

## **Dinâmicas Locais de Implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar<sup>1</sup>**

**Alan Ferreira de Freitas e Alair Ferreira de Freitas**

### **Resumo**

Este trabalho objetivou investigar a prática da implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), estudando os casos da inserção da Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar de Espera Feliz (COOFELIZ) e da Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba (ASFAG) no fornecimento de gêneros alimentícios às escolas públicas de seus respectivos municípios. Foi necessário levar em consideração quais atores estão diretamente envolvidos com o atendimento das exigências da Lei 11.947 de 2009 e como eles se relacionam. Com a análise dos casos, foi possível sustentar a afirmativa de que a implementação do PNAE configura-se como um jogo de interações entre diferentes atores, no qual o formato da implementação do programa é adaptado às práticas dos agricultores familiares, ao mesmo tempo em que as práticas dos agricultores familiares também precisam se ajustar às exigências do programa.

### **Palavras-chave**

Políticas Públicas. Agricultura Familiar. Alimentação Escolar. Cooperativas. Redes.

### **Abstract**

This study aimed to investigate the practice of implementing the National School Feeding Program (Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE) by studying the cases of the Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar de Espera Feliz (COOFELIZ) and the Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba (ASFAG) as suppliers of food to public schools in their respective municipalities. It was necessary to consider which actors are directly involved in meeting the requirements of Law 11,947 of 2009 and how they interrelate. Based on the analysis of the cases, it was possible to support the statement that the implementation of the PNAE is a game of interactions among different actors in which the program implementation is adapted to the practices of family farmers and farmers' practices also need to be adjusted to the program requirements.

### **Keywords**

Public Policies. Family Farming. School Feeding. Cooperatives. Networks.

## INTRODUÇÃO

Em 2009, a Lei nº 11.947, que remodela o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), consolidou a estratégia estatal de inserção da Agricultura Familiar na rota das compras públicas realizadas pelo governo federal, ampliando as possibilidades de comercialização de produtos oriundos desse segmento. A referida lei determinou que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para a compra de alimentos para as escolas públicas fossem usados na aquisição de gêneros alimentícios dos agricultores familiares locais.

Além de impactar a alimentação escolar e a segurança alimentar dos estudantes, estudos têm mostrado um significativo impacto na organização social e na valorização dos produtos da agricultura familiar nos municípios (ASSAO, 2012; ABREU, 2014; SILVA, 2015; CUNHA, 2015). Dados fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2016 mostram a significativa evolução do número de empreendimentos da agricultura familiar que possuíam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)<sup>3</sup> jurídica, saltando de 91 em 2009 para 6414 em 2016. Com os significativos impactos do PNAE para a agricultura familiar, é importante que se avance na direção de maior compreensão sobre a implementação desse programa nos contextos locais e se elucide o papel e a qualidade das organizações formadas e/ou induzidas para acessá-los.

Grisa (2012), Silva (2015) e Triches (2010) apontaram que os estudos sobre a implementação da compra institucional de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar estão muito mais focados em discorrer sobre impactos, sobretudo econômicos, do que propriamente sobre os processos sociais desencadeados pelo programa, subjacentes, mas condicionantes de seus resultados. Ainda é marginal na literatura estudos que abordam a organização dos agricultores e suas interações em direção à institucionalização da compra pública de alimentos. Os jogos de interesse que permeiam a construção deste mercado institucional e as formas como interações sociais moldam o processo de implementação do programa não podem ser relegadas a um plano periférico das análises. Reside aí uma lacuna a partir da qual este trabalho pretende galgar algumas contribuições.

Em decorrência destas questões empíricas e teóricas, procurou-se analisar a experiência de inserção da Cooperativa de Produção da Agricultura Familiar de Espera Feliz (COOFELIZ) e da Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba (ASFAG) no processo de compra institucional de alimentos para a alimentação escolar nos seus respectivos municípios-sede. Estas organizações são chamadas a serem protagonistas no processo de implementação da Lei 11.947 de 2009 por serem organizações formais que organizam e representam agricultores familiares locais. A questão de pesquisa que se apresenta diante deste contexto é: Quais atores estão presentes e como eles se relacionam na prática da implementação do PNAE? De que forma os atores locais estão ajustando o formato de implementação da política à realidade local? Em que medida a operacionalização da Lei 11.947 está provocando mudanças nas práticas dos agricultores familiares?

Responder a essas questões significa defender a tese de que a implementação do PNAE configura-se como um jogo de interações entre diferentes atores, no qual o formato do

programa é adaptado à realidade local ao mesmo tempo em que as práticas dos agricultores familiares também precisam se adaptar às exigências do programa. Pretende-se, por um lado, insistir no aspecto interativo do processo de implementação do PNAE e na abertura que seu desenho institucional proporciona para que a institucionalização da compra pública ocorra ajustada às dinâmicas locais. Por outro lado, espera-se apontar algumas mudanças ocorridas nas práticas dos agricultores a partir do acesso ao PNAE em seus municípios.

## **IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROCESSO DE INTERAÇÃO**

O “problema da implementação” foi o motivo básico do crescimento da temática dentro do campo de estudos de políticas públicas. Os principais estudos emergiram com uma questão básica: por que há tanta diferença entre objetivos traçados e resultados alcançados? O estudo de Pressman e Wildavsky (1973) é um dos pioneiros sobre esta questão. Os autores marcaram as discussões sobre políticas públicas ao estudarem a Agência de Desenvolvimento de Oakland. Para os autores, o projeto analisado tinha todos os requisitos para dar certo, mas não foi implementado no cronograma esperado e não gerou os resultados previstos.

A principal constatação de Pressman e Wildavsky (1973) é que o processo de implementação é muito mais complexo do que o debate sobre as políticas públicas do período estava supondo. As constatações e as evidências da discrepância entre objetivos e resultados revelaram a natureza altamente política do processo de implementação. A partir de então, pesquisadores têm questionado a implementação como um processo linear e mecânico (*top-down*), o qual apenas traduz as metas em operações uniformes. Em vez disso, a implementação passou a ser considerada uma etapa permeada por conflitos, relações de poder e cooperação (*bottom-up*).

