

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LUCAS ALVES AMARAL

**Entre ativismos, enquadramentos e controvérsias:
as ideias e as agências de burocratas no Programa de Aquisição de
Alimentos (PAA)**

BRASÍLIA
2018

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

LUCAS ALVES AMARAL

**Entre ativismos, enquadramentos e controvérsias:
as ideias e as agências de burocratas no Programa de Aquisição de
Alimentos (PAA)**

Versão Original

Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Área de concentração: Democracia e Sociedade
Orientadora: Profª. Dra. Rebecca Neaera Abers

BRASÍLIA
2018

LUCAS ALVES AMARAL

**Entre ativismos, enquadramentos e controvérsias:
as ideias e as agências de burocratas no Programa de Aquisição de
Alimentos (PAA)**

Tese apresentada ao Programa de Pós- Graduação
do Instituto de Ciência Política da Universidade de
Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do
título de Doutor em Ciência Política.
Orientadora: Profa. Dra. Rebecca Neaera Abers

Banca Examinadora:

Prof^ª. Dr^ª. Rebecca Neaera Abers – Presidente
Instituto de Ciência Política – IPOL
Universidade de Brasília - UnB

Prof^ª. Dr^ª. Marisa Von Bülow
Instituto de Ciência Política – IPOL
Universidade de Brasília - UnB

Prof. Dr. Roberto Rocha Coelho Pires
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA

Prof. Dr. Marcelo Kunrath Silva (PGDR - UFRGS)
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^ª. Dr^ª. Débora Cristina R. de Almeida – Suplente
Instituto de Ciência Política – IPOL
Universidade de Brasília - UnB

*Dedico esta tese a todos e todas que
lutam pelo fortalecimento da
agricultura familiar e da segurança
alimentar e nutricional no Brasil.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em primeiro lugar, à todas e todos entrevistados desta pesquisa, especialmente, pela sua disponibilidade em se comunicar comigo sobre seus pontos de vista, falar de suas experiências pessoais e profissionais e sobre os dilemas que identificam na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e na garantia dos direitos humanos que envolvem os esforços de fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional no Brasil. Sinto-me agradecido por terem contribuído com a construção de informação valiosa para a produção desta tese.

Agradeço a Universidade de Brasília (UnB), onde tive acesso a um ensino público, gratuito e de qualidade; espaço no qual decidi seguir a carreira acadêmica. O que me fez seguir e atravessar cada etapa do doutorado foi o desejo sincero de me tornar um bom docente e um bom pesquisador, o desejo de retribuir o que recebi desta Universidade.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pelo fomento por meio de bolsa de estudos de doutorado durante mais de três anos, sem a qual não teria sido possível concluir esta tese.

Agradeço aos professores, técnicos, terceirizados e toda equipe de profissionais do Instituto de Ciência Política (IPOL) da UnB. Do IPOL deixo agradecimentos especiais à professora e orientadora Dra. Rebecca Neera Abers. Desde a graduação, Rebecca é para mim um exemplo de comprometimento intelectual com temáticas relevantes, de abertura e de rigor acadêmicos. Como orientadora, ajudou-me na elaboração crítica e reflexiva sobre minha temática de estudo, bem como contribuiu muito sintetizando junto comigo ideias que me pareciam muito complexas. Além disso, ela sempre me tratou com extrema simpatia e sensibilidade, acolhendo minhas deficiências e estimulando as minhas potencialidades.

Agradeço, ainda, as professoras Dra. Marisa Von Bülow e Dra. Débora Cristina Rezende de Almeida, que além de aceitarem compor a banca de defesa desta tese, coordenam junto com Rebecca o grupo “Repensando as Relações entre Estado e Sociedade” (RESOCIE) com muita dedicação. À Marisa, em especial, agradeço pelas valiosas contribuições que deu a esta tese em minha banca de qualificação, além de ter sido importante na orientação do estágio de docência que desenvolvi como professor na UnB.

Agradeço aos membros do RESOCIE, que me estimulam a me atualizar, articular minhas ideias e tanto apoiaram o desenvolvimento de minhas ideias acadêmicas ao longo da minha formação. Em especial, deixo meu “muito obrigado” aos colegas Igor Ribas e Rafael Viana pela amizade e pelo incentivo que seus esforços e os produtos de seus trabalhos de

pesquisa representaram para mim durante todo o doutorado. Ainda do RESOCIE, agradeço, em especial, a profa. Dra. Camila Penna Castro por suas valiosas contribuições em minha banca de qualificação e pela inspiração que sua tese de doutorado é para mim na articulação da Antropologia com as políticas públicas relacionadas a garantia de direitos humanos. Agradeço, também, a Paula Pompeu, amiga querida desde os tempos de graduação, por sua sempre generosa disponibilidade de comentar meus trabalhos, o que, inclusive, fez na qualificação desta tese. Agradeço, por fim, à colega Renata Porto, que se aproximou de minha pesquisa para realizar uma iniciação científica de graduação sob orientação da profa. Rebecca Abers a respeito do Programa de Aquisição de Alimentos e, posteriormente, contribuiu com a transcrição das entrevistas e com a revisão desta tese com disponibilidade e sensibilidade.

Deixo sinceros agradecimentos ao Dr. Roberto Rocha Coelho Pires e ao Dr. Marcelo Kunrath Silva que gentilmente aceitaram compor a banca de defesa desta tese. Suas ideias, seja através de diálogos informais, por meio de comunicações orais ou textos foram de grande relevância na formação de minhas preferências de pesquisa. Agradeço, ainda, a Dra. Luciana Tatagiba e Dra. Ana Cláudia Teixeira pela contribuição com ideias e comentários a uma versão de artigo inspirado em partes desta tese. Além disso, pela contribuição com suas produções que me ajudam sempre a arejar minhas ideias e me inspiram para projetos futuros. Agradeço, por fim, a Dra. Gabriela Lotta, cujas ideias e publicações me influenciaram o desenvolvimento desta tese.

Neste tempo de doutorado me tornei professor do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), instituição de ensino superior, instituição a qual agradeço. Do UniCEUB, agradeço, em especial, aos colegas de docência e amigos Daniel Goulart e Leonardo Mello por toda a motivação que me deram durante a elaboração desta tese. Agradeço, ainda, aos diversos estudantes que, de tempos em tempos, lembram-me de que faço o que faço pelo prazer de construir conhecimento válido e isso só faz sentido coletivamente. Em especial, deixo agradecimentos aos estudantes do grupo “Interfaces – Ciências Sociais, Psicologia e Direitos Humanos”, coordenado por mim, Daniel e Leonardo.

Por fim, agradeço hoje e sempre ao meu pai Ely, a minha mãe Beatriz e à minha esposa Fernanda pela compreensão das renúncias que tive que fazer ao longo do doutorado, por todo apoio em momentos de vulnerabilidade e por compartilharem comigo o desejo sincero que essa etapa fosse bem sucedida. Este agradecimento é estendido aos meus demais familiares e amigos queridos!

RESUMO

AMARAL, Lucas Alves. **Entre ativismos, enquadramentos e controvérsias: as ideias e as agências de burocratas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. 2018. 213 folhas. Tese (Doutorado) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2018.

Esta tese tem como tema o papel das ideias e agências de burocratas nos processos de criação e transformação de políticas públicas. Como elas se transformam em práticas de mudança institucional? Como burocratas usam suas ideias para divergir, justificar seus pontos de vista e legitimar suas agências nas políticas pública? Com vistas a investigar o tema, foi feita uma proposta teórica que visa contribuir com a literatura do institucionalismo construtivista em Ciência Política por meio da literatura sobre agências de viés pragmatista, a literatura sobre enquadramentos interpretativos em movimentos sociais e políticas públicas e a literatura sobre controvérsias na produção de políticas públicas. Assim, foi realizado um estudo de caso sobre a criação e transformações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), política pública formulada e implementada desde 2003 pelos governos federais do Partido dos Trabalhadores, como parte do Programa Fome Zero. Na análise sobre o PAA foi possível concluir que a política é fruto do acoplamento de dois enquadramentos interpretativos, oriundos de interações entre as décadas de 1970 e 1990 ligadas a movimentos sociais, ideias acadêmicas e experiências de políticas públicas locais: o fortalecimento da agricultura familiar (FAF) e o fortalecimento da segurança alimentar (FSAN). No entanto, embora o PAA seja expressão desse acoplamento desses enquadramentos, foram identificadas controvérsias em torno deles ao longo da implementação da política pública. Essa disputa ocorreu entre duas perspectivas de justificações opostas produzidas por burocratas inseridos no arranjo político-institucional do Programa. Por um lado, burocratas no Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional, na Companhia Nacional de Abastecimento e alguns representantes do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional defenderam uma “perspectiva estruturante” como finalidade e um “associativismo-flexível” como método de implementação para o PAA. Por outro lado, temos burocratas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome defendendo uma “perspectiva assistencial” como finalidade e um “republicanismo-gerencial” na implementação do Programa. As perspectivas opostas produziram justificações e etiquetamentos críticos distintos, bem como construíram provas e desenvolveram agências divergentes. Demonstramos, ainda, que o ativismo institucional de um Grupo de Trabalho ajudou a “criar o PAA” por meio de práticas de articulação e experimentação. No entanto, outras práticas de ativismo institucional foram promovidas em termos opostos após a operação policial Agro-fantasma, ocorrida em 2013 no Programa. Agências burocráticas de construções incrementais de manuais e edição de resoluções que visavam “defender o PAA” foram desenvolvidas. Assim, é possível concluir que ocorreu uma mudança do problema a ser solucionado no âmbito da atuação burocrática ativista na trajetória de implementação do Programa. Se nas origens do Programa o “problema” a ser solucionado era a criação e operação de um marco legal inovador a partir do referencial de política pública do PAA, que ainda não tinha encontrado uma “brecha” na institucionalidade estatal, posteriormente, o problema na atuação burocrática ativista passa a ser proteger o Programa, torná-lo mais que uma “política de governo”, uma “política de Estado”.

Palavras-chave: Ativismo institucional, burocracia, controvérsias, enquadramentos, institucionalismo construtivista, políticas públicas, Programa de Aquisição de Alimentos, PAA, agricultura familiar, segurança alimentar e nutricional

ABSTRACT

AMARAL, Lucas Alves. Amid activism, frameworks and controversies: the ideas and the bureaucratic agencies in the Food Acquisition Program. 2018. 213 sheets. Thesis (Doctorate) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2018.

This thesis focuses on the role of bureaucratic ideas and agencies in the process of creation and transformation of public policies. How these transformed into concrete institutional change? Since bureaucrats use their ideas to conflict and justify their points of view and legitimise their agencies in public policies? In order to investigate the theme, a theoretical proposal was made to contribute to the institutional constructivism literature in Science Politics through the literature of pragmatic bias, the literature on the framework on interpretative casing in social movements and public policies and the literature about controversies in the construction of public policies. As such, a case study was developed about the creation and the transformations of the Food Acquisition Programme. It is a public policy designed and implemented since 2003 in the workers party, as part of the Zero Hunger Programme. During the PAA analysis, it was concluded that the policy is the outcome of two interpretative frameworks, coming from interactions between the 1970 and the 1990 decades from social movements, academic concepts and public policies local experiences: the peasant farming Empowerment and the Food Security Empowerment. So, PAA is an expression of these two casings, however some controversies were identified among them during the policy implementation. The dispute between the two opposing perspectives of justifications made by bureaucrats imbued in the Programme's institutional and policies. On one hand, bureaucrats from the Special Ministry of Food and Nutritional Safety and the National Company of Supply have defended a "structural perspective" as the goal and a flexible associationism as the method of implementation to PAA. On the other hand, there are bureaucrats from the Ministry of Social Development and the Fight against Hunger that defend an "aid perspective" as the goal and a "management republicanism" as method of implementation. Opposing perspectives have generated a distinct justifications and labeling, as well as they have built divergent proofs and agencies. In addition, the institutional activism from a working group has helped the PAA's creation through linkage and experimentation. Nonetheless, other institutional activism practices were promoted in opposite ways after the "Agroghost" police operation, which took place in 2013. Bureaucratic agencies have created incremental manuals and resolutions in order to "protect" PAA. Therefore, it is possible to conclude that there was a modification in the bureaucratic activism role: a change about the main problem to be solved during the Programme's trajectory. Since the inception of the Programme, the "problem" to be solved was the creation and the innovative and an adequate landmark as of PAA benchmark of public policy. Until then, there was no breach in the state institutionality. After this period, the problem to the bureaucratic activism was to protect the Programme itself and to manage to transform it into a "State policy" and not only a "government policy".

Keywords: Institutional activism, bureaucracy, controversies, casings, constructivist institutionalism, public policy, Food Acquisition Programme, PAA, Peasant farming, food and nutritional security.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1: Relação entre enquadramentos interpretativos e agência situada | 44 |
| Figura 2: Contextos institucionais entrelaçados | 46 |
| Figura 3: Agência criativa em contextos institucionais entrelaçados | 48 |
| Figura 4: O fluxo das controvérsias | 55 |
| Figura 5: Os enquadramentos interpretativos como frames e framing | 62 |
| Figura 6: Controvérsias em e entre enquadramentos | 64 |
| Figura 7: Perspectiva estruturante como finalidade para o PAA | 174 |
| Figura 8: Perspectiva assistencial como finalidade para o PAA | 175 |
| Figura 9: Controvérsias na implementação do PAA | 177 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1: Ideias-chave dos enquadramentos do FAF e do FSAN..... | 89 |
| Tabela 2: Principais órgãos do arranjo político-institucional do PAA em 2003 por momentos importantes e ocupação de cargos na burocracia estatal..... | 108 |
| Tabela 3: Agência de burocratas na criação do PAA | 115 |
| Tabela 4: Modalidades de operação do PAA | 147 |
| Tabela 5: Controvérsias entre FAF e FSAN | 172 |
| Tabela 6: Justificações opostas nas disputas em torno de controvérsias na implementação do PAA | 178 |

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|---|
| CAISAN | Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional |
| CDS | Compra com doação simultânea |
| CEASA | Central de Abastecimento de Alimentos |
| CFP | Companhia de Financiamento da Produção |
| CGU | Controladoria Geral da União |
| CIBRAZEM | Companhia Brasileira de Armazenamento |
| CNSA | Conferência Nacional de Segurança Alimentar |
| COBAL | Companhia Brasileira de Alimentos |
| CONAB | Companhia Nacional de Abastecimento |
| CONSEA | Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional |
| CONTAG | Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura |
| CPR | Cédula do Produto Rural |
| CPT | Comissão Pastoral da Terra |
| CUT | Central Única dos Trabalhadores |
| DAS | Direção e Assessoramento Superior |
| DECOM | Departamento de Apoio à Aquisição e à Comercialização de Produção |
| DESER | Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais |
| FAF | Fortalecimento da agricultura familiar |
| FASE | Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional |
| FBSAN | Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional |
| FETRAF | Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| FSAN | Fortalecimento da segurança alimentar e nutricional |
| GGPAA | Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos |
| IBASE | Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas |

| | |
|---------|--|
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| MAARA | Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária |
| MAB | Movimento dos Atingidos por Barragens |
| MAPA | Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento |
| MDA | Ministério do Desenvolvimento Agrário |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MESA | Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional |
| MEC | Ministério da Educação |
| MMTR | Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais |
| MPOG | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão |
| MST | Movimento dos Sem Terra |
| ONG | Organização não governamental |
| PAA | Programa de Aquisição de Alimentos |
| PF | Polícia Federal |
| PFZ | Projeto Fome Zero |
| PGPM | Política de Garantia de Preços Mínimos |
| PMDB | Partido do Movimento Democrático Brasileiro |
| PNAE | Programa Nacional de Alimentação Escolar |
| PNSA | Política Nacional de Segurança Alimentar |
| PROCERA | Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária |
| PRONAF | Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar |
| PSDB | Partido Social Democrata Brasileiro |
| PSOL | Partido Socialismo e Liberdade |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RS | Rio Grande do Sul |
| SAF | Secretaria de Agricultura Familiar |
| SAN | Segurança alimentar e nutricional |
| SESAN | Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional |

| | |
|--------|---|
| SISPAA | Sistema informatizado do Programa de Aquisição de Alimentos |
| TA | Termo de adesão |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UE | Unidade Executora |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| INTRODUÇÃO | 15 |
| BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO PAA | 18 |
| POR QUE ENTENDER A ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS? | 20 |
| METODOLOGIA DA PESQUISA | 25 |
| ORGANIZAÇÃO DA TESE | 30 |
| CAPÍTULO 1: AGÊNCIAS, ENQUADRAMENTOS E CONTROVÉRSIAS: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS AO INSTITUCIONALISMO CONSTRUTIVISTA | 33 |
| 1.1 O INSTITUCIONALISMO CONSTRUTIVISTA | 34 |
| 1.2 TEORIAS DA AGÊNCIA DE VIÉS PRAGMATISTA | 40 |
| 1.3 DISPUTAS EM TORNO DE CONTROVÉRSIAS | 50 |
| 1.4 OS ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 55 |
| 1.4.1 <i>A noção de referencial de política pública</i> | 55 |
| 1.4.2 <i>A noção de enquadramentos</i> | 57 |
| 1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 65 |
| CAPÍTULO 2: PROCESSO HISTÓRICO DE PRODUÇÃO DOS ENQUADRAMENTOS DO FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR E DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL | 67 |
| 2.1 O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR | 69 |
| 2.2 O FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL | 80 |
| 2.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 88 |
| CAPÍTULO 3: ATIVISMO INSTITUCIONAL NA CRIAÇÃO DO PAA E OS DESDOBRAMENTOS INICIAIS DE SUA IMPLEMENTAÇÃO | 93 |
| 3.1 RELAÇÕES E IDEIAS NA PRODUÇÃO DO PROJETO FOME ZERO E DO PLANO DE GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES PARA AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2002 | 94 |
| 3.2 O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E A OCUPAÇÃO DE CARGOS NA BUROCRACIA ESTATAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO PAA | 104 |
| 3.3 ATIVISMO INSTITUCIONAL DE BUROCARTAS INSERIDOS NO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PRIMEIRO GOVERNO LULA PARA A CRIAÇÃO DO PAA | 113 |
| 3.4 A PREDOMINÂNCIA DO FAF NA CRIAÇÃO DO PAA E A ASCENDÊNCIA DO FSPAN APÓS A EXTINÇÃO DO MESA | 126 |
| 3.4.1 <i>A articulação entre MESA e CONAB no desenho das modalidades de operação e na implementação inicial do PAA</i> | 128 |
| 3.4.2 <i>A extinção do MESA e ascendência do MDS e da perspectiva assistencial, federativa e gerencial do enquadramento do FSPAN na implementação do PAA</i> | 135 |
| 3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 140 |
| CAPÍTULO 4: DISPUTAS EM TORNO DE CONTROVÉRSIAS NA TRAJETÓRIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS | 143 |
| 4.1 O “TERMO DE ADESAO” E A MODALIDADE “COMPRA INSTITUCIONAL”: OPOSIÇÕES NA OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA | 146 |
| 4.2 A OPERAÇÃO AGRO-FANTASMA E A CONSTRUÇÃO DE REGRAS E MANUAIS “EM DEFESA DO PAA” | 163 |

| | |
|--|------------|
| 4.3 ORDENS DE GRANDEZA NO INTERIOR DOS ENQUADRAMENTOS DO FAF E DO FSAN | 171 |
| 4.4 AS CONTROVÉRSIAS SOBRE A “FINALIDADE” E “COMO” IMPLEMENTAR O PAA | 176 |
| 4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 186 |
| À GUIA DE CONCLUSÃO..... | 187 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 196 |
| ANEXO I: ENTREVISTAS REALIZADAS | 207 |
| ANEXO II: BREVE TRAJETÓRIA DOS ENTREVISTADOS | 209 |

INTRODUÇÃO

Como as ideias e as agências de burocratas afetam processos de formulação e transformação de políticas públicas? Como burocratas usam suas ideias para divergir, justificar seus pontos de vista e legitimar suas agências na formulação e na transformação de uma política? Essas são as questões que orientam e justificam esta tese, cuja delimitação temática é o papel das ideias e agências de burocratas nos processos de criação e transformação de políticas públicas. A partir de tais questionamentos e delimitação do problema de pesquisa, realizamos um estudo de caso sobre a criação e transformações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ao longo de sua implementação com o foco no papel das ideias e agências de burocratas.

A tese aqui defendida é a seguinte: a construção de agendas de políticas públicas são processos sociais, não tanto de consensos, mas de administração de disputas entre diferentes ideias. Trata-se de disputas que continuam durante a implementação, na qual burocratas são atores politicamente relevantes nas disputas por meio de suas justificações e ensejam agências que mobilizam mudanças nas políticas.

Dito isso, esta tese se justifica a partir de sua busca por responder a duas literaturas importantes no campo de estudos da Sociologia e Ciência Política. A primeira literatura que a tese busca responder é a literatura sobre agendamento de políticas públicas, cuja obra de KINGDON (2003) é nossa referência de discussão. Kingdon (2003) sugere que uma política pública se organiza em um ciclo de vida, dentro do qual temos a fase pré-decisional, que é significada pela formação de agendas públicas. Posteriormente, temos a fase decisional, na qual os agentes políticos, por meio de decisões, decidem quais serão as formulações dos programas governamentais. A terceira fase é a fase de implementação da política pública. Na discussão sobre a agenda de uma política pública o autor considera a participação da sociedade civil, suas ideias e interesses, como elemento relevante¹. O autor discute o processo “da formação da agenda governamental, estágio pré-decisional do processo de formulação de políticas” (BRASIL; CAPELLA, 2015:59) como um processo de produção de consensos

Segundo Kingdon (2003) o agendamento de uma política pública envolve, em primeiro lugar, a definição de um problema. Trata-se de uma fase especial no agendamento, já que a chance de um tema entrar na agenda diz respeito a sua relação a visibilidade deste em

¹ O debate sobre a definição da agenda pública foi repensado em virtude das transformações conjunturais

relação a sociedade em geral. Em segundo lugar, temos a geração de alternativas. Nesse processo, há diferentes possibilidades de inclusão de temas na agenda que estão disponíveis na esfera política. Trata-se de uma fase que sofre muitas influências das interações entre atores estatais e de atores da sociedade civil. Nessa fase, diferentes grupos impõem suas demandas ao governo. Temos, ainda, o fato de que os atores do Estado (burocratas e atores políticos, entre outros), ao receberem pressões sociais diversas, influenciam a formação da agenda. Por fim, alternativas são geradas e delimitadas a partir da articulação de diversos grupos (representantes de organizações não-governamentais e de movimentos sociais, acadêmicos, especialistas, entre outros). Esses sujeitos são responsáveis pelo “planejamento e na avaliação das negociações com os membros dos Poderes Executivo e Legislativo e as propostas entram em discussão por meio de projetos de lei, audiências no Congresso e atos públicos” (MONTEIRO, 2006:25)².

Defendemos que a reunião do conceito de enquadramentos interpretativos (REIN; SCHON, 1994; BENFORD; SNOW, 2000; SUREL, 2000; HULST; YANOW, 2014) e de controvérsias em políticas públicas (ZITTOUN, 2014; 2016; BOLTANSKI, 2000; BOLTANSKI; THEVÉNOT, 2006) nos possibilita entender, teórica e metodologicamente, a construção de agendas de política públicas como processos de administração de disputas entre diferentes enquadramentos interpretativos enredados em controvérsias. Reunir esses conceitos nos ajudou a mostrar o porquê alguns consensos podem se sustentar por um tempo, mas sem esquecer que as disputas continuam em seu interior. Assim, enquanto boa parte do debate sobre ideias e políticas públicas enfatiza o “agendamento”, procuramos mostrar que a disputa em torno de enquadramentos é algo que continua depois da implementação de uma política pública e mobiliza os burocratas, a quem procuramos escutar com especial atenção.

No que tange à esta escuta especial, a segunda literatura a que a tese busca responder aborda o papel das ideias na análise da ação situada de burocratas em instituições, mostrando que a ação de burocratas pode ser transformadora das instituições que participam e das

² Para empreender a proposta indicada, devemos levar em consideração que os meandros do Estado podem estar permeados por múltiplos interesses, por vezes contraditórios, seja entre partidos, burocratas e movimentos sociais, sejam entre burocratas entre si, partidos entre si e movimentos sociais entre si. Isso se expressa no próprio termo “público” das “políticas públicas”. Tal termo contém em si uma série de noções implícitas, tais como a de múltiplos contraditórios na noção de fins públicos (LIMA; CASTRO, 2008). Por isso, entendemos as políticas públicas como a consubstanciação prática de projetos políticos distintos sobre os fins do governo, o que envolve diferentes pontos de vista de diferentes atores relevantes atuantes nesses processos sobre os fins a se buscar, o que, para nós, no nível do “Estado em ação” (ABRAMS, 1998), deve envolver olhar para as ideias e as ações dos burocratas na criação e implementação das políticas públicas.

políticas públicas que implementam, orientando-se por causas, seja de movimentos sociais³ (SANTORO; McGUIRE, 1997; BANASZAK, 2010; PETTINICCHIO, 2012; ABERS, 2015; ABERS; TATAGIBA, 2015) ou também fruto de “compromissos individualizados”⁴ (FERREIRA; LOTTA, 2016; RECH; SILVA, 2016; BRANDÃO; VILAÇA, 2017; ABERS, 2018a; ABERS, 2018b). Procuramos analisar estas causas a partir das ideias oriundas de enquadramentos interpretativos.

Pelo fato de buscarmos entender o papel de ideias e agências de atores politicamente relevantes, como os burocratas, na mudança institucional a proposta teórica da tese visa contribuir com a vertente de análise política do institucionalismo construtivista (IC)⁵. Optamos pela utilização de lentes teórico-metodológicas que, embora dialoguem com epistemologias distintas, unem conceitos importantes. Dessa forma, procuramos contribuir com esta vertente entrecruzando reflexões sobre:

- i. As habilidades e capacidades de agência de burocratas diante de criação ou transformação de contextos institucionais (EMIRBAYER; MISCHÉ, 1998; JOAS, 1997; BEVIR; RHODES, 2006; BERK; GALVAN; HATTAM, 2013; ABERS; KECK, 2017);
- ii. Os enquadramentos interpretativos que orientam as agências de diferentes atores sociais, inclusive, de burocratas, e podem, também, construir o “referencial de política pública” de uma política (REIN; SCHON, 1994; SUREL, 2000; HULST; YANOW, 2014);
- iii. As controvérsias entre burocratas no âmbito da trajetória de implementação de políticas, que, por um lado, mobilizam diferentes justificativas ancoradas nos enquadramentos interpretativos dos atores e, por outro, são o ponto de partida para as agências desses atores que visam dar respostas aos problemas ensejados por estas controvérsias (BOLTANSKI, 2000, BOLTANSKI; CHIAPELLO, 2009, ZITTOUN; 2014; 2016).

³ Entendemos movimentos sociais como ações coletivas voltadas para questões públicas contenciosas disputadas em relação a opositores específicos (sociais e políticos). Os movimentos são redes complexas e sua ação coletiva é conduzida “por atores ligados a solidariedades e identidades compartilhadas que precedem e sobrevivem a coalizões e campanhas específicas” (DIANI; BISON, 2010:221)

⁴ Esta noção é atribuída a Lichterman (1995). Abers (2015) a utiliza como argumento de que o ativismo institucional não se resume a vínculos a causas de movimentos sociais, mas a causas diversas, o que é bem demonstrado neste seu estudo sobre os burocratas de médio escalão do Programa Bolsa Verde.

⁵ Partimos do pressuposto de que a opção por uma proposta teórica deva ser mediada pela empiria, ou seja, pela natureza das questões que mobilizam a análise e pelos condicionantes do caso empírico analisado (REZENDE, 2011).

Em decorrência da influência das opções teóricas levantadas, a nossa análise não é baseada nos resultados do Programa de Aquisição de Alimentos, pois, a partir da proposta teórica proposta, focamo-nos nos “processos” ao longo de sua trajetória de implementação. No que tange as análises sobre a criação e implementação do PAA, buscamos complementar, principalmente, os trabalhos de Muller (2007)⁶ e Grisa (2012)⁷ acerca do Programa de Aquisição de Alimentos, ao nosso ver os trabalhos de maior envergadura em sua tentativa de analisar a trajetória do Programa.

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DO PAA

À título de contextualização, o PAA é um política pública formulada e implementada desde 2003 pelos governos federais do PT, sob o conjunto de programas que ficou conhecido como Programa Fome Zero (PFZ). O programa funciona através de compras públicas de alimentos da agricultura familiar com o objetivo de destinar tais alimentos para asilos,

⁶ No que tange a publicações de dissertações e teses sobre o PAA, merece destaque o trabalho pioneiro de Müller (2007), a dissertação de mestrado intitulada “A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos”. Alguns de meus interlocutores apontaram o trabalho de Müller nas entrevistas, sugerindo o fato de que a autora é oriunda de família de agricultores familiares e teve trajetória acadêmica e profissional voltada à agricultura familiar, tendo, inclusive, atuado na própria implementação da política, no âmbito da Conab. Müller (2007) se propôs a analisar a formulação e implementação do PAA como um processo esquivando-se da avaliação sobre sucessos e insucessos, focando-se, principalmente, em “analisar como se deu a construção do Programa de Aquisição de Alimentos, quais os atores e as disputas inseridas nesse processo, analisando a participação dos movimentos sociais da agricultura familiar” (MULLER, 2007:06). Através da análise de documentos, normativos e entrevistas semiestruturadas com dezesseis atores que participaram ativamente do processo de criação da política, no âmbito do primeiro governo Lula, tendo ocupado cargos comissionados no arranjo político-institucional do PAA, se dá sua análise do período que vai de 2003 a 2006. Müller (2007) utiliza do modelo teórico sociológico da permeabilidade do Estado e das redes sociais para analisar a “dinâmica da ação do Estado”, os vínculos e as ações dos burocratas ocupantes de cargos comissionados nos primeiros anos do Programa. A autora aponta a escassez de produções analíticas de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, indicando que a maioria das produções à época preocupavam-se em avaliar sucessos e insucessos desses Programas, quadro que, a partir de nossa pesquisa de revisão bibliográfica, concluímos que não se alterou muito nos dias atuais, com exceção de algumas produções, como é o caso da dissertação de Oliveira (2015), da análise de Schmitt & Silva (2016) e da discussão proposta por Grisa, Kato & Flexor (2017).

⁷ Cátia Grisa é outra estudiosa do PAA, com várias produções sobre o Programa. Sua tese, de doutorado que analisa o PRONAF e o PAA, intitulada “Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias”, foi publicada em 2012, pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da UFRRJ. A autora analisa “como os atores e as ideias contribuíram neste processo” (GRISA, 2012:185) de criação e implementação do Programa, fazendo, assim, um resgate histórico das ideias que dão origem ao PAA. A autora se utiliza do referencial teórico da abordagem cognitiva de políticas públicas, tentando identificar os fóruns de produção de ideias que contribuíram com a formulação do Pronaf e do PAA. Dessa forma, a autora identifica alguns fóruns de produção de ideias, tais como o fórum da comunicação política, fórum de comunidades de política pública, fórum científico e fórum da segurança alimentar e nutricional (SAN). Tratam-se de coletivos formados por atores que dialogam com marcos conceituais e agendas específicas.

orfanatos, creches, escolas públicas, entre outros. Nesta junção entre fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional o Programa avança em relação as gerações de políticas sociais para agricultura familiar e segurança alimentar anteriores (GRISA; SCHENEIDER, 2015). Dessa forma, é uma política que acopla a pauta da produção de alimentos à pauta do combate à fome no Brasil.

O PAA é considerado por muitos pesquisadores uma política “inovadora” (MÜLLER, 2006; GRISA, 2012; PORTO, 2015; GRISA; SCHENEIDER, 2015; SCHMITT; MALUF; BELIK, 2015; OLIVEIRA, 2015). Em primeiro lugar, devido a sua possibilidade de dispensa de licitação às compras públicas de alimentos fornecidos por agricultores familiares. Anteriormente, a Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993) tendia a restringir a participação de pequenos agricultores nos processos de compras públicas de alimentos. Dado o caráter concorrencial dos processos licitatórios, os “pequenos” perdiam para segmentos empresariais, que alcançavam menores custos de produção, bem como escalas produtivas superiores (GRISA, 2012; OLIVEIRA, 2015).

Em segundo lugar, o Programa de Aquisição de Alimentos é considerado inovador pela legitimação e favorecimento da clivagem social específica dos “agricultores familiares”. O Programa vai além da garantia de crédito oferecida pelo PRONAF, pois promove a formação de canais de comercialização dos produtos da agricultura familiar por meio de compras públicas desses produtos por preços mais altos que os praticados no mercado (MÜLLER, 2005; GRISA, 2012; PORTO, 2015; OLIVEIRA, 2015). Os pequenos produtores são chamados de “agricultores familiares”, categoria acadêmica e política, que foi legitimada institucionalmente a nível federal pelo Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996 (PICOLLOTO, 2014). O termo “agricultura familiar” é usado para designar a pequena propriedade de produção agrícola com base familiar. Considera-se que a família é quem gera e compartilha a propriedade, além da atividade produtiva agropecuária ser a grande fonte de renda dessa unidade familiar. Ademais, o agricultor familiar, além de ser proprietário e produzir em sua terra, tem tal propriedade como fonte de moradia (SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2016). Assim, o Programa adentra um debate importante sobre a legitimação e o favorecimento da clivagem social específica dos “agricultores familiares” como modelo de desenvolvimento para o país⁸.

⁸ Um tema muito bem apontado por Marcelo Kunrath Silva na defesa desta tese diz respeito a articulação entre PAA e modelos de desenvolvimentos para o país. Embora tal articulação não seja discutida aqui, consideramos

Por causa do PAA, em 2011, o Brasil recebeu o prêmio *World Food Prize*⁹. Além disso, o programa foi pioneiramente replicado internacionalmente¹⁰. Uma ação conjunta envolvendo o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), alguns parlamentares, representantes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), criou o *Purchase from Africans for Africa*, PAA África, que se tornou um acordo de cooperação entre Reino Unido, Etiópia, Malawi, Moçambique, Níger, Senegal, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA) (GRISA; KATO; FLEXOR, 2017).

Por fim, entre as várias avaliações de resultados do Programa encontradas na revisão da literatura sobre a política, alguns resultados merecem destaque. Grisa et al (2010) apontam alguns resultados não esperados da política, reforçados por Porto (2014) e Grisa, Kato & Flexor (2017), tais como: a integração entre dois tipos distintos de políticas (política social e política agrícola) que o Programa promove; a alteração na matriz produtiva dos agricultores familiares participantes do Programa, com promoção de diversificação e modernização na produção; o incentivo à produção em bases agroecológicas e orgânicas; a melhoria na qualidade da alimentação das famílias produtoras, bem como a reconexão da produção ao consumo local; o fortalecimento de organizações de agricultores participantes, promovendo maior conhecimento sobre gestão administrativa; a inserção em mercados, bem como um maior capital social; e, por fim, o incentivo ao surgimento de novas associações e cooperativas de produtores.

POR QUE ENTENDER A ATUAÇÃO DOS BUROCRATAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Políticas públicas podem ser definidas como um campo de saberes que promovem a ação (e mudanças de ações) dos governos, mas ao mesmo tempo se referem a um campo de

uma elaboração que atravessa nossa análise como pano de fundo e sobre a qual pretendemos realizar elaborações futuras.

⁹ ONUBr Nações Unidas no Brasil. **Programa de Aquisição de Alimentos na África lança relatório sobre primeira fase de implementação**. 16 de Janeiro de 2015. Acesso em 07 de Maio de 2017.

¹⁰ “Diversos países vieram conhecer a experiência brasileira *in loco*, bem como convidaram o quadro burocrático para colaborar na ‘transferência’ dessas ações às suas realidades por meio de acordos de cooperação bilaterais ou trilaterais. O Brasil passou a ser projetado internacionalmente como o grande laboratório de políticas públicas inovadoras para o combate à pobreza e promoção do desenvolvimento rural” (GRISA, KATO & FLEXOR, 2017:15)

estudos interdisciplinar que analisa essas ações (SOUZA, 2006; CORTES; LIMA, 2012). Além disso, políticas públicas fazem parte de arenas de conflito, interesses, significados, retóricas, fenômenos ocultos pela suposta homogeneidade linguística das noções de “política pública”, que configura um aparente horizonte comum de signos compartilhados, mas, que, na prática, revela heterogeneidades. Assim, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006:26).

Uma das abordagens mais aplicadas no campo interdisciplinar das políticas públicas tem sido o chamado institucionalismo (que é plural). Souza (2006) afirma que os institucionalismos enfatizam a importância crucial das instituições e regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, as abordagens institucionalistas, em geral, tendem a tomar como “dadas” as instituições e regras, esquecendo-se de analisar as controvérsias e disputas por trás das justificações que dão sentido aos implementadores das políticas públicas às essas instituições e às normas instituídas (ZITTOUN, 2016). Dito isso, segundo Lotta (2015), a literatura sobre políticas públicas apresenta algumas lacunas importantes a serem preenchidas nas pesquisas atuais: “o entendimento que os implementadores têm sobre as políticas e sua forma de implementação” (LOTTA, 2015: 53); o entendimento de “como os implementadores colocam em práticas suas ações e interações exercendo sua discricionarietà” (IDEM: 54); e o entendimento da “relação dos burocratas com movimentos sociais e partidos para além dos meandros institucionais do Estado” (IDEM: 57).

As ausências apontadas por Lotta (2015) indicam a necessidade de escutarmos mais o que os burocratas têm a dizer sobre as políticas públicas em que contribuem na formulação e implementação. Propomo-nos aqui escutá-los com um enfoque especial para as suas agências criativas nas políticas que participam (Capítulo 3), bem como para as suas ideias em geral, principalmente, para as justificações sobre as controvérsias na trajetória das políticas públicas que implementam (Capítulo 4). Esse enfoque tenta ir além da análise da atuação burocrática em momentos estáticos das políticas públicas, buscando entender microssociologicamente os processos decisivos na trajetória de implementação das políticas públicas. A partir das lacunas apontadas por Lotta (2015) procuramos, em síntese, escutar o que os burocratas sobre como colocam em ação suas ideias, quais são suas posições e disputas em torno de controvérsias e como constroem suas agências e associações com outros atores (outros burocratas, outros

órgãos estatais, movimentos sociais, partidos, empresários e universo acadêmico) no processo de implementação das políticas.

Segundo Ferreira & Lotta (2016) os burocratas são atores fundamentais na análise de políticas públicas e participam das mediações entre Estado e sociedade civil de modo privilegiado. No entanto, a literatura carece de maiores discussões sobre como estes atores lidam com pautas sociais traduzindo-as na implementação de políticas públicas. Dessa forma, as autoras apresentam três possíveis campos de análise para esse fenômeno. O primeiro deles diz respeito as análises de como burocratas utilizam-se de sua discricionariedade e de sua autonomia¹¹ na interação com a sociedade civil durante a implementação de políticas públicas. Nessa linha, algumas perspectivas *bottom-up* avançam em relação a perspectivas anteriores, *top-down*, ao demonstrar que burocratas tem vontades próprias e sofrem influencias diversas na sua atuação¹². Dessa discussão, tomamos o pressuposto de que os burocratas envolvidos numa política pública são sujeitos orientados por subjetividades ativas, no sentido de não poderem ser considerados meros aplicadores de regras, tal como no tipo ideal weberiano de burocracia muitas vezes utilizado em análises de políticas públicas. Além disso, devemos entender os burocratas como sujeitos heterogêneos, que, individual ou coletivamente, podem produzir atitudes “empreendedoras” ou “criativas”, bem como podem estar ligados a redes sociais, de partidos ou movimentos sociais, que os incitam a promover ações diversas, inclusive, ativismo institucional (ABERS, 2018a; 2018b) no interior das teias complexas do Estado (ABERS; VON BULOW, 2011).

O segundo campo de análise diz respeito ao papel de mediação e representação exercido por burocratas nas interações com os públicos beneficiários das políticas que implementam. Esta literatura aponta para os mecanismos de seleção e identificação que organizam a discricionariedade dos burocratas. Dessa forma, Ferreira & Lotta (2016) afirmam que os burocratas são importantes portas de entrada “da sociedade para o Estado”, por meio do acesso à políticas públicas, bem como do “Estado na sociedade”, pois levam as informações e necessidades dos beneficiários para dentro do Estado, o que pode contribuir para orientação futura das políticas.

A terceira discussão diz respeito ao ativismo institucional. Esta discussão surge do debate sobre o papel exercido por representantes de movimentos sociais quando assumem cargos governamentais, ou seja, transformam-se em burocratas para fazer avançar as pautas

¹¹ Enquanto a autonomia refere-se a uma certa liberdade para tomar decisões, a primeira diz respeito à margem de atuação que um burocrata tem para fazer escolhas sobre um curso de ação ou inação, fundamentada na lei (FERREIRA; LOTTA, 2016:04)

¹² Nesse campo é muito relevante a discussão sobre os burocratas de nível de rua e toda tentativa de traduzir

dos movimentos. Para Ferreira & Lotta (2016) o fenômeno é interessante por colocar o burocrata numa posição dúbia, como representante tanto do Estado quanto da sociedade civil. Rech & Silva (2016) apontam como o conceito subverte a classificação da literatura sobre institucionalização e contestação. Classicamente, a contestação era uma prática prevista para movimentos sociais, havendo uma separação dos espaços dos movimentos sociais e dos espaços dos atores da política institucional, entre eles, os burocratas. Para os autores, acoplar o “ativismo”, que é uma prática de agentes na defesa de causas, ao “institucional”, que é uma localização dos agentes nas estruturas políticas é, portanto, um grande ganho analítico na discussão das dinâmicas entre Estado e sociedade civil. Desse campo, tomamos o pressuposto de que o trânsito de ativistas de fora para dentro do Estado envolvem o pertencimento a redes, e a possibilidade de mobilização dos recursos dessas redes, bem como o vínculo a ideias prévias (ABERS; VON BULOW, 2011).

O ativismo institucional tem implicações empíricas evidentes na política brasileira recente, embora tenha feito parte de uma espécie de limbo teórico e analítico na literatura sobre burocracia e sobre movimentos sociais (ABERS; TATAGIBA, 2015). Durante os governos federais do Partido dos Trabalhadores (PT), principalmente no primeiro mandato presidencial de Lula, com início em 2003, a ocupação de cargos na burocracia por pessoas oriundas de movimentos sociais, sindicatos ou outras organizações da sociedade civil (ONGs) ganhou maior vulto. D’Araújo (2007) estima que no primeiro governo Lula (2003-2007), mais de 40% dos ocupantes de cargos comissionados na burocracia federal, também chamados de “cargos de confiança”, tinham trajetórias prévias em movimentos sociais, sindicatos e ONGs. Abers, Serafim & Tatagiba (2014) demonstraram, também, a importância de ativistas em alguns órgãos governamentais nos governos PT, citando a Secretaria Geral da Presidência da República do governo Dilma como caso paradigmático. O fenômeno empírico nos traz a necessidade de maior reflexão teórica e analítica.

Na trajetória do conceito, a discussão adentrou, em primeiro lugar, a literatura de movimentos sociais (SANTORO; McGuire, 1997), dado que a ocupação de cargos na burocracia é considerada um dos repertórios de interação utilizado por movimentos sociais para fazer avançar suas pautas (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). O conceito, assim, foi usado para “descrever o que pessoas fazem quando assumem cargos em burocracias governamentais com os propósitos de fazer avançar agendas políticas ou projetos propostos por movimentos sociais” (ABERS; TATAGIBA, 2015:03; tradução nossa). No entanto, alguns autores no Brasil, em especial Abers (2015; 2018a; 2018b), vem problematizando o conceito para além do vínculo de burocratas com redes, recursos ou ideias de movimentos

sociais, demonstrando que a noção de ativismo dialoga mais com compromissos a causas. O ativismo institucional, assim, passa a ser tratado mais como “um tipo particular de ação, que envolve a perseguição de oportunidades para defender causas contenciosas” (ABERS, 2018a: 05, tradução nossa). Nessa versão do conceito, burocratas podem realizar práticas de ativismo mesmo sem vinculações com movimentos sociais, ou seja, através de “compromissos individualizados” (ABERS, 2015)¹³. Em nossas análises entendemos o ativismo institucional como “práticas de construção institucional”, ou seja, agências de burocratas orientadas por vínculos a causas que ocorrem nos bastidores da implementação de políticas públicas, por meio de experimentação e articulação (ABERS; KECK: 2017)¹⁴. Trata-se de práticas que mobilizam ideias (ou causas), recursos (institucionais ou das redes de vinculação) e relações (seja através de articulações prévias ou construídas).

Propomo-nos nesta tese a analisar as ideias e as agências de burocratas atuantes no arranjo político-institucional do PAA, o que envolve entender esses sujeitos a partir de sua inserção em contextos institucionais entrelaçados (ABERS; KECK, 2017) em momentos ordinários e extraordinários na trajetória de implementação do Programa. Consideramos as instituições, mais do que estruturas fechadas e limitadoras por suas normas, são “instituições habitadas” (HALLET; VENTRESCA, 2006), ou seja, são regras, organizações e estruturas de comportamento as quais os atores estão inseridos e aptos a lhes transformar por meio de suas ideias e agências. Os burocratas são, portanto, figuras-chave para compreendermos os rumos das decisões que envolvem a implementação de uma política pública, entendendo, inclusive, a liberdade e ambiguidade na ação burocrática como um fator positivo na efetividade das políticas públicas (LOTTA; SANTIAGO, 2017).

Por fim, buscamos compreender a formulação e a implementação de políticas públicas “como um processo dinâmico, formado pelas ações e interações operadas pelos diversos atores, e que são influenciadas por fatores que geram impacto na construção das ações de implementação das políticas públicas” (LOTTA, 2015:61-62). Além das ações e interações não devemos deixar de lado as ideias na construção dessas ações produzidas na intersecção entre burocracia, partido, organizações da sociedade civil, movimentos sociais e academia. Por isso, procuramos discutir com o institucionalismo construtivista (HAY;2006;

¹³ A autora toma o conceito de Lichterman (1995).

¹⁴ As pessoas modificam ideias, recursos e relacionamentos recorrendo a dois grandes tipos de práticas de construção institucional: *articulação* com outros atores e *experimentação* com a resolução de problemas concretos. Quando bem-sucedidas, essas duas atividades inter-relacionadas aprimoram as capacidades e geram o reconhecimento de outros, contribuindo para autoridade prática. A experimentação envolve novas maneiras de combinar e usar ideias, recursos e relações. A articulação ocorre quando atores começam a se conectar com outros em suas redes, usando essas conexões para circular recursos e ideias. (ABERS; KECK: 2017:48)

SCHMIDT, 2008) que reflete sobre o papel das ideias e práticas dos atores inseridos em contextos institucionais complexos.

METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa qualitativa que deu resultado a esta tese de doutorado foi realizada de 2014 a 2018, tendo sido o seu projeto aprovado por meio de banca de qualificação em Julho de 2016 no âmbito do Instituto de Ciência Política (IPOL) da Universidade de Brasília (UnB).

A estratégia metodológica utilizada na pesquisa foi a de “estudo de caso”. Entendemos o estudo de caso como a estratégia mais adequada para geração de conceitos e hipóteses sobre processos complexos (RUESCHEMEYER, 2003), bem como a abordagem de pesquisa que nos possibilita compreender holisticamente a relação entre um fenômeno social e seu contexto (YIN, 1984; ALMEIDA, 2016). O estudo de caso se apresentou como a melhor estratégia de pesquisa, também, dado o seu foco temático, que no nosso caso foi: as ideias e as ações de burocratas na formulação e implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. Além disso, a estratégia nos confere a possibilidade do recurso a estratégias multivariadas de coleta de informações (YIN, 1984; ALMEIDA, 2016). Segundo Vitorino & Oliveira (2012) a delimitação de um caso sempre deve envolver a delimitação de fronteiras, sejam espaciais ou temporais, sendo essas últimas, em geral, as mais evidentes. Dito isso, o caso aqui foi analisado numa dimensão longitudinal que vai das origens do PAA em 2003 até o ano de 2016, quando ocorreu o impeachment da ex-presidenta Dilma Rousseff (PT).

O motivo de termos escolhido o PAA como estudo de caso é o fato de que o Programa fazer parte de um conjunto de políticas que Tatagiba & Teixeira (2018) chamam de “políticas associativas”. Tratam-se de políticas públicas que têm suas ideias centrais surgidas em processos ocorridos nas décadas anteriores, a partir de situações concretas para lidar com problemas locais, e que envolveram a atuação de organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Além disso – centralmente -, são programas que envolvem em seu referencial de política pública a atuação ativa de organizações da sociedade civil em sua implementação, ou seja, promovem associativismo na sua operação. De fato, no caso do PAA, entre suas metas centrais está o fortalecimento das associações de agricultores familiares. Assim, nossa hipótese era de que dada a vinculação com o associativismo e proximidade com pautas de movimentos sociais ligados a agricultura familiar e segurança familiar, o PAA poderia ser um caso interessante para análise de práticas de ativismo institucional de

burocratas vinculados a essas causas, hipótese que se comprovou empiricamente, apesar de termos percebido que os ativismos não são necessariamente diretamente ligados a vínculos diretos com movimentos sociais, mas ancorados em enquadramentos interpretativos e orientados por controvérsias.

A título de delimitação, entendemos a burocracia como o “corpo permanente não eleito do Estado” que “garante sustento e relevância em todas as etapas do ciclo de gestão governamental” (LOTTA; OLIVEIRA, 2015:11). Segundo Lopez (2015) a burocracia brasileira pode ser dividida entre dois perfis de burocratas: os burocratas efetivos, ou seja, os servidores públicos ocupantes de cargos mediante a realização de concurso público e a “burocracia constituída por nomeações de caráter discricionário, que detém, comparativamente, mais poder administrativo e capacidade de influir na gestão das políticas, e mantém, em média, conexões mais estreitas com a esfera político-partidária” (LOPEZ, 2015:11). Metodologicamente, nosso foco de pesquisa deu no segundo perfil de burocratas, dado sua vinculação com as dinâmicas políticas mais amplas do Programa implementado e devido aos limites de acesso aos atores no processo de coleta de informações que se deu num período político tenso no Brasil, nas proximidades do impeachment de Dilma Rousseff¹⁵.

Utilizamos-nos de análise de documentos e de entrevistas semiestruturadas com burocratas e outros atores inseridos no arranjo político-institucional do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ao longo de sua trajetória de implementação. As entrevistas semiestruturadas ocorreram no diálogo direto com esses atores-chave, sem um roteiro totalmente fixo, ou seja, por meio de algumas questões pré-definidas. Dessa forma, possibilitou-nos que o direcionamento do diálogo para pontos de interesse que surgiram durante as entrevistas ou que tangenciavam os objetivos da pesquisa. Perguntas específicas foram modificadas ao longo do processo de pesquisa, à medida em que o pesquisador conhecia mais profundamente as características do caso sob estudo. As entrevistas semiestruturadas foram fundamentais nesta pesquisa, dado que objetivava-se mapear valores, estruturas e práticas de um meio social específico, o de burocratas na criação e implementação do PAA.

Entre fevereiro de 2015 e agosto de 2016, a construção do roteiro de entrevista semiestruturada foi realizada e atualizada diversas vezes. Nesse processo, primeiramente, foram realizadas cinco entrevistas exploratórias em fevereiro de 2015, das quais apenas uma (Entrevista I) foi utilizada na análise das informações nesta tese. As entrevistas exploratórias

¹⁵ Em desdobramentos futuros desta pesquisa, pretendemos discutir os diferentes posicionamentos dos diferentes grupos de burocratas.

foram realizadas com consultores, acadêmicos e servidores públicos que atuaram no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos ou tinham conhecimento do histórico da política. Os entrevistados das entrevistas exploratórias foram selecionados por conveniência, ou seja, a partir das redes de relações pessoais do pesquisador.

Além do recurso a entrevistas exploratórias, a construção do questionário de entrevista semiestruturada foi baseada em amplo levantamento bibliográfico. O levantamento e as entrevistas exploratórias nos ajudaram a definir núcleos de interesse relacionados aos pressupostos teóricos relevantes para o estudo¹⁶. O roteiro foi organizado com questões sobre a trajetória profissional, acadêmica e militante (se fosse o caso) dos sujeitos entrevistados; sobre os acontecimentos e ideias antecedentes e promotores da criação do PAA; sobre a trajetória de implementação do Programa a partir das lógicas de funcionamento das institucionalidades em que os entrevistados estavam posicionados durante a formulação e ou implementação do Programa; sobre as principais disputas e controvérsias na trajetória de implementação da política analisada; sobre a atuação dos entrevistados no âmbito do arranjo político institucional do PAA; e outras questões abertas que variaram dos posicionamentos institucionais, da conjuntura política do momento da entrevista e das informações mobilizadas durante as entrevistas pelos próprios entrevistados a partir das provocações feitas pelo entrevistador¹⁷.

Entre fevereiro e setembro de 2015 foi realizado um mapeamento de atores-chave para a realização de entrevistas, a partir de suas localizações no arranjo político-institucional da política no momento da entrevista e ou prévia atuação na trajetória de implementação do PAA em momentos importantes. Este mapeamento teve como base informações coletadas nas entrevistas exploratórias. Após a realização de entrevistas mediada por este mapeamento, que ocorreram entre outubro e novembro de 2015 (Entrevistas de II a VII), os futuros entrevistados foram selecionados através da estratégia “bola de neve” (HANDCOCK; GILE, 2011), ou seja, através da indicação de novos possíveis entrevistados em cada entrevista realizada a partir dos perfis almejados apresentados pelo entrevistador. Devido a possíveis

¹⁶ Trata-se de definir núcleos de interesse do pesquisador, que têm vinculação direta aos seus pressupostos teóricos (abordagem conceitual) e contatos prévios com a realidade sob estudo; ou seja, existe uma direção, ainda que não de forma totalmente declarada, para o conteúdo que vai ser obtido nas entrevistas, ao mesmo tempo em que a garantia de adequação do roteiro ao universo de vida dos sujeitos (ALVES; SILVA, 1992:63).

¹⁷ Esse formato pede também uma formulação flexível das questões, cuja sequência e minuciosidade ficarão por conta do discurso dos sujeitos e da dinâmica que flui naturalmente no momento em que entrevistador e entrevistado se defrontam e partilham uma conversa permeada de perguntas abertas, destinadas a ‘evocar ou suscitar’ uma verbalização que expresse o modo de pensar ou de agir das pessoas face aos temas focalizados, surgindo então a oportunidade de investigar crenças, sentimentos, valores, razões e motivos que se fazem acompanhar de fato se comportamentos, numa captação, na íntegra, da fala dos sujeitos (ALVES; SILVA, 1992: 64).

limitações da estratégia de “bola de neve”, procuramos, antes de tudo, realizar um mapeamento minucioso prévio de possíveis atores a serem entrevistados, dos quais todos foram procurados. No entanto, o número de confirmações por parte dos atores procurados foi reduzido, deixando-nos a necessidade do recurso da estratégia “bola de neve” como forma complementar de acesso aos entrevistados. Ao final de cada entrevista realizada solicitamos indicações de novos entrevistados. Para isso, explicitamos os objetivos da pesquisa e apresentamos informações detalhadas sobre nossos objetivos no sentido de ressaltar a importância de determinados perfis de atores a serem futuramente entrevistados¹⁸.

Em julho de 2016, após a qualificação do projeto, o roteiro de entrevistas semiestruturadas foi atualizado pela última vez. Assim, entre agosto a dezembro de 2016, foram realizadas mais 14 entrevistas. Ao todo, portanto, utilizamos 21 entrevistas na análise expressa nesta tese. Os entrevistados são, em sua maioria, burocratas que atuaram nos órgãos que compõem o Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos, principalmente, no Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), e no Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que, após 2016, tornou-se Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, vinculado desde então à Casa Civil da Presidência da República. Além desses atores, entrevistamos também representantes de organizações da sociedade civil que atuaram no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) ao longo da trajetória de implementação do Programa. Os Anexos I e II desta tese apontam informações básicas sobre as entrevistas e sobre as trajetórias e ocupações dos entrevistados.

As entrevistas foram gravadas. Todas as gravações ocorreram sob a permissão concedida pelos participantes ao assinarem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) no ato da entrevista. Neste documento, nos comprometemos a solicitar a permissão realização das gravações das entrevistas, a manter o sigilo das informações dadas pelos interlocutores da pesquisa e a não revelar a identidade dos sujeitos nesta tese. Como medidas

¹⁸ Como a execução desse tipo específico de amostragem depende necessariamente de indivíduos indicados por terceiros, deve-se ter muito cuidado na forma como se realizará os primeiros contatos. É de extrema importância deixar muito claro os objetivos da pesquisa a todos os participantes, além de ressaltar o perfil de entrevistado a que se está procurando, porém, é impossível controlar totalmente a forma como as pessoas indicarão o pesquisador aos integrantes de sua rede pessoal. De qualquer maneira, isso pode ser minimizado ao se despender o máximo de tempo possível para o esclarecimento de objetivos aos informantes, bem como responder adequadamente a todas as possíveis dúvidas que surgirem no processo da pesquisa. Apesar de todas essas limitações, há momentos em que a amostragem em bola de neve pode ser a melhor – e, em muitos casos, a única – forma disponível para se estudar determinado grupo. Dessa forma, a grande vantagem dessa forma de amostragem é o fato dos entrevistados serem recrutados a partir da relação pessoal das pessoas dispostas a indicar contatos, o que pode emprestar confiabilidade ao entrevistador (VINUTO, 2014: 208).

cautelares, previstas no Termo, optamos pela não utilização neste texto dos nomes dos entrevistados para evitarmos repercussões negativas derivadas de interpretações errôneas. Além disso, publicamos no Anexo II apenas as trajetórias dos entrevistados que deram o consentimento para tal publicidade.

Além das entrevistas, de modo paralelo e informal também foram feitas reuniões com pesquisadores e especialistas sobre a atuação de movimentos sociais e de burocratas no campo das políticas públicas de agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional com a finalidade de identificar pesquisas relevantes não identificadas pelo levantamento bibliográfico realizado durante a pesquisa e com o objetivo de se levantarem informações não publicadas sobre a atuação burocrática no PAA. Além disso, foram realizadas apresentações parciais e discussões dos resultados da pesquisa para o grupo de estudos Repensando as Relações entre Estado e Sociedade Civil (RESOCIE), proporcionando maiores refinamentos de nossa análise.

Outros dois instrumentos de coleta e análise de informações foram utilizados em nossa pesquisa. O primeira etapa ocorreu durante todo o processo de pesquisa, de outubro de 2014 a outubro de 2018. Trata-se do levantamento de literatura e revisão bibliográfica extensiva sobre os seguintes tópicos: políticas públicas brasileiras de agricultura familiar e de segurança alimentar e nutricional; o Programa de Aquisição de Alimentos; políticas públicas em geral; burocracia; ativismo institucional; teorias da agência de viés pragmatista; movimentos sociais; teorias enquadramento interpretativos aplicada a movimentos sociais e a políticas públicas; relações entre partidos, burocracia e movimentos sociais; por fim, sociologia das disputas e controvérsias de orientação pragmatista. Além disso, foi realizado levantamento e análise de todos os principais normativos do PAA; dos manuais de operação da política em suas várias modalidades de execução e outros documentos relacionados à trajetória de implementação do PAA úteis para a análise, principalmente, referentes às decisões do Grupo Gestor do PAA e reflexões do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Por fim, a análise dos normativos e outros documentos, bem como das transcrições das entrevistas, foram codificadas para análise das informações, de forma a possibilitar a identificação e comparação de práticas, atitudes e narrativas compartilhadas e diferenciadas. A análise qualitativa buscou apreender significados relevantes na fala dos sujeitos delimitada pelas abordagens conceituais consideradas centrais para a pesquisa. Essa análise buscou elaborar uma síntese processual da trajetória de implementação do PAA baseada em inferências causais identificadas no caso analisado, ou seja, a partir da análise do conjunto de relações de causalidade entre as categorias analisadas. Assim, o tratamento das informações

seguiu o modelo de Bardin (1995), tendo sido desenvolvida no confronto da proposta teórica e as informações empíricas recolhidas. Esta análise se deu através de duas dimensões: a descritiva e a interpretativa. No que tange a primeira dimensão, buscamos reunir (e confrontar) narrativas dos entrevistados para descrever processos relevantes para as análises empreendidas. A segunda dimensão diz respeito a articulação teórica metodológica, que se muniu, principalmente, dos pressupostos do institucionalismo construtivista, de teorias de agência de viés pragmatista, da análise de controvérsias em políticas públicas e do conceito de enquadramentos interpretativos. Esta articulação nos permitiu realizar inferências sobre o papel das ideias e das agências de burocratas no PAA, objetivo geral da pesquisa.

