

A INSERÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCADO INSTITUCIONAL: ENTRE O DIREITO E O ACESSO AO RECURSO DA POLÍTICA PÚBLICA

Danielle Wagner¹

Ivaldo Geblen²

Resumo: Por meio deste trabalho objetiva-se discutir os meandros existentes no usufruto do direito ao recurso de política pública por parte dos agricultores familiares. A discussão é feita a partir de revisão de literatura sobre políticas públicas para o rural, enfocando as possibilidades de acesso dos agricultores familiares ao recurso disponibilizado através do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). À luz de trabalhos de Dahrendorf (1992) e Sen (2000; 2001), partimos do pressuposto de que o usufruto de direitos conquistados não está dissociado das condições de acesso aos mesmos e da agência dos indivíduos. Os estudos sobre a venda de produtos da Agricultura Familiar para o PNAE mostram que o acesso ao mercado institucional é dificultado pela burocracia e pela operacionalização do programa em nível local. Apesar da ampliação de prerrogativas, os mecanismos de acesso ao PNAE formam uma nova estrutura de poder que condiciona o exercício de direitos às diversas normas que devem ser cumpridas. Nesse contexto, o desfrute dos direitos básicos está relacionado aos provimentos dos quais dispõem os indivíduos, uma vez que o provimento representa a pré-condição para se acessar as oportunidades.

Palavras-Chave: Alimentação Escolar; Desenvolvimento Rural; Cidadania.

Abstract: This paper is focused in the discussion of the intricacies existing in the right of access to public policy resource by family farmers. The discussion is based on reviewing rural public policies literature, viewing family farmers' access possibilities to the resource available in Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Based on papers made by Dahrendorf and Sen, we assume that the usufruct of acquired rights is not dissociated from the access conditions to them and the individuals' agency. Studies about the commercialization of family farmers products to PNAE show that the access to institutional market is hampered by bureaucracy and the program's operationalization in local level. Despite the prerogatives' increases, the access mechanisms to PNAE create a new power structure that directs right's access to several rules that must be fulfilled. In this context, basic rights access is related to provisions available to individuals, because the provision represents precondition to opportunities access.

Keywords: School Feeding; Rural Development; Citizenship.

Introdução

Na constituição do mundo moderno, o Estado teve papel fundamental na construção de estruturas de prerrogativas que orientaram as ações de Desenvolvimento, corroborando para que uns tivessem privilégios em detrimento de outros (DAHRENDORF, 1992; SEN, 2001). No Brasil não foi diferente. A diferenciação social que constituiu o quadro de desigualdades no rural brasileiro, expressada na existência de grupos marginalizados no processo de industrialização do país e

¹ Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Doutoranda em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). E-mail: danicawagner@yahoo.com.br.

² Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS/PPGS). Doutor em Sociologia. E-mail: Ivaldo@ufrgs.br.

modernização da agricultura entre as décadas de 1950 e 1980 (NEVES, 1997), é fruto da estrutura de prerrogativas geridas pela intervenção estatal.

Na década de 1990, a democratização do acesso aos recursos de políticas públicas foi fortalecida no cenário brasileiro enquanto demanda dos porta-vozes de diversos segmentos sociais por supor a equidade social, de modo a favorecer o exercício da cidadania e, conseqüentemente, a inclusão social. Desta forma, nos últimos 20 anos, as políticas públicas para o rural estão sendo formuladas e executadas de modo a privilegiar as categorias sociais menos favorecidas nas décadas anteriores (MIELITZ NETO; MASSUQUETI, 2012).

No cenário de mudanças nas ações de intervenção estatal com vistas ao Desenvolvimento Rural, o Artigo 14 da Lei nº 11.947/2009 é expressão recente do reconhecimento da importância da Agricultura Familiar na dinâmica socioeconômica brasileira³. Após a promulgação da referida Lei, municípios e estados são obrigados a investirem, no mínimo, 30% do valor do recurso enviado aos mesmos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) em compras de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar (BRASIL, 2009).

No entanto, apesar dos avanços em termos de prerrogativas reconhecidas legalmente, ainda são muitas as críticas sobre a inadequação dessa política no processo de Desenvolvimento e na ampliação das chances de vida das famílias agricultoras. Considerando a importância de se avançar nos estudos sobre a compreensão da construção de práticas sociais decorrentes do processo de intervenção estatal no rural, este trabalho objetiva discutir os meandros existentes no exercício da cidadania por parte dos agricultores familiares no que diz respeito ao usufruto do direito ao recurso da política pública.

O texto está estruturado em quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, intitulada “Prerrogativas, Provimentos e Políticas Públicas: a promoção da cidadania em questão”, fazemos breve discussão teórica sobre os conceitos de prerrogativas, provimentos e chances de vida defendidos por Dahrendorf (1992) e Sen (2001). Em seguida, na seção intitulada “Programas e Políticas Públicas para o Rural: da modernização da agricultura à inclusão social da Agricultura Familiar – quais mudanças?”, contextualizamos as mudanças que ocorreram a partir dos anos 50 nas estruturas de prerrogativas no contexto brasileiro de políticas públicas para o rural, enfocando o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Na terceira seção, intitulada “Agricultura familiar e políticas públicas: qual o caminho para usufruto das prerrogativas de cidadania?”, discutimos as possibilidades deste programa em contribuir para que os agricultores familiares exerçam sua condição de cidadãos. Por fim, finalizamos o texto apresentando as Considerações finais.

