entregam os alimentos deste antes da abertura aos compradores daquele. Dentro desse grupo, há associados que têm seus ajudantes, os carregadores, os quais são os responsáveis por levar as caixas de alimentos da "pedra" de seus empregadores até a "salinha" do PNAE⁷⁵.

A segunda forma de entrega no PNAE municipal é feita pelos agricultores familiares que dele participam, mas que não "fazem" Ceasa. Os alimentos são depositados pelos próprios agricultores diretamente no almoxarifado central da Prefeitura, dispensando, inclusive, a necessidade de a Prefeitura arcar com o transporte da Ceasa até o referido almoxarifado. Perguntados sobre a situação em fazê-lo dessa forma, os agricultores em questão disseram preferir assim, uma vez que a Ceasa, para eles, fica mais distante geograficamente do que o referido almoxarifado.

⁷⁴ Especificamos a abertura aos compradores porque, aos vendedores (ou seja, agricultores que comercializam na Ceasa), que alugam, portanto, sua respectiva "pedra", o acesso à mesma acontece muito antes. Às 14:00 horas do dia anterior, esses agricultores "vendedores" já podem entrar na Ceasa e depositar a mercadoria em sua respectiva "pedra". Dessa forma, às 07:00 horas, seja às segundas ou às quintas-feiras, toda a mercadoria está exposta aos compradores, pronta para ser carregada novamente. A partir desse horário, a Ceasa, grosseiramente, pode ser representada com um carrega/descarrega, um leva e traz de alimentos, um anda para lá e para cá de seus tradicionais carrinhos próprios ao carregamento das caixas.

⁷⁵ Especificamente, isso acontece nos casos de agricultores detentores de maiores produções e, aparentemente, melhores condições financeiras. Nesses casos, há uma separação nítida das funções. O carregador, carrega e entrega os alimentos vendidos e o empregador, de posse dos típicos cadernos de anotações e de notáveis maços de dinheiro (a maioria dos pagamentos é feita à vista), fica por conta das negociações e gerenciamento das entregas. Devido a essa situação, nas muitas vezes que acompanhamos a entrega dos alimentos na salinha da Associação, não conseguimos ter contato, sequer ver alguns agricultores associados que também faziam Ceasa. Não fosse a boa vontade da Presidente da Associação em nos acompanhar até as "pedras" desses associados após o fim do comércio na Ceasa e nos apresentar alguns deles, o contato pesquisador/pesquisado teria sido ainda mais difícil.

Nas figuras 3 e 4, apresentamos fotografías tiradas quando das entregas dos alimentos da agricultura familiar para o PNAE municipal.

Figura 3 – Fotos (interna e externa) da sede da Associação, quando da entrega dos alimentos da agricultura familiar para o PNAE municipal



Fonte: acervo próprio (13 de fevereiro e 02 de outubro, 2018)

As imagens A e B são da entrega feita na sede da Associação. A imagem A, especificamente, corresponde ao lado externo da sede (ou salinha) da Associação. À direita de sua porta de acesso, em seu nível superior, é possível notar uma placa de identificação que, apesar de sua ilegibilidade, garantimos conter o nome completo da Associação; ao fundo, do lado direito, sob o mesmo teto, destacamos a "pedra" da Ceasa em um momento onde não há o comércio. A imagem B apresenta-nos o interior dessa sala, em que destacamos a mesa utilizada pela Presidente. Sobre esta mesa, existem folhas de controle das entregas; mais ao fundo e em primeiro plano do lado direito, algumas caixas agrícolas plásticas com alimentos que já tinham sido entregues no momento de registro da fotografia⁷⁶.

Figura 4 – Fotos (interna e externa) do Almoxarifado Central da Prefeitura, quando da entrega dos alimentos da agricultura familiar para o PNAE municipal



Fonte: acervo próprio (23 de outubro, 2018)

⁷⁶ Em comparação às outras vezes que acompanhamos essa forma de entrega, destacamos que, nessa foto, a sala ainda estava com poucos alimentos, havia muito mais a chegar.

As imagens C e D correspondem à entrega de alimentos feita diretamente no almoxarifado central da Prefeitura. Na imagem C, fizemos questão de fotografar o veículo de um dos agricultores familiares participantes da entrega encostado junto ao portão externo do almoxarifado, em que podemos ver alguns gêneros alimentícios. Já na imagem D, do interior do almoxarifado, à direita destacamos as caixas de alimentos entregues pela agricultura familiar nesse dia e, ao fundo, pilhas de outros tipos de alimentos que fazem parte da alimentação escolar municipal, mas que não são adquiridos da categoria

As entregas feitas no almoxarifado central da Prefeitura são recepcionadas e conferidas normalmente pela Nutricionista ou algum outro servidor de seu quadro. Já no caso dos alimentos levados para a sede da Associação, quem os recebe primeiramente e os confere é a sua Presidente. Além de ter o controle da diversidade e da quantidade a ser entregue, na prática, cabe à presidência da Associação um grande volume de trabalho, tanto quando da entrega dos alimentos, quanto em relação a atividades outras requeridas pela execução do PNAE municipal.

A Presidente tem sua "pedra" na Ceasa, assim como outros dentre os 16 dos 21 associados que forneceram para o PNAE municipal em 2017. No entanto, em função de suas responsabilidades na Associação, seu marido é quem se responsabiliza pelo comércio feito na "pedra" que é alugada pela família. Dentre as já anunciadas muitas responsabilidades, a Presidente vive atenta ao cardápio e à lista de alimentos a ser entregue a cada semana; e é ela quem comunica aos associados, normalmente na quintafeira precedente às entregas da segunda-feira seguinte, o quê e quanto entregar.

Além disso, durante a entrega dos alimentos na sede da Associação, sua Presidente deve identificar, pelo nome do seu respectivo dono, cada uma das muitas caixas plásticas agrícolas que adentram à "salinha". Como essas caixas são retornáveis, às quintas-feiras (que também é dia de comércio na Ceasa) elas devem ser devolvidas, sem falta, ao seu dono⁷⁷. Os servidores do almoxarifado central da Prefeitura trazem as caixas de lá para a

_

⁷⁷ Pelo que percebemos a partir de conversas informais, tanto com associados quanto com agricultores que comercializam somente na Ceasa, essas caixas plásticas agrícolas são motivos de certas desavenças entre agricultores e também destes com compradores. A depender da cotação dos alimentos no dia da Ceasa, uma caixa dessas chega a valer mais do que a mercadoria que ela abriga. Novas, sem ainda serem utilizadas, todas devem ser padrão. No entanto, no vai e vem de mercadorias, que vivem para lá e para cá, carrega aqui, descarrega ali, vão essa semana, voltam semana que vem, as caixas vão se perdendo ou danificando. Em suma, em alguns casos, a depender do estado de conservação da caixa, não é difícil achar mais de um dono para a mesma. Por isso, para evitar maiores conflitos entre os associados (que, inclusive, já aconteceram) é que a Presidente da Associação decidiu identificar por dono, ela mesma, caixa por caixa, a cada entrega do PNAE. Isso demanda rapidez, uma vez que o intervalo de tempo entre entrega pelos agricultores e o recolhimento pelos servidores do almoxarifado dos alimentos, em alguns dias, não é mais

sede da Associação. Mas depois de descarregadas na sede da Associação, quem controla a retirada dessas caixas pelos associados é a Presidente. Justamente isso que faz com que a sua presença na sede da Associação seja obrigatória, além de às segundas (quando do recebimento e entrega dos alimentos), também às quintas-feiras, para receber e despachar as caixas vazias aos seus donos e informar aos associados sobre a próxima entrega.

A Presidente ainda se responsabiliza por toda a parte burocrática da Associação e que é necessária aos trâmites do PNAE, como projeto de venda, cronogramas de vendas semanais, geração de notas fiscais, pagamentos dos associados (em que também é ela que preenche e entrega os cheques), cotações de preço das chamadas públicas, dentre outros (processos e/ou documentos) que porventura se fizerem importantes ao processo.

Em resumo, a Presidente da Associação, desde quando se viu nesse cargo, é responsável por praticamente todos os trâmites burocráticos, organizativos e físicos necessários à participação de sua entidade no PNAE municipal. Como já apresentado, seu variado leque de ações vai da confecção do projeto de venda (início do ano letivo), passando pelas periódicas limpezas da sede da Associação, à devolução das caixas agrícolas de plástico dos associados. Tudo isso, segundo a Presidente, sem remuneração financeira e, em poucos momentos, sob orientação e apoio de outros atores sociais/instituições, conforme apresentado em seções anteriores deste capítulo.

Nesta seção, portanto, intentamos dar alguns detalhes da dinâmica operacional do PNAE municipal nos dias de hoje, com destaque para as atuações dos principais atores envolvidos e algumas características dos espaços utilizados. Com isso, nossa pretensão é ter possibilitado ao leitor um mergulho, mesmo que não muito profundo, ao cotidiano peculiar de operacionalização do estudo de caso desta pesquisa.

Em continuação, na busca por um melhor entendimento a respeito da implementação e da operacionalização do mercado institucional do PNAE em nossa área de estudo, no próximo capítulo arriscamos nos debruçar especialmente sobre como os agricultores familiares associados representam o PNAE. Na busca por barreiras às compras públicas, ao longo de seu trabalho, Freitas (2017) se defrontou com variados relatos sobre aquelas "oriundas da forma como certos atores [em especial os agricultores familiares] pensavam e representavam o programa" (p. 102). A partir desse contexto,

-

do que uma hora. Além disso, teve dias de entrega de alimentos que imaginamos terem entrado bem mais de 100 caixas na sede da Associação.

intentando valorizar as falas dos entrevistados e à luz da Teoria das Representações Sociais é que concebemos a continuação desta dissertação.

3 CAPÍTULO III – AS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS DE AGRICULTORES FAMILIARES SOBRE O MERCADO INSTITUCIONAL MUNICIPAL DO PNAE EM PATOS DE MINAS-MG

Acreditando numa possível relevância no aprofundamento de questões ligadas a aspectos cognitivos (e também sociais) dos atores envolvidos na implementação de políticas públicas, neste capítulo buscamos elucidar como os agricultores familiares da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região representam o PNAE, especificamente quanto a aspectos ligadas ao seu processo de compra institucional. Para isso, buscamos nos amparar na Teoria das Representações Sociais, em diálogo com a literatura existente sobre a agricultura familiar, sua diversidade em meio à modernização e mercantilização agrícolas, além de seus canais de comercialização.

Todavia, de maneira introdutória ao capítulo, dialogaremos com a literatura sobre alguns processos históricos que julgamos importantes ao entendimento do contexto em que se insere a agricultura familiar no Cerrado e, de igual forma, de Patos de Minas e região. Ao fim desse diálogo, nossa intenção não é esgotá-lo, mas pelo menos ter referências bibliográficas que nos deem embasamento para desenvolvermos uma discussão relacionando a diversidade da referida categoria social com as suas representações em relação ao mercado institucional do PNAE.

3.1 O Cerrado brasileiro: alguns apontamentos sobre a ocupação agrícola, modernização e mercantilização da agricultura

A região brasileira do Cerrado, da qual faz parte a Mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba (TMAP), em seus primórdios da ocupação colonialista, passou por um considerável processo de exploração de ouro, estabelecendo-se, por conseguinte, como uma importante rota dos movimentos de entradas e bandeiras, muitas delas vindas de regiões de São Paulo. No entanto, com a escassez aurífera, a economia da região passou (e por muito tempo) a se basear na produção agrícola de pequena escala e na pecuária extensiva, de baixa exigência em recursos e mão de obra (PIRES, 2000).

Até os anos de 1970, em um cenário produtivo oposto ao apresentado no parágrafo anterior, as regiões Sul e Sudeste (com exceção de suas áreas dentro do bioma Cerrado) apresentavam-se como as principais responsáveis pela produção mais intensiva de

gêneros da agricultura brasileira. Todavia, muito em virtude do "esgotamento" dessas terras para atividades agrícolas e da necessidade de maiores áreas visando a aumentos produtivos, regiões ainda pouco ocupadas passaram a atrair o interesse do governo e do capital agroindustrial. Dentre elas, com destaque, a região do Cerrado (ARACRI; AMARAL; LOURENÇO, 2011), formada majoritariamente por terras planas e, na época, de baixo custo (DINIZ; BOSCHI, 2002).

Desde o Império discutia-se a necessidade de preenchimento dos vazios econômicos do interior brasileiro, quer seja, o Brasil Central. Nesse contexto, devido à sua localização geográfica e a fatores físicos (como clima, chuvas bem definidas e regulares, terrenos planos), a região do Cerrado elencou-se como uma possibilidade real e privilegiada. Além disso, sua ocupação, ao contrário do que acontecia no tocante à região Amazônica, ainda não se encontrava sob clamores nos discursos ambientalistas dentro e fora do País (PIRES, 2000; ARACRI; AMARAL; LOURENÇO, 2011).

Na década de 1970, então, alguns programas governamentais passam a ser implementados, apoiados pela indústria, visando à ocupação agrícola do Cerrado, concentrados sobretudo em bases científico-tecnológicas e mercantis envolvidas na produção e exportação de *commodities*. Dessa forma, além de se colocar como o principal agente condutor de políticas voltadas para a efetiva ocupação do Cerrado, o Estado o faz adotando o princípio de uma agricultura tecnificada, moderna, pautada aos moldes da Revolução Verde (ARACRI; AMARAL; LOURENÇO, 2011).

Portanto, a ocupação agrícola do Cerrado fez parte do processo amplo de modernização da agricultura brasileira. De mais em mais a região passou a despontar em seu grande potencial produtivo, além de contar com uma relativa infraestrutura de transporte e energia. A partir desse contexto, o que se viu foi um importante fortalecimento do agronegócio brasileiro (PIRES, 2000; BITTENCOURT; LIMA, 2014) em detrimento da agricultura familiar.

Em virtude desse processo, o qual, no caso brasileiro, se deu em paralelo, mas ligado à industrialização urbana, nota-se uma importante intensificação dos fluxos migratórios para as cidades (MAGRINI, 2008). Por outro lado, à maioria daqueles que permaneceram no campo coube o estabelecimento de diferentes vínculos que se tornaram fundamentais para a reprodução social. Vínculos com os mercados, tanto para vender quanto para comprar mercadorias; com o crédito e financiamento; com a assistência técnica, dentre outros (CONTERATO; SCHNEIDER, 2009). Ainda:

(...) a incessante busca de índices de produtividade, associado aos riscos inerentes da própria atividade, como clima e mercado mundial de preços, obriga os agricultores a uma individualização e profissionalização; caso contrário, não conseguem competir no mesmo nível dos demais. Isso acaba por tornar o agricultor dependente de novas tecnologias (CONTERATO; SCHNEIDER, 2009, p. 165).

Nota-se aí a incessante e crescente exigência tanto no aperfeiçoamento tecnológico (em máquinas e equipamentos agrícolas, fertilizantes industrializados, agrotóxicos, sementes laboratorialmente melhoradas, etc.) quanto na escala de produção. Nesse cenário de modernização agrícola, acrescenta-se um terceiro (aos já anunciados processos de individualização e profissionalização), a mercantilização⁷⁸. Em todos os três, boa parte dos agricultores do Cerrado viram-se inseridos. Tratou-se de um caminho em que esses atores, de forma gradual, entranharam-se em mais e mais relações de trocas na esfera mercantil, as quais tendiam e ainda tendem a adquirir um certo padrão de repetição, especialmente no que concerne à aquisição de insumos, produtos e serviços. A partir daí, cada vez mais é evidente a diminuição do domínio desses atores sobre determinadas etapas do processo produtivo (CONTERATO; SCHNEIDER, 2009).