ORGANIZAÇÃO DA TESE

Esta tese se organiza da seguinte forma. Nesta Introdução, elaboramos uma contextualização do tema da pesquisa, apresentamos as perguntas (ou problemas de pesquisa) que nos mobilizam em nossa análise e discutimos a relevância do estudo da atuação burocrática em políticas públicas. Por fim, apresentamos as escolhas metodológicas da pesquisa. No Capítulo 1 apresentamos a “proposta teórica” que sustenta nossa análise. Primeiramente, apontamos as principais contribuições do institucionalismo construtivista e suas teses sobre a relação entre ideias e agência, bem como suas explicações sobre a criação e a mudança institucional. Apresentamos e discutimos as literaturas complementares que podem contribuir com a literatura do institucionalismo construtivista. A primeira literatura é a de “teorias da agência de viés pragmatista”. Trata-se de uma literatura sobre agência de atores inseridos em contextos institucionais, que traz a noção do papel não somente das ideias, mas da “ação situada” na criação e na mudança institucional, mostrando que a ação depende dos próprios “contextos institucionais entrelaçados” em que os atores estão situados e dos recursos localizados em tais contextos. Apresentamos, posteriormente, uma literatura sobre disputas em torno de controvérsias. Discutimos como processos de construção de problemas e soluções em políticas públicas ocorrem através de disputas em torno de controvérsias, nas quais os atores utilizam “provas” e “justificações” para defenderem perspectivas específicas. Nesse debate é importante o papel das justificações e das ordens de grandeza na análise de controvérsias. Além disso, apresentamos uma discussão sobre os enquadramentos interpretativos. Procuramos demonstrar que os enquadramentos tem dimensões discursivas, que se organizam de modo mais estático na composição de ideias que podem vir a compor um

referencial de política pública, como é o caso do PAA, mas que também operam através de dimensões estratégicas e contenciosas. Dessa forma, transformam-se numa matriz para a ação dos sujeitos, bem como contribuem para com as batalhas de sentido que determinados atores venham a travar com opositores.

No capítulo 2, realizamos uma reconstrução processual e histórica das ideias que sustentam o Programa de Aquisição de Alimentos e orientam as ações dos atores burocráticos implementadores do Programa. Este capítulo busca demonstrar como a construção do “referencial de política pública” do PAA é fruto de dois enquadramentos interpretativos produzidos por movimentos sociais, por acadêmicos e por organizações da sociedade civil nas décadas anteriores e experiências de políticas locais ocorridas entre as décadas de 1970 e 1990: o enquadramento do fortalecimento da agricultura familiar (FAF) e o do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (FSAN).

No capítulo 3, defendemos que, após a formalização do referencial de política pública do PAA no Programa Fome Zero e assunção do novo governo federal do PT eleito em 2002, atores burocráticos que passaram a ocupar cargos no novo governo se tornaram ativistas institucionais em prol da criação do Programa. Esses atores orientam-se pelos *frames* do fortalecimento da agricultura familiar (FAF) e o do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (FSAN), dado seu envolvimento nos processos interativos que constroem esses enquadramentos. No entanto, ao que tudo indica, o *frame* do FAF parece ser privilegiado no referencial de política pública do PAA em relação ao FSAN, embora o FSAN passe, paulatinamente, a obter destaque na implementação do Programa. Discutimos o processo de criação do arranjo político-institucional do PAA e a criação da lei do Programa em 2003, bem como alguns desdobramentos iniciais da implementação do PAA, tais como o processo que envolve a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA) e a consequente mudança de orientação geral da política em seu primeiro ano de implementação.

No capítulo 4 defendemos que, durante a trajetória de implementação do Programa, algumas disputas em torno de controvérsias sobre a “finalidade” do PAA e sobre “como” implementar o Programa ganharam contornos distintos e mobilizaram justificações e ações de dois grupos de atores burocráticos na sua trajetória de implementação. Ao longo dessa trajetória ficam evidentes essas controvérsias que surgem de justificações opostas, principalmente, entre os defensores de uma “perspectiva estruturante” (ancorada no fortalecimento da agricultura familiar) e os defensores de uma “perspectiva assistencial” (ancorada no fortalecimento da segurança alimentar e nutricional) para o Programa. Dito isso,

narramos e discutimos algumas transformações no Programa de Aquisição de Alimentos ao longo de sua trajetória a partir da sistematização dessas disputas.

Por fim, elaboramos considerações finais discutindo o que consideramos frutífero na proposta teórica desta tese como inspiração para futuras pesquisas. Além disso, apontamos os principais “achados” da análise empreendida em nossa pesquisa, bem como indicamos limites da análise e caminhos para pesquisas futuras.

CAPÍTULO 1: Agências, enquadramentos e controvérsias: contribuições teóricas ao institucionalismo construtivista

Este capítulo tem como objetivo apresentar uma “proposta teórica” que nos ajude a responder as seguintes perguntas: Como as ideias e as agências de burocratas afetam processos de formulação e transformação de políticas públicas? Como burocratas usam suas ideias para divergir, justificar seus pontos de vista e legitimar suas agências na formulação e na transformação de uma política? Como as ideias e as agências de burocratas são expressas em disputas em torno de controvérsias sobre a finalidade da trajetória da política que implementam?

Com vistas a construir elementos que nos ajudem a responder tais perguntas por meio do nosso estudo de caso neste Capítulo seguimos o seguinte percurso. Primeiramente, apontamos as principais contribuições do institucionalismo construtivista e suas teses sobre a relação entre ideias e agência, bem como suas explicações sobre a criação e a mudança institucional. Posteriormente, discutimos uma outra literatura que é complementar e pode contribuir com a literatura do institucionalismo construtivista, que chamamos aqui de “teorias da agência de viés pragmatista”. Nesta seção discutimos, principalmente, uma literatura pragmatista sobre agência de atores inseridos em contextos institucionais, que traz a noção do papel não somente das ideias, mas da “ação situada” na criação e na mudança institucional, mostrando que a ação depende dos próprios “contextos institucionais entrelaçados” em que os atores estão situados e dos recursos localizados em tais contextos (ABERS; KECK, 2017).

Na seção seguinte, “Disputas em torno de controvérsias”, discutimos a abordagem pragmatista de Zittoun (2014; 2016) sobre políticas públicas. O autor parte de uma crítica a literatura sobre agendamento de Kingdon (2003), na busca por explicações sobre os processos de construção de problemas e soluções em políticas públicas de maneira mais robusta de que seu predecessor. Zittoun (2014; 2016) desenvolve uma proposta sobre como esse processo ocorre através de disputas em torno de controvérsias, nas quais os atores utilizam “provas” e “justificações” para defenderem perspectivas específicas. Além disso, o autor se ancora nas discussões sobre justificações e ordens de grandeza na análise de controvérsias de Boltanski (2000) e Boltanski & Thevenot (2006). Entendemos que a discussão sobre controvérsias pode nos ajudar a analisar a agência ao revelar como os atores legitimam e justificam sua ação criativa.

Na próxima seção deste capítulo, “Os enquadramentos na análise de políticas públicas”, discutimos a literatura sobre enquadramentos interpretativos em políticas públicas

(REIN; SCHON, 1994; SUREL, 2000; HULST; YANOW, 2014), entendidos como formulações específicas de problemas e soluções. Esta literatura nos ajuda a compreender sociologicamente a construção de ideias sobre políticas públicas. Procuramos demonstrar que os enquadramentos tem dimensões discursivas, que se organizam de modo mais estático na composição de ideias que podem vir a compor um referencial de política pública, mas que também operam através de dimensões estratégicas e contenciosas (BENFORD; SNOW, 2000). Atores burocráticos podem se orientar por enquadramentos distintos para produzir agências e para produzir justificações em torno de controvérsias que legitimem suas agências e que deslegitimem ideias e ações de oponentes. Essa literatura também nos mostra como políticas públicas podem surgir do acoplamento de enquadramentos, ou seja, da junção entre mais de um enquadramento, o que acontece através de interações e disputas entre diferentes atores historicamente.

1.1. O INSTITUCIONALISMO CONSTRUTIVISTA

Hall & Taylor (1996; 2003) realizaram um esforço de sistematização dos institucionalismos da teoria política contemporânea, denominados pelos autores como: institucionalismo da escolha racional (IER), institucionalismo histórico (IH) e institucionalismo sociológico (IS). As três vertentes apresentam em comum uma tentativa de avançar para além das explicações altamente centradas no comportamento do indivíduo, tal como pregava o behaviorismo em suas elaborações sobre mudanças sociais. O behaviorismo foi inovador no contexto do seu surgimento, mas tendeu a analisar os fenômenos sociais a partir da noção de “agência sem estrutura” (VENTURA, 2016).

As três vertentes criadas por Hall & Taylor (1996), o IER, o IH e o IS, no entanto, buscaram olhar para o que é externo aos agentes, ou seja, para as estruturas, e perceber como essas condicionavam a ação individual. Por um lado, os interesses e o cálculo racional do IER foram explicados pela estrutura de incentivos e limites oferecidas pelas instituições. Já o IH visava demonstrar a influência do passado institucional nas definições de opções de escolha presente dos indivíduos. Por fim, o IS buscou explicar a ação individual pela sua mediação com as normas culturais vigentes. No entanto, Schmidt (2008) nos mostra que, independente da abordagem, os agentes nos três institucionalismos citados foram considerados mais determinados pelas estruturas e suas regras do que como sujeitos com a capacidade de agência sobre tais estruturas. Os institucionalismos reduziram, portanto, o escopo de análise da realidade quando procuramos explicar a criação de instituições ou mudanças institucionais.

De modo simplificado, podemos afirmar que para o IS os agentes são definidos como seguidores de regras; para o IH os agentes são definidos como seguidores de regras que se tornaram regras por mediação de interações e padrões históricos difíceis de serem alterados; e, por fim, para o IER os agentes são indivíduos “calculistas”, ou seja, agem por cálculos racionais entre custos e benefícios de sua ação. Os três institucionalismos deixaram à margem de suas teorias a possibilidade de entender as capacidades ou habilidades institucionais criativas ou transformativas dos agentes.

Portanto, nas lacunas do IER, do IH e do IS novas abordagens começam a ser teorizadas, tal como o institucionalismo construtivista (HAY, 2008; SCHMIDT, 2008)¹⁹. A proposta desta vertente é complementar as limitações dos institucionalismos anteriores. O institucionalismo construtivista (IC) visa tratar mudanças pós-formativas, ou seja, mudanças institucionais advindas da trajetória das instituições, não como necessariamente advindas de rupturas críticas, mas que sejam mobilizadas incrementalmente por desequilíbrios dinâmicos das instituições. Este olhar para a mudança institucional complexa também considera os contextos de criação das instituições, pois não é possível considerá-las como instituições “dadas” e, só a partir de dadas, explicar a ação individual, tal como faziam as vertentes anteriores (SCHMIDT, 2008).

A primeira das pressuposições teóricas do IC é a de que os sujeitos são subjetivados por socializações prévias em distintas instituições, carregando consigo a influência de suas trajetórias, principalmente, através de ideias, que pretendemos entender aqui a partir da noção de enquadramentos interpretativos (REIN; SCHON, 1994; BENFORD; SNOW, 2000; SUREL, 2000; HULST; YANOW, 2014), como veremos adiante. Além disso, precisamos considerar que os sujeitos se comportam de variadas formas, não podendo ser reduzidos a agentes orientados por cálculos exclusivamente materiais ou por valores e hábitos unilaterais. Os sujeitos são considerados agentes complexos que, ao mesmo tempo, são transformados e transformam essas estruturas. Como derivação dessa primeira pressuposição teórica do IC, segundo Schmidt (2008), a agência dos sujeitos em instituições se funda, principalmente, em habilidades ideacionais e habilidades discursivas. As habilidades ideacionais são orientadas por ideias sobre interesses e preferências. As habilidades discursivas, por sua vez, dizem respeito às formas dos agentes pensarem, falarem e agirem, que são alternativas às instituições.

¹⁹ Por afinidades teóricas consideramos o institucionalismo discursivo como uma expressão do institucionalismo construtivista e apresentaremos suas visões em comum. Portanto, as contribuições teóricas sugeridas cabem em ambas as perspectivas.

A segunda das pressuposições teóricas do IC é a de que é necessário explicar o desequilíbrio institucional não somente em momentos de grandes rupturas ou crises, mas em termos endógenos da evolução institucional complexa, suas adaptações e suas inovações. Esta última ideia, inclusive, deriva de uma tensão do IC e o institucionalismo histórico, que contribui sobremaneira para o surgimento do institucionalismo construtivista. Segundo Hay (2008), o IH tende a privilegiar a gênese institucional deixando de lado análises sobre mudanças institucionais pós-formativas, que são centrais para o IC. Para o IH as mudanças pós-formativas seriam apenas consequências de rupturas, tais como revoluções ou guerras, ou de efeitos de bloqueio ao caminho da dependência institucional (*path dependence*). No entanto, Streek & Thelen (2005) e Mahoney & Thelen (2010) certamente tentam resolver esta questão. Os autores incluem uma discussão ideacional ao IH, sem discutir em profundidade o papel das ideias na mudança institucional, mas sugerindo que a mudança gradual pode ocorrer em função de mudanças de interpretações das regras.

A terceira pressuposição teórica do IC é a de que as instituições são sistemas codificados de ideias e práticas que as sustentam. A união entre ideias e práticas é central para o IC (HAY, 2008). A relação entre ideias e agências para o IC, portanto, existe na medida em que as ideias constroem os atores e, ao mesmo tempo, são criadas por eles. Assim, “as instituições são consideradas simultaneamente como estruturas e construtos, moldando o comportamento dos agentes e ao mesmo tempo em que são moldadas por esses agentes” (VENTURA, 2016:27)

Segundo Hay (2008), os atores são vistos como sujeitos estratégicos, que visam realizar objetivos complexos, contingentes e constantes. Nesta realização de seus objetivos, alguns contextos favorecem determinadas estratégias em relação a outras. Dessa forma, os atores elaboram percepções dos contextos, que são sempre incompletas e podem ser entendidas como imprecisas após os eventos. Essas percepções são frutos de ideias que orientam os atores normativamente sobre seus modos de agir, a partir do que entendem o que “deveria ser” para os seus contextos. Ou seja, as percepções dos atores sobre quais estratégias de ação tomar em contextos incompletos é mediada por orientações normativas advindas de suas ideias. Para Schmidt (2008) temos dois tipos de ideias: *background ideas* e *foreground ideas*. As primeiras ajudam os atores a interpretar e estruturar suas compreensões das instituições; já as seguintes ajudam a contribuir para que os atores possam criar e adaptar ideias.

Tanto Hay (2008), quanto Schmidt (2008), referem-se a uma dupla qualidade das ideias como estruturas e construtos. Aqui encontramos uma ligação teórica importante com a

teoria dos enquadramentos. No âmbito das políticas públicas, os enquadramentos, como veremos adiante, são sistemas cognitivos de significados, produzidos por interações históricas e que constituem matrizes de ideias que orientam a ação de sujeitos que, por sua vez, se ancoram neles (SUREL, 2000). Para nós, a noção de enquadramento tem a mesma qualidade das ideias discutidas por Hay (2008) e Schmidt (2008). Por um lado, um enquadramento prévio de um ator afeta a maneira que ele enxerga um problema e produz suas agências em diferentes estruturas (noção muito próxima da noção de *background ideias*, apresentada acima). Por outro, o ator também contribui para a criação de novos enquadramentos através de suas interações (processo, por sua vez, análogo a noção de *foreground ideias*) e busca convencer outras pessoas que esses enquadramentos são adequados. No entanto, a noção de enquadramentos interpretativos nos permite conectar as ideias do IC a um histórico de interações entre movimentos sociais, acadêmicos e políticas locais como construtores de enquadramentos (BENFORD; SNOW, 2000), que orientam agências de atores políticos relevantes, inclusive de burocratas, no âmbito de políticas públicas (REIN; SCHON, 1994) - em especial no caso analisado sobre o PAA.

Ainda no que tange a relação entre ideias e agências, para o IC os desejos, as preferências e as motivações dos atores não são fatos “dados” ou mediados única e exclusivamente pelas regras das instituições que estes atores habitam, mas são reflexões normativas, orientações ideacionais em direção aos seus contextos institucionais. Segundo Schmidt (2008) as ideias constituem narrativas, discursos e enquadramentos que ajudam os atores a compreenderem seus interesses e a orientarem suas agências no seio das instituições que habitam. É importante perceber que nas abordagens de IR, IH e IS as ideias tendem a ser tomadas como “dadas” ou pré-estabelecidas. O efeito deste congelamento das ideias como variáveis dadas é que não se torna possível entender os processos de como ideias se tornam institucionalizadas, orientando agências e construindo ou transformando arranjos institucionais complexos.

Schmidt (2008) classifica as ideias em dois eixos analíticos: generalidade e conteúdo. No que tange a sua generalidade as ideias são ou políticas, ou programas ou filosofias. No que se refere ao conteúdo as ideias podem ser cognitivas ou normativas. Filosofias são as ideias mais genéricas desta classificação, pois representam uma visão de mundo, ideias públicas que sustentam os programas e as políticas. Já os programas, nesta classificação, são mais abrangentes que as políticas. Os programas definem problemas, metas, normas, métodos e instrumentos. As políticas, por sua vez, são as ideias mais específicas desta classificação, pois tratam de propostas imediatas de resolução de problemas concretos. Além da generalidade,

Schmidt (2008) classifica as ideias em termos de conteúdo. Os conteúdos das ideias cognitivas dizem respeito ao “como” a ideia classifica problemas e soluções. As ideias cognitivas legitimam a perícia técnico-científica de uma ação. O conteúdo de outras ideias, no entanto, é classificado como normativo. As ideias normativas se estruturam em termos de princípios mais gerais sobre como certos problemas deveriam ser resolvidos, ou seja, dizem respeito ao “dever ser” e não necessariamente ao “como” nas ideias cognitivas.

A partir da relação entre atores e ideias, o IC conclui que os agentes não são substituíveis, já que o conjunto de suas preferências ou sua lógica de conduta não são determinadas pela estrutura em que estão localizados. Além das percepções, os interesses dos atores também são construções sociais e não são apenas resultado de condicionantes materiais, embora a materialidade, para esses atores, seja importante. Portanto, para os IC os interesses são de muito mais difícil explicação do que normalmente é assumido pelos institucionalistas da escolha racional, pois são mais variáveis em relação às ideias que orientam os atores do que se imaginava. De um modo geral, é possível afirmar que o IC não analisa apenas o caminho da dependência institucional como fazem os institucionalistas históricos, mas o caminho da dependência ideacional. Não se trata apenas de uma relação entre instituições, regras e agentes, como para os institucionalistas sociológicos, mas entre os agentes e suas ideias e as instituições e as ideias sobre as quais essas foram criadas. Essa interação informa o desenho e o desenvolvimento das instituições, bem como os limites e liberdades da ação individual no interior dessas instituições.

Por fim, resta-nos, ainda, discutir uma última dimensão das propostas do IC. Para esta abordagem teórica as instituições são palco de lutas políticas, ou, como pretendemos incluir no escopo de análise, de controvérsias que suscitam justificativas, provas e agências conflitivas entre diferentes grupos de atores atuantes no âmbito destas instituições (no caso aqui analisado, de burocratas atuando na criação e implementação de políticas públicas). Os contextos endógenos e externos às instituições, portanto, contam muito na análise dessas instituições, principalmente, de suas transformações pós-formativas complexas, pois estes contextos são analisados por diferentes óticas, podendo ensejar disputas cognitivas entre diferentes agentes pela interpretação e etiquetamento sobre o que representam. Desta forma, é importante para o IC que a mudança institucional seja vista não apenas como fruto da ação individual dos agentes, o que nos aproximaria do behaviorismo, mas numa relação entre agentes e contextos institucionais entrelaçados e recursos (materiais e cognitivos) disponíveis nestes, o que Hay (2008) chama de “arquitetos institucionais” e “instituições” ou “sujeitos institucionalizados” e “ambientes institucionais”. Assim, a mudança institucional pode ser

vista “em termos da interação entre uma conduta estratégica e um contexto estratégico dentro da qual é concebida, e, também, no desdobramento posterior de suas consequências, tanto intencional como não intencional (HAY, 2008:64). A conduta estratégica só é passível de ser analisada se identificamos, detalhamos e interrogamos a extensão das ideias e codificações que agem como filtros cognitivos para agência e para a interpretação dos contextos, marcados por controvérsias. Dessa forma, argumentamos aqui que é possível entendermos burocratas como sujeitos que atuam a partir de enquadramentos que especificam não apenas os objetivos da política em que atuam ou os tipos de instrumentos que podem alternar nessas política, mas também a natureza dos problemas que enfrentam ao fazer parte da trajetória de implementação da política que implementam. Isso é particularmente importante para analisar momentos de mudança incrementais e momentos de mudanças excepcionais, relacionados com verdadeiras crises institucionais.

Em contextos de crises, especificamente, é importante observar que ocorre uma intensa contestação ideacional entre diferentes agentes habitando uma mesma instituição. Os agentes lutam para produzir diagnósticos dos problemas suscitados pela crise, bem como para propor inovações, reformas, para resolução da mesma. Dessa forma, para o IC é importante que percebamos as crises institucionais como dependentes não apenas dos contextos endógenos ou externos que a produziram, mas como momentos de mobilização de ideias. As ideias são, portanto, causas independentes e constitutivas da mudança institucional, seja em situações de crises, seja nas mudanças incrementais. Nas crises, as percepções sobre interesses dos atores se tornam problemáticas. Os agentes lutam para produzir diagnósticos que atinjam o regime institucional e passam a produzir, também, soluções para resolução da crise.

À título de conclusão, nesta seção discutimos os principais pressupostos do institucionalismo construtivista, principalmente, a partir das propostas de Hay (2008) e Schmidt (2008). Mostramos como o IC pretende ir além dos institucionalismos da escolha racional, histórico e sociológico. A literatura do institucionalismo construtivista incorpora a agência na explicação sobre criação e mudança institucional, no entanto, foca-se demasiadamente na dinamicidade ideacional das instituições. Falta-lhe um debate mais interativo que envolva mudança e criação institucionais como dinâmicas ideacionais e agênticas simultaneamente, além de faltar uma reflexão aprofundada sobre as relações de poder na interação entre atores situados em contextos institucionais entrelaçados e complexos, daí a importância do conceito de enquadramentos interpretativos, bem com da discussão sobre controvérsias, discutidos adiante neste Capítulo. Pretendemos, portanto, contribuir com esta

literatura com mais três outras literaturas, como proposta teórica frutífera para a discussão do papel da burocracia na formulação e na implementação de políticas públicas.

1.2. TEORIAS DA AGÊNCIA DE VIÉS PRAGMATISTA

É importante destacarmos que as ideias nunca foram, isoladamente, as responsáveis pela formulação ou pela transformação de políticas públicas. Em contrapartida, as ideias são fruto da interação entre diferentes sujeitos em contextos específicos, ou seja, são fruto da complexidade da ação humana. Desta forma, precisamos entender as agências como ancoradas em ideias e entender as ideias como produtos de interações. Como afirmam Abers & Keck (2017:61): “as concepções de desenho institucional não se tornam instituições por elas mesmas; elas se materializam à medida que os atores adaptam as ideias e agregam os recursos e relações que as tornam reais”. Dessa forma, precisamos, também, entender como os agentes mobilizam recursos e relações orientados por suas ideias.

Simultaneamente às contribuições do institucionalismo construtivista, existe uma bibliografia emergente sobre as agências que visa produzir um debate mais complexo sobre as interações sociais que as produzem. A literatura sobre teorias da agência que mais nos chama a atenção, ou tem um viés pragmatista²⁰, ou é influenciada por esse viés (EMIRBAYER; MISCHE, 1998; JOAS, 1997; BEVIR; RHODES, 2006; BERK; GALVAN; HATTAM, 2013; ABERS; KECK, 2017), e objetiva entender a agência humana como uma agência eminentemente criativa. Para esta literatura, a criatividade é mediada pelos “contextos institucionais entrelaçados” de que os atores participam e as relações e recursos disponíveis neles (ABERS; KECK, 2017). Consideramos aqui que “contextos institucionais entrelaçados” são “um conjunto de instituições parcialmente sobrepostas e não hierárquicas que regem determinada questão de políticas públicas (...), no qual existem ‘normas e regras divergentes’” (ABERS; KECK, 2017:53, com grifo nosso), tal como veremos que posteriormente que é o

²⁰ Andion et al (2017) apontam que a sociologia pragmática é variada, dentro da qual encontram-se a sociologia da capacidade crítica de Boltanski & Thévenot (2006), a teoria do ator-rede de Latour (2012), entre outras. No entanto, é possível afirmar que, em geral, o pragmatismo nas políticas públicas visa observar a dimensão das agências, buscando “reconciliar a criatividade do agir e as formas de regularidade social na análise das dinâmicas sociais, focalizando as práticas” (ANDION et al, 2016:375.) Nesse sentido, como pressupostos comuns, teorias pragmáticas visam: ir além das oposições clássicas entre o social e o individual na Sociologia; olhar as variadas formas de engajamento social e de agenciamento nas associações humanas e não-humanas, indo além de categorias homogêneas definidoras de grupos, tais como classe social e cultura; compreender o que está por trás dos interesses e valores, em geral, buscando entender o que é construído mediante disputas e controvérsias; e valorizar, antropológicamente, os discursos, a crítica e as justificações produzidas pelos próprios atores, em seus próprios termos.

que chamamos de “arranjo político-institucional” em que é criado e implementado o Programa de Aquisição de Alimentos. Entendemos o “arranjo político-institucional” como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que define a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2016:08).

No trecho a seguir podemos observar que o entrelaçamento pode produzir incertezas e superposições, gerando um contexto complexo por meio do qual as agências são desenvolvidas, seja para manter ou para criar novas rotas.

A noção de entrelaçamento sugere que jurisdições administrativas superpostas, que também se sobrepõem a divisões funcionais do trabalho ambíguas, podem produzir disputas por autoridade política, confusão sobre o que seja ela, ou mesmo lacunas. Embora a incerteza resultante provavelmente crie mais obstáculos que oportunidades, de vez em quando uma organização ou um ator podem utilizar a confusão para encontrar rotas alternativas para conseguir fazer algo (ABERS; KECK, 2017:52-53).

Além disso, a literatura de influência pragmatista que utilizamos aqui busca romper com análises que: (i) ou centram suas interpretações no determinismo que as instituições impõem às agências de atores com vistas a mudança institucional; (ii) ou valorizam excessivamente o papel dos agentes individuais e sua racionalidade estratégica, considerando-os, muitas vezes, “agentes heróicos” (CLEGG, 2010; ABERS; KECK, 2017)²¹. Tomamos conhecimento desta discussão a partir do que Abers & Keck (2017) chamam de “esforços de práticas de construção institucional”: agências de burocratas que ocorrem nos bastidores da implementação de políticas públicas, por meio de experimentação e articulação, envolvendo ideias, recursos e relações na interação com várias atores. Abers & Keck (2017:48) explicam:

As pessoas modificam ideias, recursos e relacionamentos recorrendo a dois grandes tipos de práticas de construção institucional: *articulação* com outros atores e *experimentação* com a resolução de problemas concretos. Quando bem-sucedidas, essas duas atividades inter-relacionadas aprimoram as capacidades e geram o reconhecimento de outros, contribuindo para autoridade prática. A experimentação envolve novas maneiras de combinar e usar ideias, recursos e relações. A articulação ocorre quando atores começam a se conectar com outros em suas redes, usando essas conexões para circular recursos e ideias.

Por fim, esta literatura nos ajuda a entender que as mudanças institucionais não são advindas apenas de ideias, embora ideias possam ser recursos importantes para a agência. A criação e as mudanças institucionais são frutos de ideias, recursos e relações e envolvem agências situadas em contextos entrelaçados. Vejamos algumas contribuições que julgamos

²¹ Embora não neguemos a influência da “habilidade social” de alguns atores em específico em contextos entrelaçados, como é o caso do acadêmico Graziano da Silva no âmbito do processo de agendamento e criação do PAA (Capítulo 3).

interessantes para o institucionalismo construtivista, complementando suas visões sobre a relação entre ideias, agência (ou agentes) e estrutura.

A primeira contribuição relevante, que dá base ao conceito de agência que visamos utilizar para analisar os “esforços de práticas de construção institucional” de burocratas na criação e implementação do PAA, é a definição de agência como:

Um engajamento temporalmente construído por atores de diferentes ambientes estruturais, os quais, através da interface do hábito, da imaginação e do julgamento, reproduzem e transformam tais estruturas em resposta interativa aos problemas colocados pelas situações históricas mutantes (EMIRBAYER; MISCHE, 1998:970, tradução nossa).

Embora exista uma tendência na literatura de considerar a agência, em geral, como transformativa ou disruptiva em relação à mudança institucional, os autores acima apontam que a agência tem três dimensões e todas são igualmente relevantes. São elas: a dimensão transformativa, a reprodutiva e a projetiva. Desse modo, a mudança institucional não deve ser vista somente como mudança radical e advinda de crises, mas também através de pequenas mudanças paulatinas e através de práticas institucionalmente estáveis de mudanças incrementais. Dito isso, para os autores, a agência no âmbito das instituições pode ser compreendida a partir da categoria “tempo” (passado, presente e futuro), podendo ela ser: (i) reprodutiva, definida por orientações do passado “através da interface do hábito”; (ii) deliberativa, por partir de julgamentos e deliberações acerca do presente em relação ao passado; ou projetiva, já que parte de julgamentos e projeções para o futuro a partir de questionamentos das continuidades entre passado e presente.

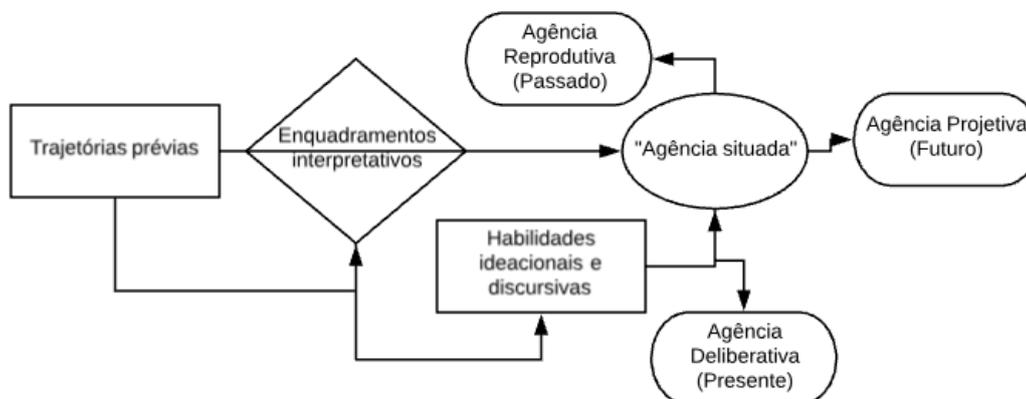
Bevir & Rhodes (2006), ao nosso ver, complementam a noção de agência apresentada acima, ao produzir reflexões sobre as diferenças entre agência e autonomia. Para eles, os sentidos e os significados das ações dos atores sociais emergem das estruturas sociais. Dessa forma, a agência não necessariamente confunde-se com a noção de autonomia dos atores em relação às estruturas em que estão inseridos, nem sequer distancia-se totalmente das estruturas ou instituições sociais. Indivíduos autônomos podem ter experiências, razões e adotar crenças e ações fora de todos os contextos entrelaçados sobre os quais estão inseridos. Por outro lado, agentes podem agir e dar razão a novas formas sociais em relação às estruturas e instituições que habitam, mas fazem isso unicamente em interação com o pano de fundo dos contextos entrelaçados que estão inseridos, por isso os autores definem o conceito de agência como uma “agência situada” (BEVIR; RHODES, 2006).

Para Bevir & Rhodes (2006), (i) o conteúdo das agências não advém unicamente dos contextos estruturais, mas também (ii) da forma como os conteúdos dos contextos são

replicados e usados, bem como (iii) de como os agentes respondem a tais contextos entrelaçados em que estão inseridos de acordo com as suas intenções, interesses e valores. As mudanças ou esforços para reprodução de continuidades institucionais emergem, portanto, das respostas dos agentes a novas ideias ou problemas a partir das institucionalidades em que estão situados. Para os autores, existe uma profunda interconexão entre agência e estrutura, mas os sujeitos que produzem as agências não são meros reprodutores de estruturas. São sujeitos complexos que estão, ao mesmo tempo, limitados e transformados pelas estruturas. Por exemplo, na trajetória do PAA, como veremos, burocratas mobilizaram-se na criação de um grupo de trabalho (GT) de estudo e proposição de uma de lei outra matéria, que, entre outras coisas, previu a criação do Programa. Embora tenham utilizado de experimentação e articulação para contribuir com a aprovação desta lei de modo inovador, utilizaram-se do contexto entrelaçado e seus recursos jurídicos, legislativos e relacionais para produzir tal agência, bem sucedida à época (Capítulo 3).

Na figura 01 abaixo buscamos desenhar como enxergamos os encontros conceituais que promovemos em nossa proposta teórica até aqui. As trajetórias prévias dos agentes e suas interações constroem seus conjuntos de princípios de interpretação da realidade e orientação para a ação, o que entendemos a partir do conceito de enquadramentos interpretativos, o qual discutimos adiante. Os enquadramentos interpretativos organizam as orientações do passado dos atores (EMIRBAYER; MISCHÉ, 1998), bem como suas intenções, interesses e valores (BEVIR; RHODES, 2006). A partir dos enquadramentos interpretativos os atores situados em contextos institucionais entrelaçados orientam suas agências e suas habilidades ideacionais e habilidades discursivas (SCHMIDT; 2008). Como vimos na seção anterior, as habilidades ideacionais são orientadas por ideias sobre interesses e preferências. As habilidades discursivas, por sua vez, dizem respeito às formas dos agentes pensarem, falarem e agirem, que são alternativas às instituições. A agência situada em contextos institucionais entrelaçadas também é orientada por tais enquadramentos e pelo recurso a tais habilidades. Nesse sentido, a agência situada pode ser reprodutiva, deliberativa e projetiva, ou seja, definida por orientações do passado através da interface do hábito; por julgamentos e por deliberações acerca do presente em relação ao passado; ou por julgamentos e projeções para o futuro a partir de questionamentos das continuidades entre passado e presente.

Figura 1: Relação entre enquadramentos interpretativos e agência situada



Elaboração do autor.

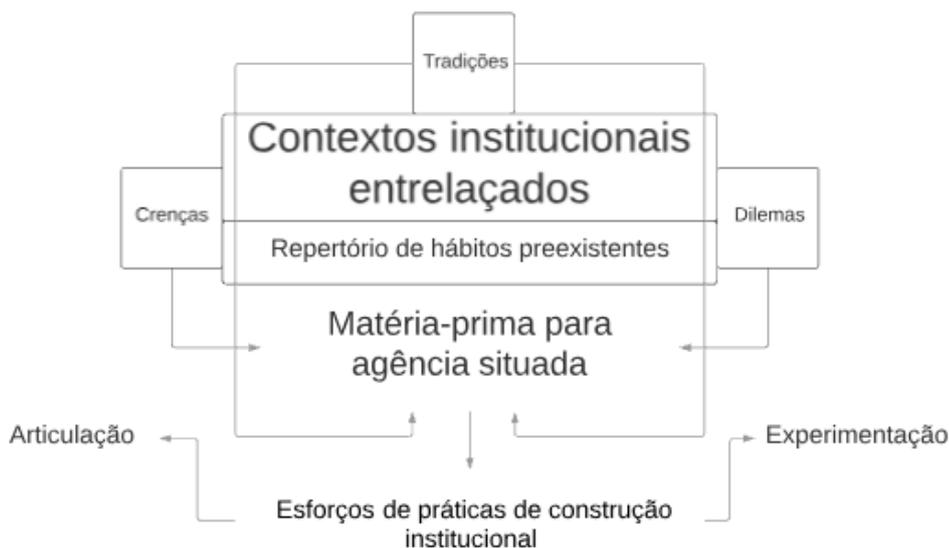
Defendemos que a “agência situada” é resultado da habilidade das pessoas de adotar ideias, ou, como veremos, enquadramentos interpretativos (BENFORD; SNOW, 2000; SUREL, 2000; HULST; YANOW, 2014), e performar agências através do recurso a diferentes habilidades. No entanto, outras habilidades, além das ideacionais ou discursivas são mobilizadas, tal como a capacidade de mobilização de recursos materiais e organizacionais e de articulações, processos que dependem dos contextos institucionais entrelaçados em que os agentes estão situados. Mas no que tange as habilidades ideacionais e discursivas dos agentes burocráticos, defendemos que elas também são utilizadas para construção de razões, discursos, justificações e “provas” em torno de controvérsias sobre as instituições ou as políticas públicas implementadas por esses atores (BOLTANSKI, 2000; ZITTOUN, 2014 2016).

Seguindo adiante, para Bevir & Rhodes (2006) as tradições, as crenças e os dilemas das próprias instituições podem influenciar em muito como os atores vão mobilizar suas ideias sobre a finalidade de tais instituições ou os problemas que surjam nos contextos institucionais entrelaçados. Tradições e crenças são um conjunto de interpretações internalizadas durante processos de socialização e, afirmamos, podem vir a se configurar como parte dos enquadramentos interpretativos dos atores. Tradições se referem a crenças, conscientes ou não. Tradições e crenças, portanto, não são entes separados, mas se tornam concretos nas ações e práticas (BEVIR; RHODES, 2006). Dilemas, por sua vez, são problemas que demandam soluções opostas e que demandam decisões concretas. Defendemos que dilemas frequentemente envolvem a definição de problemas e construção de justificações, muitas vezes divergentes entre diferentes grupos de atores em torno de suas

controvérsias (ZITTOUN, 2016). Além disso, para os autores as tradições e as crenças nunca são fixas, pois são consequências de agências situadas. Ou seja, quando os agentes confrontam suas tradições e crenças ou avaliam dilemas, acabam para confrontar aquilo que não lhes é familiar. Dessa forma, tais agentes ou estendem ou mudam a sua herança para englobar o conteúdo desse confronto e desenvolver uma nova herança. Os autores apontam que não há dicotomia entre crenças e ações. Sua abordagem interpretativa da agência considera ações e crenças como elementos interconectados. Defendemos aqui esta relação como uma relação entre enquadramentos interpretativos, justificações e agências, como veremos logo abaixo na figura 02.

Na figura 02 procuramos sintetizar o que foi dito acima. As instituições são formadas por tradições, crenças e dilemas (BEVIR; RHODES, 2006). Por meio da interação entre esses três elementos constituem-se um conjunto de práticas de hábitos preexistentes a inserção dos atores nessas instituições. Esse repertório pode ser visto como uma matéria-prima para a agência situada. Como vimos na figura 01, a agência situada pode ser orientada por enquadramentos interpretativos e tais enquadramentos podem influenciar os atores a utilizarem suas habilidades ideacionais e discursivas. No entanto, a agência dos atores burocráticos em contextos institucionais entrelaçados no âmbito da implementação de políticas públicas, tal como pretendemos analisar, não envolve somente o recurso a ideias, mas a recursos e relações (ABERS; KECK, 2017). Ao nosso ver, recursos são dispositivos materiais, organizacionais, jurídicos, entre outras coisas, das instituições que são produtos das tradições, crenças e dilemas dessas. As relações também são produto dessas tradições, crenças e dilemas, mas configuram-se como relações entre diferentes atores, seja isoladamente, seja em grupos, de distintas instituições ou no interior de uma mesma instituição. É a partir, então, desta matéria prima que ocorre a agência situada – que aqui estamos chamando de “esforços de práticas de construção institucional”. Vejamos a seguir como tais esforços envolvem a dimensão criativa da agência burocrática.

Figura 2: Contextos institucionais entrelaçados



Elaboração do autor.

Além das contribuições sobre o conceito de agência presentes em Emirbayer & Mische (1998) e Bevir & Rhodes (2006), pretendemos incluir aqui a ideia pragmatista de que toda a agência pode estar intimamente ligada à criatividade. Para Joas (1997) a criatividade é uma característica de toda a ação humana. Embora nem sempre toda agência seja transformativa das estruturas e instituições em que seus agentes estão situados, a criatividade se torna uma primeira ação para uma possível transformação. O autor discute o fato de que as teorias sociológicas e filosóficas sobre a agência pecam na “tendência de utilizar um tipo específico de ação como modelo ou horizonte para pensar a capacidade criativa contida potencialmente em qualquer ação” (BORTOLUCI, 2014: 64-65). Além disso, para Joas (1997), a inovação individual ou coletiva em situações concretas e em situações básicas são importantes para entender a continuidade ou as mudanças de estruturas ou instituições. Dessa forma, o terreno da criatividade merece destaque na análise das instituições.

No que concerne a agência criativa, a teoria do sincretismo criativo de Berk, Galvan & Hattam (2013) pode ser útil para nós como referencial para refletir a agência de burocratas no contexto de formulação e implementação de políticas públicas. Os autores, assim como pretendemos nesta tese, também fazem um diálogo direto com o institucionalismo da Ciência Política visando contribuir com o institucionalismo construtivista. Para eles, as instituições são um conjunto muito grande e indefinido de rotinas e regras contínuas em relação de

negociação²². Dentro desta concepção de instituições que se aproxima da noção de “contextos institucionais entrelaçados” utilizada por nós nesta tese, Berk, Galvan & Hattam (2013) apresentam três elementos fundamentais para entendermos o que chamam de ação criativa.

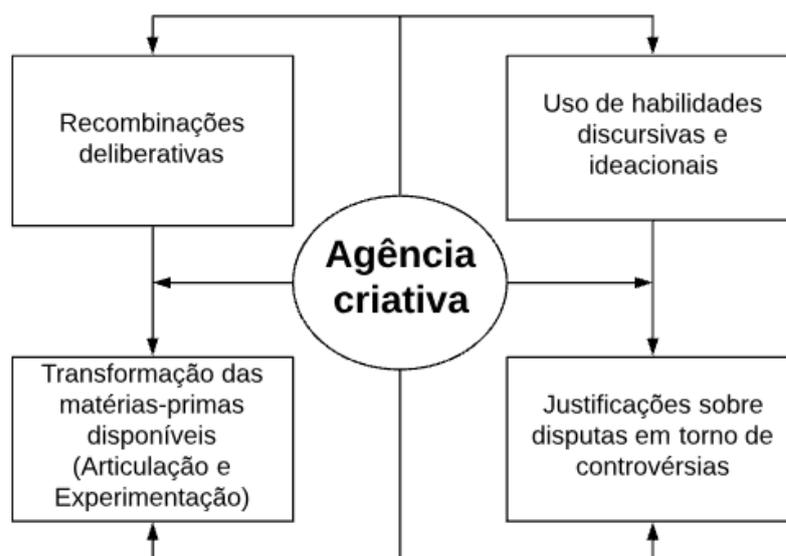
Em primeiro lugar, a ação criativa está baseada em contextos repletos de repertórios e hábitos preexistentes, que se tornam matéria-prima para a ação. Não nos esqueçamos que estamos entendendo aqui esta ação como “esforços de práticas de construção institucional”, que se organizam como articulação e experimentação, e esta matéria prima como ideias, recursos e relações (Figura 02). Em segundo lugar, para Berk, Galvan & Hattam (2013) a ação criativa tem a capacidade de transformar as matérias-primas disponíveis nos contextos de ação através de “recombinações deliberativas”. Ao nosso ver, as recombinações deliberativas dos atores situados em contextos entrelaçados podem transformar o que Bevir & Rhodes (2006) chamaram de “crenças” e “tradições”, produzindo novos hábitos. Estas “recombinações deliberativas” devem munir-se do aparato ideacional e interativo dos agentes, que, para nós, liga-se aos seus enquadramentos interpretativos. Para os autores, enfim, em terceiro lugar, a agência criativa é um processo que envolve a capacidade narrativa e de reflexão dos atores – as habilidades discursivas, para Schmidt (2008) - em relação às relações sociais de que participam, fenômeno que pretendemos enxergar a partir da produção de justificações diante de controvérsias no âmbito da atuação dos burocratas na implementação do PAA.

Na figura 03, buscamos incorporar as contribuições de Berk, Galvan & Hattam (2013) às demais contribuições teóricas discutidas até aqui. Vejamos, no lado esquerdo da imagem, que a agência criativa envolve recombinações deliberativas dos agentes sobre as matérias-primas (ideias, recursos e relações) dos contextos institucionais entrelaçados em que esses atores estão inseridos. Como veremos no Capítulo 3, as recombinações deliberativas de burocratas inseridos em contextos institucionais complexos podem ocorrer em relação a hábitos da burocracia estatal. Ou seja, podem transformar práticas arraigadas das instituições em que estão inseridos, o que nos mostra que suas agências não mudam apenas ideias, mas também práticas das instituições. Além disso, é importante não esquecermos das figuras 01 e 02, que nos permitem conectar essas recombinações deliberativas aos enquadramentos interpretativos que orientam os princípios de ação dos agentes. A agência criativa, portanto, pode resultar em transformação das matérias-primas disponíveis nas instituições, seja através de articulação, seja através de experimentação. No lado direito da imagem, recordamo-nos de

²² As instituições são “compostas por uma quantidade indefinida de regras e rotinas, sempre em relações de negociação” (BRANDÃO, 2016: 305).

que a agência criativa também envolve o recurso as habilidades discursivas e ideacionais dos agentes. Não nos esqueçamos que essas habilidades são orientadas e influenciadas pelos enquadramentos interpretativos que os orientam. Tais habilidades podem resultar na produção de justificações sobre disputas em torno de controvérsias. Como veremos adiante, tais justificações não são apenas ideias, mas podem se tornar ações concretas na produção de provas nas disputas entre diferentes atores. Como veremos nos Capítulos 03 e 04, os agentes burocráticos podem divergir quanto a finalidade da política pública que implementam e disputar através de ideias, narrativas, produção de provas e outras agências os seus pontos de vista. Defendemos que este fenômeno parte do reconhecimento de que instituições e políticas públicas são complexos e, embora formalmente, pareçam fruto de ideias estáticas, estão sempre em disputa, seja ideacionalmente, seja agenticamente - em geral, a partir das duas dimensões.

Figura 3: Agência criativa em contextos institucionais entrelaçados



Elaboração do autor.

Por fim, como vimos na seção sobre os pressupostos do institucionalismo construtivista, a agência dos sujeitos em instituições se funda, principalmente, em suas habilidades ideacionais e habilidades discursivas (HAY, 2006; SCHMIDT, 2008). Ou seja, o IC dá centralidade para o papel das ideias sobre interesses e preferências e para as formas alternativas às instituições dos agentes pensarem, falarem e agirem. Trata-se, no entanto, de uma limitação do IC, tamanha ênfase ao papel das ideias na mudança institucional. Defendemos que é preciso perceber que ideias têm relação com agências concretas, pois se

originam de interações concretas e provocam ações concretas, e não são apenas virtuais. Para nós, a grande contribuição ao institucionalismo construtivista da literatura sobre a “agência” discutida nesta seção é demonstrar que a agência não se define apenas pelas ideias que a orientam, mas pelos contextos entrelaçados onde estão situadas, por isso entendemos a agência como uma “agência situada”. As habilidades discursivas e narrativas dos atores são um dos elementos, junto com recursos e relações, que os agentes podem elaborar através das recombinações deliberativas que ensejam no âmbito das instituições em que estão situados. A capacidade dos agentes de usufruir da matéria prima dos contextos que estão inseridos depende da sua capacidade de produzir articulações e experimentações de modo criativo.

As ideias, enfim, aqui vistas a partir do referencial de enquadramentos interpretativos, dizem respeito ao modo como os atores elaboram seu engajamento temporal nos contextos institucionais de que participam. No caso de uma política pública, como é o PAA, burocratas podem orientar-se por enquadramentos interpretativos prévios, construídos no seu passado, através de suas interações prévias. Além disso, a partir de seus posicionamento nos contextos institucionais entrelaçados de que fazem parte, podem produzir novas ideias acerca desses enquadramentos, agora na forma de justificações, principalmente, em torno de controvérsias que surgem na trajetória de implementação da política pública.

No âmbito da agência situada e criativa, afirmamos que os atores produzem articulações e experimentações. Em especial, no que tange a produção de articulações percebemos que elas são centrais na produção de agências situadas que se apresentam como estratégicas e contenciosas em contextos institucionais entrelaçados. Assim, encontramos nos conceitos de “habilidade social” (FLIGSTEIN, 2007) e de “autoridade prática” (ABERS;KECK, 2017) duas formas de atores articularem-se a outros atores com fins de produzir mudanças institucionais. Fligstein (2007:62) chama de “habilidade social” a capacidade de articulação que alguns atores exercem para motivar um grupo de pessoas “a tomar parte em uma ação coletiva”. Segundo Fligstein (2007:62) a habilidade social depende do “desempenho habilidoso dos atores em organizações dominantes, principalmente, em situações de crise ou de formação, onde sistemas completamente novos de significados são agenciados”. Complementarmente, a autoridade prática “é um tipo de poder em que a capacidade para resolver problemas e o reconhecimento obtido possibilitam aos atores tomar decisões que serão acatadas” (ABERS & KECK, 2017:36). Além disso, “dado que é a capacidade de influenciar comportamentos, [a autoridade prática] depende do reconhecimento dos outros, que têm que confirmar que tal autoridade existe” (IDEM: 39, com grifo nosso).

1.3. DISPUTAS EM TORNO DE CONTROVÉRSIAS

Até aqui discutimos que o objetivo deste Capítulo é o de apresentar uma proposta teórica que inclua agências, ideias e instituições na análise de políticas públicas. Buscamos dar ênfase ao papel das ideias – como enquadramentos interpretativos e como justificações em torno de controvérsias. No entanto, pretendemos demonstrar que, embora as ideias sejam fundamentais para entender a mudança institucional, tal como proposto pelo institucionalismo construtivista, precisamos complexificar nosso olhar para a relação entre ideias e agências. Os atores produzem agências ancoradas em ideias e muitas vezes atuam criativamente no âmbito das instituições em que estão inseridos, mas os contextos institucionais entrelaçados de que fazem parte, além de transformar suas ideias ou as agregar a outras, provocam nos agentes outros tipos de ideias, desta vez na forma de justificações em torno de controvérsias, tal como veremos nesta seção. Lembremos que, a agência, no entanto, não é determinada apenas pelas ideias (seja na enquadramentos, seja na forma de controvérsias), mas pelos contextos e seus recursos, que são materiais, relacionais e ideacionais (BERK; GALVAN; HATTAM, 2013; ABERS; KECK, 2017).

Como dissemos anteriormente, teorias devem corresponder aquilo que foi identificado empiricamente no processo de pesquisa. No âmbito do PAA, ao entrevistarmos burocratas implementadores sobre a criação e transformações do Programa, identificamos uma série de controvérsias sobre a identificação dos problemas institucionais da política e sobre quais seriam as melhores prescrições e ações a serem tomadas, ou seja, controvérsias na forma de justificações sobre a “finalidade” do Programa e sobre “como implementar” a política pública analisada. Tais justificações foram elaboradas muitas vezes utilizando-se de ordens de grandeza (BOLTANSKI; THEVENOT, 2006) sobre quais problemas e soluções eram melhores ou mais graves na implementação do PAA. Enfim, foi necessário, portanto, identificar teorias que nos ajudassem a discutir tais justificações em torno de controvérsias e como tais justificações tornam-se guias para agência burocrática com vistas a mudança institucional.

A perspectiva pragmatista utilizada aqui, embora epistemologicamente diferente da discussão sobre enquadramentos interpretativos, tema da próxima seção, privilegia a descrição concreta e microssociológica das atividades que realizam os atores para manter ou

transformar políticas públicas²³. Propõe-se aqui, a partir dessa agenda pragmatista, estudarmos as capacidades cognitivas e discursivas dos burocratas, preocupando-nos com as estratégias de definição dos problemas que esses sujeitos enxergam nas políticas públicas, sua argumentação acerca desses problemas, os conflitos que esses sujeitos percebem na trajetória de implementação da política pública que implementam e como reagem a esses processos.

Chamamos a atenção para a análise das “capacidades de definição, de argumentação e de análise dos atores para resolver os problemas públicos e para tratar de captar sua importância no processo de fabricação de políticas públicas” (ZITTOUN, 2016:11)²⁴, o que entendemos na seção acima como as habilidades ideacionais e discursivas, nos termos de Schmidt (2008). Para o Zittoun (2016), o processo de fabricação de políticas públicas é indissociável da capacidade dos atores de dar sentido nas lutas de definição e identidade que integram todas essas dimensões. Boltanski & Thevenot (2006), por sua vez, também nos ajudam a identificar a construção dos significados da ação dos sujeitos, mas com o enfoque na construção de ordens de grandeza que atores distintos usam em relação aos diferentes princípios e ideias nas disputas em torno de controvérsias públicas. Ordens de grandeza (ou *orders of worth*) é um termo que os autores utilizam para demonstrar as ordens de coisas que são importantes para sujeitos envolvidos em controvérsias. Trata-se categorias de valorização, ou que eles também chamam de “modos de justificação”.

Para considerarmos as capacidades analíticas dos atores e o trabalho de definição, argumentação e de análise que realizam para resolver problemas, devemos analisar as suas justificações sobre as controvérsias e disputas em jogo numa política pública (ZITTOUN, 2014; 2016). As justificações, após serem identificadas, fornecem provas de que durante o processo de crítica e posicionamento, os atores contrastam perspectivas diferentes. As provas são dispositivos que ajudam a enfrentar as propostas opostas e provocam transformações, sendo maneiras de levar a cabo “guerras de sentido”. As provas podem ser leis, manuais, resoluções, estudos, produção de indicadores, princípios éticos e morais, etc. Dito isso, identificar provas e argumentos é uma tarefa essencial nesta ótica de pesquisa pragmatista que nos orienta em nossa análise.

²³ A tese de Oliveira (2016) aborda esta conjunção teórica entre controvérsias e enquadramentos interpretativos, tendo nos inspirado, embora de modo distinto, a realizá-la nesta tese. O autor aborda a mudança de escala nas mobilizações dos atingidos por barragens, focando-se nas dimensões da expansão organizativa e da amplificação simbólica. Nesta última dimensão enquadramentos, nos termos de Benford e Snow (2000) e justificações, nos termos de Boltanski (2000), foram utilizados como recursos discursivos para ampliação das mobilizações numa escala não-linear, transformando o movimento, mais do que somente ampliando.

²⁴ É importante observarmos que embora o autor discuta a fabricação de políticas públicas, o que Kingdon (2003) chamou de agendamento, procuramos identificar como as controvérsias permeiam as ideias antes e durante a produção das políticas públicas, ou seja, seja na fabricação ou agendamento, seja na implementação.

Segundo Zittoun (2014; 2016) um problema público surge no espaço público a partir do momento em que passa a ser definido como um problema, sendo apoiado por um número suficiente de atores para ser posto na agenda. Dessa forma, os problemas são definidos a partir de ações e definições concretas dos atores. E não basta que o ator defina o problema, mas que coloque sua definição à prova nas suas interações. Desta forma, haverá um jogo de justificações e provas no âmbito de cada problema que merece atenção do pesquisador. Para a perspectiva de análise pragmatista, os comportamentos dos atores estão relacionados com os sentidos que dão a suas ações, sentidos esses indissociáveis do contexto em que estão elaborados. As capacidades analíticas, cognitivas e discursivas dos atores na definição de conceitos, argumentação e construção de estratégias devem, portanto, ser consideradas na pesquisa.

Zittoun (2014; 2016) utiliza de Boltanski (2000) e Boltanski & Thevenot (2006) o enfoque que nos ajuda a pesquisar a produção de soluções em situações de disputas em torno de controvérsias. Para Boltanski (2000), nessas situações os atores realizam indagações e interpretações diversas sobre os problemas em que estão envolvidos. A partir disso, estabelecem qualificações e produzem justificações e provas. O discurso dos burocratas, portanto, deve ser visto como uma prática que não pode ser entendida fora da dimensão de seu interlocutor e seu contexto de enunciação, tal como dito no excerto a seguir:

Las ideas solo existen empíricamente en las prácticas discursivas y por lo tanto son inseparables de su locutor, con lo cual los actores definen y estabilizan sus intereses y sus identidades. Desde este punto de vista, el interés no es un concepto 'objetivo' explicativo cómodo para explicar lo que se quiere, sino un concepto que se define en las prácticas y pruebas que atraviesan los actores (ZITTOUN, 2016:17).

A saída metodológica da proposta teórica pragmatista é realizar descrições microsociológicas das operações concretas de produção de soluções, realizadas pelos atores envolvidos em disputas em torno de controvérsias; o que envolve observar tanto os “posicionamentos” e suas justificações, bem como, tal como defendemos, as “agências” e seus efeitos. Essa observação das práticas concretas dos atores pesquisados nos permite analisar a sua engenhosidade estratégica para unir um problema a uma solução, bem como para entender como essa união promove, por vezes, uma redefinição do problema (ZITTOUN, 2016). Ainda, segundo o autor, entender os jogos de linguagem que os atores utilizam nesses processos para acoplar um problema a uma solução envolve, também, analisar com cuidado alguns processos, descritos a seguir:

- (i) A etiquetagem do problema e da solução (o nome dado à solução), que, tal como veremos adiante sobre o PAA, pode se organizar em termos que representam verdadeiras teses sobre a posição. Como veremos no Capítulo 4, nas disputas em torno de controvérsias do PAA mapeamos termos como “prefeiturização”, “burocratização”, “republicanismo”, “controle”, “transparência”, “gerencialismo”, “militantismo”, etc;
- (ii) A identificação das consequências dos problemas e das soluções para os atores;
- (iii) A identificação do público afetado ou beneficiário do problema e da solução para os atores;
- (iv) A associação a valores ou a um referencial dos sujeitos envolvidos nas disputas em torno de controvérsias. Lembre-se: entendemos valores e referencial a partir da literatura sobre enquadramentos interpretativos.

Por fim, é importante esclarecer que a proposta teórico-metodológica de análise não é nova. Essas ideias inspiraram, de modos distintos, trabalhos bem interessantes nas Ciências Sociais e em análise de políticas públicas brasileiras recentemente, os quais, por sua vez, inspiraram este trabalho. De Castro (2013) elaborou tese sobre as conexões e controvérsias entre movimentos sociais rurais e uma Superintendência do INCRA de Marabá no Pará a partir do instrumental de teorias da sociologia pragmatista francesa. Segundo a autora, “controvérsias e disputas são objetos privilegiados de pesquisa devido à riqueza de informações que os atores emitem quando envolvidos nestas situações” (DE CASTRO, 2013:122). Em contextos de controvérsias e disputas, os sujeitos buscam legitimar seus argumentos perante outros atores, buscando apresentar provas e argumentos que os sustentem. De Castro (2013:122) afirma, ainda, que “na análise das controvérsias também é importante observar como e com o quê as pessoas se filiam ao defender seus argumentos”. A partir dessa filiação, grupos com distintas posições começam a se formar em torno das controvérsias.

