



POLÍTICA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR: UM OLHAR SOBRE O ACESSO À POLÍTICA PÚBLICA EM UMA COOPERATIVA DA AGRICULTURA FAMILIAR DE MINAS GERAIS

NACIONAL POLICY ON SCHOOL FOOD: OBSERVATION ON ACCESS TO PUBLIC POLICY IN A COOPERATIVE OF FAMILY AGRICULTURE IN MINAS GERAIS

Renata Rauta Petarly 1


Resumo: Este artigo busca apresentar de que forma o Estado por meio da Política Nacional de Alimentação Escolar conseguiu modificar a qualidade de vida dos agricultores familiares cooperados de uma cooperativa da agricultura familiar de Minas Gerais. Sua sustentação teórica é baseada na perspectiva da Teoria dos Grupos para análise de políticas públicas (DYE, 2010) e no papel do Estado como garantidor dos direitos sociais no processo de desenvolvimento. Para isso foram realizadas entrevistas semi-diretivas com uma diretora da cooperativa para que fosse possível reconstruir o histórico de acesso. Os principais resultados alcançados é que a descentralização à nível municipal na implantação e gestão da política foi crucial para garantia dos benefícios esperados no PNAE.

Palavras-chave: Política Pública. Agricultura Familiar. PNAE.

Abstract: This article aims to demonstrate how the State, through the National School Feeding Policy (PNAE), managed to change the quality of life of Family Farmers Cooperative in Minas Gerais. Its theoretical support is based on the perspective of Group Theory for the analyses of public policies (DYE, 2010) and on the role of the State as a guarantor of social rights in the development process. For this, semi-directive interviews were carried out with a director of the cooperative so that it was possible to reconstruct the access history. The main results achieved are that decentralization at the municipal level in the implementation and management of the policy was crucial to guarantee the benefits expected from the PNAE.

Keywords: Public Policy. Family Farmers. PNAE.

1 Doutora em Desenvolvimento Regional (pela UFT). Graduada em Gestão de Cooperativas (pela UFV). Mestre em Extensão Rural (pela UFV). Professora na Universidade Federal do Norte do Tocantins. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3902290233345225>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5491-4567>. E-mail: renatapetarly@uft.edu.br



Introdução

De acordo com os artigos 23 e 24 da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro possui o papel de garantir a oferta de bens e serviços públicos por meio da articulação dos três níveis governamentais: nacional, estadual e municipal (BRASIL, 1988). Dentre os mais diversos direitos que são garantidos pela Constituição está a promoção integral social dos setores desfavorecidos, o cuidado à saúde e à educação e a organização do abastecimento alimentar de toda a população e, de maneira emergencial, da população em situação de vulnerabilidade social (BRANDÃO, 2014).

Para Brandão (2014), o Estado não tem logrado sucesso na articulação entre os três níveis de governo para o alcance efetivo desses objetivos. Para ele, “o federalismo brasileiro mostra-se frágil e impotente para organizar multiescalarmente, em um determinado território, processos mais sistêmicos, inclusivos, estruturantes e duradouros de desenvolvimento” (BRANDÃO, 2014, p. 222). E ainda aponta três pontos chave em que o Estado brasileiro não tem conseguido se mostrar efetivo e alcançar seus objetivos, a saber: a) combater as estruturas de desigualdades regionais; b) incentivar e valorizar a diversidade cultural das regiões brasileiras e; c) garantir o fornecimento qualitativo de uma infraestrutura social e econômica que seja adequado para a conquista de um processo de desenvolvimento com justiça social e socioespacial (BRANDÃO, 2014).

Nesse mesmo sentido, o autor reforça a necessidade do Estado brasileiro em “articular suas forças produtivas, combater suas forças predativas (das desigualdades) e revigorar suas forças variativas (de valorização de suas diversidades) simultaneamente” (BRANDÃO, 2014, p. 272). E complementa ainda que “a construção da coerência sistêmica dessa tríade só pode se dar pelo combate frontal aos mecanismos de reprodução das desigualdades pessoais e regionais e por uma revolução na oferta de bens e serviços de utilidade pública (BRANDÃO, 2014, p. 272).

