

## Implementação do Mercado Institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar em Patos de Minas-MG

<http://dx.doi.org/10.21527/2237-6453.2020.52.159-177>

Recebido em: 9/12/2019

Aceito em: 20/5/2020

Túlio Luís Borges Lima,<sup>1</sup> Marcelo Leles Romarco de Oliveira<sup>2</sup>

### RESUMO

Estudo de caso de uma associação da agricultura familiar em Patos de Minas-MG, sobre o mercado institucional do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), em que objetivamos compreender seu processo de instituição. Metodologicamente desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, com revisão bibliográfica, pesquisa documental, observação livre e entrevistas semiestruturadas. A criação e desenvolvimento da associação fundiu-se ao processo de efetivação das compras do Pnae, embebido por forte instrumentalidade quanto à obrigação legal de formalização do grupo, ocorrida de forma tutelada, com protagonismo, principalmente, de agentes externos. Após os três primeiros anos de poucos avanços, dificuldades e mudanças institucionais relevantes, houve aumento nas aquisições de alimentos, no número de associados e melhora na organização da associação. 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 discricção, sendo esta última identificada como “burocrata a nível de rua”.

**Palavras-chave:** Agricultura familiar. Pnae. Implementação. Burocrata a nível de rua. Patos de Minas-MG.

### IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL SCHOOL FEEDING PROGRAM (PNAE) IN PATOS DE MINAS-MG

#### ABSTRACT

Case study of a family farming association in Patos de Minas-MG, on the institutional market of the National School Feeding Program (PNAE), in which we aimed to understand its institution process. We developed a qualitative research, with literature review, documentary research, free observation and semi-structured interviews. The creation and development of the association merged with the process of effectuation of PNAE purchases, imbued with strong instrumentality regarding the legal obligation to formalize the group, which took place in a tutelary manner, with the protagonism of external agents. After the first three years of little progress, difficulties and relevant institutional changes, there has been an increase in food purchases, membership and an improvement in the organization of the association. We identified the protagonism of its mayor and mayor, permeated by autonomous actions and surrounded by a high degree of discretion, the latter being identified as a “street-level bureaucracy”.

**Keywords:** Family farming. PNAE. Implementation. Street-level bureaucracy. Patos de Minas-MG.

<sup>1</sup> Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Agente de Extensão em Desenvolvimento Rural no Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (Incaper). <http://lattes.cnpq.br/5387434087355615>. <https://orcid.org/0000-0002-5536-8182>. [tuliolimaborges@gmail.com](mailto:tuliolimaborges@gmail.com)

<sup>2</sup> Doutor em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Professor da Universidade Federal de Viçosa (UFV). <http://lattes.cnpq.br/9640368530350343>. <https://orcid.org/0000-0003-2746-8407>. [mlromarco@yahoo.com.br](mailto:mlromarco@yahoo.com.br)

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), a partir de 2009, viabilizou um novo mercado em seu âmbito, definido por “novas” instituições, diferentes das convencionais (TRICHES, 2015). Por meio da Lei nº. 11.947/2009, estabeleceu-se a obrigatoriedade da destinação mínima de 30% do orçamento da alimentação escolar para a agricultura familiar, dispensado o procedimento licitatório.

Nesse âmbito, Freitas (2017) defende que as dinâmicas locais de efetivação dessa Lei variaram 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. Dito isso, ao se considerar 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, neste trabalho pretende-se olhar de maneira especial para o estabelecimento. 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*.

Isso posto, após quase dez anos do início da participação da agricultura familiar no Pnae, investigar como se deu o processo de execução do Programa localmente vai ao encontro da intenção de contribuir para a problematização da política pública. Para tanto, ressalta-se que este estudo teve como área o município mineiro de Patos de Minas, localizado na Mesorregião do Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba.

Assim sendo, busca-se responder como se deu a instituição da Lei nº 11.947/2009 no contexto da alimentação escolar municipal de Patos de Minas. Por conseguinte, o objetivo deste artigo é compreender o processo de execução da Lei nº 11.947/2009, em seu caso na esfera municipal em Patos de Minas-MG.

## **SOBRE A AGRICULTURA FAMILIAR BRASILEIRA**

Apesar de seu histórico de lutas, a agricultura familiar no Brasil direcionou suas reivindicações de maneira mais incisiva para questões a respeito de terra, crédito e justiça social. Antes do firmamento da terceira geração de políticas públicas voltadas a essa categoria (GRISA; SCHNEIDER, 2015),<sup>3</sup> 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 à criação de uma específica demanda entre os consumidores (SCHNEIDER; SCHUBERT; ESCHER, 2016).

