

RESPOSTAS DOS MUNICÍPIOS PARA GARANTIR SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL EM TEMPO DE PANDEMIA

MUNICIPALITIES RESPONSES TO ENSURE FOOD AND NUTRITIONAL SECURITY IN PANDEMIC TIME

Ricardo Serra Borsatto¹

Centro de Ciências da Natureza - CCN
Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

Fábio Grigoletto²

Centro de Ciências da Natureza - CCN
Universidade Federal de São Carlos - UFSCar

André de Camargo Macedo³

Mestrando na Faculdade de Engenharia Agrícola - Feagri
Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Alexandre Camargo Martensen⁴

Centro de Ciências da Natureza - CCN
Universidade Federal de São Carlos

Resumo

Nesse texto, nosso objetivo foi o de demonstrar que municípios podem e devem desenvolver ações locais com vistas a garantir a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) de seus munícipes em tempo de pandemia. O processo de descentralização do pacto federativo incentivado pela Constituição Federal de 1988 e o aprendizado institucional derivado da implementação local de políticas federais de SAN ocorrido a partir de meados da década de 2000 ofereceram condições estruturantes para os municípios assumirem maior protagonismo nesta área. Identificamos mecanismos e estratégias intramunicipais e

¹ Engenheiro Agrônomo (ESALQ-USP), mestre em Agronomia (UFPR), Doutor em Engenharia Agrícola (UNICAMP-Campinas). Email: ricardo.borsatto@ufscar.br

² Administrador Público (UNESP-Araraquara), mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente (UNIARA-Araraquara), Doutor em Administração Pública e Governo (FGV-São Paulo). Email: fabio.grigoletto@ufscar.br

³ Engenheiro Agrônomo (UFSCar-Lagoa do Sino), mestrando em Engenharia Agrícola (UNICAMP-Campinas). Email: andre_macedo11@hotmail.com

⁴ Biólogo (USP-São Paulo), mestre em Ecologia de Ecossistemas Aquáticos e Terrestres (USP-São Paulo), Doutor em Ecologia e Evolução (Universidade de Toronto-Canadá). Email: martensen@ufscar.br

intermunicipais com potencial aplicação direta em outros municípios com perfis similares aos municípios estudados. Tais aplicações podem levar a respostas positivas a iminente crise de SAN intensificada pela COVID-19.

Abstract

In this text, our objective was to demonstrate that municipalities can and should develop local actions towards Food and Nutritional Security (SAN) for their residents in times of pandemic. The process of decentralization of the federative pact encouraged by the Federal Constitution of 1988 and the institutional learning derived from the local implementation of federal SAN policies that took place since the mid-2000s offered structuring conditions for the municipalities to assume a greater role in this area. We identified intra-municipal and inter-municipal mechanisms and strategies with potential direct application in other municipalities with similar conditions to the ones studied. Such applications can lead to positive responses to the impending SAN crisis intensified by COVID-19.

Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional, COVID-19, Pandemia, Agricultura familiar, políticas locais

Key words: Food Security, COVID-19, pandemics, family farming, local policies

Introdução

A garantia das condições de sobrevivência emerge como condição essencial para o enfrentamento das mudanças forçadas pela pandemia do COVID-19, tornando-se prioridade para os gestores públicos. Se, por um lado, é consenso o investimento em estruturas de saúde para garantir tratamento adequado aos convalescentes, por outro, a preocupação com a segurança alimentar e nutricional (SAN) de populações vulneráveis demanda maior atenção.

As rupturas de cadeias de suprimentos e a perda de rendimentos de parcela significativa da população indicam que o fantasma da fome volta a rondar populações que viviam em situação de vulnerabilidade social antes mesmo da pandemia.

Algumas ações estão sendo tomadas, e políticas que facilitam a garantia da SAN estão sendo postas em marcha em diferentes níveis de governo. No âmbito federal, merecem destaque o reforço do orçamento do Bolsa Família e a distribuição de auxílio financeiro emergencial aos trabalhadores atingidos pela pandemia. No nível estadual, a ampliação do serviço de restaurantes populares e a distribuição do orçamento da alimentação escolar para famílias de alunos em situação de extrema pobreza tem sido o foco. Neste texto, demonstraremos que no nível municipal os esforços também têm sido expressivos.

Considerando que 74% dos municípios brasileiros são classificados como rurais ou intermediários pelo IBGE, nosso objetivo é demonstrar que esses municípios podem e devem desenvolver ações locais com vistas a garantir a SAN de seus munícipes em tempo de pandemia. Para tanto, apresentamos, de maneira breve, o arcabouço teórico que sustenta nossa argumentação. A seguir, descrevemos e analisamos algumas experiências municipais que identificamos no sudoeste do estado de São Paulo.

Nossas análises indicam a existência de um espaço de ação estabelecido para os municípios garantirem a SAN de suas populações no contexto da pandemia. A experiência adquirida pelos gestores públicos municipais, no decorrer das duas últimas décadas, através da implementação de políticas federais de SAN, em especial o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), possibilitou a construção de arranjos institucionais locais habilitados a conceber e implementar localmente esse tipo políticas.