Apesar de que, quando do início do desencadeamento desses processos, a própria agricultura familiar não representasse uma referência ainda inexistente no País⁷⁹, (SCHENEIDER, 2014), tais análises já nos mostram que o processo de mercantilização da agricultura apresenta uma importante dualidade ao que se refere a essa categoria sóciopolítica. Ao mesmo tempo em que caminha para a redução da autonomia dos agricultores quanto à reprodução social, a mercantilização pode ser vista como uma das principais características da agricultura familiar⁸⁰, a qual, apesar de estar inserida nos mercados, não

_

⁷⁸ Neste trabalho, entendemos a mercantilização do rural com base em Conterato e Schneider (2009), como um "(...) processo de externalização das relações de produção, em que o agricultor se torna dependente das relações com os ambientes social e econômico, seja para comprar insumos e produtos, seja para vender a produção após um ano de trabalho" (p. 151).

⁷⁹ Antes da década de 1990 os termos comumente utilizados para qualificar e identificar a atual agricultura familiar no Brasil, de maneira dispersa, constituíam-se em um leque de diferentes categorias nativas, como pequeno produtor (como é o caso mais notado na área de estudo deste trabalho), produtor de subsistência, produtor de baixa renda, colono, sitiante, posseiro, morador, ribeirinho, entre outros (SCHNEIDER, 2010a; SCHNEIDER, 2014).

⁸⁰ Justamente esta é uma das características diferenciadoras entre camponeses e agricultores familiares. Segundo Schneider e Niederle (2008), mesmo tendo muito em comum, como a propriedade de relativa pequena área de terra, o uso predominante do trabalho da família na execução das tarefas produtivas, o acesso à terra mediante a herança, a manutenção dos vínculos sociais assentados em relações de parentesco, entre outras; o que mais os diferencia diz respeito "(...) ao caráter dos vínculos mercantis e das relações sociais que estabelecem à medida que se intensifica e se torna mais complexa a sua inserção na divisão

necessariamente tem redução do próprio caráter familiar de sua agricultura (CONTERATO; SCHNEIDER, 2009).

Sobre a mercantilização e a agricultura, a primeira não deve ser entendida apenas com base em aspectos técnico-produtivos da segunda, pois engloba outras esferas da vida social e econômica. Dessa forma, Conterato e Schneider (2009) não só admitem a existência de uma heterogeneidade estrutural dos processos de mercantilização da agricultura familiar e dos espaços rurais, mas também que essa heterogeneidade envolve tanto a diversidade como as situações empíricas rumo a uma maior especialização e uniformização dos processos produtivos. O direcionamento para uma maior diversidade ou maior especialização da agricultura familiar depende das suas condições históricas de reprodução social, "(...) seja em relação aos aspectos estritamente familiares ou àqueles que estão fora do alcance da família, seja em relação às características do ambiente onde esta está inserida" (CONTERATO; SCHNEIDER, 2009, p. 166).

Aqui consideramos que tais condições, apesar de diferenças importantes entre si (que não serão por ora discutidas), seguiram um determinado padrão no que concerne ao Cerrado, à Mesorregião do TMAP, incluindo a Microrregião de Patos de Minas, além do município que lhe nomeia. Os princípios da Revolução Verde, disseminados em escala global, também serviram de base para uma forte expansão da produção agropecuária na Mesorregião do TMAP (MAGRINI, 2009), a qual, devido ao grande volume na produção de grãos, chegou até a ser reconhecida como "celeiro do mundo" (PIRES, 2000).

Muito apoiado pela ação do Estado, esse processo de expansão acabou por beneficiar aos setores mais ligados ao mercado. Por outro lado, não impediu a ocorrência de mudanças importantes na estrutura fundiária e produtiva na referida mesorregião assim como em suas relações de trabalho (PIRES, 2000). Como exemplo dessas mudanças notase um incremento no processo de urbanização, em que, a redução da população rural vem a indicar baixos níveis de absorção da mão de obra e da diversificação das atividades econômicas no meio rural (CONTERATO; SCHNEIDER, 2009). Na Mesorregião do TMAP, boa parte dessas pessoas migraram para as suas cidades médias, quer seja Uberlândia, Uberaba e Patos de Minas (MAGRINI, 2008).

Especificamente sobre a Microrregião de Patos de Minas, apesar de uma forte concentração urbana do município que lhe dá nome (92% da população, segundo o IBGE

social do trabalho" (p. 994). Devido ao seu maior envolvimento social, econômico e mercantil é que a agricultura familiar se encontra mais integrada e mais dependente em relação à sociedade que a engloba.

(2016) é urbana), Ferreira e Ortega (2004) a consideram um caso adequado quanto à heterogeneidade existente na agricultura brasileira. Nela, "(...) convivem lado a lado agricultores que incorporaram todos os meios de produção do padrão tecnológico hegemônico e aqueles que vêm encontrando dificuldades, inclusive em subsistir" (p. 3).

Boa parte dos programas governamentais historicamente operacionalizados na referida microrregião acabaram por marginalizar muitos dos agricultores que ali já estavam instalados, em detrimento daqueles (inclusive muitos vindos do estado de São Paulo e da Região Sul) que melhor se adequavam aos moldes do processo de modernização do Cerrado brasileiro. Entretanto, por mais paradoxal que o seja, como já apresentado, a Microrregião de Patos de Minas é formada por uma grande maioria de estabelecimentos da agricultura familiar, mesmo que muitos deles convivam com dificuldades em manter seus vínculos mercantis, dos quais são cada vez mais dependentes (FERREIRA; ORTEGA, 2004; CONTERATO; SCHNEIDER, 2009).

Dito isso, concordamos com Conterato e Schneider (2009) ao afirmarem que a reprodução social da agricultura familiar brasileira se encontra cada vez mais subordinada e dependente dos mercados. Essa situação, por sua vez, contribuiu para o desencadeamento de uma diferenciação social e produtiva entre os agricultores que lhe integram. Sobre esta, quanto à sua melhor definição e compreensão de suas características e significados, o Brasil registrou avanços significativos; muitos deles, em especial, relacionados justamente ao que diz respeito a dois campos principais de análise – diversidade econômica e heterogeneidade social (SCHNEIDER; CASSOL, 2014).

Sobre esses campos, acreditamos já ter trazido algumas contribuições da literatura quando de nossa reflexão específica sobre a agricultura familiar no capítulo 1. A partir dessas contribuições e, inclusive, desta seção que aqui se encerra, é que intentamos dar subsídio teórico ao estudo deste capítulo, alinhando-nos, evidentemente, com a Teoria das Representações Sociais.

3.2 A TRS: diálogo com seus estudiosos e com o PNAE

Enquanto lente analítica o aporte conceitual da Teoria das Representações Sociais se apresentou como uma opção estratégica de entendimento dos processos de implementação e da operacionalização do PNAE. Assim, concordamos com Minayo (1995), para a qual as representações sociais, ao serem entendidas como imagens

construídas sobre a realidade, estabelecem-se como uma importante matéria-prima de qualquer pesquisa sociológica.

Essas representações comportam saberes, valores, subjetividades e poder. Nesse sentido, Jovchelovitch (1995) defende que nessa construção de saberes realizemos a recuperação do pensamento e da palavra dos atores sociais e de seus grupos. Tal necessidade sustenta-se não apenas pelo fato de criar condições para que eles se encontrem, através de ação e discurso, a fim de participar de uma esfera da vida a qual é comum a todos nós, "(...) mas também porque ela aponta para a constituição de vidas individuais que sustentem em si mesmas as consequências plenas do fato de que as pessoas vivem umas com as outras e não existe vida humana sem a presença de outros seres humanos" (JOVCHELOVITCH 1995, p. 83).

Ao analisar as esferas individual e social, Moscovici (1995) afirma que não deve haver uma separação em dois mundos. Conceber de maneira absoluta que comportamentos e percepções devam ser compreendidos como resultantes exclusivamente de processos íntimos é algo tão errôneo quanto considerar que em um determinado grupo, em que pessoas se relacionam, tudo deva ser elucidado em detrimento, por exemplo, de interações, estruturas, trocas e poder. Assim sendo, o conflito entre o individual e o coletivo não se baseia apenas a partir do domínio da experiência individual, mas advém, inclusive, da realidade fundamental da vida social.

Segundo Moscovici (1995), não existe nenhuma cultura conhecida que se isente em possuir instituições e normas formais que não sejam condutoras, ora à individualização, ora à socialização; como carregadoras desta tensão, eis que têm lugar as representações sociais, as quais são elaboradas tanto com a intenção de conferir-lhe um sentido, quanto de procurar mantê-las dentro de um limite do suportável. Ao partilhar suas representações, por consequência, os indivíduos buscam assegurar que a coexistência em grupos seja possível, ou seja, não existe "sujeito sem sistema nem sistema sem sujeito" (MOSCOVICI, 1995, p. 12).

Freitas e Freitas (2010) afirmam que nos últimos anos o estudo das representações sociais vem ganhando relevante destaque na literatura científica. Localizadas no entremeio do psicológico e do social, interessam a todas as Ciências Humanas, sendo encontradas na Sociologia, na Antropologia e na História (JODELET, 2001), trabalhando com propostas de análise que envolvam a investigação do comportamento humano e seu lugar como uma construção social (FREITAS; FREITAS, 2010).

Minayo (1995), em análise às obras clássicas da Sociologia, destaca a concordância de seus atores em relação à importância da compreensão das representações sociais em termos de construção de conhecimento. Segundo a autora, Weber, dentro do campo em questão, elabora suas concepções por meio de termos como "ideias", "espírito", "concepções", "mentalidade", com destaque para a noção de "visão de mundo". Já em Marx, a autora aponta a "Ideologia do Além" como uma explanação clássica a respeito das representações sociais.

Durkheim, por sua vez, foi o primeiro a trabalhar de maneira explícita com o conceito de representações sociais. No entanto, o francês o concebia com o mesmo sentido de representações coletivas, entendendo-as como categorias de pensamento por meio das quais uma sociedade específica elabora e expressa sua realidade. Importante dizer que na concepção positivista do autor é a sociedade quem pensa. Por isso, essas categorias além de não serem construídas *a priori*, não são universais na consciência. Pelo contrário, surgem intrinsicamente aos fatos sociais e transformam-se, elas mesmas, em fatos sociais. Ou seja, para Durkheim, sob uma perspectiva individual, as representações não são necessariamente conscientes (MINAYO, 1995).

Mesmo que se reconheça sua origem na sociologia de Durkheim, como já dito, pautada em representações coletivas, é na psicologia social que o estudo das representações sociais amplia seu arcabouço conceitual; tratando-se de um termo que designa "(...) tanto um conjunto de fenômenos quanto o conceito que os engloba e a teoria construída para explicá-los, identificando um vasto campo de estudos psicossociológicos" (SÁ, 2002, p. 29). Suas referências fundamentais são Serge Moscovici, inicialmente com sua obra inaugural do termo sobre a psicanálise na França (1961), e sua conterrânea Denise Jodelet (JOVCHELOVITCH, 1994; ALEXANDRE, 2001; ARRUDA, 2002).

Segundo Sá (2002), para a composição do conceito de Representações Sociais, Moscovici realiza uma coleta de variadas noções pertencentes aos campos cognitivo e cultural, para então chegar em algumas inferências sobre seu próprio conceito. Em sua obra, o psicólogo social já nos alerta para a dificuldade de se apreender o conceito de representação, ao contrário do que ocorre com sua realidade (HOROCHOVSKI, 2004).

Por representações sociais, entendemos um conjunto de conceitos, proposições e explicações originado na vida cotidiana no curso de comunicações

interpessoais. Elas são o equivalente, em nossa sociedade, dos mitos⁸¹ e sistemas de crenças das sociedades tradicionais; podem também ser vistas como a versão contemporânea do senso comum (MOSCOVICI, 1981, p. 181 citado por SÁ, 2002, p. 31, **nota de rodapé nossa**).

Assim, para Moscovici, as representações sociais designam "(...) fenômenos múltiplos observados e estudados em termos de complexidades individuais e coletivas ou psicológicas e sociais" (SÊGA, 2000, p. 128), estabelecendo-se como "(...) uma modalidade de conhecimento particular que tem por função a elaboração de comportamentos e a comunicação entre indivíduos" (MOSCOVICI, 1978, p. 26). Portanto, a Teoria das Representações Sociais sob um olhar moscoviciano trabalha com o pensamento social em sua dinâmica e diversidade, partindo da premissa de que existem formas diferentes, guiadas por objetivos variados de conhecer e de se comunicar. Dito isso, pode-se inferir que Moscovici avança no sentido de reabilitação do saber popular, do conhecimento do cotidiano, outrora adjetivado como confuso, inconsistente, equivocado (ARRUDA, 2002).

Ao estudar a teoria moscoviciana, Denise Jodelet (2001) renovou a análise, insistindo quanto à especificidade dos fenômenos representativos nas sociedades contemporâneas, as quais, a seus olhos, caracterizam-se pela intensidade e fluidez das trocas e comunicações, pelo desenvolvimento da ciência, assim como pela pluralidade e a mobilidade sociais.

É nesse sentido que a autora francesa aprofunda a teoria moscoviciana, caracterizando representação social como uma forma de conhecimento socialmente elaborada e partilhada, que contribui para construção de uma realidade comum a um determinado conjunto social; podendo ser entendida como saber de senso comum, diferenciando-se do conhecimento científico, mas não perdendo em legitimidade, uma vez que sua importância na vida social é reconhecida, tanto como processos cognitivos como das interações sociais (JODELET, 2001).

Jodelet (2001) reconhece as representações sociais como sistemas de interpretação regentes da nossa relação com o mundo e com os outros, além de orientadoras e organizadoras das condutas e das comunicações sociais. A autora afirma que as

_

⁸¹ No contexto das sociedades primitivas, Horochovski (2004) afirma que o mito engloba uma concepção homogênea única de mundo que refletia o pensamento e a prática social; de forma diferente, nas sociedades modernas, a autora (concordando com Moscovici) afirma que o seu correspondente, ou seja, a representação social, não se trata da única, mas uma das formas de apreender a realidade. Ela coexiste com o pensamento filosófico e científico, influenciando, sendo influenciada e/ou contrapondo-se a essas concepções.

representações sociais, por conseguinte, tornam-se interventoras em muitos processos, dentre eles "(...) a difusão e a assimilação de conhecimentos, o desenvolvimento individual e coletivo, a definição das identidades pessoais e sociais, a expressão de grupos e as transformações sociais" (JODELET, 2001, p. 22).

Para Sá (2002), autor que, além de estudioso de Moscovici e Jodelet, é referência no tema no País, uma representação social nada mais é do que um saber prático que liga um sujeito a um objeto, o qual pode ser de diferentes naturezas – social, material ou ideal. Nesse contexto, segundo o autor, cabe à representação duas funções principais a) estar no lugar do objeto, processo chamado de simbolização⁸² e, b) interpretá-lo, ou seja, conferirlhe significado. Ainda, para além de uma construção e uma expressão do sujeito, Sá (2002) afirma que a representação também o é em relação ao social ou coletivo, uma vez que não há como desvincular o sujeito de seu pertencimento e participação sociais.

Nesse sentido, ao pensarmos em representações sociais, nossa análise deve expandir-se para outro nível, centrando-se não no indivíduo, mas nos fenômenos que são produzidos pelas construções particulares da realidade social. Ou seja, o social deve ser analisado como a totalidade e as representações como um termo que não serviria a nada em um mundo em que indivíduos vivessem isolados (JOVCHELOVITCH, 1994).

São as mediações sociais que geram as representações sociais, as quais são estrategicamente desenvolvidas por atores sociais diante do enfrentamento de um mundo que vai além das individualidades, um mundo em que há o domínio da vida comum, o espaço público. As representações sociais, portanto, "(...) não apenas surgem através de mediações sociais, mas tornam-se, elas próprias, mediações sociais", expressando "(...) o espaço do sujeito na sua relação com a alteridade, lutando para interpretar, entender e construir o mundo" (JOVCHELOVITCH, 1994, p.81)⁸³.

eles permitem uma variabilidade infinita, e, ainda assim, são referenciais" (p. 74); "A substância, ou o conteúdo do qual as representações são feitas, são símbolos (p. 77).