<sup>3</sup> Grisa e Schneider (2015) 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; a segunda teve seu foco em políticas de caráter social e assistencial; a terceira geração, pautada pela segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, caracteriza-se pela construção de mercados institucionais.

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 redes do setor agroalimentar, a referida categoria social necessita não apenas de mais, mas de melhores mercados (SCHNEIDER; CASSOL, 2014). Nesse desenrolar, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (2003) serviu de “laboratório” (TRICHES; SCHNEIDER, 2010), como referência para a formulação, no âmbito do Pnae, da 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).

### **ALIMENTAÇÃO ESCOLAR COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA QUE ENGLOBALA 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, quando da redemocratização do país (segunda metade dos anos 80), refere-se à construção social da ideia de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). O segundo, com seu apogeu em meados da década de 90, atribui-se à construção conceitual e político-institucional da categoria agricultura familiar.

Na década seguinte, ao mesmo tempo em que se vivia tempos de pujança da economia do agronegócio,<sup>4</sup> por outro lado viu-se a retomada de uma maior intervenção do Estado, com a vinda à tona das muitas diversidades do meio rural (sociais, culturais e econômicas), exigindo o reconhecimento político e institucional de categorias antes invisibilizadas. Nessa década crescem os espaços de participação na sociedade brasileira, mas, com eles, novos desafios para a gestão pública, envolvendo diferentes atores, ideias e interesses (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 invisibilizados. Como políticas, o autor destaca aquelas dirigidas à promoção da SAN (PAA e Pnae); como setor, justamente a agricultura familiar.

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

<sup>4</sup> 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, enfim, que de um modo ou outro está associado à produção capitalista de mercadorias na agropecuária” (SCHNEIDER, 2014).

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

Muitos desses desafios não são os mesmos em todos os locais onde a referida Lei foi posta em prática, uma vez que, apesar de elaborada em âmbito nacional, o Pnae é, assim como muitas outras políticas públicas, executado localmente (FREITAS, 2017). Dito isso, dentro do tradicional ciclo das políticas públicas (*policy cycle*), destaca-se a importância do estudo da etapa de seu estabelecimento.

### CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ABORDAGEM BOTTOM-UP E O ENFOQUE NA IMPLEMENTAÇÃO

Considera-se que a efetivação do Pnae se compõe por um complexo enredo de atores sociais tomadores de decisão, inseridos em diversos contextos sociopolíticos (FREITAS, 2017). Em consequência, apesar de as regras serem produzidas em âmbito federal, em seu nível local, na prática, o que se vê é uma importante heterogeneidade de soluções (SILVA; SCHMITT, 2012).

Assim sendo, cada caso de efetivação 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 desses atores. 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 (construídos localmente) não são aplicados da mesma forma (LOTTA; PAVEZ, 2010).

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 instituição (LOTTA; PAVEZ, 2010). O fato de o Pnae ser um programa federal, cuja execução se dá nos diversos níveis subnacionais de governo (ABREU, 2014) só vem a corroborar esses argumentos.

A abordagem sequencial, com seu modelo *policy cycle*, costuma ser a porta de entrada de estudos nessa seara (LOTTA; PAVEZ, 2010; SECCHI, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013; FREITAS, 2017). Essa visão clássica do *policy cycle*, no entanto, não o considera como um processo (SILVA; MELO, 2000). Pelo contrário, ao desconsiderar aspectos da etapa de criação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política pública, tal etapa é compreendida como “um jogo de uma só rodada”, em que a ação governamental, por meio de suas políticas públicas, desenvolve-se em um processo de cima para baixo (SILVA; MELO, 2000; FREITAS, 2017). Eis que se configura a abordagem conhecida como *top-down*.

A partir dessa lacuna é que encaminhamos a discussão em direção a um segundo modelo analítico das políticas públicas, o *bottom-up*, no qual o contexto de instalação tem relativa significância e a preocupação é se as ações são (re)construídas de baixo para cima (FREITAS, 2017).

Rejeita-se a ideia de que a execução da política pública seja uma etapa que se restringe meramente em seguir a formulação (FREITAS, 2017). Acredita-se que a avaliação (tal qual o estudo) das políticas públicas deve direcionar-se em especial para a sua prática, que 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), que devem ser incorporadas na análise (SILVA; MELO, 2000).

Entende-se, portanto, que i) a instituição trata-se 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, trata-se de um campo estratégico, com uma relativa indistinção entre formuladores, executores, assim como a população envolvida e iii) a política pública como uma engenharia social, em consonância com a noção de que o seu estabelecimento é como um aprendizado (SILVA; MELO, 2000), a depender de cada contexto.