1 Prerrogativas, Provimentos e Políticas Públicas: a promoção da cidadania em questão

Com o advento da modernidade, o avanço tecnológico e as modificações na divisão do trabalho favoreceram o reconhecimento social e a participação política de categorias sociais emergentes na sociedade industrial (DAHRENDORF, 1992). Em vista desse contexto, Dahrendorf (1992) e Santos (1995) consideram que cidadania e a condição de cidadão são temas associados ao mundo moderno.

Na leitura de Dahrendorf (1992, p. 29) “a cidadania é um conjunto de prerrogativas” que possibilita aos indivíduos a garantia legal de privilégios, e seu exercício depende das opções de escolhas daqueles reconhecidos como cidadãos. Em consonância com a avaliação de Dahrendorf (1992), Santos (1995) destaca que as contradições derivadas dos antagonismos entre privilégios e privações corroboraram para que os menos privilegiados comessem a se manifestar e a reivindicar novas posições sociais, bem como a distribuição igualitária de oportunidades, resultando na emergência das reivindicações por cidadania.

³ Os dados do Censo Agropecuário de 2006, publicados em 2009, mostram a existência de quase 4,5 milhões de estabelecimentos agrícolas reconhecidos como familiares. De acordo com os resultados apresentados pelo IBGE (2009), a Agricultura Familiar é responsável por boa parte da produção nacional de muitos produtos vegetais e animais que fazem parte da dieta alimentar do brasileiro, dentre eles a mandioca (87%), o feijão (70%), o leite (58%), o milho (46%), o café (38%), o arroz (34%), o trigo (21%), 59% do plantel de suínos, 50% do plantel de aves e 30% dos bovinos (IBGE, 2009).

Dahrendorf (1992, p. 11) considera que “prosperidade e cidadania têm, cada qual, seu lugar numa constituição que busca as melhores chances de vida para todos”. Para o autor, chance de vida é “um produto entre prerrogativas e provimentos” (DAHRENDORF, 1992, p. 32), estando relacionado a dois elementos qualitativamente diferentes: ‘opções’ e ‘ligaduras’. O autor explica que as “opções são as escolhas que as pessoas têm que fazer; ligaduras são as coordenadas que dão às escolhas um sentido” (DAHRENDORF, 1992, p. 33). Analisando o trabalho de Dahrendorf (1992), Méndez (2001) interpreta ‘opções’ como as possibilidades de escolhas das quais dispõem as pessoas e se desdobram em estratégias de ação socialmente abertas. As ligaduras, por sua vez, são os laços que integram os indivíduos aos seus grupos sociais, coordenando as possibilidades de escolha por determinar o sentido da integração.

Desse modo, a cidadania vincula-se às prerrogativas e se materializa através dos provimentos. A prerrogativa é uma ‘mercadoria’ à qual se pode ter acesso através de canais legais, representando o privilégio disponível a um segmento social legitimado por normas sociais ou por meio de um Marco Legal, sendo, portanto, um direito (DAHRENDORF, 1992)⁴. Os provimentos representam as pré-condições para que as prerrogativas sejam acessadas (DAHRENDORF, 1992). Nesse sentido, as políticas públicas são meios através dos quais, ao menos retoricamente, as prerrogativas são constituídas legalmente e os provimentos são viabilizados.

Na análise feita por Dahrendorf (1992), os privilégios obtidos através de prerrogativas quando associados a provimentos disponíveis são mecanismos de superação da privação. A conexão entre prerrogativas e provimentos assemelha-se ao que Sen (2000) chamou de liberdades substantivas. Para esse autor, as liberdades substantivas referem-se às condições necessárias para os indivíduos evitarem privações. Nesse sentido, os provimentos, enquanto pré-condições para acessar as prerrogativas, precisam ser discutidos no âmbito das oportunidades sociais, termo descrito por Sen (2000, p. 56) como “as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor”.

Na perspectiva de Sen (2000), a criação de oportunidades sociais está diretamente ligada à melhoria das condições de vida, estando atreladas ao conjunto de prerrogativas ao qual o indivíduo tem acesso. As falhas em algumas das prerrogativas repercutem na redução das oportunidades. Então, cabe aos agentes do Estado regulamentar juridicamente as prerrogativas para assegurar a distribuição de oportunidades. Desta forma, de acordo com Dahrendorf (1992),

Os direitos de cidadania têm seu lugar nesse contexto. Outros meios de acesso não são tão consistentes, ainda que se tornem positivamente firmes, desde que estejam dados. O acesso ao mercado cai nesta categoria. Ele pode ser tudo, menos uma decorrência óbvia. A China não é “um mercado de um bilhão de pessoas” (como, às vezes, se afirma vagamente) porque, para a absoluta maioria dos chineses, o mundo do intercâmbio econômico ou mesmo do consumo de bens mais que elementares é praticamente inacessível. (DAHRENDORF, 1992, p. 27).

No entanto, apesar do direito constitucionalmente assegurado, a forma administrativa das políticas públicas nem sempre viabilizam seu acesso pelo público ao qual elas são direcionadas devido ao seu caráter burocrático, normativo e universalista. Apesar da influência do Estado na gestão dos privilégios e das privações, Dahrendorf (1992) e Sen (2000) discutem que o aparelho burocrático estatal não é o único regulador das estruturas de prerrogativas. Os autores abordam a importância da ação dos indivíduos frente ao quadro de oportunidades do qual disponham e consideram que o exercício da cidadania é condicionante de mudanças das estruturas de prerrogativas e, por isso, meio de superação da privação.