A partir dessa perspectiva teórica é que este trabalho se propõe a analisar de que forma os estudos sobre o papel do Estado e as políticas públicas implantadas por ele contribuem na compreensão dos benefícios sociais possibilitados coletivamente pelo acesso à Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

Como resultado de diversas disputas políticas da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais do campo, pesquisas científicas e sindicatos de trabalhadores rurais, o Estado brasileiro a partir dos anos 90 empreendeu a tarefa de inserir em suas políticas públicas ações específicas direcionadas ao público da agricultura familiar. Durante essa década, apesar de abranger um amplo número de residentes no meio rural, o público abrangido pela agricultura familiar se via em disputa direta por recursos com produtores de grandes extensões de terra e de grandes produções, o que acarretou no alto índice de êxodo rural, endividamento no campo, insegurança alimentar e conflitos de terra. Foi na segunda metade da década de 90 que, com o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que o Estado brasileiro, de maneira mais abrangente, disponibilizou recursos direcionados especificamente ao público da agricultura familiar.

As políticas públicas para a pequena agricultura são conquistas realizadas em conjunto pelos movimentos sociais de luta pela terra e pelos sindicatos de trabalhadores rurais, com os apoios das universidades, organizações não governamentais e instituições públicas de pesquisa, assistência técnica e extensão rural. Para além do acesso ao crédito produtivo ou a concessão de alternativas tecnológicas para a produção, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) diz respeito à compra de alimentos saudáveis provenientes do próprio local direcionados para a alimentação escolar a serem servidas diariamente nas creches e escolas públicas municipais. Essa política pública garante a obrigatoriedade de as prefeituras adquirirem 30% da merenda escolar diretamente da agricultura familiar e desburocratiza, conforme poderá ser visto adiante, a relação entre Estado e agricultura familiar.

Neste ensaio buscamos compreender qual é o significado social das políticas públicas para a agricultura familiar, em especial a PNAE para uma cooperativa da agricultura familiar. Este estudo faz parte de um recorte de uma pesquisa maior relacionada ao significado social do dinheiro para as famílias envolvidas com o acesso à essa política via uma cooperativa agropecuária. Para esta análise especificamente, foi realizada uma entrevista semi-diretiva com uma representante da diretoria de uma cooperativa de agricultores familiares localizada na região da zona da mata do estado de

Minas Gerais. Seu objetivo foi o de perceber e compreender de que forma ocorre e como se avalia o acesso ao PNAE por uma organização beneficiária. Assim, nos questionamos se no que diz respeito aos agricultores familiares, a política pública tem alcançado seus objetivos e se a intervenção do Estado por meio do PNAE consegue garantir o acesso aos mercados e a melhoria da qualidade de vida no campo?

Com o intuito de tornar a leitura mais compreensível, de início será apresentado um referencial teórico dividido em duas etapas: O papel do Estado e sua relação com a sociedade e as políticas públicas para a agricultura familiar. Na sequência será realizada uma contextualização sobre o objeto de estudo, a apresentação e análise dos dados levantados.

Referencial teórico

O papel do Estado e sua relação com a sociedade

Diversas são as perspectivas de análise do papel do Estado e de sua relação com a sociedade concretizada por meio das políticas públicas (Dye, 2010). Neste trabalho, opta-se por realizar essa análise por meio da Teoria dos Grupos, em que os grupos de interesse em comum se unem para que suas demandas sejam apresentadas ao governo e em que a atuação estatal é direcionada ao processo de equilíbrio entre o atendimento das demandas de diversos grupos distintos (Dye, 2010). Essa perspectiva pode ser complementada pelo olhar de Brandão (2014) que afirma que o “federalismo, desenvolvimento e planejamento são acordos, arranjos, normatividades, repactuações, entendimentos e reconstruções constantes, tensionadas e contratos sociais conflitivos” (BRANDÃO, 2014, p. 213), resultantes do entendimento da política pública como processo de disputa entre interesses diversos. Para esse autor, o processo de desenvolvimento de políticas públicas

Articula-se necessariamente com uma concepção de planejamento que compreende decisões atinentes ao alargamento do horizonte temporal de diagnóstico e ação que, ao estender a temporalidade, revelam necessariamente os atores, agentes e sujeitos postos em determinada arena, com seus interesses específicos em jogo [...] o processo de planejamento é necessariamente conflituoso, contingente, tenso e em processo (BRANDÃO, 2014, p. 215).