Viana (2017), por sua vez, realizou análise do Programa “Minha Casa Minha Vida – Entidades” por meio do instrumental pragmatista francês. Segundo o autor, nas políticas públicas os atores “se juntam, experimentam, negociam e convergem, materializando possíveis acordos em instituições e/ou estruturas” (VIANA, 2017:29). Para Viana (2017) é essencial o pesquisador levar à sério as posições dos atores na sua interpretação sobre as controvérsias nas políticas públicas. Levar à sério os interlocutores na pesquisa significa considerar as provas e argumentos dos burocratas sobre suas posições. Para ele, deve-se estar disposto a se utilizar da crítica dos atores pesquisados para analisar processos complexos

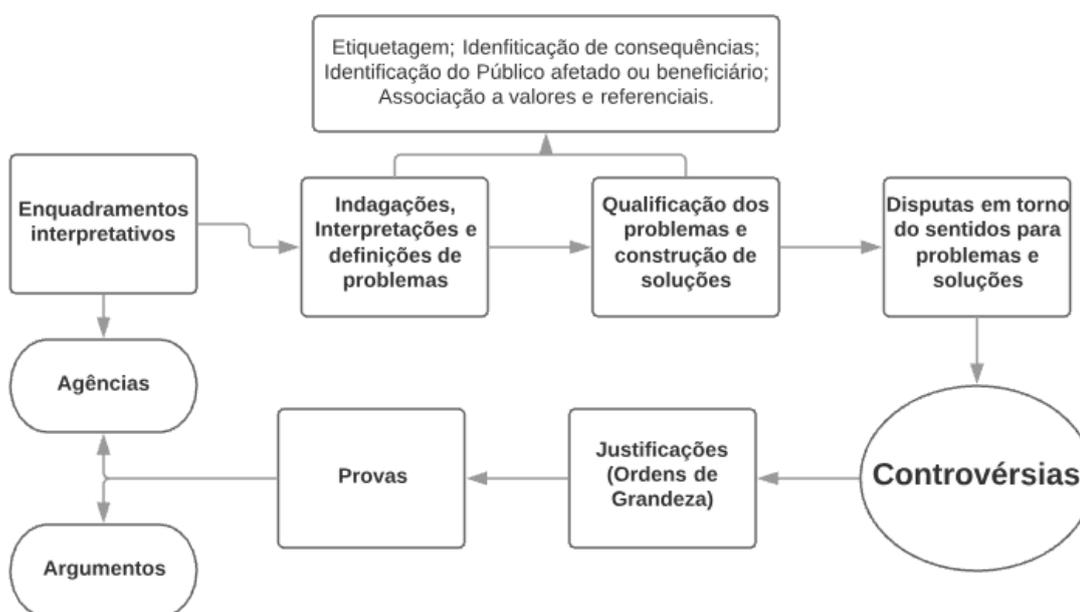
relacionados à implementação de uma política pública. Nesse ponto, De Castro (2013) também sugere que o pesquisador siga “de perto os atores e o seu trabalho interpretativo, abrindo caminhos através da crítica produzida por eles” (DE CASTRO, 2013:125). Dessa forma, é preciso que o pesquisador esteja atento ao “engajamento situado” dos atores estudados considerando o que eles falam, assim como suas experiências e suas posições acerca das disputas e das controvérsias analisadas, identificando em suas justificações elementos significativos para a análise dos processos.

Por fim, defendemos que, para burocratas implementadores do PAA, inseridos em contextos institucionais entrelaçados, a construção de significados, as “estratégias de definição de problemas”, justificações e ordens de grandeza (BOLTANSKI, 2000; BOLTANSKI; THEVENOT, 2006), o trabalho de produzir “sentido nas lutas de definição e identidade” e argumentação (ZITTOUN, 2014;2016) podem ancorar-se ou derivar-se de “enquadramentos interpretativos” prévios. Como veremos adiante, os quadramentos interpretativos são matrizes de ideias e práticas que, para Benford & Snow (2000), envolvem a definição de um problema social, a proposição de soluções e a construção de estratégias de ação. Do mesmo modo, as controvérsias podem ser definidas como fenômenos que surgem a partir da identificação de problemas e nas disputas para produzir soluções e mudar os problemas, ou seja, produzir ação.

Na figura 04 buscamos sistematizar o fluxo da interação entre os conceitos de enquadramento interpretativo e controvérsias. Os quadramentos interpretativos partem da definição de um problema social, a proposição de soluções e a construção de estratégias de ação. Eles orientam a crítica e as análises que os sujeitos fazem dos contextos institucionais em que estão inseridos e seus problemas, quanto a sua ação a respeito desses problemas em nome de soluções. No âmbito de um contexto institucional entrelaçado em que é implementada uma política pública, os agentes burocráticos promovem indagações, interpretações e definições de problemas. Esse processo de qualificação dos problemas gera a construção de soluções. Na perspectiva de Zittoun (2016), esse processo ocorre por meio da etiquetagem, identificação das consequências, identificação do público alvo afetado ou beneficiário, bem como da associação do problema e solução a valores e referenciais. No fluxo da figura 04, observamos que esse processo é feito por diferentes atores ou grupos de atores, que divergem em torno dos sentidos que dão para os problemas e soluções na implementação da política. Estamos diante, portanto, de controvérsias. A seguir, observamos que os diferentes grupos de atores oponentes quanto as suas formulações dos problemas e soluções produzem justificações nas disputas em torno das controvérsias. Tais justificações

partem de ordens de grandeza distintas sobre as ideais em jogo na disputa. Assim, os diferentes atores produzem provas buscando dar legitimidade a suas justificações e posicionamentos. Tais provas podem tomar a forma de argumentos, como expressão das habilidades ideacionais e discursivas dos atores burocráticos, ou forma de agências situadas (articulações ou experimentações). Lembremo-nos, no entanto, que tais agências situadas também se ancoram nos enquadramentos interpretativos, além do seu ancoramento nas justificações produzidas nas disputas em torno de controvérsias.

Figura 4: O fluxo das controvérsias



Elaboração do autor.

1.4. OS ENQUADRAMENTOS INTERPRETATIVOS NA ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.4.1. A noção de referencial de política pública

Antes de adentrarmos propriamente na discussão sobre enquadramentos interpretativos, é oportuno discutir brevemente o conceito de referencial de políticas públicas que utilizamos nesta tese, intimamente ligado à noção de enquadramentos interpretativos, como veremos a seguir.

Segundo Muller & Surel (2002), no âmbito geral dos institucionalismos que buscam dar centralidade ao papel das ideias na relação entre agências e instituições, temos, também, a noção de “referencial de políticas públicas”, assim como as noções de “paradigmas” (HALL, 1993) ou “sistema de crenças” (SABATIER; JENKINS, 1993) como conceitos disponíveis para análise de ideias. Tais conceitos discutem o papel desempenhado pelas matrizes cognitivas e normativas de ideias gerais que orientam políticas públicas. O conceito de “referencial de políticas públicas” aproxima-se do que Schmidt (2008), no âmbito do IC, chamou de filosofias, no entanto, apresentando tanto ideias cognitivas quanto ideias normativas em uma mesma “visão de mundo”. “Trata-se, no caso, de princípios abstratos, que definem o campo dos possíveis e do dizível numa sociedade dada, identificando e justificando a existência de diferenças entre indivíduos e ou grupos, hierarquizando um certo número de dinâmicas sociais” (MULLER; SUREL, 2002:46).

O referencial de uma política pública, segundo Muller & Surel (2002), é a conjunção do referencial setorial dos grupos sociais de um setor específico com o referencial global da sociedade em sua generalidade sobre a temática da política em questão. Desta forma, as políticas públicas “refletem (...) o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição” (GRISA; SCHNEIDER, 2015:127). Há, portanto, uma relação entre referencial setorial e referencial global, que constrói uma visão mais ampla que os autores denominam de “referencial de uma política pública”²⁵. A ideia de referencial de política pública aqui é importante para entendermos que algumas ideias se tornam referenciais da política formalmente, mas, muitas vezes, na prática, são agenciadas de modos distintos pelos atores que se orientam por elas. É o caso quando se tornam enquadramentos interpretativos.

Como veremos detalhadamente adiante, no Capítulo 2, os referenciais setoriais do Programa de Aquisição de Alimentos são os referenciais dos setores da agricultura familiar (AF) e da segurança alimentar e nutricional (SAN), setores que estão intimamente ligados à história da luta de movimentos sociais do campo e de movimentos e organizações em prol do combate à fome no país, e suas articulações com o universo acadêmico e político, nas décadas de 1970 a 1990. Essas interações também foram responsáveis por construir enquadramentos interpretativos que orientaram grupos a demandarem direitos em prol do fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional, enquadramentos que chamamos

²⁵ “Desta relação entre referencial global e setorial constrói-se uma representação da realidade sobre a qual se intervém, e é através desta imagem, denominada ‘referencial de uma política pública’, que os atores interpretam o problema, confrontam possíveis soluções e definem suas ações” (GRISA; SCHNEIDER, 2015: 127).

nesta tese de enquadramento do fortalecimento da agricultura familiar (FAF) e enquadramento do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (FSAN). Defendemos que a junção de ambos enquadramentos construiu o referencial de política pública do PAA, dado que o PAA é fruto de interações sociais externas ao Estado desde a década de 1970 e que se configuraram em enquadramentos, tornando-se consubstanciados na política formal. No entanto, tais enquadramentos, embora formalizados na política, continuaram presentes nas práticas de diferentes atores sociais, inclusive de atores burocráticos orientados por eles durante a implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. Tais enquadramentos interpretativos do FAF e FSAN, também, foram alvos de controvérsias entre distintos grupos de atores políticos relevantes, inclusive – e centralmente para esta tese - de burocratas, ao longo da trajetória de implementação do PAA. Por fim, dado que apresentamos a ideia de referencial setorial, o referencial global de uma política pública diz respeito a uma interpretação geral de uma determinada sociedade em dado momento; o que no caso do PAA diz respeito às ideias que a sociedade brasileira construiu ao longo do tempo sobre a pequena agricultura e sobre a fome no Brasil (GRISA; SCHENEIDER, 2015).

Uma das críticas feitas a esta perspectiva cognitivista de referencial de política pública é que, muitas vezes, esquecem-se as relações de poder e as agências por trás da construção dos referenciais identificados na análise de certas políticas. A partir desta percepção, defendemos que, para entendermos o referencial de política pública do PAA precisamos entender o conceito de enquadramento interpretativo, já que consideramos que o referencial de política pública do PAA é fruto do acoplamento de dois enquadramentos que dialogam com seus referenciais setoriais. Além disso, entender o conceito para nossa proposta teórica é central para entender as agências e as controvérsias de burocratas no âmbito da implementação do Programa de Aquisição de Alimentos.

1.4.2. A noção de enquadramentos

A noção de enquadramentos tem sido utilizada como uma “ferramenta teórica apta a captar a dimensão simbólica e interpretativa das relações sociais” (MENDONÇA; SIMÕES, 2012:187). A discussão sobre enquadramentos interpretativos é oriunda do interacionismo simbólico na teoria sociológica, tendo como principal precursor Erving Goffman (1974; 2012). O autor procura construir tal conceito para analisar os significados que os indivíduos e grupos mobilizam para organizar e classificar suas interações. São variadas as etapas deste processo de organização, tais como a emissão, a compreensão, a recepção e a representação

de papéis sociais. Num sentido mais amplo, o autor objetiva entender o envolvimento subjetivo dos atores nas interações que produzem a partir do entendimento dos princípios de organização de suas ideias que estruturam suas percepções da realidade, de suas ações e de suas interações (OLIVEIRA, 2016). Ou seja, os enquadramentos interpretativos tem como função guiar as pessoas situadas em contextos interativos a perceberem suas realidades e representarem-nas, tanto para si mesmos, como para os outros.

Benford & Snow (2000) introduzem o conceito no estudo de movimentos sociais. No entanto, Hulst & Yanow (2014) alegam que o conceito foi desenvolvido anteriormente, na análise de políticas públicas por Rein & Schon (1994). Rein & Schon (1994) procuraram, através do conceito de enquadramentos, entender as interações não apenas em arenas políticas formais, mas em redes de governança e em encontros mundanos entre burocratas de rua e clientes. Os autores dividiram o conceito em duas operações complementares: como *framing*, caracterizado por um conjunto de significados dinâmicos e que contribui para a consciência do engajamento político dos atores em uma política pública, e *frame*, uma noção de enquadramento mais estática, que se refere a uma matriz de ideias que orientam políticas – ideia análoga a de “referencial de política pública” discutida acima, a qual usamos para entender o acoplamento de FAF e FSAN.

Para Hulst & Yanow (2014) é importante atentarmos que os enquadramentos emergem durante processos intersubjetivos mediados pela comunicação e que são situados em contextos. A definição de situação contextual dos enquadramentos, portanto, é central – além de uma derivação dos desenvolvimentos de Goffman, que, para os autores, teria sido esquecida pelos estudos de movimento sociais. Nos escritos de Rein & Schon (1994) é importante entendermos, principalmente, a situação contextual da emergência de *frames* estáticos e da operação de *framing*, processo dinâmico, a partir das dinâmicas controversas dos problemas públicos de que partem. Os enquadramentos, para eles, surgem de problemas que são vistos de diferentes formas no âmbito de controvérsias públicas que as políticas públicas visam responder. Em geral, as pessoas tendem ou a perceber as controvérsias públicas a partir de certos traços de uma situação, ou a ignorar ou selecionar determinados traços dessas situações e, a partir disso, buscam colocar as características destacadas de dada situação num padrão coerente e compreensível de ideias. Esse é o processo da produção de *frames*.

Para Rein & Schon (1994), no entanto, a produção dos frames gera distintas agências em torno destes enquadramentos, configurando-se em *framing*. O *framing* ocorre através (i) da nomeação, (ii) da seleção e (iii) da narração dos problemas e das soluções. Na nomeação

de traços de uma situação, atores políticos relevantes, tais como burocratas, constroem uma linguagem que reflete seu entendimento de determinado problema, em geral, o nomeando. Esse processo é similar ao que Zittoun (2014; 2016) chamou de etiquetamento dos problemas oriundos de controvérsias. A nomeação, de fato, contribuiu para a seleção do que deve chamar atenção entre as características de uma situação. Posteriormente, os atores procuram, através da narração, contar suas histórias situacionais organizando os elementos da situação em um padrão coerente. Do processo contínuo de nomeação, seleção e narração de características de determinados contextos situacionais citado acima emerge, segundo Hulst & Yanow (2014), o enquadramento dinâmico dos atores politicamente relevantes. Tais enquadramentos podem contribuir para divisões e conflitos que podem ser mantidos ou transformados a partir da comunicação baseada nos distintos enquadramentos da situação. Tal ideia aproxima-se, também, da noção de justificação em torno de controvérsias de Boltanski (2000) e Zittoun (2016).

Embora bastante úteis para nossos propósitos e complementares às discussões pragmatistas sobre controvérsias, as noções de *frame* e *framing* de Rein & Schon (1994), resgatada por Hulst & Yanow (2014), carecem de uma dimensão agêntica. Elaborar-se uma discussão interessante sobre os enquadramentos como organizadores de princípios e de características de contextos situacionais, mas tal noção não demonstra como os atores utilizam tais matrizes de princípios para orientar a sua ação. É nesse sentido que as contribuições de Benford & Snow (2000), no âmbito dos estudos de enquadramentos e movimentos sociais, e de Surel (2000) que visa utilizar tais noções nos estudos de políticas públicas, podem contribuir com nossa proposta teórica.

As elaborações sobre enquadramentos no âmbito dos estudos e movimentos sociais visam a elucidação de como os movimentos sociais e seus participantes constroem sistemas organizados de princípios para orientar sua ação. Nos estudos sobre movimentos sociais, o uso do conceito de enquadramentos é variado, tendo ganhado maior visibilidade os estudos que demonstram o uso dos enquadramentos para gestão da linguagem e comunicação de suas lutas políticas²⁶. Benford & Snow (2000) sugerem que esse processo ocorre em três etapas: (i) diagnóstico e construção do problema; (ii) proposição de soluções; (iii) e organização de ações e engajamento. Os enquadramentos, dessa forma, passam a ter a função de inspirar e legitimar agência. O conceito passa a ser dimensionado por sua capacidade agêntica, o que

²⁶ Sobre este tema, em especial, o uso de enquadramentos online de movimentos sociais, vale a leitura da dissertação de Dias (2017).

muito nos interessa, na discussão sobre como burocratas inseridos em contextos institucionais entrelaçados orientam agências visando a criação e a mudança institucional. Os autores definem enquadramentos como: “conjuntos de significados e crenças orientados à ação” (BENFORD; SNOW, 2000:614).

A proposta de Rein & Schon (1994) e dos adeptos ao institucionalismo construtivista foca a dimensão discursiva das ideias no âmbito da mudança institucional. Contudo, Benford & Snow (2000), além de valorizar tal dimensão, dão ênfase às dimensões estratégica e contenciosa dos enquadramentos interpretativos. Valorizar tais dimensões e sua interconexão é central para o entendimento de como enquadramentos orientam agências burocráticas no PAA. Oliveira (2016:27) esmiúça as dimensões discursiva, estratégica e contenciosa dos enquadramentos para Benford & Snow (2000) no excerto a seguir:

O nível discursivo tenta dar conta de como os atores elaboram e compartilham significados entre si, criando uma base mínima de identificação mútua na qual se engajam. O elemento discursivo é também aquele a partir do qual os atores elaboram de forma lógica seus sentidos de justiça, ligando seus significados compartilhados a uma razão para engajar-se. No nível estratégico, os indivíduos organizados elaboram sua forma de ação com vistas a atingir seus objetivos, que por sua vez pode produzir o nível contencioso, aquele no qual organizados os agentes desencadeiam ações em prol de suas reivindicações e contra seus opositores.

A dimensão contenciosa é uma contribuição importante ao conceito de enquadramento, pois envolve, na definição do problema, a identificação dos oponentes ou grupos desafiadores geradores desse problema. Embora Benford & Snow (2000) não tivessem a intenção de ampliar tal dimensão a outros usos do conceito que não para análise de movimentos sociais, Surel (2000) vai nos apontar que esta dimensão é muito importante para análise de políticas públicas. Assim como Rein & Schon (1994) sugeriram que enquadramentos podem contribuir para divisões e conflitos que podem ser mantidos ou transformados a partir da comunicação baseada nos distintos enquadramentos da situação, Surel (2000) aponta que processos de utilização de enquadramentos para ações que envolvem disputas entre ideias, divisões e conflitos é muito comum por atores politicamente relevantes no âmbito da trajetória de políticas públicas.

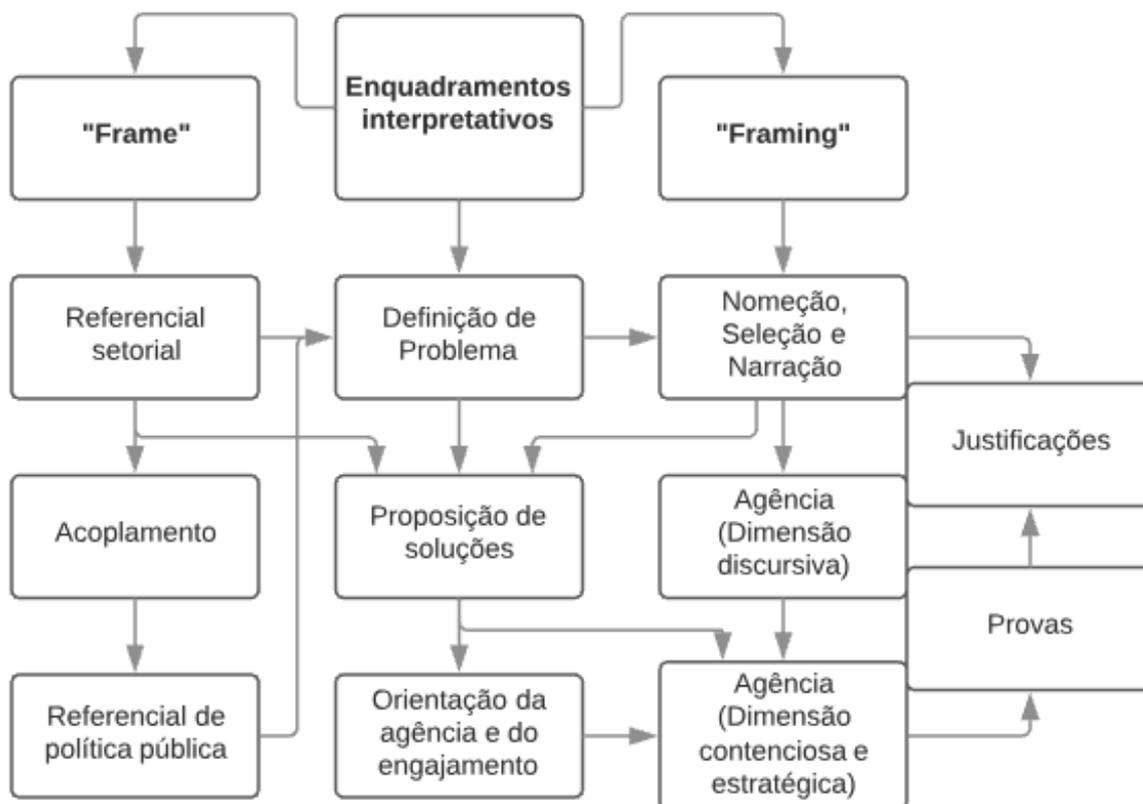
Para Surel (2000), os enquadramentos podem ser definidos como sistemas cognitivos e normativos coerentes que definem pontos de vista, mecanismos de formação de identidade, princípios de ação, prescrições metodológicas e práticas para sujeitos em contextos específicos. O autor aponta que a relação entre movimentos sociais e políticas públicas muitas vezes se dá, inclusive, na produção de enquadramentos. Dessa forma, os próprios movimentos

sociais constituem-se como o “final de um processo caracterizado por mudanças de valores graduais e convincentes” (NUNES, 2013:260), ou seja, são produtores e produtos de seus próprios enquadramentos. Os enquadramentos servem, portanto, como “andaimes conceituais” para a construção dos movimentos sociais, suas ideologias e seus projetos de transformação de mundo. É através das práticas ativistas que seus membros podem vir a se tornar referenciais setoriais de políticas públicas (SUREL, 2000), na forma de *frames* estáticos, como sugerido por Rein & Schon (1994), tal como identificamos nos enquadramentos do FAF e do FSAN no âmbito do PAA, e citamos na discussão inicial desta seção sobre os referenciais de políticas públicas. No entanto, para Surel (2000), estes enquadramentos expressam-se dinamicamente orientando atores burocráticos a produzir esforços de transformação institucional, o que Rein & Schon (1994) chamaram de *framing*.

Enquadramentos como o FAF e FSAN podem vir a se juntar, como *frames*, dada a produção das interações sociais, o que na literatura sobre enquadramentos se chama de “acoplamento” de enquadramentos. O acoplamento é um mecanismo de junção de suas principais ideias e guias de ação, processo que também é fortemente influenciado pela interação social em contextos específicos (GOFFMAN, 2012). O processo de acoplamento introduz uma nova “laminação” de significados nos enquadramentos anteriores, que não deixam de existir, mas passam a compor novas possibilidades provocadas pela junção. Um terceiro enquadramento misto surge dos *frames* anteriores. O processo de acoplamento é dinâmico e não se esgota em um evento ou não intenção de sujeitos isolados. Trata-se de um fenômeno dependente de contextos ricos de interação e provoca “ancoramentos” nas ações dos sujeitos que contribuem com sua formação ou o incorporam a seus valores (GASTALDO, 2008; HANGAI, 2012). Afirmamos que foi exatamente esse processo que ocorreu na atuação de movimentos sociais, de acadêmicos e do Partido dos Trabalhadores, nas décadas de 1970 à 1990, o qual permitiu que os enquadramentos do FAF e do FSAN se tornassem referenciais setoriais e, através de um processo de acoplamento de *frames*, constituíssem as bases para o referencial de política pública do PAA.

Observemos a figura 05 adiante.

Figura 5: Os enquadramentos interpretativos como *frames* e *framing*



Elaboração do autor.

A figura 05 busca sintetizar a discussão feita até aqui nesta seção. Defendemos que no âmbito das políticas públicas os enquadramentos interpretativos são conjuntos de princípios que partem de problemas e identificam soluções com objetivo de guiar os atores perceberem suas realidades e representarem-nas, tanto para si mesmos, como para os outros. Por um lado, na parte esquerda da figura 05 vemos como os enquadramentos expressam-se como *frames* (REIN; SCHON; 1994). Consideramos os *frames* aqui análogos aos referenciais setoriais de políticas públicas (MULLER; SUREL, 2002). Trata-se de um conjunto de princípios e ideias coerentes e compreensíveis de como as pessoas percebem, selecionam ou ignoram determinados traços de uma dada realidade. Do acoplamento de *frames* identificamos um referencial de política pública, que organiza um conjunto de soluções e proposições. Por outro lado, na parte direita da figura 05 temos que enquadramentos interpretativos podem ser assumidos como *framing*, apontando para sua dinamicidade. No âmbito do *framing*, Rein & Schon (1994), chamam a atenção aos processos de nomeação, seleção e narração. Esses processos contribuem para a dimensão discursiva da agência dos atores, através da proposição de justificações e provas em disputas em torno de controvérsias. Acrescentamos aí, o que

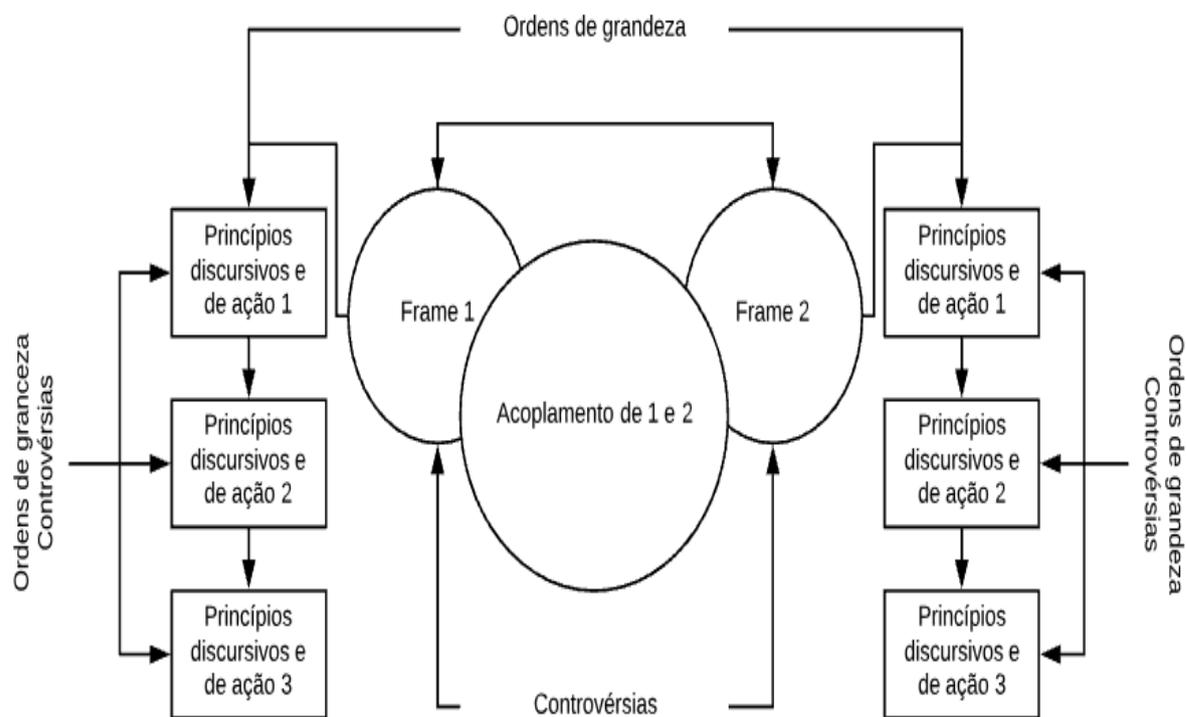
Benford & Snow (2000) chamam de (i) diagnóstico e construção do problema; (ii) proposição de soluções; (iii) e organização de ações e engajamento. Dessa forma, os conjuntos de princípios que partem de problemas e identificam soluções com objetivo de guiar os atores a perceber a sua realidade, agora, passam a orientar sua ação no mundo para resolução dos problemas diagnosticados. Os atores mobilizam agências contenciosas e estratégias, recorrendo a ideias, recursos e relações, e produzindo articulações e experimentações. No caso do PAA aqui analisado, esse processo é central para identificarmos as estratégias de construção institucional dos burocratas implementadores do Programa.

Além do que já foi dito nesta seção, defendemos que, embora no plano formal, enquadramentos podem vir a se acoplar como *frames*, o que é o caso do FAF e FSAN na construção do referencial de política pública do PAA, na prática, podemos identificar incongruências entre os enquadramentos (Capítulo 2). Esse processo pode se dar de duas formas:

- (i) Embora os enquadramentos construam-se em cima de princípios gerais que orientam a ação e o engajamento, diferentes grupos de atores internalizam e munem-se de sua orientação para produzir agências e interpretações da realidade que podem ser distintas, utilizando-se de ordens de grandeza entre as ideias de um *frame* de modo a hierarquizá-las ou dar maior atenção a umas em relação a outras. Assim, muitas vezes os enquadramentos podem sustentar interpretações da realidade distintas em batalhas de sentido entre diferentes atores, construindo, além da definição dos problemas e soluções, a definição de oponentes nestas batalhas de sentido (ZITTOUN, 2016). Dessa forma, podem haver controvérsias entre a prioridade e centralidade de umas ideias em relação a outras no interior de um enquadramento interpretativo.
- (ii) Embora o acoplamento entre *frames* institua um terceiro macro *frame*, que é a fusão entre os dois anteriores, na prática, diferentes atores podem orientar-se para ação privilegiando mais um do que outro enquadramento. Esse processo dá origem, também, a controvérsias entre os enquadramentos no ancoramento de agências.

Buscamos sintetizar os pontos levantamos acima na figura 06 a seguir.

Figura 6: Controvérsias em e entre enquadramentos



Elaboração do autor.

Na figura 06 observamos que embora o acoplamento de *frames* ocorra e possa a vir ser formalizado, gerando um terceiro macro *frame* derivado dos anteriores, cada *frame* é organizado por ideias que podem ser representados por distintos atores a partir de diferentes ordens de grandeza, representando controvérsias no interior de um mesmo enquadramento. Na figura, buscamos elencar que os princípios discursivos e de ação 1, seja do *frame* 1 ou do *frame* 2, são justificados por ordens de grandeza distintas em relação aos princípios discursivos e de ação 2 e, assim, sucessivamente. Além disso, é possível que existam controvérsias entre os diferentes *frames* entre si. No PAA identificamos que, embora o FAF e FSAN tenham sido acoplados no referencial de política pública do Programa formalizado no Projeto Fome Zero, durante a implementação do PAA, distintos grupos de atores burocráticos produziram justificações e agências dando ordens de grandeza diferenciadas a um ou a outro *frame* do acoplamento do PAA (ver Capítulos 3 e 4). Buscamos sistematizar esse encontro entre teorias sobre enquadramentos interpretativos e controvérsias na figura acima.

A partir de todas as contribuições expostas, inferimos que os enquadramentos interpretativos orientam ações a partir de uma estrutura de sentido construída pelo encontro de sujeitos em situações específicas, contextos situacionais – o que, no caso de burocratas, são

contextos institucionais entrelaçados. No entanto, tal estrutura de sentido, ou conjunto de ideias, é produtor de interações históricas complexas e pode organizar identidades, afiliações e trajetórias de sujeitos políticas relevantes, como os burocratas, antes mesmo desses ocuparem cargos estatais e serem matrizes de orientação durante sua prática profissional. No caso do PAA, o FAF e o FSAN são fruto da interação histórica entre movimentos sociais, acadêmicos e experiências de outras políticas públicas, que orientaram agências de sujeitos que ocupam cargos burocráticos e atuam em prol da criação do Programa (Capítulo 3).

Consideramos, portanto, que os enquadramentos tem uma dimensão cognitiva importante que se organiza na produção de quadros formais, *frames*, tal como a possibilidade de compor um referencial de política pública. Estes *frames*, no sentido atribuído por Rein & Schon (1994) consubstanciam-se formalmente em ideias, projetos, leis e, embora possa a vir se transformar, tendem a ser formalizados, tal como se formalizou o referencial de política pública do PAA na criação institucional do Programa. No entanto, ao longo da trajetória de uma política pública como o PAA, surgem dimensões estratégicas e contenciosas na definição de problemas e soluções, que se tornam disputas em torno de controvérsias entre diferentes tipos de atores, inclusive, entre os próprios burocratas, situados em diferentes localizações dos contextos institucionais entrelaçados que participam. No âmbito das batalhas cognitivas, estratégicas e contenciosas, tais atores orientam-se por seus enquadramentos e interpretações dos problemas para travarem batalhas de sentido e legitimarem suas agências em relação a outros atores. Esse processo desenvolve-se mais no sentido de “*framing*”. Os enquadramentos interpretativos transformam-se, portanto, numa matriz para a ação dos sujeitos, bem como contribuem para com as batalhas de sentido que determinados atores venham a travar com opositores.

1.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos neste capítulo algumas ideias gerais sobre o institucionalismo construtivista e discutimos que algumas teorias podem ser contribuições teóricas ao modelo construtivista: as teorias sobre agências de viés pragmatista; o debate sobre disputas em torno de controvérsias e, por fim, propostas complementares sobre enquadramentos interpretativos. Dito isso, a partir do instrumental teórico sobre agências, enquadramentos e controvérsias pretendemos realizar a seguinte tarefa:

- Identificar os enquadramentos interpretativos (e sua história) que orientam as agências de burocratas no processo de criação do PAA;
- Analisar como tais enquadramentos se organizam na construção do referencial de política pública do PAA;
- Identificar e analisar as agências situadas e criativas de burocratas na criação e transformação institucional do PAA;
- Identificar e analisar as disputas em torno de controvérsias acerca dos enquadramentos do PAA entre distintos grupos de burocratas implementadores na trajetória de implementação do PAA;
- Analisar quais justificativas e provas que burocratas constroem em torno de controvérsias na trajetória de implementação do Programa;
- Analisar agências em torno de controvérsias que orientaram mudanças institucionais na trajetória de implementação do PAA.

CAPÍTULO 2: Processo histórico de produção dos enquadramentos do fortalecimento da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional

Segundo Grisa & Trinches (2015), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), juntamente com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) introduziram no Brasil uma nova lógica no campo das políticas de agricultura familiar e de segurança alimentar, por meio da revisão do papel das compras governamentais como instrumento de incentivo à construção de reserva de mercado para pequenos produtores brasileiros, e, simultaneamente, com foco na destinação destes alimentos, para melhoria da qualidade da alimentação de público vulnerável em termos de segurança alimentar e nutricional. Esta junção de temas – fortalecimento da agricultura familiar e fortalecimento da segurança alimentar e nutricional – embora complementar, nem sempre caminhou conjuntamente. Trata-se de “referenciais setoriais” (MULLER; SUREL, 2002) resultantes de lutas sociais, debates acadêmicos e experiências locais em cada uma das áreas, desde a década de 1970 no Brasil. Como apontam Grisa & Trinches (2015:13), o PAA é fruto de:

Acúmulo de um conjunto de reflexões e de reivindicações trazidas por atores da sociedade civil e por gestores públicos que, desde a década de 1990, atuam nos temas da fome e da segurança alimentar e nutricional, e também conflui com as reivindicações das organizações da agricultura familiar por ações de apoio à comercialização da produção agrícola, sendo estas demandas expressas desde a década de 1970.

Com o objetivo de construção processual e histórica das ideias que sustentam a política pública analisada e orientam as ações dos atores burocráticos implementadores do PAA, este capítulo resgata o processo histórico ocorrido, buscando demonstrar como a construção do “referencial de política pública” (MULLER; SUREL, 2002) do Programa de Aquisição de Alimentos é fruto de dois enquadramentos interpretativos produzidos por movimentos sociais, por acadêmicos e por organizações da sociedade civil nas décadas anteriores: o enquadramento do fortalecimento da agricultura familiar (FAF) e o do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (FSAN)²⁷. Além disso, o capítulo analisa a junção desses *frames* na construção do Projeto Fome Zero - processo que se deu no âmbito de articulações realizadas em torno do Partido dos Trabalhadores (PT) na década de 2000.

²⁷ Tal como expresso no Capítulo 1, o referencial de uma política pública, segundo Muller & Surel (2002), é a conjunção do referencial setorial dos grupos sociais de um setor específico com o referencial global da sociedade em sua generalidade sobre a temática da política em questão.

Consideramos o FAF e o FSAN como enquadramentos baseados em duas literaturas, uma ancorada nos estudos de movimentos sociais e outra na análise de políticas públicas. Como vimos no Capítulo 1, Benford & Snow (2000:614), no âmbito dos estudos de enquadramentos e movimentos sociais, afirmam que enquadramentos interpretativos são “conjuntos de significados e crenças orientados à ação” e partem de três processos: diagnóstico e construção do problema; proposição de soluções e organização de ações e engajamento. De fato, veremos a seguir que o FAF se ancora em lutas de organizações da sociedade civil e movimentos sociais agrários desde a década de 1970. Veremos que, além das lutas sociais, outros atores contribuíram para construção interativa deste enquadramento, como produções de atores acadêmicos e políticas locais. O FSAN, também, é um enquadramento interpretativo que tem raízes e movimentos independentes do FAF, embora ambos se entrecruzem na década de 1990. Mostramos que desde a década 1980 movimentos, eventos, documentos, estudos e campanhas contribuíram para a construção de um conjunto de significados a favor, principalmente, do combate à fome no Brasil, o qual era o principal tema relacionado a segurança alimentar e nutricional da sociedade brasileira à época.

A outra literatura sobre enquadramentos utilizada aqui, complementarmente à de Benford & Snow (2000), ajuda-nos a entender que FAF e FSAN tornaram-se *frames* e *framing*, nos sentidos atribuídos por Rein & Schon (1994) esboçados no Capítulo 1. Enquanto *frames* o FAF e FSAN se tornaram um conjunto de princípios sobre problemas e soluções relacionadas a agricultura familiar e o combate à fome no Brasil, como, por exemplo, a criação de mercados institucionais para agricultores familiares e a necessidade de destinação variada de alimentos no combate à fome do Brasil²⁸. Como *frames* o FAF e FSAN refletem seus referenciais setoriais, ou seja, “o entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição e sobre a sociedade em geral, bem como sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoar esta condição” (GRISA; SCHNEIDER, 2015:127). Dessa forma, o FAF e FSAN, além de *frames*, tornaram-se, formalmente, os referenciais setoriais do PAA, através de um processo de acoplamento de ambos *frames* que constituíram um terceiro conjunto de significados, o próprio “referencial de política pública” do PAA.

Como *framing* (processo dinâmico), o FAF e o FSAN foram centrais na orientação de agências de burocratas situados em contextos institucionais entrelaçados durante os governos federais do PT. Diferentes grupos de burocratas ensejaram “práticas de construção institucional”, através do uso de suas habilidades ideacionais e discursivas (SCHMIDT,

²⁸ O referencial setorial diz respeito a um conjunto de princípios que reflete o entendimento dos grupos setoriais sobre sua própria condição (MULLER; SUREL, 2002; GRISA; SCHNEIDER, 2015).

2008), ou através de agências reprodutivas, projetivas ou deliberativas (EMIRBAYER; MISCHE, 1998)²⁹, seja na criação do PAA, seja nas transformações e nas controvérsias sobre as mudanças do Programa durante sua trajetória de implementação. Diferentes grupos de burocratas produziram “recombinações deliberativas” de seus enquadramentos em confronto com o contexto em que estavam inseridos. Além disso, muniram-se de recursos e relações disponíveis em seu contexto institucional (ABERS; KECK, 2017), orientados pelos enquadramentos do FAF e FSAN.

Uma conjunção de fatores levou atores a mobilizarem debates acadêmicos e alianças políticas para junção do FAF e FSAN na construção do Projeto Fome Zero, no âmbito do Instituto Cidadania em meados da década de 2000. A oportunidade política do contexto de disputa eleitoral que o PT viveria com a candidatura de Lula contribuiu para formação de alianças e possibilitou a formalização deste acoplamento no âmbito do documento do Fome Zero. Por meio deste acoplamento e constituição de um referencial de política pública foram ensejadas práticas e interações para criação do PAA quando da eleição de Lula em 2003. No entanto, perceberemos que as agências e os graus de grandeza mobilizadas pelos atores inauguraram controvérsias no âmbito do PAA desde a sua criação (Capítulo 3). Trata-se de controvérsias entre os próprios *frames* do FAF e FSAN, bem como controvérsias no interior dos próprios *frames*, visíveis a partir das ordens de grandeza e hierarquias dadas às ideias de cada *frame* por diferentes atores burocráticos (Capítulo 4). Antes de entendermos esse processo, resgatamos neste Capítulo a história dos enquadramentos do fortalecimento da agricultura familiar e do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, a partir da literatura secundária sobre o tema e dos relatos de entrevistados.

2.1. O FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Grisa e Schneider (2015) afirmam que o PAA inaugura uma terceira geração de políticas públicas de agricultura familiar no país, por ter como seu enquadramento geral o foco nos agricultores familiares e união temática com a destinação de alimentos desses produtores para entidades socioassistenciais³⁰. No Brasil, o fomento e estruturação da produção da agricultura familiar, bem como a atenção à promoção de boa qualidade alimentar e nutricional da população, foram temas relegados a segundo plano nas políticas públicas. Por

²⁹ Ver Figura 05, “Os enquadramentos interpretativos como *frames* e *framing*”, no Capítulo 1.

³⁰ Schneider, Shiki & Belik (2010) também sustentam a tese das três gerações de políticas para agricultura familiar no Brasil.

um lado, foram negligenciados diante das lógicas econômicas de modernização conservadora da agricultura nacional; por outro, foram relegados dadas as condições socioculturais e políticas da realidade brasileira, marcada por desigualdade social, altos índices de pobreza e orientação da discussão do tema da alimentação a partir do caráter assistencial e emergencial da fome (GRAZIANO DA SILVA, 1980; 2001).

Segundo Grisa & Schneider (2015), as políticas para a agricultura no Brasil até a década de 1970 foram marcadas por uma estratégia nacional-desenvolvimentista na tentativa do governo de construir a economia nacional. Desde a década 1950 o Estado se orientou como criador de infraestrutura estatal, “articulador de capitais privados nacionais e internacionais, formulador e executor de políticas macroeconômicas e setoriais, privilegiando a constituição de uma economia industrial” (GRISA; SCHNEIDER, 2015:128). Na década de 1960, essa estratégia começou a apresentar sintomas de crise, observada nas dificuldades no abastecimento alimentar da população, além de aumento da inflação, no “esgotamento da capacidade de importar bens necessários à industrialização do País (que, por sua vez, demandava investimentos em exportações para criar divisas) e [...] na emergência de críticas ao padrão dependente e excludente seguido pela industrialização” (GRISA; SCHNEIDER, 2015:129). Em resposta a essa crise, o governo militar introduziu no país a estratégia de modernização tecnológica da agricultura, privilegiando os grandes produtores e relegando os pequenos à marginalidade.

Segundo Oliveira (2015), nas décadas de 1960 e 1970 a agricultura familiar foi marginalizada nas agendas de governos, que priorizaram a modernização agrícola e a valorização da terra e fortaleceram os segmentos industriais da agricultura nacional. A modernização foi marcada pela concentração de investimentos para a grande e média produção nas regiões Sul e Sudeste, o favorecimento da produção para a exportação e orientação dos produtos alimentares em relação a essa exportação, bem como a introdução no país de um complexo agroindustrial através de maquinário e uso de agroquímicos altamente tecnológicos na produção (DELGADO, 2010; OLIVEIRA, 2015). Dessa forma, o sistema de produção tecnologicamente precário dos pequenos produtores resultou na pauperização no mundo rural e na conseqüente migração da área rural para as periferias das áreas urbanas nacionais ou para áreas de fronteiras agrícolas. As grandes empresas de produção agrícola passaram a estabelecer as lógicas da produção (seus modos e seu tempo), o que se observa até os tempos atuais.

Na década de 1980, a modernização da agricultura brasileira tornou-se mais dependente dos subsídios públicos e foi desacelerada devido a fenômenos externos, tais como

as crises do petróleo no final da década anterior, a crise econômica mundial da década de 1980, a dívida externa do país, mas também internos, com a orientação econômica conservadora do governo militar. A postura do governo de fortalecer a produção de alimentos básicos, diante da crise econômica e risco de desabastecimento alimentar, tendeu a favorecer temporariamente os agricultores fornecedores de alimentos básicos para alimentação da população à época, tal como vemos no excerto a seguir:

É importante destacar o papel da agricultura brasileira no que diz respeito ao suprimento de alimentos para o mercado interno, que o ex-Ministro Delfin Neto difundiu como política de ‘encher a panela do povo’ em função de perspectivas pessimista da década de 1980, resultando numa mudança de política agrícola em favor do fortalecimento de agricultores fornecedores de alimentos básicos para alimentação da população brasileira. Sobretudo, essa estratégia foi adotada devido ao alerta do desabastecimento de alimentos em grandes centros urbanos, obrigando o governo militar a tomar medidas favoráveis ao aumento da oferta de alimentos de primeira necessidade (OLIVEIRA, 2015: 29).

O fim da ditadura militar, que se configurou na reorganização do território brasileiro e na intensificação da participação dos movimentos sociais na esfera pública, trouxe novas demandas e novos atores para a cena da agricultura brasileira. Destacam-se a mobilização da sociedade civil a favor da reforma agrária durante a Assembleia Constituinte por meio da “Campanha Nacional pela Reforma Agrária”, o Movimento dos Sem Terra (MST), o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA) o Movimento de Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), bem como entidades da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), e de organizações não-governamentais, com destaque para a Federação de Órgãos para Assistência Social Educacional (FASE), fundada em 1961, mas com grande atuação junto ao campesinato brasileiro na década de 1970, e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), criado em 1971 e que participou ativamente da Campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada pelo sociólogo Herbert de Souza, o “Betinho” (DELGADO, 2010; OLIVEIRA, 2015).

Além desses novos atores citados, Oliveira (2015), destaca que, na década de 1980, a política governamental orientadora para a agricultura nacional foi a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que visava estabilizar os preços dos alimentos para os consumidores e garantir a renda para os agricultores, através do uso de estoques públicos. Novas demandas por políticas que não visassem apenas créditos ou regulação dos preços começaram a surgir no cenário social. Assim, desde os anos 1980, reações e reivindicações de movimentos sociais eram frequentes e incisivas em torno de melhores condições de vida e da bandeira da reforma agrária no Brasil. Demandavam políticas diferenciadas de crédito e de

assistência técnica e legislação trabalhista a favor dos pequenos produtores (GRISA, 2012; GRISA; SCHNEIDER, 2015; PORTO, 2014). Já na década de 1990, durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), houve a tentativa de um ajuste entre o setor da agricultura e a industrialização da economia brasileira através de:

políticas de crédito rural, garantia de preços mínimos, seguro agrícola, pesquisa agropecuária, assistência técnica e extensão rural, incentivos fiscais às exportações, minidesvalorizações cambiais, subsídios à aquisição de insumos, expansão da fronteira agrícola e o desenvolvimento de infraestruturas (GRISA; SCHNEIDER, 2015:127).

A década de 1990 foi marcada por uma política governamental menos interventora nos mercados agrícolas. A partir do governo Collor, e, em seguida, nos governos de Itamar Franco e de FHC reformas administrativas e privatizações deram o tom da intervenção do governo no país. Neste contexto, uma série de órgãos reguladores foram extintos e o volume de crédito rural concedido à agricultura nacional foi tímido e constante. É neste contexto que surgiu a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), fruto da fusão de outras três estatais, a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), a Companhia Brasileira de Armazenamento (CIBRAZEM) e a Companhia de Financiamento da Produção (CFP)³¹. “Os anos de 1995 e 1996 foram particularmente difíceis em termos de renda obtida pelos agricultores brasileiros, fato muito influenciado pela abertura comercial e pela valorização do Real” (OLIVEIRA, 2015:33).

Simultaneamente, alguns conflitos fundiários ocorreram com violência pelo Brasil, entre eles, os eventos que resultaram numa série de mortes no confronto entre trabalhadores Sem Terra e policiais militares em Eldorado dos Carajás (PA) e em Corumbiara (RO). Em decorrência dos eventos, várias reivindicações e contestações da sociedade civil passaram a gerar pressões sobre o governo federal em prol de políticas de crédito, melhoria de preços e incentivos à comercialização (GRISA; SCHNEIDER, 2015); entre elas, reivindicações anuais chamadas de “Grito da Terra”. O Grito da Terra, marcha de luta dos movimentos da terra, em âmbito estadual e federal, surgiu em 1994 e transformou-se em um evento anual de mobilizações de todos os movimentos sociais agrários do país, que passaram a exigir políticas específicas para a “agricultura familiar” – categoria que ganha ressonância social neste

³¹ “Derivada da fusão da COBAL (Companhia Brasileira de Alimentos), da CIBRAZEM (Companhia Brasileira de Armazenamento) e da CFP (Companhia de Financiamento da Produção), a nova instituição centralizou e realizou a utilização dos instrumentos econômicos da Política Nacional de Abastecimento, de forma a permitir maior agilidade e independência operacional na execução de suas atividades principais. Entre elas, a formulação e a execução da PGPM [Política de Garantia de Preços Mínimos], estoques reguladores e estratégicos, coordenação e serviços de armazenagem, e de programas de caráter social de atendimento às populações carentes” (OLIVEIRA, 2015:32).

contexto. Neste contexto de produção de ações e ideias dos movimentos sociais, a temática da agricultura familiar ganhou destaque em produções acadêmicas nacionais e internacionais, reunindo mais os atores sociais do campo e suas agendas políticas.³²

Deve-se considerar que o início da década de 1990 foi um período particularmente fértil e estimulante em que apareceram vários estudos, livros e pesquisas que produziram um deslocamento teórico e interpretativo em relação à agricultura familiar. Estes trabalhos desembocaram na apresentação de um nova tipologia dos estabelecimentos rurais brasileiros que, embora não fosse inédita, ganhou enorme projeção devido à sua vinculação ao projeto FAO/INCRA (1994) (OLIVEIRA, 2015:34).

Nas décadas de 1980 e 1990, ganhou vulto a produção acadêmica de José Graziano da Silva, de quem falaremos mais adiante na descrição do processo de criação do PAA no Capítulo 3. O acadêmico é autor da obra “O que é a questão agrária?”, lançada pela primeira vez no ano de 1980³³, que se tornou muito popular nas universidades e entre movimentos sociais. Sua produção obteve eco em rede com várias outros acadêmicos e universidades, principalmente no Sul do país, e esta produção conjunta contribuiu na pauta dos movimentos e das políticas públicas com a construção do conceito de “agricultura familiar”. Segundo Picolloto (2014:67), uma pesquisa inovadora produzida em articulação com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) por José Graziano da Silva e uma equipe de pesquisadores no final da década de 1970 foi muito relevante na contribuição acadêmica da importância da pequena produção no Brasil.

Dessa época, há que se registrar a relevante contribuição (que foge a regra) e a antecipação de questões de debate posterior levantadas pelo trabalho realizado por uma equipe de pesquisadores coordenada por José Graziano da Silva sobre a *Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira* (1978). Este trabalho, realizado a pedido da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) com base no cadastro de imóveis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), buscou identificar a “importância da pequena produção [...] e de seu significado num quadro mais amplo, de desenvolvimento capitalista, no qual aparece e se desenvolve como produção subordinada” (p. IX)³⁴. Além do seu recorte inovador, procurou evidenciar a importância econômica da pequena produção no país em um momento no qual se acreditava que ela estava fadada à extinção.

A partir da década de 1990, a categoria “agricultura familiar” substituiu a ideia de “pequenos produtores” no Brasil nas narrativas de atores diversos, principalmente, por parte de acadêmicos, movimentos sociais do campo e sindicalismo agrário e gestores de políticas

³² Ver: FAO/INCRA. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Brasília, 1994 (Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036).

³³ GRAZIANO DA SILVA, José. **O que é a questão agrária**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Ed. Brasiliense. 1980.

³⁴ GRAZIANO DA SILVA, José. (Coord.) **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978.

agrárias (PICOLLOTO, 2014). No conceito de agricultura familiar muda o marco de abordagem sobre a pequena produção no Brasil. Antes, as produções acadêmicas em geral tendiam a enxergar os pequenos produtores como um segmento precário e um empecilho ao desenvolvimento econômico nacional. A categoria “agricultura familiar”, ao contrário, tende a considerar os aspectos positivos do segmento, tais como seu papel “significativo desenvolvimento da produção de alimentos no Brasil e em grande parte do mundo desenvolvido” (IDEM:68). Além disso, considera-se que a família é quem gera e compartilha a propriedade. Assim, a atividade produtiva agropecuária é considerada grande fonte de renda da unidade familiar. O agricultor familiar, além de ser proprietário e produzir em sua terra, tem tal propriedade como fonte de moradia³⁵.

Uma série pesquisas acadêmicas sobre a agricultura familiar no Brasil passaram a ser nomeadas sob o rótulo de “Sociologia do Novo Rural”, deslocando referências setoriais anteriores que confundiam agricultura com grande produção e monocultura. Neste contexto acadêmico, a priori, a categoria “agricultura familiar” foi legitimada conceitualmente para referir-se ao pequeno agricultor ou à pequena propriedade de terra (GRAZIANO DA SILVA, 2001). Além da ênfase na agricultura familiar, o projeto da “Sociologia do Novo Rural” propunha um programa de governo popular e abordava o tema das compras públicas da agricultura familiar por parte do Estado, tal como expresso no excerto de entrevista a seguir: “Existia uma rede de ONGs que o Brasil era muito forte no 3º setor nos anos 80, 90, e o Graziano se inspirava num projeto de programa de governo popular influenciando essa rede” (entrevista oral)³⁶. A Sociologia do Novo Rural contribuiu com ideais para ações e mobilizações de movimentos sociais e de organizações não governamentais na década de 1990.

Por um lado, portanto, no debate acadêmico, através de pesquisas e produções em rede com organismos governamentais e internacionais, argumentou-se que agricultura familiar tinha um papel importante no desenvolvimento nacional. No entanto, a categoria “agricultura

³⁵“Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, 84,4% do total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros pertencem a grupos familiares. São aproximadamente 4,4 milhões de estabelecimentos, sendo que a metade deles está na Região Nordeste. De acordo com o estudo, ela constitui a base econômica de 90% dos municípios brasileiros com até 20 mil habitantes; responde por 35% do produto interno bruto nacional; e absorve 40% da população economicamente ativa do país. Ainda segundo o Censo, a agricultura familiar produz 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz e 21% do trigo do Brasil. Na pecuária, é responsável por 60% da produção de leite, além de 59% do rebanho suíno, 50% das aves e 30% dos bovinos do país. A agricultura familiar possui, portanto, importância econômica vinculada ao abastecimento do mercado interno e ao controle da inflação dos alimentos consumidos pelos brasileiros” MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **O que é a agricultura familiar**. 6 set. 2016. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

³⁶ Entrevista VI. [26.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (76 min 48 seg.).

familiar” também seria mobilizada por atores sociais, principalmente, o sindicalismo dos trabalhadores rurais. Por fim, ainda, a categoria foi utilizada em ações do Estado através de políticas públicas (PICOLLOTO, 2014). Segundo Porto (2014) é inegável que a agenda social dos anos 2000 em torno da categoria agricultura familiar é fruto, principalmente, das lutas sociais e ideias acadêmicas das décadas de 1980 e 1990, demonstrando que, embora este processo vá articular uma série de redes e ideias em torno do Partido dos Trabalhadores, como veremos a seguir, trata-se de um processo que envolve vários atores, eventos, interações.

Importante registrar que o processo ocorrido no Brasil não pode ser entendido apenas como fruto de uma decisão unilateral de um líder, de uma instituição ou de um partido político. Ao contrário, a trajetória dos debates sobre questões agrícolas e agrárias, comercialização, previdência social, crédito agrícola, assistência técnica, participação popular, organizações não governamentais, questões sindicais, nutrição, segurança alimentar, soberania alimentar, direito humano à alimentação, demarcação dos territórios indígenas e quilombolas, agroecologia, desenvolvimento rural, faz parte das lutas sociais e das reflexões acadêmicas que permeiam a história brasileira e a vida de inúmeras organizações sociais. (PORTO, 2014:36)

Dito isso, nos anos 1990 a categoria “agricultura familiar” foi agenciada pelos movimentos sociais, principalmente, o Movimento dos Sem Terra (MST) e pelo sindicalismo da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais (DNRT) da Central Única dos Trabalhadores (CUT). A atuação do sindicalismo agrário, principalmente, através da CONTAG e DNRT-CUT é ressaltado como elemento importante nas interações em torno da agricultura brasileira, em especial, da pequena produção³⁷. Na década de 1990 as entidades se manifestaram contra a entrada do Brasil no Mercosul, devido a possibilidade de afetar os mercados agrícolas. As manifestações ocorreram “em especial sobre as possibilidades de reprodução social dos pequenos produtores frente à concorrência dos outros países, seja para reivindicar a participação dos trabalhadores nos processos de decisão sobre como se daria a integração” (PICOLLOTO, 2011:167).

Dada a intensa atuação do sindicalismo agrário, na década de 1990 foi criada uma Comissão Técnica do Pequeno Produtor junto ao Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA), com a participação da CONTAG (Portaria MAARA 682/93 e 42/94). “Como resultado dos trabalhos dessa Comissão foi publicado um relatório com o sugestivo título ‘Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural’ (MAARA, 1994)” (PICOLLOTO, 2011:168). Assim, o movimento sindical

³⁷ Marisa Von Bulow nos chamou atenção na defesa desta tese para a necessidade de olharmos para os agenciamentos da categoria “agricultura familiar” internacionalmente. Os atores brasileiros fórum muito importantes nesse debate, mas é relevante termos em contato de que não se trata de um debate apenas nacional, mas que os atores nacionais recebam influências externas.

agrário passa a dar prioridade ao tema da agricultura familiar nas mobilizações anuais do Grito da Terra a partir de 1995, como expresso na excerto a seguir.

A preparação do II Grito – já durante o governo Fernando Henrique Cardoso – manteve uma estrutura semelhante à do de 1994. Entretanto, o projeto do movimento sindical começava a se transformar significativamente desse momento em diante ao assumir a agricultura familiar como a destinatária de suas maiores expectativas. Era um momento em que a bandeira da reforma agrária estava hegemônica pelo MST, em que este ator se projetava nacionalmente com grandes ações de massa (marchas, ocupações de terras, trancamento de estradas etc.) e deixava pouco espaço para o sindicalismo nessa área. De outra parte, o sindicalismo vinha em um processo de construção da unidade com a filiação da CONTAG à CUT, assumia uma postura mais propositiva frente aos governos, estava construindo o seu Projeto Alternativo de Desenvolvimento centrado na agricultura familiar. Neste contexto complexo de ascensão nacional do MST e de unificação do sindicalismo no campo (...) é que ocorreria a emergência da categoria agricultura familiar no sindicalismo da CONTAG (PICOLOTTO, 2011:178, grifo nosso).

Como processo interativo que contribuiu para a formação do enquadramento do FAF, além da atuação social e dos processos relatados, cabe destacar as primeiras experiências locais de implementação de políticas de compras públicas no Brasil, inspiradas, inclusive, na atuação dos movimentos e sindicatos e nos estudos acadêmicos da Sociologia do Novo Rural. Vários municípios brasileiros experimentaram projetos locais de fortalecimento da agricultura familiar, introduzindo na trama das políticas públicas brasileiras a implementação de compras públicas de produtos oriundos da agricultura familiar por parte do Estado. As compras públicas tornaram-se um importante elemento para o fortalecimento da agricultura familiar, pois envolvem a ideia de garantia de mercado dado pelo Estado aos pequenos produtores, em um mercado concorrencial bastante desleal comandado historicamente pelos grandes produtores. As compras públicas da agricultura familiar foram experiências desenvolvidas nas décadas de 1980 e 1990, principalmente, por prefeituras do Partido dos Trabalhadores, tais como Santos, Porto Alegre e Belo Horizonte.