⁴ Desta forma, os direitos básicos são compreendidos como prerrogativas, uma vez que “incluem direitos constitucionalmente garantidos associados à participação como membro de uma sociedade” (DAHRENDORF, 1992, p. 27).

Ao tratar da necessidade da ampliação igualitária das chances de vida para a redução das desigualdades sociais, Dahrendorf enfatiza sua preocupação com a liberdade individual. Assim como esse autor, Sen (2000) ressalta que, para que o direito garantido legalmente seja exercido, é preciso ampliar as capacidades das pessoas para que possam ter a liberdade de realizar, escolher e buscar oportunidades, exercendo sua condição de agente.

Apesar de primarem pela liberdade de escolha, dando poder de ação aos indivíduos, Dahrendorf (1992) e Sen (2000) ressaltam o papel das estruturas sociais – e do Estado – para assegurar as oportunidades. Deste modo, a atuação dos indivíduos na sociedade ocorre por meio de processos contínuos de negociação, adaptação, decodificação e transformação de significados que envolvem a interação entre múltiplos atores que passam a ser vistos como agentes do desenvolvimento, e não mais como meros receptores da ação de agentes externos (SEN, 2000). Grosso modo, para o autor, nas sociedades modernas, a cidadania é objetivada quando os indivíduos exercem sua condição de agente. Nesse mesmo sentido, ao associar chances de vida ao pressuposto da liberdade, Dahrendorf elege a relação entre indivíduos e estrutura como questão norteadora da ampliação das oportunidades e opções de escolha⁵.

Para exercer a cidadania, os atores sociais podem se organizar de diversas formas, através de estruturas coletivas e estratégias individuais que podem articular-se, ou não, de acordo com o tipo de oportunidades que priorizam e os mecanismos através dos quais podem ser acessadas. É nesse sentido que o ator deixa de ser o indivíduo para ser o grupo, a organização, a entidade que, juntamente com outros atores, pode propor e conquistar demandas a partir de esforços coletivos.

2 Programas e Políticas Públicas para o Rural: da modernização da agricultura à inclusão social da Agricultura Familiar – quais mudanças?

No cenário de expansão do capitalismo e da modernização dos países do terceiro mundo durante o século XX, os ideais do paradigma desenvolvimentista nortearam as ações do Estado brasileiro. No Brasil republicano, pré-década de 60, a política econômica era voltada para as taxas de câmbio devido ao foco na exportação e importação de produtos (MIELITZ NETO, 2011). Para os governantes, era preciso seguir o movimento de industrialização que começava a chegar aos países ‘subdesenvolvidos’ e, nesse cenário, o rural passou a ser considerado como limitante ao processo de industrialização por seu modelo arcaico de produção agrícola (MIELITZ NETO, 2011).

Após a Segunda Guerra Mundial, a busca pelo avanço tecnológico e o potencial uso de insumos químicos na atividade agrícola resultaram em políticas intervencionistas pautadas em uma lógica econômica, modernizante e produtivista que objetivava o avanço do capitalismo no rural brasileiro. No Brasil, durante as décadas de 1960 e 1970, as ações estatais visavam o crescimento econômico do país e estavam focadas na industrialização e na modernização da atividade agrícola, fortalecendo a interdependência entre agricultura e indústria (MIELITZ NETO; MASSUQUETTI, 1999; MIELITZ NETO, 2011).

Tal opção política resultou em intervenções seletivas de fomento ao crescimento da produção e da produtividade. A política agrícola do país atendia aos agricultores mais capitalizados e aos latifundiários, categorias que poderiam ‘alavancar’ o setor produtivo brasileiro (NEVES, 1997; MIELITZ NETO; MASSUQUETTI, 1999). No entanto, tal como mostram os estudos de Neves (1997), Kageyama e Graziano da Silva (1985), Delgado (2010) e Grisa (2012), a modernização da agricultura brasileira embasada em políticas agrícolas seletivas trouxe sérias implicações sociais, como o aumento da concentração de terra, exclusão das famílias menos tecnificadas do acesso a recursos de políticas públicas, excedente de mão de obra e aumento do êxodo rural, resultando em disparidades regionais em relação às mudanças da base técnica de produção. Enquanto uns usufruíam dos privilégios

⁵ Por isso, Méndez (2001) considera que o conceito de chances de vida é analítico por tratar da análise da ação dos indivíduos frente às possibilidades socialmente estruturadas.

proporcionados através das políticas agrícolas, outros sofriam privações decorrentes da seletividade das ações estatais.

Em vista de tais implicações e da existência de distintas formas familiares de produção agrícola, constituídas à margem desse processo nos anos 80, se discutiu o I Plano Nacional da Reforma Agrária (PRNA), como fruto das reivindicações feitas pelos movimentos sociais do campo contra a concentração fundiária e em prol da redistribuição da terra (MIELITZ NETO, 2011; GRISA, 2012).