Essa abordagem recebeu grande influência da noção de *street-level bureaucrats* ou burocratas de nível de rua, desenvolvida pelo trabalho de Lipsky (1980). Esta definição deu sentido e importância a atores até então marginalizados analiticamente na avaliação de políticas públicas. Os burocratas de nível de rua são profissionais que estão na linha de frente e influenciam a política com o cotidiano de seu trabalho. Para Lotta (2010) a noção de burocratas de nível de rua considera que os atores implementadores possuem discricionariedade e colocam as regras em prática de acordo com a realidade que vivenciam e o modo como percebem a política pública. Poderíamos dizer, baseado nesta constatação, que as políticas públicas são, então, adaptadas ao contexto local de acordo com o “jogo da implementação” apresentado por Bardach (1977).

A constatação apresentada acima reforça a ideia de que não existe apenas uma forma assumida pelo processo de implementação. Os resultados e regras do processo não serão homogêneos, embora a formulação e o desenho apresentem regras que são gerais. A lógica dos autores que defendem essa vertente interpretativa é que há regras e normas que são centralizadas, mas a execução é descentralizada e dependente dos atores locais e das relações que possuem, as quais particularizam os processos locais de tradução e implementação da

política (LOTTA, 2010).

Silva (2015), estudando o PNAE, e Lotta (2010), estudando o sistema de saúde pública do Brasil, constataram que estas políticas públicas, por um lado, garantem a homogeneidade de acesso a direitos por parte dos beneficiários definidos e, por outro, permitem uma heterogeneidade de soluções. A conclusão foi que, apesar de serem produzidas no nível federal, permitem diferenciações no nível local.

Para Lotta (2010), estas diferenciações nos resultados e processos inerentes às políticas públicas está diretamente relacionado aos arranjos organizacionais formados para a implementação a partir das interações dos atores envolvidos. A partir dessas interações e de suas interferências no processo, a autora argumenta que analisar o processo de implementação não é somente dar atenção as burocracias, mas sua relação com os atores e com os fatores contextuais que podem interferir. Esse sentido ressignifica o processo de execução da política, colocando a implementação enquanto processo de interação (LOTTA, 2010).

Esta abordagem relacional pressupõe compreender as redes sociais. Para isso, recorre-se a Granovetter (1973), o qual coloca as redes sociais como categoria analítica com o intuito de descortinar as relações sociais sobre as quais se edificam as ações econômicas. O autor propõe a compreensão do que chamou de “a força dos laços fracos”, para delimitar uma dimensão estrutural de análise das redes. Os laços fracos são aqueles de menor intensidade e frequência (como nas relações com amigos de amigos) e laços fortes os de grande intensidade e alta frequência (como nas relações entre familiares e amigos mais íntimos). Os laços fortes não favorecem a circulação de informações, pois as redes são muito densas. Indivíduos que compartilham laços fortes comumente participam de um mesmo círculo social, ao passo que os indivíduos com os quais temos relações de laços fracos são importantes, porque nos conectam com vários outros grupos, possibilitando o acesso a recursos e oportunidades que não teríamos se fôssemos “fechados” no grupo social restrito.

Onde as redes são mais coesas, tende-se a estabelecer sistemas de regulação mais facilmente, cristalizando as regras gerais em noções comuns aos diferentes atores. Nesse tipo de rede, deve haver maior pressão contra o comportamento incorreto, desencadeando ações que diminuam o problema do “carona” (RIZZA, 2006). Devido à coesão da rede, a maior proximidade entre os atores favorece a construção das relações de confiança o que também desencoraja o comportamento oportunista, o que, por sua vez, é considerado quase que inevitável no contexto das relações econômicas.

Na noção de redes sociais, fundada nos laços fortes e laços fracos de Granovetter (1973), um importante princípio que deriva das suas constatações teóricas refere-se aos “buracos estruturais”, definido por Burt (1992). Os atores não se conectam e se fecham somente em uma rede. Há atores que servem de “ponte” entre uma rede e outra. Quando não há a “ponte” de uma rede a outra, Burt (1992) considera a existência de um buraco estrutural. Os laços fracos são importantes, pois servem para extrapolar os buracos estruturais, promovendo as conexões entre atores de redes e/ou grupos diferentes.

As constatações acima alerta-nos sobre a importância de estudar os processos sociais e políticos subjacentes aos programas e políticas públicas, levando em consideração que o contexto local exerce grande influência na determinação do processo político (BERMAN, 2007). Nesse sentido, devemos entender, como aponta Subrats (2006), que a implementação é um sistema de interação estratégica, traduzindo-se em inúmeras relações que se entrelaçam, envolvendo grande número de diversificados atores. A abordagem relacional da implementação de políticas públicas, portanto, pressupõe compreender os atores, suas interações e os elementos contextuais que constroem ou habilitam suas ações no âmbito do programa.

## **DELIMITAÇÕES EMPÍRICAS E METODOLÓGICAS**

Como estratégia metodológica, utilizou-se o estudo de dois casos. Foi estudada a operacionalização da Lei 11.947 nos municípios de Espera Feliz e Guaraciaba, em Minas Gerais. Os dois municípios situam-se na Zona da Mata Mineira, possuem predominância de população rural e grande presença de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP). Tomaram-se os casos de inserção da COOFELIZ e da ASFAG no processo de compras públicas da agricultura familiar para a alimentação escolar.

A coleta de dados foi realizada entre os meses de maio e setembro de 2017. Foram realizadas entrevistas semidirigidas com 14 informantes de Guaraciaba (5 representantes do Poder Público, 2 parceiros e 7 agricultores familiares) e 12 informantes em Espera Feliz (1 do Poder Público, 3 parceiros e 8 agricultores familiares). Como parceiros, foram consideradas pessoas ou organizações que assessoram o grupo de agricultores; Poder Público são pessoas ligadas à municipalidade local e agricultores familiares. A amostra foi não estatística e intencional, compreendendo informantes que estavam envolvidos diretamente nos processos de implementação do PNAE nos municípios. Nos textos, os informantes são citados de acordo com sua categoria e com o número que os identifica (ex: Agricultor 1, Agricultor 2) e será atribuído o nome “Funcionária M” para a profissional contratada pela prefeitura de Guaraciaba para organizar o processo de compra institucional dos agricultores.

Para a organização e análise dos dados coletados em campo, seguiu-se à prescrição de Bardin (2011). O autor destaca que, em pesquisas qualitativas, ao menos três etapas básicas são importantes: a pré-análise (exploração do conteúdo do material coletado), a descrição analítica (organização do material por proximidade de sentido e construção das categorias analíticas) e o tratamento dos resultados (interpretação do material empírico, seguindo as categorias e confrontando os dados com a abordagem teórica). Portanto, os dados foram armazenados e ordenados por categorias previamente definidas, sendo: i) o início da compra, ii) os atores, iii) a relação entre os atores e iv) mudança nas práticas dos agricultores. Após esta separação, as análises procederam-se a partir de cada categoria, levando em consideração as questões de pesquisa.

## DESCRIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES COLETIVAS LOCAIS

Oficialmente, a COOFELIZ foi instituída em março de 2006. Sua base social é composta por agricultores familiares de Espera Feliz, Caiana, Caparaó e Alto Caparaó. Estatutariamente, os cooperados precisam produzir sem agrotóxico. Segundo dados coletados em campo em 2016, a COOFELIZ possuía 93 cooperados, sendo 83 com DAP física. Embora 83 cooperados possuam DAP física, 60 agricultores cooperados da COOFELIZ é que participam das chamadas públicas para entregar os produtos nas escolas.

A COOFELIZ possui uma forte parceria com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) e com a Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (CRESOL). Estas organizações possuem a mesma base social e constituem a mesma rede de agricultores familiares do município. Atualmente, a cooperativa conta com dois funcionários e um técnico agrícola, viabilizado por um projeto financiado pela Petrobrás. A cooperativa possui um endereço virtual (<http://www.coofeliz.com.br/>) e criou uma marca denominada “Chão Feliz”, mostrada na Figura 1, abaixo.

Figura 1: Marca Chão Feliz



Fonte: <http://www.coofeliz.com.br/>

Em Espera Feliz, além da COOFELIZ, a Associação de Agricultores Familiares do Córrego Ventania, criada em 2014, também entra na disputa para a venda dos produtos para alimentação escolar. A associação possui 24 associados e foi criada especificamente para garantir o acesso dos agricultores ao programa. São agricultores que possuem ligação com uma família específica de Espera Feliz e que não pertencem à mesma base social da COOFELIZ. A relação entre as duas organizações será descrita posteriormente.

O município de Espera Feliz possui 5.454 alunos distribuídos em 27 escolas<sup>4</sup>. Segundo dados do FNDE (2016), em 2011, foram repassados um total de R\$ 350.870,53 à alimentação escolar, sendo que apenas R\$ 69.778,76 (19,89%) foi gasto na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Em 2014, é nítida uma evolução nas aquisições, dos R\$ 459.845,42 repassados pelo FNDE, R\$ 144.095,15 (31,34%) foram utilizados para adquirir produtos locais.

Em Guaraciaba são 1.803 alunos distribuídos em 4 escolas estaduais e 12 municipais, sendo que as municipais estão localizadas majoritariamente na Zona Rural<sup>5</sup>. Em 2011, foram repassados R\$ 120.341,50, dos quais R\$ 25.116,43 (20,87%) foram utilizados para a aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar. Em 2014, os agricultores familiares venderam um total de R\$ 58.765,32 em produtos para a alimentação escolar,

alcançando 39,66% dos R\$ 148.155,91 que o município recebeu do FNDE, contando escolas municipais e estaduais.

Guaraciaba possui 9 associações rurais, das quais 5 possuem DAP jurídica, sendo: Associação dos Resistentes a Barragens, Associação Comunitária do São Mateus e Regiões, Associação Comunitária das Comunidades do Bananal e Adjacências, Associação dos Moradores e Produtores Rurais do Patrimônio de São Sebastião e a Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba (ASFAG). A ASFAG é uma associação considerada “geral” por congregar agricultores de todas as outras associações. Como se percebe, as outras associações foram constituídas em suas respectivas comunidades. Tomou-se a ASFAG como objeto de análise por ser a operadora do PNAE em Guaraciaba.

A venda para a alimentação escolar tornou-se tão relevante para Guaraciaba que o Poder Público local cedeu uma funcionária contrata para organizar e gerenciar a venda dos agricultores familiares locais para as escolas. Esta mesma funcionária ajuda na organização da ASFAG e é a principal referência para os agricultores quando o assunto é a associação ou o PNAE.

## **A IMPLEMENTAÇÃO DO PNAE NA PRÁTICA**

Nosso pressuposto, como já apresentado, é que, no contexto local, o formato de execução da compra institucional é permeado por negociações e acordos que permitem sua adaptação à realidade dos agricultores familiares fornecedores e das escolas receptoras. Isso quer dizer que a forma como PNAE é implementado localmente depende do modo como os atores se relacionam e de suas capacidades de criarem os meios necessários para coordenar o processo de organização da produção, compra e venda dos alimentos.

### **O ponto de partida**

Antes da Lei 11.947 de 2009, representantes do Poder Público dos dois municípios estudados relataram que a merenda escolar era adquirida diretamente de supermercados e empresas atacadistas por meio de licitação. Era grande o volume de enlatados e embutidos, pois esses produtos tinham prazo de validade estendido. Com a Lei 11.947/2009, o cenário de aquisição dos alimentos para a alimentação escolar mudou significativamente, uma vez que a compra também deveria ser realizada localmente. A Secretaria Municipal de Educação e as escolas estaduais começaram a se organizar em vista a atender às exigências. Tanto em Guaraciaba quanto em Espera Feliz, a experiência acumulada com a operacionalização do PAA contribuiu para a implementação do PNAE. Diversas frutas, verduras, legumes e tubérculos foram introduzidos ao cardápio escolar para satisfazer a oferta local de produtos, o que promoveu uma alteração na base alimentar das escolas.

Em Espera Feliz, segundo relatos do técnico do Centro de Tecnologias Alternativas (CTA-ZM) que assessora a COOFELIZ: “[...] foram os agricultores que chegaram até o

poder público para discutir. A prefeitura desconhecia, só tinha ouvido falar por alto. Eles que tiveram a iniciativa”. A proatividade dos agricultores e sua independência em relação ao Poder Público foram notórios nos depoimentos coletados, marcando a forma como aconteceram as articulações para que ocorresse a compra de produtos para a alimentação escolar neste município.

Segundo relatos da presidente da COOFELIZ, a informação sobre a possibilidade de vender para as escolas (sobre a Lei 11.947-2009) chegou até o STR e a COOFELIZ por meio de dois contatos, inicialmente pelo primeiro presidente da COOFELIZ, o qual estava em cargo de direção na Federação dos Trabalhadores da Agricultura (FETRAF). Posteriormente, essa informação chegou por meio de um Técnico do CTA-ZM que incentivou a venda para a merenda escolar.