Na década de 1990 apareciam então nas ONGs, com muita força, no tema da agricultura familiar, no tema de hábitos saudáveis de consumo, tema das compras públicas, que algumas ONGs experimentavam com dinheiro da cooperação internacional, vinculando com a agricultura familiar e alguns sistemas de compras públicas que o PT já administrava em algumas prefeituras (governo Olívio Dutra tentou lá atrás, antes de 2003), mas muitas prefeituras já tentavam essas conexões e diferenciar um pouco o processo de compras públicas (entrevista oral)³⁸.

Muller (2007) também descreve este processo associando as experiências a prefeituras governadas pelo Partido do Trabalhadores. Existia naquele momento uma confluência de articulações entre lutas sociais, trabalhos acadêmicos e as propostas político e partidárias do

³⁸ Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

PT, o que ficaria mais claro ainda nas redes de relações de apoio a candidatura federal à presidência de Lula nas eleições durante a década de 1990 e nos anos 2000, como veremos adiante. Segundo Muller, já na década de 1980 no estado de São Paulo uma experiência de compras pública da agricultura familiar com destinação a merenda escolar foi realizada no governo Franco Montoro.

Com o aumento do número de prefeituras administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) na segunda metade da década de 1980, novos temas entram na agenda dos governos municipais, dos quais um era a questão do abastecimento e da agricultura familiar. Crescentemente, acadêmicos eram chamados a realizar pesquisas e avaliações dos sistemas de abastecimento municipais, tendo em vista melhorar o sistema dos varejões e sacolões, mercado que possuía uma relativa abertura aos produtos da agricultura familiar.(...) A referência mais remota à origem da ideia presente no PAA, lembrada durante as entrevistas, remete ao Governo Franco Montoro, que governou o Estado de São Paulo entre 1983 e 1987. De acordo com uma das entrevistas, o governador eleito tinha planos de descentralizar a merenda escolar, uma vez que seu processo de compra servia em grande medida para financiar o sistema de caixa dois de alguns grupos políticos predominantes no Estado de São Paulo. Realizando a descentralização, acreditava-se que a transparência seria maior, evitando as fraudes. Iniciou-se então, em 1983, um novo processo de compra de alimentos para a merenda escolar, no qual o diretor da escola realizava as compras (MULLER, 2007:77, grifo nosso).

Além disso, algumas experiências de compras públicas da agricultura familiar foram executadas pela sociedade civil através do “Ação da Cidadania Contra a Fome”, já articulando FAF e FSAN, tendo como meta principal o combate à fome, mas utilizando-se da reserva de mercado institucional e fomento a produção de pequenos produtores. Uma entrevistada nos contou duas experiências de compras públicas da agricultura familiar, uma em Canindé e outra em Santana do Aracaú, ambas no Ceará³⁹.

Diante deste contexto, em 1996, o governo criou o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), que passou a gerir a temática da questão agrária no país, bem como, no mesmo ano, foi instituído o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), inaugurando a primeira geração de políticas específicas para a agricultura familiar, segundo Grisa & Schneider (2015). O PRONAF é uma política “destinada a fornecer créditos com baixa taxa de juros de custeio e investimento aos agricultores familiares ou suas organizações, ficando sua execução a cargo, basicamente, de bancos públicos federais, com destaque ao Banco do Brasil” (OLIVEIRA, 2015:33). O PRONAF, com a ênfase no crédito rural, marcou, segundo Grisa (2012), a primeira geração de políticas para a agricultura familiar.

Este é o contexto que permitira a emergência de uma primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, as quais apresentaram um referencial setorial basicamente agrícola (crédito rural, seguro de produção e de preço) e agrário

³⁹ Sobre essas experiências ver: BRAGA, Elza Maria Franco; AZEVEDO, Helena Selma. Segurança alimentar e nutricional: os desafios da intersetorialidade. **Revista Avaliação de Políticas Públicas (AVAL)**, Fortaleza, ano 5, v. 2, n. 10, pp. 57-71, jul.-dez. 2012.

(política de assentamentos de reforma agrária). Estas políticas exigiram do governo e da sociedade brasileira um olhar mais atento para a importância da agricultura familiar no desenvolvimento do País e para as suas condições de reprodução social com base na terra e na produção agrícola (GRISA; SCHNEIDER, 2015:127, grifo nosso).

Segundo Schneider (2003), o PRONAF é o primeiro programa federal que, pela primeira vez, introduz no seu referencial o enquadramento do FAF, como vemos no excerto adiante.

Formulado como resposta às pressões do movimento sindical rural desde o início dos anos de 1990, [o PRONAF] nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional às categorias de pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas ao longo da década de 1980 e encontravam sérias dificuldades de se manter na atividade. A partir do surgimento do PRONAF, o sindicalismo rural brasileiro, sobretudo aquele localizado nas regiões Sul e Nordeste, passou a reforçar a defesa de propostas que vislumbrassem o compromisso cada vez mais sólido do Estado com uma categoria social considerada específica e que necessitava de políticas públicas diferenciadas (juros menores, apoio institucional etc.) (SCHNEIDER, 2003:100).

Também, segundo Picolotto (2011), o PRONAF é uma resposta direta do órgãos governamentais a mobilizações sociais em 1994 e 1995 no Brasil. Na época as demandas de movimentos sociais como MST iam de encontro à demanda pela reforma agrária no Brasil, tema que o governo não conseguia assimilar. Diante de pressões crescentes, advindas das mobilizações após os massacres em ocupações de terras no Brasil, o Estado tentou absorver demandas priorizando aquelas de apoio à agricultura familiar. Naquele momento, CONTAG e DNRT-CUT foram interlocutores privilegiados do governo federal que via na pauta da agricultura familiar uma pauta mais palatável do que a demanda por reforma agrária do MST.

No ano de 1995, após muitas mobilizações no campo – onda de ocupações de terras e as grandes mobilizações realizadas pelo II Grito da Terra que tinham por foco o apoio ao pequeno agricultor – o governo, visando ‘retomar a iniciativa política’ e deixar de ‘estar a reboque’ das pressões dos movimentos (...) procurou absorver as demandas apresentadas, redefinindo e readequando-as através dos mecanismos de seleção que lhe são próprios (OFFE, 1984). Frente a estas demandas, o governo teria optado por atender prioritariamente às demandas de apoio à agricultura familiar e escolheu o sindicalismo da CONTAG/CUT (unificado formalmente) como seu interlocutor privilegiado no campo. Neste quadro, foi criado por uma Resolução do Banco Central o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), como uma linha de crédito especial (com juros de 12% ao ano) destinada ao custeio e investimento das atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares. Os recursos deveriam provir de 20% da exiguidade bancária e mais 200 milhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) (Banco Central, Resolução no 2.191, de 24 de agosto de 1995) (PICOLOTTO, 2011:180).

O PRONAF representou um salto inclusivo do pequeno produtor em relação ao modelo de desenvolvimento ancorado no agronegócio ensejado até então no país. No entanto, ainda estava aquém da vontade política dos movimentos sociais agrários, por privilegiar

sobremaneira os grandes agricultores em detrimentos dos pequenos. Para Grisa (2012) e Grisa & Schneider (2015), de 1998 a 2005, além do PRONAF, outras políticas não creditícias, mas de caráter compensatório, foram direcionadas ao meio rural, tais como o Bolsa Família, Bolsa Escola, Vale Gás, entre outras, configurando, de modo geral, o que consideram ser a segunda geração de políticas para a agricultura familiar.

A terceira geração das políticas de agricultura familiar no Brasil, por sua vez, foi marcada pelo surgimento do Programa de Aquisição de Alimentos, política objeto desta tese, política que viria a ser replicada pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), marcando a geração de políticas para agricultura familiar que visam articular produtores (agricultura familiar) e consumidores (segurança alimentar e nutricional).

O enquadramento dado à agricultura familiar no Brasil anteriormente ao PAA era baseado na demanda dos movimentos sociais por políticas públicas predominantemente crediárias e compensatórias, e a tendência histórica de longo prazo é o privilégio dos grandes produtores com maiores recursos econômicos. A produção interativa que ocorre nas lutas sociais, debates acadêmicos que surgem na década de 1980 e nas políticas implementadas na década de 1990, produz o enquadramento do FAF. Este enquadramento inclui à noção anterior outra ideia, a de que fortalecer a agricultura passa por construir condições de autonomia e “empoderamento” para os pequenos agricultores familiares. Essas ideais são fruto de reivindicações dos movimento sociais, a produção acadêmica da Sociologia do Novo Rural sobre a agricultura familiar, de experiências locais de compras públicas da agricultura familiar em municípios ou mobilizadas por organizações da sociedade

Defendemos que, este conjunto de ideias acadêmicas, o surgimento do PRONAF, as iniciativas de movimentos sociais e organizações da sociedade civil, bem como as iniciativas de compras públicas da agricultura familiar na década de 1990 contribuiu por construir os princípios organizadores de ação que sustentam o enquadramento interpretativo do fortalecimento da agricultura familiar no Brasil, o FAF. As ideias-chave deste enquadramento são: (i) foco na “produção” de alimentos como resposta a vulnerabilidade e marginalizações históricas dos agricultores familiares; (ii) o incentivo aos “modos de vida comunitária”, a organização dos agricultores familiares através de associações e cooperativas, bem como a sua “participação política”; (iii) a garantia de “crédito” e na “garantia de mercado” as soluções prioritárias para os problemas da agricultura familiar no Brasil.

2.2. O FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

A temática do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional no Brasil é um tema recentemente mobilizado por mais atores sociais no Brasil, embora tenha emergido como tema e questão estratégica no mundo como um todo após as Primeira e Segunda Guerra mundiais, dada a necessidades dos governos pensarem o tema da autossuficiência alimentar (CONTI, 2016). No mundo a temática tem como marcos a criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em 1945 e a promulgação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) em 1966.

No Brasil, o enquadramento do FSAN pode ter a sua construção histórica situada nas décadas de 1980 e 1990, através de uma série de interações mediadas por situações específicas, tais como contribuições acadêmicas, estudos sobre a fome no Brasil e, principalmente, a interação entre organizações da sociedade civil através da “Ação da Cidadania Contra a Fome” e do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. Desde o final da década de 1990, o enquadramento do FSAN, através da ideia-chave do “combate à fome”, tornou-se importante no plano de ações do Partido dos Trabalhadores e de um conjunto de organizações da sociedade civil atuantes no Fórum (CONTI, 2016).

Antes de avançarmos, é importante percebermos que muitos entrecruzamentos entre a questão agrária e questão alimentar no Brasil foram produzidos no âmbito das lutas sociais descritas neste capítulo. Em primeiro lugar, é preciso dizer que o tema da fome no Brasil foi alvo de debates acadêmicos importantes, principalmente, da obra de Josué de Castro desde as primeiras décadas do século XX, mas somente a partir da década de 1980 o debate é reagendado a partir de uma perspectiva do reconhecimento das causas sociais da fome e tendo a bandeira do combate à fome como um direito humano. Antes da década de 1980, a temática da alimentação era discutida a partir da escassez de alimentos que grupos sociais sofriam no país. Discutia-se, portanto, se a produção nacional era suficiente para alimentar a nação, logo o entrecruzamento entre o tema da alimentação e da agricultura despontava enxergando na agricultura nacional uma resposta para a fome. A medida que a temática da agricultura familiar começa a ser agenciada na década de 1990, a temática da segurança alimentar e nutricional começa a ganhar folego a partir de debates acadêmicos e pautas de organizações sociais. Aos poucos, as pautas começam a ser acopladas.

As experiências locais de compras institucionais da agricultura familiar com destinação de alimentos a grupos vulneráveis que citamos na seção anterior, como expressão

de experiências locais de compras institucionais da agricultura familiar do PT, bem como de experiências organizadas pela Ação da Cidadania contra a Fome são exemplos destes entrecruzamentos. O entrevistado abaixo aponta este tema em fala sobre a natureza intersetorial do campo da segurança alimentar e nutricional.

Vejo que, nesse período, entre 1993 e 1996, se confundia muito questão agrária e questão alimentar, se colocava como se fosse uma coisa só. Eu acho até que eu tive um papel nessa distinção, porque em algumas ocasiões eu e outros companheiros chamávamos atenção de que não se tratava da mesma coisa, que a questão agrária tinha uma importância para segurança alimentar, mas que era mais abrangente e que, portanto, era necessário trabalhar o tema da segurança alimentar como um ponto de vista intersetorial, no qual os aspectos da agricultura, da questão agrária, tinham uma participação, mas que existiam outros relacionados à saúde, ao consumo, à cultura, havia diversas janelas que abriam para a segurança alimentar (entrevista oral)⁴⁰.

A fala do entrevistado aponta o período entre 1993 e 1996 quando ocorreram o maior número de mobilizações em prol da questão agrária no Brasil naquela década. Em 1996, ano de criação do PRONAF, ocorreu o reconhecimento de uma pauta e demanda específica do agricultor familiar, o acesso a crédito. Mas é o tema das compras públicas e reserva de mercado ao agricultor familiar pelo Estado que permitiu a colagem do problema da desvalorização e marginalização do agricultor familiar no Brasil a um outro tema muito importante, que é o abastecimento alimentar para uma sociedade com altos índices de fome. No entanto, o tema do combate à fome no país é visto apenas como um, entre vários outros, na agenda da segurança alimentar e nutricional (SAN), que pensa a alimentação no Brasil a partir da diversificação alimentar, valorização das culturas alimentares regionais e combate à outros distúrbios alimentares que não só a fome e a desnutrição. Portanto, é importante identificarmos o processo histórico específico das interações coletivas que contribuíram para a criação do enquadramento do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (FSAN) no Brasil como agenda orientadora de ações coletivas e políticas públicas próprias.

Grisa (2012) aponta que a SAN tornou-se um referencial setorial de política pública no Brasil na década de 1980, no governo Sarney, através do documento “Segurança Alimentar: proposta de uma política contra a fome”, elaborado por uma equipe de técnicos a convite da Superintendência de Planejamento do Ministério da Agricultura. Conti (2016), por sua vez, aponta que a partir da década de 1980 uma série de organizações sociais e acadêmicos produziram uma pesquisa cujos principais resultados foram publicados na obra “Raízes da Fome” (MINAYO, 1985).

⁴⁰ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

Em 1986 foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição em conjunto com a 8ª Conferência Nacional de Saúde, com participação ativa da sociedade civil e instituições governamentais. Como resultado, foi gerado o documento Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A concepção de segurança alimentar e nutricional cunhada neste documento e evento dava ênfase na autossuficiência alimentar nacional e no acesso universal aos alimentos, além de direcionar as diretrizes de uma política nacional de segurança alimentar e a constituição de um Conselho Nacional de Segurança Alimentar (GRISA, 2012). Tal concepção contribuiu para o diagnóstico, consolidado na Conferência, de que “a fome e a insegurança alimentar [no Brasil] derivavam da incapacidade de acesso aos alimentos, diferentemente da compreensão (...) de que a segurança alimentar dependia estritamente da capacidade de produção agrícola e do abastecimento alimentar de um país” (GRISA, 2012:189).

Ademais, a Conferência reconheceu a alimentação como um direito e cobrou do Estado ações no sentido de garantir a disponibilidade interna de alimentos (sendo necessário, portanto, reforma agrária, política agrícola, de abastecimento e de comercialização para os pequenos e médios produtores) e o acesso aos mesmos (política de salários justos e pleno emprego) (GRISA, 2012:189).

Tendo este diagnóstico e tal concepção assimiladas, o Partido dos Trabalhadores movimentou-se no sentido de provocar e agendar este referencial setorial de política pública. Após a derrota de Lula nas eleições de 1989 estruturou-se um movimento chamado “Governo Paralelo”, tendo funcionado entre 1990 e 1992, com o objetivo de propor políticas públicas inovadoras. O Governo Paralelo também foi criado como resposta ao período Collor, em que as despesas com alimentação do Governo Federal reduziram-se em mais 25%. O Governo Paralelo lançou à época o documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, organizado por Lula e José Graziano da Silva (CONTI, 2016). Nesse documento, segundo Muller (2007), o entrecruzamento com a pauta da aquisição de alimentos da agricultura familiar já se fazia presente. Grisa (2012:190) confirma isso. Um de seus entrevistados aponta com clareza este entrecruzamento como uma semente do que viria a ser o referencial do PAA no futuro Projeto Fome Zero.

Porque quando a segurança alimentar aparece neste circuito no Brasil, ela aparece justamente neste terreno da interseção entre o rural, o agrícola e o urbano, consumo, nutrição. Por exemplo, no Governo Paralelo quando a gente foi escrever o documento que foi o primeiro – o primeiro mesmo foi em 1985 no Ministério da Agricultura, aí teve o pessoal da nutrição – aí nós nos juntamos no Governo Paralelo, o Lula era o Presidente, o José Gomes era o Ministro da Agricultura Paralelo. Olha que interessante: tinha um grupo que fazia o documento de política agrícola, então estava [nome], um grupo que fazia a política agrária e eles chamaram outro grupo, onde eu estava, que fez o de segurança alimentar, na perspectiva de discutir abastecimento, consumo, alimentação, fome. Então, de fato, ela [a “ideia”

do PAA] já entra desde aquela época com a perspectiva de articular a agricultura familiar com combate à fome.

O documento foi apresentado ao governo Collor, tendo sido rejeitado. No entanto, “foi parcialmente assumido pelo governo Itamar Franco – e mais tarde se tornou a base do Programa Fome Zero” (CONTI, 2016:70). No documento era sugerida a criação de um Conselho para pensar as políticas de SAN.

Esse documento já previa a necessidade de ações de fomento à produção agroalimentar e de comercialização da produção, descentralização varejista e combate à fome com ações emergenciais. Foi também neste documento que se apresentou pela primeira vez a ideia de um Conselho, diretamente ligado à Presidência da República, que tratasse das questões ligadas à segurança alimentar nacional. Um conselho nos moldes do apresentado no documento foi constituído em 1993, no Governo Itamar Franco (MULLER, 2007:80).

O tema central visto como mais urgente aos atores sociais mobilizados em torno do FSAN à época era o combate à fome no Brasil. Este tema foi bastante influenciado pela produção que reuniu atores sociais e acadêmicos numa ampla pesquisa sobre a fome no Brasil, publicada na obra “Mapa da Fome: subsídios à formulação de segurança alimentar” (IPEA, 1993).

Além disso, no movimento que demandou o *impeachment* do ex-presidente Fernando Collor, o movimento dos Caras Pintadas, liderado pelo Movimento Ética na Política, surgiram lideranças e atores que se organizaram em torno da campanha “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, liderada por Betinho (CONTI, 2016)⁴¹. Em 1993, uma rede de pessoas e organizações, sob a liderança de Betinho, lançaram esta campanha para dar visibilidade à questão da fome no país. A campanha estimulou a participação popular e articulação de diferentes setores da sociedade civil através da criação de comitês locais que atuavam arrecadando e doando alimentos, bem como mobilizando a conscientização do problema.

[O “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”] proposto pelo sociólogo Herbert de Souza e mobilizou amplos setores da sociedade civil, articulados em torno de mais de cinco mil comitês de solidariedade em todo Brasil, com ações como a Campanha Natal sem Fome, com base no “Mapa da Fome”, chamando atenção sobre a incompatibilidade entre pobreza, fome e democracia (CONTI, 2016:66, com grifo nosso).

A entrevista a seguir aponta a “Ação da Cidadania contra a Fome” como um elo

⁴¹ “Assim como Josué de Castro, na primeira fase, Betinho, na segunda fase, Luiz Inácio Lula da Silva e José Graziano da Silva se tornaram atores estratégicos na proposição e construção de políticas de SAN no Brasil nessa terceira fase” (CONTI, 2016:73). Abordaremos no Capítulo 3 o papel especial de Lula e José Graziano da Silva.

importante no que viria a se tornar o futuro Conselho de Segurança Alimentar, criado no governo Itamar Franco, em 1993, sob influência das demandas do Governo Paralelo.

A gente fazia questão de dizer que era um movimento com objetivo de fazer ampla sensibilização que, ao mesmo tempo, organizasse entornos populacionais em torno dessas questões. Queria sensibilizar o governo de um lado e a sociedade civil, mas a gente também queria fazer com que as pessoas exercessem um papel mais orgânico nessa mobilização. E então, nós, no Ceará, conseguimos fazer uma Ação de Cidadania relativamente forte e a partir dessa Ação, que você minimamente deve ter conhecido, formada por comitês espalhados pelo Brasil, puxados pela sociedade civil, cujo objetivo era exercer a solidariedade, colocar a fome na agenda política e se indignar com uma nação tão rica como a nossa que tinha setores da população que passavam fome. Então a Ação da Cidadania foi um movimento bastante exitoso, ela hoje existe em poucos estados porque muita gente da Ação da Cidadania migrou para outros espaços. Então eu participei do primeiro CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar), não tinha nutricional, na época do Itamar Franco, porque quando o Lula perdeu a eleição, pela primeira vez, para o Collor, ele criou o Governo Paralelo. Dentro desse governo havia a proposta de criar uma política de Segurança Alimentar, e dentro desse política já se anunciava a criação de um Conselho (entrevista oral)⁴².

Após o impeachment de Collor, alguns atores que haviam se organizaram em torno do “Governo Paralelo” e outros atores criaram o Instituto Cidadania (IC), uma ONG próxima às redes técnicas do Partido dos Trabalhadores e de representantes da academia e de organizações da sociedade civil, que tinha grande influência e coordenação de Luís Inácio Lula da Silva. Como veremos, o Instituto Cidadania seria uma instituição central na década de 2000 na junção de diferentes atores na criação do Programa Fome Zero.

Retomando a trajetória do grupo que conformou o governo paralelo, após a consolidação do impeachment de Collor, estes atores reorganizaram-se no âmbito do Instituto Cidadania, uma ONG com o propósito de discutir e propor políticas públicas (...). Uma das principais propostas elaboradas por este grupo foi o “Projeto Fome Zero” (2000-2001), o qual teve como desencadeador a promessa feita por Lula, em visita ao Nordeste durante a campanha para as eleições presidenciais de 1998, de elaborar uma proposta de erradicação da fome no país. Essa proposta foi retomada nas Caravanas da Cidadania realizadas em 1999 e oficializada em outubro de 2001 no documento denominado ‘Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil’ (GRISA, 2012:194).

Ainda na década de 1990, no Governo Itamar Franco, foi colocado em operação o primeiro Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que reunia sociedade civil e representantes de instituições governamentais para debater o tema da alimentação no Brasil. Neste tempo ocorreram os primeiros debates sobre compras públicas de alimentos da agricultura familiar como política agrícola no âmbito federal, que poderia contribuir com entidades sócio-assistenciais, fortalecendo o combate à fome no país. Esse debate era

⁴²Entrevista XIX [30.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (48 min 53 seg.).

influenciado pela experiência dos representantes em movimentos sociais e ONGs sobre o tema. Uma das lideranças ativas no âmbito do CONSEA em 1993 era o próprio Betinho, que contribuiu muito para divulgar a ideia de que o combate à fome deveria ser prioridade do governo brasileiro.

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso (FHC), os rumos das políticas de SAN mudaram no Brasil. O novo governo lançou o Programa Comunidade Solidária e substituiu o CONSEA pelo Conselho da Comunidade Solidária. O programa conferiu selo de prioridade a 16 políticas públicas em diferentes áreas: mortalidade infantil, alimentação escolar, agricultura familiar etc. No entanto, o Comunidade Solidária “significou retrocesso no trato da questão alimentar, pois resultou na sua retirada dos temas que figuravam com destaque na agenda política nacional” (GRISA, 2012:192).

Ainda no período de FHC, após um período de desmobilização dos atores articulados no “Ação da Cidadania contra a Fome” e no primeiro CONSEA, em 1998, foi criado o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), com a participação de representantes de organizações da sociedade civil e acadêmicos de todo o país. Segundo Conti (2016) o Fórum é, também, fruto da reunião de organizações que haviam participado do evento paralelo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento em 1992, da Conferência Mundial da Alimentação em 1996 em Roma e estavam descontentes com o produto destas experiências, entre eles com a timidez dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O Fórum mobilizou encontros nacionais defendendo as ideias de fortalecimento da SAN no país, bem como atuou no sentido de divulgar as ideias da recriação do CONSEA – processo narrado pelo entrevistado a seguir.

Ele [o Fórum] teve no início, uma rede de pessoas, em setembro de 1998 houve um encontro em São Paulo onde foi feita a instituição mais formal, e a partir daí ele teve uma Secretaria, que fazia esse papel de animação, uma coordenação mais executiva e uma coordenação mais ampliada, e também passou a fazer seus encontros nacionais. (...) e teve uma importância decisiva na retomada do CONSEA e ele que engendrou esses processos, manteve a militância, inclusive na época do governo FHC, quando houve a destituição do CONSEA, mas que o CONSEA praticamente parou com seus trabalhos e foi um período de resistência no qual o Fórum Brasileiro (...) nessa perspectiva bem ampla de compreensão da segurança alimentar (entrevista oral)⁴³.

O FBSAN cumpriu um importante papel de articulador de acadêmicos e ativistas em torno do tema do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional no país. Nesse sentido, através do Fórum, começou a ser inserida no Brasil uma agenda internacional sobre o tema da

⁴³ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

segurança alimentar e nutricional, em que alguns representantes de organizações da sociedade civil brasileira tiveram participação. Cabe destaque à Cúpula Mundial de Alimentação, ocorrida em 1996, em Roma, que “começou a trazer o direito à alimentação como um elemento forte e inovador” (entrevista oral)⁴⁴.

Já nos anos 2000, atores advindos do universo acadêmico, das interações do Governo Paralelo e do FBSAN reuniram-se no âmbito do Instituto Cidadania para produzir um Projeto de segurança alimentar que articulasse a complexidade das experiências vividas na última década, a partir do acúmulo sobre as reflexões sobre a fome no Brasil. Em 2001 o “Projeto Fome Zero: uma proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil” (PFZ) foi lançado pelo Instituto Cidadania. O projeto visava estratégias de erradicação da fome no país. Segundo Grisa (2012:196), o Projeto Fome Zero:

já carregava consigo a ideia (mais tarde institucionalizada no PAA) de articular o apoio à agricultura familiar com compras institucionais. Resgatando experiências de alguns municípios e estados brasileiros, o Projeto ressaltava o potencial do mercado institucional (alimentação escolar, hospitais, presídios, distribuição de cestas básicas etc.) no fortalecimento da agricultura familiar (criação de canais de comercialização e geração de renda), na dinamização da economia do município e da região, no atendimento às necessidades alimentares das crianças em idade.

A construção do Projeto Fome Zero envolveu um debate descentralizado, organizado através de várias reuniões em todo o país, reunindo acadêmicos e representantes da sociedade civil de várias regiões, tal como expresso no trecho de entrevista abaixo.

Eu não participei de forma orgânica. Eles foram em várias cidades e eu participei de debates sobre esse proposta. Eles fizeram debates descentralizados, então eles fizeram a proposta e eu participei de umas duas reuniões nesse período, já para se incorporar nessa defesa”.⁴⁵

Temos, portanto, como consequência histórica das interações construtoras do enquadramento do FBSAN, as mobilizações e reflexões produzidas pelo Instituto Cidadania (IC) no início dos anos 2000 com a criação do Programa Fome Zero. Os atores acadêmicos e participantes de ONGs juntaram-se a representantes do Partido dos Trabalhadores para, no âmbito do IC, pensarem estratégias de construção de políticas voltadas ao enfrentamento da fome no Brasil. Esta mobilização estava articulada a construção do programa de governo com o qual Lula concorreria as eleições presidenciais em 2002.

O Fórum Brasileiro começa a se concentrar nisso. Ocorre que, não é uma mera coincidência, eu estou fazendo como você, como que um ‘resumão’ para depois ter mais tempo de tratar dos temas centrais, mas não era coincidência que em 2001, começa a ter uma movimentação no Instituto de Cidadania, em São Paulo, em torno

⁴⁴ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

⁴⁵ Entrevista XIX [30.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (48 min 53 seg.).

de construir uma proposta voltada para o enfrentamento da fome no Brasil, e claro que articulado com as eleições que ocorreriam no final de 2002, porque o Instituto de Cidadania sempre foi ligado ao PT, ele já tinha tido uma inserção praticamente dez anos antes, quando durante o governo Collor, foi discutida e depois trazida a proposta de uma política nacional de segurança alimentar, como era chamado na época⁴⁶.

Segundo entrevistados, as ideias do Fórum, que tinham acúmulo das trajetórias de seus participantes no âmbito do governo Paralelo e na Campanha da Ação da Cidadania, mais estudos acadêmicos e interações internacionais no âmbito da SAN, tiveram papel central na construção do Projeto Fome Zero⁴⁷. A prioridade do Projeto voltava-se ao combate à fome, mas foi possível introduzir outras demandas mais amplas da agenda sobre segurança alimentar e nutricional, devido à influência dos participantes do FBSAN na produção do Projeto.

Não todo o fórum brasileiro, mas alguns participantes do fórum foram convidados a integrar essa equipe que elaborou o Fome Zero, e eu me envolvi nessa parte, me pediram que redigisse a parte conceitual do Fome Zero, e aí o Fórum Brasileiro consegue inserir a ideia da segurança alimentar e nutricional, porque antes as ideias iniciais que estavam prevalecendo no Instituto da Cidadania era uma política específica de enfrentamento da fome, então a gente consegue trazer a abrangência muito maior da segurança alimentar e nutricional.⁴⁸

Porto (2014:38-39) afirma que após a publicação do Projeto Fome Zero em 2001 ocorreram “três seminários com especialistas, gestores, representantes de movimentos sociais, de ONGs, entre outros, para debater as propostas e colher novas sugestões para a construção de uma política de segurança alimentar para o País”. Todo esse processo aponta para a construção de uma comunidade híbrida de atores oriundos, principalmente, de meios acadêmicos, de movimento sociais e organizações da sociedade civil que passaria a apoiar o candidato Lula as eleições de 2002, todos ancorados na ideia do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional, por meio da ideia-chave do combate à fome.

Outro desdobramento para o enquadramento da segurança alimentar e nutricional do país advindo dos processos discutidos nesta seção ocorreu com a eleição de Lula em 2003. O então presidente afirmou em seu discurso de posse que privilegiaria o combate a fome em seu

⁴⁶ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

⁴⁷ Conti (2016:73) aponta que o Projeto Fome Zero quando foi assumido como Programa de governo passou a ser chamado de Programa Fome Zero e, posteriormente, assumiu a identidade de estratégia Fome Zero “por entender-se que se tratava de uma estratégia de governo distinta dos programas que a compunham”. Chamaremos o Programa ou estratégia ao longo desta tese de Projeto Fome Zero, por entendermos que os enquadramentos do FAF e FSAN foram acoplados formalmente neste documento.

⁴⁸ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

mandato. De fato, assim que tomou posse o presidente reinstituiu o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional. Nesse processo, alguns representantes convocados para o CONSEA tiveram participação prévia no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. Alguns atores relevantes no Fórum, inclusive, contribuíram com a indicação dos representantes da sociedade civil para os assentos do Conselho em diálogo com o governo à época. Discutiremos os desdobramentos que se seguiram no Capítulo 3.

E eu como muita gente tivemos juntos nesse processo de construção do Fórum, e ele teve esse papel inclusive na indicação dos próprios presidentes do CONSEA Nacional [em 2003] que foi o coletivo de pessoas, mais de pessoas, mas também de instituições, que estiveram bastante ativos e colaboraram nesse processo de reconstrução de retomada de segurança alimentar na agenda após os anos 2000. (...) E até esse momento, o Fórum está aí. Até esse momento que nós tivemos uma atividade muito intensa no campo das políticas, muita gente do Fórum participou em outras esferas, então ele também teve aquele momento de muitas frentes, muito trabalho sendo feito e muita dificuldade de dar conta de tudo. Agora, nesses últimos anos. Mas eu acho que tem que ser mencionado. O Fórum foi essencial para muitas questões⁴⁹.

Para finalizar a seção, defendemos que este conjunto de iniciativas em rede, com atuação de diversos atores sociais e acadêmicos (Ação da Cidadania Contra a Fome, FBSAN, CONSEA e Instituto Cidadania), bem como documentos e diagnósticos nas décadas de 1980 e 1990 contribuiu por construir o conjunto de princípios e ideias que sustentam o referencial interpretativo do FSAN. As ideias-chave do FSAN são: (i) foco no fortalecimento da segurança alimentar e nutricional através de ações emergenciais de combate à fome a partir de uma dimensão assistencial; (ii) ênfase na diversificação alimentar, na valorização da diversidade alimentar regional e no combate a outros problemas alimentares que não só a fome, tal como a obesidade; (iii) construção de sistemas de gestão entre União, estados e municípios nas ações de SAN, tema que surgirá na implementação do PAA.

2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos até agora processos históricos que remontam a interações baseadas em lutas sociais, produções acadêmicas e políticas públicas que contribuíram para produção dos enquadramentos do FAF e FSAN de modo independente um do outro. A tabela 01 abaixo aponta as ideias-chave de ambos enquadramentos, que partem de problemas, identificação de

⁴⁹ Entrevista XXI [10.12.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (88 min 30 seg.).

soluções e orientação para ação, influenciando ações coletivas de movimentos sociais, ideias acadêmicas e referenciais de políticas públicas locais.

Tabela 1: Ideias-chave dos enquadramentos do FAF e do FSAN

| FAF | FSAN |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Construção de possibilidades de autonomia dos agricultores familiares; ● Possibilidade compras públicas dos alimentos oriundos da agricultura familiar; ● Garantia de mercado; ● Associativismo e organização dos agricultores familiares através de cooperativas e associações. | <ul style="list-style-type: none"> ● Construção de ações de combate emergencial à fome no país; ● Diversificação alimentar e valorização das culturas alimentares regionais do país; Combate à obesidade. ● Construção de sistemas de gestão entre União, estados e municípios nas ações de SAN. |

Elaboração do autor.

Como veremos, o acoplamento destes *frames*, presente no Projeto Fome Zero, veio a constituir o referencial de política pública do PAA em termos formais. O acoplamento é um mecanismo de junção de suas principais ideias e guias de ação, processo que também é fortemente influenciado pela interação social em contextos específicos (GOFFMAN, 2012). Como vimos no Capítulo 1, o processo de acoplamento introduz uma nova configuração de significados nos enquadramentos anteriores, que não deixam de existir, mas passam a compor novas possibilidades provocadas pela junção. Um terceiro enquadramento misto surge dos quadros anteriores. O processo de acoplamento é dinâmico e não se esgota em um evento ou na ação de sujeitos isolados. Trata-se de um fenômeno dependente de contextos ricos de interação, tais como os contextos relativos a construção dos enquadramentos do FAF e FSAN discutimos neste Capítulo.

Defendemos que, embora os enquadramentos do FAF e FSAN se entrecruzassem desde a década de 1990, como apontado acima, é no contexto entrelaçado do Instituto Cidadania no início dos anos 2000, marcado pela reunião de atores oriundos de comunidades distintas, tais como acadêmicos, movimentos sociais, redes de ONGs e membros do Partido dos Trabalhadores, que eles se acoplam formalmente no Projeto Fome Zero. As conclusões de Müller (2007)⁵⁰, somadas as da nossa pesquisa, revela-nos, o alto envolvimento das

⁵⁰ Müller (2007) se propôs a analisar a formulação e implementação do PAA como um processo esquivando-se da avaliação sobre sucessos e insucessos, focando-se, principalmente, em “analisar como se deu a construção do Programa de Aquisição de Alimentos, quais os atores e as disputas inseridas nesse processo, analisando a

produções de ideias acadêmicas nos enquadramentos interpretativos que constituem o referencial de política pública do PAA. Não é à toa que José Graziano da Silva, um importante acadêmico, que organizou junto com Lula na década de 1990 a “Política de segurança alimentar e nutricional”, proposta pelo governo Paralelo, viria a contribuir com a formulação do Projeto Fome Zero e, posteriormente, do próprio arranjo político-institucional que daria vida ao PAA, como veremos adiante.

Um dado interessante apontado por Müller (2007) é o fato de que, embora os enquadramentos do FAF e FSAN sejam produtos de lutas sociais e devemos creditar sua coautoria, em grande medida, aos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, bem como de acadêmicos, foi baixo o papel ativo de representantes de movimentos sociais na criação institucional do Programa de Aquisição de Alimentos no primeiro ano do governo Lula. No entanto, foi alta a participação de burocratas que ocuparam cargos no governo recém empossado. Grande parte dos burocratas envolvidos com a criação do PAA no âmbito do governo Lula eram pessoas de trajetórias no meio acadêmico, que atuavam no PAA como gestores ou formuladores de políticas públicas (MÜLLER, 2007:19), muitos atuantes anteriormente nos processos sociais nas décadas de 1980 e 1990 em torno do FAF e FSAN no Brasil citados neste capítulo.

Defendemos no Capítulo 3 que, após a formalização do referencial de política pública do PAA no Programa Fome Zero e assunção do novo governo federal do PT eleito em 2002, atores burocráticos que passam a ocupar cargos no novo governo se tornaram verdadeiros ativistas institucionais em prol da criação do Programa. A trajetória desses burocratas envolvidos com a criação do PAA, também, advém da participação dos sindicatos e movimentos sociais agrários no Brasil, nas experiências locais de compras públicas de alimentos em prefeituras do PT, nas ações do Ação da Cidadania Contra a Fome, no FBSAN e no primeiro CONSEA na década de 1990. Boa parte desses sujeitos passa a ocupar cargos burocráticos, mas orientar suas ações mediados pelos princípios organizadores dos

participação dos movimentos sociais da agricultura familiar” (MÜLLER, 2007:14). Através da análise de documentos, normativos e entrevistas semiestruturadas com dezesseis atores que participaram ativamente do processo de criação da política, no âmbito do primeiro governo Lula, tendo ocupado cargos comissionados no arranjo político-institucional do PAA, se dá sua análise do período que vai de 2003 a 2006. Müller (2007) utiliza do modelo teórico sociológico da permeabilidade do Estado e das redes sociais para analisar a “dinâmica da ação do Estado”, os vínculos e as ações dos burocratas ocupantes de cargos comissionados nos primeiros anos do Programa⁵⁰. A autora aponta a escassez de produções analíticas de políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil, indicando que a maioria das produções à época preocupavam-se em avaliar sucessos e insucessos desses Programas, quadro que, a partir de nossa pesquisa de revisão bibliográfica, concluímos que não se alterou muito nos dias atuais, com exceção de algumas produções, como é o caso da dissertação de Oliveira (2015) e da análise de Schmitt & Silva (2016).

enquadramentos do FAF e FSAN como *framing*, ou seja, de modo ativo e dinâmico, estabelecendo agências situadas por meio de articulação e experimentação. Este processo de agência situada, como *framing*, ancorada pelos *frames* do FAF e FSAF e seu acoplamento, organiza-se através da: (i) nomeação, seleção e narração de problemas do PAA; bem como de (ii) agências discursivas (produção de justificações a partir de ordens de grandeza dos problemas e soluções), de (iii) agências estratégicas e de (iv) agências contenciosas de mudança institucional.

No entanto, como vimos no Capítulo 1, os *frames* tem ideias variadas em si e são interpretados orientando a ação a partir da maior ou menor centralidade de algumas de suas ideias para diferentes atores. Se as ideias do FAF e FSAN apresentam ordens de grandeza distintas para diferente atores, como foi possível seu acoplamento? Identificamos nos diferentes processos analisados acima, principalmente, Governo Paralelo, experiências de prefeituras, Ação da Cidadania Contra a Fome que o tema das compras públicas de alimentos é uma ideia comum aos enquadramentos do FAF e do FSAN. No campo da segurança alimentar, as compras públicas tornaram-se tradição no assistencialismo governamental com objetivo de garantir merenda escolar para o pobre. No campo da agricultura, o tema passa a figurar como uma pauta importante para os pequenos agricultores na década de 1990 nas demandas do sindicalismo da CONAB e após o advento do PRONAF, mas esta ideia já havia sido experimentada em políticas locais. Desta forma, defendemos, que embora o FAF e FSAN apresentem algumas ideias controversas entre si e que no interior de cada *frame* existam ordens de grandeza distintas em termos das ideias-chave que diferentes atores tomam de cada *frame* para orientar sua ação, o acoplamento dos dois enquadramentos ocorre, principalmente, através das compras públicas como uma “colagem” entre os dois. No entanto, se no passado o combate a fome era feita através de doação de alimentos comprados através de compras públicas que não especificavam o público que ofertava o alimento, na junção dos dois enquadramentos o público que oferta os alimentos passa a ser o agricultor familiar. Para a agricultura familiar, por outro lado, as compras públicas passam a ser uma reserva de mercado, que contribuiu para a estruturação produtiva dos pequenos produtores, bem como, na ideia original do PAA, para o seu associativismo. Dessa forma, os enquadramentos do FAF e FSAN articulam-se com duas redes de ideais, pessoas e experiências que se encontram desde muito tempo atrás, mas que tem seus enquadramentos acoplados de modo formalizado no âmbito da construção do Projeto Fome Zero em 2001.

Como veremos no Capítulo 3, o *frame* do FAF parece ser privilegiado no referencial de política pública do PAA em relação ao FSAN, embora o FSAN passe, paulatinamente, a

ser privilegiado na implementação do Programa, como veremos no Capítulo 4. Dito isso, procuraremos entender nos capítulos a seguir como diferentes grupos de atores se apropriaram dos enquadramentos do FAF e FSAN nas disputas em torno de ideias sobre a “finalidade” do PAA e sobre “como” implementá-lo, desde o processo de sua criação e durante a trajetória de implementação da política.

CAPÍTULO 3: Ativismo institucional na criação do PAA e os desdobramentos iniciais de sua implementação

No capítulo anterior, vimos que o referencial de política pública do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é fruto do acoplamento de dois enquadramentos interpretativos, o enquadramento do fortalecimento da agricultura familiar (FAF) e o enquadramento do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (FSAN). Tais *frames* foram construídos desde a década de 1970 por diversas interações entre movimentos sociais e suas lutas, acadêmicos e suas ideias e ações de organizações da sociedade civil no sentido de agendar tais pautas, bem como por meio de experiências de políticas locais. A partir de entrevistas com burocratas implementadores do PAA em diferentes épocas da sua implementação, identificamos que o acoplamento que configura o referencial de política pública do Programa ocorreu, formalmente, na construção Projeto Fome Zero (INSTITUTO CIDADANIA, 2001).

Neste capítulo pretendemos problematizar o processo de construção do Projeto Fome Zero (PFZ) a partir da participação de um ator que, por sua habilidade social de reunir uma rede de pessoas e mobilizar ideias oriundas de seu trabalho acadêmico, bem como de pautas de movimentos e experiências de políticas locais, contribuiu fortemente para o projeto, José Graziano da Silva. Além disso, buscamos reconstruir alguns processos que envolveram a criação do PAA no que tange as “práticas de construção institucional” produzidas por um grupo de atores que ocupou cargos de confiança na burocracia estatal devido sua participação prévia no processo de construção no PFZ e de construção do plano de governo do candidato Luís Inácio “Lula” da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), para as eleições presidenciais de 2002. Posteriormente, discutimos a criação institucional do PAA identificando práticas de ativismo institucional desse grupo de atores, dessa vez como burocratas ocupantes de cargos comissionados no arranjo político-institucional do novo governo⁵¹. Pretendemos, ainda, discutir alguns desdobramentos posteriores no primeiro ano de implementação do Programa, principalmente, no que diz respeito a uma mudança de orientação ideacional e prática que marca a trajetória do PAA após a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA). Resgatamos, portanto, os seguintes processos: (i) a consolidação do Projeto Fome Zero (PFZ) ocorrido no âmbito do

⁵¹ Arranjo político-institucional é “o conjunto de regras, mecanismos e processos que define a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2016:08).

Instituto Cidadania (IC); (ii) a construção do plano de governo do candidato do PT por uma equipe formada em torno de experiências e conexões prévias orientadas pelos enquadramentos do FAF e FSAN no Brasil; (iii) a criação do arranjo político-institucional do PAA e a criação da lei do Programa em 2003 no Legislativo; (iv) o processo que envolve a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA) e a consequente mudança de orientação geral da política em seu primeiro ano de implementação.

Vejamos a seguir como uma série de agências de burocratas se combinaram em um contexto interativo complexo formado pelo Partido dos Trabalhadores (PT), movimentos sociais e acadêmicos mobilizados pelos enquadramentos interpretativos do FAF e FSAN. Utilizando-se de recombinações deliberativas de hábitos da burocracia estatal e por meio de negociações e transformações das regras e rotinas instituídas⁵², um grupo de pessoas mobilizadas pelos enquadramentos do FAF e FSAN ocuparam cargos no novo governo. Esses atores produziram “práticas de construção institucional”, alterando as matérias-primas disponíveis nos contextos institucionais entrelaçados que adentraram, tais como tradições, crenças, dilemas, ideias, recursos materiais e organizativos e relações, por meio de ações de articulação e experimentação⁵³, com fins a gerar novos marcos legais, entre eles, a criação do PAA.

3.1. RELAÇÕES E IDEIAS NA PRODUÇÃO DO PROJETO FOME ZERO E DO PLANO DE GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES PARA AS ELEIÇÕES PRESIDENCIAIS DE 2002

Sabe-se que, até os anos 2000, Lula perdeu três eleições para a presidência da República (respectivamente, nos anos: 1989, 1994 e 1998). Segundo relatos de interlocutores desta pesquisa, este processo de sucessivas tentativas contribuiu para a construção de recursos (principalmente conexões com redes de pessoas e ideias oriundas dos meios acadêmicos e de pautas de movimentos sociais) para ampliação dos planos a serem implementados numa futura eleição. Podemos dizer que o líder político e alguns de seus apoiadores desenvolveram o que Fligstein (2007:62) chama de “habilidade social”, para motivar um grupo de pessoas “a tomar parte em uma ação coletiva”. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, essa força de ação coletiva mobilizada por ele, por apoiadores ligados ao Partido dos

⁵² Ver a Figura 03, no Capítulo 1, sobre a agência criativa em contextos institucionais entrelaçados.

⁵³ Ver Figura 02, no Capítulo 1, sobre os contextos institucionais entrelaçados como matéria-prima para agência.

Trabalhadores (PT), redes de acadêmicos e movimentos sociais tinha como objetivo construir um programa de governo para as eleições de 2002 baseado em agendas importantes, algumas advindas de movimentos sociais - dentre elas, a do fortalecimento da agricultura familiar (FAF), que à época tomava a forma da construção de projetos de aquisições governamentais de alimentos (embora houvesse uma grande influência das pautas sobre a reforma agrária no debate público), e do fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (FSAN) no país, que à época tomava a forma do projeto de combate emergencial à fome no país, embora o FSAN envolva mais temas, como vimos no Capítulo 2.

De fato, Lula e sua rede de apoiadores estabeleceram uma série de parcerias ao longo dos anos 1990 no âmbito da questão agrária e do que se convencionou chamar de “combate à fome no Brasil”, principalmente durante o período dos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1994 a 2002. Os processos interativos mais significativos para que tais parcerias ocorressem foram: (i) o Governo Paralelo, criado após a derrota de Lula para Fernando Collor em 1989, sob a liderança do PT, com o intuito de propor políticas públicas inovadoras; (ii) as articulações feitas com o sindicalismo e movimentos sociais agrários apoiando as mobilizações anuais do Grito da Terra e se articulando com o tema da agricultura familiar, para além do debate sobre a reforma agrária; (iii) as experiências de prefeituras do PT que implementaram políticas de compras públicas da agricultura familiar (principalmente, Santos, Porto Alegre e Belo Horizonte); (iv) as articulações com o movimento Ação da Cidadania contra a Fome; e (v) as articulações com atores acadêmicos e representantes de ONGs e movimentos sociais através, primeiro, do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) instituído no governo Itamar Franco em 1993, e, posteriormente, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN) criado em 1998.

No âmbito dos processos citados, uma articulação com um ator em específico merece destaque. Os entrevistados desta pesquisa salientaram diversas vezes, e em diferentes momentos, que, durante a década de 1990, uma parceria entre Lula, José Graziano da Silva e sua rede de colaboradores foi construída tanto no universo acadêmico, quanto no âmbito das relações políticas. Essa articulação foi significativa quando da criação do documento “Política Nacional de Segurança Alimentar”, organizado por Lula e José Graziano da Silva (CONTI, 2016), no Governo Paralelo. No entanto, segundo os interlocutores da pesquisa, a parceria ganhou fôlego na quarta eleição a que Lula concorreu e que o levaria à presidência da República.

Do ponto de vista político, José Graziano da Silva tornou-se um elo para Lula e o PT a uma rede de várias outros acadêmicos e suas universidades, ativistas e suas organizações e

movimentos sociais, em todo o país, principalmente no Sul do Brasil. A produção acadêmica de José Graziano da Silva é citada pelos entrevistados como tendo contribuído com o agendamento do tema do “fortalecimento da agricultura familiar” no Brasil, bem como no tema do combate à fome na pauta dos movimentos sociais e das políticas públicas da década de 1990⁵⁴. No que tange ao combate à fome, o acadêmico partia da percepção de que os pequenos produtores e o mundo rural no Brasil eram um dos grupos mais carentes de alimentos e contribuir com a pequena produção ajudaria na melhoria da sua produção, bem como na sua própria alimentação. No trecho de entrevista a seguir, um de nossos interlocutores cita esse argumento ao abordar a influência das ideias de Graziano da Silva no referencial de política pública do PAA.

A filosofia inovadora de “um limão, uma limonada”. Na segurança alimentar isso fica bem claro. Então eu tenho que combater a fome? “Ao combater a fome quais outros problemas eu posso resolver?” Eu estou combatendo a fome, fortalecendo a agricultura familiar, o que aumenta a produção de alimentos, que combate a fome, que gera renda, que diminui a pobreza, que aumenta a produção de alimentos, que aumenta a segurança alimentar. Esse circuito ficou muito claro. E é um dos pilares, tanto que a FAO fala isso hoje em todos os relatórios, que mostra que o fortalecimento da agricultura familiar foi parte importante da promoção da segurança alimentar no Brasil, porque a fome é maior no [meio] rural, ainda é. Então você combater a pobreza, aumenta a capacidade de produzir no circuito de produção onde o PAA é parte desta engrenagem (entrevista oral).⁵⁵

Alguns dos burocratas implementadores do PAA entrevistados citaram, ao abordar suas trajetórias profissionais, a influência da Sociologia do Novo Rural na sua própria trajetória acadêmica e militante, campo no qual Graziano da Silva é visto como referência. Como consequência, portanto, da aproximação com Lula e o PT, o acadêmico se tornaria o coordenador dos temas da agricultura e da área social no programa de governo de Lula para as eleições de 2002, tal como apontado no excerto de entrevista a seguir.

O Lula perdeu três eleições e ganhou a quarta. Mas tinha uma pessoa que coordenava o programa de governo de agricultura e da área social, que era o Graziano da Silva. Ele tinha uma rede de relações que se mantinha ao redor da área de estudo dele na Unicamp [Universidade de Campinas] e que nos conectava com frequência com o plano de governo do candidato Lula (entrevista oral).⁵⁶

Além do que foi exposto, é importante destacar que foi no contexto das produções de José Graziano da Silva - conectadas a uma rede de acadêmicos, de organizações da sociedade

⁵⁴ O papel de José Graziano da Silva é relevante até hoje para as pautas de FAF e FSAN no Brasil e mundo, sendo o atual presidente da Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), cargo que ocupa desde 2011.

⁵⁵ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

⁵⁶ Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

civil e de movimentos sociais nas décadas de 1980 e 1990 - que a categoria “agricultura familiar” foi construída e legitimada conceitualmente para se referir ao pequeno agricultor ou à pequena propriedade de terra (PICOLLOTO, 2014). Posteriormente, a categoria se tornou objeto de uma política pública federal, o Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), política que é citada pelos entrevistados como a primeira política pública a incluir a noção de “agricultura familiar” na história do país⁵⁷. Além disso, o projeto do acadêmico sugeria a construção de políticas públicas que envolvessem um governo popular e abordava o tema das compras públicas da agricultura familiar, que se tornariam centrais no âmbito do PAA. Essas ideias foram muito difundidas entre representantes de organizações não governamentais e nos movimentos sociais.

Na década de 1990, uma rede de apoiadores de Lula, que também era conectada a Graziano da Silva, passou a contribuir com projetos do político com vistas a sua eleição. A partir desse vínculo, o acadêmico participou ativamente da construção do Projeto Fome Zero, em 2001, e, posteriormente, participou, com elevado protagonismo, da gestação do programa de governo nas áreas agrária e social para as eleições que se seguiriam. Após a eleição presidencial de 2002 e com a vitória de Lula, Graziano foi convidado a atuar numa equipe de transição formada para estruturar o novo governo. Em 2003, o acadêmico tornou-se ministro do recém-criado Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA). A nomeação de Graziano da Silva foi vista pelos movimentos sociais do campo como interessante para a garantia de suas pautas. Segundo nossos interlocutores que participaram do governo de transição e do primeiro ano do mandato do primeiro governo federal de Lula, a intenção do ex-ministro e da rede de pessoas que fizeram parte desse processo era fazer adentrar na estrutura estatal pautas não institucionalizadas anteriormente, tais como o FAF e o FSN, através do Projeto Fome Zero e de outros Programas, inclusive o próprio PAA.

É importante registrar que essa rede de pessoas foi mobilizada formalmente nos anos anteriores às eleições de 2002 para elaboração do plano de governo do candidato do PT no âmbito de uma organização da sociedade civil situada em São Paulo, o Instituto Cidadania (IC). O IC é uma organização criada por Lula e por uma série de atores atuantes nas redes técnicas e acadêmicas filiadas ao PT, e sempre contou com a participação de alguns representantes de movimentos sociais e acadêmicos. Identificamos nas entrevistas que alguns dos membros dessa equipe concentrada no IC entre 2001 e 2002 haviam atuado desde os fins

⁵⁷ A categoria agricultura familiar e a luta pelos direitos deste público foi bastante mobilizada pelo sindicalismo da CONTAG na década de 1990, o que também influenciou sobremaneira a criação do PRONAF (PICOLLOTO, 2011).

da década de 1990 no âmbito do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER), outra organização não-governamental situada no Sul do país que, entre outras funções, assessora organizações da agricultura familiar na elaboração de propostas de políticas públicas, na avaliação e no impacto de políticas públicas.

Ela [a DESER, Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais], por conta das pessoas que [a] coordenavam, tinha relação política com o Lula, com o PT e [portanto] participamos da elaboração do Plano de governo do Lula de 2002. Em 1998 eu também participei e algumas pessoas dessa ONG participaram também, desde sempre, na elaboração destas pautas. Então a gente ajudou a construir o Programa que se chama “Vida Digna no Campo” que já previa todo um fortalecimento da agricultura familiar [e] já previa um conjunto de ações fortes para a segurança alimentar, já [que] se falava em Fome Zero, por exemplo. O Graziano de um lado, que hoje é presidente da FAO, e o Valter Bianchini que era o coordenador dessa ONG, o DESER, na época coordenavam o Plano de Governo do Lula (entrevista oral, com grifo nosso).⁵⁸

Além de Graziano da Silva, Valter Bianchini, citado no trecho acima, é outro ator considerado central neste processo. Bianchini contribuiu na criação da DESER, e contribuiu muito nas discussões sobre os temas agrários e da agricultura familiar no âmbito do Instituto Cidadania no início dos anos 2000. O trecho de entrevista a seguir reforça esta afirmação.

Ele [Valter Bianchini] é líder nesta temática, profundo conhecedor da agricultura familiar, foi fundador do Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais, ele é um dos maiores ideólogos dessa arquitetura. Nós aprendemos muito com ele, e ele foi nosso secretário do MDA [Ministério do Desenvolvimento Agrário] por muitos anos. Ele tem essa história do período anterior ao governo Lula (entrevista oral).⁵⁹

Esse grupo de pessoas, mobilizado por Lula, Graziano, Bianchini, entre outros, atuou em várias interações orientado pelos enquadramentos do FAF e do FSAN. Esses atores fizeram parte da equipe que elaborou o PFZ e contribuiu na construção do plano de governo de Lula, chamado de Vida Digna no Campo, entre 2001 e 2002. É possível afirmar que esse grupo de atores fazia parte de uma rede de conexões informais ampla, formada por pesquisadores, representantes de movimentos sociais, ONGs, gestores e técnicos articulados a Graziano da Silva, Valter Bianchini e outros, adeptos à Sociologia do Novo Rural e a outros projetos diversos vinculados ao combate à fome e ao fortalecimento da agricultura familiar no Brasil.

A partir do que foi exposto, é importante observarmos que a habilidade social (FLIGSTEIN, 2007) desempenhada não só por Lula e apoiadores, mas, centralmente, por

⁵⁸ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

⁵⁹ Entrevista II. [13.10.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (50 min 15 seg.).

Graziano da Silva e outros, tais como Valter Biachini, foi essencial no contexto do novo governo Lula no que tange ao FAF e ao FSN. Tais atores muniram-se de sua autoridade prática neste processo para conseguir apoios e formar equipes. Entendemos aqui que a autoridade prática “é um tipo de poder em que a capacidade para resolver problemas e o reconhecimento obtido possibilitam aos atores tomar decisões que serão acatadas” (ABERS; KECK, 2017:36). Além disso consideramos que “a capacidade de influenciar comportamentos depende do reconhecimento dos outros, que têm que confirmar que tal autoridade existe” (ABERS; KECK, 2017:39). Graziano e Bianchini foram reconhecidos e exerceram autoridade prática em relação ao grupo de pessoas que contribuíram com a ação coletiva de construir o PFZ e, posteriormente, o programa de governo de Lula “Vida Digna no Campo” para as eleições de 2002. Além disso, as agências de articulação desempenhadas por Graziano da Silva, Bianchini e outros atores também foi central na composição de cargos e construção do arranjo político-institucional do Programa de Aquisição de Alimentos.

Acerca do Vida Digna no Campo, é possível afirmar que a rede de relações que se mantinha ao redor da área de estudo de Graziano contribuiu tecnicamente com a construção de uma das partes do programa político durante a candidatura de Lula em 2002. O projeto abordava um conjunto de ações para a segurança alimentar e apontava para o que viria a ser uma parte da implementação do Fome Zero.

O Vida Digna no Campo foi elaborado não para disputa eleitoral, mas foi um acúmulo de muitas demandas, muitos desejos dos movimentos sociais do campo. Na época, eu participava como representante de organizações sociais do campo na elaboração dos planos de governo, isso antes do governo Lula. Então o Vida Digna no Campo, programa que o Lula traz para o governo, e organiza o MDA, o MESA, depois o MDS, a CONAB, Embrapa... tudo isso foi resultado de um acúmulo de muitos anos dos movimentos sociais do campo, que o Lula acaba trazendo para o Estado para transformar em políticas públicas (entrevista oral).⁶⁰

Grisa (2012) afirma que o Projeto Fome Zero, que forneceu sustentação ao Vida Digna do Campo e estruturou as primeiras ações do governo Lula em 2003, “já carregava consigo a ideia (mais tarde institucionalizada no PAA) de articular o apoio à agricultura familiar com compras institucionais” (GRISA, 2012:196). Acerca da necessidade de alternativa à Lei de Licitações, o PFZ afirmava que “pelo seu rigor favorece e perpetua os grandes fornecedores” (INSTITUTO CIDADANIA, 2001:97), logo, dever-se-ia criar uma alternativa à Lei para realização de aquisições governamentais de alimentos da agricultura familiar.

⁶⁰ Entrevista II. [13.10.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (50 min 15 seg.).