No entanto, as políticas executadas pelo Estado a partir da década de 1980 não alteraram as condições estruturais que reproduziam a situação de pobreza em que viviam muitas famílias no rural (MIELITZ NETO; MASSUQUETTI, 1999; DELGADO, 2010; GRISA, 2012). Seguindo o debate iniciado em meados dessa década, nos anos 90 os representantes dos movimentos sociais do campo continuaram a reivindicar que o Estado direcionasse suas políticas para a efetivação do projeto de democratização do processo de modernização agrícola. Sob a égide da participação política, esses movimentos contribuíram na conformação de um quadro político favorável ao reconhecimento social, político e acadêmico da Agricultura Familiar em seus diversos desdobramentos (assentados, quilombolas, agricultores familiares dentre outros). Desde então, diversos programas e políticas têm sido direcionados a atender a esse público específico, uma vez que as cobranças construídas por portavozes dos movimentos sociais em torno da política nacional de reforma agrária foram reconfiguradas em 1996 (GRISA, 2012), tendo como fatos marcantes a implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996 e a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 1999.

Nesse cenário, algumas reivindicações têm se dado no marco por reforma agrária, incluindo o debate por mudanças estruturais mais radicais, como a distribuição de terras⁶. Outras, porém, ocorreram no âmbito da discussão sobre o combate à pobreza e a geração de renda, focando nas condições para viabilizar a produção e a comercialização de produtos agrícolas, tais como crédito agrícola, assistência técnica, seguros agrícolas e abertura de mercados.

Na última década, para além da inclusão social e geração de renda, as políticas públicas específicas para a Agricultura Familiar têm ocorrido no marco do Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Nutricional e da produção sustentável de alimentos, ambas interconectadas (GRISA, 2012). Com foco na redução das desigualdades sociais e regionais, no aumento da participação social na gestão do território e no fortalecimento da cidadania, o Governo Federal lançou em 2003 o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), o Programa Fome Zero e, associados a este último, os Programas Bolsa Família e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) (BELIK, 2012).

Através do PAA o Estado começou a comprar produtos da Agricultura Familiar com dispensa de licitação e, a partir dele, os gestores públicos puderam comprar gêneros alimentícios da Agricultura Familiar para a formação de estoques públicos, doação de cestas básicas e doação para instituições de ensino públicas e filantrópicas. Em 2009, por meio da promulgação da Lei nº 11.947, a compra passou a ocorrer de forma direta. Logo, ampliaram-se as possibilidades de inserção desse público nos mercados institucionais em decorrência do aumento de recursos financeiros disponibilizados para essa aquisição.

Na subseção a seguir, focando no mercado institucional viabilizado através do PNAE, discutimos as possibilidades de ampliação das prerrogativas de cidadania dos agricultores familiares em relação ao direito e ao acesso ao recurso da política pública.

⁶ Seus resultados são materializados na criação de projetos de assentamentos e de programas específicos para as famílias assentadas, como o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), crédito habitação, Programa Luz Para Todos.

2.1 O Programa Nacional de Alimentação escolar e a Lei nº 11.947/09: novas prerrogativas de cidadania para a agricultura familiar?

O PNAE foi criado em 1955, com o intuito de garantir a transferência de recursos financeiros do governo federal para estados e municípios viabilizarem a oferta de alimentação escolar aos alunos da rede de educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas (BRASIL, 2013?).

Até meados da década de 1990, a compra dos gêneros alimentícios comprados para a alimentação escolar era centralizada pelo Governo Federal⁷ e pautada em produtos industrializados e muito processados, tais como leite em pó, achocolatados, biscoitos e carne enlatada (TURPIN, 2008).

Em vista dos questionamentos do Conselho Nacional de Saúde sobre a qualidade nutricional da alimentação fornecida nas escolas, em 1994 a compra dos produtos utilizados na alimentação escolar passou a ser descentralizada (TURPIN, 2008). Em 1998, a descentralização foi consolidada por meio da criação do FNDE, autarquia vinculada ao Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 2001, o Governo Federal determinou que, no mínimo, 70% das verbas repassadas pelo FNDE aos estados e municípios fossem aplicadas na compra de produtos básicos, condizentes com os hábitos e produção agrícola local (BRASIL, 2013?). Apesar da intenção de fomentar a aquisição dos gêneros alimentícios locais, a compra dos mesmos continuou a ser norteadada pela Lei de Licitações. Na prática, modificou-se a instância da compra, mas não a forma.

Em 2003, a criação do PAA permitiu que os gestores públicos municipais comprassem produtos da Agricultura Familiar e os distribuíssem para as escolas públicas e filantrópicas. De acordo com o estudo de Turpin (2008), essa nova prática também contribuiu para a valorização de hábitos alimentares regionais, valorização social e política da Agricultura Familiar e de educação alimentar.

Em sequência ao conjunto de debates sobre Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) e sobre ações de combate à pobreza, em 2009 foi promulgada a Lei Federal nº 11.947. A nova lei estabeleceu modificações significativas na proposição e execução do PNAE e constituiu-se como possível instrumento de desenvolvimento local por incentivar a produção sustentável e comercialização de alimentos (BRASIL, 2009; BELIK, 2012). Dispensando a compra por licitação, a Lei nº 11.947/09 determina que, na viabilização da alimentação escolar, municípios e estados apliquem, no mínimo, 30% do recurso financeiro repassado pelo FNDE na compra de gêneros alimentícios da Agricultura Familiar, dando-se prioridade aos assentados da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (BRASIL, 2009).