De forma transversal à autonomia do processo de efetivação, 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 de se compreender o contexto em que ele acontece, com especial atenção para os fatores que sobre ela incidem e a determinam.

Especificamente sobre os padrões de interação, Lotta (2010) defende o entendimento do processo de introdução como compartilhamento, muito além de conferir atenção somente às burocracias, mas às relações/interações construídas entre atores e o contexto no qual estão inseridos. Nesse sentido é que se concorda 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 interfaces do contexto em que se encontram inseridos. 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). Assim sendo, também para o caso do Pnae, na análise de suas dinâmicas, indiscutivelmente, a participação, o entendimento e os interesses de seus diferentes atores executores (que não somente aqueles estatais), merecem atenção.

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 a criação de um amplo e importante espaço de ação do comportamento discricionário dos agentes executores. Eis aí, portanto, onde surgem os “burocratas a nível de rua” (*street level bureaucrats*) (LIPSKY, 1980).

Para Lotta e Pavez (2010), aos “burocratas a nível de rua” cabe a menor unidade do sistema de instituição. Envolvidos em um contexto de alto grau de discricção e de relativa autonomia, pode-se afirmar que suas decisões, as rotinas estabelecidas e os dispositivos criados diante do desenvolvimento do trabalho que lhes cabe, por si sós, “fundem-se” às políticas públicas que põem em prática (LIPSKY, 1980).

Quanto a tal condição de discricionariiedade, Lotta (2010) argumenta sobre o quão ela é inevitável e, ao mesmo tempo, o quanto pode ser, inclusive, desejável. A justificativa para isso se dá pelo próprio contexto ao qual os burocratas a nível de rua estão inseridos. Enquanto executores 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.

Os “burocratas a nível de rua” podem ser variáveis importantes para o sucesso ou o fracasso da política em instalação, muito disso, como já dito, graças ao espaço de discricção onde se encontram (SILVA; MELO, 2000). Apesar de certas críticas em relação à autonomia desses atores, aos olhos de Lotta e Pavez (2010), 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).

## METODOLOGIA

Esta pesquisa teve caráter qualitativo exploratório, constituindo-se em um estudo de caso, com a aplicação das técnicas de revisão bibliográfica, pesquisa documental, observação livre e entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa documental baseou-se i) na legislação relacionada ao mercado de compras institucionais do Pnae (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); ii) nos documentos referentes à Associação (caderno de atas, dados oficiais do governo); iii) no caderno de atas do Conselho de Alimentação Escolar (CAE).

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com dois grupos diferentes. O primeiro grupo é de agricultores familiares que compõem a referida Associação dos Produtores Rurais de Patos de Minas e Região,<sup>5</sup> únicos a participarem do Pnae junto a prefeitura de Patos de Minas. O segundo grupo foi composto por atores sociais pertencentes ao poder público ou à sociedade civil patense, que estiveram envolvidos direta ou indiretamente no processo de instituição da Lei 11.947/2009.

Dentro do conjunto de 24 agricultores familiares da Associação (SEAD, 2017), estabeleceu-se dois critérios para chegarmos ao número de associados a serem entrevistados: i) participar das entregas no Pnae no ano da pesquisa de campo (2017) e ii) ser participante do Pnae no mínimo há dois anos. A partir dessa situação, ao fim do trabalho de campo, chegou-se a 13 entrevistados (3 mulheres e 10 homens).

<sup>5</sup> Tal grupo organizou-se e formalizou-se em associação pouco depois da criação da Lei nº 11.947/2009, em março de 2010. Na data de geração do extrato do total de associados (24 de maio de 2017), 24 possuíam DAP.



No âmbito do segundo grupo de entrevistados fez-se uma seleção baseada 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). Tal seleção resultou em cinco entrevistados, três mulheres e dois homens: agricultor familiar (primeiro a ser presidente da Associação); a nutricionista da Secretaria Municipal de Educação (Semed); uma extensionista da Emater local; uma extensionista da Emater Regional e um servidor da SemaId.

Os dados foram analisados por análise de conteúdo, organizada em três polos temporais: 1) pré-análise dos dados; 2) a exploração do material e 3) tratamento dos resultados, construção de inferências e interpretação (BARDIN, 2010). Depois de transcritas as entrevistas, realizou-se a leitura inicial de todo o conteúdo. Na sequência foram criadas as categorias analíticas. Por último, aprofundou-se no estudo de cada categoria criada, dialogando-a com a literatura revisada.