Em Guaraciaba, quando se questionou aos agricultores entrevistados sobre como ficaram sabendo sobre a possibilidade de venda de gêneros alimentícios para a merenda escolar, todos responderam ter sido por meio da EMATER ou em reunião com representante da prefeitura. Em Guaraciaba, a rede dos agricultores familiares é restrita ao município, com centralidade na prefeitura e na EMATER. Logo, as informações que chegam até os agricultores são provenientes, em grande parte, desses atores, os quais coordenam o processo de interação com o programa e sua gestão. Como as informações concentram-se nos atores principais, os agricultores, marginais na rede, ficam sujeitos às orientações deles provenientes.

Com a concretização da possibilidade de venda para a merenda escolar, os diretores da COOFELIZ, em 2009, iniciaram um processo de negociação direta com a Secretaria de Educação, responsável por planejar e adquirir os gêneros alimentícios das escolas municipais. Segundo relatos da diretora da COOFELIZ, “A gente não conhecia ninguém das escolas e hoje elas são parceiras diretas”, explicitando que a ação da cooperativa, assentada sobre o protagonismo da agricultura familiar, incidiu na integração de parcerias para facilitar a implementação do PNAE.

Foi necessário superar barreiras iniciais para a consolidação da venda dos produtos para a alimentação escolar. De acordo com o Agricultor 4 de Espera Feliz:

Os problemas para entregar os produtos começaram logo nas primeiras entregas. A secretaria de educação exigia produtos que a gente não produzia e as merendeiras das escolas não gostavam dos produtos, porque estavam acostumadas com um padrão e tamanho que é o dos que produzem com muito veneno.

Este mesmo problema foi constatado nos relatos coletados em Guaraciaba. A presidente da ASFAG relatou que teve reclamações quanto à qualidade dos produtos e que foi preciso “muita conversa” da EMATER com as escolas para entenderem como eram os produtos da agricultura familiar. Observação precisa ser feita sobre quem eram os atores que promoveram o diálogo acerca da realidade local e necessidade de adaptação aos produtos da agricultura familiar: em Espera Feliz, um representante da própria cooperativa (agricultor familiar) e, em Guaraciaba, a EMATER.



Os agricultores vinculados à COOFELIZ também tiveram que desenvolver formas de interação com os dirigentes e merendeiras das escolas. A COOFELIZ, com apoio do STR e do CTA, realizou um seminário local para discutir as possibilidades e limites do programa, convidando todos os atores envolvidos (as merendeiras, representantes da prefeitura, EMATER e nutricionista). De acordo com relatos da diretora da COOFELIZ,

Aquele foi um momento muito importante para a gente saber o que se esperavam da qualidade dos alimentos. Mas também pudemos discutir o que é que a gente produz e como nossa produção poderia ser aproveitada da melhor forma. Ali, cada um tinha seu papel e mostrou seu valor. As merendeiras puderam ver como aproveitar o que a gente produz e ver de perto como a gente trata os alimentos. Mas tem um outro lado importante que teve que ser mostrado que é falar pra eles que a gente produz sem agrotóxico. E acredito que a escola valoriza isso e pode até usar para falar pros meninos.

O depoimento demonstra como a rede do PNAE começa a se formar juntamente com outros atores que possuem interesses ou responsabilidades junto ao programa. A sensibilização em torno do alimento, da qualidade e do formato da produção geraram confiança, insumo básico de uma rede social coesa, como afirmou Granoveter (1973). Esse encontro e outros dele decorrentes criam oportunidades para ampliar a interação entre os atores e, assim, construir relações de proximidade, facilitando o diálogo e as convergências sobre o PNAE, mas mantendo a cooperativa da agricultura familiar como central nessa rede.

Para que a compra dos alimentos acontecesse, a primeira adaptação necessária foi a do cardápio. As escolas precisariam adaptar a alimentação aos produtos da época, produzidos localmente, por exemplo, substituindo batata inglesa por inhame ou batata-baroa. Essa adequação aconteceu nos dois municípios estudados e foi fundamental para garantir a execução do programa. Como a elaboração dos cardápios é de autonomia das escolas, essa atividade pôde ser feita por meio da intervenção dos próprios atores locais.

Em Guaraciaba, foram realizadas reuniões promovidas pela EMATER para informar e sensibilizar as escolas sobre a execução do PNAE na região. Estes espaços tiveram o objetivo de informar, mas, também, de negociar a elaboração de Chamadas Públicas. Em Espera Feliz, além do seminário local, foram realizadas oficinas com as merendeiras sobre o aproveitamento dos produtos locais e foram promovidas visitas das mesmas até as propriedades dos agricultores familiares da cooperativa para que conhecessem a forma de produção sem agrotóxico e se sensibilizassem sobre a importância de valorizar isso. As negociações iniciais apresentadas indicam que o processo de interação entre os atores foi essencial para institucionalizar as compras públicas nos municípios e adaptar etapas do programa à realidade local.

### **Que atores estão presentes**

Como já foi possível notar, existem 3 categorias de atores que são cruciais para que as compras institucionais aconteçam no âmbito local: os agricultores, o Poder Público e os parceiros (agentes articuladores). Além de identificar estes atores, os informantes da

COOFELIZ e da ASFAG foram questionados sobre todas as relações que a organização possuía. O nosso intuito foi captar a extensão das conexões que cada organização estabelece. Segundo Portugal (2007), quanto mais conexões o indivíduo ou organização possui mais informações e outros recursos ele pode ter acesso. Ao fazer esse questionamento, listamos todas as organizações ou pessoas que foram citadas pelos entrevistados que, de alguma forma, possuem relação com a organização. A COOFELIZ citou: nutricionista da prefeitura; PJR - Pastoral da Juventude Rural; Grupo de Mulheres; UFV – Universidade Federal de Viçosa; um assessor parlamentar; TERAVIDA – Associação de Terapeutas de Espera Feliz; rede de consumidores Teravida (Belo Horizonte); Associação da Ventania, Associação Regional dos Trabalhadores Rurais da Zona da Mata; STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Espera Feliz; rede de consumidores Raízes da Mata (Viçosa); CÁRITAS Brasileira; Samarco Mineração S.A.; CTA/ZM – Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata Mineira; Governo do Estado de Minas Gerais; EMATER; FETRAF – Federação Nac. dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar; CRESOL – Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária e UNICAFES – União Nacional das Coop. de Agric. Familiar e Economia Solidária. Os parceiros da ASFAG foram: EMATER-MG local; prefeitura municipal (SMAPR); STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Funcionária M; nutricionista da prefeitura e um deputado federal.