⁸² De acordo com Jovchelovitch (1995), os símbolos têm a característica fundamental de significar uma outra coisa, logo, de evocar a presença apesar da ausência. No âmbito da Teoria das Representações Sociais "(...) eles criam o objeto representado, construindo uma nova realidade para a realidade que já está lá. Eles provocam uma fusão entre sujeito e o objeto porque eles são expressão da relação entre sujeito e objeto. Através de símbolos, coisas diferentes podem significar umas as outras e podem mergulhar umas nas outras;

⁸³ Para a mesma autora, aproximando seu pensamento ao de Moscovici, a mediação nada mais é que a comunicação entre um mundo de perspectivas diferentes; dessa forma, os ritos, os mitos e os símbolos (ou seja, as representações sociais) são mediadores entre a alteridade de um mundo frequentemente misterioso e o mundo da intersubjetividade humana (JOVCHELOVITCH, 1995).

Como um campo teórico, de acordo Sá (2002), a TRS possui um esquema explicativo básico, que entende a gênese das representações sociais através de um princípio único – a transformação do não familiar em familiar – e de dois processos específicos – a ancoragem e a objetivação. A partir deste "esquema parcimonioso" é possível explicar "(...) a produção dos efeitos funcionais de compreensão e explicação da realidade, de definição da identidade grupal, de orientação dos comportamentos e das práticas e de justificação das tomadas de posição" (SÁ, 2002, p. 47).

Moscovici (1995) afirma que a dinâmica de nossas relações sociais é sempre uma dinâmica de familiarização, em que "(...) os objetos, pessoas e acontecimentos são percebidos e compreendidos em relação a prévios encontros e paradigmas" (p. 55). Entretanto, quando nos defrontamos com a alteridade do mundo na forma de algo que não nos parece exatamente de acordo como deveria ser, por instinto, nós a rejeitamos, uma vez que ela ameaça a ordem estabelecida. Portanto, não há como negar que existe em nossos universos consensuais, uma tensão básica entre o familiar e o não familiar, sobretudo em favor do primeiro.

Moscovici (2015) defende que as representações que criamos – por exemplo de uma teoria, uma nação, um objeto, uma política pública – são sempre resultado de um processo de familiarização, baseado num esforço constante de tornar o incomum (não familiar) em algo comum e real. Depois de uma série de ajustamentos o que parecia abstrato, torna-se concreto e quase normal. Por meio desse processo superamos o problema, integrando-o em nosso mundo mental e físico, o qual, com isso, além de transformar-se, fica mais rico. Conforme Guareschi (1995), ao considerarmos que aquilo que não é familiar encontra-se muitas das vezes no contexto do universo científico, ao ser familiarizado, determinado conhecimento deve ser transposto ao universo do dia-a-dia.

Todavia, esses ajustamentos ou representações são criados em condições que nem sempre estamos mais ou menos conscientes de nossas intenções, já que as imagens e ideias com as quais buscamos entender o incomum só nos trazem de volta aquilo que já nos era familiar há algum tempo, que já conhecíamos. Justamente devido a esse processo é que Moscovici nos alerta, quando de um estudo de representação, a importância de se descobrir a característica não familiar que a motivou (MOSCOVICI, 2015).

Para Moscovici (1995), no entanto, transformar palavras não familiares, ideias ou seres em palavras usuais, próximas e atuais não se trata de um processo fácil. Segundo o autor, para que esse processo de familiarização ocorra (e, portanto, para que

representações sejam criadas) é preciso que ponhamos em funcionamento dois mecanismos que pertencem a um processo de pensamento baseado na memória e em conclusões passadas. Em mais detalhes, nas palavras do próprio autor:

O primeiro mecanismo tenta *ancorar* ideias estranhas, reduzi-las a categorias e a imagens comuns, colocá-las em um contexto familiar. O objetivo do segundo mecanismo é *objetivá-los*, isto é, transformar algo abstrato em algo quase concreto, transferir o que está na mente em algo que exista no mundo físico. (...) Esses mecanismos transformam o não familiar em familiar, primeiramente transferindo-o a nossa própria esfera particular, onde nós somos capazes de compará-lo e interpretá-lo; e depois, reproduzindo-o entre as coisas que nós podemos ver e tocar, e, consequentemente controlar (MOSCOVICI, 1995, p. 60-61)

Ancorar é classificar e dar nome a alguma coisa. Aquilo que não é por nós classificado e nem nomeado, nos é estranho, inexistente e ao mesmo tempo ameaçador. Portanto, a ancoragem trata-se de um processo que transforma essa ameaça em nosso sistema particular de categorias, comparando-a com um paradigma de determinada categoria que pensamos ser apropriada. "No momento em que determinado objeto ou ideia é comparado ao paradigma de uma categoria, adquire características dessa categoria e é re-ajustado para que se enquadre nela" (MOSCOVICI, 1995, p. 61).

Segundo Jovchelovitch (1995), em decorrência desse processo, os sujeitos sociais ancoram o desconhecido dentro de uma realidade que é conhecida e institucionalizada, deslocando o que a autora chama de geografia de significados, estabelecida *a priori*, a qual, justa e paradoxalmente, as sociedades lutam para conservar. Por meio de uma metáfora, Guareschi (1995) nos explica o processo de criação de âncoras: "O barco está à deriva, pronto a deslizar, impulsionado por essa correnteza 'motivadora e mobilizadora' da não-familiaridade. É preciso encontrar agora faróis que orientem e margens seguras que ancorem (...)" (p. 213).

Com base em Moscovici (1995), concebemos que esses faróis correspondem aos paradigmas (quer seja, representações preexistentes) estocados em nossa memória, a partir dos quais estabelecemos uma relação positiva ou negativa com o não familiar. "Quando é positiva, nós registramos nossa aceitação; quando é negativa, nossa rejeição" (p. 65). No entanto, cabe dizer que nesse processo os faróis são de certo modo modificados, assim como o próprio barco (inclusive, em maior medida) de tal modo que chega a adquirir uma nova existência.

A objetivação, considerada como o segundo processo criador das representações sociais, "(...) une a ideia da não familiaridade com a de realidade, torna-se a verdadeira essência da realidade" (MOSCOVICI, 2015, p. 71). Segundo o autor, objetivar é reproduzir um conceito em uma imagem. É comparar. É ligar o enorme estoque de palavras (referentes a objetos específicos), que está em circulação em toda a sociedade, a determinados sentidos concretos equivalentes. "Temos apenas que comparar Deus com um pai e o que era invisível, instantaneamente se torna visível em nossas mentes, como uma pessoa a quem nos podemos responder como tal" (p. 72).

Nesse exemplo, é fácil verificar que a imagem do conceito "Deus" deixa de ser apenas um signo para transformar-se em uma réplica da realidade, "pai", adquirindo o verdadeiro sentido da palavra. Dessa forma, a noção da qual ela proveio perde seu caráter abstrato e passa a adquirir uma existência quase física, independente. "Quando isso acontece, as imagens não ocupam mais aquela posição específica, em algum lugar entre palavras, (...) mas passam a existir como objetos (...)" (MOSCOVICI, 2015, p. 74).

A partir dos processos de criação, concordamos com Moscovici (2015) quando afirma que nossas representações dependem da memória e das experiências que vivenciamos. São a partir delas que buscamos as imagens, linguagem e gestos necessários para superar o não familiar. Ancorar e objetivar são ações intimamente ligadas à memória. A ancoragem, portanto, mantém a memória em movimento dirigido para dentro, sempre colocando e retirando objetos, pessoas e acontecimentos, os quais são classificados e nomeados. A objetivação, por sua vez, é mais ou menos direcionada para fora (para os outros). Ela tira da memória conceitos e imagens para reproduzi-los no mundo exterior, para tornar as coisas conhecidas a partir do que já é conhecido (MOSCOVICI, 1995).

Apresentados aspectos das representações sociais que aparentam ser mais constituídos de uma contextura psicológica autônoma dos atores sociais, não devemos deixar de lado, todavia, que na mesma medida, elas são próprias de nossa sociedade e de nossa cultura (MOSCOVICI, 1978). Portanto, as representações sociais, enquanto formas de conhecimento (JODELET, 2001; SÁ, 2002), são estruturas cognitivo-afetivas que não podem ser reduzidas unicamente ao seu conteúdo cognitivo (SPINK, 1995).

Segundo Spink (1995), as representações sociais devem ser apreendidas com base em dois pontos principais: o contexto em que são engendradas e a sua funcionalidade nas interações sociais do dia-a-dia. A partir destes apontamentos, a autora defende a

importância da elucidação de dois aspectos que parecem centrais à sua análise: a teoria de conhecimento que lhe envolve e os determinantes de sua elaboração.

Quanto às condições que podem afetar a emergência ou não de uma determinada representação social sobre um determinado objeto, no contexto de um grupo específico, apoiamo-nos nas ideias de Vala (1993), que as vê como resultados da "enorme pluralidade das clivagens sócio-econômicas e dos quadros de referência normativo-valorativos" (p. 363) dos atores envolvidos; justamente por isso é que existe uma pluralidade de representações de um mesmo objeto. O autor apresenta três argumentos diferentes influenciadores do contexto anunciado acima:

A dispersão da informação reenvia para um defasamento quantitativo e qualitativo entre a informação disponível e a informação necessária para a compreensão sólida de um problema ou de um objeto. Mais, a informação que circula não é sempre claramente definida, é na maioria dos casos ambígua, imprecisa. Este defasamento não é independente das clivagens sociais: não só a informação não circula da mesma forma, como não circula o mesmo tipo de informação em todos os grupos sociais, como ainda a ambiguidade da informação não se manifesta da mesma forma para todos;

A *focalização*: os recursos educativos, os interesses profissionais ou ideológicos parametrizam a focalização dos indivíduos em diferentes domínios do meio e gerem a pertinência da elaboração de uma representação ou de uma representação mais sólida ou mais fluida acerca de um dado objeto;

A pressão à inferência: entre a constatação de um fenômeno e a necessidade de tomada de posição sobre ele vai um lapso de tempo mínimo. A posição a tomar não é, contudo, uma qualquer, deve servir a objetivos individuais ou grupais. Tal fato exige que os indivíduos e os grupos disponham de recursos que lhes permitam produzir uma opinião não só rápida, mas também conforme as suas estratégias. Esses recursos são, em grande parte, as representações a que o fenômeno em causa faz apelo, e que refletem o posicionamento social dos indivíduos na sua relação com um grupo e de um grupo na sua relação com outros grupos" (VALA, 1993, p. 363-364).

Com base nos processos envolvidos no desenvolvimento de representações sociais apresentados até agora, retomamos a ideia de Minayo (1995). A autora defende que mesmo que determinadas formas de pensar a sociedade cheguem a ser tão abrangentes e firmes como um cimento e tendam a conservar suas estruturas de dominação, cada grupo (ou subgrupo) social, com base na posição em que ocupa no conjunto da sociedade, constrói a partir dessa visão abrangente e "cimentante" a sua própria representação. Em consequência disso e de maneira indiscutível, tal representação em momento algum deixa de ser portadora também dos interesses específicos desses grupos e classes sociais.

No entanto, é ilusão tomar as representações sociais como verdades científicas, imutávéis e inquestionáveis. Elas são ilusórias, contraditórias e, ao mesmo tempo, "verdadeiras", pois, são elas que possibilitam retratar e refratar a realidade de acordo com determinado seguimento da sociedade, vindo a servir como matéria-prima tanto na análise do social, quanto em ações pedagógico-políticas de transformação (MINAYO, 1995).

No mercado institucional do PNAE em nosso estudo de caso, acreditamos que as representações dos agricultores podem ter tido grande influência nos direcionamentos em seus processos de implementação e de operacionalização. Os trabalhos de Lima e D'Ascenzi (2013) e Freitas (2017) corroboram com tal argumento, pois confirmaram a importância de elementos variados dos contextos locais, mas também das representações dos atores sociais na execução das políticas públicas.

Entretanto, no âmbito da Associação, não nos distanciando do pensamento de Vala (1993), dialogamos com Joffe (1995), o qual alerta que "(...) diferenças nas representações sociais que diferentes indivíduos sustentam podem ser atribuídas às diferentes posições sociais de cada indivíduo" (JOFFE, 1995p. 316). Ainda, ao manifestarem-se em palavras, sentimentos e condutas e, dessa forma, institucionalizarem-se, as representações sociais criam condições de ser analisadas, tanto a partir da compreensão das estruturas, como dos comportamentos sociais (MINAYO, 2005). A partir destes últimos é que ousamos nos concentrar especialmente neste capítulo.

No entanto, cabe dizer que os atores sociais não são capazes de recortar o objeto, ou seja, de extraí-lo da realidade social. Pelo contrário, percebemo-nos como um todo integrado, articulando em nossas representações elementos diversos de nosso cotidiano, nossa memória, nossas experiências (HOROCHOVSKI, 2004). Portanto, as representações sociais de agricultores familiares sobre a política pública circulam diariamente e podem ser analisadas sob uma expressiva diversidade de maneiras, uma vez que, conforme já anunciado, tratam-se de um tipo de conhecimento, partilhado e embebido no campo de significações da sociedade.

3.3 As representações dos associados sobre o mercado institucional do PNAE

Como forma de dar início a esta seção, decidimos por distinguir os agricultores entrevistados em quatro tipologias. Diante da diversidade intrínseca da categoria,

apontamos como aspectos mais relevantes utilizados em nossa distinção⁸⁴, o tamanho médio das propriedades, características ligadas à mão de obra empregada, proximidade com outras organizações sociais ligadas à agricultura familiar, níveis de modernização, mercantilização e especialização da atividade agrícola, além da quantidade e tipos de canais de comercialização acessados. Nos próximos parágrafos desta seção, antes de avançarmos para as suas subseções, apresentaremos detalhes sobre as 4 tipologias elaboradas. Começaremos pelos seus "extremos", 1 e 4, justamente aquelas mais distantes uma da outra quanto às características elencadas.

A tipologia a que chamamos de 1 formou-se pela junção das características de quatro dos treze associados entrevistados. Possui a maior área média das propriedades – 57 ha. Além da mão de obra da própria família, contam com parceiros ou empregados permanentes no desenvolvimento de suas atividades agrícolas. A maioria de seus integrantes não faz parte de nenhuma outra organização social da agricultura familiar. A proximidade com a Emater-MG pode ser considerada pequena, uma vez que ela parece ser procurada apenas para fins documentais (DAP, atestados de produção), não para fins essencialmente de ATER. Inclusive, há neste grupo quem pague por ATER privada.

Os alimentos vendidos ao PNAE representam muito pouco em relação a tudo que é comercializado (não mais do que 5%). A grande quantidade restante (95%) é totalmente comercializada no atacado, distribuída entre a Ceasa, atravessadores informais, e também de "mercadistas". Além de serem agricultores produtores de alimentos, têm experiência em fornecer/distribuir aquilo que produzem. Para isso, possuem boas capacidades logísticas⁸⁶. Em relação ao nível de modernização da agricultura, trata-se relativamente do mais alto. Além da implementação exclusiva de monocultivos, há o emprego notável de mecanização (tratores, pulverizadores, subsoladores) e outros insumos modernos (fertilizantes minerais, agrotóxicos, sementes geneticamente melhoradas e modificadas),

_

⁸⁴ Apesar de nossa apresentação de diferentes estudos específicos acerca da diversidade da agricultura familiar brasileira (seção 1.1.1), nesta seção não nos basearemos especialmente em nenhum deles. Como justificativa, argumentamos que a pesquisa de campo não foi direcionada a alguma dessas metodologias. Portanto, por meio dos tipos criados, buscamos traçar apontamentos mesclando-as.

⁸⁵ Termo utilizado pelos entrevistados para designar supermercados, sacolões e quitandas (estas últimas, entendidas como sinônimo de feiras de bairro ou sacolões de menor porte).