Essa perspectiva coaduna com as contribuições propostas por Norberto Bobbio que consideram que o Estado, enquanto um sistema político, é um subsistema da sociedade e, portanto, afirma que o Estado é “uma forma de organização social e que, como tal, não pode ser dissociado da sociedade e das relações sociais subjacentes” (BOBBIO, 1987, p. 56) e complementa ainda que “a função das instituições políticas é a de dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter as demandas em respostas” (BOBBIO, 1987, p. 60). O autor explica que esse processo é semelhante à retroalimentação da teoria dos sistemas, em que o nascimento de uma demanda é sempre proveniente de uma resposta que retroage à uma demanda.

No mesmo sentido, Souza (1997) define o processo de desenvolvimento como uma trajetória contínua de aprimoramento gradativo e repleto de rupturas, que busca melhoria nas condições gerais de se viver em sociedade. Para ele, o desenvolvimento é um processo cíclico que está “sujeito a retrocessos em cuja esteira uma sociedade torna-se mais justa e aceitável para os seus membros” (DIAS, 2006, P. 24). Assim, ao se analisar a busca por direitos sociais como principal demanda para a efetiva participação da sociedade na riqueza pública (CARVALHO, 2002), a concretização do estado de bem-estar social necessita de estar vinculado diretamente às práticas de justiça social¹.

1 Para aprofundamento, vide T.A. Marshall.

As variadas formas de desigualdade presentes no Brasil devem ser enfrentadas multiescalarmente e multi-instrumentalmente. Arenas, instâncias e âmbitos de coordenação de interesses, diálogos, conflitos e consensos devem ser construídas e reelaboradas, dando voz e poder articulativo à magnífica riqueza da diversidade socioespacial brasileira (BRANDÃO, 2014, p. 229).

Para esse autor, a atuação das políticas públicas de desenvolvimento deve agir “sobre a totalidade do tecido sócio produtivo” (BRANDÃO, 2014, p. 215), pensado de maneira sistêmica e que se proponha a reduzir as disparidades inter-regionais e expandindo a importância das comunidades, por meio da oferta (e garantia dessa oferta) dos direitos sociais necessários para o seu desenvolvimento.

Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e o mercado de compras institucionais

Apesar de não ser considerada como uma política pública de compensação social, dotada de marcas e sentidos externos, as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar também são resultado de um processo necessário de injeção de recursos públicos nas famílias inseridas nessa categoria para a busca de desenvolvimento dessa população. Para Brandão (2014) as políticas públicas que buscam esse processo de desenvolvimento, e que o compreendem enquanto “construção social e política de trajetórias com durabilidade”, devem, sempre e de maneira ininterrupta, garantir a inclusão de “parcelas crescentes das populações marginalizadas nos frutos do progresso técnico, gerando coesão em uma escala nacional” (BRANDÃO, 2014, p. 215).

Diversos estudos sobre o espaço rural (WANDERLEY, 1999; ALTAFIN, 2007; SCHNEIDER, 2010; GRISA, 2012) relatam que houveram diversas mudanças de enfoque da intervenção do Estado neste espaço. Durante as décadas de 60 a 80, o Brasil vivenciava o que se denominava como período da “Modernização da Agricultura”, em que todas as políticas públicas voltadas para o meio rural o interpretavam apenas enquanto espaço de produção agrícola, direcionando seus esforços para o processo de concessão de crédito, desenvolvimento de alta tecnologia, aquisição de insumos químicos e sintéticos e disponibilização de assistência técnica voltada para a grande produção. O principal problema relatado por esses autores foi o empobrecimento dos trabalhadores rurais e das famílias que viviam a pequena agricultura.

A partir da organização social desses indivíduos na década de 80 e por meio da atuação sindical e dos movimentos sociais é que suas exigências passaram a redirecionar o enfoque estatal das políticas públicas na década de 90. Foi esse contexto que permitiu a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) que visava o fortalecimento desse público por meio do crédito para investimento e custeio da pequena produção. Grisa e Schneider (2014) descrevem que foi a partir dos anos 2000, com o primeiro mandato do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva que o desenvolvimento rural a partir da agricultura familiar foi proposto intersetorialmente em diversos ministérios e posto em pauta em diversas políticas públicas diferenciadas, como por exemplo, o Programa Minha Casa Minha Vida Rural, Programa Mais Alimentos, Programa Luz para Todos, Programa de Aquisição de Alimentos e da reformulação do Programa Nacional de Alimentação Escolar.