Com o objetivo de manter o anonimato dos entrevistados, utilizamos codificação específica. Todos os depoimentos foram colhidos somente após assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (conforme resolução 466 da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep)/Ministério da Saúde) e a 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.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

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

Um das primeiras ações feitas em Patos de Minas para a instituição da Lei nº 11.947/2009 relacionou-se a uma capacitação oferecida pelo Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar (Cecane) da Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), em novembro de 2009 (CECANE/UFOP, 2009). Entre os participantes confirmou-se a presença dos quatro servidores públicos entrevistados nesta pesquisa. Em tal capacitação o Cecane/Ufop apresentou detalhes da então nova legislação relativa ao Pnae, no caso, a Lei nº 11.947/2009, publicada apenas cinco meses antes.

Poucos foram os agricultores participantes. Entre aqueles entrevistados, nenhum afirmou ter participado ou sequer ficado sabendo desse evento. Tais fatos dialogam com o prosseguimento do processo de efetivação do mercado institucional do Pnae na área de estudos. Na fala de uma 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! As primeiras [reuniões], divulgando, e depois, é a gente procurou fazer algumas mais pontuais, em relação só a esse assunto.*

As instituições, por meio de seus servidores que participaram da referida capacitação, saíram desta com o objetivo de tentar contribuir para que a nova Lei relacionada ao Pnae fosse adotada 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.

Aponta-se inicialmente a participação principal de três instituições públicas, a Semed, a Secretaria Municipal de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Semapa)<sup>6</sup> e o escritório local da Emater-MG. Verificou-se que a primeira articulação entre atores/instituições construída deu-se com base nessas três instituições.

A Semed, majoritária e especificamente por meio de sua nutricionista, constituiu-se como o principal representante da Entidade Executora (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, entendeu-se que suas atribuições foram adaptadas segundo o contexto.

A Semapa e a Emater local, pela relativa proximidade que tinham com os agricultores familiares, 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).

Tal fala ganha fundamento ao se considerar que a Lei nº 11.947/2009 até então havia sido divulgada somente na capacitação oferecida pelo Cecane, em que a participação de agricultores foi incipiente. Tal novidade, portanto, deveria ser divulgada a essa categoria social. Sobre as ações de motivação e/ou de convencimento dos agricultores, as quais tanto a extensionista da Emater local quanto o servidor da Semapa disseram ter feito, têm uma justificativa 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. Uma das justificativas centra-se no fato de que no passado 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 incentivá-los também, mas esbarrou na própria contabilidade da prefeitura, que não conseguia pagar os agricultores, em datas corretas, ficavam meses sem receber... aí [o agricultor] descreditou total do programa* (Entrevistada 3).

Em muitas das ocasiões em que extensionista 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. Vender para a prefeitura, para alguns deles, era sinônimo de risco de 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).

<sup>6</sup> Atual Semaaid.



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), aqui verificou-se que o Programa até então não veio a figurar como o mais importante canal de comercialização governamental voltado para os produtos da agricultura familiar. Além da Feira do Produtor Rural, muitos agricultores familiares da região têm a Ceasa Regional como um importante canal de comercialização.

### **O primeiro momento: criar uma associação própria ao Pnae, começar do zero**

No contexto de surgimento da Associação há um detalhe normativo relevante, tanto para esta organização quanto para a execução do Pnae municipal. Devido ao valor repassado pelo FNDE à prefeitura, Patos de Minas se enquadrou na especificidade prevista na 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, 2009). Assim sendo, para estar em acordo com a legislação, 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 viram-se com essa empreitada, considerada por eles algo não muito simples: “Então aí a gente... teve esse problema, a formatação dessa Associação” (Entrevistado 5).

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, elas impõem grandes desafios a sua instituição e efetividade em âmbito local. Para o caso de Patos de Minas 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 decisão 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 à sua qualidade. Uma organização com qualidade deve “(...) compreender sua capacidade de operar as responsabilidades atribuídas por meio dos programas” (p. 113). 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 da instituição da Lei nº 11.947/2009, era que boa parte de suas organizações se destinavam de forma exclusiva para a gestão de maquinários e/ou 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. Mesmo existindo diversas 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*” (Entrevistada 2).

A favor da dificuldade em contar no Pnae com organizações da agricultura familiar que já se encontravam formalmente constituídas pode estar ligada à amplitude e à qualidade dos espaços de divulgação, mobilização e discussão. De acordo com entrevistados do poder público, o CMDRS patense até se reunia, mas tendia para um “conselho burocrático”.<sup>7</sup> 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]).