Essa prerrogativa constituiu o direito dos agricultores familiares em fazer parte do mercado institucional, ampliando as oportunidades de comercialização da produção agrícola, exceto quando houver a impossibilidade de emissão do documento fiscal por parte dos fornecedores, a inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios e condições higiênico-sanitárias inadequadas (BRASIL, 2009). O disposto no Artigo 14 é reforçado pela exigência de que o cardápio deve contemplar a oferta de, no mínimo, três porções de frutas e hortaliças por semana, privilegiar a aquisição de produtos agrícolas produzidos localmente e, de preferência, orgânicos e agroecológicos. Essas exigências favorecem a qualidade da alimentação escolar e a dinâmica econômica local.

No entanto, sua execução tem gerado diversos desafios a serem superados tanto pelos gestores públicos como pelos agricultores familiares. Dispondo de normas e diretrizes, a Resolução CD/FNDE nº 26 de 2013 regulamenta o Artigo 14 da Lei nº 11.947/09, estabelecendo os aspectos burocráticos que devem ser considerados no processo de compra e venda de produtos alimentícios da Agricultura Familiar para a alimentação escolar. Os produtos são comprados com dispensa de licitação, no entanto, o processo operacional de compra e venda de produtos da agricultura para a alimentação escolar envolve diversas etapas, as quais ocorrem simultaneamente e em sequência.

Para que o agricultor familiar, individual ou coletivo, seja fornecedor do PNAE é preciso que o mesmo disponha da Declaração de Aptidão ao PRONAF - DAP, documento que comprova o

⁷ Os alimentos eram comprados vias licitação, estocados em Brasília e distribuídos para todas as escolas, em todo o território brasileiro (BRASIL, 2013?).

enquadramento normativo do público beneficiário (BRASIL, 2013). A apresentação de propostas por parte dos agricultores interessados deve ser feita através do Projeto de Venda, o qual pode ser elaborado individualmente, através de grupo formal ou grupo informal (BRASIL, 2013).

A execução da Lei supõe a interação entre os atores envolvidos (gestores públicos, representantes das organizações da agricultura familiar, agricultores familiares, técnicos de órgãos de assistência técnica dentre outros) para que seja discutido e acordado em conjunto o cardápio, o preço dos produtos, a qualidade, forma de apresentação e embalagem dos produtos a serem vendidos, cronograma de entrega, chamada pública, projeto de venda e mais outras etapas e instrumentos importantes no processo. A gestão do PNAE deve ser feita através do acompanhamento e fiscalização da sociedade, por meio do Conselho de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Secretaria Federal de Controle Interno (SFCI) e pelo Ministério Público (BRASIL, 2013).

No exercício 2014, o orçamento previsto do PNAE é de mais de R\$3,5 bilhões destinados a atender cerca de 43 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos (BRASIL, 2014²). Nos termos da Lei nº 11.947/09, no mínimo 30% desse valor (R\$1,05 bilhão) devia ser investido na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Na prática, isso significaria a inserção de, no mínimo, 52.500 mil unidades de produção familiar no mercado institucional da alimentação escolar, caso a legislação fosse cumprida em relação aos 30%.

De acordo com Saraiva et al. (2013), em 2010, ano em que a Lei nº 11.947/09 entrou em vigor, 47,4% dos municípios brasileiros que prestaram conta do recurso do FNDE, realizaram aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares para a alimentação escolar. A Coordenação Geral do Programa Nacional de Alimentação Escolar (CGPAE) avalia que, em 2011, 58,4% dos municípios brasileiros que prestaram contas do recurso recebido do FNDE para a alimentação escolar declararam ter comprado gêneros alimentícios da Agricultura Familiar. Em relação ao exercício 2012, o percentual foi de 67,2%.

A partir da análise dos pareceres conclusivos emitidos pelos CAE's dos municípios que prestaram contas do exercício 2010, Saraiva et al. (2013) observaram que a não aplicação dos 30% do recurso na compra de produtos da Agricultura Familiar deve-se, principalmente, à inviabilidade de fornecimento regular e constante por parte dos agricultores fornecedores (21,10% das justificativas) e a outros motivos (32,90%), dentre os quais: falta de interesse dos agricultores, demora da Prefeitura em elaborar a chamada pública e falta de oferta de produtos devido os agricultores já destinarem todos os gêneros para o PAA. Nos pareceres das regiões Sudeste (44,65%), Centro-Oeste (41,56%) e Sul (21,20%), os relatos foram mais recorrentes no item 'Outros', enquanto as regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores percentuais (33,04% e 29,33%, respectivamente) para o item 'Inviabilidade de fornecimento regular e constante de alimentos' (SARAIVA et al., 2013). Diante dos resultados encontrados em sua pesquisa, as autoras analisam que é preciso avançar na interlocução entre quem compra e quem vende os produtos, bem como no planejamento dos cardápios.