⁸⁶ Como capacidades logísticas, entendemos como a posse de veículos adequados ao transporte, assim como variadas habilidades exigidas nessa operação (habilitação para dirigir, conhecimentos de localização geográfica, lida com compradores, planejamento das encomendas, etc.)

tudo isso adquirido de variados mercados e utilizado para a obtenção de produtos a serem vendidos também em outros diversos mercados.

Esta tipologia é a que possui maior quantidade de canais de comercialização diferentes. Portanto, consideramos que dentre os quatro tipos ideais criados, trata-se daquele em que o grau de mercantilização é o mais elevado. No mesmo nível, destacamos seu aprofundamento no que entendemos como especialização da atividade, todos os seus integrantes encontram-se envolvidos fortemente em apenas uma ou duas atividades agrícolas. Sendo, por isso, conhecidos nos diferentes mercados em que participam como "Fulano do produto tal". Sob o ponto de vista de renda bruta familiar, encontra-se quase no limite do teto financeiro anual estabelecido para a obtenção de DAP⁸⁷, o qual, caso ultrapassado, desqualifica este subgrupo como pertencente à agricultura familiar.

Por outro lado, o tipo 4 corresponde àqueles cujos aspectos observados são os mais distantes em relação ao tipo 1. É representado somente por dois dos associados entrevistados, cujo tamanho das propriedades se faz na média de 5 ha (a menor dentre todas). Contam apenas com a mão de obra da própria família, nada de mão de obra externa. Historicamente fazem parte de organizações outras ligadas à agricultura familiar e são relativamente próximos à Emater-MG, vez ou outra, inclusive, sendo visitados por seus extensionistas.

O PNAE adquire cerca de 30% do que é produzido nas propriedades, sendo que o restante é comercializado, de forma majoritária, na Feira Livre. Logo, há forte predominância no varejo como forma de comércio. O nível de modernização é baixo, assim como o uso de insumos externos. A maior parte dos tratos culturais é feita manualmente; há a utilização de adubos minerais, mas consorciada a estercos produzidos na própria propriedade. Agrotóxicos raramente são usados. A escala de produção é a menor de todas e, em certas situações, é feita com base no consórcio de culturas⁸⁸.

Sobre a inserção aos mercados, trata-se da menor em termos quantitativos e qualitativos. Relativamente poucos insumos externos são adquiridos e, como dito, os canais de comercialização concentram-se no PNAE municipal e na Feira Livre. A

-

⁸⁷ O referido limite é de R\$ 360.000/ano, conforme Portaria nº 1, de 13 de abril de 2017 (SEAD, 2017a).

⁸⁸ Agronomicamente, o "consórcio de culturas" trata-se do cultivo, em um mesmo espaço e de forma simultânea, de mais de uma espécie diferente, mas que normalmente possuem características distintas em relação à sua fisiologia, arquitetura vegetal e hábitos de crescimento; é praticado há séculos, especialmente nas regiões tropicais (EMBRAPA, 2017).

produção, muito em função da participação no mercado em varejo da Feira Livre, baseiase na estratégia de poucas quantidades de uma maior variedade de produtos. Logo, seu nível de especialização é o menor dentre as quatro tipologias aqui criadas. Mesma inferência pode ser seguida no que concerne à renda bruta anual.

Os outros dois tipos podem ser considerados como "intermediários" entre as duas tipologias "extremadas" apresentadas acima. A tipologia de número 2, composta por 5 membros, é a mais próxima à tipologia 1. Já a tipologia de número 3, por sua vez, aproxima-se mais da tipologia 4 e conta com apenas dois dos associados.

A tipologia 2, cuja média das áreas das propriedades é de 23 ha, destaca-se mais pela maior diversidade de canais de comercialização (além do PNAE municipal, participam do PNAE estadual, Feira Livre, restaurantes, mercadistas e laticínios) e de forma essencialmente voltada ao varejo. No entanto, apresentam menor dependência de mercados fornecedores de insumos e menor especialização, mas um grau de modernização agrícola não tão distante em comparação ao grupo a que mais se aproxima.

Sobre a tipologia 3, os principais pontos que a diferenciam da tipologia 4 relacionam-se ao predomínio da Ceasa como principal canal de comercialização e níveis de mercantilização, especialização e modernização um tanto quanto maiores. A área média das propriedades é menor que a da tipologia 2 e maior do que a da tipologia 4, cerca de 15 ha. Outro ponto importante tem a ver com a mão de obra, a qual é predominantemente da família, mas com a necessidade do trabalho de diaristas, em épocas específicas.

Sobre as quatro tipologias, intentando sermos mais didáticos, apresentamos um quadro síntese constando das suas principais características (quadro 9).

Quadro 9 – Síntese das características principais de cada uma das tipologias de agricultores familiares do caso de estudo

Características	Tipologia 1	Tipologia 2	Tipologia 3	Tipologia 4
Tamanho médio das propriedades (ha)	57	23	15	5
Uso da mão de obra	Interna e externa (parceiros e empregados permanentes)	Interna e externa (parceiros)	Interna e externa (alguns diaristas em épocas específicas)	Apenas interna, da própria família
Níveis relativos de modernização, mercantilização e especialização da atividade agrícola	Mais altos dentre as quatro tipologias	Níveis altos, porém mais baixos em relação aos da tipologia 1	Níveis intermediários entre as tipologias 2 e 4	Mais baixos dentre as quatro tipologias, destaque para boa parte dos tratos culturais feita de forma manual
Quantidade relativa e tipo dos canais de comercialização	Tem a maior quantidade de canais de comercialização, concentrada especialmente em vendas no atacado	Tem a maior diversidade de canais de comercialização, mas com destaque para as vendas no varejo	Baixa diversidade de canais de comercialização, vendas concentradas no atacado, em especial na Ceasa	Baixa diversidade de canais de comercialização, vendas concentradas no varejo, em especial na Feira Livre

Fonte: Elaboração própria

Apresentadas as tipologias e, em grande medida, a partir delas, pretendemos agora engendrar as análises sobre o nosso estudo de caso com base no universo teórico das representações sociais. Adiantamos que o texto em sequência foi construído com base em categorias analíticas criadas quando da realização da análise de conteúdo.

3.3.1 "Não mexe com isso não porque não paga não!" (Agricultor L)

Conforme apresentamos no capítulo 2, quando do começo do processo de implementação do mercado institucional do PNAE municipal em Patos de Minas, alguns

dos potenciais agricultores participantes já haviam experimentado um processo de vendas de alimentos para a Prefeitura, para a alimentação escolar. Infelizmente não obtivemos mais detalhes sobre o mesmo, todavia, pelos depoimentos coletados, não nos restou dúvida que tal processo pode ter influenciado na representação desses atores sobre possíveis riscos ao vender diretamente para a Prefeitura.

Por não se restringir ao individual, mas por extrapolá-lo no curso das comunicações entre as pessoas rumo ao coletivo (MOSCOVICI, 1995), é que nos principais mercados de participação da agricultura familiar da região (Feira Livre e Ceasa) existia "esse fantasma [ou seja, representação social] de medo do que é público, não pagar" (Agricultora E). "Qua'ninguém interessou em entregar" (Agricultor B). "Quando eu entrei, o pessoal [da Ceasa], muitos falaram pra mim, não entrega, não mexe com isso não, porque não paga, não" (Agricultor L).

Além dessa representação, havia "(...) uma resistência muito grande do produtor, porque o produtor, como não conhecia o processo, eles tinham medo" (Agricultora E). Era o medo do desconhecido, do não familiar. Ele existia justamente porque objetos sociais "novos" ou estranhos, ao ameaçarem o sentido de ordem dos indivíduos e a sensação de controle sobre o mundo, evocam medo (JOFFE, 1995). O mercado institucional, dentre suas muitas novidades aos agricultores familiares de nosso estudo, exigia a entrega da mercadoria, mas sem a realização imediata do pagamento.

Uma das razões para essa exigência acreditamos ser o processo burocrático da compra institucional, que é composto por muitas etapas, como a geração de notas fiscais e o trânsito sob diferentes esferas da administração pública. Além de contribuir para que o pagamento não seja feito à vista, esse processo é apontado por Triches (2010, 2015), Triches e Schneider (2010, 2012), Turpin (2010) e Freitas (2017), sob uma análise institucional, como barreira ao desenvolvimento do Programa em diversas localidades.

Em nosso estudo de caso, na perspectiva das representações sociais, identificamos que esse processo se constituiu de muitos procedimentos incomuns, que até então não faziam parte do universo familiar dos associados. Por isso, acreditamos que muitos desses atores acabaram por representá-lo com base na construção de uma relação negativa. A experiência que tinham em seus principais canais de comercialização (Feira Livre e Ceasa), mercados caracterizados pela ausência de grandes exigências burocráticas e cujo comércio pauta-se nos pagamentos à vista, dão fundamento à representação e, por conseguinte, aos comportamentos iniciais de rejeição da nova política.

Porém, diante da dinamicidade do pensamento social e das relações sociais, tendemos sempre ao princípio único de transformar o não familiar em familiar (MOSCOVICI, 1995; ARRUDA, 2002). Assim "(...) os pagamentos foram sendo feito, foi ganhando corpo, pode até atrasar, como às vezes já atrasou, mas paga" (Agricultora E). A partir desse fato, entendemos que as representações iniciais negativas em relação ao PNAE foram se transformando, ganhando aquilo que Joffe (1995) chama de feição mais familiar, em que o objeto social se torna menos ameaçador, em que o medo inicial desaparece. É justamente esse processo que nos dá base para o entender como o PNAE foi sendo ancorado a representações mais positivas e familiares dos associados, afinal "(...) o preço é bão, a média é muito boa, de preço" (Agricultora E).

3.3.2 A representação sobre os preços pagos em meio à diversidade de mercados

Como já apresentado, a agricultura familiar brasileira sofreu historicamente com a ausência de mais e melhores mercados para si (SCHNEIDER; CASSOL, 2014; SCHNEIDER; SCHUBERT; ESCHER, 2016). No caso específico da Mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba, em que a produção de *commodities* e a agricultura moderna impõem a sua intrínseca necessidade e inevitabilidade de especialização e de produção em grande escala, tal cenário acaba por influenciar boa parte dos mercados.

Nesse sentido, alguns deles, seja na venda de insumos e/ou como canais de comercialização, abarcam uma boa parte de nossos entrevistados. Importante dizer que, até pela diversidade da agricultura familiar brasileira e também de nossa amostra, isso não se dá de uma maneira única, mas sob uma condição variada. Afinal, numa perspectiva sobre mercados, nem todos os agricultores familiares possuem as mesmas oportunidades (SCHNEIDER; SCHUBERT; ESCHER, 2016).

Defendemos que essas constatações contribuem com a formação de diferentes representações sociais em relação aos canais de comercialização acessados pelos integrantes da Associação. Entretanto, afirmamos que independentemente da(s) muita(s) diversidade(s) existente(s) entre os quatro tipos construídos, identificamos uma forte hegemonia na representação em relação aos preços pagos pelo mercado institucional. Eis trechos de falas de associados, cada qual pertencente a uma das quatro tipologias. "Questão de preço é uma beleeza!" (Agricultor A), "Agrada e muito. Melhor que os

outros [mercados]" (Agricultor F), "(...) são bons. Não [precisava ser maior], tá bão" (Agricultor H), "(...) o precinho é bão!" (Agricultor M).

Dentre os fundamentos dessa representação, atribuímos o cenário de canais de comercialização que os agricultores participam. "O preço da merenda é bão, que cê pega um preço quase que é o preço que o mercado vende. Os outros, vareia muito" (Agricultor G). Entendemos que o preço correspondente "ao que o mercado vende" seja o do varejo, vendido nas cadeias curtas, diretamente ao consumidor. A partir daí, há uma diferença importante na positividade dos adjetivos apresentados no parágrafo anterior.

Para os associados que também têm a Feira Livre como um importante canal de comercialização, em cuja venda também é direta, verificamos que há uma relação positiva na representação dos preços e, também, entre esses canais. Apesar de os valores praticados na Feira Livre se basearem no "(...) preço que tá no comércio [do varejo] a verdura" (Agricultora E) e sofrerem prováveis mudanças semanais, ao longo do ano (período de duração contratual do PNAE) acabam se equiparando com os do Programa.

Por outro lado, para os associados que também comercializam na Ceasa, as diferenças nos preços quando comparados com o PNAE são notadas como muito mais relevantes. "No Ceasa quem manda é o mercado [no atacado], né. Aí vareia do preço do mercado, né. Tem dia que é um preço, tem dia que é mais barato, tem dia que é mais caro" (Agricultor F). Apesar dessas típicas variações (influenciadas por diferentes fatores, como oferta/demanda, condições climáticas, etc.), por vezes inflacionadas, houve entrevistado (mas não todos) que relatou nunca ter vendido sua mercadoria, na Ceasa, com um preço maior do que no PNAE.

Além de uma importante diferenciação de escala do PNAE como melhor preço em relação à Ceasa, existem divergências importantes nas representações dos associados em relação à lida nesses canais de comercialização (o que não identificamos quando analisamos Feira Livre com o mercado institucional). O processo de ancoragem do PNAE aos associados participantes da Feira Livre baseou-se numa relação positiva, objetivado em termos como "varejo", "venda direta", "preço bão". Por outro lado, entre aqueles que também "fazem" Ceasa, a representação sobre este canal e sua relação com o PNAE não é hegemônica, sendo diversa segundo as tipologias que elaboramos.

Quanto a aspectos específicos das Ceasas, resgatamos que: a) um dos motes de criação dessas instituições no Brasil era contribuir com a modernização da agricultura; b) em essência, elas encontram-se submetidas às regras de mercado; c) historicamente

concebeu a agricultura familiar como aquela de pequena escala de produção e baixa modernização agrícola (GREEN, 2003; CUNHA, 2013; VEDANA, 2015). Por isso, a Ceasa em nosso caso de estudo é representada de forma antagônica entre os associados da tipologia 1 em relação aos demais. A chegada do PNAE no universo representacional desses atores resultou em âncoras e objetivações diversas.

Os integrantes da tipologia 1, sob o ponto de vista agrícola, são os mais inseridos na prática da agricultura moderna, especializados e mercantilizados. Por isso, correspondem àqueles que o contexto produtivo tem um menor distanciamento da forma que as Ceasas se desenvolvem como mercado. Noutras palavras, são os mais adaptados para esse tipo de mercado. Por isso, apesar de representarem os preços do PNAE como bons (no sentido de serem os maiores), esses agricultores, muito devido às suas condições produtivas, conseguem em não raras situações ter um certo controle dos preços, "Quem bota o preço daqui [Ceasa] é eu" (Agricultora K), situação que é diferente no PNAE.

Até "tem a cotação a seguir, né, mas cê pó vender o preço que cê quiser" (Agricultora J). Essa certa liberdade de poder decidir o preço de venda e, mesmo assim vender, faz com que a representação sobre os preços melhores do PNAE perca na sua hegemonia (em relação aos outros associados), pois "Os preços [do PNAE] são satisfatórios 6 meses sim e 6 meses, não" (Agricultor C). Interpretamos que na época em que os preços do mercado institucional são representados como melhores corresponde àquela de safra do produto em questão, em que os seus preços na Ceasa tendem a cair muito. Por outro lado, no período de entressafra, em que quase ninguém tem o produto a ofertar, os agricultores da tipologia 1 os tem, pois são especializados. Justamente isso é que lhes dá o poder de subir com os preços praticados na "pedra", chegando, por vezes, a superar os preços pagos pelo PNAE.

Por outro lado, os agricultores que "fazem" Ceasa e pertencem às outras tipologias (menos especializados, com produção agrícola em menor escala), se vêm numa condição limitada em relação à determinação dos preços na Ceasa. Eles sofrem muito mais com a livre concorrência: "(...) tem dia que cê tem um concorrente que tá entregando mais barato e cê tem que cobrir o preço senão cê perde o seu cliente. Eu peço a laranja de 20. Ele vira no seu vizinho [de pedra] quanto que é a sua laranja? Faço procê a 18" (Entrevistado F). Pois "(...) na Ceasa a barra é pesada, né, ou cê tem um volume muito grande procê mandar [nos preços] ou cê obedece" (Agricultor I).