Como havíamos dito anteriormente, as compras públicas da agricultura familiar haviam sido experiências de outras prefeituras do PT ainda na década de 1990, e por ações mobilizadas pela sociedade civil organizada influenciadas pelo “Ação da Cidadania Contra a Fome”. Tais experiências foram significativas, pois deram sustentação empírica na junção ideacional dos enquadramentos do FAF e do FSAN no projeto Fome Zero. Do ponto de vista da construção do referencial de política pública do PAA, o tema das compras públicas da agricultura familiar tornou-se central na colagem dos *frames* do FAF e do FSAN no PFZ. No entanto, desde as primeiras discussões sobre o tema no âmbito do Instituto Cidadania, tal “colagem” de um problema a uma solução atravessava obstáculos: (i) um obstáculo jurídico, a legislação de licitações brasileira; (ii) um obstáculo político e econômico, em relação à forças políticas e empresariais contrárias a este tipo de prática, tal como reforçado no seguinte trecho:

A criação do PAA abre portas para que a agricultura familiar acesse os mercados institucionais (merenda escolar, estoques para atendimento às emergências supridas pela Defesa Civil, alimentação do Exército, hospitais, auxílio alimentar no exterior) historicamente dominados pelas grandes corporações, donas de forte *lobby* junto aos deputados (MULLER, 2007:89).

Ainda no que diz respeito ao referencial de política pública presente no PFZ e Vida Digna do Campo, é importante frisar que na comunidade de pessoas que viria a contribuir com a elaboração desses documentos havia uma predominância da pauta do fortalecimento da agricultura familiar em detrimento da segurança alimentar e nutricional, embora, como já abordado no Capítulo 2, houvessem entrecruzamentos entre ambos enquadramentos interpretativos desde as décadas anteriores. Muller (2007:83) também reforça essa predominância do FAF indicando que na semente ideacional do PAA no Projeto Fome Zero a agricultura familiar tinha uma centralidade em relação à segurança alimentar e nutricional.

Assume uma grande importância dentro do Fome Zero a questão do incentivo à produção de alimentos pela agricultura familiar. Fica explícita a importância dada a este segmento no documento Projeto Fome Zero. Considera-se a agricultura familiar enquanto objeto de ação política, para fortalecimento e melhora da qualidade de seus produtos e aumento do valor agregado, e ao mesmo tempo estímulo à produção para o autoconsumo que preserva os hábitos alimentares tradicionais. Também é sugerida a possibilidade de se considerar a agricultura familiar enquanto produtora de alimentos potencialmente integrados aos mercados institucionais. É exatamente aqui que encontra-se a origem do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA).

Na análise da fala da entrevistada a seguir identificamos a centralidade do FAF em detrimento do FSAN nas discussões que envolveram a criação do PAA. Os temas da agricultura são centrais, tais como: o “potencial das compras públicas, a “recriação de assistência técnica” e “a possibilidade de a agricultura familiar entrar em um mercado de uma

maneira mais efetiva”. O tema da “preocupação da distribuição e doação de alimentos” é colocado como secundário e uma estratégia inteligente para favorecimento dos objetivos do FAF. Esta tese viria, posteriormente, a ser entendido como uma “perspectiva estruturante” para agricultura familiar, geradora de mercado e, conseqüentemente, promotora de associativismo entre os agricultores familiares.

Do processo de criação, a proposta de avançar com as compras públicas da agricultura familiar, ou seja, ao tentar utilizar esse potencial das compras públicas já vinha desde a formulação do programa Fome Zero, tanto que o PAA foi criado em junho de 2003. Assim que o presidente Lula assumiu, foi criado o MESA [Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional], que era o Ministério incumbido de tocar o programa Fome Zero, e desde que o programa foi implementado, começou-se um trabalho para a articulação de um programa de compras públicas da agricultura familiar. Como naquele momento, a gente tinha, para além da preocupação do fortalecimento da agricultura familiar, que se dava por meio do PRONAF, da recriação de assistência técnica e de vários pontos, você tinha essa preocupação de criar um mercado, ou de colocar a possibilidade de a agricultura familiar entrar em um mercado de uma maneira mais efetiva, além disso havia a preocupação da distribuição e doação de alimentos, de você ter alimentos para doar para grupos em situação de insegurança alimentar. (...) Então, o PAA surge dentro do MESA, dentro do esforço do Fome Zero, com essa possibilidade de fortalecer a agricultura familiar, gerar renda para quem precisa (entrevista oral)⁶¹.

O FSAN também ocupou o foco das preocupações na produção das ideias que viriam a se configurar no referencial de política pública do PAA. O FSAN orientou a agência de atores envolvidos na produção das ideias do PAA. As ideias de Graziano da Silva também dialogavam com o tema do combate à fome, em específico, e com a segurança alimentar e nutricional em geral, já sugerindo possibilidades de escoamento de alimentos da agricultura familiar para essa finalidade⁶². Dessa forma, além de pessoas oriundas das pautas ligadas ao *frame* do FAF, a equipe formada para produzir o PFZ e o Vida Digna no Campo tinha também a participação de muitos acadêmicos e representantes de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais atuantes das pautas ligadas ao FSAN. Essas pessoas haviam participado do “Ação da Cidadania Contra a Fome” na década de 1990 e, posteriormente, foram atuantes no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional. Este movimento contou com a participação ativa da sociedade civil na década de 1990 através de fóruns locais estruturados pelo movimento. Vários participantes do movimento se aproximaram e

⁶¹ Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

⁶² Conti (2016:73), inclusive, faz a seguinte afirmação sobre o papel de Lula e José Graziano em relação ao combate à fome no Brasil: “Assim como Josué de Castro, na primeira fase [refere-se aos estudos do autor no século XX], Betinho, na segunda fase [refere-se ao Ação da Cidadania Contra a Fome], Luiz Inácio Lula da Silva e José Graziano da Silva se tornaram atores estratégicos na proposição e construção de políticas de SAN no Brasil nessa terceira fase [refere-se ao referencial produzido no Projeto Fome Zero]”.

contribuíram com a produção de propostas do Governo Paralelo, movimento capitaneado por Lula após a derrota nas urnas em 1989 e que envolveu acadêmicos, artistas e representantes de movimentos sociais, organizações, federações e confederações da sociedade civil. Este conjunto de atores iria se articular nas produções do Instituto Cidadania na produção do PFZ.

Ocorre que, não é uma mera coincidência que, em 2001, começa a ter uma movimentação no Instituto de Cidadania, em São Paulo, em torno de construir uma proposta voltada para o enfrentamento da fome no Brasil, e claro que articulado com as eleições que ocorreriam no final de 2002, porque o Instituto de Cidadania sempre foi ligado ao PT, ele já tinha tido uma inserção praticamente dez anos antes, quando durante o governo Collor, foi discutida e depois trazida a proposta de uma política nacional de segurança alimentar, como era chamado na época. (...) Então, ele retomava esse tema [da segurança alimentar e nutricional], construindo a proposta que depois foi batizada de Fome Zero. Não todo o Fórum Brasileiro, mas alguns participantes do Fórum foram convidados a integrar essa equipe que elaborou o Fome Zero. E aí eu me envolvi nessa parte. Me pediram que redigisse a parte conceitual do Fome Zero, e aí, o Fórum Brasileiro consegue inserir a ideia da segurança alimentar e nutricional, porque antes as ideias iniciais que estavam prevalecendo no Instituto da Cidadania era uma política específica de enfrentamento da fome, então a gente consegue trazer a abrangência muito maior da Segurança Alimentar e Nutricional (entrevista oral).⁶³

Embora não seja possível negar que os entrevistados apresentam uma ordem de grandeza maior para o FAF do que para o FSAN no âmbito da criação ideacional do PAA, o acoplamento dos enquadramentos do FAF e FSAN foi cada vez mais articulado no contexto de criação do Projeto Fome Zero. O PFZ assim representa a colagem formal entre FAF e FSAN, embora com ou ordens de grandeza distintas entre o conjunto de ideias que compunham tais *frames* para os diferentes atores entrevistados⁶⁴.

As discussões e experiências acumuladas a respeito da questão da fome e da vinculação entre segurança alimentar e agricultura familiar foram sistematizadas e serviram de base para a construção, em 2000 e 2001, de um importante documento “Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil”. [...] A elaboração desse documento contou com a participação de movimentos sociais, organizações não-governamentais, institutos de pesquisa, sindicatos e especialistas em questões de segurança alimentar e foi organizado por José Graziano da Silva (MULLER, 2007: 82).

Defendemos que as propostas presentes no projeto original do Fome Zero, de 2001, e depois consubstanciada no Vida Digna do Campo, de 2002, parecem configurar a “cola” entre os enquadramentos do FAF e do FSAN. Esta “cola” só foi possível devido as agências de uma rede de pessoas engajadas por esses enquadramentos. Esta junção veio acompanhada de três metodologias práticas, ou ideias-chave, que posteriormente compuseram o referencial de política pública do Programa de Aquisição de Alimentos:

⁶³ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

⁶⁴ Ver a Tabela 1 no Capítulo 2 sobre as ideias-chave dos enquadramentos do FAF e FSAN.

- i. A identificação de uma capacidade ociosa de produção da agricultura familiar no Brasil, que poderia ser suprida pelas compras públicas dos pequenos produtores;
- ii. A necessidade de alternativas à Lei de Licitações para realização das aquisições governamentais de alimentos da agricultura familiar;
- iii. A necessidade de construção de alternativas para doação destes alimentos como política de SAN. Dessa forma, comprar dos pequenos produtores era um passo para além do fornecimento de crédito oferecido pelo PRONAF e outras políticas para agricultura anteriores, pois “não adiantava oferecer crédito sem garantir mercados” (entrevista oral)⁶⁵.

Assim, comprar dos agricultores ia além das políticas de compras públicas anteriores, baseadas em processos licitatórios que acabavam por privilegiar grandes empresários. Por fim - e a colagem mais inovadora do referencial da proposta -, as compras públicas de alimentos tinham como finalidade o fornecimento de alimentos para entidades socioassistenciais, o que alcançava a solução de dois grandes problemas, o do FAF e o do FSAN.

Precisamos, no entanto, entender o “contexto institucional entrelaçado” em que o PAA veio a ser criado, o tema da próxima seção. É importante abordarmos os processos que ocorreram após a eleição de Lula em 2002. Em 2003, iniciou-se a criação do arranjo político-institucional que daria sustentação para a implementação das agendas políticas prometidas pelo novo presidente. Como vimos, em seu discurso público de posse, o presidente havia prometido combater a fome do Brasil. E, tal como estava previsto nos projetos Fome Zero e no Vida Digna do Campo, essa promessa envolvia ações de fortalecimento da agricultura familiar e as compras de seus produtos com vistas a doação a entidades sócioassistenciais. A instituição mais inovadora no arranjo recém-criado, sem dúvida, foi a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA).

O Graziano quando chega cria o MESA, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar. Era uma coisa extraordinária! Ou seja, a área social não tinha dentro do Estado um organograma específico de como enfrentar, então por isso que essa carga do Lula ganhar a eleição com um prato de comida – o símbolo da eleição era este –, esse símbolo político, como se tratou dentro da administração pública de se criar um Ministério é um símbolo muito forte para a administração pública porque a área social estava diluída nos Ministérios da Justiça, Saúde, Educação, então não era foco da administração pública a área social (entrevista oral).⁶⁶

⁶⁵ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

⁶⁶ Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

3.2. O ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL E A OCUPAÇÃO DE CARGOS NA BUROCRACIA ESTATAL NO PROCESSO DE CRIAÇÃO DO PAA

Como e por quais atores o referencial de política pública do PAA foi institucionalizado na prática e qual o papel dos atores que assumiram cargos na burocracia federal nesse processo? Retornando às questões teóricas expostas no Capítulo 1: como as ideias e as agências de burocratas afetam processos de formulação e transformação de políticas públicas? Para respondermos tais perguntas precisamos identificar os “contextos institucionais entrelaçados”, ou seja o “conjunto de instituições parcialmente sobrepostas e não hierárquicas que regem determinada questão de políticas públicas (...), no qual existem “normas e regras divergentes” (ABERS; KECK, 2017:53), bem como quais foram as “agências situadas” dos burocratas nestes contextos, e a partir de quais recombinações deliberativas das matérias-primas institucionais disponíveis⁶⁷.

Segundo nossos interlocutores, os novos ocupantes de cargos da burocracia estatal no novo arranjo político-institucional do primeiro governo Lula foram centrais para a institucionalização do PAA. Como dito anteriormente, os governos federais de Lula nomearam mais cargos comissionados que os governos anteriores e a grande maioria dessas nomeações foi de pessoas advindas de sindicatos e movimentos sociais (D’ARAÚJO, 2007). Muller (2007), ao estudar a criação do PAA, afirma que grande parte dos atores que viriam a ocupar cargos no arranjo político-institucional do PAA eram acadêmicos que interagiam com as pautas de movimentos sociais e que estes burocratas foram mais ativos do que representantes de movimentos sociais de criação institucional da política. Abers, Serafim & Tatagiba (2014) argumentam que estes novos burocratas nos governos federais do PT contribuíram fortemente com políticas diversas nas áreas de Meio Ambiente, Cidades e Desenvolvimento Agrário, incluindo nas pautas das políticas públicas agendas sociais. Tatagiba & Teixeira (2018) sustentam acerca desse tema, inclusive, que tipos específicos de políticas públicas foram criadas no primeiro governo federal de Lula: os “programas associativos”. Para as autoras, tais programas caracterizam-se, entre diversos fatores, pela ação direta de organizações da sociedade civil e membros de movimentos sociais na criação e implementação destas políticas. No caso do PAA, é possível afirmar que o programa foi criado por influência dos enquadramentos interpretativos oriundos de movimentos sociais e

⁶⁷ Ver Figura 02, no Capítulo 01, sobre os contextos institucionais entrelaçados.

acadêmicos, e, na sua implementação, operou por meio de modalidades nas quais a execução ocorre, em grande medida, por associações e cooperativas vinculadas aos movimentos sociais do campo⁶⁸.

Após a eleição de Lula, algumas instituições foram criadas para implementarem propostas contidas no Projeto Fome Zero e no Vida Digna no Campo. Defendemos que tais propostas só foram possíveis de serem implementadas naquele contexto inovador de início de um novo governo gerenciado por um partido de centro-esquerda que ainda não havia ocupado este posto na democracia brasileira. O contexto governamental num presidencialismo de coalizão como o Brasil influencia sobremaneira a possibilidade de criação e de mudanças de instituições⁶⁹. Assim, o processo de trânsito de ativistas de fora para dentro do Estado (ABERS; VON BULOW, 2011) foi central na criação do PAA (MULLER, 2007; GRISA, 2012). A agência das pessoas que contribuíram com a campanha de Lula compondo a equipe que elaborou o Fome Zero e o Vida Digna do Campo como ocupantes de cargos na burocracia estatal, foi significativa no sentido de “agredir o marco legal” e produzir práticas de ativismo institucional que colaboraram na criação do PAA.

Como a carga no discurso foi essa... É uma vergonha você ter fome em um país exportador...! Então deve haver um organograma que responde em enfrentamento a esse problema. Então o Graziano liderou e ajudou a criar esse Ministério [MESA]. Claro, cria-se o Ministério, o Graziano alucinado para instalar esse Ministério e, ao mesmo tempo, já fazendo várias medidas, decretos infra-legais, por assim dizer, mas tentando já agredir o marco-legal (entrevista oral)⁷⁰.

Em 2003, portanto, temos a institucionalização do arranjo político-institucional que originaria o PAA. Em primeiro lugar, destaca-se a instauração do MESA, criado por Medida Provisória já no primeiro dia do mandato de Lula e demonstrando centralidade na âmbito das ações do início do mandato. Além disso, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA),

⁶⁸ É importante, no entanto, percebermos que as relações entre o PT e os movimentos sociais, embora frutífera, nos primeiros anos de governo federal de Lula passou a funcionar a partir de tensionamentos cada vez mais crescentes ao longo dos governos federais do PT, tal como expresso no trecho a seguir: “Ao mesmo tempo em que há essas aproximações, sabemos que, desde o início do primeiro governo Lula, a relação entre o governo federal do PT e os movimentos sociais sofreu tensionamentos e, às vezes, rupturas. Já nos primeiros anos do governo, o descontentamento de atores ligados a movimentos de esquerda levou a rupturas importantes, como a saída de diversos líderes petistas para o recém-criado Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), em 2005, após a decisão do governo do PT de apoiar a reforma da Previdência [...]. Alguns movimentos sociais, como o MST, criticaram a falta de compromisso do governo com suas causas, mesmo sem assumir um rompimento completo com o governo.” (ABERS; OLIVEIRA, 2015:341).

⁶⁹ Embora não seja objeto da nossa análise, o PAA, após 2016, com o impeachment de Dilma Rousseff e assunção do presidente Temer em contextos políticos e institucionais incertos, passou a sofrer o que alguns entrevistados chamaram de “desmonte”. Dessa forma, dado o apelo popular, apoio da opinião pública e dos eleitores, a soma de forças da coalizão governamental recém-formada, o contexto do início do primeiro governo Lula era muito frutífero para a construção de um arranjo político-institucional inovador (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2018).

⁷⁰ Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

criado em 2000, ganhou maior centralidade no governo Lula, a partir do Decreto nº 4.723 de 2003. Segundo Baccarin, Camargo & Silva (2013) o impacto do PRONAF no universo rural e a crescente importância da categoria “agricultura familiar” contribuíram fortemente para sua criação. Após 2003, o MDA teve maior vulto e expressão na política agrícola nacional, tal como relatam os entrevistados:

O MDA era bem mais frágil na época, não tinha uma estrutura, não tinha uma estratégia. Estava iniciando uma política de agricultura familiar. Então tinha uma política de crédito que era o PRONAF, bem menor do que hoje alcançou. E tinha alguma coisa de infraestrutura para os municípios [...]. Mas esta coisa de comercialização, mesmo assistência técnica não existia, veio depois [...]. Isso acabou culminando na criação de um departamento, o Departamento de Geração de Renda e Agregação de Valor, que sempre ficou com representação no CONSEA, no Fome Zero na época e depois na CAISAN [A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional], quando a gente já tinha a CAISAN, o Grupo Gestor do PAA, do Biodisel e tudo o que tinha haver com a agricultura familiar, a gerar renda e PNAE [Programa Nacional de Alimentação Escolar] também (entrevista oral).⁷¹

Além do MESA e do MDA, a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), vinculada ao MAPA, a partir de 2003, teve uma significativa ampliação do número de vagas para servidores e recebeu uma orientação estratégica em prol de seu papel na operação da maioria das modalidades do PAA. Ao que tudo indica, a proposta de Graziano no MESA era atuar com proximidade à CONAB, de forma que alguns indicados do ex-ministro passariam a compor o quadro de burocratas da Companhia.

Foram quatro concursos nos últimos doze anos para ampliar a capacidade de trabalho e arejar a CONAB (que havia ficado vinte anos sem concurso público, no período anterior ao governo Lula). Os últimos atos do governo Fernando Henrique levavam a uma extinção da CONAB. Quem salvou a CONAB da extinção, hoje diretor geral da FAO, foi Graziano da Silva, que ‘puxou’ o Decreto que extinguiria a CONAB quando estava ocorrendo a transição de governo, o que dava mostras de que a CONAB iria exercer um papel estratégico nesse governo recente. [...] O primeiro concurso da CONAB se deu em 2004. Percebe-se aqui a importância do PAA para o fortalecimento da CONAB. O último concurso, realizado em 2014, foi realizado objetivando especificamente para compor equipes de atuação na agricultura familiar. É a primeira vez na história que se faz um concurso mirando a agricultura familiar em todo o país. É o PAA que dá vida, que incentiva a área de TI [tecnologia da informação], de movimentos sociais, pesquisa de preço (porque o PAA precisa de preço para os produtos), que compõe a área de estoques públicos, que remete parte do que adquire para compor cestas que vão para famílias em insegurança alimentar. É o PAA que traz força à Companhia sem dúvida alguma (entrevista oral)⁷².

Segundo entrevistados, a CONAB tem algumas funções que entram no loteamento dos cargos públicos de acordo com as coalizões que compõe a situação do governo. Durante a

⁷¹ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

⁷² Entrevista II. [13.10.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (50 min 15 seg.).

maior parte da trajetória de implementação do PAA, principalmente, nos primeiros anos do primeiro mandato presidencial de Lula, a Companhia teve indicações ligadas ao PT. Essas indicações tiveram peso na estruturação da CONAB e no desenho inicial do PAA, já que a Companhia ficou responsável por desenhar as modalidades de operação do Programa. Assim, alguns atores, que tiveram presentes na construção do PFZ e do Vida Digna do Campo, ocuparam cargos na Companhia por indicações do PT. Suas trajetórias prévias em experiências locais de aquisições governamentais de alimentos da agricultura familiar e sua trajetória militante orientada pelo FAF foi importante na sua atuação, embora esses atores não fossem necessariamente filiados ao Partido⁷³.

O que acontece é o seguinte: os ministérios que cuidavam do tema da agricultura familiar ao longo dos anos de governo do PT sempre foram ocupados por pessoas do PT, eles não foram ocupados por pessoas de outros partidos, salvo a CONAB. E dentro da CONAB, a diretoria que cuida do PAA sempre foi uma diretoria indicada pelo PT, então claro que fica muito vinculado mesmo. Acontece que o programa se tornou um programa muito importante dentro da CONAB. Uma parte razoável da CONAB gira em torno do programa. A CONAB tem outras atribuições, de operar PGPM, operar estoques, preços, previsão de safra, várias atribuições, mas uma atribuição importante da CONAB hoje é o PAA. Então, assim, a CONAB já faz tempo que não é liderada pelo PT (entrevista oral)⁷⁴.

Por fim, no que tange ao arranjo político-institucional criado em 2003, é importante citar a significativa retomada do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), que passou a ser um fórum consultivo com participação da sociedade civil e atores estatais vinculado à Casa Civil e com proximidade à presidência da República. Como vimos no capítulo anterior, o CONSEA encontrava-se inoperante desde 1993 quando da mudança do governo Itamar Franco para o governo de Fernando Henrique Cardoso. Na restituição do Conselho uma série de atores participantes no Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar ocuparam cadeiras como representantes da sociedade civil⁷⁵.

Os próximos meses antes da posse foram de muito trabalho para avançar na elaboração de propostas e o próprio Fórum [Fórum Brasileiro de Segurança

⁷³ “Ele [o diretor da diretoria responsável pelo PAA na CONAB à época] trabalhou com ONGs e tem experiência com campo. Ele não chegou no PAA pela CONAB. A CONAB trabalha com as políticas de comercialização e possui mecanismos menos rígidos do que o governo, através da administração direta. É uma empresa pública, da administração indireta. O presidente é indicado pela presidência da República. A CONAB entra no loteamento dos cargos públicos. Não sei hoje, que o presidente é do PTB. E este meu amigo é petista, tem trajetória de militância e foi bancado pela presidência da República, via Secretaria Geral (Gilberto Carvalho). Ele fez estas negociações”. Entrevista I. [27.02.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (57 min 06 seg.).

⁷⁴ Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

⁷⁵ Este Conselho tem caráter consultivo e de assessoramento da Presidência da República, sendo composto por 17 Ministros de Estado e 42 representantes da sociedade civil (indicados principalmente pelo FBSAN). Além de representantes do fórum da segurança alimentar, o CONSEA possibilitou e intensificou a participação de outros atores sociais na construção e no monitoramento das políticas públicas relacionadas com a SAN (GRISA, 2012:203).

Alimentar e Nutricional] tinha trazido a ideia de retomar o Conselho de Segurança Alimentar, que tinha existido na época do Itamar Franco. Tinha ocorrido a primeira Conferência de Segurança Alimentar, e depois ele tinha sido encerrada com a posse do Fernando Henrique. Então essa ideia de retomar o Conselho, que inclusive já era praticado em alguns estados sobre inspiração do Fórum, adotado na proposta do Fome Zero... então, eu e outra pessoa (...) nós fomos encarregados de organizar a proposta do Conselho já na prática, o que significava aprofundar a discussão de como ele funcionaria, significava, naquele momento, identificar uma proposta de um conjunto de organizações que deveriam participar e fazer os contatos nessas organizações. Foi feita uma construção do Conselho, o ‘primeiro Conselho no Lula’, diferente do que ocorreu depois, com o Conselho se consolidando, porque a composição do Conselho sai de uma lista, preparada inicialmente por duas pessoas, mas um pouco alterada por membros do governo. E nesse sentido o que ocorreu foi que na primeira Medida Provisória, de 1 de janeiro de 2003, quando o Lula toma posse, já está lá colocada a criação do CONSEA (entrevista oral).⁷⁶

Na tabela abaixo indicamos os principais órgãos do arranjo político-institucional em que o PAA viria a ser criado e implementado em 2003.

Tabela 2: Principais órgãos do arranjo político-institucional do PAA em 2003 por momentos importantes e ocupação de cargos na burocracia estatal

| Órgão | Momentos importantes | Burocratas envolvidos |
|---------------|--|--|
| MESA | <ul style="list-style-type: none"> • Criado em 2003 e extinto em 2004. • Órgão criado para implementar o Fome Zero. • Posteriormente substituído pelo MDS. | <ul style="list-style-type: none"> • Ministro José Graziano da Silva e equipe participaram da criação do projeto Fome Zero e do programa Vida Digna no Campo. • Graziano é considerado central no processo de criação do PAA. |
| MDA | <ul style="list-style-type: none"> • Criado em 2000. • Ganha centralidade no 1º governo Lula. | <ul style="list-style-type: none"> • Cargos importantes foram assumidos por pessoas que atuaram na criação do Projeto Fome Zero e do Programa Vida Digna no Campo. |
| CONAB | <ul style="list-style-type: none"> • Novos concursos e novas orientações estratégicas a partir de 2003. • Proximidade com o MESA. • Responsável pela construção das modalidades de operação do PAA. | <ul style="list-style-type: none"> • Novos concursos buscam perfil de burocratas com trajetórias prévias em movimentos sociais • Cargos importantes foram assumidos por pessoas que atuaram na criação do Projeto Fome Zero e do Programa Vida Digna no Campo. |
| CONSEA | <ul style="list-style-type: none"> • Inoperante entre 1995 e 2002. • É reativado em 2003 e ganha proximidade com presidência da República por meio de indicações feitas pelo FBSAN. | <ul style="list-style-type: none"> • Participação de representantes oriundos do FBSAN. • Arena onde se propõe oficialmente, em 2003, as diretrizes para a criação do PAA pela primeira vez durante o governo Lula. |

Elaboração do autor.

⁷⁶ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

Segundo os entrevistados nesta pesquisa, na instituição do MESA, Graziano da Silva recebeu ampla autonomia para criar a estrutura organizacional do novo Ministério, bem como para montar a sua equipe; fato que corrobora com a tese da importância da habilidade social e da autoridade prática do ex-ministro neste contexto. Junto a isso, ancorado numa visão participativa da construção dessa estrutura político-institucional, o acadêmico também contribuiu, juntamente com a articulação de uma série de atores dos movimentos sociais vinculados aos enquadramentos do FAF e do FSAN, para a reativação do CONSEA, o qual contou, a partir de então, com a presença de representantes da sociedade civil e acadêmicos, indicados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional, e membros da burocracia estatal, tornando-se, assim, um espaço de intensa defesa do FSAN.

Como vimos, em 2003 uma boa parte da equipe que atuou na produção do plano de governo de Lula para as eleições de 2002 viria a ocupar cargos na burocracia estatal do arranjo político-institucional que implementaria o PAA. Segundo os entrevistados, no entanto, para muitos dessa equipe foi uma surpresa o novo presidente resolver dar centralidade ao Programa Fome Zero já no seu primeiro discurso como presidente, tal como expresso a seguir.

Após conhecido o resultado das eleições presidenciais de 2002, no qual se elege o Presidente Luís Inácio Lula da Silva, o Projeto Fome Zero é incorporado como programa do governo. Já durante o Governo de Transição, foram intensas as atividades com relação ao Fome Zero e ao Programa de Aquisição de Alimentos. Já durante o Governo de Transição se inicia a formação do grupo que irá constituir a rede de política do PAA, do qual alguns permanecem até hoje [2007] no governo [...]. Alguns relatos dão conta da surpresa da dimensão que tomou a questão do combate à fome já na posse do novo Presidente, afirmando que durante a campanha o Fome Zero não tinha assumido a importância dada durante o governo (MULLER, 2007:84).

O entrevistado a seguir, participante dos bastidores deste processo, confirma a “surpresa” gerada pelo pronunciamento do então presidente Lula.

Muitos de nós tínhamos participado, levamos um grande susto quando, no mesmo dia da eleição do Lula, a gente não estava avisada que ia ser dada prioridade ao Fome Zero, e aí no discurso do Lula ele falou aquela famosa frase no governo dele, das três refeições, que precisa, e que seria uma prioridade do governo. Então aí se configura e já no dia seguinte começam telefonemas porque havia sido decidido isso como a primeira grande prioridade do governo quando ele assumisse (entrevista oral)⁷⁷.

Tendo em vista a importância atribuída à superação da fome, consideremos os trechos abaixo, nos quais alguns entrevistados apontam processos da ocupação de cargos em

⁷⁷ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

órgãos centrais do arranjo político-institucional do PAA. Concluímos que a ocupação de cargos na burocracia estatal dos atores que participaram previamente na construção do PFZ e do Vida Digna no Campo ocorreu, principalmente, no âmbito do MESA, da MDA e da CONAB. Outros atores, ligados ao FBSAN, vieram a ocupar cadeiras no CONSEA. Trata-se de grupo diverso de pessoas que se beneficiava de contato direto e acionamento de informações nos movimentos sociais, organizações da sociedade civil e meio acadêmico para defender o FAF e o FSN.

A DESER, por conta das pessoas que [a] coordenavam [...], tinha relação com política, com o Lula, com o PT e participamos da elaboração do Plano de governo do Lula de 2002. Depois, muitos foram chamados para participar na burocracia do governo (entrevista oral)⁷⁸.

Quando chega o Lula, ele convida o Rosseto para ser Ministro do Desenvolvimento Agrário em 2003 e convida o Bianchini para ser Secretário da Agricultura Familiar. Eu trabalhava com o Bianchini, que de certa maneira é o pai, meu, do [Nome], quem fundou essa ONG chamada DESER (entrevista oral, com grifo nosso)⁷⁹.

O Guedes, professor de economia da Unicamp, foi nomeado presidente da CONAB. Era muito próximo do Graziano. O [Nome] havia participado da formulação do Fome Zero e foi nomeado diretor da DIPAI, na CONAB. O [Nome] vinha da CEASA [Central de Abastecimento de Alimentos] do Rio Grande do Sul e o trabalho de fortalecer a comercialização de produtos da agricultura familiar (entrevista oral, com grifo nosso)⁸⁰.

Eu acho que a base fundamental [...] eu tive a oportunidade e a felicidade de viver aquele momento de formulação do Programa, desde o primeiro grupo de trabalho e como a CONAB teve uma participação principalmente, no início, muito determinante no sentido de implementar o Programa e fazer os recortes e o desenho institucional, eu acabei tendo uma participação junto à equipe (entrevista oral)⁸¹.

Então, o Instituto Cidadania retomava esse tema da segurança alimentar e nutricional, construindo a proposta que depois foi batizada de Fome Zero. Não todo o Fórum Brasileiro [de Segurança Alimentar], mas alguns participantes do Fórum foram convidados a integrar essa equipe que elaborou o Fome Zero, e eu me envolvi nessa parte. [...] Os próximos meses antes da posse foram de muito trabalho para avançar na elaboração de propostas e o próprio Fórum tinha trazido a ideia de retomar o Conselho de Segurança Alimentar (entrevista oral)⁸².

Os cargos comissionados são cargos de confiança, podendo ser ocupados também por não concursados. Esses cargos são chamados de Direção e Assessoramento Superior (DAS).

⁷⁸ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

⁷⁹ Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

⁸⁰ Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

⁸¹ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

⁸² Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

O cargo de DAS é dividido em seis níveis (DAS 1 a DAS 6). Os níveis cinco e seis são considerados os níveis superiores dos cargos DAS. Segundo Lopez (2015), tais cargos são centrais nos arranjos de poderes intraministeriais (embora as disputas não se limitem ao DAS 5 e 6) e submetem-se à regra de que o Presidente da República (ou Chefe da Casa Civil) deve autorizar a nomeação. Uma outra regra sobre a nomeação de DAS é a de que 75% das nomeações dos cargos de DAS 1, 2 e 3 deve ser de servidores públicos, bem como 50% dos DAS 4.

Alguns entrevistados que atuaram nesta época nos contaram que havia cobrança da rede de movimentos sociais para que o governo de centro-esquerda, dirigido pelo PT, fizesse caminhar suas pautas. No entanto, os novos ocupantes de cargos alegam que deveriam atuar como parte do governo, ou seja, com possibilidades legais de mandatos e impedimentos claros sobre a sua ação. Sustentamos, assim, aqui que a agência deste grupo de pessoas é fortemente influenciada por valores, ou vínculos à causa, advindos, principalmente, dos *frames* do FAF e do FSAN adquiridos ao longo de suas trajetórias prévias em movimentos sociais, no meio acadêmico ou em organizações da sociedade civil. No relato a seguir, um interlocutor aponta os fortes vínculos de alguns sujeitos desta equipe com os movimentos sociais do campo e com a agricultura familiar em suas trajetórias:

A [Nome] [...] é agricultora familiar. Ela é filha de agricultor. Assim como [Nome], que foi secretário da agricultura familiar. A [Nome] deu suporte muito tempo. Eu mesmo. [Nome], que foi muito importante no PAA, também veio dos movimentos sociais da agricultura familiar. O próprio [Nome] que era secretário, assessorava os movimentos, ajudou a criar a FETRAF [Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar]. O próprio [Nome] que também sempre assessorou os movimentos. Quem mais que era de movimento social? Tem o mundo acadêmico, né? A [Nome] teve um papel importante. Uma militante sempre mais vinculada à academia, né? A turma do Graziano da Unicamp, vários da Unicamp tiveram esse viés de movimento social com base na academia. Vou esquecer de um monte de gente com certeza que passou por aí. O próprio [Nome] [...] também vem da militância (entrevista oral, com grifo nosso).⁸³

No entanto, o perfil destes atores não necessariamente estava conectado a participação ou filiação a movimentos sociais, de modo que também atingia uma diversidade de pessoas com trajetórias acadêmicas e técnicas orientadas pelos enquadramentos do FAF e FSAN.

Eu acho que o que acontece é que as pessoas que vinham trabalhando eram pessoas que tinham uma vinculação com movimentos pelo trabalho como técnicos, então, por exemplo, o [Nome] não era indicado de nenhum movimento, nem no MDA nem aqui, nem o [Nome], nem nenhum dos Secretários. Então eram técnicos, com experiência acadêmica, que trabalhavam com agricultores familiares e com movimentos sociais. Agora, não eram pessoas que vinham indicadas necessariamente dos movimentos. Era da trajetória da carreira [acadêmica] mesmo

⁸³ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

(entrevista oral, com grifos nossos).⁸⁴

Dito isso, encontramos três tipos de perfis de atores atuando diretamente no processo de criação e implementação inicial do PAA na estrutura burocrática do MDA, da CONAB e do MESA no primeiro ano do governo Lula.

1. Perfil 1: Burocratas de alto escalão, portadores de cargos comissionados, monitorando e coordenando equipes técnico-burocráticas de pessoas concursadas, sendo que alguns desses atuaram na equipe de construção do Projeto Fome Zero e Vida Digna do Campo;
2. Perfil 2: Burocratas exercendo consultorias técnicas contratadas por acordos de cooperação internacional e outros meios, em geral com trajetórias anteriores em organizações da sociedade civil ou movimentos sociais e orientadas pelos enquadramentos do FAF ou FSAN, que sustentam as agendas dessas organizações e movimentos;
3. Perfil 3: Servidores públicos concursados antes e depois da eleição de Lula, que, ao ocupar cargos na burocracia estatal, passaram a atuar através de afinidades com a nova estrutura institucional construída e assumiram posições relevantes na estrutura burocrática que era montada.

Os perfis 2 e 3, em geral, foram mobilizados pela capacidade de articulação, através da montagem de equipes, das pessoas do perfil 1. As seleções para algumas consultorias envolviam o conhecimento ou vínculo às pautas e intenções dos enquadramentos do FAF e do FSAN. O relato a seguir de um ex-consultor que atuou no MDA e no MDS na implementação do PAA demonstra essa afirmação:

No MDA eu era um consultor. Não havia equipe de servidores efetiva, contratavam-se consultores por meio do PNUD. Esta história é bem comum em Brasília, ainda acontece muito na esplanada. O MDA selecionava pessoas que tivessem vivência de campo e formação técnica. Um amigo disse para eu mandar o currículo. Eles viram meu currículo e selecionaram. Fiquei esses anos trabalhando na SAF, Secretaria de Agricultura Familiar (...). Acompanhava projetos, fazia trabalho burocrático e acompanhamento de projetos no campo. Fazia viagens para avaliação para liberar recursos ou dar parecer de finalização de projetos. Trabalhei no Nordeste, Paraná e algumas vezes no Rio Grande do Sul (entrevista oral).⁸⁵

Além disso, esta seleção de pessoas dos perfis 2 e 3 advém da capacidade das pessoas do perfil 1 de produzirem agências no sentido de articular criativamente suas equipes, já que, como dito, não havia panorama prévio de ação burocráticas orientadas pelos FAF e FSAN

⁸⁴ Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

⁸⁵ Entrevista I. [27.02.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (57 min 06 seg.).

para basear a agência no novo contexto político-institucional do governo Lula. Fazia-se necessário criar um modelo de atuação burocrático afim aos *frames* presentes nas prioridades do governo que advinham do Fome Zero e do Vida Digna no Campo.

Segundo os entrevistados, muitas dessas pessoas do perfil 1, que são aqueles que mais nos interessam nesta tese, tinham experiências prévias em administrações estaduais ou municipais, ou seja, “já tinham encarado este desafio da burocracia” (entrevista oral)⁸⁶. Mas a grande maioria das pessoas do perfil 1 não estavam atuando na burocracia federal nos governos do ex-presidente FHC na década de 1990, pois, como atores afins ao FAF e ao FSAN, atuavam dentro ou em parceria com movimentos sociais e organizações da sociedade civil, inclusive, em oposição ao governo FHC. Esta oposição, no entanto, não implica em filiação ao Partido dos Trabalhadores. Sobre isso, os entrevistados afirmaram que a maioria das pessoas desse grupo de atores, embora apresentasse afinidades políticas com a proposta do Partido à época e tivesse participado ativamente do Instituto Cidadania, ONG associada ao Partido. A partir dos discursos dos entrevistados, concluímos que suas filiações eram relacionadas as ideias-chave dos enquadramentos do FAF e FSAN, que produziam engajamento e orientação para a ação, e que advinham da suas interações prévias de trajetória anterior nos vários processos discutidos no Capítulo 2.

Entre as formações profissionais das pessoas do Perfil 1 encontramos agrônomos, economistas, administradores, cientistas sociais, pesquisadores e técnicos ligados aos temas do assessoria rural, alguns apresentando afinidades de perspectivas sobre modelos de desenvolvimento agrário com os movimentos sociais do campo, em especial, o MST e a CONTAG. O percurso profissional de alguns de nossos entrevistados atravessa, posteriormente, a contribuição na criação legislativa do Programa de Aquisição de Alimentos, tema da próxima seção.

3.3. ATIVISMO INSTITUCIONAL DE BUROCARTAS INSERIDOS NO ARRANJO POLÍTICO-INSTITUCIONAL DO PRIMEIRO GOVERNO LULA PARA A CRIAÇÃO DO PAA

Defendemos que o grupo de pessoas que assumiu cargos de confiança no arranjo político-institucional criado para viabilizar o Projeto Fome Zero e o programa Vida Digna do

⁸⁶Entrevista IV. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (56 min 49 seg.).

Campo trouxe para a burocracia um “novo modelo de atuação burocrática”. Essas pessoas compuseram um grupo que o entrevistado a seguir chamou de “a equipe de governo do Lula com seu time”.

Não era a galera que estava aqui [antes]. A galera que estava aqui resistente, no modelo anterior, modelo antigo. A gente teve que ir rompendo com isso. Quem trouxe isso foi a equipe de governo do Lula com seu time, suas forças políticas que vieram para dentro do Estado (entrevista oral).⁸⁷

Procuramos analisar esse processo de “práticas de construção institucional” de burocratas na criação e implementação de políticas públicas a partir da conceito de ativismo institucional. Como vimos no Capítulo 1, o conceito foi cunhado para analisar como certos burocratas operam práticas e percebem seu papel e responsabilidades para influenciar a formulação e implementação de políticas públicas. Em várias versões deste conceito, ele esteve muito atrelado a discutir a relação de burocratas com redes e agendas de movimentos sociais (ABERS; TATAGIBA, 2015), discussão que, de fato, faz muito sentido para o caso do PAA aqui analisado. Outros desdobramentos do conceito surgiram ao identificar uma atuação burocrática vinculada a compromissos com causas específicas, independentemente de vínculos com pautas prévias oriundas de movimentos sociais (BRANDÃO; VILAÇA, 2017). Esse também é o caso de burocratas do perfil 3 discutido na seção anterior ao longo da implementação do PAA, aqueles que são servidores públicos concursados antes e depois dos governos federais do PT, que, ao ocupar cargos na burocracia estatal, passaram a atuar através de afinidades com a nova estrutura institucional construída e assumiram posições relevantes na estrutura burocrática que se instaurava (ABERS; TATAGIBA, 2015). Dito isso, nosso questionamento é: o que fazem - e como fazem - as pessoas quando assumem cargos em burocracias estatais com o propósito de avançar pautas de movimentos sociais?

Como vimos, o FAF e o FSN foram os enquadramentos mobilizados por ideias e pessoas advindas de movimentos sociais, documentos e conferências nas décadas de 1970 a 1990 que no projeto Fome Zero passaram a ser tomadas (devido ao seu acoplamento) como referencial de política pública do PAA. A “cola” dos *frames* parece ter sido a proposta de compras públicas da agricultura familiar com objetivo de combater a fome no país, por meio de metodologia alternativa à Lei de licitações. Este se tornou o referencial de política pública do PAA. Contudo, como discutimos no Capítulo 1, ideias precisam de agências para serem mobilizadas em instituições. Dessa forma, quais agências levaram à criação do PAA? Quais

⁸⁷ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

ideias e agências contribuíram em sua implementação?

A lei de criação do PAA é descrita pelos interlocutores da pesquisa envolvidos no evento como uma “brecha”, uma “fresta”, um “contrabando”, “uma porta de entrada” para o referencial de política pública do PAA. A equipe que atuava previamente na produção do Fome Zero e Vida Digna do Campo influenciou na transformação político-institucional atuando na burocracia “como governo”. A criação do MESA, a reinstituição do CONSEA e novo pessoal no MDA e na CONAB foram os primeiros passos. Os passos seguintes advieram da criação de marcos legais para estruturação de políticas públicas.

Como dito anteriormente, “a área social não tinha dentro do Estado um organograma específico de como enfrentar a questão” (entrevista oral).⁸⁸ Na ausência deste cronograma específico fez-se necessário o uso da criatividade burocrática (BERK; GALVAN; HATTAM, 2013). Não bastou “a equipe de Lula” começar a habitar as instituições governamentais para serem criadas as condições de existência do PAA. Tais pessoas, localizadas e identificadas “como governo”, produziram agências diversas, com especial destaque as descritas na tabela a seguir:

Tabela 3: Agência de burocratas na criação do PAA

| Esforços de articulação | Esforços de experimentação |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Construir equipes alinhadas com suas pautas e intenções, através da reunião de equipes interministeriais alinhadas com as pautas e intenções do referencial de política pública do PAA; ● Articulação com diferentes atores no contexto institucional entrelaçado, em especial, no Legislativo, com vistas a produção de estudos de possibilidades legais para a criação do PAA. | <ul style="list-style-type: none"> ● Atuar de modo inovador, já que não havia panorama prévio de hábitos de ação para basear a agência orientada pelo FAF e FSAN acoplados; ● Utilização das matérias-primas disponíveis nos contextos institucionais entrelaçados, nos quais ocorre a agência situada, principalmente, a criação de regras . |

Elaboração do autor.

Vejamos como tais esforços de articulação e experimentação descritos na tabela acima foram produzidos.

⁸⁸ Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

A lei n.10.696 de 2003 “dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências”. Basicamente, o objetivo da lei é organizar o Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária (PROCERA), não fosse o artigo 19. Neste artigo se deu, “*entre as outras providências*”, a criação do Programa de Aquisição de Alimentos. Tal artigo originou um marco legal para o PAA, considerado frágil, dado o fato da política se originar de um “enxerto” em uma lei de outro tema, tal como afirmam os entrevistados: “A fragilidade legal da agricultura familiar era impressionante” (entrevista oral)⁸⁹. Outro entrevistado afirmou:

Porque isso foi uma coisa que eu até não sabia, que eu aprendi com a prática, que era uma coisa que se fazia muito. Você queria passar determinada proposta que no fundo mereceria ser uma lei, mas para agilizar no Congresso Nacional você enxertava ela em outra lei e ela passava ali dentro (entrevista oral).⁹⁰

Por outro lado, este pequeno artigo 19 da lei 10.696 de 2003 é o ápice de um processo de inserção na estrutura institucional do Estado brasileiro do referencial de política pública do PAA. Vejamos a transcrição do artigo.

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos (Regulamento).

Segundo os entrevistados, uma das primeiras ações de José Graziano da Silva como ministro do MESA foi solicitar o estudo de estratégias para reversão do recurso do Programa Comunidade Solidária, coordenado por Ruth Cardoso nos governos FHC, para um projeto de compras da agricultura familiar que estava em construção. Este projeto era a semente do PAA. Diante do desafio de criar o PAA era necessário reestruturar o Comunidade Solidária, orientando seus recursos, o que é relatado no trecho a seguir.

No comecinho do governo já recebeu a encomenda de pensar em um programa de compras. O Graziano, eu me lembro bem deste momento, foi bem marcante para mim, que foi quando o Graziano liga para o Bianchini e fala: nós vamos converter o recurso que era da Comunidade Solidária, que era do FHC, que a esposa dele coordenava a área social, a Ruth Cardoso, e tinha um orçamento lá e tal e vamos converter isso em compras na agricultura familiar. A gente passou 6 meses, de janeiro a julho, discutindo como fazer isso, porque a 8666 não permite selecionar, “como vamos fazer isso por meio de licitação?”. Então era esse marco legal que impedia. Então ali neste primeiro momento a gente recebeu esta encomenda. Então é esta a trajetória (entrevista oral).⁹¹

⁸⁹ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

⁹⁰ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

⁹¹ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

Simultaneamente, na primeira reunião após a reativação do CONSEA, em 2003, o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004”, foi apresentado pelo conselheiro Plínio de Arruda Sampaio. O documento objetivamente previa recursos no Plano Safra daquele biênio para compras públicas da agricultura familiar que destinassem os produtos comprados ao combate à fome. Muitos entrevistados desta pesquisa remontaram a origem do PAA a este documento.

Na primeira reunião, talvez já tenham te contado isso, mas na primeira reunião do CONSEA, que foi aberta pelo Lula e com presença de Ministros, os diversos de todos os Ministérios que faziam parte do CONSEA, um Conselheiro, Plínio de Arruda Sampaio, pediu a palavra e colocou a seguinte questão: “nós temos um desafio, porque se o Fome Zero vai possibilitar o acesso aos alimentos por parte de um contingente maior, visto que muitas pessoas se alimentam precariamente, é preciso que a gente também identifique quem vai produzir esses alimentos. Não deveriam ser os mesmos produtores que hoje já estão consolidados. Deve-se construir uma proposta voltada para a agricultura familiar, inclusive agricultores mais familiares, que eles próprios também estão vulneráveis à fome, deve-se abrir este mercado para eles”. Então ele propôs um plano de safra para a agricultura familiar, até hoje se chama assim, no qual nós temos o nascedouro do PAA, porque junto com o fortalecimento do PRONAF cria-se então a ideia de um programa de compras institucionais, justamente pensando, de saída, em abastecer instituições, organizações sociais que atendiam populações carentes, esse tipo de coisa, com produção da agricultura familiar (entrevista oral).⁹²

Após a primeira reunião de reabertura do CONSEA, foi criado um Grupo de Trabalho (GT) interministerial formado por MDA, MESA, CONAB, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e CONSEA. A iniciativa e produção deste GT demonstra uma ação de como o ativismo institucional foi desempenhado naquele contexto: a reunião de equipes interministeriais alinhadas com as ideias do referencial de política pública do PAA e a preocupação com a celeridade de construção de uma oportunidade a partir das propostas do Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004. Dessa forma, a criação do GT é uma forma de utilização da matéria-prima disponível no contexto institucional para produção de agência situada na composição de um Grupo de Trabalho⁹³. Este processo não pode ser descrito como a simples constituição de mais um GT interministerial, pois esperava-se uma agência ancorada em referenciais interpretativos inovadores no interior dos órgãos que os burocratas participantes do GT estavam inseridos. Atuar através do GT demanda o que Emirbayer & Mische (1998) chamaram de ação reprodutiva: a própria criação do GT interministerial, ou seja, a utilização dos materiais institucionais disponíveis. Além disso, essa

⁹² Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

⁹³ Ver, no Capítulo 1, a Figura 01, que indica a relação entre enquadramentos interpretativos e agência situada e a Figura 02, que demonstra a relação entre os contextos entrelaçados institucionais como matéria prima para agências situadas.

atuação ocorreu através de agências projetivas, no sentido de produção de esforços para transformação da ordem vigente através do estudo e da utilização do processo legislativo para criação do novo marco institucional.

Segundo nossos interlocutores, ocorreu uma leitura política do governo de que havia uma “janela de oportunidade” a ser aproveitada, possibilitada pela junção de uma série de fatores, tais como: um governo com plano de governo alinhado com os enquadramentos do FAF e FSN, pessoas ocupantes de cargos de alto escalão na burocracia estatal do arranjo político-institucional recém criado, uma mobilização e aproximação de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais através de uma interface sócio-estatal, tal como o CONSEA, à época reativado, e a possibilidade de inclusão deste referencial no orçamento federal através do Plano Safra. Dito isso, tal “janela de oportunidade” demandava, no sentido dado Emirbayer & Mische (1998), uma agência que, além de reprodutiva e projetiva, fosse estratégica. Os atores do GT precisavam ser estratégicos para fazer avançar o PAA no governo federal. A agência derivada desta percepção pode ser identificada no relato abaixo de um interlocutor de Grisa (2012) que participou deste processo, que indica a ideia de “correr”, de “articulação” e de construção de “legitimidade” nas práticas ensejadas pelo GT.

E aí nós tivemos que correr porque o Plano Safra tem um calendário, então em um mês este Grupo de Trabalho que foi constituído – IPEA, CONAB, MDA e MESA – nós fizemos uma proposta – as Diretrizes ao Plano Safra – que já entrou na segunda reunião do CONSEA em fevereiro. Ao entrar no CONSEA, foi um pouco surpresa, não estava esperando que viesse uma coisa articulada, com a legitimidade, que já vinha apoiada pelas áreas técnicas destes três Ministérios. Aí eles pediram mais um mês. Na reunião seguinte em março, ele foi aprovado como diretrizes ao Presidente da República (GRISA, 2012:218).

Segundo os entrevistados de nossa pesquisa, o GT de criação do PAA reuniu aqueles representantes de organizações da sociedade civil e atores burocráticos provenientes da rede de pessoas que mobilizaram-se ao redor da construção do projeto Fome Zero em 2001 e do plano de governo de Lula em 2002. Posteriormente à aprovação da proposta Diretrizes ao Plano Safra aprovada no CONSEA como diretriz ao Presidente da República, este mesmo GT foi convocado pelo MESA, com a coordenação de José Graziano da Silva, para viabilizar a nova política. Esse processo envolveu, também, uma busca por articulação com atores externos ao estado, tais como os citados abaixo: movimentos sociais e CONTAG.

O nascimento do PAA, do qual eu não participei diretamente, se dá através da constituição de um grupo de trabalho que tem, de um lado, representantes do Ministério da Agricultura, da CONAB, do MESA, e outros Ministérios, e também

de movimentos sociais; a CONTAG participava, para a construção dessa proposta (entrevista oral).⁹⁴

Como dito, a centralidade no que diz respeito a iniciativa e mobilização deste GT por parte de Graziano da Silva foi mencionada por muitos interlocutores desta pesquisa. Segundo Fligstein (2007:62) a habilidade social depende do “desempenho habilidoso dos atores em organizações dominantes, principalmente, em situações de crise ou de formação, onde sistemas completamente novos de significados são agenciados”. Graziano da Silva, portanto, atuou como um empreendedor social utilizando desta habilidade num contexto de formação, como podemos ver no relato de uma interlocutora de Grisa (2012:219).

Então, apesar das Diretrizes [propostas no CONSEA] serem consideradas o documento inaugural, houve uma autonomia grande do Ministro [José Graziano da Silva] no sentido de propor o PAA, completamente dentro das Diretrizes, mas com uma abrangência e uma autonomia maior em relação à política agrícola, até porque os recursos na época eram integralmente recursos manejados pelo MESA.

O MESA, de fato, desempenhou um papel central na atuação do GT de criação do PAA. Segundo Muller (2007), a equipe ligada à Secretaria Executiva do Ministério Extraordinário formulou o primeiro texto de redação do PAA, com a intenção estratégica de espera pela possibilidade de sua instituição no Legislativo brasileiro.

A equipe mais diretamente ligada à Secretaria Executiva do MESA formulou um texto de redação simples, e ficou aguardando até que uma Lei de assunto semelhante fosse enviada à Câmara de Deputados, para inserir os pontos sobre o PAA. Foram cerca de três meses entre a redação do texto e sua inserção em uma Lei (MÜLLER, 2007: 89).

Segundo os nossos interlocutores, o GT durou de janeiro a julho de 2003, considerando-se o tempo de sua mobilização e atuação orientado a institucionalizar o referencial de política pública do PAA. Esta atuação é entendida aqui por meio do conceito de agência situada, discutido no Capítulo 1. As habilidades discursivas e narrativas dos atores são um dos elementos mobilizados nestas agências, junto com a mobilização de recursos e de relações, que os agentes podem elaborar através das “recombinações deliberativas” de hábitos que ensejam no âmbito das instituições em que estão situados. Tais habilidades discursivas foram utilizadas nas práticas de articulação que os burocratas do GT precisaram criar. Vejamos como os burocratas interpretaram e narraram esse processo.

Para começar, entre os vários relatos para descrever a natureza das agências produzidas pelo GT de criação do PAA naquele momento-chave encontramos os seguintes

⁹⁴ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

verbos ditos pelos nossos entrevistados: “cavar” e suas variáveis como “articular”, “conversar”, “propor”, “bater de porta em porta” e “convencer”. O verbo “cavar” e suas variáveis referem-se ao amplo trabalho de estruturação de alternativas legais e viáveis para caracterização legal de um programa de compras públicas da agricultura familiar e doação para entidades da rede assistência social brasileiras. A ideia de “cavar” suscita esforço e intensidade. Logo, sugere também que há entraves institucionais para a possibilidade de uma lei que viabilizasse o Programa.

Para o Programa de Aquisição de Alimentos vir a existir, seria necessário criar um mecanismo legal de compras públicas que não precisasse atravessar os processos rígidos previstos na Lei de Licitações, que se tornou o maior entrave jurídico à criação da política. O principal debate sobre tal entrave atravessava, portanto, os limites do escopo de ação do Executivo. Seria necessário recorrer ao Legislativo para a criação de uma lei. No entanto, a leitura política do momento era a de que o Congresso Nacional não aprovaria uma lei que criasse uma exceção à Lei de Licitações para compras públicas de uma categoria social como a agricultura familiar, dado que havia – e ainda há - uma bancada ruralista bastante influente no Congresso, e que visualizaria nesta exceção à Lei de Licitações um conflito de interesses para os grandes produtores agropecuários brasileiros. Outro entrave citado por nossos entrevistados são os vários discursos de oposição e presentes nos meios midiáticos em 2003 que sugeriam uma possível inabilidade do governo de Lula para a execução eficaz de políticas públicas. Havia, ainda, uma leitura de que a oposição parlamentar do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB), partido do então ex-presidente FHC, iria criar grandes barreiras para uma Lei própria do PAA no âmbito do Legislativo. Acreditava-se, por fim, que as empresas que dominavam as licitações até aquele momento para venda de alimentos que eram doados para entidades de assistência social e, principalmente, para merendas escolares, iriam fazer intensa pressão contrária a essa exceção na lei de Licitações⁹⁵. “Cavar” uma brecha para uma lei de criação do PAA envolvia, portanto, não apenas o estudo de alternativas à Lei de Licitações, mas a imposição de um referencial de política pública que era inovador na estrutura estatal brasileira e que sofria os revezes do discurso oposicionista, seja politicamente, seja no meio empresarial.

Diante do entrave, os burocratas do GT muniram-se de suas habilidades discursivas para negociar e se articular às redes de parlamentares da bancada do Partido dos Trabalhadores no Legislativo para estudar e refletir alternativas para a criação de uma lei que

⁹⁵ Muller (2007) aponta que o *lobby* das merendas possuía forte influência junto aos deputados.

instituiu o PAA. Nas palavras de Muller (2007:89) iniciou-se “uma intensa negociação entre os deputados da base, a Secretaria Executiva do MESA, a Casa Civil e os Ministérios”. No entanto, além do impedimento legislativo de tramitação de uma lei que previsse exceções à Lei de Licitações, havia a variável “tempo” como um desafio à criação do PAA, pois existia uma ordem central do núcleo político do governo de que tais ações fossem rápidas, já que o presidente havia sido eleito com a imagem de um prato de mesa e com o lema “quem tem fome, tem pressa”.

Um fato que chama a atenção nesse processo é a baixa participação ativa de representantes de movimentos sociais no processo de negociação, estudo e pressão parlamentar, embora alguns representantes do MST e da CONTAG tenham sido chamados para conversar nas práticas de articulação do GT. Segundo Muller (2007) os movimentos sociais, de um modo mais geral e ativo, à época não visualizaram no PAA uma política interessante, comparada às pautas por crédito que os envolviam nas demandas, por exemplo, em relação ao PRONAF. Por isso, a autora afirma que esses atores sociais não tiveram papel de destaque na criação do Programa, tendo se mobilizado mais na sustentação do PAA e na reivindicação em prol da ampliação do Programa e por mais recursos apenas após 2005. Este fato não exclui que os burocratas que realizaram ativismo institucional em prol da criação do PAA não estivessem ancorados nos referenciais do FAF e do FSAN, que, como vimos, por sua vez, tinham sido produzidos por interações diversas, inclusive, nas lutas dos movimentos sociais e do sindicalismo agrário. Talvez, por isso, muitos atores, principalmente, os participantes do CONSEA, afirmem em suas entrevistas que o PAA é resultado de lutas de movimentos sociais, embora tenhamos identificado que a importância de outros atores, como acadêmicos e gestores com experiências prévias em projetos locais de compras públicas e que vieram a ocupar cargos na burocracia exercendo ativismo institucional em prol da criação do PAA tenha sido muito mais ativa.

Os relatos daqueles que atuaram no “GT de criação do PAA” caminham no sentido de afirmar que, nos primeiros seis meses de 2003, intensificou-se bastante o volume de tarefas, indicando que, além da “corrida contra o tempo”, havia uma intensidade do trabalho na atuação burocrática do GT. Os entrevistados afirmaram inúmeras vezes que muito tempo de trabalho foi despendido, horas além do horário convencional de trabalho. A “pressa”, portanto, foi uma expressão da agência desses burocratas que compuseram o “GT de criação do PAA”: “pressa” no estudo das alternativas legais de tramitação de uma lei do PAA e “pressa” no diálogo com legisladores que potencialmente poderiam protocolar a lei do PAA no Legislativo.

Além da “pressa” na agência dos burocratas no GT de criação do PAA, outra característica dessa agência é o “estudo de estratégias” de viabilização do projeto, noção que nos liga com a dimensão da experimentação como resultado das agências situadas que discutimos no Capítulo 1. O “estudo” envolvia não só estudar possibilidades para os trâmites legais de uma lei do PAA, mas também envolvia o estudo do comportamento da oposição no Legislativo, o estudo sobre a viabilidade dos recursos a serem empregados com a implementação do PAA, o estudo do comportamento de outros atores contrários ao possível projeto e suas ideias.