É facilmente perceptível que a COOFELIZ expandiu suas redes para o âmbito estadual e federal e que a rede da ASFAG é restrita ao município. Essa constatação referenda a forma como ficaram sabendo da oportunidade de vender para as escolas. No caso da ASFAG, a EMATER, o principal contato da associação, foi quem informou. Apesar da extensa rede acessada pela COOFELIZ na prática da compra institucional dos alimentos, os informantes da pesquisa relataram que estão envolvidos diretamente apenas com as escolas, a nutricionista do município, a Associação da Ventania, a qual também realiza a compra, e o CTA, como parceiro. No caso de Guaraciaba, estão envolvidos diretamente com o PNAE a Secretaria de Educação (SE) e a Secretaria de Meio Ambiente e Produção Rural (SMAPR). A primeira por gerenciar o recurso da merenda escolar e a segunda pelo envolvimento direto com os agricultores. Devido à grande demanda de trabalho e articulação local em torno da Lei 11.947 e na gestão do PAA, a prefeitura contratou a Funcionária M, vinculada à SMAPR, para ser a responsável local por lidar com as burocracias dos programas e com a comunicação entre os envolvidos. O trabalho desenvolvido por essa funcionária agiliza o processo de compra institucional e grande parte do trabalho que seria das organizações de agricultores é transferido a ela, tanto que alguns agricultores a denominam “secretária da ASFAG”. Além destes atores, ligados ao Poder Público, a EMATER local recebe centralidade no processo de articulação, sendo mediadora, juntamente com a funcionária M, entre agricultores e Poder Público.

### **Como eles se relacionam**

Primeiramente, vamos delimitar as relações estabelecidas pela COOFELIZ e a ASFAG com as outras organizações de agricultores familiares presentes nos seus municípios. Em

Guaraciaba, apesar do número de associações com DAP jurídica, não há competição nem intenção de que mais de uma organização concorra à chamada pública. A Funcionária M é quem organiza a forma como os agricultores vão se inserir na chamada e que mantém a intermediação do processo de venda com as escolas. No caso de Espera Feliz, o contato com as escolas é sempre realizado diretamente com os diretores escolares; a COOFELIZ possui uma negociação direta com a escola, favorecendo os acordos formais e informais em relação à compra.

A diretoria da COOFELIZ, ao receber a demanda das escolas, faz contato direto com os agricultores cooperados. As entregas dos produtos dos agricultores às escolas são planejadas pela própria cooperativa e eles são responsáveis por levar os produtos até a sede, no centro de Espera Feliz, onde a COOFELIZ organiza e realiza a distribuição para as escolas. Essa logística era considerada um dos principais entraves. No entanto, por meio do contato com um deputado federal, intermediado pelo seu assessor parlamentar, o qual já foi presidente da COOFELIZ, a cooperativa conseguiu adquirir um caminhão de pequeno porte a custo zero.

A inserção em outras redes como a rede de cooperativas da UNICAFES, a rede de Agroecologia, por intermédio do CTA, e o contato com figuras políticas permitem à cooperativa conseguir benefícios e informações que lhe são estratégicos, como foi o caso da aquisição do caminhão. O Agricultor 2 afirma que “a cooperativa é o que é por meio das parcerias. Os projetos e os recursos conseguidos até hoje foram por meio de parceiros que nos ajudaram a escrever e estiveram conosco”. Consta-se que a amplitude e a coesão das redes sociais de que a COOFELIZ e seus membros fazem parte são importantes catalizadores do acesso a recursos, materiais e imateriais, contribuindo para superar desafios da agricultura familiar e, assim, dinamizar localmente a implementação do programa.

O CTA é apontado como parceiro estratégico da cooperativa pelos cooperados entrevistados, assim como o STR. O STR, porque a sede da cooperativa é do sindicato e alguns gastos mensais da organização são de responsabilidade dele. O CTA, por disponibilizar assistência técnica e acompanhamento à COOFELIZ. Vários projetos escritos pelo CTA e que beneficiam a COOFELIZ foram aprovados, movimentando a estrutura de produção dos cooperados com a criação de estruturas de torrefação de café, agroindústria e equipamentos para a cooperativa.

O depoimento do Agricultor 1 sintetiza a importância das parcerias estabelecidas pela cooperativa, afirmando que “sem os parceiros, a gente tinha fechado as portas”. O importante não foi só a conexão, mas, sim, quão importante é o ator ao qual se está conectado e a forma como a interação acontece. Por isso, o processo pode ocorrer de forma diferente em contextos diferentes.

Já em Guaraciaba, as escolas fazem um edital com especificações de produção semestral, mas com entregas regulares semanalmente. Não há contato direto dos gestores escolares ou da Secretaria de Educação com os agricultores para negociação sobre a compra e venda dos produtos. As escolas, por meio da Secretaria de Educação (SE) e da nutricionista responsável, elaboram um cardápio prévio que é enviado para a Secretaria de Meio Ambiente

e Produção Rural (SMAPR) e para a EMATER. A SMAPR, junto com a Funcionária M, fazem contato com os agricultores interessados e, em reunião, é feito um planejamento prévio das disponibilidades locais no semestre. Como determinação, os agricultores que participarem desta reunião estarão participando da chamada pública, caso tenham interesse.

A partir do planejamento prévio da oferta local de produtos, a SE elabora o edital da chamada pública e então a EMATER elabora o projeto de venda dos agricultores e faz um planejamento detalhado da expectativa de produção para os meses do semestre. O grupo de agricultores interessados é mobilizado pela SMAPR, logo, beneficiam-se os agricultores que possuem relações mais estreitas com os servidores públicos responsáveis.

A oferta dos agricultores locais é sempre maior que a demanda das escolas. Para favorecer a todos, a prefeitura criou uma regra: a demanda das escolas é rateada pelo número de interessados. Assim, se há demanda por 50 quilos de feijão e cinco produtores possuem feijão para entregar, cada um entrega 10 quilos.