Por este motivo, tornou-se necessário a criação de uma legislação própria para esses agricultores a fim de definir e delimitar quem faria ou não parte dessa categoria social de beneficiários. Assim, a Lei 11.326, aprovada em julho de 2006, estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e de Empreendimentos Familiares Rurais e define que essa categoria social de beneficiários deve atender simultaneamente aos seguintes critérios: a) não deter área maior do que quatro módulos fiscais; b) utilizar mão de obra predominantemente da própria família para realização das atividades econômicas da propriedade rural; c) a renda familiar deve ser predominantemente de origem de atividades econômicas realizadas dentro do próprio

estabelecimento rural e; d) que a gestão do estabelecimento rural seja realizado pela própria família (BRASIL, 2006).

É nessa nova geração de políticas para a agricultura familiar, como Grisa e Schneider (2014) denominam, que a construção de um novo mercado é pensada por meio das chamadas cadeias curtas de comercialização, em que se oferece a possibilidade de protagonismo dos agricultores ao excluir os atravessadores e diminuir a distância entre vendedores e compradores. Ploeg (2016) destaca a necessidade de se compreender que mais importante do que a existência desse novo modelo de cadeia de comercialização na agricultura (na forma das cadeias curtas) e suas dinâmicas para conquista do tão esperado desenvolvimento rural, é a criação dos novos mercados que surgem nesse ambiente de inovação. Para ele, é a “criação de novos mercados que operam juntamente ou mesmo dentro dos grandes mercados agrícolas e de alimentos e subsequente criação de um espaço econômico que residem no cerne dos atuais processos de desenvolvimento rural” (PLOEG, 2016, p. 23). As políticas de compras institucionais são classificadas por esse autor como um dos possíveis mercados aninhados criados como pertencentes aos grandes mercados, mas diferenciados no que diz respeito aos atores, às suas redes de inter-relação, à criação de definição de preços, aos mecanismos de distribuição e abastecimento e, principalmente, às suas formas de governança. É válido delimitar que a proposta de criação dos mercados institucionais foi realizada também para, além de possibilitar o protagonismo e inserção nos mercados pelos agricultores, garantir a segurança alimentar de pessoas em situação de vulnerabilidade social. A partir dessa compreensão é que, vinculado à estratégia do já existente programa interministerial denominado Fome Zero (PFZ), são criados os Programas de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em 2009.

Gerido pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), o PAA possibilita a aquisição de produtos da agricultura familiar com dispensa de procedimentos licitatórios conforme requeria a Lei nº 8666/1993, com o objetivo de desburocratizar e apoiar efetivamente o acesso aos mercados institucionais por este público. Os preços praticados são definidos pela CONAB através da média dos preços praticados nos mercados regionais (e não locais). Uma das principais vantagens do acesso ao PAA é que por meio do abastecimento alimentar de órgãos públicos, como hospitais, creches, escolas, asilos e outros mais, este público tem acesso a um mercado “protegido da concorrência do mercado capitalista” (SABOURIN, 2009, p. 64).

Já o surgimento do PNAE nos moldes atuais foi moldado pela Lei nº 11.947/2009, ao regulamentar alterações referentes ao atendimento da alimentação escolar para os alunos da educação básica nos municípios, que instituiu a obrigatoriedade de aquisição mínima de 30% dos produtos adquiridos serem provenientes da agricultura familiar local. Silva e Silva (2011) destacam que a abertura do leque de possibilidades nos mercados institucionais provocou uma importante necessidade de reestruturação interna dos empreendimentos coletivos rurais. Para os autores, “trata-se de uma adequação técnico-gerencial às exigências de relações comerciais formais” (SILVA e SILVA, 2011, p. 4) aos quais os empreendimentos rurais coletivos não estavam adaptados, e passaram a ter a necessidade de se adequarem à regularização tributária, sanitária e jurídica exigidas pelo mercado institucional.