Além disso, “pressa” e “estudo” nas agências dos burocratas participantes do GT de criação do PAA indicam uma ação enquadrada fora dos padrões normativos do funcionalismo público, que mais se aproxima ao tipo ideal de empreendedor privado de grandes empresas que trabalha além das horas convencionais com vistas a um fim instrumental. Interessante notar que a prática de “trabalhar intensamente” parece ser um discurso mais amplo no ativismo institucional de burocratas na criação de políticas públicas ou quando participando de implementação de políticas públicas inovadoras em parceria ou dentro de governos. Por exemplo, em Porto Alegre na década de 1990, na implementação e operação do Orçamento Participativo esse ritmo intenso foi relatado muitas vezes pelos entrevistados de Abers (1997).

Neste ambiente de ativismo institucional, o “GT de criação do PAA” começou a analisar cenários para aprovação de uma lei própria do PAA. No entanto, a solução encontrada foi a de “cavar” uma “brecha” para o PAA em outra Lei, mais uma dimensão estratégica da experimentação ensejada pelas agências do GT. No trecho a seguir, o entrevistado aponta que, mais do que “cavar” o conteúdo das agências do GT, era necessário reorganizar a matéria-prima do contexto institucional entrelaçado em que os burocratas estavam inseridos.

Naquele momento a gente achava que tirar isso, tirar das empresas que dominam as licitações e criar uma brecha para comprar da agricultura familiar direcionando a compra era o melhor a se fazer (...) A gente estava vindo do neoliberalismo, como quebrar o neoliberalismo e um paradigma de neutralidade da compra pública? Era uma agressão muito grande para quem estava aqui. Não dá, não dá, não dá. Esbarra onde? Esbarra na lei. Então vamos ter que mudar a lei. Como a gente mudou a lei? A gente começou a construir um novo marco legal. O que era o princípio básico: este negócio de ‘sempre foi assim’ é o primeiro argumento que você não pode usar. ‘Ah, porque que é assim?’ ‘Por que sempre foi assim?’ ‘Porque não posso comprar do agricultor familiar?’ ‘Porque as normas...’ ‘Qual norma?’ ‘Qual artigo que eu vou modificar? Vamos propor. Então esta ousadia de enfrentar todos os obstáculos, de todas as naturezas, vamos estruturar. Aí se chegou a conclusão... no máximo tirar decreto, não tem como, tem que ir para a lei. Aí como que foi na lei. Bom, uma madrugada destas noitadas no Congresso Nacional a renegociação de dívidas que tinha um monte de providências de uma medida provisória encaixou uma emenda, um artigo, que é o artigo 19 da lei da PPA, que se você for ver o que tem antes do 19

e depois não tem nada haver com o PAA, vocês já viram isso? Então ali entrou o PAA (entrevista oral).⁹⁶

A fala do entrevistado acima mostra o questionamento dos marcos legais prévios e a “ousadia de enfrentar todos os obstáculos” foram centrais. A ideia de que “se esbarra na lei, vamos mudar a lei” foi, de fato, central na atuação do GT de criação do PAA. Trata-se de uma fala sobre não aceitar as normas, não aceitar que a ação é estruturada ou limitada pelas instituições, uma fala muito próxima do discurso ativista de movimentos sociais.

Ao nosso ver, a estratégia utilizada pelos burocratas do GT envolve uma agência estratégica de bricolagem (ABERS; KECK, 2017), através do uso de uma “brecha” de uma lei para a criação de outra. A bricolagem é uma ideia usada aqui para mostrar a sobreposição temática da lei de criação do PAA, que inclui em um artigo o PAA como um “enxerto”. Este pequeno enxerto cria, de fato, uma brecha legal para a institucionalização de ideais inovadoras - o que demonstra a natureza criativa da experimentação produzida pelo GT. Esta mudança, no entanto, como vimos, só se fez possível por envolver intensos esforços de articulação, que o entrevistado abaixo chamou de uma verdadeira “peregrinação”. A ideia de peregrinação envolve um esforço de articulação e demonstra a natureza coletiva da agência situada e criativa, tal como vimos no Capítulo 1.

Autonomia para lançar uma ideia eu tenho toda. Agora, para aprovar tem toda uma peregrinação. Eu, por exemplo, dentro desta linha aí do privilégio [refere-se ao privilégio de ter participado da criação de várias políticas e projetos no primeiro governo Lula] eu participei da criação de vários programas que eu acho que são muito legais e inovadores e não consigo dizer que nenhum foi criação minha. Eu tive um papel importante, mas todos envolveram esforço coletivo (entrevista oral).⁹⁷

Desta forma, a constatação de que era necessário “cavar” uma brecha numa lei para criar a política em questão levou os atores vinculados ao GT de criação do PAA a outras estratégias de agência para alcançar seu fim. Tais estratégias resumem-se nos verbos “articular”, “conversar”, “propor”, “bater de porta em porta” e “convencer” atores no âmbito do Congresso Nacional através dos contatos com a rede parlamentar do governo à época. Sendo assim, a ação coletiva do GT envolveu a realização de um trabalho chamado no âmbito das organizações da sociedade civil brasileiras de “incidência” ou “pressão” sobre os legisladores, uma atividade de visitas e diálogos a legisladores e suas equipes com fins de convencimento de que este se torne propulsor de um projeto de interesse daqueles que o procuram. Geralmente, este trabalho é realizado por movimentos sociais e organizações da

⁹⁶ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

⁹⁷ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

sociedade civil. Curiosamente, os agentes burocráticos do “GT de criação do PAA” realizaram tais ações, como se fossem ativistas externos ao Estado, mas atuando “como governo”.

Segundo os interlocutores da pesquisa, naquele momento houve um intenso diálogo com a assessoria parlamentar do Partido dos Trabalhadores na Câmara e no Senado. Nessas conversas e articulações concordou-se que a política de “renegociação de dívida dos assentados” se apresentava como um espaço ideal viabilização do referencial de política pública do PAA. A renegociação era um tema politicamente palatável para a oposição no Parlamento e um artigo “enxertado” nesta lei apresentava-se como uma “brecha” estratégica, diminuindo a dimensão contenciosa do tema no contexto em que estava inserido. Eis que o PAA foi assimilado como um artigo desse projeto, tendo sido enviado para votação no contexto mais estratégico possível na leitura daquele GT. A fala a seguir demonstra a natureza disruptiva em relação à estrutura institucional dada da agência que envolve a criação do PAA, ao se referir a lei de criação do PAA como um “contrabando”.

E o PAA é assim, é renegociação de dívida dos assentados e tem um artigo “cria-se o PAA”. Foi uma coisa bem pequena. Aquilo ali foi a rachadura do negócio. Ali a gente colocou a cunha e não deixou mais de abrir este espaço no Estado. Essa lei de 2003 é um “contrabando” dentro de uma lei de dívida agrícola (entrevista oral).⁹⁸

Assim, o PAA foi criado como “enxerto”, “brecha” ou “contrabando”, através de esforços de articulação e experimentação produzidos por um GT interministerial ocupado por burocratas com trajetórias prévias nos campos da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional e orientados pelos enquadramentos do FAF, do FSAN e seu acoplamento. O Artigo 19 da Lei n. 10.696, de 2 de julho de 2003, instituiu o Programa da seguinte forma:

Art. 19. Fica instituído o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar, compreendendo ações vinculadas à distribuição de produtos agropecuários para pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos.

§ 1o Os recursos arrecadados com a venda de estoques estratégicos formados nos termos deste artigo serão destinados integralmente às ações de combate à fome e à promoção da segurança alimentar.

§ 2o O Programa de que trata o caput será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, ficando

⁹⁸ Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

§ 3º O Poder Executivo constituirá Grupo Gestor, formado por representantes dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e do Gabinete do Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, para a operacionalização do Programa de que trata o caput. § 4º A aquisição de produtos na forma do caput somente poderá ser feita nos limites das disponibilidades orçamentárias e financeiras (BRASIL, 2012).

Observamos, nos parágrafos da lei acima, que a finalidade central do Programa é colocada como sendo “incentivar a agricultura familiar”, o que corrobora com nossa tese do privilegiamento do FAF em relação ao FSAN no acoplamento que configura o referencial de política pública do Programa, tema da próxima seção. Para que o incentivo ocorra, o parágrafo afirma que produtos agropecuários oriundos da agricultura familiar serão destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e à formação de estoques estratégicos. O acoplamento de FAF e FSAN é formalizado no âmbito do Estado nestes parágrafos acima.

Os parágrafos seguintes do artigo de criação do PAA visam especificar a operação do Programa. Em primeiro lugar, afirma-se que os recursos arrecadados da venda de estoques estratégicos de produtos da agricultura familiar devem ser integralmente destinados a ações de combate à fome e promoção da segurança alimentar. O segundo parágrafo afirma que os agricultores familiares que podem ser beneficiários fornecedores do Programa devem estar enquadrados nos termos do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), indicando a complementaridade de ambas as políticas. Além disso, o parágrafo aponta a dispensa de licitação para compra dos produtos oriundos da agricultura familiar, “desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais”, dispensa que é considerada um dos conteúdos mais inovadores do Programa de Aquisição de Alimentos, segundo os entrevistados, dada a capacidade de se romper com uma legislação bastante insulada na administração pública federal. O terceiro parágrafo da Lei aponta para a construção do arranjo político-institucional pelo qual se daria o fluxo de implementação da política, tratando da constituição do seu cérebro, o Grupo Gestor do PAA (GGPAA), pelo Poder Executivo. Por fim, o último e quarto parágrafo do artigo Art. 19 da Lei 10.693 considera que a aquisição de alimentos da agricultura familiar só ocorreria dentro das disponibilidades orçamentárias e financeiras dos órgãos executores do Programa.

Observamos que o ativismo institucional na criação do PAA se deu através da estruturação de um Grupo de Trabalho interministerial, que chamamos de “GT de criação do PAA”, criado depois de debates no CONSEA e a partir do fomento de Graziano da Silva

através do MESA. Por meio do GT uma série de ações criativas com vistas à construção de um marco legal novo da “estaca zero” foi empreendida. “Cavar”, “articular”, “conversar”, “propor”, “bater de porta em porta” e “convencer” – todas essas ações mediadas pela “pressa” e o “estudo” - foram agências criativas, que envolveram articulação e experimentação, centrais no contexto. É interessante observar que o ativismo praticado pelos envolvidos com o GT é um ativismo criador de um marco legal novo da “estaca zero”. Assim, chamamos a agência deste GT de “ativismo disruptivo de tipo estruturante”: “um esforço de engenharia baseado em objetivos estruturantes para promover grandes mudanças no desenho de políticas públicas” (BRANDÃO; VILAÇA, 2017:12). A agência é estruturante, pois os objetivos dos burocratas do GT foi promover uma mudança significativa no quadro da legislação brasileira, introduzindo uma alternativa à lei de licitações. Além disso, é disruptiva, pois o esforço empregado pelos burocratas atuantes neste GT envolveu criar um novo arranjo para um referencial de política pública inovador no campo das políticas públicas tanto agrárias, quanto de segurança alimentar no país. Tais agências criativas são “práticas de construção institucional” que se deram, principalmente, na revisão de tradição do contexto institucional entrelaçado em que os atores estavam inseridos, a Lei de licitações. Além disso, tais esforços se deram por meio da experimentação nas matérias-primas disponíveis para a agência situada, o uso de outra lei para “enxertar” ou “cavar” o PAA, cujo referencial era inovador. Foi necessária, também, a produção de agências estratégicas que envolveram a articulação de diferentes atores, principalmente, com o Legislativo.

3.4. A PREDOMINÂNCIA DO FAF NA CRIAÇÃO DO PAA E A ASCENDÊNCIA DO FSAN APÓS A EXTINÇÃO DO MESA

Como vimos, o acoplamento dos enquadramentos FAF e FSAN formalizado no Projeto Fome Zero, e, posteriormente, mobilizado na primeira reunião do CONSEA em 2003, passou a orientar as agências do grupo de burocratas participantes do GT de criação do PAA. No entanto, este acoplamento, na prática, envolveu ordens de grandeza diferentes entre os enquadramentos referenciais do PAA e no interior de cada enquadramento, como vimos no Capítulo 2⁹⁹.

⁹⁹ Ver, no Capítulo 02, a tabela 01, sobre as ideias-chave dos enquadramentos do FAF e do FSAN; Tabela 02, sobre controvérsias entre FAF e FSAN e no interior de cada enquadramento.

Discutimos, no Capítulo 1, que apesar do acoplamento entre *frames* instituir um terceiro macro *frame*, que é a fusão entre os dois anteriores, na prática, diferentes atores podem orientar-se para ação privilegiando mais um do que outro enquadramento. Esse processo dá origem, também, a controvérsias entre os enquadramentos no ancoramento de agências. No âmbito do PAA, formalmente, na lei do PAA o acoplamento entre FAF e FSAN ocorreu com atribuição de maior evidência (ou ordem de grandeza) ao FAF, principalmente, em relação à ideia de que seria uma finalidade do PAA. No âmbito da interpretação dos burocratas envolvidos com a criação e implementação inicial do Programa, este privilegiamento do FAF partia do entendimento que uma das finalidades centrais do Programa seria contribuir com o associativismo dos agricultores familiares, o que se tornou uma questão controversa na prática de implementação do PAA, como veremos a seguir.

Ao valorizar as habilidades discursivas de nossos interlocutores em suas interpretações sobre a implementação do PAA, percebemos no discurso de nossos entrevistados a presença de duas perspectivas sobre a finalidade do Programa de Aquisição de Alimentos, as quais procuramos sistematizar adiante. Por um lado, nomeou-se uma das perceptivas como a “perspectiva estruturante do PAA”, em geral associada ao enquadramento do FAF e dando mais ênfase aos beneficiários que produzem e vendem alimentos, os agricultores familiares. Nesta perspectiva temos que: (i) a finalidade central do PAA envolve a priorização dos beneficiários da agricultura familiar que produzem e vendem seus alimentos, em detrimento dos beneficiários das entidades sócioassistenciais que recebem alimentos; (ii) há uma priorização formalizada no referencial de política pública do PAA de que a aquisição de alimentos dos agricultores familiares deveria contribuir com o associativismo dos agricultores familiares, através da formalização de associações cooperativas de pequenos produtores; (iii) a aquisição de alimentos dos agricultores familiares deveria contribuir com a geração de renda e ampliação das capacidades burocráticas, técnicas, financeiras das associações e cooperativas de agricultores familiares. De fato, segundo Schmitt & Silva (2016) a indução de processos associativos é uma das demandas observadas nas normas do PAA, e tal indução é comprovada em sua pesquisa nos estados da Bahia e Rio Grande do Sul. Enfim, a perspectiva estrutural foi predominante no âmbito do desenho das modalidades de execução do Programa, bem como na sua implementação no ano de 2004, processos nos quais o MESA e a CONAB desempenharam um papel central.

Por outro lado, temos a “perspectiva assistencial” sobre a finalidade do PAA. A perspectiva assistencial tende a valorizar ações de assistência voltada mais para a ponta de beneficiários que recebe alimentos. Esta perspectiva passou a ser predominante no âmbito do

PAA após a extinção do MESA e criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) foi criado em 2004, bem como sua assunção da coordenação do Grupo Gestor do PAA (GGPAA).

Antes de avançarmos, é importante uma observação. O ativismo em prol da criação do PAA, discutido até aqui, foi orientado pelo acoplamento entre FAF e FSAN, que configurou o referencial do PAA desde a criação do projeto Fome Zero. Não havia intenção explícita no ativismo dos burocratas que envolveu o “GT de criação do PAA” em privilegiar um enquadramento em relação a outro. No entanto, no discurso dos burocratas implementadores, a partir do momento em que o PAA começou a ser implementado ficou evidente a percepção de que no próprio referencial de política pública (ou seja, no acoplamento entre FAF e FSAN) do Programa havia preponderância do FAF no que se entendia sobre a finalidade do Programa. De fato, percebemos que as instituições e atores burocráticos que mais se envolveram na implementação inicial do Programa passaram a demonstrar este privilégio do FAF em suas agências e na explicitação de suas ideais, como veremos. No entanto, ocorreu uma mudança de orientação na implementação da política e, segundo alguns entrevistados, na orientação ideacional da política logo no primeiro ano de sua implementação. Este processo mudou a partir da extinção do MESA e com a criação do MDS, o que envolveu a chegada de uma nova comunidade de atores burocráticos no âmbito da implementação do PAA.

3.4.1 A articulação entre MESA e CONAB no desenho das modalidades de operação e na implementação inicial do PAA

Após o PAA ter sido institucionalizado como um artigo dentro da lei de outro tema em 2003, iniciou-se um processo de organização da sua operação. No mesmo dia de sua criação, foi instituído o Decreto n. 4.772 de 2003, que regulamentou a criação do PAA, bem como instituiu a composição do Grupo Gestor do PAA (GGPAA), composta à época por MESA, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério da Fazenda¹⁰⁰.

¹⁰⁰ O GGPAA mudou sua composição ao longo dos anos. O MDS foi criado em 2004 e assumiu a coordenação do Grupo desde a extinção do MESA em 2004. Além do extinto MESA e, posteriormente, do MDS, o GGPAA é formado pela atual Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, órgão que foi ocupado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, MDA, desde a criação do Programa. O MDA foi transformado em Secretaria em 2016, após impeachment da presidenta Dilma Rousseff. Juntamente aos órgãos citados o Grupo Gestor do Programa também passou a ser formado pelos MPOG, pela (CONAB, vinculada ao

No arranjo criado, a CONAB desempenhou um papel central de desenho e execução do Programa, articulada ao MESA, que assumiu papel de coordenação e fomento financeiro do PAA¹⁰¹. Como afirmamos anteriormente, Graziano da Silva foi importante nesse processo. No que diz respeito a CONAB, ele foi responsável pela indicação de pessoas para ocupação de cargos com experiência prévia no âmbito das questões da agricultura familiar. Segundo um de nossos interlocutores, a Companhia passou no início do governo Lula por uma transformação, muito em decorrência das articulações promovidas pelo MESA, que enxergava na Companhia um papel central na implementação do Projeto Fome Zero, em geral, e do PAA, em específico. No trecho a seguir, um de nossos interlocutores afirma que Graziano da Silva, assim que iniciou o primeiro governo Lula, “puxou” um decreto editado no governo anterior que previa a extinção da CONAB, ou seja, impediu que o Decreto fosse executado. Ao que tudo indica, esta ação indicava a centralidade da Companhia para os planos do MESA adiante.

Os últimos atos do governo Fernando Henrique levavam a uma extinção da CONAB. Quem salvou a CONAB da extinção foi o hoje diretor geral da FAO, Graziano da Silva, que puxou o decreto que extingiria a CONAB quando estava ocorrendo a transição de governo, o que dava mostras de que a CONAB iria exercer um papel estratégico nesse governo recente (entrevista oral).¹⁰²

Alguns atores que haviam participado de todo o processo de construção do Projeto Fome Zero e do Vida Digna do Campo ocuparam cargos na CONAB e contribuíram tecnicamente para aplicar as ideias do referencial de política pública do PAA no desenho das modalidades do Programa à época. Segundo um desses atores entrevistados, o maior diferencial do Programa seria sua articulação junto às organizações sociais da agricultura familiar. Isso porque as principais modalidades do Programa foram desenhadas para serem implementadas em articulação com associações e cooperativas da agricultura familiar com quem estabeleceriam convênios junto a CONAB.

Eu acho que a base fundamental, o início, e eu tive a oportunidade e a felicidade de viver aquele momento de formulação do Programa, desde o primeiro grupo de trabalho e como a CONAB teve uma participação principalmente no início muito determinante no sentido de implementar o Programa e fazer os recortes e o desenho institucional. Eu acabei tendo uma participação junto a equipe. Eu coordenava a

MAPA; Ministério da Fazenda e pelo Ministério da Educação (MEC), através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A introdução do MEC se deu apenas em 2007, por meio da 11.524 de 2007, que altera a redação do Parágrafo terceiro do Art. 19 da Lei 10.693 de 2003, introduzindo, também, o Ministério da Educação no Grupo Gestor.

¹⁰¹ “Tendo então sido aprovado o PAA, a CONAB desenhou as modalidades que vigorariam, com base nos instrumentos de PGPM já existentes. Nesta fase de implantação a CONAB foi de suma importância, já que resulta dela a operacionalização do programa ainda no ano de 2003” (MULLER, 2007:89).

¹⁰² Entrevista II. [13.10.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (50 min 15 seg.).

equipe da CONAB que reunia as diferentes áreas internas em que no primeiro semestre, ou no primeiro ano, de 2003 para 2004, enfim esse processo todo passava pelo meu crivo, pela minha organização, no que tange o recorte com as organizações sociais, este recorte que eu acho que um primeiro já... um diferencial no contexto do Programa. A CONAB sempre teve este diferencial em relação a ter este recorte de fortalecimento, de criar oportunidades de acesso direto pelas organizações sociais (entrevista oral).¹⁰³

Uma das primeiras modalidades desenhadas no âmbito da CONAB foi a modalidade de Compra Antecipada. Esta modalidade previa a antecipação de recursos para associações e cooperativas de pequenos produtores organizados, principalmente, para assentados rurais do MST.

E ele teve no primeiro ano e no início do segundo ano que foi uma perspectiva ousada de constituir um programa de fomento à produção não creditício. Foi a primeira modalidade que se criou, que era a chamada “compra antecipada”, que antecipava recursos, que permitia um reconhecimento, que foi a primeira vez que o Banco Central reconheceu uma modalidade não creditícia, incluída no Pró-Água, e o que sem sombra de dúvidas, do ponto de vista da institucionalidade do Estado, isso foi uma ousadia, isso foi uma conquista, vamos dizer assim, relevante naquele momento (entrevista oral).¹⁰⁴

A instituição da Compra Antecipada, no entanto, representou uma controvérsia entre diferentes atores do Grupo Gestor do PAA. Segundo entrevistados, apesar do desenho da modalidade no âmbito CONAB, o MDA não reconheceu tal modalidade, dado que o PRONAF já previa garantir crédito para agricultores familiares organizados. Na perspectiva de um dos burocratas situado da CONAB a antecipação de recursos para produção era um “adiantamento” da produção.

Uma pena que isso representou conflito muito significativo interno no governo, porque o MDA ao invés de reconhecer e assumir para si como um novo instrumento de fomento produtivo e passando, inclusive, a “estabelecer”, entre aspas, uma coordenação desse processo, preferiu em vez de encampar e passar a aportar recursos e a influenciar de forma direta em relação a esta modalidade, preferiu ir para o conflito no sentido de abafar e remediar esta prerrogativa. Com receio, ao meu ver, de que isso poderia de alguma forma vir a enfraquecer o PRONAF, porque na verdade era uma modalidade que não exatamente não era operacionalizada diretamente no sistema financeiro, embora tinha o repasse do recurso sempre havia o envolvimento do sistema financeiro, havia envolvido dos bancos públicos, mas não era uma atividade que passava pelo crivo do sistema financeiro. Ou seja, era uma relação direta da CONAB com as organizações no âmbito dos assentamentos rurais. Que eu acho que para este público ‘assentamento rural’, povos e comunidades tradicionais, poderia ter sido um instrumento inovador e grande instrumento de fomento produtivo. Sempre procurando não caracterizar e jamais vou usar esta palavra “crédito”, porque de fato não era este propósito, não era um crédito, era um “adiantamento” (entrevista oral).¹⁰⁵

¹⁰³ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

¹⁰⁴ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

¹⁰⁵ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

Veremos que, poucos anos depois, a modalidade viria a cair em desuso no Programa, dada as controvérsias geradas em decorrência da alegação de inadimplência dos beneficiários. Muitos agricultores familiares careciam de assistência técnica para organização da sua produção, o que incorria em perdas de produção, principalmente quando da introdução de novas culturas de plantio. Dessa forma, a modalidade carecia de uma integração com outros programas de assistência técnica ou de crédito. No entanto, a modalidade continuou ativa no primeiro e no segundo ano de implementação do Programa, embora permeada por disputas em torno de controvérsias sobre qual seria sua finalidade. O argumento da “ousadia” da modalidade de Compra Antecipada e de que esta representava apenas “adiantamento” ao invés de uma concorrência com o PRONAF, não foi suficiente para sua permanência. Assim que o MDS assumiu a coordenação do GGPAA, foi determinada a suspensão da modalidade. Segundo interlocutores da CONAB, à época o MDS determinou tal suspensão indicando a orientação de operacionalização apenas da modalidade de Compra Direta da Agricultura Familiar¹⁰⁶. Naquele momento, alguns burocratas da CONAB, participantes das articulações iniciais em torno da criação do PAA junto ao MESA, bem como ancorados pelo que consideravam as propostas originais do Programa, iniciaram um processo de questionamento da decisão do MDS sobre o tema. Para justificar sua discordância produziram agências de articulação junto a atores do CONSEA, com vistas a produzir o que chamam de um “enfrentamento” à suspensão da modalidade de Compra Antecipada da Agricultura Familiar. A estratégia seguida foi não parar de operar a modalidade, mesmo com indicação contrária por parte da coordenação do GGPAA. O trecho a seguir demonstra o viés de disputa que se iniciou pela manutenção da modalidade Compra Antecipada.

Um segundo momento foi naquela transição do início Patrus, do início MDS, vamos dizer assim, em que também a Compra Antecipada... ela acabou tomando a maior relevância dentro do Programa. Naquele momento a gente chegou a ter uma determinação do MDS que não era para fazer, que era para fazer só compra direta. Nós acabamos indo para o enfrentamento e aí junto com os movimentos sociais houve todo um processo de articulação, junto com o CONSEA sobretudo, e debate meses até a retomar... nós efetivamente não paramos de fazer. Fomos seguindo com o processo, mesmo com uma decisão contrária. E o MDS acabou se convencendo que a modalidade de fato tinha apelo social. E aí o CONSEA e os movimentos de fato foram fundamentais para romper esta barreira. E aí o Patrus, enfim, o MDS,

¹⁰⁶ A Compra Direta da Agricultura Familiar “possibilita aos agricultores a venda de alimentos para o Estado, a preços de referência (situados em uma faixa intermediária entre o preço mínimo e o preço de mercado), calculados através de uma metodologia desenvolvida pela CONAB. Estas aquisições fazem parte de uma estratégia tanto de apoio à agricultura familiar como de constituição de uma reserva estratégica de alimentos. Os produtos amparados por este instrumento são arroz, castanha de caju, castanha do brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo das safras 2003/2004 e 2004, leite em pó integral e farinha de trigo. Mecanismo operacionalizado pela CONAB” (CONAB, 2004, Acesso em 05.10.2018).

percebeu de fato que estava cometendo um equívoco e permitiu e retomou e deu vazão a este processo de continuidade desta modalidade. Felizmente, porque se ali tivesse interrompido as duas coisas [refere-se a Cédula do Produto Rural e a Compra Antecipada] o Programa, eu acho que ele seria medíocre. Ele jamais teria alcançado a representatividade e o alcance em termos de volume financeiro e as diferentes formas que acabaram sendo criadas pela criatividade que as organizações têm no bom sentido. Os diferentes arranjos institucionais que se criaram no âmbito local, isso só foi possível por conta da continuidade desta modalidade (entrevista oral).¹⁰⁷

No entanto, veremos adiante, assim como a Compra Antecipada, outras modalidades foram criadas no âmbito da CONAB em sintonia com o que chamamos de “perspectiva estruturante do PAA”, que previa o associativismo dos agricultores familiares como um dos objetivos importantes do Programa, sendo a principal delas a Compra com Doação Simultânea, discutida no Capítulo 4. A modalidade Compra Antecipada foi posteriormente transformada em outras duas modalidades: a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar e a Compra com Doação Simultânea¹⁰⁸. Tendo sido a modalidade Compra Antecipada suspensa com argumento de que a inadimplência era alta, atores sociais manifestaram-se contrariamente. A modalidade foi “considerada pela CONAB e pelos agricultores e suas organizações como a melhor opção entre as existentes” (PERACI; BITTENCOURT, 2010:210)¹⁰⁹. Atores dos movimentos sociais articuladas a organizações e cooperativas de agricultores familiares realizaram, inclusive, manifestações sociais contrárias a suspensão da modalidade, tal como apontam alguns interlocutores de Grisa (2012:231, com grifo nosso):

Então existia a inadimplência em torno da Compra Antecipada, que nunca foi uma questão tranquila, inclusive entre os representantes do governo havia muita divergência se a inadimplência era deste tamanho ou não... eu estive em vários debates, alguns dizendo que a inadimplência era muito grande e outros não. O fato é que a Compra Antecipada caiu e ficou só os outros [as outras modalidades].

Teve uma altura que o Grupo Gestor decidiu suspender as operações da Compra Antecipada e o motivo básico foi a inadimplência, “não vamos nos queimar”. Só que o povo já estava na rua. Em Pernambuco trancaram estradas, teve um monte de

¹⁰⁷ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

¹⁰⁸ Operada pela CONAB com recursos do MDA e do MDS, a primeira disponibiliza recursos (capital de giro) para que associações ou cooperativas possam adquirir a produção de agricultores familiares sócios/filiados, beneficiar e formar estoque de produtos para serem comercializados posteriormente, quando os preços estiverem mais elevados. Por sua vez, a Compra com Doação Simultânea propicia a compra de alimentos produzidos por agricultores familiares (organizados em grupos formais) e a sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social. Esta modalidade também é operada pela CONAB, mas apenas com recursos do MDS (GRISA, 2012: 224).

¹⁰⁹ A modalidade “permitia o acesso dos agricultores a recursos sem burocracia bancária, sem taxas de juros, sem a rigidez e o controle dos bancos e, em especial, sem consulta aos cadastros de inadimplentes. Para eles, a expectativa era de que este instrumento acabaria ou, no mínimo, reduziria a necessidade de operar o crédito do PRONAF por meio de bancos, obtendo assim uma redução dos gastos do governo com taxas bancárias. Portanto, alguns avaliavam que esta modalidade seria a “redenção do crédito rural para a agricultura familiar”, sem a intermediação financeira dos bancos e com uma entidade próxima dos produtores concedendo o crédito” (PERACI; BITTENCOURT, 2010).

ocupações, mantiveram o superintendente trancado. O movimento social reagiu de uma maneira muito forte. Aí a CONAB montou equipes de fiscalização e foi ao campo ver o que estava acontecendo e era uma mistura de tudo. Foi uma discussão muito dolorosa no Grupo Gestor e, ao mesmo tempo, a não discussão disto, porque não houve uma avaliação mais profunda em relação às causas que levaram ao fim da Compra Antecipada, foram muitas... Teve chuva no Sul, seca no Nordeste, a própria crise do aval solidário (...).

A Compra Antecipada partiu de uma leitura, para mim equivocada, de que o PRONAF tinha limites, não chegava [a determinados agricultores familiares] e o PAA chegaria. Aí o PAA fez o papel de financiar, que foi um desastre (...). A Compra Antecipada tinha o objetivo de financiar os assentados inadimplentes ou que ainda não tinham crédito e o resultado foi uma inadimplência absurda, que inclusive levou a extinção da modalidade, porque não era vocação do PAA fazer papel de financiamento.

Além das controvérsias geradas no Grupo Gestor do PAA como um todo, mas principalmente, entre MDA, por um lado, e CONAB-MESA, por outro, no âmbito da implementação da modalidade Compra Antecipada, nossos interlocutores citaram outro processo controverso no primeiro ano de implementação do PAA. Alguns atores responsáveis pelo desenho do PAA no âmbito da CONAB tentaram ajustar um instrumento do agronegócio, a chama Cédula do Produto Rural (CPR), ao público da agricultura familiar. A iniciativa visava inserir possibilidade antecipação de crédito com incentivo a assistência técnica aos pequenos produtores. No entanto, a implementação deste ajuste na CPR sofreu forte oposição do Ministério da Fazenda e do MDA sob o argumento de cruzamento de objetivos com o PRONAF.

Um segundo ponto importante [...] e aí por sugestão da experiência da equipe da CONAB tinha, em relação a conhecimento, a expertise da CONAB, em se fazer um ajuste da CPR (Cédula de Produto Rural), que até então era um instrumento utilizado pelo agronegócio, sobretudo, do sistema financeiro no sentido de antecipação de recurso, de crédito... se adotou aquele instrumento que era um instrumento do agronegócio adaptado a este público com toda prerrogativa legal de fazer a antecipação do recurso com parametrização inclusive de valor básico de custeio [...]. Ele foi criado e constituído em julho e agosto. Até sair a resolução foi em outubro. A gente começou efetivamente a operar em Outubro. Acho que as últimas operações foram de Abril a Maio do ano subsequente e aí morreu. Então infelizmente não deram nem tempo, a possibilidade de se verificar quais os ajustes, que certamente existiam que deveriam ser feitos. Sobretudo acoplar a assistência técnica a essa perspectiva do fomento [...]. Então este é o primeiro recorte que quando o governo decide já no segundo ano cancelar, interromper, enfim, “não pode mais fazer este tipo de atividade de fomento, enfim”. E aí com um a posição muito fechada entre Fazenda e MDA, e também, infelizmente, com a saída do Graziano que tinha clareza desta proposta, e estava encampando esta proposta enquanto ministro do MDS (entrevista oral).¹¹⁰

¹¹⁰ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

Os processos citados acima sobre a modalidade de Compra Antecipada e o referente à Cédula do Produto Rural, aparece, para nós, como a evidência de uma disputa, que começaria a se tornar mais clara para os burocratas implementadores à medida em que esta se acirrava. Trata-se da controvérsia citada entre a visão de que a finalidade do Programa previa uma estruturação dos agricultores familiares, em geral, tendo como prioridade a garantia de mercado e seu associativismo, e a visão da finalidade do Programa seria dinamizar as compras de agricultores familiares com vistas a fortalecer a oferta de alimentos para a segurança alimentar e nutricional, sendo a ponta dos beneficiários do Programa que recebem os alimentos a prioridade. Embora nos casos da Compra Antecipada e da CPR não exista uma evidência explícita de que a crítica do MDA teria relação com a perspectiva estruturante do PAA, alguns entrevistados apontam para o fato de que esta perspectiva, que entendiam ser a grande finalidade do PAA, começava a ser identificada criticamente por diferentes atores situados no contexto institucional entrelaçado do GGPAA.

Acerca do papel geral do MDA no âmbito das controvérsias na implementação do PAA, é importante observar que as críticas ao Compra Antecipada tinham relação com a priorização do ministério dada ao PRONAF e coma suposta tese de “choque de interesses”. Segundo Grisa (2012) o MDA não teve uma participação efetiva no PAA até 2006, já que estava muito voltado para a implementação do PRONAF. Apenas após 2006 o Ministério do Desenvolvimento Agrário iniciou a dispor de recursos para uma modalidade do Programa, a Formação de Estoque pela Agricultura Familiar e Compra Direta da Agricultura Familiar, criada no âmbito de sua Secretaria da Agricultura Familiar (SAF). Após 2006 o MDA ficaria muito mais alinhado com a perspectiva defendida por atores situados na CONAB e no CONSEA sobre a necessidade uma perspectiva estruturante para agricultores familiares na implementação do Programa do que em relação a perspectiva assistencial defendida pelos atores situados no MDS, oposição que Grisa (2012:234) enxerga entre a defesa de uma “política agrícola” em comparação a uma “política social”, tal como expresso no excerto abaixo.

Enquanto, por exemplo, as ações do MDA visam principalmente à comercialização, inserção e preparação dos agricultores familiares para os mercados (política agrícola), o MDS volta-se mormente à questão do acesso aos alimentos produzidos por estes agricultores, isto é, às pessoas e instituições que irão receber estes alimentos (política social). Se as modalidades operadas com recursos do MDA destinam-se principalmente aos agricultores familiares organizados em cooperativas e associações e, como aludiu um entrevistado, “com uma faixa de renda um pouco maior” (...), as modalidades executadas com recursos do MDS buscam contemplar o público da base da pirâmide social, seja na forma individual ou coletiva. Além de distintas concepções para o PAA, estas diferenças resultam também de fontes de recursos díspares, o que implica em institucionalidades desiguais.

A tentativa de alguns burocratas da CONAB de produzir um desenho “ousado” para as modalidades do PAA, tal como explicitado no caso da modalidade Compra Antecipada, partia de uma justificção de uma ordem de grandeza para a ideia do privilegiamento do FAF no âmbito do PAA. Trata-se de uma visão que era alguns burocratas atuantes no MESA, bem como o próprio Graziano da Silva, tendiam a privilegiar nos estágios iniciais da política. No entanto, este processo sofre uma alteração logo no primeiro ano de implementação do Programa. Vejamos como.

3.4.2. A extinção do MESA e ascendência do MDS e da perspectiva assistencial, federativa e gerencial do enquadramento do FSAN na implementação do PAA

Entre 2003 e 2004 ocorreu uma crise de legitimidade do Programa Fome Zero, do MESA e do próprio presidente Lula no âmbito do primeiro governo federal do PT. Segundo os entrevistados, a atuação de órgãos de controle e da mídia começou a se intensificar na metade de 2003, com a intenção de exposição das fragilidades do PFZ, mesmo com as tentativas de diálogo interministerial e buscas de aprimoramento. Durante a trajetória de implementação do PAA os órgãos de controle ganharam força maior e os conflitos ficaram mais evidentes. Além disso, no contexto institucional entrelaçado do PAA, uma série de conflitos ocorrem entre diferentes órgãos. Como resultado da crise citada, o maior impacto no âmbito do PAA diz respeito à extinção do MESA que representou o desligamento do ministro José Graziano da Silva, bem como a reestruturação de um novo arranjo político-institucional por meio da criação do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), assumido à época pelo então deputado do PT de Minas Gerais, Patrus Ananias.

Takagi (2006:03) aponta como ocorreu os processos de críticas ao Projeto Fome Zero que levaria a extinção do MESA.

Paralelamente, esta política sofreu ataques permanentes de críticos. A mídia, imbuída de seu papel de cobrar as promessas de campanha, especialmente da primeira meta colocada pelo Presidente, tratava da lentidão do Programa logo no início do mandato. A oposição utilizava esta marca como alvo principal de seus ataques políticos, referentes à “incapacidade administrativa” do novo governo. Os acadêmicos “estruturalistas” criticavam a proposta por considerarem-na assistencialista, apontando que o projeto principal do Partido dos Trabalhadores no governo deveria ser a distribuição de renda e a geração de emprego, que seriam obtidos, em um primeiro momento, a partir de uma mudança profunda na política macroeconômica. Pelo lado dos “militantes” da área de segurança alimentar e nutricional, especialmente daqueles mais fortemente ligados ao terceiro setor, criticava-se a excessiva ênfase às ações emergenciais de combate à fome em detrimento (ou prejuízo) da construção da política de segurança alimentar e nutricional, que era a prioridade do recém criado MESA.

Sabemos que a extinção do MESA extrapola o âmbito do PAA, dizendo respeito a dinâmicas mais gerais de tendências da coalizão governamental liderada por Lula entre 2003 e 2004, mas, é claro que tal mudança impactou consideravelmente o Programa aqui analisado. Alguns interlocutores desta pesquisa afirmam que uma crise institucional se estabeleceu no interior do governo devido a determinadas ações de José Graziano da Silva como ministro do MESA e sua proximidade notável com o presidente Lula; embora os entrevistados não queiram abordar quais foram os acontecimentos e busquem mudar o assunto nas entrevistas. Uma outra tese sobre o evento é que o foco na implementação de políticas sociais e a postura de Graziano da Silva de provocar novos marcos legais nesse âmbito, tal como ocorreu com a criação do PAA, gerou inquietação e pressões de diferentes atores dos partidos da coalizão do governo, bem como de empresários do agronegócio, exigindo o afastamento do ex-ministro. No relato abaixo o entrevistado aponta um tema central que gerou um embate discursivo importante no primeiro governo Lula acerca do Programa Bolsa Família. A crítica a confiabilidade e possibilidade de subversão do Programa se tornou central no debate público. Sendo assim, à época o então ministro do MESA sustentou uma estratégia para o Programa e se tornou alvo de muitas críticas. Segundo o interlocutor, esse foi um dos motivos centrais do que chama da “queda” de José Graziano da Silva do MESA; um tema que, segundo o entrevistado, foi criticado e gerou polêmica, mas que “hoje está provado que dá certo”.

Aí tinha a discussão, só para você entender o contexto da criatividade com o Graziano, por exemplo. Vida dura que foi no MESA, Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar, que ele era ministro, tanto que ele caiu. Ele tinha um debate no começo do bolsa família: “vai exigir do pobre o comprovante que comprou comida?”; “Um cupom alimentação?”; “Vai mostrar nota de quem comprou?”; “Não vai dar o dinheiro e confiar?”; “Vai dar dinheiro para a mulher, porque se você der dinheiro para a mulher você sabe que ela vai comprar comida para os filhos”. E isso foi feito. Ao invés de achar que o pobre tem que ser controlado, como os americanos fazem até hoje com os cupons, aqui não, não. Entrega para a mãe o dinheiro que vai dar certo. E hoje está provado que dá certo. Então o ambiente de inovação estava muito posto, aí foi a galera que veio (entrevista oral).¹¹¹

Defendemos que a extinção do MESA marcou um desvio de rota nas ações governamentais. Porto (2014) aponta que a extinção do Ministério Extraordinário promoveu uma desativação dos comitês locais do Cartão Alimentação e uma desarticulação com os programas de transferência de renda. Além disso, afirma o autor, perdeu-se na visão sobre o papel do fomento à produção do PAA. Portanto, se através da implementação liderada pelo MESA, o PAA parecia voltado para os beneficiários fornecedores da política, os agricultores familiares, após a assunção do MDS como coordenador do Programa, a maior preocupação do

¹¹¹ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

PAA voltava-se, cada vez mais, para os beneficiários consumidores, as entidades que recebem os alimentos, ou seja, o polo da segurança alimentar e nutricional, à época vista, principalmente, como combate à fome.

Antes, o Ministro Graziano, diretamente nomeado pelo Presidente da República, contando com uma estrutura formada por ele próprio era quem coordenava as ações e as relações com os demais Ministérios, CONSEA, Casa Civil, CONAB. No MDS, uma figura de menos peso político ficou responsável por esta articulação, que acabou sendo esvaziada, sobretudo pela perda das relações anteriores e da capacidade de coordenação das ações conjuntas [...].) A principal mudança se dá no plano de entendimento de qual o objetivo em si das políticas. A interpretação dos entrevistados é que o MDS passou a valorizar muito mais as ações de assistência, ou seja, a ponta que recebe os alimentos, importando-se menos com aquela ponta que produz os alimentos. O PAA é encarado como um programa doador de alimentos, e não mais um articulador de mercados (MULLER; 2007: 95).

Após a extinção do MESA, a coordenação interministerial do PAA realizada pelo MDS passou a gerir o GGPAA, orientando o arranjo da política no sentido de uma gestão federativa, na qual estados e municípios passaram a estabelecer contratos com a União e a gerir a compra individualizada de agricultores de alimentos, bem como a estabelecer um maior foco na doação de alimentos. Com a extinção do MESA e a saída de Graziano da Silva do governo, a articulação entre MESA e CONAB que organizou o primeiro ano de desenho e implementação do PAA é desconstruída. Além disso, uma série de atores que haviam assumido de cargos na burocracia federal que se orientavam a partir de seu envolvimento na produção ideacional do Fome Zero e do plano de governo do PT para as eleições de 2002 saiu do governo junto de Graziano da Silva ou perdeu sua influência no âmbito da gestão do PAA.

O MDS passou a ocupar a maior proeminência no âmbito do Programa, assumindo a coordenação do GGPAA e tornando-se o destinatário do orçamento do Programa em sua quase totalidade. Além disso, houve a entrada de uma outra comunidade de burocratas na gestão do PAA, com um perfil mais ligado a assistência social tradicional e que não tinham participado dos processos de construção ideacional e das agências de ativismo institucional na criação do Programa. O Programa que antes estava sendo administrado por um ministério inteiro, que lhe conferia reconhecimento e mais recursos no âmbito da administração pública, passou a compor a pauta de apenas uma secretária do MDS, perdendo a importância. De um modo geral, enfim, a avaliação dos entrevistados que participaram do processo é de houve uma mudança de orientação da finalidade do Programa, tema muito bem expresso por Muller (2007) em sua dissertação sobre a implementação do Programa até 2007, colocada no excerto a seguir.

A principal mudança se dá no plano de entendimento de qual o objetivo em si das políticas. A interpretação dos entrevistados é que o MDS passou a valorizar muito mais as ações de assistência, ou seja, a ponta que recebe os alimentos, importando-

se menos com aquela ponta que produz os alimentos. O PAA é encarado como um programa doador de alimentos, e não mais um articulador de mercados [...]. Pela perda da coordenação interministerial antes realizada pelo MESA, as ações passam a ser mais focadas nos contratos com as Prefeituras e Governos Estaduais, como o PAA Leite, por exemplo. Do ponto de vista dos envolvidos com o Fome Zero há mais tempo, esse movimento caracteriza um desvirtuamento dos objetivos originais do programa, uma vez que as ações passam a ser localizadas, não envolvem os movimentos sociais, e são de fácil apreensão pelos políticos locais, que acabam se apropriando dos recursos e da política, como prefeitos, deputados e governadores (MULLER, 2007:93-94).

A criação da modalidade “ PAA Leite” teria sido o evento mais emblemático neste novo arranjo coordenado pelo MDS, já que toda a modalidade foi criada a partir da ideia da implementação por estados e municípios, que se sustenta na justificação em defesa do “pacto federativo” e do controle e transparência do PAA, tema discutido no próximo capítulo. Esta modalidade é executada apenas pelos estados do Nordeste e região norte de Minas Gerais. As unidades executoras (estados, municípios ou consórcios de municípios) contratam laticínios que são responsáveis por receber, coletar, pasteurizar, embalar e transportar o leite para os pontos de distribuição, locais pré-definidos onde as famílias beneficiadas retiram sua cota diária de leite. O agricultor familiar fornecedor deve entregar sua produção diária de leite no laticínio contratado mais próximo da sua propriedade ou depositar o produto em tanques de resfriamento, de onde é coletado pelo laticínio em caminhões adequados para o transporte.

As críticas a essas mudanças envolviam a diminuição da participação dos movimentos sociais (na forma de associações e cooperativas de pequenos produtores e de coletivos de assentados da Reforma Agrária) na implementação do Programa, bem como o aumento de apropriação política do PAA por parte de políticas locais com fins clientelistas.

Grande parte dos entrevistados credits essa mudança no padrão das ações à tentativa do MDS de se firmar enquanto órgão gestor dos programas sociais, buscando maior visibilidade. Essa maior visibilidade é conseguida pela diminuição do papel dos outros órgãos envolvidos, como é o caso da CONAB. Nessa interpretação, quanto menos a CONAB operar e aparecer nas ações, melhor para o MDS, que dá a si maior proeminência [...]. Do ponto de vista dos envolvidos com o Fome Zero há mais tempo, esse movimento caracteriza um desvirtuamento dos objetivos originais do programa, uma vez que as ações passam a ser localizadas, não envolvem os movimentos sociais, e são de fácil apreensão pelos políticos locais, que acabam se apropriando dos recursos e da política, como prefeitos, deputados e governadores (MULLER, 2007: 95-96).

No entanto, entre 2003 e 2004, embora tenha começado a existir uma ascendência da lógica de privilegiamento do FSAN e de ideias correlatas, como a execução do Programa via “pacto federativo”, com a extinção do MESA e criação do MDS, que assume a coordenação do Programa, outras modalidades do PAA foram criadas e implementadas no âmbito da CONAB dentro da perspectiva estruturante do PAA. Segundo Porto (2004) a gestão do PAA

se complexifica em 2004. A extinção do MESA e criação do MDS envolve uma primeira mudança significativa na rota na implementação do Programa. A criação de modalidades de aquisições de alimentos por meio da interação entre estados, municípios e agricultores familiares individualizados marca esta mudança.

Ao se analisar a evolução do PAA, percebe-se que a gestão do Programa se tornou mais complexa a partir de 2004, não só porque houve aumento dos executores, como também houve ampliação das modalidades de execução. Os municípios passaram a ser executores do Programa, em formato semelhante ao da modalidade Compra com Doação Simultânea utilizada pela CONAB, com uma diferença significativa: invariavelmente, essas aquisições pelos municípios, assim como pelos estados, são realizadas a partir do cadastramento de famílias individualmente. (...) Nesse novo cenário, os municípios passam a ser operadores do PAA e o foco passou a ser o acesso ao alimento, diminuindo a importância do fomento à produção no contexto do Programa. O novo ministério fortaleceu sua atuação na área de assistência social, o que era natural no contexto da reconfiguração institucional e em função do peso orçamentário dos programas de transferência de renda, em especial do Bolsa Família (PORTO, 2014: 51).

Tais modalidades, assim como previa o referencial da política pública defendido inicialmente para o política, previam o associativismo dos agricultores familiares como um dos objetivos importantes do Programa. As seguintes modalidades foram criadas no âmbito da CONAB entre 2003 e 2004: Compra Direta da Agricultura Familiar¹¹², Compra Antecipada Especial da Agricultura Familiar¹¹³ (que posteriormente veio a ser reformulada e chamada de Compra com Doação Simultânea) e Contrato de Garantia de Compra da Agricultura Familiar¹¹⁴. Todas estas modalidades tinham como principal agente operador a CONAB e como seus principais interlocutores as associações e cooperativas de agricultores familiares.

¹¹² “Possibilita aos agricultores a venda de alimentos para o Estado, a preços de referência (situados em uma faixa intermediária entre o preço mínimo e o preço de mercado), calculados através de uma metodologia desenvolvida pela CONAB. Estas aquisições fazem parte de uma estratégia tanto de apoio à agricultura familiar como de constituição de uma reserva estratégica de alimentos. Os produtos amparados por este instrumento são arroz, castanha de caju, castanha do brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo das safras 2003/2004 e 2004, leite em pó integral e farinha de trigo. Mecanismo operacionalizado pela CONAB”. (CONAB, 2004, Acesso em 05 de Outubro de 2018)

¹¹³ “Destina-se à aquisição de produtos de origem agrícola, pecuária e extrativa, oriundos da agricultura familiar, visando a formação de estoques ou a doação simultânea a populações em situação de risco alimentar atendidas por programas sociais de caráter governamental ou não-governamental. Os beneficiários produtores deverão estar organizados em grupos formais e estar enquadrados segundo os critérios estabelecidos pelo programa. Nos casos de doação simultânea, a entrega dos produtos deverá obedecer a um cronograma de entregas apresentado na Proposta de Participação. O controle social destas doações deverá se dar através do envolvimento do Conselho de Segurança Alimentar (municipal ou estadual) ou organismo similar. Mecanismo operacionalizado pela CONAB” (CONAB, 2004, Acesso em 05 de Outubro de 2018).

¹¹⁴ “Garante o direito, mas não a obrigação, da venda da produção familiar para o Estado, a um preço pré-determinado, a ser pago em uma data futura, sem qualquer desembolso por parte do agricultor. O contrato é feito no plantio e a data do vencimento coincide com a colheita. O mecanismo deverá possibilitar a comercialização dos seguintes produtos: arroz, castanha de caju, castanha do brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo das safras 2003/2004 e 2004. Mecanismo operacionalizado pela CONAB” (CONAB, 2004, Acesso em 05 de Outubro de 2018).

Sob a coordenação do MDS, foram criadas duas modalidades que geraram controvérsias no âmbito das comunidades de burocratas implementadores do Programa, a Compra Direta Local da Agricultura Familiar, e o Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA Leite), citada acima. A maior crítica à estratégia das modalidades operacionalizadas pelo MDS era que sua execução ocorria por meio de convênios criados entre estados e municípios com agricultores individualizados. Se de um ponto de vista gerencial, permitia-se, através da valorização do pacto federativo entre União e seus entes, gerir com mais facilidade a venda e destinação dos alimentos da agricultura familiar, por outro, perdia-se o referencial original da política de valorização do associativismo dos agricultores familiares organizado e intermediado via as Superintendências regionais da CONAB. A relação de estados e municípios com agricultores individualizados tendia a tornar o Programa apenas mais uma transação financeira, de acordo com os burocratas implementadores, que se tornaram críticos destas modalidades.

Como vimos no Capítulo 2, defendemos que esta controvérsia no âmbito da implementação do PAA em seu primeiro ano, na verdade, é a concretização da controvérsia entre os enquadramentos entre FAF e FSAN acoplados referencial de política pública do PAA. Desde a concepção do Projeto Fome Zero as perspectivas chamadas de “estruturante” e de “assistencial” disputaram ideacionalmente qual seria a finalidade do Programa. Identificamos nos processos de desenho das modalidades e mudanças advindas da extinção do MESA a concretização destas disputas por meio de atores burocráticos situados em distintas localizações no arranjo político-institucional do PAA. Defendemos que tais ideias são justificações dos burocratas representando controvérsias entre os próprios enquadramentos. O ancoramento por parte da articulação entre MESA e CONAB no sentido de privilegiar o FAF passa a dar lugar a um ancoramento do FSAN na coordenação do Programa via MDS. Esta controvérsia maior vem acompanhada de outras controvérsias e disputas na trajetória de implementação do PAA sobre “como” implementar o Programa, tema do próximo capítulo.

3.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluimos que, embora o PAA seja fruto de um ancoramento entre FSAN e FAF há controvérsias entre os *frames* e disputas em torno delas ao longo do seu processo de implementação. O processo de acoplamento de *frames*, embora seja estático, pois formalizado

em documentos (como é o caso do Programa Fome Zero, no Vida Digna do Campo, nas Diretrizes propostas no CONSEA e na própria artigo enxertado na lei que configurou a criação do PAA no Legislativo), expressa-se, na realidade interacional concreta da implementação de uma política pública, como *framing*, ou seja, como um processo dinâmico em que os atores burocráticos envolvidos na implementação afirmam ordens de grandeza distintas para as ideias dos *frames* que mobilizam a política, no uso de suas habilidades ideacionais e discursivas, produzindo disputas em torno de controvérsias entre os *frames*.

No caso do PAA, temos atores que participam de modo ativista da criação do PAA, e que participam da rede de relações entre MESA e CONAB no primeiro ano de implementação do Programa, que se orientam por uma noção de que a finalidade da política, além de unir agricultura familiar e segurança alimentar, é produzir recursos estruturais para os agricultores familiares, através de associativismo e reserva de mercado. Por outro lado, temos outros atores, principalmente os que não participam da criação do PAA e que adentraram a política pública através da comunidade de burocratas que ocupam cargos no recém criado MDS, os quais defendem uma finalidade para a política mais ancorada na perspectiva assistencial do PAA, justificando uma ordem de grandeza maior para a finalidade de doação de alimentos, independente de fortalecer estruturalmente os agricultores familiares, e dando ênfase numa gestão ancorada pelo pacto federativo e individualizada no que tange aos pequenos produtores.

O PAA envolve dois públicos, os beneficiários fornecedores (agricultores familiares) e beneficiários receptores (entidades sócio-assistenciais, escolas etc). No âmbito desta controvérsia iniciada com a implementação do Programa, dois grupos de burocratas (os articulados entre CONAB e MESA inicialmente e os que passam a ocupar o MDS após sua criação) passaram a se opor um ao outro na defesa de que a finalidade do Programa é beneficiar mais uma ponta do que a outra, embora ambas sejam beneficiadas no referencial ideacional da política pública.

A percepção empírica aqui discutida é reforçada por nossa proposta teórica, defendida no Capítulo 1, de que atores burocráticos podem se orientar por enquadramentos distintos para produzir agências e para produzir justificações em torno de controvérsias que legitimem suas agências e que deslegitimem ideias e ações de oponentes. Dessa forma, defendemos que o caso da criação e implementação do PAA aqui analisado permite-nos entender a construção de agendas de políticas públicas como processos sociais, não tanto de consensos, mas como processos de administração de disputas entre diferentes perspectivas dos atores envolvidos na política pública sobre os problemas e as soluções que a política pretende atender. Defendemos

a hipótese de que análises de outras políticas públicas podem nos ajudar, comparativamente ao caso aqui analisado, a sustentar esta tese. Esta proposta torna-se uma agenda para pesquisas futuras.

Uma outra conclusão a que chegamos é a de que, antes do surgimento dos problemas advindos das modalidades na prática da implementação inicial do PAA, discutido acima, e da cédula do produtor rural, não seria possível afirmar que haviam comunidades de burocratas distintas no interior do PAA. No ativismo institucional realizado na criação do PAA ambas comunidades parecem unidas. No entanto, como defende Zittoun (2016), as disputas em torno de controvérsias nos ajudam a observar como e a partir de quais ideias ou provas as pessoas se filiam ao defender seus argumentos distintos, tornando-se oponentes. No caso do PAA, identificamos um grupo de burocratas que se filiam a posição da defesa do associativismo dos pequenos agricultores como uma das finalidades estratégicas do Programa. Por outro lado, outro grupo de burocratas implementadores do PAA se filia a perspectiva assistencial do Programa. Enfim, é a partir das justificações e provas realizadas por estes dois grupos de burocratas que pretendemos discutir as disputas em torno de controvérsias na trajetória de implementação do PAA, no Capítulo 4.

CAPÍTULO 4: Disputas em torno de controvérsias na trajetória de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos

No Capítulo anterior procuramos demonstrar como burocratas se engajaram em práticas de articulação e experimentação no “GT de criação do PAA”. Após, discutimos alguns desdobramentos dos primeiros momentos da implementação do Programa, entre 2003 e 2004, problematizando a extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA) e a conseqüente mudança de orientação geral da política em seu primeiro ano de implementação. Nesse período ficaram evidentes controvérsias sobre qual seria a “finalidade” do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), as quais surgiram de justificações opostas, principalmente, entre dois grupos de burocratas implementadores: os defensores de uma “perspectiva estruturante” (ancorada no fortalecimento da agricultura familiar) e os defensores de uma “perspectiva assistencial” (ancorada no fortalecimento da segurança alimentar e nutricional) para o Programa.

Tendo em vista essas controvérsias, é possível levantarmos os questionamentos: como os burocratas mobilizam suas habilidades ideacionais e discursivas no âmbito da implementação de uma política pública com vistas a transformá-la?¹¹⁵ Como utilizam de sua “engenhosidade estratégica”, através de ideias e ações, para construir soluções a partir de problemas que surgem no contexto institucional entrelaçado em que estão situados? Para responder essas perguntas nosso foco analítico voltou-se, primeiramente, para as agências criativas de burocratas que se utilizaram de ideais, recursos e relações na criação do PAA. Neste capítulo nossa análise passa a abranger as controvérsias entre burocratas na trajetória de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos.

Como discutido no Capítulo 1, um problema surge numa política pública a partir do momento em que passa a ser definido como um “problema” por um número suficiente de atores para ser posto na agenda pública. Além disso, um problema é definido não só a partir de ideias, mas a partir de ações e definições concretas dos atores em disputa. Assim, não basta que os atores em disputa definam um problema como tal, mas que o coloquem à prova nas suas interações, produzindo argumentações em forma de justificações ou em forma de agências. Assim, é importante lembrarmos que as provas podem ser ideais disseminadas como

¹¹⁵ Como vimos no Capítulo 1, para Schmidt (2008), a agência dos sujeitos em instituições se funda, principalmente, em habilidades ideacionais e habilidades discursivas. As habilidades ideacionais são orientadas por ideias sobre interesses e preferências. As habilidades discursivas, por sua vez, dizem respeito às formas dos agentes pensarem, falarem e agirem, que são alternativas às instituições.

narrativas sobre o problema, ou podem ser resultado de ações: documentos, estudos, articulações, entre outras coisas.