Os resultados preliminares apresentados por Saraiva et al. (2013) e pela equipe da CGPAE mostram que, ao longo dos anos, em todas as regiões brasileiras, houve aumento do percentual de municípios que estão comprando produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar. As mudanças no percentual de municípios indicam que, paulatinamente, os gestores públicos estão procurando cumprir a legislação em relação ao PNAE. Com a mudança na estrutura de prerrogativas, mudou-se, de certa forma, a estrutura de poder vigente (DAHRENDORF, 1992). Todavia, como essa política (mercados institucionais) é relativamente nova para as estruturas de Governo que estão relacionadas à sua implementação, tais como ministérios, secretarias estaduais e municipais, setores de compras, escolas, empresas de assistência técnica, dentre outros, bem como os agricultores familiares e suas representações, compreende-se que os atores envolvidos em sua operacionalização estão aprendendo a executá-la em nível local.

Apesar de incluir a Agricultura Familiar como público, a aquisição de produtos para alimentação escolar traz uma série de exigências burocráticas, cujo cumprimento depende da adequação dos interessados às normas que regulamentam a possibilidade de venda e o cumprimento de contrato. Para

que os agricultores sejam fornecedores devem atender a determinados quesitos pré-estabelecidos na Lei 11.947/09, tais como dispor de DAP, certificação da inspeção sanitária (para os casos de fornecimento de produtos processados), documento fiscal, regularidade e escala de produção. Em vista disto, a execução deste programa requer a mobilização de outras ações de intervenção, como regularização fundiária, assistência técnica, infraestrutura, educação alimentar, emissão de DAP dentre outras. Essa característica sofisticada sua operacionalização e demonstra que é necessário um conjunto de prerrogativas e de provimentos para a efetivação do acesso ao mercado da alimentação escolar. Além da burocracia, o processo de compra e venda dos produtos da Agricultura Familiar no âmbito de mercados institucionais é complexo por envolver diversos tipos de ações relacionadas à potencialização da produção, processamento, distribuição e consumo de alimentos no município.

Os trabalhos que abordam a aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar mostram que essa prática tem dinamizado a sociedade local. Como aspectos positivos, vale destacar a inserção dos agricultores em novos mercados, valorização da produção de alimentos, reconstrução de cadeias alimentares curtas, contribuições com a segurança alimentar dos agricultores fornecedores e do alunado atendido (TURPIN, 2008; TRICHES; SCHNEIDER, 2010a, 2010b; TRICHES; SCHNEIDER, 2012).

Por outro lado, esses estudos também apontam que as principais dificuldades na execução da política são a falta de compreensão da legislação e dos aspectos burocráticos de sua operacionalização; falta de organização dos agricultores para cumprirem as exigências legais e o contrato e a falta de vontade política (TRICHES; SCHNEIDER, 2010a; TRICHES; SCHNEIDER, 2012; SARAIVA et al., 2013)⁸.

Segundo apontam Turpin (2008) e Triches e Schneider (2010; 2012), apesar dos aspectos positivos na execução da lei, é preciso, por um lado, maior investimento estatal na viabilização da aquisição dos produtos, como infraestrutura e logística, e, por outro, é preciso organização da produção dos agricultores para seguir o contrato de entrega.

3 Agricultura familiar e políticas públicas: qual o caminho para usufruto das prerrogativas de cidadania?

Contrapondo o modelo convencional de compras de gêneros alimentícios para a alimentação escolar, a criação da Lei nº 11.947/09 pode ser considerada instrumento diferencial no processo de intervenção estatal no rural, fortalecendo a inclusão de questões ainda marginais no debate sobre Desenvolvimento, como segurança alimentar e nutricional, valorização da produção agrícola local, participação, descentralização e desenvolvimento sustentável. Além de fortalecer no ambiente escolar a garantia do direito humano à alimentação adequada e saudável, privilegia a inserção mercantil e social da Agricultura Familiar.

A partir de Dahrendorf (1992), é possível analisar que o direito de acesso dos agricultores familiares ao mercado institucional se constitui em prerrogativa obtida com a nova lei. Uma vez que esse direito é legalizado e legitimado, supostamente ampliam-se as chances de vida dos agricultores contemplados devido à possibilidade de geração de renda propiciada pela inserção dos mesmos ao novo mercado e pelo reconhecimento social dessa categoria como produtora de alimento. Esta é, pois, uma forma de democratizar o acesso a recursos de políticas públicas, uma vez que as opções são disponibilizadas pelo gestor público através da demanda da compra. No entanto, o usufruto das opções depende das condições estruturais para o entendimento da demanda, e isso inclui a capacidade de mobilização, negociação e de apropriação dos procedimentos burocráticos.

Vale ponderar que, se por um lado essa política pública diferencia a Agricultura Familiar de outras categorias não contempladas por essas prerrogativas, atribuindo-lhe o privilégio da venda, por

⁸ Como exemplo, vale citar o estudo realizado por Triches e Schneider (2012) nos municípios de Rolante e Dois Irmãos, ambos situados no estado do Rio Grande do Sul. Os autores observaram que três fatores influenciam diretamente no processo de aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar: a burocracia dos trâmites, a organização dos agricultores e a formalização das agroindústrias.

outro não diferencia as diversas formas familiares de produção agrícola no acesso a esse mercado⁹. Por sua concepção universalista, pode ser que boa parte dos agricultores enquadrados como familiares perante a Lei não usufruam o direito de vender para os gestores públicos por não se adequarem ao padrão exigido na operacionalização da compra. As possíveis desconjunções no processo estão na interface entre organização produtiva e social local e a organização social e produtiva requerida na implementação da política pública. Elas expressam as imbricações entre as lógicas que orientam o modo de organização local e a lógica modernizante inerente à racionalidade burocrática que aparenta reger a inserção dos agricultores nos mercados institucionais.