Breves considerações teóricas, metodológicas e do debate

Os municípios como entes autônomos da federação

Ao longo do processo de redemocratização, a ação pública reprimida durante o regime militar manifestou-se em diferentes frentes. Articuladas entre si, estas frentes ganharam materialidade comum na Constituição Federal de 1988. A defesa da descentralização do pacto federativo brasileiro emergiu nesse contexto. Em linhas gerais, ela foi articulada em torno de dois componentes: de um lado, um debate intelectual promovido por organismos multilaterais calcado na compreensão de que o Estado seria organizado mais adequadamente se seu desenho institucional permitisse a descentralização das competências e

atribuições públicas (ARRETCHE, 1996); de outro, o reconhecimento de uma série de iniciativas inovadoras concebidas localmente voltadas para problemas públicos e protagonizadas por governos e sociedades civis em nível subnacional (FARAH, 2013; MARTINS et al., 2010).

O encontro entre teoria e prática resultante da combinação destes dois componentes permitiu que o ideal descentralizador alcançasse o processo constituinte como ideia-força. Finalmente, deu-se o reconhecimento de que prefeituras e municípios deveriam exercer sua cidadania autonomamente, sem anular as responsabilidades próprias dos outros entes da federação (DRAIBE, 1997). A Constituição de 1988 permitiu o aumento da capacidade tributária e das fontes de financiamento dos municípios (AFFONSO, 2000), além da formalização de mecanismos de participação social. Pela primeira vez na história recente, estabeleceu o município como ente integral e autônomo da federação.

As administrações públicas locais viram-se na condição de incorporar um novo arcabouço de responsabilidades, o que desencadeou um processo de transição visando a incorporação das capacidades necessárias para qualificar e exercer a própria autonomia. Fatores condicionantes dessa transição ainda permanecem como desafios, como a capacidade de arrecadação (MAHLMEISTER et al., 2018; SUZART et al., 2018) e a gestão do trabalho no serviço público (COELHO e MENON, 2018). É importante reconhecer que essa transição não se encerrou, e talvez não se encerrará rapidamente em parcela predominante dos municípios brasileiros (GRIN et al., 2018).

O que queremos destacar é que o redimensionamento do Estado no plano local implicou uma alteração objetiva: a expansão das possibilidades de ação pública no âmbito local através das administrações públicas municipais. Contudo, esse avanço institucional não se reflete automaticamente na materialização das ações esperadas no plano local. Desta maneira, esse processo apresenta lacunas no campo de ação das administrações públicas que serão ou não “colonizadas” pela ação pública local (NEVES, 2006).

Farah (2013) argumenta que o impulso de ação pública inovadora observada do final da década de 70 até meados dos anos 90, concebida e tornada real no local e para o local, passa a ser tensionado por uma nova inflexão

a partir dos anos 2000. Para a autora, observa-se a emergência de “um movimento de definição pelo governo federal de arcabouços normativos e de políticas, planos e programas de abrangência nacional, implementados e geridos por governos locais” (FARAH, 2013, p. 3). Nesse contexto, o protagonismo subnacional teria dado lugar a uma postura reativa decorrente da adesão municipal aos novos programas federais.

Intensificado a partir da segunda metade dos anos 2000, esse processo seria resultado de vários fatores: a necessidade de coordenação federativa; o caráter continental do país e o conseqüente anseio de garantir o alcance dos programas a todas as regiões, especialmente as mais vulneráveis; a assimilação de políticas municipais inovadoras por parte do governo federal, que procurou disseminá-las integralmente pelo território brasileiro; entre outros. A criação do Programa de Saúde da Família e do Programa Bolsa Família expressou a influência dos fatores mencionados de forma emblemática (FARAH, 2013).

Os programas federais que incentivam as compras públicas de alimentos da agricultura familiar - o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar⁵ (PNAE) - seguiram essa tendência. No bojo do processo de formulação de programas federais visando a indução de sua adoção por governos estaduais e prefeituras municipais, especialmente em regiões de alta vulnerabilidade socioeconômica, ambos tornaram-se referência internacional na promoção da segurança alimentar e nutricional e do desenvolvimento territorial (GRISA e NIEDERLE, 2019; GRISA et al., 2018).

Segurança Alimentar e Nutricional e o PAA

Ao falarmos da garantia à segurança alimentar e nutricional (SAN), não estamos tratando do risco de desabastecimento geral, o qual, até o momento, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento tem garantido que não ocorrerá⁶. Quando falamos de SAN, estamos tratando do direito ao “acesso

⁵ A partir da promulgação da Lei 11.947/2009, as compras de alimentos destinados para a alimentação escolar passaram a servir como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar. Desde então, ficou estabelecido que ao menos 30% dos recursos repassados a estados e municípios pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) fossem utilizados para a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar.

⁶ Em outros países esse é um risco grande e real por conta da dependência de alimentos produzidos em outros países e do fechamento de fronteiras por conta da pandemia, mas aparentemente menor no caso brasileiro.

regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, principalmente de populações em situação de vulnerabilidade social. Em outras palavras, muitas vezes a comida pode estar disponível no mercado, mas parte da população não teria condições de adquirir alimentos no volume adequado e com a qualidade necessária para atender suas demandas nutricionais.

A agenda de combate à fome ganhou força na arena política brasileira no contexto da redemocratização, alcançando instâncias decisórias do Estado nas décadas de 90 e 2000. O Estado brasileiro, em parceria com a sociedade civil, foi estabelecendo um arcabouço institucional para conceber e implementar políticas de SAN, o qual determina o compartilhamento de responsabilidades entre gestores federais, estaduais e municipais e sociedade civil como diretriz de implementação.