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

*A gente foi convocada pra uma reunião da prefeitura, que precisava de formar uma associação, 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, ficamos muito desconfiados com o pagamento, cumé que ia ser o pagamento. Mas aí pra começar 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 convidaram os produtores pra poder conversar sobre a alimentação escolar, vender pra escolas, aí... eu mais o [marido], a gente interessou em ir lá ver, né, como funciona (...) (Agricultora E).*

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.

*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).*

Nesse processo apresentado até agora algo pareceu comum na execução de muitas das políticas públicas: o imediatismo que lhe é necessário e, conforme Maluf (1999), em especial as suas tomadas de decisão. Não raro, muitas delas já vêm com prazos pré-estabelecidos (normalmente difíceis de serem cumpridos) para a sua execução e geração de resultados. Neste estudo de caso, a capacitação do Cecane aconteceu no fim de

<sup>7</sup> Em contrapartida ao cenário patense, Triches e Schneider (2010) defendem a grande importância da participação dos CMDRS no desenvolvimento do mercado institucional do Pnae. Além de providenciarem o encontro entre os diversos atores envolvidos, facilitar o difícil avanço em relação à superação das barreiras e rumo à governança do processo, 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.

2009 visando à realização da compra de alimentos da agricultura familiar já no primeiro semestre de 2010. O caráter inovador da reformulação do Pnae, incluindo suas novas institucionalidades, não dialogou com esse curto espaço de tempo, muito menos com o contexto patense.

### **Segundo momento: desafios a todos – a quem compra e a quem vende**

Pela análise da lista de presentes da primeira reunião da Associação, além dos associados, ela congregou as três instituições e seus atores sociais envolvidos nesse começo de instituição do mercado institucional municipal. O que chamou a atenção nessa reunião foram seus objetivos: agilizar a legalização da Associação; esclarecer questões a respeito da participação da agricultura familiar no Pnae, da obrigatoriedade da criação da Associação, dos valores pagos pelos gêneros alimentícios e da confecção de DAPs.

Não desprezando a importância dessas questões ao processo, mas o fato de elas 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 às escolas, 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 instituição do Programa pode ser duvidosa. A qualidade dessas organizações 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, algumas dessas habilidades necessárias à operacionalização do “novo” Programa ainda não podiam ser vistas no quadro da Associação. Dessa forma, *“(...) a pessoa que mais tomou a frente, que coordenou as primeiras reuniões, e até o processo assim que iniciou foi a nutricionista. Porque ela começou fazendo o que o presidente da Associação tinha que fazer, porque a gente não sabia”* (Entrevistado 1).

Como possíveis efeitos dessa conjuntura, verifica-se que em 2009 não houve aquisição de alimentos da agricultura familiar, afinal a Lei nº 11.947/2009 acabava de ser publicada. Entre os anos de 2010 e 2012, entretanto, mesmo com a Associação criada especificamente para participar do Programa, o montante de compras da agricultura familiar previsto pela lei ficou longe de ser atingido.

Por causa disso, esses três primeiros anos pós-Lei nº 11.947/2009 exigiram que a nutricionista fosse até as reuniões do Conselho de Alimentação Escolar para demandar o seu parecer quanto à possibilidade de a Semed utilizar os recursos destinados à agricultura familiar em compras de outros fornecedores. 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 agricultores.

Sobre a documentação da Associação “(...) tá tudo ok, mas cada reunião que faz nota menos interesse na presença e em geral” (ata CAE, 9/9/2010). 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 (...), apareceram apenas quatro agricultores [e] com documentação incompleta” (ata CAE, 21/10/2010).

No ano seguinte, sob o ponto de vista da EEx, a situação entre alimentação escolar municipal e agricultura familiar ainda continuou longe do esperado. A partir dos depoimentos dos agricultores que estão há mais tempo associados também se verificou 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” (Agricultora E).

Somadas a essas dificuldades, muitas delas comuns em outros estudos de caso, acrescenta-se a condição específica de como decorreu o processo no contexto de Patos de Minas. Neste segundo momento na trajetória do mercado institucional do Pnae em âmbito de município, ressalta-se que sua execução, 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, concorda-se 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 seu funcionamento e no modo de acessar e instaurar 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 sequer se conheciam antes, conseguirem se organizar formal e literalmente para o acesso de uma política pública complexa como o mercado institucional do Pnae não deve ser considerada relevante.

Organizações meramente jurídicas, portanto, como foi o caso dos primeiros anos de desenvolvimento da Associação no contexto no Pnae, provavelmente se sustentarão com base em uma relação de dependência para com o poder público, tanto para acessar determinados programas governamentais, ou mesmo para simplesmente se manterem operativas (FREITAS, 2017).