Nesse contexto, se por um lado a redução da desigualdade social poderia ocorrer porque as prerrogativas são ampliadas, por outro os mecanismos de acesso formam uma nova estrutura de poder que condiciona o exercício dos direitos às diversas normas que devem ser cumpridas. É nesse sentido que “as prerrogativas traçam fronteiras e constituem barreiras. Isto quer dizer que, em princípio, não há nada de gradual sobre elas; meio ingresso quer dizer ingresso nenhum.” (DAHRENDORF, 1992, p. 27).

Os dados apresentados por Saraiva et al. (2012) mostram que a regulamentação da Lei, tal como é posta, parece exigir um dado perfil de agricultores fornecedores, principalmente no que diz respeito à oferta de produtos e regularidade de entrega. Na situação do PAA, programa que assim como o PNAE prioriza a compra de gêneros alimentícios de segmentos específicos da agricultura familiar e/ou os mais empobrecidos, os estudos de Delgado, Conceição e Oliveira (2005) e de Grisa (2012) apontam que os gestores públicos têm encontrado dificuldades para incorporar o público prioritário (assentados, indígenas e quilombolas).

Esses resultados apontam para a característica ambígua e contraditória da prerrogativa: de um lado incentiva a profissionalização dos agricultores no sentido de organização das atividades produtivas e o cooperativismo, por outro, em decorrência das exigências burocráticas e de padrão de produção (escala, regularidade e uniformidade), pode ser excludente ao reproduzir a lógica de políticas modernizantes que, historicamente, não foram usufruídas por agricultores pouco capitalizados ou menos organizados. Se isso ocorre, a aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar pode refletir processos similares aos desencadeados pela modernização da agricultura por tender a padronizar o comportamento dos agricultores.

Os desafios existentes demonstram que o processo de implementação da referida lei ainda está em curso. Os estudos citados apontam incipiente diálogo entre atores envolvidos no processo, o que pode comprometer os pressupostos estabelecidos na construção da política. No entanto, também apontam para mudanças paulatinas na organização social e produtiva dos agricultores em âmbito local e regional, tais como a emergência de cooperativas, associações e agrupamentos informais, mudanças nas atividades produtivas e na comercialização dos produtos. Dessa forma, a participação dos agricultores familiares nos mercados institucionais não pode ser considerada apenas no contexto da geração de renda, uma vez que a aquisição de produtos não está relacionada apenas ao mercado. O reconhecimento social dos agricultores familiares como produtores de alimentos e a apropriação do direito é processual.

Com a aprovação da Lei nº 11.947/09, os agricultores familiares ocuparam nova posição na luta por maiores chances de vida e ao usufruto da condição de cidadão. Para Dahrendorf (1992, p. 47), a cidadania é “um papel social real” que se estrutura em um conjunto de direitos e obrigações. Seguindo essa perspectiva, a cidadania resulta da inclusão do indivíduo na sociedade a qual pertence. Por sua vez, essa inclusão ocorre através da interseção entre participação política, do reconhecimento social e do acesso aos recursos de políticas públicas (DAHRENDORF, 1992; SEN, 2000). Desta forma, o exercício da cidadania incide na valorização de um determinado modo de vida e no sentimento de pertencimento à sociedade.

⁹ Tal como observou Turpin (2009) e Triches e Schneider (2012), o acesso dos agricultores ao mercado institucional é dificultado pela burocracia.

No entanto, apesar das prerrogativas dispostas na referida lei transpassarem barreiras historicamente constituídas, como a Lei de Licitações, é preciso analisar se novas barreiras de privilégios foram construídas com a nova lei e se as privações decorrentes das antigas estruturas de prerrogativas foram superadas.

Considera-se que os programas públicos de aquisição de alimentos favorecem não somente a inclusão da Agricultura Familiar em mercados institucionais, mas também têm corroborado para a democratização da distribuição de recursos públicos. Conforme demonstram os estudos de Turpin (2009), Grisa (2012) e Triches e Schneider (2010a; 2010b; 2012), as mudanças nas estruturas de prerrogativas que orientavam o processo de compras públicas têm ocasionado transformações nas formas de produção e consumo de alimentos, mostrando-se como alternativa de mercado para os agricultores familiares e de opção de alimentos para os consumidores.

Na situação do PNAE, o usufruto do direito ao recurso da política pública perpassa pelo reconhecimento social e político do público beneficiado, pela mobilização dos agricultores, pelo conhecimento do processo de compra, pelo diálogo entre os atores envolvidos e pela vontade política do gestor público. Em vista dos limites e dos desafios apontados nos estudos sobre a inserção de produtos da Agricultura Familiar nos mercados institucionais, é preciso problematizar o comprometimento dos gestores públicos como condição *sine qua non* para o cumprimento da legislação, pois essa decisão é mais que uma decisão política de valorização da Agricultura Familiar. Essa decisão expressa o reconhecimento da necessidade de melhorar a alimentação escolar e a importância de se discutir a produção sustentável de alimentos (para garantir o abastecimento do município) e a organização produtiva como instrumentos de cidadania.