Para a explicação mais aprofundada dessa relação representacional Ceasa e o PNAE em mais aspectos (para além dos preços), esperamos nos debruçar na próxima seção. Além disso, a ideia é analisar as representações dos associados em torno do PNAE, relacionando-as não só aos outros canais de comercialização e à forma como os associados se inserem neles, mas a aspectos importantes envolvendo o processo de implementação da política pública (que foi discutido no capítulo 2) e a entidade organizacional de nossos entrevistados – a Associação.

3.3.3 Mas afinal, para você, o que é o tal do PNAE, a merenda escolar?

Como uma resposta analítica a essa pergunta, discriminamos conjuntos de falas diferentes ("1" e "2"), constituídos, cada um, por representações próximas, mas que não obedeceram de maneira rígida à nossa separação em tipologias. Apesar de que o segundo conjunto conte majoritariamente com falas de representantes da tipologia 1.

Para o conjunto 1, o PNAE (ou, a merenda escolar⁸⁹) "dentro do pé da letra é um programa social, que o governo fez" (Agricultor B); "(...) pra dar um incentivo pra agricultura familiar, ele compra essa mercadoria do produtor pra colocar para as escolas, pras creche, alimentação dos estudante, né" (agricultor F); é uma "(...) política pública de distribuição de renda, pras famílias dos pequeno" (Agricultor A) e para "tirar você do atravessador, ligar do produtor pro consumidor, né" (Agricultor I)

Interessante notar o quanto essas representações, entendidas pela TRS como senso comum (JODELET, 2001), se aproximam de reflexões que a academia, o conhecimento científico, faz em relação à definição do PNAE. Apenas para citarmos algumas delas, o PNAE se trata de uma política pública de garantia da segurança alimentar estudantil (GRISA; SCHNEIDER, 2015); estruturada em um mercado com grande volume de recursos destinados à agricultura familiar (ABREU, 2014; BEZERRA; SCHNEIDER, 2012), que aproxima a produção do consumo (TRICHES, 2010).

De forma diferente e mais reducionista, para os associados cujas falas atribuímos ao conjunto 2, quando questionados sobre o que seria o PNAE, as respostas indicaram se tratar de um "(...) dinheirinho separado de feira e de Ceasa" (Agricultor M), "Ele é tipo uma poupança [já que] tem os outro mercado" (Agricultora K), "Porque é mais um

_

⁸⁹ Merenda escolar foi a categoria nativa comumente utilizada pela maioria dos entrevistados em suas repostas e, após percebermos isso, passou a ser utilizada também por nós nas perguntas que nos restavam.

mercado pra eu vender, além de [um comércio] mais tranquilo e que entrou uma renda a mais" (Agricultora J), que para vender "não tem que procurar freguês" (Agriculto H), "um comprador a mais do que os que eu tenho na 'pedra'" (Agricultor L).

Neste segundo apanhado de representações, notamos que o PNAE, apesar de ser uma política pública transversal e permeada por uma grande diversidade de atores e instituições (ALTEMBURG, 2011; ABREU, 2014), é ancorado por esses associados com base nas outras experiências de mercado já presentes no cotidiano desses indivíduos (o que não deixa de acontecer com as outras representações apresentadas no início dessa seção), entretanto, reduzido a objetivações como sendo apenas mais um canal de comercialização, mais um incremento na renda.

Como fundamentação sobre as diferenças marcantes entre esses dois conjuntos de representações, buscaremos dialogar com os argumentos de Vala (1993), especificamente no que concerne às condições influenciadoras da emergência de diferentes representações sociais de um grupo sobre um certo objeto. Inicialmente, julgamos importante argumentar em torno do que o autor caracteriza como a *dispersão de informação*, a qual inevitavelmente ocasiona o defasamento entre a informação que chega até os indivíduos em detrimento daquela que é importante à compreensão sólida do objeto em questão.

Dito de outra forma, as palavras não familiares (MOSCOVICI, 1995), tão caras ao processo de criação das representações (SÁ, 2002), dispersam-se quando saem do individual para o social. Dessa forma, resgatando o processo de implementação do PNAE no âmbito da Associação, fica evidente que a "matéria-prima" oferecida aos processos de ancoragem e objetivação dos associados não se tratou, em momento algum, da mesma. Existem clivagens que contribuem para a sua diversidade (VALA, 1993).

Ao analisarmos a representação do conjunto 1 e as relacionarmos a aspectos das trajetórias individuais, internos e externos ao PNAE, verificamos que seus respectivos atores, além de terem sido os que há mais tempo fazem parte da Associação, correspondem aos que têm um diálogo mais próximo aos órgãos públicos (a maioria deles atribui sua entrada na Associação e, portanto, ao mercado institucional, por intermédio dessas instituições) e que têm um histórico de participação e de reconhecimento (em termos legais, via estatutos, leis, etc.) de políticas públicas mais direcionadas à agricultura familiar; em especial, a Feira Livre, o Pronaf e o PNAE Estadual. "O Pronaf, junto com essa Lei da Agricultura familiar, isso abriu muitas portas para nós" (Agricultora E).

Com base nos dados levantados, confirmamos que esses associados são integrantes da Associação praticamente desde a época em sua trajetória a que chamamos de "segundo momento"⁹⁰, considerado por nós como o passo seguinte depois do "início" da implementação do mercado institucional do PNAE no município (em 2010). Portanto, acreditamos que a participação desses atores nas primeiras reuniões (concebidas aqui como espaços iniciais de convencimento e de discussão) contribuíram para que a circulação das informações sobre a nova política fosse, digamos, menos ambígua e imprecisa em relação ao seu caráter normativo.

Além disso, arriscamos afirmar que as muitas dificuldades iniciais encontradas durante esse período – em que o PNAE se tratava de um mundo "novo" (desconhecido ao nível local a todos os envolvidos) que necessitava ser transformado em algo familiar – acabaram por contribuir para a elaboração de uma representação mais próxima à normatização do referido Programa.

Acreditamos que muito disso se deu por causa do desencadeamento de um processo a que Vala (1993) chama de *focalização*, em que os recursos educativos (por exemplo as informações socializadas nas muitas reuniões realizadas no início do processo e a proximidade com outras políticas públicas e instituições governamentais) e os interesses profissionais e ideológicos (dentre eles, a busca desses associados pelo acesso a mais e melhores mercados e a ideia de que o PNAE poderia ser uma possibilidade concreta disso) foram parâmetros para a manutenção do foco dos indivíduos nesse contexto e para a elaboração de representações, no caso, mais sólidas.

Por outro lado, pela análise das representações do conjunto de falas 2, destacamos que o processo de "dispersão das informações" que lhe ocorreu baseou-se em informações menos claramente definidas, mais ambíguas e imprecisas. Boa parte desses atores veio a se associar quando do "terceiro momento" na trajetória da Associação. Nessa época, além das instituições públicas (importantes para a circulação de informações) terem relativamente se afastado do Programa; os agricultores que eram associados há algum tempo já haviam se submetido, conforme Vala (1993), à *pressão à inferência*.

Quer dizer, a essa altura, interpretamos que esses atores, especificamente, já haviam tomado uma posição em relação ao PNAE, uma vez que o lapso de tempo mínimo

⁹¹ Discutimos isso mais específica e detalhadamente na seção 2.2.3 desta dissertação.

-

⁹⁰ Discutimos isso mais específica e detalhadamente na seção 2.2.2 desta dissertação.

para a constatação do fenômeno e essa tomada de decisão já havia se passado. Noutras palavras, os associados ligados ao conjunto de falas 1, buscando atender seus objetivos individuais e/ou grupais, criaram recursos, ou seja, criaram suas representações sociais a respeito do PNAE. Ao nosso ver, foram justamente essas representações que serviram de matéria-prima para a construção das representações desses "novos" associados, os quais, portanto, não participaram do processo de criação da Associação e de praticamente de nenhum espaço de discussão sobre o universo do Programa que passaram a integrar.

Puxando pelo capítulo 2, no entanto, fica evidente nesse processo o protagonismo (e/ou, individualismo) da então Presidente da Associação. Logo, acreditamos que muito dos processos de comunicação e interação social estabelecidos entre ela e os "novos" associados contribuíram para a elaboração das representações destes em relação ao mercado institucional. Mas, obviamente, pela complexidade envolvida na formação no universo das representações sociais, devemos considerar que outros processos também foram importantes, mas que fogem a esta análise. Em termos cronológicos, identificamos que o cenário descrito nesse parágrafo começou a ocorrer a partir do ano de 2013.

Com base nele, identificamos algumas objetivações desses "novos" associados que podem servir como símbolos às representações desses atores em relação ao universo PNAE. Em uma primeira delas, o PNAE parece significar Associação e a Associação parece significar o PNAE, "Éeé... eu sempre falo, os ôto pergunta [o que é o PNAE] e eu falo que é a associação" (Agricultor D), a qual serve "Para apoiar no orçamento, apesar que é pouco" (Agricultor C). Noutra, o Programa é entendido como sendo as "entregas da Presidente da Associação".

Inferimos que as representações, conforme salienta a literatura (MOSCOVICI, 1978; SÁ, 2002; MINAYO, 2005) orientam determinadas comportamentos ou ações nos indivíduos que as detêm. Dentre elas, por exemplo, o pouco interesse em participar das reuniões "Ha eu não tenho tempo pra isso, não. Cê resolve lá, o que cê resolver tá bão" (Agricultor D) e a comodidade em deixar tudo por conta da Presidente, "É eu entrego e acaba que ela [Presidente] fica sendo a responsável por Patos ali" (Agricultor G); "depois [que entrego] ela [a Presidente] vai me procurar e me pagar. Não precisa nem deu procurar ela. Cê entrega e cabou" (Agricultora J).

Aqui cabe resgatar e complementar que todos esses "novos" associados vieram a fazer parte do PNAE por influência da Presidente da Associação e tinham a Ceasa como um canal de comercialização importante. Diante desses fatos e do conjunto de

representações até agora apresentadas em relação a esse grupo de atores, inferimos que os processos de ancoragem e de objetivação relacionados às representações elaboradas sobre o PNAE e a Associação encontram-se muito próximos ao universo da Ceasa.

Dizendo em outras palavras, para os associados "novos" ou mais recentes, o binômio PNAE/Associação parece ser uma outra Ceasa, mas localizada no mesmo lugar e muito mais atrativa. Ao invés de pagar por preços de atacado, paga por preços de varejo; não se submete às grandes variações de preços segundo oferta/demanda e nem às incertezas da venda nos dois dias semanais de comércio. Pelo contrário, as compras e os preços são fixados em contratos, os quais têm duração de um ano. Não bastasse isso, há uma pessoa que se encarrega pela orientação quanto à quantidade e qualidade dos produtos entregues, além de ir até a sua "pedra" entregar o pagamento.

Nesse caso, por essa "fusão", quer seja, essa grande ligação ou proximidade do Programa com a Associação e dos dois com a Ceasa, outras respostas dos respectivos associados vêm a confirmar que a implementação do PNAE e a criação da Associação modificaram em muito pouco seus cotidianos profissionais. Perguntados se houveram estranhamentos na lida do novo Programa, todos os negaram, "Não, normal... não" (Agricultora J); ou se muita coisa mudou nas formas de trabalho (em se produzir, fornecer, etc.), "Não, mêma coisa" (Agricultor D), "(...) o padrão é o mesmo" (Agricultor G), "a mesma forma" (Agricultora K).

Resgatando Triches e Schneider (2012), alertamos quanto ao fato de a agricultura familiar brasileira, na maioria dos casos, historicamente acessar mercados apenas como produtora de alimentos, não como fornecedores. Para os autores, o PNAE ofereceu a oportunidade de um novo mercado aos agricultores familiares, mas exigiu deles um processo de revisão de suas posições, atitudes e práticas (ou seja, de suas representações) em relação a mercados, outros agricultores, mediadores, gestores e instituições.

Para o nosso caso, especificamente em relação aos "novos" associados e diferindo da análise apresentada no parágrafo supracitado, inferimos que esses atores (como adiantado, muito próximos à tipologia 1), antes mesmo da chegada do mercado institucional em suas lidas, além de produtores, sem dúvida, também já estavam relevantemente envolvidos em diferentes mercados como fornecedores de alimentos. A Ceasa, e não somente ela, mas outros canais de comércio no atacado, contribuíram para que se especializassem no fornecimento e distribuição dos alimentos. Logo, o processo de revisão das representações, com a chegada do PNAE, se deu de forma, digamos, muito

mais conservadora em relação ao que a literatura nos precaveu e em comparação aos outros associados.

Sobre estes, além de participarem há mais tempo da Associação e de maneira mais próxima, são responsáveis por representações que se concentram majoritariamente ao redor do conjunto de falas 1. Por isso, nas representações desses associados, os quais encontram-se mais próximos dos tipos sociais 3 e 4, é possível notar um maior distanciamento entre o que é o PNAE, o que é Associação – "Uma organização dos produtores pra poder ter união, pra organizar e participar das entregas da merenda das escolas" (Agricultor F) – e quanto à relação destes com os outros mercados acessados.

Defendemos tal contexto como matéria-prima para o afloramento no universo representacional desses atores o entendimento de que o PNAE veio a contribuir com modificações importantes em suas lidas e vidas. "Tive que produzir mais, aumentei um pouco a área de cultivo, pois passou a ser um mercado certo, né" (Agricultor H). "Mudou, melhorou, ajudou muito na nossa renda, aqui no nosso caso. Cê ver, nós já conseguimos fazer essa casa, com a ajuda dos recursos do PNAE" (Agricultora E).

Por fim, esperamos ter conseguido identificar e analisar nesta seção as representações dos agricultores familiares da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região em relação ao mercado institucional do PNAE. Ainda, acreditamos que neste nosso caso de estudo a(s) diversidade(s) intrínseca(s) à agricultura familiar brasileira mostrou(aram)-se importante(s) na construção de representações sociais diversas entre seus atores, sobre determinados aspectos, de uma mesma política pública.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta dissertação realizamos um estudo de caso da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região, intentando refletir sobre o mercado institucional do PNAE enquanto uma política pública que, a partir do ano de 2009, abarca a agricultura familiar brasileira. Nessa empreitada, desenvolvemos uma investigação de caráter qualitativo, embasada tanto em conceitos relacionados às políticas públicas quanto em recursos analíticos oferecidos pela Teoria das Representações Sociais.

Dentro do amplo universo das políticas públicas, nossas escolhas teóricas direcionaram-se para o entendimento da implementação do PNAE como um processo acordado com a abordagem *bottom-up* e embebido de interações sociais. Quanto ao nosso diálogo com as representações sociais, o construímos na busca por identificar tanto as representações dos associados sobre o mercado institucional, como os aspectos mais relevantes em seus processos de elaboração.

Sobre o início da implementação do mercado institucional do PNAE na rede de escolas municipais em Patos de Minas, identificamos a importância da capacitação oferecida pelo Cecane/UFOP. Foi a partir deste evento que os agentes públicos mais ativamente envolvidos no "começo do começo" do processo tiveram o primeiro contato profissional e técnico com a reformulação do Programa. Esses agentes foram as Extensionistas da Emater-MG, a Nutricionista da Semed e um dos Servidores da Semaid. Algo decisivo nessa época foi a obrigatoriedade legal que a compra institucional fosse realizada a partir de alguma organização formal da agricultura familiar.

Diante dessa necessidade institucional, acreditamos que foi a decisão e ação desses atores em favor da criação de uma organização social da agricultura familiar que fosse específica e própria ao atendimento do PNAE é que culminou na criação da Associação. Em reforço a essa decisão, muito por influência da capacitação que foi oferecida pelo Cecane/UFOP, identificamos a existência de um certo descrédito que tais servidores atribuíam à capacidade das organizações da agricultura familiar já existentes no município em atenderem ao mercado institucional.