### **Terceiro momento: “avanços” no mercado institucional, mas de que forma?**

A partir da realização de uma assembleia ordinária da Associação, realizada em início de 2013, importantes mudanças no contexto do Pnae municipal e da referida organização ocorreram. Nesse espaço foi composta uma nova chapa para a diretoria e definida a realização de uma nova eleição; também serviu para estimular 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 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, entre outras despesas.<sup>8</sup>

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. Verificou-se que muito dessas cobranças era reflexo do fato de a Associação ser a única organização da agricultura familiar a participar do Pnae nas escolas municipais.

Além do mais, da parte da responsável técnica do Pnae municipal, a nutricionista, comprar da agricultura familiar *“melhorou a qualidade, menos estresse”*. Por outro lado, não alcançar o valor mínimo das compras institucionais implicava 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, inclusive em caráter de mais urgência. Esse novo processo de compras, no entanto, 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 se direciona para a licitação e *“(...) processo licitatório é muito difícil de participar, (...) muita documentação exigida, né, então, não é qualquer um que consegue fornecer para um órgão público”* (Entrevistada 2, nutricionista). A rigor, quando isso acontecia, caía-se em uma certa situação de monopólio, ligada a empresas especializadas em processos licitatórios, que na maioria das vezes não são produtores de alimentos, mas atravessadores. Sobre esse tipo de aquisição: *“Não tem aquele compromisso de entregar realmente produtos de boa qualidade, quer só passar produtos pra frente. Nossa, [em termos de qualidade dos alimentos] a gente tinha muita dificuldade”* (Entrevistada 2).

Diante dessas análises, acredita-se 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 destacar que especialmente depois da sinalização formal da formação de uma nova chapa para a diretoria, seguida pela sua eleição (em 2014), a Associação avançou em muitos de seus números. Comparando-se os dois primeiros triênios de execução do mercado institucional do Pnae municipal, as cifras relativas ao segundo deles (2013-2016) praticamente triplicaram, chegando em 2014 a ultrapassar o percentual exigido por lei.

<sup>8</sup> Alguns meses antes, em razão de atrasos com a Receita Federal e à não existência de fundos em caixa, uma minoria de membros da Associação arcou com os custos para a sua devida regularização. Após esse episódio decidiu-se por cobrar uma taxa de 5% sobre as vendas realizadas, criando um caixa institucional.

Com base nessas mudanças, acredita-se que se iniciaram ou se modificaram alguns processos importantes à continuidade da execução do Programa no município. Além de uma relevante inserção de novos associados (com eles, aumento na quantidade e diversidade de produtos oferecidos), percebeu-se mudanças importantes no papel dos atores sociais, nas interações e nas institucionalidades existentes.

Neste ponto não há como negar o protagonismo assumido, à época, pela então recém-empossada presidente da Associação e sua importante interação com a nutricionista. Desde que colocada à frente da organização, sua presidente chamou muitas responsabilidades para si, em diferentes aspectos. Além de todo o trabalho requerido no planejamento das entregas, na recepção e no despacho dos alimentos, a presidente se responsabilizou pelos aspectos burocráticos e interação direta com os agricultores e com outros atores importantes à operacionalização do Programa.

Apesar do grande volume de tarefas assumido, o cerne da ação da presidente no Pnae relacionou-se ao trabalho feito em relação aos associados. *“Começamos de novo! Procurei os produtores, que estavam cadastrados, sabe? Porque eu já conhecia todos eles, né. Eu falei, gente, vamos fazer, nós vamos recomeçar”* (Agricultora E). Essa fala representou para os entrevistados participantes do início do processo do mercado institucional um certo recomeço, mas diferente de antes. 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.

Aqueles que se associaram depois de 2013 foram todos por meio do contato, da explicação, do convite e/ou do convencimento feitos pela presidente. *“Éramos vizinhos (...) na Ceasa. Tenho muita confiança neles [presidente da Associação e o marido]. Me chamaram, explicaram direitinho, achei interessante”* (Agricultor H). *“Uai, porque eles [presidente da Associação e o marido] me contaram as qualidades que tinha o Pnae e eu optei por entrar, eu já os conhecia lá da Ceasa”* (Agricultor G).

Além da Ceasa, a família da presidente da Associação também participa da feira livre. Não há dúvida de 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”* (presidente da Associação), somados a mais de dez anos de comércio na Ceasa.

Atores com maiores habilidades sociais, segundo Fligstein (2007), têm melhores condições de conseguir cooperação em direção a seus propósitos. Infere-se 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. Nesse momento tanto a Emater local como a Semapa distanciaram-se do processo. Ou seja, do grupo de atores sociais entrevistados que foram importantes na instituição da Lei nº 11.947/2009 no município, somente a nutricionista permaneceu atuando de forma mais efetiva e contínua no processo.