O cumprimento da Lei permite verificar as características da produção agrícola nos municípios e seu potencial, podendo apontar limites e os desafios a serem superados. Por outro lado, as características locais contribuem para que seja rediscutida a regulamentação normativa do acesso ao direito. No caso do PNAE, a operacionalização da política pública requer investimento dos gestores públicos e dos agricultores familiares na compreensão e discussão dos vários temas inerentes à sua efetivação, como organização social, organização da produção, implantação de agroindústrias, legislação sanitária e legislação ambiental. Os estudos apresentados apontam que é necessário ainda avançar na compreensão da legislação que regulamenta o processo de inserção dos produtos da Agricultura Familiar na alimentação escolar em nível local

Considerações finais

A dificuldade em discutir cidadania no âmbito das políticas públicas está em definir a contendo o que seria ser cidadão e como exercitar tal condição em sociedades nas quais parece haver descompasso entre ter direito e acessar o direito que se tem. A aquisição estatal de produtos da Agricultura Familiar foi uma importante conquista dessa categoria no acesso aos recursos de políticas públicas. Além de inovadora, no sentido de criar uma nova estrutura de prerrogativas no processo de compras estatais, fortaleceu o papel dos agricultores familiares no abastecimento alimentar da sociedade brasileira. No entanto, os estudos sobre a aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares para alimentação escolar mostram que, apesar do PNAE possibilitar o acesso destes ao mercado institucional, o processo é dificultado pela burocracia.

Se, por um lado, a aparente redução da desigualdade social ocorre porque as prerrogativas são ampliadas, por outro, os mecanismos de acesso formam uma nova estrutura de poder que condiciona o exercício dos direitos às diversas normas que devem ser cumpridas. Deste modo, a cidadania representa além de um conjunto de prerrogativas, uma vez que a condição de cidadão está relacionada a fatores políticos, sociais e também econômicos.

Não é apenas a inexistência de prerrogativas que limita o acesso igual a oportunidades. O desfrute dos direitos básicos está relacionado aos provimentos dos quais dispõem os indivíduos, uma vez que o provimento representa a pré-condição para se acessar as oportunidades, o que aponta para a necessidade de se problematizar a efetividade das políticas em nível local.

Referências

BELIK, W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, v. 19, n. 2, p. 94-110, 2012.

BRASIL. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Apresentação**. 2014?. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 10 mai. 2014.

BRASIL. **Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009**. 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 de jun. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm>. Acesso em: 10 fev. 2013.

BRASIL. **Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013**. 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <<http://www.fn-de.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>>. Acesso em: 27 junh. 2013.

DAHRENDORF, R. **O Conflito Social Moderno**: Um ensaio sobre a política da liberdade. São Paulo: Zahar. Universidade de São Paulo, 1992.

DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R; OLIVEIRA, J. J. **Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)**. Texto para a discussão nº. 1145, Brasília (DF): IPEA, 2005.

DELGADO, N. G. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Brasil rural em debate**: coletânea de artigos. Brasília (DF): CONDRAF/NEAD, 2010, p. 28-78.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Agropecuário 2006, Agricultura Familiar, primeiros resultados**: Brasil, grandes regiões e estado de Federação. 2009. Rio de Janeiro, IBGE: 2009. 265p. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/51/agro_2006.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2013.

GRISA, C. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: produção e institucionalização das idéias. 2012. 280f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Agricultura). Programa de Pós Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 2012.

KAGEYAMA, A.; GRAZIANO DA SILVA, J. Os resultados da modernização agrícola dos anos 70. **Estudos econômicos**, v. 13, n. 3, p. 537-559, 1983.

MÉNDEZ, M. T. Oportunidades de vida: el significado de las ligaduras en el liberalismo de Ralf Dahrendorf. **Revista Interdisciplinar de Filosofia**. Málaga, Espanha, v. 6, p. 161-180, 2001.

MIELITZ NETTO, C. G. A. A política agrícola brasileira, sua adequação e sua funcionalidade nos vários momentos do desenvolvimento nacional. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (Org.). **Análise comparada de políticas agrícolas**: uma agenda em transformação. 1ªed. Rio de Janeiro: CIRAD/Mauad X, v. 1, p. 221-251, 2011.

_____; MASSUQUETTI, A. O novo padrão de financiamento da agricultura brasileira. **Estudos do CEPE (UNISC)**, Santa Cruz do Sul, v. 9/10, p. 109-125, 1999.

NEVES, D. P. **Os Fornecedores de Cana e o Estado Intervencionista**: estudo do processo de constituição social dos fornecedores de cana, no contexto de intervenção do Estado e da consolidação da interdependência entre agricultura e indústria, na região açucareira de Campos (RJ). Niterói: Ed. UFF, 1997.

ROCHA, C. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. In: **Development Policy Review**, v. 27, n. 1, p. 51-66, 2009.

SANTOS, B. de S. **Pela mão de Alice**. O social e o político na transição pós-moderna. São Paulo: Cortez, 1995.

SARAIVA, E. B.; et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. v. 18, n. 4, p. 927-935. ISSN 1413-8123. 2013.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

TRICHES, R. M; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ), v. 20, p. 66-105, 2012.

_____. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Revista Saúde e Sociedade**. [online]. v. 19, n. 4, p. 933-945. ISSN 0104-1290. 2010a.

_____. _Reconstruindo o elo perdido: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 17, p. 1-15, 2010b.

TURPIN, M. E. **A Alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia da segurança alimentar**. Ano. 2008. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2008.