Dentre os diversos programas concebidos e implementados nas últimas duas décadas com o objetivo de promover a SAN, o PAA é um caso emblemático de sucesso, principalmente em municípios de perfil rural. O programa emergiu como resultado da confluência de dois importantes debates ocorridos durante a década de 1990 no Brasil. O primeiro tinha como questões centrais o combate à fome e a garantia da segurança alimentar e nutricional da população brasileira. O segundo debate era direcionado ao reconhecimento da importância da agricultura familiar como categoria social pelas políticas governamentais (GRISA e SCHNEIDER, 2015). Desta forma, o PAA tem como objetivos concomitantes incentivar a agricultura familiar e promover a SAN de populações em situação de vulnerabilidade social (GRISA e ZIMMERMANN, 2015; MALUF et al., 2015; ROCHA, 2009). Este programa vem sendo executado desde 2003 e já esteve presente em mais de 2.700 municípios brasileiros (CONAB, 2018).

A principal modalidade do PAA é denominada Compra com Doação Simultânea (PAA-CDS), na qual é criado um mercado institucional para a aquisição da produção local de agricultores familiares através de recursos públicos. Os alimentos comprados⁷ são destinados para atender as demandas

⁷ Dentro da modalidade CDS, cada agricultor familiar pode comercializar uma cota máxima de R\$8.000,00/ano.

locais de suplementação alimentar da rede de proteção social, como albergues, asilos, hospitais públicos, bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias. Em interação com o sistema de assistência social, os alimentos também podem ser utilizados na montagem de cestas de alimentos para distribuição à população em situação de vulnerabilidade social, especialmente famílias cadastradas no CadÚnico. Segundo dados do Ministério da Cidadania (2020), 63% dos agricultores beneficiados pelo programa estão no CadÚnico, mais de 20 mil entidades receberam alimentos do PAA e 400 mil agricultores já foram beneficiados.

Apesar dos recursos para a operacionalização do programa terem sua origem no orçamento federal, a operação do PAA-CDS se dá, majoritariamente, em escala municipal. A execução do programa é baseada em arranjos institucionais locais, que podem ser entendidos como articulações locais de atores do Estado e da sociedade civil organizados de forma colegiada ou informalmente em atenção aos mecanismos - regras, normas, processos e leis - de implementação do programa (DELGADO e LEITE, 2011; FORNAZIER e PERAFÁN, 2018; GOMIDE e PIRES, 2014).

Mesmo com diversos estudos apontando para a efetividade do PAA enquanto instrumento de promoção da SAN e aumento do bem-estar econômico de agricultores familiares (FAO e IFAD, 2017; GRISA e ZIMMERMANN, 2015; MALUF et al., 2015; MESQUITA e BURSZTYN, 2017; MILHORANCE e BURSZTYN, 2017; SWENSSON, 2015), o orçamento destinado ao programa vem sofrendo cortes constantes nos últimos anos (MATTOS, 2017; SAMBUICHI et al., 2019). Atualmente, os aportes federais correspondem a menos de 20% do valor executado em 2012⁸, auge de sua operacionalização (ABA, 2020; SAMBUICHI et al., 2019).

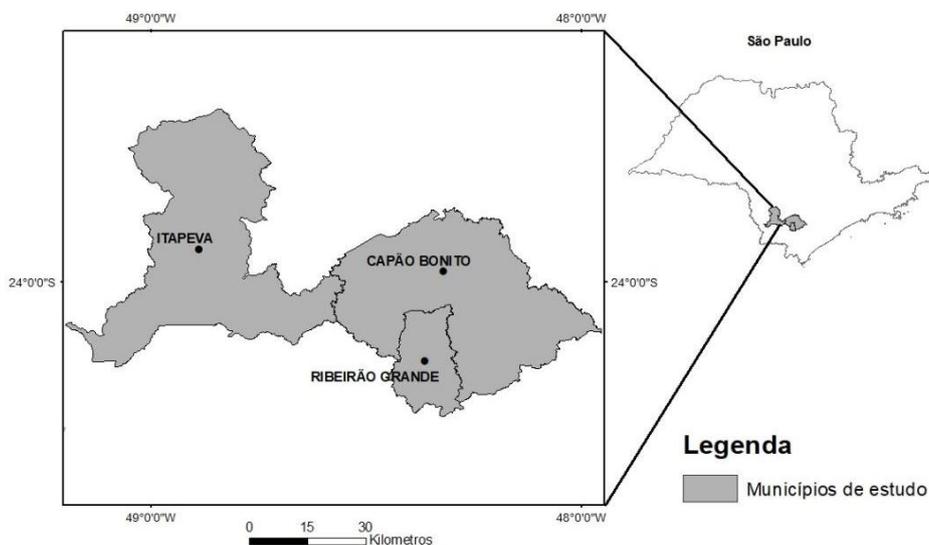
Enquadramento metodológico

⁸ Enquanto escrevíamos esse texto, o governo federal, que até então vinha diminuindo os recursos destinados ao PAA, percebeu a capacidade estratégica de articulação do programa ao enfrentamento da pandemia de COVID-19. A ministra da agricultura anunciou um investimento de R\$500 milhões no PAA. Apesar de equivaler a aproximadamente 50% do orçamento executado em 2012, o aporte deve ser considerado um alento. Paralelamente, mais de 300 entidades, movimentos e organizações sociais do campo e da cidade apresentaram ao governo federal proposta para fortalecimento do PAA, propondo um aporte emergencial de R\$ 1 bilhão ainda neste ano, como forma de mitigação dos efeitos da pandemia (ABA,2020)

Com o intuito de subsidiar empiricamente nossa argumentação de que municípios podem e devem desenvolver ações locais com vistas a garantir a SAN de seus munícipes e ainda indicar possibilidades de como essas ações podem ser levadas a cabo, estudamos os casos de três municípios paulistas: Capão Bonito, Itapeva e Ribeirão Grande. Nossa metodologia consistiu em entrevistar os gestores locais responsáveis pela execução de políticas locais de SAN e cruzar as informações coletadas com dados secundários e documentos legais.