Outro mecanismo para fazer funcionar o programa local é a elaboração de uma tabela contendo as datas de entrega, produto a ser entregue e produtor responsável. Esse planejamento é elaborado pela funcionária M e distribuído aos agricultores. Segundo relatos da mesma, ela orienta aos agricultores que deixem o planejamento pregado na geladeira de casa e ainda precisa ligar para garantir que a entrega seja realizada. Como se pode perceber, todo processo é conduzido por atores centrais, externos à agricultura familiar. A cotação do preço dos alimentos é realizada pela EMATER, que também faz a reunião com os produtores e elabora o projeto de venda para eles. A documentação e comunicação é toda organizada pela funcionária M, e a SMAPR fica responsável pelas articulações com a SE. Todas as dúvidas que são provenientes dos agricultores são sanadas com a prefeitura ou a EMATER. Da forma como as relações se estabelecem para a operacionalização do PNAE, os agricultores e suas organizações ocupam sempre um papel marginal no processo e as redes de implementação do programa possuem alto grau de centralidade.

Em Espera Feliz, o relacionamento direto com as escolas foi propiciado pela geração de confiança mediante a reputação da organização. As conexões da COOFELIZ foram importantes para a criação de mecanismos que facilitam a operacionalização do PNAE. No caso, os agricultores foram agentes hábeis na utilização de formas inovadoras de organização e ação, relacionando-se entre si e com outros atores, inclusive com os decisórios. As habilidades sociais dos líderes foram fundamentais no processo de mobilização de recursos. Como argumentado por Fligstein (2007), as habilidades sociais são usadas na construção de novas instituições e na indução ao processo de cooperação, tornando-se fundamental para que empreendimentos sejam erguidos pelas forças sociais locais.

O protagonismo da agricultura familiar, sua centralidade em diferentes redes sociais, a reputação construída em Espera Feliz e a habilidade social de alguns atores neste município criaram um ambiente institucional favorável para a emergência de práticas inovadoras no processo de gestão do PNAE, como foi o caso do Vale Solidário, adotado para facilitar o fornecimento dos produtos para a alimentação escolar. Os agricultores familiares não recebem o pagamento das escolas assim que entregam os produtos e este foi um empecilho

inicial para ampliação do acesso ao PNAE. Para contornar o problema, a COOFELIZ, em parceria com a Cooperativa de Crédito da Agricultura Familiar com Interação Solidária – CRESOL, criou um mecanismo institucional para garantir que o pagamento pudesse ser realizado de forma imediata aos agricultores fornecedores. O Vale Solidário funciona como uma espécie de cheque informal, emitido pela cooperativa com o valor que o cooperado tem a receber pela entrega que realizou, concedendo esse crédito para uso dos agricultores.

Para garantir o funcionamento do mecanismo, a COOFELIZ fez parceria com inúmeros comerciantes locais, os quais aceitaram o vale como moeda. Após trinta ou sessenta dias, valor de pagamento pelas vendas, os comerciantes ou os próprios agricultores poderiam retirar na CRESOL o valor correspondente. Esse mecanismo criado pela COOFELIZ permitiu que os agricultores pudessem usufruir do valor referente à sua entrega transacionando com os comerciantes locais. O Vale Solidário sustenta-se nas relações de confiança e na reputação edificada com a rede criada pela COOFELIZ, pela CRESOL e todas as outras organizações que integram suas redes sociais e ajudam a reforçar sua legitimidade.

Uma forma de interação constatada na prática da implementação do programa que revela relações de confiança e o modo como se constrói o processo de fornecimento dos produtos é a relação de colaboração efetivada entre os agricultores para garantir as entregas planejadas. Aqueles agricultores que optaram por não ingressar na dinâmica do PNAE, por meio de suas relações de proximidade com os agricultores que entregam pelo programa, podem eventualmente colaborar para sanar as dificuldades de entrega ocasionadas por imprevistos. Quando os entrevistados de Guaraciaba e de Espera Feliz foram questionados “porque não fazem parte” ou “porque alguém não faz parte”, as respostas, em geral, foram que o motivo está vinculado a três fatores: 1- privilegiar outros canais de comercialização e o PNAE permite vender muito pouco; 2- receio de comprometer-se com um planejamento e 3- desconfiança em relação à organização social ou ao pagamento. Porém, foi possível perceber que, tanto em Espera Feliz como em Guaraciaba, os agricultores têm o costume de permitir que um agricultor que não tem a DAP ou que não esteja no projeto de venda entregue em nome de um agricultor que esteja regular. Denominamos essa estratégia de “estratégia colaborativa”.

Este processo é uma forma de acesso informal ao mercado institucional, também identificado por Silva (2015), o qual afirmou que esse modo de acesso, que vai além das determinações legais, sinaliza que o número de beneficiários do PNAE pode ser muito maior dos que os números contabilizados pelas estatísticas governamentais. No caso de Guaraciaba e de Espera Feliz, essas são medidas que fazem com que os caminhos de acesso sejam diferentes das normativas estabelecidas pela Lei. A compra de produtos de outros agricultores é uma ação estratégica de garantia de produtos em quantidade necessária para o cumprimento de contrato. Todos esses arranjos possíveis de acontecer entre os agricultores para garantir o fornecimento, e mesmo para ampliar a sua participação no programa, são garantidos pelas relações sociais estabelecidas por eles. Acontecem entre agricultores que possuem algum tipo de vínculo. As redes constituídas anteriormente são o solo fértil destas estratégias.

## **AS IMPLICAÇÕES DO PNAE NAS PRÁTICAS DOS AGRICULTORES FAMILIARES**

As políticas públicas de compra governamental produziram um efeito inesperado, ligado ao processo alimentar. Vai além dos 30%. Os agricultores familiares entrevistados disseram que o fato de terem ampliado a produção e terem a oportunidade de comercializar produtos que antes não possuíam valor de mercado fez com que se mudasse o cardápio ao se acrescentarem hortaliças e frutas que passaram a ser produzidas. Nas escolas, segundo depoimentos coletados em campo, o efeito sobre a alimentação é nítido. As mudanças decorrentes da introdução dos produtos locais fizeram com que os cardápios escolares passassem por alterações substanciais, principalmente na substituição dos processados e embutidos.

Em Guaraciaba, tanto os técnicos da EMATER quanto a Funcionária M relataram que agricultores familiares que nunca plantaram hortaliças e frutas para fins comerciais estavam procurando a prefeitura para saber como acontece o processo de venda para a merenda escolar com a intenção de iniciar a conexão com o mercado institucional. Isso mostra a gradual difusão da informação sobre a compra pública, mas, mais do que isso, a abertura de oportunidade para a geração de renda.

Nos dois municípios analisados, aumentaram os incentivos por parte do Poder Público para a produção sustentável e saudável de alimentos. Em Guaraciaba, os gestores públicos emplacaram um projeto em 2016 para o fomento de produção sem agrotóxicos, com foco nos produtores que entregam para alimentação escolar.