Antes de seguirmos adiante, é importante lembramos que, tal como defendemos no Capítulo 1, partimos do pressuposto que os elementos discursivos e ideacionais de burocratas inseridos em contextos institucionais entrelaçados são centrais na análise da sua agência situada, pois é através desses elementos que os atores elaboram de forma lógica seus sentidos de justiça sobre problemas, ligando seus significados compartilhados a uma razão para se engajar (BOLTANSKI, 2000; BOLTANSKI; THEVÉNOT, 2006). Como afirmamos ao final do Capítulo 3, tais problemas, também, ajudam-nos a perceber, com clareza, a diferença entre os grupos oponentes nas disputas de sentido em controvérsias. Assim, as disputas em torno de controvérsias nos ajudam a observar como e a partir de quais ideias ou provas as pessoas se filiam ao defender seus argumentos (ZITOUN, 2014; 2016).

No que diz respeito às filiações de burocratas aos enquadramentos do fortalecimento da agricultura familiar (FAF) e fortalecimento da segurança alimentar (FSAN), tal como apontado no Capítulo 3, embora possamos afirmar que o acoplamento dos *frames* no referencial de política pública do PAA tenha sido formalizado em documentos, tal como o Programa “Fome Zero”, o programa “Vida Digna do Campo”, as “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário ao Plano de Safra 2003/2004” proposta na primeira reunião do CONSEA em 2003, bem como no próprio artigo 19 da lei n.10.696 de 2003, que criou o PAA, na prática há uma controvérsia sobre a ordem de grandeza dada ao FAF e ao FSAN na implementação do Programa. O estudo de caso sobre o PAA nos mostra que este acoplamento, na prática de implementação do Programa, é fonte de disputa. Nossa intenção aqui é demonstrar que ao identificar e analisar as controvérsias na implementação do Programa, além de identificarmos a disputa entre os atores que defendem lados opostos dessas controvérsias, podemos compreender como a disputa em torno dessas controvérsias impulsionou mudanças na política.

Defendemos que cada uma das justificações em torno de controvérsias entre os burocratas implementadores do PAA recorre a proposições qualitativas, associações e acordos distintos. E, mais do que isso, cada uma dessas posições produz colagens diferentes entre soluções e problemas (ZITOUN, 2016). Para identificar as posições opostas e analisá-las procuramos realizar as seguintes análises: (i) identificamos a etiquetagem do problema e da solução (o nome dado à solução); (ii) procuramos identificar as consequências dos problemas e das soluções para os atores; (iii) identificamos o público afetado ou beneficiário do problema e da solução para os atores; (iv) buscamos analisar a associação a valores ou a um

referencial dos sujeitos envolvidos nas disputas em torno de controvérsias. Esta última tarefa realizamos a partir do referencial teórico sobre enquadramentos interpretativos usado nesta tese (SCHON; REIN, 1994; BENFORD; SNOW, 2000; SUREL, 2000; HULST; YANOW, 2014). Buscamos demonstrar a complexidade dos enquadramentos, entendendo-os não apenas como *frames* estáticos que contribuem para a formulação ideacional de uma política pública, mas como *framing*, ou seja, como enquadramentos dinâmicos que orientam as interpretações, justificações e as agências dos burocratas na mudança institucional do PAA (Figura 06, Capítulo 1).

O capítulo se organiza do seguinte modo: primeiramente, narramos algumas transformações no Programa de Aquisição de Alimentos buscando identificar as controvérsias e os oponentes nesses processos. As transformações analisadas são aquelas colocadas como centrais pelos entrevistados na trajetória de implementação do PAA. A primeira delas diz respeito à extinção do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA) e assunção do MDS como órgão central no arranjo político institucional do Programa, processo discutido no capítulo anterior.

O segundo processo é decorrente de uma atualização do marco legal do Programa ocorrida em 2011. Nesta pequena “reforma do PAA”, como é chamado por alguns entrevistados, ocorreu a criação do Termo de Adesão para operar a modalidade Compra com Doação Simultânea (CDS). Como consequência desta atualização, a partir de 2012, a CDS passou a ser executada através de “Termo de Adesão” sob a gestão do MDS por meio de estados e prefeituras e através de compras públicas de alimentos de agricultores familiares individualizados, tornando-se essa a operação mais executada do Programa até 2016. Além do Termo de Adesão, foi criada uma nova modalidade de execução do PAA, a modalidade Compra Institucional, a qual discutiremos também. A modalidade se estrutura através da aquisição voltada para o atendimento às demandas de consumo de alimentos por parte da União, estados, distrito federal e municípios, com recursos financeiros próprios, para abastecimento de órgãos e instituições estatais.

Por fim, o terceiro processo diz respeito aos impactos da “Operação Agro-fantasma”, uma operação policial ocorrida em 2013 no âmbito de algumas Superintendências regionais da CONAB e na coordenação geral do PAA no contexto da sede da CONAB em Brasília, que gerou uma crise na implementação do Programa. Após este evento ocorreu um processo de atualização dos manuais de operação do Programa, bem como uma maior valorização das dinâmicas de controle e transparência na implementação do PAA.

Ao longo da narrativa destes processos, demonstramos que os diferentes grupos de atores que se opõe quanto a formulações dos problemas e a soluções do PAA produzem justificações, por um lado, sobre a “finalidade” do Programa, e, por outro, sobre “como” implementá-lo. Assim, por um lado, a rede de pessoas que contribuiu com a construção do referencial de política pública do PAA formalizado no Projeto Fome Zero e que, posteriormente, participou do “GT de criação do PAA” como ocupantes de cargos burocráticos no arranjo político-institucional do Programa tendeu a produzir suas justificações e suas agências no âmbito da implementação do Programa dando mais ênfase ao FAF. De fato, como vimos, desde o PFZ, há uma priorização formalizada no referencial de política pública do PAA de que a aquisição de alimentos dos agricultores familiares deveria contribuir não só com a compra de alimentos com vistas ao combate à fome, mas, também, com o associativismo dos agricultores familiares, através da formalização de associações cooperativas de pequenos produtores, bem como gerando renda e ampliando capacidades burocráticas, técnicas e financeiras das associações de agricultores. Identificamos na narrativa dos burocratas a ideia de que esta defesa sobre a finalidade do Programa seria uma “perspectiva estruturante” como finalidade para a política pública. Esta perspectiva é, portanto, associada mais ao enquadramento do FAF do que ao FSAN no acoplamento de ambos. Dessa forma, trata-se de uma justificação que dá mais ênfase aos beneficiários da política que produzem e vendem alimentos, os agricultores familiares, do que a ponta dos beneficiários que recebem os alimentos, as entidades socioassistenciais, entre outros.

Por outro lado, atores vinculados principalmente ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tenderam a defender o que os entrevistados chamaram de uma “perspectiva assistencial” como finalidade para o PAA. A “perspectiva assistencial” tende a valorizar ações de assistência social voltadas aos beneficiários que recebem alimentos, privilegiando mais o FSAN do que o FAF no acoplamento de ambos. Nessa visão, uma gestão considerada mais eficaz para o Programa, com controle e transparência burocráticas é defendida. Valoriza-se uma execução do PAA feita entre, por um lado, estados e municípios e, por outro, agricultores familiares individualizados.

4.1. O “TERMO DE ADESÃO” E A MODALIDADE “COMPRA INSTITUCIONAL”: OPOSIÇÕES NA OPERACIONALIZAÇÃO DO PAA

O PAA, como uma política de aquisição de alimentos, opera através de diferentes formas de aquisição e através da compra de alimentos diferenciados. Portanto, desde a sua

criação, funciona por meio de modalidades que organizam essas diferentes formas. Atualmente, estão vigentes as seguintes modalidades: Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e Consumo de Leite (PAA Leite); PAA Sementes; e Compra Institucional. Para um melhor entendimento desses modos de operação, na tabela abaixo elaboramos uma breve descrição do funcionamento das modalidades de execução do Programa, de acordo com as fontes de recursos, os órgãos executores e a descrição do seu funcionamento.

Tabela 4: Modalidades de operação do PAA

| Modalidade | Fonte de recursos | Executor | Descrição |
|--|--------------------------------|---|---|
| Compra com Doação Simultânea | MDS | CONAB, Estados e municípios | Envolve a compra de alimentos diversos e doação simultânea às entidades da rede socioassistencial e aos equipamentos públicos de alimentação e nutrição. |
| Compra Direta | MDS e MDA | CONAB | Envolve a compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de sustentar preços, atender as demandas de programas de acesso à alimentação, às necessidades das redes socioassistenciais e para constituir estoques públicos. |
| Apoio à Formação de Estoques | MDS e MDA | CONAB | Envolve o apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras, para posterior comercialização e devolução de recursos ao poder público ou destinação aos estoques públicos. |
| PAA Leite | MDS | Estados e municípios da região Nordeste e Norte | Consiste na compra de leite que, após processado, é doado aos beneficiários consumidores com o objetivo de atender às demandas locais de suplementação alimentar de pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional nos estados do Nordeste e Norte de Minas Gerais. |
| PAA Sementes ¹¹⁶ | MDS | CONAB | Consiste na compra de sementes de agricultores familiares organizados em cooperativas e associações. As demandas por sementes são encaminhadas para a CONAB por meio do INCRA, a FUNAI, a FCP, o ICMBio e estados. |
| Compra Institucional ¹¹⁷ | Instituições e órgãos estatais | Instituições e órgãos estatais | Consiste na aquisição voltada para o atendimento às demandas de consumo de alimentos por parte da União, estados, distrito federal e municípios, com recursos financeiros próprios, para abastecimento de órgãos e instituições estatais. |

Fonte: Elaboração do autor.

Os recursos financeiros das principais modalidades de execução do Programa são de ordem e competência do MDS, sendo que de 2004 a 2005 o PAA foi operacionalizado inteiramente com recursos do MDS através do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza,

¹¹⁶ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Aquisição de Sementes**. 30 de Junho de 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos/aquisicao-de-sementes>. Acesso em 16 mar. 2017.

¹¹⁷ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientações e marco legal: modalidade compra institucional do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Brasília: jul. 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/entenda-o-paa/modalidades-1/arquivos-1/marco_PAAINSTITUCIONAL_25022016.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

desenvolvido pela Secretaria Nacional de Segurança Alimentar (SESAN) (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014b). Do ponto de vista financeiro, o Decreto n. 6447 de 2008 substituiu o Decreto n. 5873 de 2006, acrescentando uma inovação no PAA: o MDA também passou a contribuir com aportes financeiros ao Programa para execução da CONAB, além de ter ficado com a responsabilidade de execução de uma nova modalidade, a Formação de Estoque.

Da perspectiva operacional do Programa, o PAA desde seu início foi prioritariamente executado pela CONAB, que, como vimos, é uma companhia de compra e venda de alimentos da agricultura. No PAA, a Companhia opera por meio de resoluções. Assim, todo bimestre a Companhia lança uma resolução atualizando a metodologia de preço dos alimentos adquiridos da agricultura familiar, a sistemática de operação, o processo de destinação dos produtos, o enquadramento do produtor, bem como as definições de prioridades a partir da linha estratégica definida pelo GGPAA. Desde a origem do PAA, a CONAB executa o programa através de convênios diretamente firmados com organizações de agricultores familiares, cooperativas ou associações de produtores rurais. A Companhia tem função de credenciar as entidades beneficiadas do PAA e os polos de compras. Justamente por isso, a Companhia se configura como o espaço no qual os movimentos sociais e organizações da agricultura familiar mais expõem suas reivindicações acerca do Programa em comparação aos demais órgãos que compõem o Grupo Gestor do Programa (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, 2013).

Desde 2006, algumas modalidades do Programa passaram também a ser executadas pelo MDS, através de convênios firmados com estados e municípios, e não diretamente com organizações da sociedade civil, uma controvérsia importante ao longo da trajetória de implementação do Programa. A primeira modalidade que assumiu esse modelo de operação foi o PAA-Leite. Posteriormente, o Compra com Doação Simultânea. No entanto, até 2012, tanto MDS quanto CONAB operavam a Compra com Doação Simultânea apenas mediante a celebração de convênios. Após 2012, por meio da Lei n. 12.512 de 2011, regulamentada pelo Decreto n. 7.775 de 2012, foi incorporado no marco legal do PAA a possibilidade de atuação do MDS em parceria com estados, municípios e consórcios públicos, sem a necessidade de celebração de convênios, mas através de uma inovação gerencial, fonte de controvérsias no Programa, o Termo de Adesão (TA). Através do Termo de Adesão possibilitou-se o pagamento direto em cartão bancário aos beneficiários fornecedores por meio do Banco do Brasil. Além disso, a execução do PAA foi informatizada por meio do Sistema Informatizado

do Programa de Aquisição de Alimentos (SISPAA), gerido no âmbito do MDS (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014b).

Desde suas origens, a execução do Programa de Aquisição de Alimentos se dá, por um lado, por meio de compras públicas da agricultura familiar, e, por outro, por meio da destinação dos alimentos a entidades sociosassistenciais ou equipamentos públicos (tais como escolas, universidades, Forças Armadas, etc). Como vimos, os públicos aqui se ligam a pautas históricas de movimentos sociais e de outras políticas públicas orientados pelos enquadramentos interpretativos do FAF e FSAN. No entanto, segundo os entrevistados da pesquisa, o Programa demonstra, desde seu início, um tensionamento entre esses dois *frames*, o que se evidencia no desenho das diferentes modalidades de operação do Programa e nos arranjos de poder entre os órgãos gestores, principalmente, entre os principais executores da política desde suas origens: CONAB e MDS (que ocupou o lugar do MESA, após sua extinção). A CONAB dialoga mais com a sociedade civil organizada na operacionalização do PAA (associações e cooperativas de agricultores familiares), em contrapartida, o MDS interage mais com estados e municípios, priorizando uma operacionalização que dialoga com os agricultores familiares individualmente. A tensão entre CONAB e MDS fica evidenciada no trecho de entrevista a seguir.

Eles [MDS e CONAB] tinham uma tensão entre Estado e sociedade civil, pois a última [a CONAB] queria ter mais controle da política e a União, junto aos estados e às prefeituras, queria fazer uma institucionalização das políticas. Havia esta tensão. Graziano saiu [em 2004] e foi assessorar Lula e Patrus Ananias se tornou ministro [do recém criado MDS] e trabalhou esta coisa da institucionalização e isso tem a ver com os dinheiros aí. Esta parte que trabalha mais com a sociedade civil fica com a CONAB, e o MDS fica com parte mais política, relação com estados e municípios (entrevista oral)¹¹⁸.

Ao que tudo indica, houve uma orientação estratégica de composição de cargos políticos na CONAB no primeiro mandato do governo Lula com uma orientação direta para que a Companhia contribuísse com ações estratégicas do Programa Fome Zero. No primeiro governo federal do PT, a Companhia pode ser enxergada com um *locus* de atuação de ativismo institucional por parte de alguns burocratas que ocuparam cargos de coordenação no órgão. No entanto, práticas criativas e inovadoras foram cada vez mais sendo limitadas ao longo do tempo conforme o arranjo político-institucional da política se transformou: em primeiro lugar, com a extinção do MESA, que com o exercício de autoridade prática de José Graziano da Silva buscava orquestrar articulações inovadoras para o PAA; posteriormente,

¹¹⁸ Entrevista I. [27.02.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (57 min 06 seg.).

com a assunção política do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na Companhia.

O entrevistado abaixo aponta para a crise institucional do governo com os casos de corrupção no processo do Mensalão¹¹⁹ como um momento de inflexão para o PAA. Ao que parece, a crise do governo reacomodou as forças políticas da coalizão governamental. Assim, quando ocorreu a reeleição de Lula em 2006, além da mudança na coordenação partidária da CONAB, diminui-se o espaço de autonomia para os burocratas que haviam participado da criação do PAA. Além disso, outra comunidade de burocratas orientados por outras perspectivas de gestão e sobre a finalidade do Programa assumiram cargos nos diferentes órgãos que compunham o arranjo político-institucional do PAA. Este processo é paralelo a uma ascendência do MDS na coordenação e a uma inflexão da CONAB em termos de sua centralidade na operação do Programa.

Eu acho que o primeiro governo Lula até o processo do Mensalão teve uma posição muito mais ousada. Depois, em função da recomposição no 2o governo, já um papel um pouco mais preponderante do próprio PMDB. Isso gerou uma reconfiguração. A própria CONAB em 2007, a gente começa o governo em 2007 e entrega na metade do ano a CONAB para o PMDB. Então ali a gente começa a ter mais dificuldade, mas ainda sempre muito mediado [pela interlocução direta com Lula]. Eu te diria que durante o período Lula sempre tive um espaço, sempre foi concedida uma liberdade de atuação, da minha Diretoria em relação ao PAA no contexto da minha atuação no grupo gestor do PAA, no contexto da minha atuação no CONSEA que ela era, eu diria assim, ela era concedida, era um acordo tácito concedido, que vinha da Presidência da República para dizer: “Aqui não se mexe”. “Aqui este espaço é do nosso campo”. Entendeu? Então assim, isso, todos os ministros que passaram na Agricultura, todos os que, cada momento que tinha troca e que entrava os novos ministros o recado... inicialmente o recado já era dado: “Olha, o fulano de tal, que era eu, aquele cara é nosso e ali tem um espaço que vai ser um trabalho que não é da Agricultura... Um trabalho com o MDA, um trabalho com o MDS, um trabalho para os movimentos sociais.” Isso era politicamente muito claro, muito posto, e obviamente que dava uma condição de trabalho muito mais tranquila. Havia um respeito, havia uma delegação nesse sentido de política, que ali embora eu estive dentro da CONAB, embora eu estivesse vinculado diretamente ao MAPA... existia uma determinação que vinha de cima que dizia: “Olha, este espaço vai trabalhar com outros ministérios”. Então isso sempre nos possibilitou de fato trabalhar com muito mais tranquilidade, embora os conflitos internos fossem enormes em outros campos que eu enfrentava no dia-a-dia. Na gestão Dilma aí se perdeu isso (entrevista oral)¹²⁰.

Antes de prosseguirmos, é importante demonstrarmos o alinhamento das justificações produzidas por partes de atores da CONAB e do CONSEA na defesa da “perspectiva estruturante” como finalidade do PAA. Dada a maior proximidade da CONAB com organizações da sociedade civil de agricultores familiares, muitas dessas participantes de

¹¹⁹ Entre 2005 e 2006 um escândalo relacionado a venda de votos de parlamentares no Congresso Nacional ficou conhecido como o escândalo do Mensalão.

¹²⁰ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

movimentos sociais, tal como o MST, ou de sindicatos, tal como a CONTAG, identificamos uma maior proximidade dos burocratas implementadores atuantes na Companhia com as justificações produzidas por representantes do CONSEA. Nas narrativas de representantes da sociedade civil atuantes no Conselho ao longo da trajetória de implementação do Programa, o CONSEA foi essencial na criação do Programa, bem como na construção de demandas para que o Programa, por um lado, tivesse mais recursos para execução, e, por outro lado, tal como defendido por atores situados na CONAB, privilegiasse uma visão mais estruturante para agricultores familiares em sua implementação. Alguns entrevistados de Grisa (2012:204, com grifo nosso) confirmam essa percepção.

Então você percebe que o tema do PAA é muito relevante lá no CONSEA. Dois programas que a gente tem um papel importante na pressão sobre os recursos são o PAA e o PNAE. Nos dois são muito claros os nossos papéis. Descongelar o PNAE, quem descongelou o valor (\$) per capita foi o CONSEA. No caso do PAA, uma das dificuldades era esta, eram ações intermitentes, que podiam ter descontinuidades, e a ideia toda era aumentar o volume de recursos, dar regularidade ao Programa, ampliar os seus objetivos, ampliar o PAA para formar estoques. (...) passava três, quatro meses, tava o pessoal na plenária do CONSEA pedindo para aumentar recursos, uma negociação permanente.

No CONSEA, a gente adotou esta sistemática de monitorar este Programa por considerar um Programa estruturante, extremamente importante.

Retomando o tema da controvérsia entre perspectivas defendidas como finalidade do Programa, vimos atores da CONAB e do CONSEA, e, em contrapartida, atores situados no MDS. A controvérsia, embora se evidencie na implementação do PAA, parece advir desde o processo de construção do Programa no Projeto Fome Zero. A rede de pessoas que passou a operar a implementação do Programa no MDS estaria mais associada a uma perspectiva de “assistência social” do que a uma via “estruturante para a agricultura familiar”, tal como explicitado nas narrativas dos entrevistados. Grisa (2012) aponta que esta controvérsia era perceptível no referencial do PAA desde a proposta de criação do MESA presente no Programa Fome Zero. A proposta foi defendida por atores que enxergavam a finalidade do Programa, para além do acoplamento entre FAF e FSAN, como sendo a construção de condições estruturantes para agricultura familiar. No trecho a seguir demonstra que na criação do Ministério Extraordinário houve um descontentamento com defensores de uma perspectiva mais associada ao FSAN.

Na versão preliminar do Projeto Fome Zero havia a proposta de criação de um Ministério Extraordinário para articular as diversas políticas de combate à fome. Todavia, a partir das discussões públicas, o Projeto reavaliou esta proposta e sugeriu que a coordenação da política de segurança alimentar deveria estar vinculada à Presidência da República, devido à complexidade envolvida nas articulações entre a sociedade civil e as diversas instituições governamentais. Deste modo, a criação do MESA em 2003 descontentou alguns atores envolvidos, notadamente os

representantes do fórum da segurança alimentar e nutricional (...). Estes defendiam a perspectiva de constituir um órgão supraministerial articulador de ações intersetoriais de SAN (...) (GRISA, 2012:197).

Segundo alguns interlocutores, a controvérsia de finalidade do Programa passou a ser significativa no Programa com a entrada do MDS no arranjo político-institucional. Em 2007, Muller (2007) afirmou - em sua pesquisa sobre a criação e implementação do Programa até aquela época - que seus entrevistados enxergavam esta tensão no modo que o MDS se projetava como ministério recém criado buscando sobrepor-se a Companhia Nacional de Abastecimento, vista como um órgão de menor peso político e administrativo.

Grande parte dos entrevistados credita essa mudança no padrão das ações à tentativa do MDS de se firmar enquanto órgão gestor dos programas sociais, buscando maior visibilidade. Essa maior visibilidade é conseguida pela diminuição do papel dos outros órgãos envolvidos, como é o caso da CONAB. Nessa interpretação, quanto menos a CONAB operar e aparecer nas ações, melhor para o MDS, que dá a si maior proeminência (MULLER, 2007:94).

Esta controvérsia foi justificada de muitas formas pelos burocratas implementadores do PAA em nível federal. Uma delas se dá, como podemos ver no relato a seguir, na dicotomia da centralidade entre o polo da produção e o polo do consumo na implementação da política.

A partir do momento em que o MDS passa a dizer: “não, o importante é que se atenda o público do consumo”; “não é relevante aqui a produção”; “a produção é uma consequência das necessidades das organizações que querem receber estes produtos”. Ou seja, quem consome vai determinar o que vai ser produzido! Bom, isso ele passa a estabelecer uma relação bastante diferenciada, no sentido que retira parte do protagonismo das organizações da produção e começa a estabelecer uma lógica mais de contrato (entrevista oral)¹²¹.

Defendemos que a mudança de orientação a partir do modo de operação do MDS, que quebrava com a lógica anterior estabelecida pela CONAB e MESA, teve relação com o fato de os burocratas que ocupam cargos no MDS não terem participado dos processos iniciais da formulação do referencial de política pública do PAA, nem terem contribuído com o ativismo institucional na criação do Programa. Sobre isso, Grisa (2012:233) afirma que “foram privilegiadas as ações desenvolvidas em convênios com as prefeituras e os governos estaduais – como, por exemplo, a modalidade PAA Leite – em comparação com as modalidades que são implementadas por meio das organizações e movimentos sociais”.

Os defensores do associativismo da agricultura familiar argumentam que a entrada da lógica assistencial que valoriza o polo do consumo, capitaneada pelo MDS, tenderia a

¹²¹ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

enfraquecer o Programa, produzindo uma tendência a exclusão dos agricultores familiares mais pobres do rol de produtores do PAA. Isso se dá pelo fato de que individualmente tais agricultores não alcançavam os recursos burocráticos para aderir ao Programa por meio de prefeituras e estados. Dessa forma, percebemos que a oposição entre CONAB-CONSEA, por um lado, e MDS, por outro, ao longo da trajetória de implementação do PAA, tomou a forma de uma disputa em torno de qual enquadramento que compunha o referencial da política deveria ser privilegiado, mas as visões distintas sobre a finalidade do Programa estão acopladas a outras controvérsias sobre o modelo de gestão da política. Ou seja, sobre encontramos controvérsias relacionados a “como” implementar o PAA, o que podemos enxergar sendo a resposta da questão sobre “como solucionar o Problema da justificação sobre a finalidade do Programa”? É nesse âmbito que adentramos a análise das controvérsias em torno de uma das modalidades do PAA, a Compra com Doação Simultânea (CDS).

A modalidade CDS tornou-se a modalidade que executou a maior quantidade de recursos e alcançou maior público ao longo da trajetória de implementação do PAA. A CDS visa adquirir alimentos da produção local de agricultores familiares individuais ou organizados em grupos formais (cooperativas e associações), com vistas à doação para instituições governamentais ou não governamentais que desenvolvam trabalhos publicamente reconhecidos de atendimento às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional (Restaurantes populares, Cozinhas comunitárias e Bancos de Alimentos). Esta modalidade, executada apenas com recursos do MDS, antes operacionalizada apenas através da formalização de Termo de Cooperação com a CONAB, passou a ser executada em 2012 por meio de parcerias entre MDS e estados, Distrito Federal, municípios ou consórcios públicos de municípios por meio do Termo de Adesão.

A implementação da CDS a partir de então ocorre por duas vias: via Termo de Cooperação entre a CONAB e associações e cooperativas de agricultores familiares, ou via Termo de Adesão entre MDS e estados, Distrito Federal, municípios ou consórcios públicos, com formas de pagamento aos agricultores familiares distintas. O pagamento no Termo de Adesão é feito pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor, por meio de um cartão bancário do Banco do Brasil próprio para o recebimento dos recursos do PAA. Já no âmbito do Termo de Cooperação com a CONAB, os recursos financeiros para execução do PAA são repassados pelo MDS para a CONAB, que fica responsável pelo pagamento aos agricultores. Os agricultores devem estar organizados em cooperativas ou associações para participar desta modalidade através do Termo de Cooperação com a CONAB, encaminhando proposta de participação à Companhia. Após aprovação da proposta a cooperativa ou

associação emite uma Cédula de Produto Rural (CPR-Doação) e passa a fornecer alimentos à entidades sócio-assistenciais conforme definido na Proposta. Após confirmação da entrega dos produtos, a CONAB disponibiliza recursos pactuados na conta bancária da organização, que realiza o pagamento aos agricultores (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014a).

Como vimos, a CDS, desde as origens do PAA, é operacionalizada pela CONAB, através de Termo de Cooperação. Esta execução envolve as associações e cooperativas de agricultores familiares na gestão da política. No entanto, para alguns burocratas situados no MDS, na trajetória de implementação do PAA a continuidade do Programa teria sido seriamente ameaçada pelas denúncias de corrupção locais na implementação das modalidades implementadas pela CONAB – tema que discutiremos nas seções seguintes - e o aprimoramento do Programa envolveria a necessidade de fomento a participação de agricultores familiares individualmente, mediados por estados e municípios e o Banco do Brasil, uma posição que se justifica nos argumentos que defendem controle, transparência e republicanismo (ou seja, a articulação de estados, municípios e agricultores individualizados).

A posição defendida pelos implementadores situados no MDS envolve agências distintas que são nomeadas por seus defensores como uma forma de proteção do Programa e estratégia que, nos termos desses sujeitos, tem a finalidade de tornar o PAA, mais que uma “política de governo”, em uma “política de Estado”. Essa estratégia envolve uma maior proximidade e obediência às exigências dos órgãos de controle, tais como Controladoria Geral da União (CGU) e Tribunal de Contas da União (TCU), que vinham realizando auditorias no Programa e orientando a adoção de uma perspectiva gerencial ancorada em indicadores ao longo da implementação do Programa. Além disso, esta gestão “gerencial” envolveria a construção de normativos e manuais de operações do Programa, ou seja, uma padronização das práticas de gestão e diminuição da flexibilidade na relação com agricultores familiares - práticas que contribuiriam com a manutenção do Programa.

Segundo Porto (2014:55) a CDS operacionalizada pela CONAB é muito favorável às associações e cooperativas de agricultores familiares, pois lhe garante autonomia em relação a políticos locais.

Permite assegurar autonomia política, sem depender do crivo dos políticos locais, uma vez que a relação se estabelece sem a costumeira intermediação e as cooperativas e associações passam a exercer papel público ao assumir a gestão do PAA em nível local. Ainda, possivelmente boa parte das pessoas que recebem os alimentos também usufrui da garantia dos programas de transferência de renda, o que também lhes confere autonomia, pois não depende mais da cesta básica fornecida por algum político ou “coronel” local.

Após a inserção do Termo de Adesão, o modo de operacionalização do Programa que o tornou um Programa associativo (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2018) passou a ser transformado, segundo os defensores do associativismo, por uma questão “concepção” predominante do MDS na implementação da política, concepção que parece ter se tornado mais significativa após a Lei n. 12.512 de 2011 e o Decreto n. 7.775 de 2012, que regulamentaram mudanças no PAA, entre elas, o Termo de Adesão. Nesta mudança, para seus críticos, além da retirada do protagonismo das cooperativas e associações de agricultores familiares, ocorreu o incentivo à centralidade do polo consumidor e o fortalecimento do pacto federativo.

Para alguns burocratas esta alteração representa uma mudança de concepção significativa na implementação do Programa em termos do seu referencial original. Como consequência desta alteração, citam outra mudança. Os entrevistados alegam que ocorreu um constante aumento da implementação da modalidade Compra Institucional, que se organiza na compra da agricultura familiar para fornecimento de alimento aos equipamentos públicos do Estado e não mais ao polo consumidor orientado ao combate à fome no Brasil, tal como podemos analisar no trecho a seguir.

É uma questão de concepção mesmo. E essa concepção passava muito mais por uma lógica que sempre foi um tema complexo e delicado no governo que era a lógica do fortalecimento do pacto federativo que sempre buscou a relação e o MDS neste sentido - em relação ao Bolsa Família e a rede de assistência social – sempre teve este desenho muito forte, de ter uma relação muito forte com estados e municípios. Na gestão de 2011 pra cá este componente se fortaleceu ainda mais. Então [...] ao promover estas mudanças [...] [tem-se] esta perspectiva: fortalecer uma lógica que era de repasse de recursos por estados e municípios, operacionalização por estados e municípios e uma retirada de um protagonista do campo da política agrícola, ou seja, ao dizer que o programa... [...] E de certa forma uma perspectiva de direcionamento de certa forma para grandes compras doadas a hospitais, forças armadas. Ou seja, é uma mudança muito radical, significativa. Porque ela sai da perspectiva da construção mais autônoma e mais local para um processo de fortalecimento de médias e grandes organizações, onde o volume de compra passou a ser mais significativo que os processos de relações de rede, de relação social. Produtiva que se dava no âmbito local. Isso deixou de ser valorizado. Então eu acho que resumidamente esse foi a trajetória do Programa. Ao mesmo ver infelizmente no sentido de retrocessos numa perspectiva de ser uma nova institucionalidade em termos de compras institucionais (entrevista oral).¹²²

Por um lado, a lei de 2011 trouxe segurança para o Programa, que seguia com uma “fragilidade legal” desde suas origens, devido ao seu processo de criação ter sido produzido através de um “enxerto” em uma lei de outro tema que foi regulamentada, e, posteriormente, por Decreto. Sob outra perspectiva, a lei introduziu mudanças que, segundo alguns atores,

¹²² Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

foram significativas para transformar a rota de implementação da política em relação ao seu referencial da lei de criação (PORTO, 2015; SCHMITT; SILVA, 2016).

A CDS via Termo de Adesão estabelece compromissos entre o MDS e as unidades executoras (estados e municípios) e tem vigência de cinco anos, prorrogáveis por mais cinco anos. As unidades executoras selecionam agricultores familiares (beneficiários fornecedores) e as entidades a serem atendidas com alimentos (beneficiários consumidores) buscando compatibilizar a demanda e oferta dos alimentos. Nesta etapa, a entidade executora cadastra uma Proposta de Participação no SISPAA para avaliação por parte da SESAN, no MDS. Após a aprovação da proposta por parte do MDS são emitidos cartões bancários aos agricultores familiares (beneficiários fornecedores) e as UE estão autorizadas a adquirir produtos desses e destiná-los às organizações cadastradas. Na CDS por Termo de Adesão, os agricultores familiares entregam os alimentos em uma Central de Distribuição, onde esses são pesados e separados para serem doados pela Unidade Executora. Além disso, o pagamento é feito pela União, por intermédio do MDS, diretamente ao agricultor, por meio de um cartão bancário próprio para o recebimento dos recursos do PAA. Este processo, assim sendo, beneficiou-se de um sistema eletrônico criado para facilitar a avaliação das propostas de participação do Programa enviadas por estados e municípios, após definição dos beneficiários fornecedores (os agricultores familiares), que, em sua maioria atuam individualmente ou em pequenos conjuntos, não necessitando estar afiliados a associações e cooperativas, bem como após definição dos beneficiários consumidores, as entidades a serem atendidas com alimentos (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, 2014a).

Segundo alguns entrevistados, a criação do Termo de Adesão faz parte de um processo mais amplo de controle realizado no PAA pela CGU em parceria com o MDS. A inserção dos órgãos de controle no Programa e a solicitação de indicadores de desempenho são utilizadas como “provas” por parte dos defensores da perspectiva assistencial de que o “modus operandi” do Programa não deveria dialogar com organizações e cooperativas de pequenos produtores, alegando sua desorganização na operação.

A maior modalidade é a de Compra com Doação Simultânea, tanto com a CONAB quanto com os estados e municípios [via Termo de Adesão]. Mas hoje não são mais feitos com convênios. Gasta-se mais tempo analisando convênio e prestação de contas. Em 2012, a SESAN [Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do MDS] com a CGU criou o Termo de Adesão” (entrevista oral).¹²³

O principal argumento em favor da gestão via Termo de Adesão aponta que o diálogo

¹²³ Entrevista III. [08.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (47 min 24 seg.).

com agricultores individualizados, através do Banco do Brasil, cria um sistema de informações transparentes e evita fraudes. Os agricultores familiares cadastrados no PRONAF possuem a Declaração de Aptidão ao PRONAF. Essa declaração os insere numa base de dados que facilita que o MDS e os órgãos de controle identifiquem os dados dos beneficiários, o que organiza, nas palavras do interlocutor abaixo, “um mecanismo de seleção” desses agricultores no PAA. O Banco do Brasil torna-se responsável pelo pagamento ao agricultor quando este entregar os produtos vendidos ao PAA para estados e municípios que operem por meio de Termo de Adesão com emissão de nota fiscal.

Essa metodologia de você entregar um cartão pro agricultor, na verdade, a gente opera via Banco do Brasil [BB]. Os agricultores já são previamente cadastrados na DAP, gerida pelo antigo MDA. Está lá, a gente se vale dessa base de dados para ver os agricultores que podem participar do programa. É um processo de seleção do agricultor. Depois disso o BB entrega para o agricultor e agricultora em qualquer lugar do Brasil. Nessa entrega, o agricultor entrega o produto dele com nota fiscal, então nessa ponta o dinheiro cai direto no cartão do agricultor. Mas pode acontecer desvio. A imaginação para o desvio é muito grande. A outra ponta é centrada nos alimentos. O alimento é distribuído para hospitais, creches, escolas, entidades previamente cadastradas, que também passam por seleção, por fazem parte do SUAS, se não me engano. Se o alimento chega desconforme com os padrões mínimos ou com volume diferente, a entidade que está recebendo tem o dever de comunicar que o alimento não veio conforme deveria vir. Seria uma forma de controle da qualidade e da quantidade do alimento. Eu tenho a percepção que realmente você consegue, com o recurso saindo do governo Federal para o agricultor. Nesse caminho, há a participação dos entes federados, e aí deve ser reforçado o pacto federativo. Deve haver esse intermédio, até porque quem dá o aval de se o alimento foi entregue, se tem nota fiscal, quem insere essas notas, são entes públicos, ou estados ou municípios, então a minha percepção é a de que, sim, provavelmente esse recurso chegue mais facilmente para o agricultor e para quem precisa, e com menos possibilidades de desvio no meio do caminho. E é mais fácil também, talvez se a gente pensar em um mundo perfeito, via convênio, que tudo ocorra de forma legal. Só que a gente não conseguia ter o retorno das informações (entrevista oral)¹²⁴.

Na perspectiva de alguns interlocutores, por outro lado, além da intensificação do controle burocrático nas relações entre Estado e sociedade civil na implementação de políticas sociais, houve ao longo das gestões federais do PT, principalmente, no governos de Dilma Rousseff, uma intensificação da federalização e a diminuição do diálogo com os movimentos sociais. Isso teria reflexo no PAA no sentido da ascendência de sua operação por meio do Compra com Doação Simultânea através do Termo de Adesão e a consequente diminuição da operação das modalidades que dialogam com organizações de agricultores familiares.

Vinha acontecendo desde a presidenta Dilma. Ela fez um recuo em relação ao diálogo com a base social de alguma maneira, então desde o primeiro mandato dela já mudou de figura. Mas isso não afetou muito o programa, porque ele estava numa fase em que ele já estava institucionalizado, já era conhecido, e não dependia mais

¹²⁴ Entrevista VIII. [04.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (62 min 35 seg.).

desse processo. E os movimentos sociais, a maior parte, continuam dialogando com o governo. Mesmo com essa mudança, o pessoal está aí (entrevista oral)¹²⁵.

Em 2016, quando entrevistamos burocratas vinculados tanto à CONAB quanto ao MDS, havia uma leitura de que a modalidade “Compra com Doação Simultânea” por Termo de Cooperação, implementado pela CONAB, deixaria gradualmente de existir, e que a tendência do uso do Termo de Adesão entre o MDS e estados e municípios tornaria a única opção da modalidade, como podemos ver a seguir.

O nosso foco é mesmo no PAA fortalecer cada vez mais a Compra com Doação Simultânea com o Termo de Adesão. Até porque nós queremos aumentar a base de fornecedores do cadastro único, nós temos esse desafio: os agricultores mais pobres forneçam para o PAA, e a modalidade que eles conseguem fornecer é sempre a compra por doação simultânea, e os agricultores mais fortes, mais organizados, é a compra institucional, eles transitam mais tranquilamente no mercado. Então o nosso foco é fortalecer mesmo a compra com doação simultânea; é um outro momento. (entrevista oral).¹²⁶

Dito isso, vimos que uma segunda mudança derivada da reforma do PAA envolve a criação de uma nova modalidade de aquisição de alimentos, a Compra Institucional, uma inovação do Decreto n. 7.775 de 2012. A singularidade da modalidade Compra Institucional se dá pelo fato de que o demandante dos produtos comprados da agricultura familiar é o Estado, os órgãos, entidades ou instituições da administração direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Essa singularidade se tornou ainda mais relevante a partir do Decreto n. 8.473, de 22 de junho de 2015, assinado por Dilma Rousseff. O decreto definiu que a partir de 2016 pelo menos 30% (trinta por cento) do total de recursos dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional destinados à aquisição de alimentos deveria ser usado para comprar da agricultura familiar. A partir destes normativos, algumas legislações estaduais buscaram replicar a iniciativa do governo federal. Na operação da modalidade Compra Institucional, no período de julho de 2012 a dezembro de 2015, foram executados R\$ 112,1 milhões, R\$ 63,3 milhões executados por meio da legislação federal e R\$ 48,8 milhões por meio das legislações estaduais que tratam de compras públicas da agricultura familiar¹²⁷.

¹²⁵ Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

¹²⁶ Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

¹²⁷ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Compras da agricultura familiar por órgãos públicos:** modalidade compra institucional do PAA (2012-2015). Brasília: jul. 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/compra_institucional/Relatorio_PAACompraInstitucional%202012-2015.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017

A modalidade Compra Institucional privilegia apenas os beneficiários fornecedores, os agricultores familiares, o que, para alguns, significa a deturpação do objetivo da política, que é favorecer tanto os agricultores familiares quanto as entidades da rede socioassistencial consumidoras dos alimentos adquiridos. Para esses sujeitos, a modalidade não é negativa, por criar uma reserva de mercado para os pequenos agricultores, no entanto, com a sua ascendência percebeu-se uma retirada de recursos e execução significativa da modalidade Compra com Doação Simultânea, o que pode representar um risco para a continuidade do Programa nos moldes originais, deturpando suas finalidades e metodologias originais.

Para alguns interlocutores, a Compra Institucional representaria praticamente a institucionalização de uma outra política, que não adere à proposta original do PAA de unir FAF e FSAN, mas que, no entanto, “bebe da fonte do marco regulatório do PAA”, o que envolve principalmente a dispensa da licitação para compras institucionais da agricultura familiar. Essa tese que fica bem expressa no trecho de entrevista abaixo. O fato de a modalidade não demandar orçamento do MDA nem do MDS corrobora com ela.

Modalidade de compra institucional, esta não é de orçamento nem do MDA nem o MDS, uma modalidade que foi criada na Lei nº 12.512, de 2011, e foi regulamentada pelo decreto 7775 de 2012, que permite também aos estados e ao DF comprar da agricultura familiar com dispensa de licitação, ou seja, bebendo da fonte do marco regulatório do PAA (...) Há muitos prefeitos que vem aqui e querem, por exemplo, que compre mais leite do seu estado, mas ele próprio compra leite do Rio Grande do Sul, então não faz sentido. O leite local deve ser priorizado. Compra institucional é isso, é falar para o estado que ele pode comprar da agricultura familiar local com dispensa de licitação. Deve ser criada uma cultura a favor disso (entrevista oral)¹²⁸.

Outros interlocutores também avaliam negativamente a Compra Institucional, pelo mesmo motivo: a CDS começou a “minguar” após a implementação da modalidade Compra Institucional, o que tem sido apontado como um dos efeitos prejudiciais da modalidade para o Programa como um todo, que tinha na CDS sua modalidade de maior execução, através da CONAB e pelo Termo de Adesão.

Não sou contra a compra institucional. Eu acho que é importante, mas eu acho que ela não deve se dar em detrimento de ir minguando essa outra modalidade do PAA [CDS], até porque há denúncias de que muitas vezes o prefeito não compra da agricultura familiar para levar para o quartel, para o restaurante da universidade, ou seja, ele termina comprando sem ser da agricultura familiar. Inclusive há denúncias de que ele compra da Ceasa, que não compra do agricultor familiar. Então eu vejo que isso é uma forma de ir desvirtuando essa modalidade, que é tão cara. Eu acho que é uma miopia do governo, e que ele deveria fazer um balanceamento, ter um volume de recursos dirigidos para essa compra da modalidade de compra com doação simultânea que é justamente que aproxima o agricultor das entidades socioassistenciais do seu município, ele sabe que aquela instituição precisa, que tem

¹²⁸ Entrevista III. [08.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (47 min 24 seg.).

tantos velhinhos que precisam ser alimentados, e que muitas vezes a gente vê. (...) É bom se averiguar do volume de desvio da compra institucional. É praticamente zero aquele alvoroço que eles criaram lá no Paraná com doação simultânea é quase zero. É um controle direto. A entidade que recebe, os agricultores apresentam projeto dizendo que estão produzindo isso e aquilo, então o controle é um controle social muito mais eficaz. Quiseram envolver os gestores e outros técnicos da CONAB, e que não se comprovou nada, tanto que eles foram até absolvidos. Foi já um freio. Foi ali que começou o declínio da compra com doação simultânea. Aí eles criaram essa legislação que dificulta, e temos aí todo o declínio. É um ponto de inflexão do PAA, vamos ver se a gente consegue reverter isso (entrevista oral)¹²⁹.

De fato, o processo de diminuição da implementação da modalidade Compra com Doação Simultânea por meio da CONAB tornou-se mais intensa após a crise do Programa advinda da “Operação Agro-fantasma” em 2103, a qual discutiremos adiante. Além disso, os autores apontam para a ascendência paulatina da implementação da modalidade CDS por meio de Termo de Adesão, por um lado, e, por outro, da modalidade Compra Institucional.

É importante destacar que o arrefecimento do PAA recaiu principalmente sobre a modalidade Compra com Doação Simultânea, operada pela CONAB, a qual foi objeto de maior controle e investigação. Chama a atenção que esta foi a modalidade que teve maior projeção política nacional e internacional e que as capacidades de execução dependiam da interação com as organizações da sociedade civil. Nesse processo de arrefecimento da modalidade compra com doação simultânea, outros formatos e modalidades foram estimulados, notadamente a Compra com Doação Simultânea executada via Termo de Adesão com governos estaduais e municipais, e a Compra Institucional, a primeira incitada desde 2011 e a segunda desde a sua criação em 2012 (GRISA; KATO; FLEXOR, 2017:26) .

Em contrapartida, alguns interlocutores enxergam a modalidade Compra Institucional como uma possibilidade de contribuir mais efetivamente com o fortalecimento da agricultura familiar, construindo mais um mercado institucional para escoamento da produção nacional dos pequenos produtores. Um interlocutor do MDA apontou para o fato de que havia uma orientação em 2016 para que contribuíssem com a ampliação da modalidade, citando o decreto de Dilma Rousseff que previa que os órgãos federais comprassem, no mínimo, 30% do total de suas compras de alimentação da agricultura familiar.

Nós estamos também internamente e muito por provocação do nosso secretário e do nosso ministro... iremos atuar para dar conta das compras institucionais, né. Foi publicado em junho um decreto que determina que a partir de 1 de Janeiro de 2016 todos os órgão federais comprem no mínimo 30% da agricultura familiar. E o MDA é citado diretamente neste decreto como órgão responsável por contribuir com a organização da oferta para atendimento deste mercado. Então isso já está dentro do nosso planejamento e nós... esse decreto, é importante salientar, que ele deriva muito da experiência do PAA, do histórico do PAA e mais recentemente da experiência com o PNAE. Ele [...] foi assinado justamente para dar conta da possibilidade ampliar as compras da agricultura familiar para além dos órgãos federais (entrevista

¹²⁹ Entrevista XX [06.12.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (72 min 40 seg.).

oral).¹³⁰

Na defesa da modalidade, alguns interlocutores do MDS apontaram que a demanda pela modalidade advinha dos próprios movimentos sociais, embora tenhamos dialogado com representantes do CONSEA diretamente vinculados a esses movimentos sociais e a perspectiva seja a contrária, de crítica à Compra Institucional. A entrevista abaixo aponta a tese da modalidade como um reflexo das demandas dos movimentos sociais. Além disso o entrevistado aponta para uma intenção de ampliação da modalidade.

Então os movimentos sociais foram quem inicialmente demandaram e impulsionaram isso. Foi uma demanda inclusive diretamente feita pela Presidência da República por CONTAG e outros movimentos de ampliar e criar uma legislação específica neste momento obrigando os órgãos federais. Mas quem sabe futuramente a gente não tenha também uma legislação que obrigue – é claro que isso é um pouco mais difícil, né – os órgãos estaduais. Mas pelo desenho federativo a gente já determinar uma obrigatoriedade, porque isso teria que passar por um outro processo de convencimento, discussão para isso acontecer. É claro que hoje pela modalidade de compra institucional do PAA... ela foi criada em 2011 e passou a ser executada em 2012. Ela já permite que qualquer órgão estadual, universidade municipal, os órgãos, as empresas públicas, autarquias, unidades de segurança pública, institutos federais, façam esta compra voluntariamente, né. Isso em até em alguns casos tem sido fomentado pelo MDS e por nós. E ocorre por dentro do instrumento PAA Compra Institucional. Claro que é um processo mais demorado e envolve convencimento, interesse do gestor em fazer. Mas é algo muito similar com o que vai acontecer agora com o decreto dos órgãos federais, dos 30%, que diferentemente desta maneira, obrigando os órgãos federais a adquirir no mínimo 30%, com recurso próprio, da agricultura familiar para suas demandas regulares para consumo de alimento. Então eu diria que um pouco foi iniciativa e provocação dos órgãos envolvidos na discussão do PAA – MDS, MDA, a própria CONAB –, e outro por meio da própria sociedade civil organizada, né. Os movimentos (CONTAG, FETRAT, MPA, Via Campesina) que influenciaram nesta decisão da Presidência da República por intermédio... foi um movimento que foi encabeçado... o desenho do decreto foi encabeçado pela secretaria geral da presidência da república, pela Casa Civil, reuniu os órgãos gestores do PAA, que tem interesse, né. Reuniu MDA, MDS, MPOG, Ministério da Fazenda, construiu o Decreto e publicou. (entrevista oral)¹³¹.

Para outros interlocutores atuantes na CONAB e no CONSEA, o crescimento da modalidade Compra Institucional é enxergado como um retrocesso e indica uma possibilidade de “fim” do PAA nos seus moldes originais.

Este é um momento, vamos dizer assim, de ascensão importante do Programa até 2012, quando aí já o 3o momento, quando começam ali mudanças mais significativas em relação, 2011 para 2012, com a criação, num primeiro momento, da compra institucional, que aparentemente seria algo para “bombar” o Programa, permitindo que outros governos e órgãos do governo federal com recursos próprios pudessem se utilizar da lei do PAA. Só que com as mudanças que houve na gestão do MDS, por uma falsa interpretação de realidade, vamos dizer assim, ao achar que os números, o avanço social se traduziam em resolução da problemática da

¹³⁰ Entrevista VI. [26.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (76 min 48 seg.).

¹³¹ Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

insegurança alimentar, o que não era verdade. (...) As pessoas poderiam estar comendo minimamente, mas não estavam comendo bem, ou seja, comendo de forma diversificada, ou seja, todo um debate sobre a segurança alimentar efetivamente a ser feita que jamais o Programa poderia ou deveria ter o retrocesso que ele teve perdendo a relevância deste componente da política agrícola. O 3o momento foi este retrocesso... A Compra Institucional representa isso (entrevista oral)¹³².

E aí isso [a burocratização do Programa e a ascendência da Compra Institucional] complicou muito, esses dois últimos anos de 2014 a 2016, a gente foi vendo com uma desconstrução do PAA, pelo menos eu relação àquilo que era anteriormente. E isso, como falei, roubou muito a nossa energia em termos de conselho, porque nós ficamos nessa luta para tentar segurar as pontas, reivindicar questões em relação ao PAA (...) Nossa avaliação sem dúvida é a de que essas mudanças comprometeram muito a dinâmica do programa na direção em que a gente julgava que seria a melhor, que era o fortalecimento da compra com doação simultânea (entrevista oral)¹³³.

Segundo nossa interpretação dos entrevistados, a modalidade Compra Institucional, de fato, tende a não se orientar pelo acoplamento entre os *frames* FAF e FSN presente no referencial de política pública do PAA original. Embora privilegie uma das ideias-chave do FAF, que é a reserva de mercado para agricultura familiar, perde-se a outra ponta da política, que é a destinação de alimentos para entidades socioassistenciais. Além disso, a destinação dos alimentos para órgãos governamentais tende a despolitizar o objetivo de construção de segurança alimentar e nutricional da política. Ao que parece, a Compra Institucional é um arranjo mais valorizado pelos atores vinculados ao MDS do que aos atores vinculados a CONAB e ao CONSEA. Em alguma medida, a modalidade busca resolver as críticas de valorização da perspectiva assistencial do Programa, com a centralidade do CDS por meio do Termo de Adesão. Embora a modalidade resolva a demanda por crédito do enquadramento do FAF, ela não resolve a demanda por favorecimento do associativismo das organizações da agricultura familiar, a ideia-chave mais defendida pelos burocratas implementadores engajados pelo FAF, como vimos até aqui.

A título de conclusão, temos duas hipóteses a serem testadas em pesquisas posteriores acerca da modalidade Compra Institucional: (i) seria a modalidade Compra Institucional uma forma de dissociar o conflito entre os *frames* presente em toda trajetória de implementação na redefinição da política em outro referencial?; ou (ii) a ascendência da modalidade representa, de fato, a indicação tácita de uma tendência já apontada por alguns sobre a diminuição da implementação do PAA em geral, o que pode indicar a modalidade vir a substituir a própria

¹³² Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

¹³³ Entrevista XXI [10.12.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (88 min 30 seg.).

política? A Compra Institucional merece maiores análises, algo que não foi possível realizar em nossa pesquisa, devido a crise governamental instalada na gestão da ex-presidenta Dilma Rousseff que levou ao seu impeachment em 2016, ano de realização da maioria das entrevistas aqui analisadas.

4.2. A OPERAÇÃO AGRO-FANTASMA E A CONSTRUÇÃO DE REGRAS E MANUAIS “EM DEFESA DO PAA”

Casos de falhas nos processos de implementação são frequentes na trajetória de políticas públicas no Brasil, principalmente, quando ocorrem na “ponta” da política, ou seja, na relação entre os chamados burocratas de rua e os beneficiários. Uma série de razões da cultura política brasileira poderiam ser evocadas para explicar as causas destas situações: a chamada “estadania” na relação dos beneficiários com o estado, ou seja, a expectativa dos cidadãos que seus direitos sejam atendidos a qualquer custo pelo Estado (CARVALHO, 2015), os conflitos que envolvem a discricionariedade dos burocratas de rua e as rígidas normas de controle da burocracia (LIPSKY, 1980). Na trajetória de implementação do PAA, alguns casos como os citados ocorreram, gerando dilemas e ajustes normativos na operacionalização do Programa. Em 2008, oito toneladas de arroz em casca foram incineradas por suspeita de contaminação por beribéri no Maranhão. A indicação era de que houve mau armazenamento do produto por parte da Superintendência regional da CONAB. Além do caso indiciado por mal armazenamento, os agentes estatais da Companhia citaram um caso de 2010, no qual houve uma denúncia de uma cooperativa no Rio Grande Sul que foi usada de “fachada” por uma agroindústria. A cooperativa comprava produtos de terceiros e entregava tais produtos em nome da cooperativa para o PAA.

Mas o caso mais emblemático ocorreu em 2013, em uma operação da Polícia Federal no Paraná, em São Paulo e no Mato Grosso do Sul intitulada “Operação Agro-fantasma”, a qual expediu cerca de 37 mandados de busca e apreensão. Todos os casos investigados tinham relação com a modalidade Compra com Doação Simultânea, que envolvia recursos repassados pela CONAB a associações e cooperativas rurais. No Paraná os casos foram considerados os mais graves. Foram oito processos instaurados envolvendo a CONAB e o coordenador da Diretoria responsável pelo PAA à época foi indiciado e afastado do cargo¹³⁴. A operação

¹³⁴ Até dezembro de 2018, dois dos oito casos haviam sido resolvidos, um deles tendo sido anulado pelo Ministério Público, que em 2013 havia lhe instaurado. O coordenador foi inocentado anos depois, embora tenha

Agro-fantasma foi utilizada como um argumento para intensificação de controvérsias no âmbito da trajetória do Programa incitando a construção de justificações, por um lado, defendendo a necessidade de controle e transparência do PAA como forma de protegê-lo, e, por outro lado, de defesa à importância da flexibilização nas relações com as organizações de agricultores familiares. Na prática, como resultado da Operação, Grisa, Kato e Flexor (2017:26) apontam uma diminuição dos recursos aplicados no Programa nos anos seguintes, afirmando que “a execução orçamentária do PAA caiu pela metade, seja em termos de recursos financeiros aplicados, seja em termos de agricultores familiares beneficiados, ou ainda de organizações consumidoras contempladas”.

Alguns burocratas entrevistados inseridos na CONAB acusam este processo como um momento de enrijecimento da política, tal como se vê no excerto abaixo. Alguns representantes da sociedade civil atuantes no CONSEA e representantes de movimentos sociais advogando em prol das demandas de associações e cooperativas locais, afirmam que o maior controle é negativo, utilizando-se do termo “burocratização” como um impacto negativo promovido na execução geral do PAA.

Em 2013, essa Agro-fantasma foi o ápice dessa necessidade de ajustes. Não que antes não ocorresse, porque ocorria. A CONAB tinha auditorias e processos, a CGU fazia auditoria, mas com o advento do Paraná, parece que naquele ano a CGU baixou tudo o que podia baixar no processo da CONAB. Lá no Rio Grande do Sul, e aí eu já estava voltando do Mestrado, era pedido em cima de pedido. Os caras queriam processos. Nós tínhamos 100 processos e eles pediram 50 processos. Não era uma amostragem de 10%, eles queriam 50% dos processos do Rio Grande do Sul. Tinha que separar todos os processos e mandar para a CGU. Eu me lembro de um consultor no PNUD que dizia que, no início, quando eu cheguei no RS, que a relação com PAA é uma relação de confiança. Se não tiver confiança com a cooperativa não pode trabalhar, porque tudo é trabalhado por meio do papel, você não acompanha o dia a dia, a entrega do produto, você está na superintendência recebendo papel e analisando. Se não confiar nos caras, acabou. E essa relação de confiança em 2013 foi extinta. Não existe mais relação de confiança. O que existe é relação de preto no branco. Não que existisse antes, mas se acreditava mais nas pessoas. Muitas das falhas da Agro-fantasma, até hoje, pelos processos que estão saindo, na realidade, não teve dolo, má-fé. (...) Era uma relação de confiança. Acho que 2013 teve esse corte, em 2014 teve a primeira variação normativa (entrevista oral).¹³⁵

No excerto acima, o entrevistado afirma que entre 2013 e 2014 passou a ocorrer a imposição de uma “variação normativa” justificada a partir da gravidade dos casos de 2013. O que antes era configurado como “relação de confiança” na prestação de contas de agricultores familiares e CONAB passou a ser indicado como “erro”, principalmente na avaliação dos

sofrido o revés do afastamento do cargo e a criminalização que chegou até as mídias. No Paraná alguns agricultores ficaram detidos por 40 dias, à época. O caso tomou grandes proporções no Programa.

¹³⁵ Entrevista X [17.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (101 min 52 seg.).

órgãos de controle, tais como a CGU e o TCU. Os atores inseridos no MDS assumiram uma defesa da importância de se construir uma gestão mais sistemática na implementação do PAA. Assim, além da maior valorização do pacto federativo, a construção de manuais de operação claros e a observação de critérios de controle e transparência passaram a ser exigidos dos órgãos do Grupo Gestor, principalmente, da CONAB. Dessa forma, os burocratas inseridos no âmbito do MDS defendem este processo de controle gerencial como necessário para que a PAA não deixasse de existir e que se tornasse mais eficaz, tornando-se mais que uma “política de governo”, mas uma “política de Estado”, ou seja, perene, sem riscos de deixar de existir, dado que a baixa operação do Programa apresentava um risco. Esta posição tornou-se central na implementação do Programa desde então. Os trechos a seguir são expressões dessa justificção.

Hoje está na moda dizer que o programa se burocratizou, você já deve ter ouvido isso, que se concentrou nos mais ricos e consolidados. Os dados não mostram isso, você pode pegar com o [Nome], se você pega de quando conseguimos medir o CAD Único, a gente vem crescendo. E no que as pessoas falam que foi o ano da burocratização foi o ano que mais atingimos as pessoas mais pobres e esse ano o percentual tende a ser maior ainda. Eu não consigo ver na prática essa burocratização. Eu acho que nós conseguimos tornar as regras mais claras, que nós conseguimos dar transparência para o programa e agora as operações são seguras tanto para o executor, que é a CONAB, quanto para a organização que está na ponta. O gestor sabe exatamente tudo o que tem que conter, o agricultor e a organização também, todos os passos e os documentos, como deve ser a gestão, como deve ser a destinação dos alimentos etc. Talvez antes nós não observássemos as regras, o que levou à paralisação do Programa em 2013, as regras eram muito mais burocráticas do que 2014. Nós “enxugamos a burocracia”, mas passamos a “exigir” (entrevista oral).¹³⁶

No trecho acima, observamos uma justificção que alega que, ao contrário da crítica à burocratização, um “enxugamento da burocracia”. No entanto, ocorre a defesa de que se inicia uma maior exigência na operação do PAA, o que, na prática, envolveria possibilidade tácita de punição. Abaixo vemos uma clara relação dos críticos à burocratização como participantes da “militância”. Essa associação à militância diz respeito a defesa do papel das associações e organizações de agricultores familiares, muitas delas participantes de redes de movimentos sociais do campo. A defesa do controle e transparência se organiza contra a operação “militante”, o que outro entrevistado acima chamou de baseada em laços de confiança entre gestores e agricultores familiares. Alega-se que a “vontade de fazer acontecer” acabou por ser prejudicial ao Programa e o colocava em risco, daí a necessidade de controle transparência.