Em consonância com a abordagem de estudos de caso formulada por Stake (2005), dois fatores justificam a exploração dos casos de Itapeva, Capão Bonito e Ribeirão Grande: acessibilidade e possibilidade de delimitação. Em primeiro lugar, já havíamos experimentado contato anterior com os gestores públicos entrevistados. Além do acesso pessoal, todos os entrevistados estão envolvidos com a trajetória local de operacionalização do PAA, garantindo acesso às informações relevantes para a análise proposta. Em segundo lugar, a proximidade geográfica entre os municípios facilita a delimitação dos casos, já que denota similaridades razoáveis em termos do processo histórico de ocupação e das atividades econômicas mais relevantes. Por fim, os casos apresentam potencial de aprendizagem acerca do tema aqui explorado, configurando o interesse instrumental preconizado por Stake (2005).

Figura 1. Localização geográfica de Capão Bonito, Itapeva e Ribeirão Grande, estado de São Paulo.



Resultados e discussões

O legado do PAA nos municípios estudados

O exame da trajetória de execução orçamentária e operacional do PAA-CDS nos municípios permite a compreensão do volume das transações. Como estas não se esgotam em sua dimensão econômica, já que realizadas através de relações sociais estabelecidas, laços de confiança e instrumentos de deliberação e concertação, os indicadores podem ser tomados também como indicativos da complexidade inerente aos arranjos institucionais locais consolidados ao longo dos anos de implementação do programa.

Capão Bonito				
Ano	Orçamento	Volume de Alimentos (kg)	Organizações de Agricultores	Entidades beneficiadas
2011	R\$ 647.190,37	537.605,00	2	2
2012	R\$ 1.837.798,24	1.147.617,00	3	1
2013	R\$ 1.953.000,00	1.077.139,81	2	1
2014	R\$ 2.163.149,14	1.035.012,14	3	1
2015	R\$ 1.799.999,80	897.210,15	1	1

Tabela 1 - Execução PAA-CDS em Capão Bonito - 2011 a 2015

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados da CONAB (2020).

Ao longo dos cinco anos de operação ilustrados pela tabela 1, a operacionalização do programa no município de Capão Bonito deu-se através da articulação de até três organizações de agricultores familiares entregando alimentos e duas entidades assistenciais recebendo-os. Com ápice operacional em 2012, em termos de alimentos comprados, e 2014, em termos de recursos executados, o programa movimentou pouco menos de 8,5 milhões de reais no período. Como ilustração da relevância das operações, o montante corresponde à 5% do orçamento aprovado na Lei Orçamentária Anual de 2020 em Capão Bonito. Segundo relato do servidor municipal entrevistado, cerca de 350 famílias se beneficiaram do programa recebendo produtos alimentícios.

Tabela 2 - Execução PAA-CDS em Itapeva - 2011 a 2015

Itapeva				
Ano	Orçamento (R\$)	Volume de Alimentos (kg)	Organizações de Agricultores	Entidades beneficiadas
2011	R\$ 3.163.924,25	2.863.128,15	4	29

Crises entremeadas ao contexto de pandemia:
antecedentes, cenários e recomendações

2012	R\$	1.705.950,00	1.581.093,00	4	13
2013	R\$	693.700,00	362.653,06	1	2
2014	R\$	2.924.900,00	2.124.993,05	4	2
2015	R\$	1.408.000,00	658.590,83	3	1

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados da CONAB (2020).

No mesmo período, foram movimentados quase 10 milhões de reais em Itapeva (tabela 2). Envolvendo até quatro organizações de agricultores familiares e 29 entidades assistenciais nos anos de maior adesão, a implementação do PAA-CDS teve seu ápice operacional no município em 2011, tanto em aporte de recursos quanto no volume de alimentos adquiridos. O montante movimentado no período corresponde à 2,7% do orçamento municipal aprovado para 2020.

Tabela 3 - Execução do PAA-CDS em Ribeirão Grande - 2011 a 2014

Ribeirão Grande					
Ano		Orçamento	Volume de Alimentos (kg)	Organizações de Agricultores	Entidades beneficiadas
2011	R\$	245.340,00	161.915,00	1	2
2012	R\$	249.570,00	166.145,00	1	2
2013	R\$	384.400,00	269.388,00	1	1
2014	R\$	383.500,00	214.830,00	1	1

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir dos dados da CONAB (2020).

Em Ribeirão Grande, foram movimentados pouco mais de 1,2 milhão de reais no período de 2011 a 2014. Até duas entidades assistenciais foram beneficiadas no período e a produção da agricultura familiar foi centralizada em uma única cooperativa do município a partir de 2010. Em termos de recursos executados e volume de alimentos movimentados, o ápice operacional do programa ocorreu em 2013. O montante movimentado no período corresponde à 3,5% do orçamento municipal aprovado para 2020.