Assim sendo, além de divulgadores do Programa, os referidos agentes atuaram na mobilização e no convencimento daqueles agricultores familiares que julgaram como potenciais associados. No entanto, de acordo com os referidos servidores públicos e os

primeiros associados, a criação (e também o desenvolvimento inicial) da Associação foram processos que se desenrolaram com dificuldades.

A existência no passado de um processo de venda direta de agricultores para a Prefeitura contribuiu em muito para a elaboração da representação de que a venda para o executivo municipal arriscava não ser paga. Além disso, na época, parte da agricultura familiar da região (em especial tipologias mais inseridas em mercados e mais próximas aos agentes públicos) já contava com outros dois mercados até certo ponto relevantes, a Feira Livre e a Ceasa. Como resultado de todo esse contexto, o que se viu foi um processo de criação da Associação tendo como pano de fundo uma dose importante de imediatismo (muito em função de questões temporais) e de desconfiança por parte dos agricultores.

Consideramos, então, que o processo de criação da Associação foi carente de enraizamento social. Ademais, identificamos consequências negativas importantes em sua decorrência. Dentre elas, atropelos em aspectos basilares (como a confecção de documentos indispensáveis ao funcionamento da organização e a discussão sobre questões normativas do Programa), saídas precoces de associados e grandes dificuldades quanto ao cumprimento do percentual mínimo exigido pela Lei nº 11.947/2009, em especial nos três primeiros anos de operacionalização.

Não há como negar que o processo de criação das organizações sociais da agricultura familiar reflete em suas participações nas políticas públicas. Sobretudo neste nosso estudo de caso, no qual acreditamos que a criação e desenvolvimento inicial da Associação fundiu-se ao processo de implementação das compras institucionais do PNAE no município. Nesse emaranhado, por conseguinte, constatamos uma forte instrumentalidade envolvida na formalização da Associação, a qual ocorreu de forma tutelada e com o protagonismo dos agentes do poder público, externos à organização. Os agricultores familiares, no entanto, enquanto associados de uma nova organização, não passaram de coadjuvantes tanto do processo de criação da Associação quanto de implementação no início do mercado institucional no município.

Averiguamos que esse cenário sofreu uma forte mudança a partir do ano de 2013, uma vez que o entendimento comum, entre Entidade Executora (EEx) e Associação, passou a ser da grande necessidade de angariar mais associados. Dessa forma, problemas de ambos os lados eram evitados, como a falta de qualidade de produtos fornecidos por atacadistas, a necessidade de justificativas formais por parte do poder público pelo não alcance dos 30% mínimos, assim como o grande volume de cobranças que essa esfera

fazia à Associação, além da falta de renda da Associação para o atendimento de seus custos básicos. Esse cenário revela o potencial de que a agricultura familiar e o mercado institucional têm em incrementar o desenvolvimento do PNAE, dentre outros pontos e respectivamente, no que se refere ao incremento da qualidade dos produtos e a um menor nível de burocracia na realização do processo de venda/compra/entregas dos produtos.

Como mudanças numéricas importantes ocorridas no decorrer desse processo, levantamos a) o aumento considerável de associados, chegando, em 2017, ao número de 29; b) incremento na diversidade de municípios de origem de novos associados e também na variedade de alimentos fornecidos; c) além do aumento de aproximadamente três vezes no percentual de compras da agricultura familiar pelo PNAE, chegando, inclusive, no ano de 2014 a ultrapassar os 30% mínimos exigidos.

Como uma das questões principais responsáveis por esses incrementos indicamos como sendo o protagonismo assumido pela Agricultora E – à época, recém assumida (e atual) Presidente da Associação – e sua importante interação com a EEx, em especial com sua Nutricionista. A Presidente chamou muitas responsabilidades para si. Além de todo o trabalho requerido no planejamento das entregas, na recepção e no despacho dos alimentos, responsabilizou-se pelos aspectos burocráticos e pela interação direta com os associados, a EEx e com outros atores importantes à operacionalização do Programa.

Verificamos que dentre os agricultores entrevistados, todos aqueles que se associaram depois de 2013 o fizeram por meio do contato, da explicação, do convite e/ou do convencimento feitos pela Presidente da Associação, a qual, muito em função de sua extensa trajetória de trabalho, tanto na Feira Livre e quanto na Ceasa, foi identificada como portadora de uma importante habilidade social.

A essa altura, outras mudanças importantes se deram nas interações com os atores e instituições envolvidas. Tanto a Emater Local como a Semapa (atual Semaid) se distanciaram do processo. Ou seja, do grupo de atores sociais importante no começo da implementação da Lei 11.947/2009 no município, somente a Nutricionista da Semed permaneceu atuando de forma mais efetiva e contínua no contexto. Acreditamos que essa redução da diversidade de burocratas e suas instituições públicas envolvidas no processo tenha sido compensada de certa maneira pelo protagonismo da Presidente da Associação em interação com a Nutricionista.

Notamos o estabelecimento de uma proximidade importante entre essas duas agentes que continuaram na operacionalização do Programa, o que contribuiu para a

construção de acordos informais entre ambas, especialmente, nesse momento, quanto à institucionalização da busca ativa por mais agricultores fornecedores à alimentação escolar. A Nutricionista, por meio da autonomia que seu cargo lhe oferece, a partir da construção de seu cardápio e da preferência pelos produtos da agricultura familiar, passou a indicar suas necessidades de alimentos à Presidente da Associação, a qual, segundo suas relações com (e de seu conhecimento da produção de) outros agricultores, decidia quem convidaria para participar e assim o fazia.

Envolvidas em um contexto de alto grau de discrição e gozando de relativa autonomia, concebemos que ambas foram e ainda são protagonistas no processo das compras institucionais das escolas do município, cada uma à frente de sua instituição; e, por meio de suas ações, ao longo do tempo, criaram dispositivos frente ao desenvolvimento dos trabalhos que lhe couberam (e ainda cabem). Para o caso da Nutricionista, enquanto uma servidora pública, a consideramos como uma "burocrata a nível de rua" (LIPSKY, 1980).

A partir do distanciamento de outras instituições do referido contexto, a Presidente da Associação faz aparecer sua habilidade social, acreditamos que adquirida pelas suas experiências na Feira Livre e Ceasa e que foi decisiva para os rumos do PNAE municipal em nosso estudo de caso. Por meio de seu conhecimento, suas habilidades e a proximidade das tarefas principais necessárias à participação de sua organização no Programa, identificamos que a Presidente se estabeleceu como uma autoridade informal no processo (ELMORE, 1979), como uma mediadora entre a EEx e a Associação.

Entretanto, como contraponto, ao mesmo tempo que a autonomia foi interessante para avanços no processo de implementação das aquisições institucionais municipais, por outro lado, ela não pode deixar de ser confundida, em alguns casos, como sinais de centralização, não muito distante do ocorrido com outros atores no começo da implementação da referida Lei.

Em suma, a ausência de um tecido social bem formado entre os associados, o processo instrumentalista e tutelado de criação da Associação, a baixa diversidade de atores sociais/instituições envolvidas e as representações existentes à época podem ter sido fatores cujas consequências foram influenciadoras tanto em dificuldades à criação da Associação e em seu desenvolvimento organizacional, na concentração de suas decisões, em poucos espaços de diálogo, quanto no destacado protagonismo da Presidente

da Associação e da burocrata a nível de rua e, obviamente, no processo de implementação da política pública.

Conforme coletado no depoimento de um dos entrevistados, tal processo, ao acontecer fortemente aliado ao processo de criação da Associação, acabou por oportunizar a participação majoritária de agricultores familiares que não se tratavam daqueles com dificuldades iminentes de comercialização de seus produtos. Ou seja, nosso estudo de caso aponta para um certo caráter excluidor do Programa às famílias de agricultores familiares mais desprovidas de recursos e detentoras de uma diversidade de mercados bem mais modesta, em muitos casos, incipiente.

Por meio da revisão bibliográfica em relação aos processos de modernização, mercantilização e especialização agrícolas, ao envolvimento da Mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba nesses processos, à diversidade da agricultura familiar brasileira e a sua relação com os mercados, construímos em nosso último capítulo quatro tipologias de agricultores familiares entre o grupo de associados que entrevistamos. Muito com base nelas é que elaboramos nossa análise das representações desses atores sobre o mercado institucional do PNAE.

Quando do começo do processo da implementação do mercado institucional, conforme já adiantado nesta seção, muito em função da representação já existente sobre a venda direta para a Prefeitura e do quão esse novo mercado (com todas as suas novas institucionalidades) era ameaçador em sua não familiaridade, identificamos uma representação negativa do mesmo – "Não mexe com isso não porque não paga não!" (Agricultor L). Porém, diante da dinamicidade do pensamento social e das relações sociais, o não familiar foi se tornando familiar, à medida que as vendas foram efetivandose e que novas representações passaram a ser elaboradas.

Como o exemplo disso, identificamos uma forte hegemonia na representação (positiva) em relação aos preços pagos pelo mercado institucional — "Questão de preço é uma beleeza! (Agricultor A). Independentemente das diferentes tipologias de agricultores criadas. No entanto, apontamos o cenário dos canais de comercialização que os agricultores participam como um dos principais fundamentos dessa representação. Neste ponto, portanto, verificamos uma diferença importante na positividade da relação dos atores para com a representação.

Para os associados que também têm a Feira Livre como um importante canal de comercialização verificamos que há uma relação positiva na representação dos preços e,

também, entre esses canais. Para os associados que também comercializam na Ceasa, as diferenças nos preços quando comparados com o PNAE foram notadas como muito mais relevantes. Os associados que "fazem" Ceasa e pertencem às tipologias 2, 3 e 4 se vêm numa condição limitada em relação à situação de mercado deste canal de comercialização, logo sofrem muito mais com a livre concorrência e têm a representação sobre os preços pagos bem próxima a esta dos associados feirantes.

Já os integrantes da tipologia 1, todos participantes da Ceasa, correspondem àqueles em que o contexto produtivo tem um menor distanciamento da forma como ela se desenvolve como mercado. Por isso, apesar de representarem os preços do PNAE como bons, esses agricultores conseguem em não raras situações ter um certo controle dos preços que praticam na Ceasa. Essa certa liberdade de poder decidir o preço de venda e, mesmo assim vender, fez com que a representação sobre os preços melhores do PNAE perca na sua hegemonia (em relação aos outros associados).

Portanto, afirmamos que fatores ligados a seus canais de comercialização dos alimentos contribuiu para a geração de uma diferença marcante na forma como os associados representam os preços do PNAE. Aos que comercializam em mais canais de comercialização e/ou possuem maior domínio dos mesmos, notamos menor intensidade no grau de positividade da representação em relação aos preços. Uma questão importante a se pensar é até que ponto o PNAE é ou deva ser, de fato, relevante a essa parcela de agricultores familiares; tal parcela deve continuar a ser beneficiária dessa política? Ou, por outro lado, mecanismos outros deveriam ser criados para que o PNAE possa dar melhores oportunidades a agricultores familiares com menor grau de inserção em mercados? Acreditamos que duas questões importantes a serem refletidas.

Para você, o que é o tal do PNAE? Construímos os diferentes aspectos das representações identificadas a partir dessa pergunta em dois conjuntos, o primeiro deles com uma proximidade importante das reflexões que a academia faz em relação à definição do PNAE. A análise das trajetórias no Programa dos atores que as elaboraram mostrou que além de terem sido os que há mais tempo integram a Associação, correspondem aos que têm um diálogo mais próximo aos órgãos públicos e um histórico de participação e de reconhecimento de políticas públicas mais direcionadas à agricultura familiar.

Por outro lado, o conjunto 2 de representações foi elaborado sobretudo por associados pertencentes à tipologia 1. Nele, o PNAE foi ancorado com base apenas nas outras experiências de mercado já presentes no cotidiano desses indivíduos, entretanto,

reduzido a objetivações como sendo só mais um local de venda, mais um incremento na renda. Esses "novos" associados vieram a fazer parte do PNAE sobretudo por influência da Presidente da Associação e têm a Ceasa como um canal de comercialização importante. Diante disso, os processos de ancoragem e de objetivação relacionados às representações elaboradas sobre o PNAE e a Associação encontram-se muito próximos ao universo da Ceasa. Portanto, o binômio PNAE/Associação parece ser uma outra Ceasa, porém mais atrativa, pois, por exemplo, paga por preços de varejo, fixados em contrato.

Diante disso, referendamos a grande importância que a matéria-prima associada à formação das representações sociais teve no desenrolar da implementação do PNAE em nosso estudo de caso. Justamente em função dela é que identificamos as diferenças marcantes nas representações entre os dois conjuntos de fala. Especialmente no nosso caso do conjunto de falas 2, mais e diversos espaços de diálogo, haveriam de contribuir para que as representações e comportamentos no desenrolar da política distanciassem-se um pouco mais da representação de ser apenas mais um canal de comercialização, indo em direção à representação de uma política pública voltada e reformulada para englobar a categoria social a que pertencem – a agricultura familiar.

Dessa forma, defendemos firmemente a importância que diferentes espaços de comunicação – de diálogo – com e entre os diversos atores envolvidos na implementação das políticas públicas pode ter no desenrolar de todo esse processo; sobretudo na interferência que a forma como representamos determinada Programa pode ter nas ações e comprometimento que disponibilizamos nele. Portanto, uma vez que as representações são formadas a partir dos processos de comunicação e que elas são fortes direcionadoras em nossas ações, em um determinado universo de implementação das políticas públicas, investir na quantidade e qualidade de espaços de diálogo é sem dúvida algo imprescindível. Inclusive, tal consideração, sob um viés *bottom-up* no universo das políticas públicas, tende a se fortalecer.

Após toda esta investigação feita a respeito do PNAE, baseada em leituras (desde a sua criação aos dias atuais), em dados primários e secundários e na vivência de campo, não nos restaram dúvidas quanto a sua importância estratégica como política pública nacional, sobretudo por causa de seu envolvimento com a educação gratuita aos estudantes e com a aquisição direta de alimentos da agricultura familiar. Acreditamos que o ato de envolver toda essa diversidade de atores sociais deva se concretizar como um compromisso cidadão, de solidariedade e de justiça social.

Quanto à contribuição de nosso trabalho para a Extensão Rural brasileira, esperamos que ele sirva como mais um dos diversos potenciais olhares importantes à compreensão do rural, sobretudo no tocante à sua categoria sócio-política, julgada por nós como uma dentre as suas mais importantes, a agricultura familiar. Por meio do entendimento da implementação das políticas públicas como um processo engendrado na diversidade local, esperamos contribuir para o rompimento de entendimentos "engessados" quanto às análises das muitas políticas desenvolvidas pelos diversos serviços de extensão rural no País.

No tocante ao desenvolvimento de uma relação da Teoria das Representações Sociais com o PNAE e os agricultores participantes, acreditamos que ela possa ser pensada como um processo caro ao entendimento de todo e qualquer contexto do estudo de políticas públicas. Especificamente para a extensão rural, destacamos, após a realização desta dissertação, o imenso valor que a referida Teoria veio a ter, em especial no que se refere aos olhares sobre as gentes do rural e seus conhecimentos, suas representações, os quais, em momento algum, são menos valiosos em relação ao conhecimento científico, acadêmico.

Por fim, sobre a experiência do mestrado, apesar de todas as suas angústias, pedimos licença a um de nossos agricultores entrevistados para fazer uso de suas palavras. "A gente viver aquela vida só dentro de casa, só em redor dos torresmo ali, cê nasce, cresce e morre sem saber de nada e precisava de ser um conhecimento em redor" (Agricultor M). Sobre nosso "conhecimento em redor", entendido aqui como conhecimento de mundo, resta-nos especular sobre a possibilidade de ao longo destes dois anos ele ter se multiplicado em outros. Assim, em derradeiro, o representamos.