Nesse sentido, os empreendimentos “têm-se necessidade de ações de assessoria diretamente relacionada a essa mudança de contexto, estabelecendo apoio aos diferentes “elos” das cadeias e sistemas produtivos, ordenados economicamente” (SILVA e SILVA, 2011, p. 90) pelos agricultores familiares e seus empreendimentos coletivos. Uma observação que fizemos é que a interação existente entre as entidades sociais e como a cada uma delas cumpre o seu papel resulta na situação atual das famílias cooperadas. Nesse mesmo sentido e ao pensar as experiências da agricultura familiar é possível notar que as “relações sociais poderiam explicar o papel das instituições e o comportamento dos agentes sociais e das organizações associativas e cooperativas de agricultura familiar que se constituem em redes sociais de mercado protegido pelas compras públicas” (ROCHA e SACCO DOS ANJOS, 2013, p.32).

Procedimentos metodológicos

A realização desse estudo foi realizada como parte pertencente à uma grande pesquisa de aprofundamento para a realização da tese de doutorado da autora desse artigo. A pesquisa foi segunda quinzena do mês de janeiro de 2018 por meio de entrevistas semi-diretivas com diretores e famílias que acessam ao PNAE em uma cooperativa agropecuária da zona da mata mineira. Como o objetivo desse estudo em questão era o de apresentar análises sobre o papel do Estado na agricultura familiar com o foco no acesso ao PNAE, foi utilizada apenas a entrevista com uma diretora que se responsabilizou por reconstruir, durante a entrevista, todo o histórico do movimento coletivo da agricultura familiar no município e como as políticas públicas governamentais agiram no desenvolvimento da cooperativa durante todo esse processo. Para análise dessa entrevista, foi realizada uma análise de seu conteúdo e observadas também as anotações do caderno de campo da entrevistadora. A entrevista foi gravada com o apoio de um gravador de voz eletrônico e a entrevista foi transcrita em seguida.

Análises e discussões

A cooperativa analisada está situada em um município localizado na porção leste da região da Zona da Mata de Minas Gerais e de acordo com o Censo Demográfico de 2010 possui sua população composta por 100.765 habitantes. Deste total, apenas 7,48% são residentes da área rural. O município foi fundado em 1855 e tem sua origem na colonização portuguesa para comércio com os índios Purís. De acordo com os dados do IBGE de 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) do município é majoritariamente proveniente da prestação de serviços (63,53%), seguido pelo serviço público (22,35%), pelas indústrias (12,50%) e minimamente pela agropecuária (1,63%). A renda per capita do município de acordo com a mesma base de dados é de R\$17.644,94.

As organizações sociais vinculadas aos agricultores do município tiveram seu início entre as décadas de 60 e 70 por iniciativa da Igreja Católica com as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e com o Movimento da Boa Nova (Mobon). As discussões realizadas por esses movimentos, levaram um grupo de agricultores a fundar em 1986 o sindicato de trabalhadores rurais do município, que, já na década de 90, perceberam a necessidade de criar canais de comercialização da produção de seus sindicalizados e, como esse não é o papel de uma organização sindical, incentivou e deu subsídios para que os seus membros criassem uma nova entidade para esse fim (SENSATO, 2013). É criada, em 2001, a Associação Intermunicipal de Pequenos Agricultores e Trabalhadores Rurais (AIPATR) que funcionou como agente de comercialização para os agricultores em feiras locais, eventos de economia solidária e para inserção do Programa Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional (PROSAN²). A alteração do Código Civil Brasileiro, em 2002, estabeleceu a impossibilidade das associações de realizarem as ações de comercialização³ e resultou na transformação da associação em questão na cooperativa analisada nesse estudo. Atualmente, a cooperativa possui 127 cooperados, distribuídos em 15 municípios da região e entregaram ao PNAE em 2017 cerca de R\$1.200.000 em produtos para a merenda escolar.