Os gestores e técnicos municipais de Ribeirão Grande entrevistados descreveram um interessante processo de aprendizagem organizacional experimentado pelos agricultores familiares e entidades do município. O primeiro ano em que os agricultores participaram do PAA foi 2008, quando entregaram sua produção através de uma cooperativa de Itapeva. Em 2010, após compreenderem a lógica de funcionamento e os cuidados necessários em termos de planejamento do plantio, da colheita e da distribuição, o arranjo institucional local se articulou para executar as diferentes etapas do programa (aquisição, distribuição, consumo) dentro do próprio município. Assim,

conseguiram reduzir o custo administrativo das operações, ampliando a renda acessada pelos agricultores familiares. O relato revela também a articulação intermunicipal forjada através da operacionalização do programa.

Em síntese, dois legados da trajetória local de operacionalização do programa devem ser destacados: a aprendizagem experimentada por gestores públicos locais engajados na condução do mesmo e a consolidação de redes de apoio configuradas em torno dos arranjos institucionais locais de operacionalização. A implementação do programa envolve áreas distintas do executivo local, como departamentos jurídicos e de compras, além das pastas de agricultura e assistência social. Adicionalmente, demanda afinidade entre os gestores públicos e as organizações da sociedade civil, como no caso das organizações de agricultores familiares e aquelas consumidoras dos alimentos.

Lições que podemos extrair da capacidade dos municípios a reagir aos cortes no PAA

Em reação aos drásticos cortes orçamentários impostos ao PAA, municípios por todo o país construíram programas similares, mas regulamentados por legislações municipais e operados com recursos oriundos do orçamento do próprio município. O estudo dessas experiências oferece lições que nos permitem conhecer as potencialidades e desafios dos municípios em implementar políticas de SAN.

Dentre os casos observados, Capão Bonito é o único município que não conta com um programa municipal nos moldes do PAA. O servidor municipal entrevistado destacou que a estrutura física e o conhecimento necessários à implementação de uma política municipal como essa existem. Ainda que a possibilidade de criação tenha sido considerada algumas vezes, a incapacidade de realizar uma dotação orçamentária que abarcasse o grande número de famílias de agricultores familiares do município impediu que a ideia prosperasse, revelando um dos entraves ao protagonismo local.

Em Itapeva, em 2014, foi aprovada na Câmara Municipal a Lei 3.715, instituindo o Programa Municipal de Agricultura de Interesse Social (PMAIS). A lei incorporou elementos do PAA, como a adoção dos mecanismos de formação de preço e a distribuição dos alimentos em ações de promoção da SAN.

Inicialmente, previu-se o investimento de 500 mil reais oriundos do orçamento da pasta de agricultura e abastecimento (REDE SANS, 2014). Alguns fatores, entretanto, impediram a execução total do recurso previsto. Segundo o servidor entrevistado, poucas famílias chegaram a participar do programa no ano de sua criação, de modo que somente metade do montante estabelecido originalmente foi executado. Naquele ano, boa parte das organizações de agricultores familiares do município tinham contratos vigentes no PAA-CDS. A prefeitura recuou em sua intenção de empregar integralmente os recursos ao perceber que a população rural e as entidades socioassistenciais não seriam prejudicadas diretamente.

Após um período sem aportes de recursos federais ao PAA-CDS, foi aprovada no poder legislativo de Ribeirão Grande o Programa Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável. Através da Lei 1.047, criada em 2011, o programa estabeleceu a possibilidade de compra da produção da agricultura familiar local por parte da prefeitura. Nos mesmos moldes do PAA, o programa teve dotação orçamentária inicial de 50 mil reais. Segundo relatado pelos entrevistados, havia uma intenção deliberada de aproveitar o lastro legado pela participação da prefeitura e das entidades da agricultura familiar no programa federal de 2008 até aquele momento.

Com duração de 4 meses no primeiro ano, o programa contemplou 24 produtores. Cada produtor pode acessar uma cota de mil reais. Como o programa abarcava outras dimensões além da comercialização, como o aperfeiçoamento técnico e organizacional dos agricultores familiares, o objetivo era que o arranjo institucional local formado ao longo dos anos não se dispersasse. Com a retomada das atividades do PAA em nível federal a partir de 2013, o equivalente municipal foi retomado somente em 2017, quando os cortes orçamentários já mencionados alcançaram o município. A segunda rodada de implementação ocorreu de outubro a dezembro de 2017. A terceira rodada de implementação do programa municipal de Ribeirão Grande se iniciou em novembro de 2019. Foram aportados 30 mil reais, que permitiram a liberação de cotas de mil reais para trinta famílias produtoras de alimentos.

Impactos da pandemia nos municípios

Os impactos da pandemia nos municípios estudados, provavelmente, reproduzem padrões observáveis em outros municípios do interior do país. Neles, a pandemia começou a ser sentida em meados de março, quando apareceram os primeiros casos suspeitos, levando ao fechamento do comércio e de escolas. Contudo, os primeiros casos de COVID-19 só foram confirmados em meados de abril, supostamente, tanto devido à lentidão no fluxo das testagens realizadas quanto devido ao perfil de dispersão epidemiológica do vírus, que apresenta uma diferença temporal entre a onda de contaminação nos grandes centros urbanos e a onda de contaminação em municípios do interior (NÚCLEO DE MÉTODOS ANALÍTICOS PARA VIGILÂNCIA EM SAÚDE PÚBLICA DO PROCC/FIOCRUZ e EMAP/FGV, 2020).