A redução da diversidade de burocratas e suas instituições públicas envolvidas no processo acredita-se ter sido compensada de certa maneira pelo protagonismo da presidente da Associação. Pela sua boa relação com 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 aumento 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, 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. Tal argumento justifica-se com base na institucionalização da busca ativa por mais agricultores fornecedores para a alimentação escolar.

A nutricionista, a partir da elaboração de seu cardápio e de sua 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.

Do total de agricultores entrevistados, 60% deles foram escolhidos, esclarecidos sobre o Programa e convidados a participar pela presidente da Associação. Nesse processo, observa-se uma condição específica às duas agentes. Quanto à nutricionista, verificou-se que suas ações eram ora restritas às normas do Programa – conforme visto durante os primeiros três anos iniciais da instalação – ora estabelecidas segundo o 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 a sua organização, tanto de associados quanto de produtos.

Envolvidas, portanto, em um contexto de alto grau de discricção e gozando de relativa autonomia, concebe-se que ambas, na condição de protagonistas no processo das compras institucionais, cada uma à frente de sua instituição, ao longo do tempo foram criando dispositivos quanto ao desenvolvimento dos trabalhos que lhes couberam. Esses dispositivos “fundiram-se” e ainda “se fundem” ao processo de instalação do mercado institucional do Pnae municipal em Patos de Minas, de forma única e exclusiva. Para o caso da nutricionista, como uma servidora pública, aparece neste 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 à “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 execução. Isso acaba por se relacionar à perspectiva *bottom-up*, a partir da qual constatamos um viés sobre a prática das políticas públicas bastante heterogêneo, o qual para mais ou para menos é influenciado pelos “burocratas a nível de rua”. Ao ser estabelecida, 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.

Quanto à presidente da Associação, que não se trata de uma burocrata na essência do termo e, portanto, foge ao conceito de Lipsky (1980), constatamos que, apesar disso, ela assumiu um papel amplo neste terceiro momento do processo de instalação

do Pnae. Além de conhecedora dos 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 execução.

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 fornecer a 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 presidente da Associação estabeleceu-se como uma autoridade informal no processo (ELMORE, 1979).

Por outro lado, na perspectiva da organização social, em razão da mudança importante nas relações entre as instituições neste terceiro momento, tal política se restringiu exclusivamente a agricultores que já contavam com outros canais de comercialização. Problematicamos, todavia, 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 da agricultura familiar.

Ainda infere-se que a ação da presidente está muito mais para uma “administradora” do Programa (alocando recursos, dando suporte aos associados em diferentes ações, 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.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre o início da instituição do mercado institucional do Pnae na rede de escolas municipais em Patos de Minas, identificou-se a importância da capacitação oferecida pelo Cecane/Ufop. Foi a partir deste evento que os agentes públicos mais ativamente envolvidos no 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, acredita-se 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. Além de divulgadores do Programa, os referidos agentes atuaram na mobilização e no convencimento daqueles agricultores familiares que julgaram potenciais associados. Conforme seus relatos, no entanto, a criação (e também o desenvolvimento inicial) da Associação foram processos que se desenrolaram com dificuldades. 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 e de desconfiança por parte dos agricultores.

Considerou-se, então, que o processo de criação da Associação foi carente de enraizamento social. Ademais, identificou-se consequências negativas importantes em sua decorrência, entre elas atropelos em aspectos basilares (como a confecção de documentos indispensáveis ao funcionamento da organização e a discussão sobre questões normativas do Programa), desligamentos 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 estudo de caso, no qual acredita-se que a criação e desenvolvimento inicial da Associação fundiu-se ao processo de estabelecimento das compras institucionais do Pnae no município. Nesse emaranhado, por conseguinte, constatou-se 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, na condição de associados de uma nova organização, não passaram de coadjuvantes tanto do processo de criação da Associação quanto de instauração no início do mercado institucional no município.

Averiguou-se que esse cenário sofreu uma forte mudança a partir do ano de 2013, uma vez que o entendimento comum, entre EEx e Associação, passou a ser da grande necessidade de angariar mais associados. Dessa forma, problemas de ambos os lados eram evitados. Mudanças numéricas importantes ocorreram no decorrer desse processo, quais sejam: a) o aumento considerável de associados; b) incremento na diversidade de alimentos fornecidos; c) aumento de aproximadamente três vezes no percentual de compras da agricultura familiar.