Apesar de aparentar possuir apenas vantagens no seu acesso, a cooperativa já não acessa o PAA desde 2010⁴. Uma das diretoras do empreendimento explica que optaram por não acessar mais o programa devido ao excesso de burocracia exigida que inviabilizava a participação ativa dos agricultores cooperados. Dentre esses entraves, a entrevistada listou os principais: o preço abaixo do praticado pelo mercado local (visto que a tabela de preço é determinada pela CONAB e não é atualizada anualmente); a demora para pagamento aos agricultores (que passou a gerar certo

² O PROSAN foi criado pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável de Minas Gerais – CONSEA-MG como resultado das deliberações de sua primeira Conferência Estadual, em 2003. O Programa tinha o objetivo de fornecer fomento à associações de base comunitária para financiamento de: “a) produção e beneficiamento de alimentos, b) apoio à garantia de acesso à alimentação; c) apoio à educação alimentar e nutricional e; d) apoio à capacitação, a estudos e ao controle social das políticas de SANS” (PEREIRA, 2006, p. 33)

³ O artigo 53 do Novo Código Civil Brasileiro (Lei 10.406/2002) define às associações como organizações sem finalidade econômica.

⁴ Na época o empreendimento ainda se organizava em forma de associação.

desconforto e desconfiança entre os agricultores e os diretores da cooperativa); adequações ao projeto demandava alteração total do documento e nova submissão para análise; inviabilidade de certificação⁵ de produtos de origem animal e processados (como a polpa de fruta, doces e o queijo). É possível notar que aos problemas enfrentados neste caso coadunam com o exposto por Brandão (2014) sobre a necessidade de se realizar diagnósticos locais a partir de uma abordagem multiescalar no processo de articulação entre as esferas de poder do Estado. Para o autor “a escala potencializa um plano analítico de observação privilegiado, passível de revelar as articulações e mediações entre os cortes local, regional, nacional, etc.” (BRANDÃO, 2014, p. 216). A opção governamental de descentralizar a totalidade da gestão do PNAE para a esfera municipal, é tida por Brandão (2014) como a mais adequada, visto que os problemas enfrentados durante todo o seu processo de implantação, acompanhamento e avaliação é melhor diagnosticado em sua escala de implantação e possibilita, dessa forma, o surgimento de coalizações entre os agentes e o enfrentamento dos problemas é feito de maneira estratégica.

A descentralização da política pública para a agricultura familiar para a esfera municipal, trouxe importantes benefícios. Em 2010, a cooperativa passou a acessar o PNAE e para eles a realidade em comparação com o período de acesso ao PAA tem sido diferente. Em relação aos preços praticados pela chamada pública municipal, é feita uma pesquisa de preço em três mercados locais, o que garante preços mais satisfatórios para os agricultores; o pagamento dos produtos é feito no prazo máximo de quarenta dias; e a gestão do projeto, por ser junto aos órgãos locais, é feita de maneira mais simples, rápida e menos burocratizada. Os produtos entregues via cooperativa são: verduras, hortaliças, legumes, frutas, arroz beneficiado, leite in natura, iogurte, polpa de frutas para as escolas estaduais e, importante destacar, que a produção entregue é sempre aquela que nunca foi vista como fonte de renda para as famílias cooperadas, mas sim, os produtos que eram utilizados apenas para consumo próprio e que muitas vezes seu excesso era destinado ao lixo. É válido destacar que a cooperativa possui um funcionário apenas para fazer a busca dos produtos nas propriedades, fazendo com que os cooperados não necessitem de arcar diretamente com a logística dos produtos entregues.

Um ponto importante a ser destacado é que desde o início do processo de implantação da associação e sua mudança para a cooperativa sempre esteve presente a ideia de diversificação não só da produção, mas também dos canais de acesso aos mercados. Por esse motivo, os agricultores nunca foram incentivados a produzirem apenas para o PAA e para o PNAE, mas são instigados a sempre procurarem outras fontes de renda para a família para não ficarem reféns da existência dos Programas governamentais. Apesar de ainda não ter conseguido, um dos objetivos futuros da cooperativa é criar outros canais próprios de comercialização, como participação em feiras locais e venda de insumos para os cooperados. Analisa-se que, quando esses outros canais de comercialização tiverem sido estruturados, poderá se afirmar que a política pública foi uma estratégia e um canal para alcance do desenvolvimento por meio da atuação dos próprios agentes locais. O papel do Estado, nesse sentido, poderá se direcionar para responder à novas demandas e, conforme já apresentado, se retroalimentar com novas respostas.

Considerações Finais

O objetivo deste trabalho era o de tentar descrever de que forma a atuação do Estado, por meio da implantação do PNAE foi percebido e vivenciado por uma cooperativa da agricultura familiar de Minas Gerais. Após um referencial que a sistematizou e descreveu de que forma o Estado deve se relacionar com a sociedade em busca do desenvolvimento, foi possível reconstruir o histórico da relação estabelecida entre cooperativa e política pública.