5. REFERÊNCIAS

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

ALEXANDRE, Marcos. O papel da mídia na difusão das representações sociais. **Comum**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 17, p. 111-125, Jul./Dez. 2001. Disponível em: http://www.sinpro-rio.org.br/imagens/espaco-do-professor/sala-de-ula/marcos-alexandre/opapel.pdf>. Acesso em: 15 out. 2016.

ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/UnB, 2007.

ALTEMBURG, Shirley Grazieli Nascimento. **A comida invisível**: representações sociais sobre a alimentação escolar entre a comunidade escolar e os agricultores familiares na região de Pelotas, RS. 2014. 209 f. Tese (Doutorado em Agronomia) — Universidade Federal de Pelotas, Pelotas — RS.

ARACRI, Luís Angelo dos Santos; AMARAL, Gabriela Montessi de Oliveira; LOURENÇO, Taiana Ciscotto Martins. A expansão do cultivo da soja e as transformações do espaço agrário no cerrado mineiro. **Revista de Geografia**, v. 2, p. 1-9, 2011.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Orgs.). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001. p. 44-55.

ARRETCHE, Marta Tereza da Silva. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Rev. Bras. Ci. Soc.** [online]. 2003, vol.18, n.51, pp.7-10. ISSN 1806-9053.

ARRUDA, Ângela. Teoria das representações sociais e teorias de gênero. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 117, p. 127-147, Nov. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100742002000300007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 out. 2016.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DO BRASIL (ATLASBRASIL). **Patos de Minas, MG**. Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/patos-de-minas_mg. Acessado em: 02 abr. 2017.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Ed. rev. e actual. Lisboa: Edições 70, 2010.

BEZERRA, Islândia; SCHNEIDER, Sergio. Produção e consumo de alimentos: o papel das políticas públicas na relação entre o plantar e o comer. **Faz Ciência (UNIOESTE. Impresso)**, v. 14, p. 24, 2012

BITTENCOURT, Geraldo Moreira; LIMA, João Eustáquio. Perfil do Desenvolvimento Rural dos Municípios da Mesorregião do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. **Gestão & Regionalidade (Online)**, v. 30, p. 1-19, 2014.

BRASIL. **Portaria interministerial nº 1.010 de 8 de maio de 2006.** Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, 2009; 16 jun.

BRASIL. **Resolução nº 38, de 16 de julho de 2009**. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), 2009a.

BRASIL. O encontro da agricultura Familiar com a alimentação escolar. 2011.

BRASIL. **Resolução nº 25, de 4 de julho de 2012.** Altera a redação dos artigos 21 e 24 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2012.

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). 2013.

BRASIL. Lei nº 13.101, de 27 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o Dia Nacional do Milho. 2015.

BRASIL. **Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015.** Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). 2015a.

BRASIL. **Decreto nº 8.743, de 22 de junho de 2015**. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. 2015b.

BRASIL. **Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário** – Casa Civil. 2016. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/hist%C3%B3rico. Acesso em: 20 ago. 2016.

CAPORAL, Francisco Roberto; RAMOS, Ladjane de Fátima. **Da extensão rural convencional à extensão rural para o desenvolvimento sustentável**: enfrentar desafios para romper a inércia. Texto em fase de publicação. Brasília, set. 2006.

CARVALHO, Natálya Dayrell de. Luta Pela Terra no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba: a trajetória dos movimentos e organizações sociais na construção do

território. 2011. 140 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Departamento de Instituto de Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2011.

CEASA REGIONAL DE PATOS DE MINAS. Ceasa Regional de Patos de Minas – Apresentação. 2010. Disponível em: < http://abracen.org.br/wp-content/uploads/2013/11/PatosdeMinas.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2018.

CENTRO COLABORADOR EM ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO DO ESCOLAR – SANTA CATARINA (Cecane-SC). **O Papel do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE**). 2. ed.; Brasília: PNAE : CECANE- SC, 2012.

CECANE-RS. **Quem somos**. Disponível em: < http://www.ufrgs.br/cecane/conteudos/quem_somos>. Acesso em: 13 dez. 2017.

CECANE/UFOP. **Formações 2009 CECANE/UFOP**. Disponível em: < http://cecane ufop.blogspot.com.br/2009/>. Acesso em 13 dez. 2017.

CONTERATO, Marcelo Antônio; SCHNEIDER, Sergio. A agricultura familiar do Alto Uruguai/RS: mercantilização e estratégias de reprodução no município de Três Palmeiras. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 23, p. 151-190, 2009.

CONTERATO, Marcelo Antônio; SCHNEIDER, Sergio; WAQUIL, Paulo Dabdab. Estilos de Agricultura: uma perspectiva para a análise da diversidade da agricultura familiar. **Ensaios FEE (Online)**, v. 31, p. -149--186, 2010.

COSTA, Bianca Aparecida Lima; AMORIM JUNIOR, Paulo Cesar Gomes; SILVA, Marcio Gomes da. As Cooperativas de Agricultura Familiar e o Mercado de Compras Governamentais em Minas Gerais. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 109-126, mar. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032015000100109&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 mar. 2017.

CUNHA, Altivo Roberto Andrade de Almeida. Qual a ruralidade das Ceasas? Evidências sobre a inserção da agricultura familiar nas centrais de abastecimento brasileiras. 51° Encontro da Sober. Belém, PA, 2013.

D'ASCENZI, Luciano; LIMA, Luciana Leite. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan.-jun. 2011. Disponível em:http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval /edi%C3%A7%C3%B5es/4d/AVAL-7-COMPLETA.pdf>. Acesso em: 06 dez. 2017.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. et al. (Org.). **A pesquisa qualitativa**: enfoque epistemológicos e metodológicos. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 2010.

DEUS, João Batista de. As cidades médias na nova configuração territorial brasileira. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 24, n. 1-2, p. 81-91. Jan./Jun. 2004.

DIAS, Marcelo Miná. **Agricultura familiar**: disputas conceituais, tipologias e políticas públicas. Texto Didático. Brasília, Campina Grande: ABEAS/UFCG, 2006.

DINIZ, Bernardo Palhares Campolina; BOSCHI, Rodrigo Fortini. O desenvolvimento econômico e humano diferenciado das regiões do Triângulo, Alto Paranaíba e Noroeste de Minas Gerais. In: **X Seminário Sobre a Economia Mineira**, 2002, Diamantina, 2002.

ELMORE, Richard F. 1979. Backward Mapping: Imple- mentation research and policy decisions. **Political Science Quaterly**, New York, v. 94, n.4, p. 601-616, Winter.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA (EMBRAPA). Consorciação de culturas. Disponível em: http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/sistema_plantio_direto/arvore/CONT000fx4zsnby02wyiv80u5vcsvyqcqraq.html #>. Acesso em: 24 fev. 2018.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS (EMATER-MG). **Proposta de Criação do território do cerrado**. Patos de Minas, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. bras. Ci. Soc.** [online]. 2003, vol.18, n.51, pp.21-30.

FERREIRA, Angela Duarte Damasceno. Processos e sentidos sociais do rural na contemporaneidade: indagações sobre algumas especificidades brasileiras. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, n.18. 2002, p.28-46.

FERREIRA, Rômulo Gama; ORTEGA, Antônio César. Progresso técnico e agricultura familiar impactos sobre a ocupação e a migração rural-urbana nas microrregiões de Patos de Minas e Patrocínio. In: **XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural**, 2004, Cuiabá. Anais XLII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural, 2004.

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

FOUREZ, Gérard. **A construção das ciências**: introdução à filosofia e ética das ciências. São Paulo: Unesp, 1995.

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

FREITAS, Alan Ferreira de. **Dinâmicas locais de implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar**: uma abordagem relacional. 2017. 222 f. Tese (Doutorado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa – MG.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de. Representações Sociais do Trabalho Artesanal: Estudo de Caso de uma Associação de Artesãos em Viçosa, Minas Gerais – Brasil. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 13, n°.1, p. 43-66, jul./dez. 2010.

FREITAS, Alan Ferreira de; FREITAS, Alair Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n. 6, p. 1575-1597, dez. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003476122012000600008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 mar. 2017.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar -** versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº 04/2015. 2 ed. Brasília: 2016.

FNDE. **Dados físicos e financeiros do PNAE**. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/ programas/alimentacao-escolar/item/394-dadosestat%C3%ADsticos>. Acesso em: 02 abr. 2017.

FNDE. **Histórico.** Disponível em: ">. Acesso em: 13 dez. 2017.

FONSECA, Geraldo. **Domínios de pecuários e espadachins**: história de Patos de Minas. Belo Horizonte: Ingrabrás, 1974.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. Editora Atlas SA, 2008.

GONDIN, Sônia Maria Guedes. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia** (Ribeirão Preto), Ribeirão Preto, v. 12, n. 24, p. 149-161, 2002.

GREEN, Raúl. Mercados mayoristas: el inicio de uma nueva era? **Distribución y Consumo**, Madrid, n. 72, p. 23-37, nov./dic. 2003.

GRISA, Cátia. As políticas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**. Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 83-109, 2010.

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

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-0032014000600007&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 29 mar. 2017.

GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio. Apresentação. In: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). Porto Alegre: UFGRS Editora; 2015, 1ª edição, p. 13-18.

GUARESCHI, Pedrinho Arcides. "Sem dinheiro não há salvação": ancorando o bem e o mal entre os neopentecostais. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995, 2ª edição, p. 191-228.

HOROCHOVSKI, Marisete Teresinha Hoffmann. Representações sociais: delineamentos de uma categoria analítica. **Em Tese**, v. 1, n. 2, p. 92-106, 2004.

INCRA/FAO. **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil**: dossiê estatístico. Brasília, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br. Acesso em: 13 out. 2017.

IBGE. **IBGE Cidades**@. Disponível em: ">http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=314800&search=minas-gerais|patos-de-minas|infograficos:-informacoes-completas>">http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=314800&search=minas-gerais|patos-de-minas|infograficos:-informacoes-completas>">http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=314800&search=minas-gerais|patos-de-minas|infograficos:-informacoes-completas>">http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?">http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANISIO TEIXEIRA (INEP). Avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): censo escolar 2004. Brasília: INEP, 2007

JACCOUD, Mylene; MAYER, Robert. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. et al. (Org.). **A pesquisa qualitativa**: enfoque epistemológicos e metodológicos. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 2010.

JODELET, Denise. Representações sociais: um domínio em expansão. In: JODELET, Denise (Org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2001. p. 17-44.

JOFFE, Hélène. "Eu não", "o meu grupo não": Representações Sociais em desenvolvimento. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995, 2ª edição, p. 297-322.

JOVCHELOVITCH, Sandra. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995, 2ª edição, p. 62-85.

LAMARCHE, Hugles. **Agricultura familiar**: comparação internacional I: uma realidade multiforme. Campinas: UNICAMP, 1993. 336 p.

LAPERRIÈRRE, Anne. Os critérios de cientificidade dos métodos qualitativos. In: POUPART, J. et al. (Org.). **A pesquisa qualitativa**: enfoque epistemológicos e metodológicos. 2ª edição. Petrópolis: Vozes, 2010.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, Dec. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782 013000400006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 04 dez. 2017.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: **Avaliação de políticas públicas.** MADEIRA, Ligia Mori (Org.). Porto Alegre: UFGRS Editora; 2014, 1ª Edição, p. 50-63.

LIPSKY, Michael. Street level bureaucrats. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

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

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

MACHADO, Antônio Maciel Botelho. Educação ambiental para desenvolvimento sustentável em assentamentos rurais: contribuições de um estudo de representações sociais. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 15, n. 1, p. 125-136, 1998.

MAGRINI, André Velloso. **Análise sobre a dinâmica das cidades médias:** Patos de Minas (MG), um olhar. 2008. 60 f. Monografia (Graduação em Geografia) — Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia — MG.

MALINOWSKI, Bronislaw. **Os argonautas do Pacífico Ocidental**. Coleção "Os Pensadores". São Paulo: Ed. Abril, 1978.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. **Ações públicas locais de abastecimento alimentar**. São Paulo – SP: Polis Papers, 1999.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. Compras para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. **Carta Maior**, S. Paulo, p. 01 - 03, 24 set. 2009.

MALUF, Renato Sérgio Jamil. Prefácio. In: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). Porto Alegre: UFGRS Editora; 2015, 1ª edição, p. 9-12.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª edição, São Paulo: Editora Atlas S. A., 2003.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

MELO, Marli Cambraia Gomes de. **Feira Livre do Produtor Rural de Patos de Minas**: fonte de renda para o agricultor e melhoria da sua qualidade de vida. 2016. 44 f. Monografia (Especialização em Extensão Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável) – Universidade Federal de Lavras (UFLA), Lavras – MG.

MELLO, Oliveira. **Patos de Minas**: capital do milho. Patos de Minas: Editora da Academia Patense de Letras. 1971.

MILLS, Wright. A imaginação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1959.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O conceito de Representações Sociais dentro da sociologia clássica. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995, 2ª edição, p. 89-112.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21ª edição, Petrópolis: Vozes, 1996.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagens de programas sociais. Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 2005.

MOSCOVICI, Serge. **A representação social da psicanalise**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 291p.

MOSCOVICI, Serge. Prefácio. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra. **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995, 2ª edição, p. 7-16.

MOSCOVICI, Serge. **Representações sociais**: investigações em psicologia social. 11. Ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2015.

OLIVEIRA, Luiz Carlos de. **Legislação ambiental e a criação de assentamentos rurais**: os dilemas dos projetos de assentamento Emiliano Zapata e Flávia Nunes, Uberlândia-MG. 2016. 115 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) — Universidade Federal de Viçosa, Viçosa — MG.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. O trabalho do antropólogo. **Revista de Antropologia** (São Paulo), São Paulo, v. 39, n. 1, 1996.

PATOS DE MINAS. Lei nº 6.362, de 25 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Central Regional de Abastecimento de Patos de Minas - CEASA REGIONAL -, e dá outras providências.

PATOS DE MINAS. **Relação de entidades cadastradas – detalhada**. 62 p, s.d.

PATOS DE MINAS. **A cidade – História**. Disponível em: http://www.patosdeminas.mg.gov.br/acidade/historia.php>. Acesso em: 12 jan, 2017.

PEIXINHO, Albaneide Maria Lima. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 4, p. 909-916, 2013. Disponível em: ">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-8123201300040002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232013000400002&lng=en&nrm=iso>">http://www.scielo.php.nrm=iso>">http://www.scielo.php.nrm=iso>">http://www.scielo.php.nrm=iso>">http://www.scielo.php.nrm=iso>">http://www.scielo.php.nrm=iso>">http://www.sciel

PEREIRA, Marcos Vilela. A escrita acadêmica: do excessivo ao razoável. **Rev. Bras. Educ.** [online]. 2013, vol.18, n.52, pp.213-244. ISSN 1413-2478. Disponível em: http://dx.doi. org/10. 1590/ S1413-24782013000100013>. Acesso em: 03 Nov. 2016.

PIRES, Mauro Oliveira. Programas agrícolas na ocupação do Cerrado. **Sociedade e Cultura**, Vol. 3, Núm. 1-2, enero-diciembre, 2000, pp. 111-131, Universidade Federal de Goiás, Brasil, 2000.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. 5ª edição, Lisboa: Gradativa, 2008.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de conteúdo e análise do discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **Alea**, v. 7, nº 2, Jul-Dez 2005.

RODRIGUEZ, Célia Jaqueline Sanz; BRICALLI, Luiz Carlos Leonardi; FERREIRA, Rodrigo de Souza. **Conselho é bom**: por isso a gente participa. Vitória, ES: SEAG, [2009]. 27 p. Cartilha técnica.

SÁ, Celso Pereira de. **Núcleo central das representações sociais**. 2. Ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2002.

SANTOS, Luiz Carlos Rebelatto. **Reflexão sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar** – PNAE e a Agricultura Familiar no Nordeste. Brasília, out. 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos concretos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SCHMITT, Claudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar Integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, v. 14, n. 2, p. 78-88, 2005.

SCHNEIDER, Sergio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 3 (119), 2010.