Seguindo as recomendações da Organização Mundial de Saúde e do governo do estado de São Paulo, os gestores municipais das três localidades adotaram medidas de promoção do isolamento social, visto que a oferta local de respiradores artificiais é bastante reduzida ou inexistente. Os impactos econômicos e sociais destas medidas, principalmente relacionadas às restrições impostas ao comércio, têm motivado reclamações e manifestações contrárias, já que este setor é responsável por significativa parcela dos empregos e renda municipais.

Os entrevistados apontaram que outro setor severamente impactado com as medidas de isolamento social é a agricultura familiar, visto que os principais canais de escoamento da produção foram drasticamente afetados. Além do PAA-CDS, que já se encontrava paralisado pré-pandemia, o fornecimento para merenda escolar foi suspenso. Inicialmente, as feiras livres foram proibidas e houve uma queda vigorosa na demanda de alimentos pelos restaurantes, lanchonetes e bares. A ruptura nos fluxos de escoamento tem ocasionado a perda de produtos prontos para consumo e impedido o investimento em novos plantios, ampliando o impacto nos sistemas agroalimentares locais. Até mesmo as possibilidades de os agricultores familiares prestarem serviços como diaristas para as grandes fazendas da região (colheita, capina, etc.) ou para residências nas áreas urbanas (faxina, capina, babá) estão limitadas devido às medidas de restrição da mobilidade. Adiciona-se a este cenário o perfil significativo de idosos

entre os agricultores familiares, portanto pertencentes ao grupo mais vulnerável a COVID-19.

As respostas dos municípios a COVID-19 visando a garantia da SAN

Um ponto de consenso entre os gestores entrevistados é que as ações para garantir a SAN dos munícipes em tempo de pandemia devem se articular em torno do apoio à agricultura familiar local. Dois vetores determinam esse consenso. O primeiro é que a ruptura dos canais de escoamento da produção dos agricultores familiares é um forte fator de agravamento da situação de vulnerabilidade social desses agricultores, impactando negativamente na situação de segurança alimentar de um segmento social que representa parcela significativa da população. O segundo se baseia na convicção, devido às experiências pregressas, que ações públicas de promoção da SAN que envolvam a agricultura familiar local trazem uma diversidade de benefícios para além da mitigação da insegurança alimentar (p.ex. circulação de dinheiro na economia local, distribuição de renda, a exploração mais racional do espaço rural e a preservação da cultura alimentar regional).

Assim, visando garantir a SAN de suas populações, os municípios estudados direcionaram suas ações para reestabelecer políticas baseadas na compra pública de alimentos da agricultura familiar para distribuí-los a pessoas em situação de vulnerabilidade social. Identificamos que, nos casos estudados, essas ações ocorrem simultaneamente em duas escalas diferentes: intramunicipal e intermunicipal.

As atividades intramunicipais identificadas agregam ações que evidenciam a capacidade de inovação dos arranjos locais dos próprios municípios. O caso de Ribeirão Grande demonstrou-se o mais representativo dos argumentos apresentados neste texto. Apesar de ser o município com menor dotação orçamentária entre os estudados, os gestores públicos locais implementaram uma iniciativa que vem sendo chamada de PAA Emergencial. Através de uma articulação das pastas da agricultura e da assistência social com uma cooperativa municipal de agricultores familiares, a prefeitura aportou um recurso de R\$17.000,00 para a compra de alimentos. Com entregas semanais de cestas compostas por oito produtos, a iniciativa vem beneficiando 350 famílias

com os alimentos. Foram adicionadas 100 famílias ao cadastro regular da assistência social em decorrência da pandemia. Aproximadamente 30 famílias de agricultores têm sido responsáveis pela produção dos alimentos. Como mecanismo para evitar entraves burocráticos, a compra é realizada pela cooperativa. Em seguida, a prefeitura repassa o recurso à organização dos agricultores familiares, que emitirá uma única nota fiscal com o valor total das compras realizadas. Segundo o relato, a proximidade constituída entre a prefeitura e a cooperativa, bem como entre a cooperativa e os agricultores familiares que a compõem, foi essencial para a efetivação da proposta. A confiança conquistada ao longo de quase 10 anos de operacionalização do PAA federal foi apontada como fonte da eficácia da iniciativa.

No município de Itapeva, apesar da existência de um programa municipal nos moldes do PAA, ainda não se havia conseguido acioná-lo como forma de mitigar os efeitos negativos da pandemia sobre a SAN da população mais vulnerável e de seus agricultores familiares. Servidores itapevenses estudam a possibilidade de reativação do PMAIS através da aprovação de uma emenda que permita à prefeitura aportar recursos orçamentários para a retomada. Quando escrevemos este texto - meados de abril - a proposta encontrava-se em análise no departamento jurídico. Paralelamente, servidores da pasta de agricultura e abastecimento negociavam o aporte diretamente com o prefeito do município. O gestor municipal entrevistado demonstrou ceticismo quanto à possibilidade de alocação de recursos no programa em um momento de demanda acentuada na pasta da saúde. Por outro lado, o município já havia restabelecido a aquisição de alimentos da agricultura familiar com recursos do PNAE, para distribuí-los às famílias em situação de vulnerabilidade social dos estudantes da rede municipal de ensino.