Além de ter se tornado uma das principais políticas públicas de acesso aos mercados institucionais para a agricultura familiar brasileira, o PNAE se mostrou de acesso desburocratizado e de fácil implementação pelas organizações coletivas que organizam a produção dos cooperados para acesso à política. Além disso, o acesso coletivo gerido pela cooperativa trouxe facilidades

5 Para emissão do Selo de Inspeção Municipal (SIM) é necessária que os municípios ofereçam a estrutura para a certificação. O SIM também viabiliza a entrega de produtos de origem animal e processados via PNAE para escolas municipais. Sem o selo, só é possível realizar entregas para as escolas estaduais.

que permite que a produção seja entregue sem despesas logísticas e nem um direcionamento de esforços em uma produção que antes não exigia nas propriedades. Na maioria dos casos, os produtos entregues são aqueles que sempre foram deixados de lado e que nunca foram vistos como fonte de renda das famílias.

Foi possível perceber que o direcionamento à esfera de poder local para a implantação da política pública trouxe diversos benefícios no caso estudado e que é visto como um dos principais benefícios de acesso em relação à outras políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Assim, conforme apresentado neste trabalho, a ação do Estado precisa vencer as barreiras existentes na articulação entre suas diversas esferas, para que a retroalimentação de demandas e respostas possa efetivamente garantir os resultados esperados na elaboração das políticas públicas voltadas para o grupo da agricultura familiar.

Referências

ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. UNB. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.enfoc.org.br/system/arquivos/documentos/70/f1282reflexoes-sobre-o-conceito-de-agricultura-familiar---iara-altafin---2007.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2018.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: por uma teoria geral da política. 4ª ed. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Sobre desenvolvimento, planejamento e desafios para a pactuação multiescalar do federalismo brasileiro. In: MONTEIRO NETO, A. (Org.) **Governos estaduais no federalismo brasileiro**: capacidades e limitações governativas em debate. Brasília: Ipea, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p

BRASIL. Lei nº 11326, 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm. Acesso em: 30 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. **Código Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm Acesso em: 04 fev. 2018.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil**. O longo Caminho. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

DIAS, Marcelo Miná. **Glossário de termos utilizados em desenvolvimento rural**. Rio de Janeiro: Instituto Souza Cruz, 2006.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UNB, 2010.

IBGE. Censo demográfico 2010. **Características Gerais da População**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?codmun=314390>. Acesso em: 01 fev. 2018.

GRISA, Cátia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**: produção e institucionalização das ideias. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

GRISA, Cátia e SCHNEIDER, Sérgio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, p. 125-146, 2014.

PLOEG, Jan Douwe Van Der. Mercados aninhados recém-criados: uma introdução teórica. In: MARQUES, Flávia Charão; CONTERATO, Marcelo Antônio; SCHNEIDER, Sérgio. (Org). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2016.

ROCHA, João Henrique; SACCO DOS ANJOS, Flávio. A sociologia econômica e os mercados protegidos: um arcabouço teórico e analítico para o Programa de Aquisição de Alimentos. **Revista Extensão Rural**, DEAER – CCR – UFSM, vol.20, nº 2, mai - ago de 2013.

SENSATO, Elisa Jesus Garcia. **Entre promessas e contradições: dilemas da ação política na trajetória do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Muriaé – MG**. 2013. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa.

SILVA, Márcio Gomes; SILVA, Sandro Pereira. **Para além do acesso: uma análise da relação entre mercados institucionais e empreendimentos de economia solidária no meio rural**. Mercado de Trabalho, n. 49. Brasília: IPEA, nov. 2011.

SCHNEIDER, Sérgio. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em Debate. **Revista de Economia Política**, São Paulo, SP, v. 30, n. 3, p. 511-531, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Algumas notas sobre a importância do espaço para o desenvolvimento social**. Revista Território, n.3, jul/dez, 1997.

WANDERLEY, Maria Nazaré Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, J. C. (Org.). **Agricultura Familiar Realidades e Perspectivas**. 2. ed. Passo Fundo: EDIUPF, 1999.

Recebido em 31 de agosto de 2021.

Aceito em 11 de outubro de 2022.