Como uma das questões principais responsáveis por esses incrementos indica-se o protagonismo assumido pela presidente da Associação – e sua importante interação com a EEx, em especial com sua nutricionista. A presidente chamou muitas responsabilidades para si. Ademais, a essa altura outras mudanças importantes ocorreram nas interações com os atores e instituições antes envolvidas. Boa parte delas se distanciaram do processo. Somente a nutricionista da Semed permaneceu atuando de forma mais efetiva e contínua no contexto. Acredita-se 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.

Evidenciou-se o estabelecimento de uma proximidade importante entre essas duas agentes, o que contribuiu, ao que concerne ao Pnae, para a construção de acordos informais entre ambas. Envolvidas em um contexto de alto grau de discricção e gozando de relativa autonomia, constatou-se que ambas foram protagonistas no processo das compras institucionais das escolas do município, cada uma à frente de sua instituição, e, por meio de suas ações, criaram dispositivos diante do desenvolvimento dos trabalhos que lhe couberam.

Para o caso da nutricionista, como uma servidora pública, a consideramos como uma “burocrata a nível de rua” (LIPSKY, 1980). Quanto à presidente da Associação, acredita-se que tenha feito aparecer sua habilidade social, decisiva para os rumos do Pnae neste estudo de caso. Por meio de seu conhecimento, habilidades e proximidade das

tarefas necessárias à participação de sua organização no Programa, identificou-se que a presidente estabeleceu-se como uma autoridade informal no processo (ELMORE, 1979), como uma mediadora entre a EEx e a Associação.

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 experiências anteriores podem ter sido fatores cujas consequências foram determinantes tanto em dificuldades para a criação da Associação e em seu desenvolvimento organizacional, na concentração de suas decisões, quanto no destacado protagonismo da presidente da Associação e da burocrata “a nível de rua” e, obviamente, no processo de instituição da política pública.

## AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (Capes) pelo apoio à realização desta pesquisa. Código de Financiamento 001.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, K. D. R. de. *A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: implicações práticas e teóricas*. 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014.
- ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE; PUC-SP, 2001. p. 44-55.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Ed. rev. e atual. Lisboa: Edições 70, 2010.
- 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), 2009.
- CECANE; UFOP. Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição Escola; Universidade Federal de Ouro Preto. *Formações 2009 Cecane/Ufop*. Disponível em: <http://cecaneufop.blogspot.com.br/2009/>. Acesso em: 13 dez. 2017.
- COSTA, B. A. L.; AMORIM JUNIOR, P. C. G.; SILVA, M. G. 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](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032015000100109&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 29 mar. 2017.
- ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, New York, v. 94, n. 4, p. 601-616, Winter 1979.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 47, n. 2, p. 61-80, 2007.
- FREITAS, A. F. 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, 2017.
- FREITAS, A. F. de; FREITAS, A. F. 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.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Apresentação. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2015. p. 13-18.
- LIMA, L. L.; D’ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 4 dez. 2017.
- LIPSKY, M. *Street level bureaucrats*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOTTA, G. S. *Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família*. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2010.

- LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. 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.
- MALUF, R. S. J. *Ações públicas locais de abastecimento alimentar*. São Paulo, SP: Polis Papers, 1999.
- MALUF, R. S. J. Compras para a alimentação escolar e a promoção da agricultura familiar. *Carta Maior*, São Paulo, p. 1-3, 24 set. 2009.
- MALUF, R. S. J. Prefácio. In: GRISA, Cátia; SCHNEIDER, Sergio (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora; 2015. p. 9-12.
- MELO, M. C. G. 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, 2016.
- RODRIGUEZ, C. J. S.; BRICALLI, L. C. L.; FERREIRA, R. de S. *Conselho é bom: por isso a gente participa*. Vitória, ES: Seag, [2009]. 27 p. Cartilha técnica.
- SCHNEIDER, S. Evolução e características da Agricultura Familiar no Brasil. *Revista da Alasru Nueva Epoca*, v. 1, p. 21-52, 2014.
- SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. 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, S.; SCHUBERT, M.; ESCHER, F. Regimes agroalimentares e o lugar da agricultura familiar – uma apresentação ao debate. *Revista Mundi Meio Ambiente e Agrárias*, v. 1, p. 1-20, 2016.
- SEAD. 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 maio 2017.
- SECCHI, L. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos concretos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. 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](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresaaula_22.pdf). Acesso em: 22 nov. 2017.
- SILVA, M. K.; SCHMITT, C. J. *Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 36., 2012, Águas de Lindoia. *Anais [...]*. Águas de Lindoia, SP: Anpocs, 2012.
- TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora; 2015. p. 181-200.
- TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. 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.