SCHNEIDER, Sergio. Reflexões sobre diversidade e diversificação: agricultura, formas familiares e desenvolvimento rural. **Ruris** (**Campinas**), v. 4, p. 88-131, 2010a.

SCHNEIDER, Sergio. Evolução e Características da Agricultura Familiar no Brasil. **Revista da ALASRU Nueva Epoca**, v. 1, p. 21-52, 2014.

SCHNEIDER, Sérgio; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, v. 31, p. 227-263, 2014.

SCHNEIDER, Sergio; NIEDERLE, Paulo André. Agricultura familiar e teoria social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. In: FALEIRO, Fábio Gelape; FARIAS NETO, Austeclinio Lopes de (Org.). **Savanas:** desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais. 1 ed. Planaltina, DF: Embrapa Cerrados, 2008, v., p. 989-1014.

SCHNEIDER, Sérgio; SCHUBERT, Maycon; ESCHER, Fabiano. Regimes agroalimentares e o lugar da agricultura familiar – uma apresentação ao debate. **Revista Mundi Meio Ambiente e Agrárias**, v. 1, p. 1-20, 2016.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (SEAD). **Extrato de DAP** — Pessoa Jurídica. Disponível em: http://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>. Acesso em: 24 mai. 2017.

SEAD; SUBSECRETARIA DE AGRICULTURA FAMILIAR. **Portaria nº 1, de 13 de abril de 2017**. Dispõe sobre as competências, condições e procedimentos específicos para a emissão, validação, suspensão, cancelamento e exercício do controle social da DAP - Declaração de Aptidão ao Pronaf. Disponível em: < http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_1754/PORTARIA%20N%C2%BA%201%2C%20DE%2013%20DE%20ABRIL%20DE%202017.pdf>. Acesso em 21 fev. 2018, (2017a).

SILVA, Marcelo Kunrath; SCHMITT, Claudia Job. **Políticas em rede**: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. In: Encontro Anual da ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia (SP), Anais... Águas de Lindóia (SP): ANPOCS, 2012.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcos André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas. **Cadernos de Pesquisa**, Brasília, 2000. p. 1-17. Disponível em: https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresaaula_22.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2017.

SOUZA, Leni Alves de. **Educação básica no campo**: experiência de nucleação de escolas multisseriadas em Patos de Minas (MG). 2010. 181 f. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Uberaba, Uberaba — MG.

SPINK, Mary Jane. Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das representações sociais. In: GUARESCHI, Pedrinho e JOVCHELOVITCH, Sandra (Orgs.). **Textos em Representações Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1995, 2ª edição, p. 117-145.

TRICHES, Rozane Márcia. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar.

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, Rozane Marcia. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: **Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil**. GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio (Orgs.). Porto Alegre: UFGRS Editora; 2015, 1ª edição, p. 181-200.

TRICHES, Rozane Márcia; SCHNEIDER, Sergio. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 19, p. 933-945, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v19n4/19.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2017.

TRICHES, Rozane Marcia; SCHNEIDER, Sergio. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, vol. 20, n. 1, 2012: 66-105.

TRIVINÕS, Augusto Nibaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais:** a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TURPIN, Maria Elena. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.

VALA, Jorge. Representações sociais_ para uma psicologia social do pensamento social in: VALA, Jorge; MONTEIRO, Maria Benedicta (Eds.). **Psicologia Social**, p. 352-384, 1993.

VEDANA, Viviane. Práticas e representações sobre o trabalho no comércio de alimentos na CEASA/RS. In: Cornelia Eckert; Ana Luiza Carvalho da Rocha. (Org.). **Etnografias do trabalho narrativas do tempo**. 1ed.Porto Alegre: Marcavisual, 2015, p. 78-99.

VEIGA, José Eli da. Nascimento de outra ruralidade. **Estudos Avançados**, nº 20, v. 57, 2006.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas — o "rural" como espaço singular e ator coletivo. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.15, p.87-146, outubro 2000.

WILKINSON, John. **Mercados, redes e valores:** o novo mundo da agricultura familiar. UFRGS, 2008.

ANEXO A

ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM AGRICULTORES DO PNAE MUNICIPAL

Nom	ne:
Data	, hora e local da entrevista:
Loca	ıl(ais) de residência/produção:
Dista	ância da propriedade até Patos de Minas:
1.	Relação com a terra: o senhor(a) é: ()proprietário ()meeiro ()arrendatário
2.	Forma de acesso: ()compra ()herança ()contrato de parceria ()contrato
	arrendamento ()foi cedida ()outra:
3.	Desde quando você é agricultor? Do que já trabalhou antes senão com a
	agricultura?
4.	Tamanho da terra, ou das terras que utiliza para produção para o PNAE
5.	Quem da família (ou não) trabalha com a agricultura (pai, mãe, filhos, tios avós)?
	Tem empregados? Parceiros? Quantos? O ano todo?
6.	O que a família consegue produzir. O que ela entrega no PNAE e Quanto.
7.	Do que que é produzido, tudo vai para o PNAE? Se não, para onde é vendido?
8.	Em média, o PNAE representa qual porcentagem da renda da sua família?
9.	Quem bota o preço dos produtos. Acha que o preço é satisfatório?
10	O. Quais as diferenças na realização da venda em relação aos compradores dos
	produtos?
1	1. Qual o melhor lugar de venda dos produtos? Por que?
12	2. Quem come os alimentos que a família vende?
13	3. Conhece alguma política pública própria para a agricultura familiar?
14	4. Para você, o que é a DAP (Declaração de Aptidão Agrícola)? Para que serve?
1:	5. Já ouviu falar do PRONAF? Já participou dele? Foi interessante? Por que?
10	6. Então, o que é o PNAE para o(a) senhor(a)?
1′	7. Quem lhe falou do PNAE pela primeira vez?
18	8. Por que começou a participar do PNAE?
19	9. Há quanto tempo faz parte da Associação? Antes já participou de alguma outra

instituição (cooperativa, associação, grupos religiosos, etc.)?

20. Na sua opinião, para que serve a Associação?

- 21. Participa das reuniões na Associação? Tem algum cargo na Associação?
- 22. Quando começou a entregar alimentos para o PNAE? Como foi?
- 23. Como faz para entregar os alimentos no PNAE?
- 24. Vê muitas diferenças entre o PNAE e os outros mercados? Quais são elas?
- 25. Não fosse a Ceasa, na sua opinião o PNAE funcionaria?
- 26. Quem consome os seus alimentos entregues no PNAE?
- 27. Os preços pagos lhe agradam?
- 28. Sua opinião sobre o PNAE foi mudando com o tempo? O que mudou? Por que?
 - 28.1. No seu dia a dia, que mudanças o PNAE trouxe, para você, para sua família, para a associação, para as escolas.
 - 28.2. A família passou a plantar algo que antes não plantava?
 - 28.3. Já pensou em fornecer outros alimentos além daqueles já fornecidos?
- 29. Para você, quais seriam as vantagens no PNAE
- 30. E as desvantagens no PNAE
- 31. O que espera daqui para frente sobre o PNAE?
- 32. O que precisa melhorar no funcionamento do PNAE?
- 33. O que deveria ser feito para melhorar? Dê sua sugestão.
- 34. Enfim, depois do PNAE, o que mudou no que era produzido e na forma de produção?
- 35. Já pensou em parar de fornecer alimentos para o PNAE? Por que?
- 36. Quais palavras vêm em sua cabeça quando falamos em PNAE?

ANEXO B

ROTEIRO DE ENTREVISTAS – OUTROS ATORES ENVOLVIDOS NA IMPLEMENTAÇÃO E EXECUAÇÃO DAS COMPRAS INSTITUCIONAIS DO PNAE MUNICIPAL

Nome:

Data, hora e local da entrevista:

Instituição à qual pertence ou pertenceu/cargo ou função:

- 1. Na sua visão, o que significa para Patos de Minas o PNAE?
- 2. Qual envolvimento o(a) senhor(a) teve na época da implementação das compras de alimentos pela Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região?
- 3. Como se deu a criação da Associação?
- 4. Como foi que tudo começou? Lembra de alguma data e/ou fato importantes?
- 5. Por que foi necessário criar esse Programa?
- 6. Quem tomou a iniciativa de criação desse Programa?
- 7. Lembra das principais dificuldades encontradas? Quais foram?
- 8. E hoje... ainda participa desse processo? Na sua opinião, como você o avalia?
- 9. Como ele acontece?
- 10. Você acha que ele deve continuar? Por quê?
- 11. Que sugestões você teria para a efetivação do PNAE? Para sua instituição e para as demais envolvidas?

ANEXO C

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE (Agricultores da Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região)

1ª via – do entrevistado / 2ª via – dos pesquisadores

_, sócio da Eu Associação dos Produtores rurais de Patos de Minas e Região, aceito participar da pesquisa intitulada O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM PATOS DE MINAS- MG, a ser realizada pelo estudante do mestrado em Extensão Rural, da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Túlio Luís Borges de Lima, sob a orientação do Professor Marcelo Leles Romarco de Oliveira. De acordo com os pesquisadores, esta pesquisa pretende entender o que significa o PNAE para os agricultores familiares e para os que acompanharam e orientaram o processo junto à Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região. Para isso indagam como eles avaliam o programa e suas perspectivas de futuro. Para realizar a pesquisa, os pesquisadores necessitam ter acesso a documentos que por ventura eu tenha e que possam esclarecer a origem do PNAE em Patos de Minas, além de realizar entrevista com os envolvidos para melhor compreender como o PNAE foi implementado e como tem funcionado. Dizem os pesquisadores que as ideias dos agricultores que entregam alimentos nas escolas são fundamentais para a pesquisa, a qual espera contribuir para o fortalecimento do Programa e a melhoria de lacunas existentes quanto à sua execução e evolução enquanto política pública; além disso, terminado o trabalho, os pesquisadores se comprometem a participar de uma reunião na Associação para apresentar seus resultados, com o que esperam poder contribuir com os trabalhos da Associação junto ao PNAE e do PNAE junto à Associação. Assim, aceito conceder entrevista, que deverá ter duração mínima de 40 minutos, sabendo que tenho plena liberdade para suspender minha participação quando eu achar conveniente, ou mesmo não responder a perguntas que julgar não adequadas, sem necessidade de explicações. A entrevista será gravada, mas me foi garantido que, quando o estudante for escrever o trabalho final, ele não colocará meu nome junto ao trecho de meus depoimentos e nem o nome de ninguém que foi entrevistado, garantindo o sigilo das opiniões dos colaboradores. Assim, esperam que a pesquisa não resulte em nenhum constrangimento ou problema para os participantes, no entanto, caso seja identificado e comprovado algum dano decorrente da pesquisa, afirmaram os pesquisadores que eles garantem o direito à indenização e estar à disposição para quaisquer esclarecimentos, a qualquer momento da pesquisa e depois dela, por meio dos contatos descritos abaixo. Ainda informam que o texto final do trabalho estará livre para minha leitura. Esclareceram, por fim, que este documento foi escrito seguindo o que é exigido pela Resolução 466, do Conselho Nacional de Pesquisa com Seres Humanos, órgão do Ministério da Saúde, que controla as pesquisas com seres humanos no Brasil. Além disso, se ainda surgirem dúvidas de natureza ética, poderei buscar esclarecimentos junto ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFV (CEP-UFV), Universidade Federal de Viçosa; Edifício Arthur Bernardes, piso inferior Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário – 36.570-900 Viçosa/MG. Telefone: (31)3899-2492. Email: cep@ufv.br. Site: www.cep.ufv.br.

Marcelo Leles Romarco de Oliveira	Túlio Luís Borges de Lima (estudante)		
Endereço: Departamento de Economia	Endereço: Departamento de Economia		
Rural, sala 232, UFV, Viçosa, Minas Gerais	Rural, UFV, Viçosa, MG		
Telefone: (31) 3899 1308	Telefone: 28 9 9920 7412 / 34 3822 5059		
E-mail: marceloromarco@gmail.com	E-mail: tuliolimaborges@gmail.com		
	de de 20		
Assinaturas (colhidas à vista do entrevistado e em duas vias)			
Assinatura do entrevistado	Assinatura do pesquisador		
Contato:			

ANEXO D

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO – TCLE (Atores sociais envolvidos direta ou indiretamente na implementação da lei 11.947/09)

1ª via – do entrevistado / 2ª via – dos pesquisadores

Eu como participante da implementação do processo de compras de alimentos da agricultura familiar no âmbito do PNAE em Patos de Minas, aceito participar da pesquisa intitulada O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PNAE) EM PATOS DE MINAS- MG, a ser realizada pelo estudante do mestrado em Extensão Rural, da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Túlio Luís Borges de Lima, sob a orientação do Professor Marcelo Leles Romarco de Oliveira. De acordo com os pesquisadores, esta pesquisa pretende entender o que significa o PNAE para os agricultores familiares e para os que acompanharam e orientaram o processo junto à Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região. Para isso, indagam como eles avaliam o programa e suas perspectivas de futuro. Para realizar a pesquisa, os pesquisadores necessitam ter acesso a documentos que por ventura eu tenha e que possam esclarecer a origem das compras institucionais do PNAE em Patos de Minas, além de realizar entrevista com os envolvidos para melhor compreender como a Lei nº 11947/09 foi implementada no âmbito do PNAE e como este tem funcionado. Dizem os pesquisadores que as ideias daqueles que ainda participam ou já participaram desse processo são fundamentais para a pesquisa, a qual espera contribuir para o fortalecimento do Programa e a melhoria de lacunas existentes quanto à sua execução e evolução enquanto política pública; além disso, terminado o trabalho final, os pesquisadores se comprometem a participar de uma reunião na Associação para apresentar seus resultados, com o que esperam poder contribuir com os trabalhos da Associação junto ao PNAE e do PNAE junto à Associação. Assim, aceito conceder entrevista, que deverá ter duração mínima de 40 minutos, sabendo que tenho plena liberdade para suspender minha participação quando eu achar conveniente, ou mesmo não responder perguntas que julgar não adequadas, sem necessidade de explicações. A entrevista será gravada, mas me foi garantido que, quando o estudante for escrever o trabalho final, ele não colocará meu nome junto ao trecho de meus depoimentos e nem o nome de ninguém que for entrevistado, garantindo, assim, o sigilo das opiniões dos colaboradores. Os pesquisadores esperam que a pesquisa não resulte em nenhum constrangimento ou problema para os participantes, no entanto, caso seja identificado e comprovado algum dano decorrente da pesquisa, afirmaram garantir o direito à indenização e estar à disposição para quaisquer esclarecimentos, a qualquer momento da pesquisa e depois dela, por meio dos contatos descritos abaixo. Os pesquisadores informam ainda que o texto final do trabalho estará livre para minha leitura. Esclareceram, por fim, que este documento foi escrito seguindo o que é exigido pela Resolução 466, do Conselho Nacional de Pesquisa com Seres Humanos, órgão do Ministério da Saúde, que controla as pesquisas com seres humanos no Brasil. Se ainda surgirem dúvidas de natureza ética, poderei buscar esclarecimentos junto ao Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFV (CEP-UFV), Universidade Federal de Viçosa; Edifício Arthur Bernardes, piso inferior, Av. PH Rolfs, s/n – Campus Universitário - 36.570-900, Viçosa/MG. Tel.: (31)3899-2492. Email: $\underline{\text{cep@ufv.br}}$. Site: $\underline{\text{www.cep.ufv.br}}$.

Marcelo Leles Romarco de Oliveira	Túlio Luís Borges de Lima (estudante)		
Endereço: Departamento de Economia	Endereço: Departamento de Economia		
Rural, sala 232, UFV, Viçosa, Minas	Rural, UFV, Viçosa, MG		
Gerais.	Telefone: 28 9 9920 7412 / 34 3822 5059		
Telefone: (31) 3899 1308	E-mail: tuliolimaborges@gmail.com		
E-mail: marceloromarco@gmail.com			
	de de 20		
Assinaturas (colhidas à vista do entrevistado e em duas vias)			
Assinatura do entrevistado	Assinatura do pesquisador		
Contato:			