Outra constatação é que a introdução da compra institucional em Espera Feliz e Guaraciaba também provocou mudanças nas práticas da gestão pública, principalmente nos setores de alimentação escolar e de compras e licitações, pois possuem relação direta com as exigências da Lei 11.947. Nutricionistas e as Secretarias de Educação tiveram que se adequar às novas dinâmicas de trabalho estabelecidas no âmbito das compras públicas e passaram a compreender melhor as necessidades dos fornecedores locais e os desafios da agricultura familiar para produzir e vender.

A possibilidade de venda para a alimentação escolar impactou diretamente muitas práticas dos agricultores familiares. De acordo com o Agricultor 6 de Espera Feliz: “tivemos que fazer de tudo para nos adequar e conseguir atender às exigências sanitárias”. Esta é uma adequação que a legislação exige para que os agricultores possam entregar produtos de origem animal e agroindustrializados. O atendimento aos padrões higiênico-sanitários requer uma adaptação da forma de produção.

Outras mudanças são facilmente perceptíveis no âmbito das organizações sociais formalizadas. Se se aumenta o volume de recursos em circulação e se complexifica o processo gerencial, impõe-se às organizações coletivas formais a necessidade de reestruturação da gestão. Essa é uma mudança prática notável. Em Espera Feliz, segundo relatado pela presidente, a cooperativa teve que contratar uma funcionária para auxiliar no processo gerencial e estabelecer maior conexão com os cooperados. Segundo relatos de campo, a COOFELIZ passou a cobrar uma taxa administrativa de 20% para custear as despesas

administrativas. Em Guaraciaba, como a Funcionária M faz a parte gerencial da associação e dá respostas às pressões sofridas pela organização, os agricultores não sentem a evolução da complexidade gerencial.

Com o aprendizado gerado no processo de acesso ao PAA e ao PNAE em Espera Feliz, a COOFELIZ conseguiu, em 2016, acessar outro mercado institucional fora de seu município sede. Com a instituição do PAA estadual em 2015, os órgãos públicos como hospitais e presídios ligados ao Estado de Minas Gerais também precisam adquirir 30% dos alimentos consumidos dos agricultores familiares. Com essa oportunidade aberta, a COOFELIZ participou e venceu uma chamada pública da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG). A chamada pública correspondeu a R\$ 208.500,00, com oportunidade de fornecimento de 12.419,517 kg de pó de café torrado e moído e de 293 kg de feijão preto.

O depoimento da presidente da COOFELIZ revela que, apesar do grande avanço que significa vender para a rede de hospitais de BH, esse mercado tem seus desafios particulares:

Já entregamos demais para os hospitais de BH. Já foram entregues 50 mil reais, mas não recebemos nada ainda. Agora mesmo, o rapaz da rede lá me ligou querendo que fôssemos entregar mais. Ele me disse que era pra gente entender que governo é isso mesmo, que não se sabe quando vai receber, mas recebe. Mas eu respondi que nós não vamos mais entregar enquanto não pagarem. Já são 50 mil, e é muita coisa pra receber (Dirigente COOFELIZ).

Esta nova experiência possibilitada pela rede construída pela COOFELIZ e pela infraestrutura que a cooperativa construiu é um avanço em termo de ampliação dos mercados. No entanto, ainda são inúmeros os desafios para viabilizar a efetivação do processo, pois depende do cumprimento dos acordos.

A principal questão envolvida em todas estas constatações de mudanças e adaptações ocorridas nas práticas dos agricultores é de que a implementação da compra institucional de alimentos para a alimentação escolar não possui relação apenas com o alcance dos 30% para satisfazer as exigências da Lei. Todas as lentas e gradativas mudanças provocadas pela implementação em rede sinalizam que as mudanças provocadas por esse tipo de programa vão além das previstas pelos burocratas que as formularam. Os processos sociais e econômicos subjacentes à venda e compra de gêneros alimentícios precisam ser levados em consideração, pois desencadeiam uma série de reações à estrutura social e econômica local.

A partir das descrições realizadas nesse tópico e das constatações feitas por meio dos depoimentos coletados nas entrevistas, foi possível organizar uma síntese das alterações que, na visão dos informantes, ocorreram na prática dos agricultores familiares com a implementação do PNAE. A primeira alteração é de ordem **Produtiva**, englobando a ampliação de área plantada; aumento da variedade de cultivares; maior incentivo ao cultivo de alimentos orgânicos e agroecológicos; e adoção de práticas higiênico-sanitárias. Alterações de ordem **Social** relacionam-se à ampliação do número de associados e cooperados; ao fortalecimento do associativismo e cooperativismo; e à ampliação da rede de contatos.

Alterações de caráter **Econômico** implicam em incremento da renda; investimento na produção; maior atenção às práticas gerenciais; ampliação dos canais de venda; e a inclusão produtiva. Por fim, no que tange às alterações de ordem **Política e Cultural**, estão o estreitamento das relações com o Poder Público; maior visibilidade municipal do grupo de agricultores familiares (reconhecimento político); interação com diferentes atores do Poder Público; mudança de hábitos alimentares; novas representações sociais sobre os alimentos locais; e valorização dos produtos livres de agrotóxicos.

Estas modificações ocorreram de forma particular em cada localidade. As especificidades foram garantidas pelas diferentes características assumidas pelo processo. Os recursos acessados, as redes construídas e as potencialidades locais foram determinantes para a construção das mudanças observadas. Muitas destas modificações são efeitos indiretos dessa política pública e sinalizam o modo como a política influencia a prática dos agricultores, assim como essas práticas também influenciam a política.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com este estudo foi possível afirmar que a implementação do PNAE se configura como um conjunto de interações entre diferentes atores, no qual o formato da implementação é adaptado ao contexto local, ao mesmo tempo em que as práticas dos agricultores familiares também precisam se adaptar às exigências do programa. Esta constatação implica trazer ao campo de análise de políticas públicas a complexidade do processo de implementação e a necessidade do olhar microssociológico para captar os processos sociais inerentes ao “jogo da implementação” e a forma como os “jogadores jogam”.