O arranjo institucional de Capão Bonito ainda não logrou em institucionalizar uma política municipal baseada em compras públicas da agricultura familiar com o objetivo de garantir a SAN. Porém, ações que visam apoiar os agricultores familiares também estão sendo implementadas. Além do apoio a reabertura das feiras-livres, foi criado um portal eletrônico onde os agricultores familiares, após se cadastrarem, podem ofertar cestas de alimentos para clientes do município. Através de um sistema de entrega direta, a prefeitura

espera que a iniciativa auxilie o escoamento da produção das unidades familiares minimizando os riscos de disseminação da COVID-19.

Em uma outra escala, identificamos um processo de articulação intermunicipal envolvendo tanto gestores públicos quanto organizações da sociedade civil que se unem objetivando acumular forças para pressionar esferas superiores de governo (estadual e federal) pela liberação de recursos para implantação ou continuidade de políticas de SAN. Do governo estadual demandam a criação de um programa aos moldes do PAA, enquanto apelam o governo federal em favor do descontingenciamento de recursos para a execução de projetos do PAA-CDS já aprovados na região e por recursos para novos projetos.

Essa articulação se origina da percepção compartilhada de que os municípios possuem arranjos institucionais dotados das habilidades necessárias para efetuar políticas que garantam a segurança alimentar e nutricional de suas populações. Entretanto, a restrição orçamentária dos municípios é o fator limitante para implementação dessas políticas dentro da escala demandada. Esse coletivo intermunicipal utiliza estruturas de representação da região, como o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Sudoeste Paulista (CONSAD) e o Consórcio de Desenvolvimento das Regiões Sul e Sudoeste do Estado de São Paulo (CONDERSUL), para apresentar suas demandas a representantes do poder legislativo (deputados estaduais, deputados federais e senadores) e executivo (estadual e federal).

Conclusões

O processo de descentralização do pacto federativo incentivado pela Constituição Federal de 1988 e o aprendizado institucional derivado da implementação local de políticas federais de SAN ocorrido a partir de meados da década de 2000 ofereceram condições estruturantes para os municípios assumirem maior protagonismo nesta área. O que apontamos com esse trabalho é que parcela significativa dos municípios de pequeno e médio porte do interior brasileiro podem e devem construir estratégias locais para garantir a segurança alimentar e nutricional de seus munícipes em tempo de pandemia.

Os arranjos institucionais locais, que agregam diferentes setores sociais e do poder público municipal, possuem as habilidades necessárias para garantir a eficiência e efetividade das ações públicas de SAN. Os casos que estudamos demonstraram que esses arranjos institucionais locais estão ativos, buscando alternativas para garantir que a falta de acesso a alimentos não seja um dos problemas ocasionados pela pandemia. O PAA emergencial implementado em Ribeirão Grande e a utilização de recursos da alimentação escolar para aquisição de alimentos da agricultura familiar para distribuí-los às famílias dos estudantes em Itapeva evidenciam a complexidade e proatividade desses arranjos. Potencialmente, a implementação de políticas federais como o PAA e a aquisição de alimentos da agricultura familiar com recurso do PNAE determina que estes arranjos institucionais estejam presentes na maioria dos municípios brasileiros, ainda que com diferentes níveis de capacitação.

Se, por um lado, os municípios contam com pessoas e organizações capacitadas, por outro, a limitação orçamentária é um entrave evidente nos casos estudados. Se, antes da pandemia, os limitados orçamentos de municípios de pequeno e médio porte do interior já se mostravam insuficientes para subsidiar ações locais de SAN de maior envergadura, a chegada da COVID-19, aparentemente, agrava este problema. Recursos locais que poderiam ser utilizados para mitigar a insegurança alimentar e nutricional passam a ser disputados pela área da saúde.

A articulação intermunicipal pode ser uma ação para superar este entrave. O sudoeste paulista evidencia que os arranjos institucionais locais estão se articulando em rede, assumindo uma dimensão territorial. Convicta da capacidade local de implementar ações, essa rede se mobiliza para pressionar esferas superiores de governo pela liberação de recursos para implantação ou continuidade de políticas de SAN.

As reflexões e análises apresentadas neste texto apontam para a relevância de municípios assumirem um papel proativo na garantia da segurança alimentar e nutricional durante a pandemia da COVID-19. As ações intramunicipais que descrevemos evidenciam que a expertise para isso está presente em nível local. Por sua vez, a articulação intermunicipal para expor as

demandas locais e pressionar os governos estaduais e federal por recursos, aparenta ser uma ação com potencial para superar a limitação orçamentária local.

Agradecimentos

Agradecemos todos os gestores e gestoras locais que gentilmente colaboraram com esse trabalho. RSB agradece à FAPESP (17/04577-1 e 19/21170-8) e ao CNPq (427726/2016-6) e ACM à FAPESP (18/20501-8).

Referências Bibliográficas

ABA. PAA - PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS: Comida Saudável para o Povo [Internet]. Articulação Nacional de Agroecologia. 2020 [acesso em 21 abr 2020]. p. 15. Disponível em: <https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2020/04/PAA-Comida-Saudavel-para-o-Povo-2.pdf>

Affonso R de BÁ. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. *Econ E Soc.* 2000;9(1):127–52.

Arretche MTS. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Rev Bras Ciências Sociais.* 1996;11(31):44–66.

BRASIL. Lei Nº 11.346, de 15 de Setembro de 2006: Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. [Internet]. Brasil; 2006. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei11.346-2006?OpenDocument

Coelho FDS, Menon IDO. A quantas anda a gestão de recursos humanos no setor público brasileiro? Um ensaio a partir das (dis)funções do processo de recrutamento e seleção – os concursos públicos. *Rev do Serviço Público.* 2018;69:151–80.

CONAB. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da Conab em 2017. *Compêndio de Estudos Conab.* 2018;

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento. Transparência Pública do PAA [Internet] 2020 [acesso em 21 abr 2020]. Disponível em: <https://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=consultar>

Delgado NG, Leite SP. Gestão social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: Leite SP, Delgado NG, editors. *Políticas Públicas, Atores Sociais e Desenvolvimento Territorial no Brasil.* Brasília: Cidade Gráfica e Editora Ltda; 2011. p. 89–130.

Draibe SM. Uma nova institucionalidade das políticas sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais. *São Paulo em Perspect.* 1997; 11(4):3–15.

FAO, IFAD. Overcoming Hunger and Rural Poverty: Brazilian Experiences. Brasília; Rome: FAO/IFAD; 2017. 254 p.

Farah MFS. Políticas públicas e municípios: inovação ou adesão? In: As ideias também importam: abordagem cognitiva e políticas públicas no Brasil. 1ed. Curitiba: Juruá; 2013. p. 171–93.

Fornazier A, Perafán V. Os Arranjos Das Políticas Territoriais No Estado Da Bahia. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. 2018;14(5):17–30.

Gomide AÁ, Pires RRC. Capacidades Estatais e Democracia: A Abordagem dos Arranjos Institucionais para Análise de Políticas Públicas. In: Gomide AÁ, Pires RRC, editors. Capacidades Estatais e Democracia [Internet]. Brasília: Ipea; 2014. p. 385. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/capacidades_estatais_e_democracia_web.pdf

Grin EJ, Nascimento AB do, Abrucio FL, Fernandes AS. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. Cad Gestão Pública e Cid. 2018;23(76):312–36.

Grisa C, Niederle P. Transferência, Convergência e Tradução de Políticas Públicas: A Experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. Dados. 2019;62(2):1–37.

Grisa C, Schneider S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. Rev Econ e Sociol Rural. 2015;52(1):S125–46.

Grisa C, Valencia Perafán ME, Giraldo Calderón PE. Transferência e tradução de políticas públicas do Brasil para a Colômbia: o caso das compras públicas da agricultura familiar. Estud Soc e Agric. 2018;26(2):353.

Grisa C, Zimmermann SA. Estado e Sociedade Civil na Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: a Construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Agroalimentaria. 2015;21(41):17–36.

Mahlmeister R, Komatsu BK, Menezes Filho N. Testando Rent-Seeking no Brasil: Desigualdade e Arrecadação de IPTU nos Municípios Brasileiros. Policy Pap. 2018;(32).

Maluf RS, Burlandy L, Santarelli M, Schottz V, Speranza JS. Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. Cien Saude Colet. 2015;20(8):2303–12.

Martins RD 'Almeid., Vaz JC, Caldas E de L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil:(des) articulação de atores, instrumentos e território. Rev Adm pública. 2010;44(3):559–90.

Mattos LM De. Austeridade fiscal e desestruturação das políticas públicas voltadas à agricultura familiar brasileira. São Paulo Fundação Friedrich Ebert Stift. 2017;43.

Mesquita PS, Bursztyn M. Food acquisition programs in the Brazilian semi-arid region: benefits to farmers and impacts of climate change. Food Secur.

2017;9(5):1041–51.

Milhorance C, Bursztyn M. South-South civil society partnerships: renewed ties of political contention and policy building. *Dev Policy Rev.* 2017 Oct;35:O80–95.

Ministério da Cidadania. Programa de Aquisição de Alimentos - PAA [Internet]. Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva Rural. 2020 [acesso em 20 abr 2020]. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/Apresentacao_PAA.pdf

Neves EMSC. A política ambiental e os municípios brasileiros. UFRRJ - CPDA; 2006.

Núcleo de Métodos Analíticos para Vigilância em Saúde Pública do PROCC/Fiocruz, EMAP/FGV. Estimativa de risco de espalhamento da COVID-19 no Brasil e avaliação da vulnerabilidade socioeconômica nas microrregiões brasileiras. FGV Repositório Digital [Internet]. 2020;1–17. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/40509>

Rede Sans. Município investe R\$ 500 mil na agricultura familiar - Redesans [Internet]. 2014 [acesso em 20 de abr 2020]. Disponível em: <http://redesans.com.br/municipio-investe-r-500-mil-na-agricultura-familiar/>

Rocha C. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. *Dev Policy Rev.* 2009;27(1):51–66.

Sambuichi RHR, Kaminsk R, Perín G, Moura IF, Januário ES, Almeida AFC. Programa de Aquisição de Alimentos e Segurança Alimentar: modelo lógico, resultados e desafios de uma política pública voltada ao fortalecimento da Agricultura Familiar. Ipea - Texto para discussão (2482) [Internet]. 2019; Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34876

Stake RE. Qualitative Case Studies. In: Denzin NK, Lincoln YS, editors. *The Sage handbook of qualitative research.* 2005. p. 443–66.

Suzart JA da S, Zuccolotto R, Rocha DG da. Federalismo Fiscal E As Transferências Intergovernamentais: Um Estudo Exploratório Com Os Municípios Brasileiros. *Adv Sci Appl Account.* 2018;11(1):127–45.

Swensson LFJ. Institutional Procurement of Food from Smallholder Farmers: The Case of Brazil. FAO; 2015. 93 p.