Os casos demonstraram com nitidez que as especificidades locais são determinantes à compreensão da implementação desta política. O formato do processo de implementação é uma construção social que se edifica no processo de interação entre os diversos atores que se envolvem diretamente com a prática da compra institucional de alimentos. A maneira como se envolvem, ou seja, a configuração da rede de atores integrados ao processo de implementação é condicionante dos resultados do programa. Em Espera Feliz, onde a agricultura familiar e sua organização econômica coletiva construiu efetivo protagonismo no diálogo e na condução do PNAE, observaram-se inovações e externalidades positivas importantes, bem como maior apropriação dos próprios agricultores, os quais ampliaram suas experiências políticas e administrativas. Já em Guaraciaba, onde se observou uma prática tutelada em relação à agricultura familiar, que é marginal na execução do programa, percebe-se a dependência das organizações de agricultores familiares em relação à prefeitura e à EMATER para que o acesso seja viabilizado e mantido.

Pode-se considerar que, nos dois contextos analisados, o PNAE é interpretado, adaptado e transformado pelos atores sociais em interação, sublinhando a importância das dinâmicas locais de implementação para compreender a trajetória da política pública. Se o programa e sua execução nos municípios sofrem adaptações, é porque as interações locais impactam diretamente o modo de implementação. Porém, percebemos que o programa também impacta



as redes sociais, trazendo novas configurações à estrutura social. A criação da proximidade com as escolas e as novas dinâmicas de planejamento e relacionamento estabelecidas pela COOFELIZ e pela ASFAG são um reflexo desse processo.

Na medida em que a implementação do PNAE dialoga com as realidades e necessidades locais, melhores resultados podem ser alcançados já que os agricultores se apropriam da política como parte de seu cotidiano e do modus operandi de suas organizações. Por isso, as práticas locais são transformadas e adaptadas. Portanto, as interações locais em torno de uma política pública não são determinações das regras das políticas ou do ambiente institucional, mas das habilidades dos atores locais em construir coalizões políticas. É no meio dessas interações que as ações são criadas e remodeladas. Isso quer dizer que as mudanças ocorridas nas práticas dos agricultores estão relacionadas às mudanças nas relações sociais. Poderíamos compreender, dessa forma, que, quando se passa a operacionalizar a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, as regras são interpretadas pelo grupo, moldando as relações, assim como são moldadas por elas, a partir das interpretações que fazem.

As descrições sobre a forma de operar a Lei 11.947 nos municípios e as relações entre os atores envolvidos demonstram que o papel que desempenham e o tipo de relação que possuem entre si é um aspecto fundamental na apreensão da estrutura social subjacente à execução do PNAE. Como vemos, no alcance dos 30%, o município de Guaraciaba está sendo mais eficiente que Espera Feliz, pois conseguiu comprar percentualmente mais. No entanto, o que se sustentou com as análises é que os resultados e a eficiência de um programa da natureza do PNAE não podem ser avaliados com base nesse indicador, sob o risco de se desconsiderar muitos outros resultados relevantes e os processos sociais e econômicos que ele desencadeia.

O conhecimento das estruturas das relações aponta para a utilidade de intervenções sobre o ambiente das interações. Isso quer dizer que as redes importam aos processos de desenvolvimento e, principalmente, na compreensão da implementação de programas públicos de compra governamental, onde se estabelece um mercado institucional. Isso salienta, portanto, que a *politics*, mais que a *policy*, nesse caso, é fundamental para desvelar a dinâmica local de implementação das políticas e como ela impacta seus resultados.

## NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em set. 2019. Aceito para publicação em jul. 2020.
- 2 A DAP funciona como uma espécie de identidade que reconhece o agricultor como “familiar” e o habilita a acessar políticas do governo federal que sejam exclusivas para esse público. A DAP jurídica é conferida a organizações formais, devidamente legalizadas, cujo quadro social seja composto por no mínimo 70% de agricultores familiares possuidores de DAPs físicas ativas. As DAPs são emitidas pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER).
- 3 Dados disponíveis em: <http://www.deepask.com/>
- 4 Dados disponíveis em: <http://www.deepask.com/>

## REFERÊNCIAS

- ABREU, K. D. R. **A implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em municípios de pequeno porte: Implicações práticas e teóricas.** 2014. 183 f. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo-SP, 2014.
- ASSAO, T. Y. **Alimentação escolar: percepções de atores sociais de uma escola da região metropolitana de São Paulo.** 2012. 117 f. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2012.
- BAERT, P. Algumas limitações das explicações da escolha racional na ciência política e na sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, p. 63-74, 1997.
- BARDACH, E. **The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law.** Cambridge: MIT Press, 1977.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições Setenta, 2011.
- BERMAN, P. El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, Luis F. A. **La implementación de las políticas.** México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 281-317.
- BURT, R. S. **Structural Holes: The Social Structure of Competition.** Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- COLEMAN, J. **Foundations of Social Theory.** Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990.
- CUNHA, W. A. **Implicações dos programas governamentais de aquisição de alimentos para a agricultura familiar em Espera Feliz-MG.** 2015. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2015.
- FLIGSTEIN, N. Habilidade social e a teoria dos campos. **Fórum**, v. 47, n. 2, p. 61-80, abr./jun. 2007.
- GIL, A. C. **Metodologia do ensino superior.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- GRANOVETTER, Mark. The strength of weak ties. **American Journal of Sociology**, v. 78, n. 6, p. 1360-1380, 1973.
- GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias.** 2012. 280f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.
- LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service.** Nova Iorque: 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. 295f. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. Agentes de implementação e a mediação de políticas públicas: entre dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 109-125, jul. 2010.

PORTUGAL, S. **Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica**. Oficina do CES, nº. 271, 2007. Disponível em: < <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/271.pdf>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

PRESSMAN J. L.; WILDAVSKY A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RIZZA, R. The Relationship between Economics and Sociology: The Contribution of Economic Sociology, Setting out from the Problem of Embeddedness. **International Review of Sociology**, v. 16, n. 1, p. 31-48, 2006.

SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea, v. 2. Brasília: ENAP, 2006. p. 240.

SILVA, D. W. **Produzindo prerrogativas de cidadania**: O acesso da agricultura familiar à política de fornecimento de produtos para a alimentação escolar. 2015. 223f. Tese (Doutorado) – Programa de pós graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo**: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar. 2010. 297 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

**Alan Ferreira  
de Freitas**

Professor adjunto do departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV), orientador do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública. Doutor e Mestre em Extensão Rural pela UFV.

**Alair Ferreira  
de Freitas**

Professor adjunto do departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (UFV), orientador do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural. Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais e mestre em Extensão Rural pela UFV.