Porque antes o programa era operado... Como você sempre teve uma base muito militante na operação do programa, todos queriam fazer, e queriam fazer com que o

¹³⁶ Entrevista IV. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (56 min 49 seg.).

programa acontecesse. Então de fato, havia uma insegurança institucional, jurídica, e todo mundo fazia mesmo assim. E não era de má-fé, não era de desvio, era porque as pessoas queriam fazer acontecer. E isso acontecia em vários programas aqui na Esplanada, alguns dos quais eu trabalhei. A gente foi fazendo porque queria ver a coisa acontecer (entrevista oral)¹³⁷.

O entrevistado abaixo corrobora com a tese crítica ao “militantismo” na burocracia. No entanto, o argumento acrescenta o fato de que alguns burocratas implementadores federais deram “muito poder discricionário” aos burocratas de nível de rua, que operavam na ponta da política em relação com agricultores familiares. Outros entrevistados, críticos desse “militantismo” chamam isso de flexibilização na implementação do PAA.

Aí você encontra o que eu te falei: como caminhar entre o “militantismo” e o “weberiano”. Há um perfil de gestor do [Nome] que se aproximou muito, no meu ponto de vista, do “militantismo”, não considerava muito o regramento público. Isso gerou um problema legal, que pra mim está contaminado pela política. (...) Essa fragilidade com o regramento. Ele dava muito poder discricionário para o operador na ponta (entrevista oral)¹³⁸.

Já no trecho abaixo vemos uma crítica aos próprios agricultores familiares que agiram de má fé aproveitando brechas de controle dos burocratas de nível de rua como o “problema” relativo aos casos denunciados na Agro-fantasma. O problema passa então a ser criticado como “fragilidade do controle”.

O [Nome] não enfrentou com rigor como o [Nome] vem fechando espaço. Um louco da cooperativa pegava o limite do PAA e do PNAE, o agricultor dava 1000 e ele cobrava 5000 do governo. Isso que a PF pegou no Paraná. Isso é fragilidade de controle, coisa que a Lilian sempre alertava, para regrar mais o instrumento. Ele como gestor saiu ileso, mas lá na ponta, as cooperativas vão pagar. Fragilidade de controle (entrevista oral).¹³⁹

É interessante comparar as afirmações dos atores com relatos de pesquisa sobre a implementação do PAA. Nesse sentido, Schmitt e Silva (2016) realizaram pesquisa sobre os processos organizativos de associações e cooperativas de agricultores familiares na Bahia e Rio Grande do Sul antes da ocorrência da Operação Agro-fantasma e demonstraram que o Programa de Aquisição de Alimentos já vivia, na prática, um aumento dos processos de controle e fiscalização pelos órgãos de controle, o que gerou uma redução na informalidade relativa que marcou os primeiros anos de implementação do PAA. Os autores afirmaram, também, como resultado de sua pesquisa, a importância conferida pelas organizações sociais

¹³⁷ Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

¹³⁸ Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

¹³⁹ Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

do resultado do Programa em termos de fortalecimento organizativo. Para essas organizações, o PAA teria se tornado um meio de obtenção de sua formalização e profissionalização organizativa para estabelecimento de relações com o Estado e com o mercado. Assim como parecem indicar os achados dos autores, alguns burocratas inseridos na implementação do Programa à época afirmam que o Operação Agro-fantasma teve como resultado o acirramento do controle e da fiscalização que já vinham ocorrendo antes das denúncias.

Segundo os defensores da “perspectiva assistencial”, o aprimoramento do Programa envolveria o aumento de controle e transparência na sua implementação. Essa tese envolveria uma maior proximidade a atuação dos órgãos de controle (tais como CGU e TCU), bem como a construção de normativos e manuais de operações do Programa como formas de criar controle sobre as exigências e limitações para discricionariedade na operacionalização do Programa. A prova utilizada por esses são dados sobre a demanda do Programa nos anos seguintes aumentou.

Na prática, a partir de 2013, uma série de reformulações normativas ocorreram com o discurso do controle e da transparência. Após a Operação Agro-fantasma, ocorreu uma grande auditoria da CGU na CONAB. Segundo Grisa, Kato e Flexor (2017), em geral, após 2013, é possível identificar uma maior atuação dos órgãos de controle no Programa, bem como uma implementação mais descontextualizada da agricultura familiar, o que confirma a tese de uma execução do Programa mais voltada ao privilegiamento da “perspectiva assistencial” como finalidade do PAA.

A partir de 2013, o PAA entrou em uma nova trajetória, fruto de uma atuação mais incisiva das capacidades estatais de controle (órgãos de controle da gestão pública federal, como a Controladoria Geral da União), por vezes descontextualizadas das especificidades da agricultura familiar. A execução do PAA tornou-se mais intensa em regras formais e documentos exigidos, assim como a fiscalização do Programa tornou-se mais enérgica e menos flexível (GRISA; KATO; FLEXOR, 2017:35).

Além disso, o medo da criminalização por parte dos agentes estatais da Companhia nas Superintendências regionais freou muitas ações da política. Os críticos ao processo que chamam de burocratização do PAA alegam que ocorreu uma criminalização dos agricultores sem que fossem identificadas as lógicas locais, tais como a lógica da produção e as capacidades técnicas das associações e cooperativas como variáveis relevantes nas “falhas” encontradas na Operação Agro-fantasma. Na fala a seguir, a entrevistada faz o diagnóstico de que os defensores da perspectiva assistencial como finalidade para o Programa passaram a argumentar que para que o Programa “continuasse” seria necessário maior controle. No

entanto, para ela, esta foi uma inflexão do Programa em termos de suas ideias originais, pois não se pensou em avanço ou aperfeiçoamento.

A partir de 2013, também, a gente começou a ter problemas muito graves com o PAA, o processo de criminalização dos agricultores, isso também foi uma dificuldade, porque ao invés de você usar a energia, digamos assim, para pensar no avanço, no aperfeiçoamento do programa, na expansão dele, não, na verdade a gente acabou tendo que colocar muito foco em uma mobilização pelo programa, pela manutenção do programa, pela proteção dos agricultores que estavam sendo culpabilizados, dos próprios técnicos, enfrentamento até com o governo, porque eles também enfrentaram dificuldades muito grandes, então para que o programa continuasse, eles adotaram uma estratégia de maior, a gente considera, burocratização. Eles na verdade colocaram porque não havia alternativa. Ou era fazer aquilo ou era desaparecimento do PAA (entrevista oral)¹⁴⁰.

Como resultado deste contexto temos a construção de manuais e o aumento do controle na operacionalização do PAA. No que tange a construção de manuais, em 2014, no âmbito da CONAB e do MDS, uma série de burocratas compôs uma equipe interministerial de estudo dos normativos do Programa, a pedido do Conselho Gestor do PAA, tal como visto no excerto a seguir ao se referir ao ano de 2014 como um ano de “ajeitação” e “organização” do Programa.

Nós tivemos uma crise grande do programa em 2013, foi um ano muito duro de execução, por conta de uma operação da Polícia Federal e mais uma auditoria grande da CGU no programa lá na CONAB. Então foi um ano duro. Segundo semestre inteiro de crise. Depois desse ano, em 2014, foi um ano de arrumação, ajeitando e organizando o programa (entrevista oral)¹⁴¹.

Entre 2013 e 2014, a realização de práticas de mudanças incrementais nos normativos pelos burocratas implementadores do PAA foram justificadas como “a possibilidade de sobrevivência do Programa”. Nesse sentido, a ação dos burocratas para reformulação do manual de operações da CONAB era traduzida como uma “defesa do Programa”.

Ele [manual da CONAB] foi mudado, não radicalmente. Uma palavra que eu posso usar... ele foi ajustado, cada vez mais ajustado. Tentaram-se fazer travas e amarrações no manual para impedir até mesmo [que] aquelas coisas erradas feitas por ignorância, por desconhecimento, pudessem ser feitas” (entrevista oral)¹⁴².

A execução do Programa diminuiu muito após a operação policial e auditoria da CGU, fato que é explicado devido às reformulações nos manuais de operações e planos de fiscalização, tal como expresso no excerto a seguir.

¹⁴⁰ Entrevista XXI [10.12.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (88 min 30 seg.).

¹⁴¹ Entrevista IV. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (56 min 49 seg.).

¹⁴² Entrevista X [17.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (101 min 52 seg.).

Porque 2013 teve uma baixa execução, mas a baixa execução nem é por causa do orçamento, é porque a CONAB realmente segurou, por conta das operações, porque teve que reformular todos os manuais operacionais, elaborou planos de fiscalização. Então as próprias pessoas tiveram medo de acionar os projetos. Deu muita confusão no Paraná. (...) Você deixou as regras mais claras para que a própria CONAB pudesse operar mais tranquilamente e as regras ficassem claras para os próprios agricultores. (entrevista oral).¹⁴³

Como esse processo de produção de manuais ocorreu? No âmbito do MDS um grupo de burocratas já estava estudando a realização do Manual de Operações do Ministério no ano de 2013 antes da Agro-fantasma. Após a Operação, a produção do Manual tomou novos rumos, o que, segundo o entrevistado a seguir, acendeu um “alerta” na equipe.

Quando cheguei aqui no MDS começou um movimento de fazer um manual do PAA do MDS. Eu cheguei aqui em agosto, e em setembro estourou o problema no Paraná e depois teve um problema em São Paulo, em Araraquara. Foram dois casos pontuais bastante graves e bastante sensíveis. Acho que isso acendeu um alerta do tipo: “precisamos tomar cuidado com o que estamos fazendo” (...) A pessoa que mais conhecia de PAA e trabalhou nessa construção com uma paciência enorme, um trabalho enorme de conhecimento, é o [Nome], coordenador de uma das áreas da CONAB. Nesse processo lá, nós íamos para uma sala, juntavam-se quem trabalhava no PAA, eu e mais um colega (que ficou 6 meses lá) recém-concursados e pessoas mais experientes, com vivência maior, relendo todo o Manual e adaptando, adaptando e reescrevendo quando precisava (entrevista oral).¹⁴⁴

Além da construção dos manuais, no âmbito do Grupo Gestor do PAA foi alterado o decreto que organizava suas ações, bem como editada uma nova resolução, a resolução 62 do GGPAA, sobre a destinação de produtos.

Nós criamos regras mais claras para o Programa, nós mesmos conseguimos mais clareza sobre a execução do programa, a nível do grupo gestor. Nós alteramos o decreto, deixando coisas mais simples e claras, nós fizemos uma resolução de destino dos produtos que estabelece bem claramente como devem ser destinados os produtos, da resolução 62 (entrevista oral).¹⁴⁵

A fala do entrevistado abaixo reforça o posicionamento a favor dos manuais de operação do PAA. A defesa de que os manuais de operação tinham como objetivo “facilitar” a operação do Programa é utilizada por atores que defendem a “perspectiva assistencial” como finalidade do Programa.

Nessa questão do manual, quem engessa não é o manual. Ele foi construído em cima daquilo que gera efeito. Não foram criados novos procedimentos, até porque os procedimentos são definidos a partir do que está em lei, em resoluções e portarias. O objetivo, talvez pela questão de dar maior transparência, as pessoas olham e eu

¹⁴³ Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

¹⁴⁴ Entrevista VIII. [04.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (62 min 35 seg.).

¹⁴⁵ Entrevista IV. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (56 min 49 seg.).

entendo que é difícil alguém de fora olhar e falar: qual a diferença entre um manual, uma portaria, uma resolução e uma lei? Então, quando a gente fala com alguém, a gente fala: está no manual, página X, lê lá. E aí a pessoa olha e fala, esse manual me engessa. Não é assim. O manual reflete o que já era feito. O manual veio muito para facilitar o trabalho burocrático, é possível até mesmo ver onde estou agindo mal para melhorar, para agir de uma forma melhor. Eu vou repassar o conhecimento para alguém que está começando. Esse ano vamos ter eleições municipais. Provavelmente, ano que vem teremos muitas dificuldades em sentido político. As pessoas mudam. Como auxiliar essa pessoa? Dá uma lida nesse manual. O programa é complexo envolve muitas pessoas, e o manual já começa a definir o que você tem que fazer, para onde você tem que ir, como caminhar (entrevista oral).¹⁴⁶

O processo aqui narrado de reconstrução artesanal dos manuais de operação em defesa do PAA carece de maiores elaborações empíricas. No entanto, a partir da pesquisa realizada podemos afirmar que muitos burocratas, principalmente, do MDS passam a tomar uma postura ativista no sentido de contribuir com mudanças incrementais no Programa. Tais agências, embora não sejam “disruptivas” e de difícil diferenciação com práticas ordinárias da burocracia federal, são práticas de ativismo por envolverem o vínculo a defesa dos enquadramentos do FAF e FSN presentes no referencial de política pública do PAA.

Além disso, a causa de defender o Programa é referida pelos entrevistados por justificativas dos resultados positivos que o Programa garantiu ao longo de sua trajetória. Segundo os entrevistados, o Programa deveria se tornar uma política de Estado, entre vários motivos pela integração entre dois tipos distintos de políticas (política social e política agrícola) que o Programa promove; devido a alteração na matriz produtiva dos agricultores familiares participantes do Programa, com promoção de diversificação e modernização na produção; dado o incentivo à produção em bases agroecológicas e orgânicas; devido a melhoria na qualidade da alimentação das famílias produtoras, bem como a reconexão da produção ao consumo local; dado o fortalecimento de organizações de agricultores participantes, promovendo maior conhecimento sobre gestão administrativa; a inserção em mercados, bem como um maior capital social; e, por fim, dado o incentivo ao surgimento de novas associações e cooperativas de produtores. Todos estes resultados citados pelos burocratas participantes das alterações artesanais nos manuais de operação do programa em defesa do PAA são reforçadas pela literatura (GRISA et al, 2010; PORTO, 2014; GRISA, KATO, FLEXOR, 2017).

Assim, é possível classificar o ativismo discutido acima como um ativismo artesanal, ou seja, um “trabalho pontual de improviso, com o propósito (...) de engenharia adequando

¹⁴⁶ Entrevista VIII. [04.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (62 min 35 seg.).

instrumentos normativos aos limites legais e da jurisprudência dos órgãos de controle” (BRANDÃO; VILAÇA, 2017: 05). Tais práticas de ativismo artesanal em defesa do PAA foram organizadas em torno de uma controvérsia de finalidade do Programa, que envolve pontos de vistas contrários de burocratas implementadores do Programa.

Dito isso, na trajetória do PAA é interessante notar que a criação de regras foi utilizada como recurso tanto por um ativismo disruptivo na criação do PAA, quando pelo ativismo artesanal em defesa do PAA após a crise advinda da Agro-fantasma, embora o segundo tenha um caráter incremental e o primeiro um caráter estruturante. Interessa-nos no caso analisado, também, notar que na criação do PAA esforços mais amplos seja de articulação com outros atores, principalmente, do Legislativo, seja de experimentação na produção de um “enxerto” de lei. Já no ativismo em prol da construção e “adaptação” dos manuais de operação após a Agro-fantasma o foco central foi a produção incremental dos manuais de operação do Programa. Embora incremental, este ativismo foi significativo considerando-se que o Programa estava imerso em uma controvérsia sobre a necessidade de reformulações em resposta a sua crise. As práticas incrementais, assim, além de orientar-se na defesa do Programa, organizaram-se como um tentativa dos atores de responder a desordem ensejada pela Operação Agro-fantasma com vistas a reordenação do Programa.

4.3. ORDENS DE GRANDEZA NO INTERIOR DOS ENQUADRAMENTOS DO FAF E DO FSAN

Procuramos nesta e na próxima seção sistematizar as controvérsias surgidas ao longo da trajetória de implementação do PAA identificando e analisando as justificações opostas. Para isso, buscamos desenvolver a proposta pragmatista de considerarmos as capacidades cognitivas e discursivas dos burocratas entrevistados ao identificar suas estratégias de definição de problemas que enxergam nas políticas públicas (ZITTOUN, 2016). Após a sistematização de nossas análises descritas nos Capítulos 2, 3 e 4, identificamos ordens de grandeza (BOLTANSKI; THEVÉNOT, 2006) distintas para as várias ideias no interior do *frame* do FAF e do *frame* do FSAN que se configuram como controvérsias no modo com que os atores dão valor as mesmas. Ordens de grandeza (ou *orders of worth*) é um termo que Boltanski & Thevenot (2006) utilizam para demonstrar as ordens de coisas que são importantes para sujeitos envolvidos em controvérsias. Tratam-se de categorias de valorização, ou que eles também chamam de “modos de justificação”. Dito isso, segundo nossa

interpretação, as controvérsias entre as ideias de um enquadramento podem se organizar a partir de valorizações diferentes dadas as soluções e aos problemas que o enquadramento visa solucionar. Em síntese, algumas ideias são mais evidenciadas ou valorizadas do que outras a depender de como os atores se engajam em ações orientados por elas.

Antes de seguirmos adiante, é importante visualizarmos as controvérsias entre FAF e FSAN identificadas em nossa pesquisa. Na tabela abaixo demonstramos a sistematização das ideias-chave dos *frames* do FAF e do FSAN e suas ordens de grandeza, ideia que estamos utilizando para demonstrar as ordens de valorização ou priorização dada para cada perspectiva defendida pelos burocratas implementadores do PAA ao longo da sua trajetória de implementação: a perspectiva estruturante (mais ancorada no FAF) e a perspectiva assistencial (mais ancorada no FSAN).

Tabela 5: Controvérsias entre FAF e FSAN

| FAF | FSAN |
|---|--|
| Priorização dos burocratas e outros atores no MESA, na CONAB e no CONSEA. | Priorização dos burocratas situados no MDS. |
| FAF (1): Maior foco na “produção” de alimentos como resposta a vulnerabilidade e marginalização históricas dos agricultores familiares. | FSAN (1): Maior foco no fortalecimento da segurança alimentar e nutricional através de ações emergenciais a partir de uma dimensão assistencial de combate à fome. |
| FAF (2): Maior ênfase aos “modos de vida comunitária”, a participação dos agricultores familiares através de associações e cooperativas, bem como a sua “participação política” no âmbito da implementação do PAA. | FSAN (2): Maior ênfase na gestão do PAA através da articulação entre prefeituras e estados e agricultores individualizados, o que garante a valorização do pacto federativo, o controle e a transparência na implementação do PAA. |
| FAF (3): Maior ênfase à garantia de “crédito” e à “garantia de mercado” como soluções prioritárias para os problemas da agricultura familiar no Brasil. | FSAN (3): Maior ênfase na diversificação da segurança alimentar e nutricional. Nesta perspectiva, foca-se não só do combate à fome, mas também na diversificação alimentar, na valorização da diversidade alimentar regional e no combate a outros problemas alimentares, tais como a obesidade. Importa-se mais com a origem dos alimentos, a ponta da produção. |

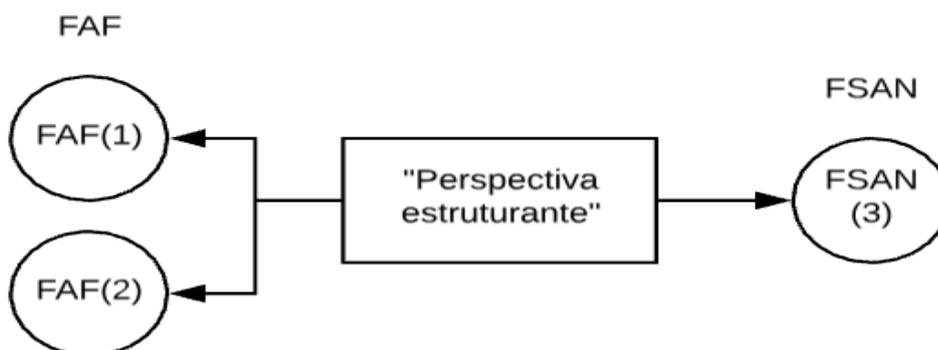
Elaboração do autor.

No âmbito da comunidade de atores sociais que constroem suas lutas em torno do FAF, sejam atores de movimentos sociais, acadêmicos ou burocratas implementadores com trajetórias prévias no universo acadêmico ou movimentos sociais, diferentes ênfases são dadas ao fortalecimento da agricultura familiar. Alguns atores valorizam mais o aumento da “capacidade de produção” como resposta a vulnerabilidade e marginalização históricas vivida por agricultores familiares. Outros, ainda, identificam, especificamente, na “garantia de crédito” e na “garantia de mercado” as soluções prioritárias para os problemas da agricultura familiar no Brasil. Outros, por fim, dão maior ênfase à finalidade de promover “modos de vida comunitária”, “associativismo” e “participação política” para os agricultores familiares como temas prioritários para as lutas sociais ou políticas públicas para a agricultura familiar. Em termos gerais, todas estas ideias se organizam como princípios orientadores da ação do FAF, mas tais ideias são mobilizadas com ordens de grandeza distintas por diferentes atores ancorados neste enquadramento interpretativo.

No âmbito da comunidade de atores sociais que constroem suas lutas em torno do FSAN identificamos ordens de grandeza entre algumas ideias-chave no interior do mesmo enquadramento interpretativo. Alguns atores valorizam mais a ideia de que a segurança alimentar envolve ações emergenciais a partir de uma dimensão da assistência social tradicional. Outros atores valorizam mais as ações de compras públicas de alimentos que envolvam prefeituras e estados na gestão das compras e da doação de alimentos a grupos vulneráveis. Por fim, defendem a ideia da diversificação alimentar, a valorização da diversidade alimentar regional e o combate a outros problemas alimentares que não apenas o combate à fome. É importante dizer que estas ideias se organizam como princípios orientadores da ação do FSAN, mas tais ideias são mobilizadas com ordens de grandeza distintas por diferentes atores ancorados neste *frame*.

Com base na tabela acima, procuramos demonstrar quais das ideias do FAF e do FSAN são priorizadas para os defensores da “perspectiva assistencial” e da “perspectiva estrutural” nas justificações que identificamos na pesquisa. Para isso recorreremos ao uso de figuras com a intenção de simplificar o olhar sobre o fenômeno. Entendamos os números seguidos de FAF e FSAN como a ordem de valorização para cada ideia na construção das justificações das perspectivas “estruturante” e “assistencial”.

Figura 7: Perspectiva estruturante como finalidade para o PAA



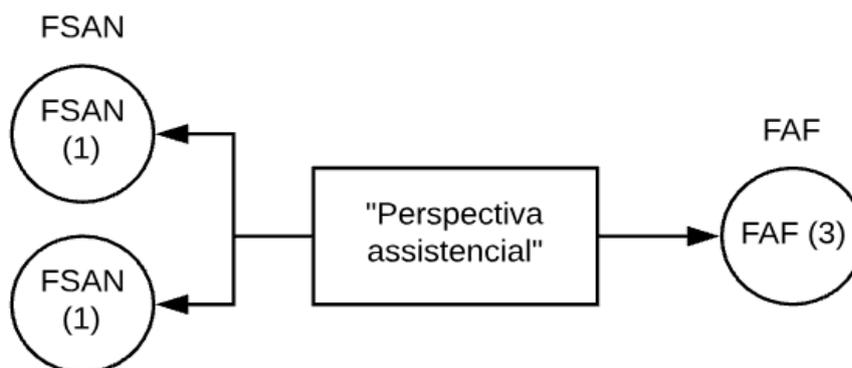
Elaboração do autor.

Para os defensores da “perspectiva estruturante” como finalidade do PAA identificamos uma maior valorização nas seguintes ideias da FAF e do FSAN.

- i. FAF(1): Prioridade à garantia à produção de alimentos com aquisições governamentais;
- ii. FAF(2): Valorização à promoção ao associativismo dos pequenos produtores incentivando sua organização em associações e cooperativas para venda de seus alimentos;
- iii. FSAN(3): Valorização da diversificação alimentar, a valorização da diversidade alimentar regional e o combate a outros problemas alimentares, tais como a obesidade.

Assim, FAF(1) e FAF(2) são os dois princípios que dão sustentação a justificação defendida, principalmente, por atores situados no MESA (no primeiro ano do Programa), da CONAB e do CONSEA ao longo da trajetória de implementação da política pública. Além disso, para esses atores, o FSAN, embora não prioritário, é considerado relevante, pois junto com o FAF representa a colagem que organiza o “referencial de política pública” do PAA. Esses atores valorizam, assim, uma das ideias do FSAN, em especial, mais do que as demais defendidas pelos defensores da “perspectiva assistencial” como finalidade do Programa: a proposta de diversificação da segurança alimentar e nutricional. Nesta perspectiva, foca-se não só o combate à fome como ação emergencial e assistencial, tal como proposto na “perspectiva assistencial”, mas a diversificação alimentar, a valorização da diversidade alimentar regional e o combate a outros problemas alimentares, tais como a obesidade.

Figura 8: Perspectiva assistencial como finalidade para o PAA



Elaboração do autor.

Para os defensores da “perspectiva assistencial” como finalidade do PAA identificamos uma maior valorização nas seguintes ideias do FSAN e do FAF.

- i. FSAN (1): Prioridade ao fortalecimento da segurança alimentar e nutricional através de ações emergenciais a partir de uma dimensão assistencial de combate à fome;
- ii. FSAN (2): Prioridade à gestão do PAA através da articulação entre prefeituras e estados e agricultores individualizados, o que garante a valorização do pacto federativo, o controle e a transparência na implementação do Programa.
- iii. FAF (3): a garantia de “crédito” (principalmente, através do PRONAF) e a “garantia de mercado” (por meio do PAA) como soluções prioritárias para os problemas da agricultura familiar no Brasil.

As ideias expressas em FSAN (1) e FSAN (2) são prioritárias para os defensores da perspectiva assistencial como finalidade do PAA, situados, em geral, no âmbito do MDS ao longo da trajetória de implementação do PAA. Em terceiro lugar, para os defensores da “perspectiva assistencial” para o PAA, o FAF, embora não prioritário, é considerado relevante, pois junto com o FSAN representa a colagem que organiza o referencial de política pública do Programa. Esses atores valorizam, assim, uma das ideias-chave do FAF mais do que as demais defendidas pelos defensores da “perspectiva estruturante” como finalidade do Programa. Valoriza-se a garantia de “crédito” (principalmente, através do PRONAF) e a “garantia de mercado” (por meio do PAA) como soluções prioritárias para os problemas da agricultura familiar no Brasil. Essa “garantia de mercado” já é suficiente na colagem como o FSAN, pois garante aos agricultores familiares um mercado de aquisição de seus alimentos,

independente de “como” isso seja feito, já que o foco maior para esses atores é dado à ideia de combate à fome no Brasil.

4.4. AS CONTROVÉRSIAS SOBRE A “FINALIDADE” E “COMO” IMPLEMENTAR O PAA

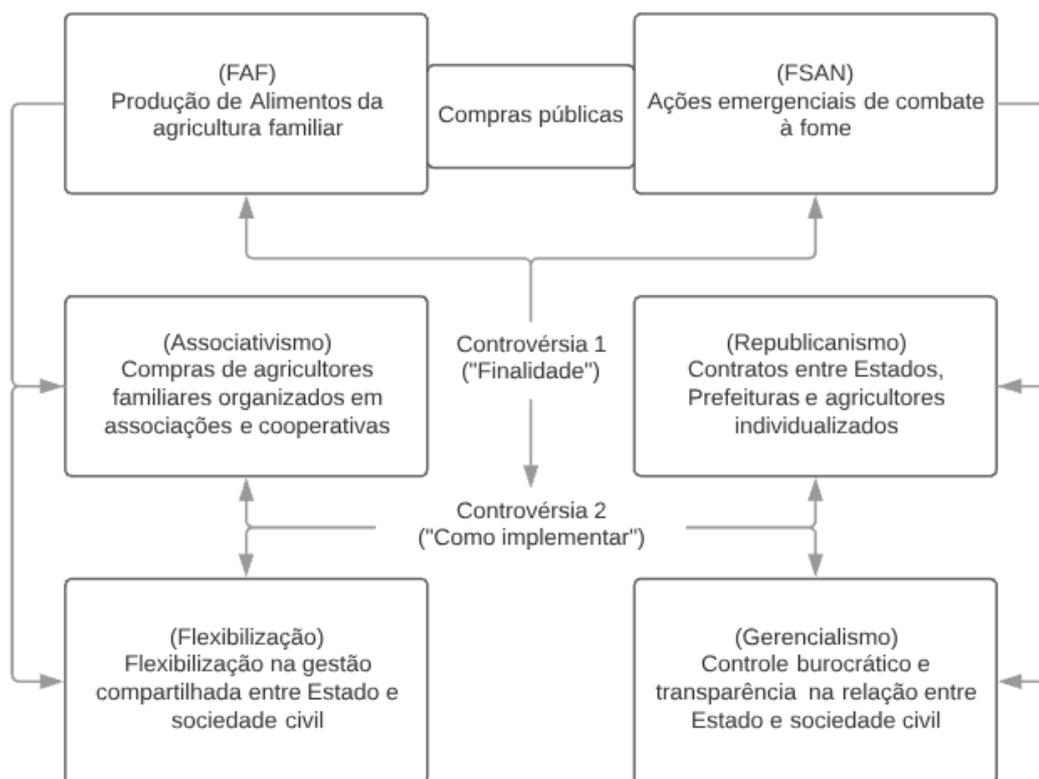
Após análise das controvérsias a partir das entrevistas, identificamos uma controvérsia central sobre qual seria a “finalidade” do Programa de Aquisição de Alimentos. Desta surge outra controvérsia no âmbito da implementação do Programa, que, embora seja totalmente complementar à primeira, diz respeito a “como implementar” o PAA. Como podemos ver, se compararmos FAF(2) e FSAN(2) na tabela acima, estas controvérsias complementares dizem respeito às disputas em torno das posições sobre o “modus operandi” na execução do Programa¹⁴⁷. Qual o papel do controle e da transparência burocrática na implementação do Programa ao longo da sua trajetória? Qual o *modus* de operá-lo: através da valorização de métodos gerenciais (tal como o controle burocrático e a transparência), considerados mais eficazes, ou através de construção de parcerias com a sociedade civil na implementação do Programa? Assim, as controvérsias mudam de foco dos posicionamentos do “problema” (em termos da finalidade do PAA) para a “solução” (“como resolver os problemas do PAA”).

Buscamos sistematizar as principais controvérsias que encontramos na figura abaixo. Conforme é possível visualizar na figura, se na controvérsia entre FAF e FSAN encontramos, em primeiro lugar, uma tentativa de responder qual é a finalidade do Programa e uma indicação de quais são os beneficiários privilegiados deste - se é a ponta que oferta ou a ponta que recebe alimentos - passamos para controvérsias sobre “como” implementar o Programa. A resposta de “como” implementar o PAA passa por dois tipos de respostas opostas. Por um lado, um grupo de atores, filiados a “perspectiva estruturante” sobre a implementação do PAA, defendem a gestão compartilhada com a sociedade civil, favorecendo seu associativismo. Por outro lado, os atores filiados a perspectiva assistencial como finalidade do Programa defendem a gestão através de contratos realizados entre estados, municípios e agricultores individualizados, o que alguns atores nomearam de “republicanismo” ou

¹⁴⁷ FAF (2) diz respeito a uma maior ênfase aos “modos de vida comunitária”, a participação dos agricultores familiares através de associações e cooperativas, bem como a sua “participação política” no âmbito da implementação do PAA. FSAN (2), por sua vez, diz respeito a uma maior valorização na gestão do PAA através da articulação entre prefeituras e estados e agricultores individualizados, o que garante a valorização do pacto federativo, o controle e a transparência na implementação do PAA.

“valorização do pacto federativo”.

Figura 9: Controvérsias na implementação do PAA



Elaboração do autor.

No lado esquerdo da figura temos que a valorização das associações implica em flexibilização de protocolos do controle, o que podemos chamar de um “associativismo-flexível”. Nas origens do PAA, a própria exigência de licitação nas compras públicas mostra a força desta ideia. No lado direito da figura, no entanto, identificamos um republicanismo (ou valorização do pacto federativo) que implica em controle rigoroso, o que podemos chamar de um “republicanismo-gerencial”. Assim, identificamos uma associação da justificativa que defende a “perspectiva estruturante” como finalidade do PAA a defesa de uma solução para o problema de como implementar o PAA: um associativismo-flexível na operação do Programa. Por fim, temos a associação da justificativa que defende a “perspectiva assistencial” como finalidade do Programa a defesa de uma solução: o “republicanismo-gerencial” na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos.

Como vimos nas seções anteriores, temos, por um lado, os atores burocráticos situados no âmbito do MESA (no primeiro ano do Programa), da CONAB e do CONSEA durante a

trajetória de implementação do PAA, os quais defendem o que seus oponentes etiquetaram como “flexibilização” como forma de garantir o associativismo, proposta de gestão compartilhada entre Estado e sociedade civil. Por outro lado, vimos que atores situados no MDS defendem o “aumento do controle e da transparência”, afirmando que a flexibilização poderia colocar em risco o futuro do Programa. Essa proposta foi etiquetada de “gerencialismo” pelos seus oponentes.

Vejamos os processos de etiquetagem mobilizados nas justificações e ordens de grandeza em torno das controvérsias discutidas até aqui.

Como vimos na figura 04, do Capítulo 1, os enquadramentos interpretativos partem da definição de um problema social, a proposição de soluções e a construção de estratégias de ação. Eles orientam a crítica e as análises que os sujeitos fazem dos contextos institucionais em que estão inseridos e seus problemas, quanto a sua ação a respeito desses problemas em nome de soluções. No âmbito de um contexto institucional entrelaçado em que é implementada uma política pública, os agentes burocráticos promovem indagações, interpretações e definições de problemas. Esse processo de qualificação dos problemas gera a construção de soluções. Para Zittoun (2016) esse processo ocorre por meio da etiquetagem, identificação das consequências, identificação do público-alvo afetado ou beneficiário, bem como da associação do problema e solução a valores e referenciais. Esse processo é feito por diferentes atores ou grupos de atores, que divergem em torno dos sentidos que dão para os problemas e soluções na implementação da política. Estamos diante, portanto, de controvérsias. Na tabela abaixo, procuramos sistematizar o que identificamos como a etiquetagem, a identificação das consequências, a identificação do público alvo afetado ou beneficiário, bem como da associação do problema e solução a valores e referenciais das controvérsias analisadas neste Capítulo.

Tabela 6: Justificações opostas nas disputas em torno de controvérsias na implementação do PAA

| Centralidade do FAF | Centralidade do FSAN |
|--|---|
| Justificações | |
| Maior problema público: Contribuir com a construção de mercado institucional para agricultores familiares com vistas ao escoamento de capacidade produtiva ociosa e para o combate à fome. | Maior problema público: Construir uma política assistencial de combate à fome que atenda o máximo de beneficiários para que recebam os alimentos. |
| Problema no âmbito da burocracia federal: criar e operar um marco legal inovador a partir do referencial de política pública do PAA. | Problema no âmbito da burocracia federal: manter e proteger o referencial de política pública do PAA. |

| | |
|--|---|
| Solução (finalidade do PAA): “Política estruturante” para os beneficiários fornecedores do PAA, agricultores familiares. | Solução (finalidade do PAA): “Política assistencial” de combate à fome. |
| Soluções práticas (“como”): <ul style="list-style-type: none"> • Centralidade da CONAB na operação do Programa; • Ênfase na valorização do associativismo de agricultores familiares na implementação do Programa; • Parceria entre Estado e sociedade civil. | Soluções práticas (“como”): <ul style="list-style-type: none"> • Centralidade do MDS na operação do Programa através da gestão via estados e municípios e agricultores individualizados; • Implementação via pacto federativo, com foco no controle e transparência da gestão; • Implementação com foco no controle e transparência dos processos burocráticos |
| Beneficiários da solução: agricultores familiares. | Beneficiários da solução: órgãos e entidades socioassistenciais, escolas, entre outros beneficiários da ponta que recebe alimentos |
| Beneficiários secundários: beneficiários que recebem alimentos tendo em vista o combate à fome. | Beneficiários secundários: agricultores familiares (individualizados). |
| “Etiquetamento” das justificações opostas: Crítica à “prefeiturização”; “burocratização”; e às compras de agricultores individuais do Programa, que se configura em “desmobilização” dos agricultores familiares. | “Etiquetamento” das justificações opostas: Crítica à “flexibilização”; e “militantismo” na gestão do Programa, que gera “insegurança institucional”. |

Elaboração do autor.

Buscamos discutir e apontar mais elementos empíricos sobre os processos organizados na tabela.

Para alguns burocratas implementadores que enxergam a finalidade do PAA em termos da “perspectiva estruturante” o maior problema a ser solucionado seria contribuir com a construção de um mercado institucional para agricultores familiares no país com vistas ao escoamento de capacidade produtiva ociosa desses atores. Além disso, identificamos a defesa de um “associativismo-flexível” como solução ao problema identificado por defensores dessa perspectiva. O diagnóstico da capacidade ociosa já estava presente no Projeto Fome Zero e depois foi novamente colocado como tema central na reunião do CONSEA quando de sua reativação no primeiro governo federal de Lula¹⁴⁸, quando se iniciaram as articulações para criação do GT interministerial de criação do PAA. De modo complementar, esse escoamento deveria ser orientado para contribuir com o combate à fome, através da metodologia das “compras públicas” da agricultura familiar. Assim, “a ampliação dos mercados

¹⁴⁸ Como vimos no Capítulo 3, foi proposto o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário ao Plano de Safra 2003/2004” pelo Conselheiro Plínio de Arruda Sampaio.

agroalimentares aos produtos da agricultura familiar [deveriam ser] priorizadas, realizando-se a vinculação das novas demandas do mercado à produção da agricultura familiar” (MULLER, 2007:85). As compras públicas se tornaram, assim, uma cola entre FAF e FSAN. No entanto, o FAF é prioritário em termos de FSAN neste acoplamento de *frames*. Para alguns atores vinculados ao Ministério Extraordinário Segurança Alimentar (MESA) e à CONAB, logo no início da implementação do Programa, esta perspectiva deveria ser privilegiada. Após a extinção do MESA, a CONAB passou a representar esta perspectiva ao longo da trajetória de implementação do Programa. Alguns representantes do CONSEA, também, passaram a defender esta justificativa em torno da ideia de qual seria a finalidade do PAA.

O discurso do entrevistado abaixo demonstra como este enxerga a prioridade de operacionalização do Programa. Ele afirmou que “pregava”, ou seja, utilizava de suas habilidades ideacionais e discursivas, no sentido de defender uma operacionalização que possibilitasse a “participação de diferentes atores sociais, dando capacidade de gestão, delegando gestão compartilhada”, visando o “fortalecimento social” (o que estamos chamando de “associativismo”) de agricultores familiares; justificativa alinhada à “perspectiva estruturante”.

Eu pregava o fortalecimento social, criar uma espécie de uma instância de gestão ou de institucionalizar, porque em muitos lugares já existiam informalmente, criar algo semelhante ao que o PNAE tem em termo de CAE, possibilitando participação de diferentes atores sociais, dando capacidade de gestão, delegando gestão compartilhada, vamos dizer assim, para esse processo para esse negócio local. E não criar uma série de exigências documentais que na verdade criaram muito mais dificuldade de acesso, criaram restrição de acesso e junto com isso ainda veio a outra problemática que a gente não tratou aqui, que é a criminalização e o recrudescimento por conta da aplicação da legislação da vigilância sanitária (entrevista oral)¹⁴⁹.

Na “perspectiva estruturante”, os beneficiários principais da solução dada ao problema identificado seriam os beneficiários fornecedores de alimentos do PAA, os agricultores familiares. Os beneficiários secundários seriam beneficiários que recebem alimentos com vistas ao combate à fome, ou o “polo do consumo” do Programa. A hierarquização entre os polos – consumo e oferta – na implementação do PAA pode ser extraída no relato abaixo.

Não estou dizendo que não é relevante [o polo do consumo], estou dizendo que é uma outra lógica. E faz com que o Programa de certa forma enfraqueça ou perca a fortaleza que ele tinha ao ser um estimulador de acesso à produção, reconhecendo as diferentes modalidades. Ou seja, organizações médias conseguiram colocar um volume maior de produção, uma diversificação maior e organizações pequenas, que estavam no semiárido, organizações... Ele [o PAA] perde este componente da

¹⁴⁹ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

política agrícola e passa a se aproximar de um Programa que foca na perspectiva das organizações de consumo (entrevista oral)¹⁵⁰.

A solução de escoar os alimentos ao combate à fome é importante, no entanto, não faz sentido para os defensores da “perspectiva estruturante”, sobre a finalidade do PAA não pensar que a operação do Programa deveria concentrar-se na valorização do associativismo de agricultores familiares. Nesta operação teria centralidade a CONAB (e o MESA, no primeiro ano do Programa) como principal operadora do Programa. Dessa forma, quando estes atores perceberam que, ao longo da implementação do Programa, a Companhia perdeu espaço político e poder de execução para o MDS, que passou a operar o Programa, cada vez mais, por outras lógicas que não as defendidas pela “perspectiva estruturante”, esses passaram a etiquetar as justificativas opostas, nomeando-as a partir de críticas discursivas, bem como tentando criar provas contrárias. As principais críticas são a “prefeiturização”, a “burocratização” e o aumento de compras de agricultores individuais do Programa, o que se configuraria em “desmobilização” dos agricultores familiares.

Acho que este corte [extinção do MESA] também representou uma perda de protagonismo no campo da produção. E a partir disso foi o primeiro e o início de um processo de fortalecimento muito mais numa perspectiva em que a CONAB vai perdendo relevância. Embora continue com volumes expressivos. Mas, do ponto de vista político, há um esforço inequívoco do MDS de direcionar ou tentar direcionar um processo mais para municípios e estados e junto com isso colocando uma ‘lógica de chamada pública, uma lógica... ou seja que nos coloca bem antes de 2003 ao estabelecer esta perspectiva de ‘chamada pública’, que é uma ‘licitação’, que foi um dos grandes passos e conquistas que o Programa teve ao estabelecer que se comprava sem licitação. Ao reinstaurar isso ao meu ver... o Programa não tinha problema de transparência. Porque no caso da CONAB, inclusive, todos os dados desde 2009 estão num site público com acesso a pessoas de todos os projetos, de todas as pessoas que participam, com os produtos que são ofertados, das organizações que recebem, então, não venha dizer que é uma questão de transparência fazer chamada pública (entrevista oral)¹⁵¹.

O termo “burocratização” foi utilizado por alguns burocratas entrevistados para justificar o que entendem como o enrijecimento das práticas de operacionalização das modalidades de operação do PAA, principalmente, aquelas modalidades que envolviam a centralidade de associações e cooperativas de agricultores familiares, em geral, mais pobres; aqueles que, segundo os “críticos da burocratização”, eram o maior público alvo do Programa nas suas origens e acabaram por serem excluídas ao longo da trajetória de implementação do PAA. Notemos que o entrevistado acima cita o fato de que “o Programa não tinha problema

¹⁵⁰ Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

¹⁵¹ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

de transparência”. O tema da ausência da transparência ou do excesso de “flexibilidade” passa a ser atacado pelos oponentes daqueles que defendiam “a perspectiva estruturante” para a implementação do PAA. Esse processo percorre toda a trajetória de implementação do Programa. Isso ocorre logo no início do PAA, quando se constroem estimativas demonstrando a fragilidade da Compra Antecipada, dado o alto índice de inadimplência dos beneficiários agricultores familiares, o que já havíamos dito no Capítulo 3. Mas, posteriormente, este tema passa a ser mobilizado para desqualificar a justificativa dos defensores da “perspectiva estruturante” com o uso de provas realizadas através de apresentação de indicadores de gestão, números - processo capitaneado, principalmente, pelo MDS.

Os que defendem o controle burocrático e transparência, justificam que seus críticos etiquetaram de “gerencialismo” no PAA, alegam que muito antes da Operação Agro-fantasma, desde o início do Programa, havia o problema de uma flexibilização excessiva das regras na operação da política em decorrência de um certo “militantismo” por parte de alguns burocratas implementadores. Isso ocorria, principalmente, na modalidade Compra com Doação Simultânea. Para os defensores da “perspectiva assistencial”, além da “valorização do pacto federativo”, portanto, outro tema ganha centralidade nas suas ordens de justificação ao longo da trajetória de implementação do PAA: o tema da transparência e da segurança para a operação do Programa, tal como discutido anteriormente neste Capítulo.

O tema da transparência e do controle é mobilizado pelos defensores da “perspectiva assistencial” como o melhor modo de operar o PAA. Esta justificação passa a se constituir como uma redefinição do problema da política pública. Se antes, nas origens do PAA, os atores burocráticos que fizeram parte da criação do Programa buscavam resolver, através do seu ativismo institucional, o problema de criar uma “brecha” para o referencial do Programa na administração pública, ao longo da trajetória do PAA, o problema de gestão do Programa passou a ser redefinido como “proteger” o PAA, ou garantir que o Programa se tornasse contínuo, perene - mais do que uma política de governo, uma “política de Estado”. Defendemos que esta redefinição do problema é paulatina, mas se intensificou após a Operação Agro-fantasma.

Para os defensores da “perspectiva assistencial” a construção de mercado privilegiado para agricultores familiares no referencial da política já seria uma medida benéfica aos beneficiários que ofertam alimentos. No entanto, privilegiar o associativismo contribuía para a fragilidade institucional do Programa, pois inseria-se a flexibilização, que poderia ser configurada como “corrupção” na implementação do PAA. Segundo alguns interlocutores, principalmente ocupantes de cargos no MDS, havia uma base “militante” na burocracia

federal que implementava o PAA no início. A ideia de “querer ver a coisa acontecer” é colocada como um “risco” para o Programa. Como vimos no Capítulo 3, alguns burocratas afirmavam que seria necessário construir novos marcos legais e agir criativamente para criar e implementar o PAA, que tinha como referencial enquadramentos oriundos de interações sociais entre movimentos sociais, acadêmicos e experiências locais no passado. No entanto, com o tempo, esse processo passou a ser visto como potencialmente perigoso por atores situados no MDS.

Porque antes o programa era operado... Como você sempre teve uma base muito militante na operação do Programa, todos queriam fazer, e queriam fazer com que o Programa acontecesse. Então de fato, havia uma insegurança institucional, jurídica, e todo mundo fazia mesmo assim. E não era de má-fé, não era de desvio, era porque as pessoas queriam fazer acontecer. E isso acontecia em vários programas aqui na Esplanada, alguns dos quais eu trabalhei: a gente foi fazendo porque queria ver a coisa acontecer (entrevista oral).¹⁵²

Para os defensores da perspectiva assistencial, através do “republicanismo” ou da “valorização do pacto federativo” na implementação do PAA, seria possível contribuir com formas eficazes de garantir a distribuição de alimentos, seja para entidades socioassistenciais, seja para equipamentos públicos, priorizando-se, assim, o *frame* do FSAN. Como vimos, no entanto, os críticos dessa posição etiquetaram pejorativamente como a justificativa da “prefeiturização” e da “burocratização” do PAA, demonstrando que esse processo representou a perda da finalidade “estruturante” do Programa. Os trechos abaixo abordam estas justificações críticas.

Houve também outro processo que você deve ter ouvido falar que estava sendo denominado “prefeiturização”: esse processo de fortalecer mais o papel das prefeituras, e não que isso fosse ruim, mas a grande preocupação era muito política também. O CONSEA e a CONAB apostavam mais no fortalecimento das organizações, dos movimentos da sociedade civil, para que houvesse maior mobilização do nível local, claro que também com a participação das prefeituras, porque as prefeituras têm um papel muito importante nesse processo todo, mas dando devido peso aos participantes de todo o processo, sem você descaracterizar o que já estava sendo construído antes (entrevista oral)¹⁵³.

O PAA institucionalizado por estados e municípios. Que ele vai num fluxo mais convencional, vamos dizer assim. Seja pela compra individualizada, não necessariamente por organizações. Ele não viabilizou, não estabeleceu relação orgânica com organizações, sempre se deu muito mais num processo individualizado, o que já é um problema, do ponto de vista, ao meu ver, né, de fortalecimento, de ingresso do público de economia familiar (entrevista oral)¹⁵⁴.

¹⁵² Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

¹⁵³ Entrevista XXI [10.12.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (88 min 30 seg.).

¹⁵⁴ Entrevista XIII [26.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (69 min 45 seg.).

Veja bem, esse republicanismo não foi só sobre o PAA, isso começou a parecer um monte aqui dentro do governo federal, e diversos gestores do governo começaram a acentuar muito esse discurso. Já existia, há algum tempo, entre vários gestores, a ideia de que seria fundamental na construção da política essa relação com estados e municípios (...). Durante os primeiros anos de 2000, já existia isso: alguns Ministérios mais, outros menos. No MDS era muito forte essa visão de relação com estados e prefeitos. Então, você tem razão que contribuiu para tornar mais forte ainda essa prática devido ao problema policial do Paraná, mas na realidade já havia uma base conceitual de que se deveria proceder assim. O fato é que depois os dados mostraram que no caso do PAA essa transferência em parte para as prefeituras levou a uma maior burocratização (entrevista oral)¹⁵⁵.

Cabe-nos observar que a “valorização do pacto federativo” em detrimento da implementação realizada por associações e cooperativas parece ser um direcionamento político mais amplo que ocorreu nos governos de Dilma Rousseff, diretriz que impactou outras políticas, tais como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRANDÃO, 2018) e o Programa Minha Casa Minha Vida (VIANA, 2017). Do ponto de vista do PAA, aqueles que defendem a centralização da gestão do Programa por meio do pacto federativo com prefeituras e estados criticam a tese do associativismo devido ao excesso de flexibilização que provocou no Programa. Segundo a entrevistada a seguir, o PAA era gerenciado por uma base “militante”, ideia que é vista como responsável por ter levado à insegurança institucional do Programa.

Se você ouvir o CONSEA eles vão te dizer que burocratizamos, algumas organizações, enfim. O CONSEA tem uma fala, os movimentos do campo tem outra, apesar de alguns convergirem. É porque o CONSEA tem também participação de ONGs, de outras visões, professores universitários, outra militância além dos movimentos. Essa fala da burocratização não vem dos movimentos, mas de pessoas do CONSEA. Mas não é verdade, um dos motivos é a explosão de demanda que tivemos. As outras modalidades aqui, como o termo de adesão, está muito melhor. Antes, era tudo por convênio, muito burocratizado, sem informação. A gente só conseguia saber o que acontecia nos convênios com estados e municípios de compra com doação simultânea depois se eles prestavam contas, se prestavam, da maneira que prestavam. Então hoje, há vários convênios que estamos cobrando de ex-prefeitos que não explicaram direito, mandando para o Tribunal de Contas especial. Hoje, com o termo de adesão, onde tudo é por sistema, as notas fiscais estão todas lá, eu consigo pagar o agricultor e saber o que ele está fornecendo, ficou bem mais fácil, transparente e rápido (entrevista oral)¹⁵⁶.

Os defensores da “perspectiva estruturante”, por sua vez, tentam produzir provas na defesa de sua tese, mas afirmam a dificuldade de se provar que o PAA tinha a capacidade de gerar “empoderamento” dos agricultores familiares, dado seu incentivo à organização de associações e cooperativas. No trecho a seguir, o interlocutor aponta a dificuldade de se produzirem provas de que suas justificativas em torno da controvérsia eram legítimas.

¹⁵⁵ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

¹⁵⁶ Entrevista IV. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (56 min 49 seg.).

A gente não tinha nem dimensão da capacidade de fazer uma leitura da realidade no sentido de transformar aquilo [a implementação do PAA] em indicador. Só que os resultados eram extremamente relevantes. Resultados no sentido de empoderamento, que isso você faz a partir de uma tese, de uma dissertação, de uma pesquisa qualificada. Ou seja, são outros instrumentos de análise que nos permitem trabalhar com esse tipo de realidade. E não aquele do volume de recursos aplicados, número de famílias, número de alimentos ou toneladas de alimentos adquiridas. Eram mais esses parâmetros que acabavam sendo utilizados, porque são mais práticos, são mais fáceis de se medir [...]. A partir do órgão, ele tem mais governabilidade e mais facilidade de parametrizar [...]. Nesse sentido que eu acho que o gerencialismo e a lógica de trabalhar na perspectiva da assistência alimentar e não da política agrícola foi um grande retrocesso, digamos assim, no contexto do Programa (entrevista oral)¹⁵⁷.

No outro campo da disputa, ao longo da trajetória de implementação do PAA, identificamos um grupo de burocratas, principalmente, ocupantes de cargos no MDS favoráveis à centralidade do FSN na política. Esse grupo defende que a finalidade do Programa de Aquisição de Alimentos não poderia ser confundida com a prioridade do fortalecimento da agricultura familiar na operação do PAA, já que o Programa faz parte do Programa Fome Zero e teria como finalidade central e estratégica contribuir no combate à fome no Brasil.

Segundo esses burocratas, como o foco do Programa deve ser prover alimentos a entidades socioassistenciais, escolas, entre outros beneficiários receptores de alimentos, a operação do Programa deve dar centralidade a modos eficazes de gestão. Como metodologia principal desta perspectiva temos a ideia da “valorização do pacto federativo” na sua operacionalização, ou seja, uma execução descentralizada em que estados e municípios realizam chamadas públicas e contratos com agricultores individualizados.

Dentro dos governos do PT começou a prevalecer muito uma coisa que se chama de republicanismo e que tem uma atenção muito forte no compartilhamento das políticas com estados e com municípios e que às vezes foi levado de uma forma muito exagerada.(...) Veja, por exemplo, os maiores valores e percentual de população atingida [no PAA], com mais agricultores familiares sendo sujeitos no Programa foi em 2012, depois começa a cair. É claro que também as políticas de ajuste fiscal que já começam no próprio governo Dilma também contribuíram para orçamentos mais apertados, então é um conjunto de fatores, mas eu iria inserir esse aspecto do ‘republicanismo’ que, no meu entender, foi muito exagerado, começou a contagiar muito o governo, sobretudo a partir do governo Dilma, no final do primeiro mandato e início desse segundo (entrevista oral)¹⁵⁸.

Como visto no excerto acima, alguns chamam esse método de “republicanismo”, outros de “valorização do pacto federativo”. Fato é que, segundo os entrevistados, este

¹⁵⁷ Entrevista XX [06.12.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (72 min 40 seg.).

¹⁵⁸ Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

mecanismo esteve presente na gestão das políticas do MDS e ganhou centralidade nos governos federais do PT, tendo sido intensificados nos governos de Dilma Rousseff.

4.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vimos neste Capítulo que a primeira e maior das controvérsias do Programa desde sua formulação ocorre entre as distintas posições sobre a centralidade dos enquadramentos referenciais, o FAF e o FSAN, na lógica de operacionalização do Programa. No âmbito desta controvérsia, em geral, temos olhares distintos sobre o papel e a centralidade da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional na política, e, conseqüentemente, por afinidades eletivas, sobre qual deveria ser papel do MDS e da CONAB na implementação do Programa. Para uns, privilegiar a CONAB (e como a maior executora do Programa) seria caminhar na implementação de um Programa mais próximo do referencial original da política, dando mais atenção ao FAF, visto como o enquadramento mais central na proposta da política implementada em 2003. Para outros, a maior centralidade do MDS deve ser vista como um imperativo para a sustentação e perenidade do Programa, focando-se na estratégia de inovação gerencial que valoriza mais o polo do FSAN.

Discutimos que duas justificações acerca da finalidade do PAA se organizaram em polos opostos na implementação do Programa: a “perspectiva estruturante” e a “perspectiva assistencial”. Como resultado da controvérsia de finalidade do PAA entre FAF e FSAN, que se desenrola em outra controvérsia sobre o “como” implementá-lo, observamos uma disputa entre as justificações em torno de um “associativismo-flexível” e de um “republicanismo-gerencial” do PAA. Na prática, é notável que a trajetória de implementação do Programa tem sido marcada pelo sucesso do republicanismo-gerencial fomentado pelo MDS desde que o Ministério assumiu o GGPA no lugar do MESA, em 2004. Além disso, foi marcada também pelo sucesso da valorização do controle da transparência. Como vimos, esse processo se tornou mais evidente após 2012, com a criação do Termo de Adesão. Como consequência prática, temos que a implementação do Programa demonstra uma ascendência da modalidade Compra com Doação Simultânea executada pelo MDS e, conseqüente, a diminuição da execução do Programa pela CONAB.

Assim, é possível afirmar que o referencial de política pública do PAA, que promoveu a colagem do FAF e FSAN, tem sido direcionado para privilegiar o segundo polo desta balança desde então. Esse processo foi iniciado logo no primeiro ano de implementação do

Programa, por meio da extinção do MESA, e, posteriormente, foi intensificado pela introdução do Termo de Adesão, e, finalmente, tem sido intensificado pela ascendência da modalidade Compra Institucional. No que diz respeito a esta última modalidade, ela parece criar um outro referencial de política pública, descolando o FAF e FSAN. No entanto, carecemos de maiores análises e reflexões sobre a mesma. Ficamos com a dúvida: seria a modalidade Compra Institucional uma forma de dissociar o conflito entre os *frames* presente em toda trajetória de implementação na redefinição da política em outro referencial? Ou a ascendência da modalidade representa, de fato, a indicação tácita de uma tendência já apontada por alguns sobre a diminuição da implementação do PAA em geral, o que pode indicar a modalidade vir a substituir a própria política?

Podemos concluir que a controvérsia entre FAF e FSAN na finalidade do PAA ensejou disputas entre CONAB e MDS e variados posicionamentos e agências conflitantes de burocratas desses órgãos. Dessa forma, as controvérsias aqui analisadas permearam vários momentos e processos da trajetória de implementação do PAA. Vimos nos Capítulos 2 e 3 que as controvérsias entre FAF e FSAN antecedem o acoplamento dos enquadramentos no âmbito do referencial de política pública do Programa. No entanto, como vimos até aqui neste Capítulo 4, é no âmbito da implementação do Programa que é possível identificar disputas e filiações de atores burocráticos a justificações opostas. Enfim, é possível concluir que ao longo da trajetória de implementação do PAA ocorreu um processo de acirramento das oposições e uma ascendência da perspectiva assistencial na implementação do Programa com a centralidade ocupada pelo MDS na gestão do Programa.

À GUISA DE CONCLUSÃO

Esta tese reflete um período histórico importante do Brasil, os governos federais do Partido dos Trabalhadores (2003-2016), através da análise de uma política pública associativa muito relevante para o fortalecimento da agricultura familiar e para o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional na história do país, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Para nós, a trajetória do Programa é uma janela para futuras análises sobre a trajetória das políticas públicas implementadas pelo PT no governo federal. Em nosso estudo de caso, demonstramos como o trânsito institucional de atores de organizações da sociedade civil, de movimentos sociais e de acadêmicos para o Estado por meio da ocupação de cargos burocráticos marca, principalmente, o primeiro ano do primeiro governo de Lula. Embora não possamos generalizar nossa análise para outras políticas públicas e outras institucionalidades além do arranjo político-institucional do PAA, dada a centralidade das pautas da agricultura familiar e do combate à fome na agenda do novo governo, demonstramos que a atuação burocrática nesse período foi bastante marcada por práticas de ativismo institucional. Além disso, como uma marca da trajetória da gestão dos governos petistas no PAA, demonstramos que o Programa mudou seu *modus operandi* ao longo de seu processo de implementação, passando, cada vez mais, de um programa que privilegiava a relação entre Estado e organizações da sociedade civil, para um Programa que passou a ser gerido por uma lógica de valorização das relações entre União, estados e municípios e beneficiários individualizados.

Sobre esse temas – ativismo institucional e valorização do pacto federativo na implementação de políticas públicas - Viana (2017) e Brandão (2018) demonstram processos muito parecidos, respectivamente, na implementação do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades e da Política Nacional de Resíduos Sólidos. Os resultados de estudos como o nosso e dos autores citados apontam para uma possível análise dos governos federais petistas pela ótica de práticas de ativismo institucional, bem como pela transição de uma implementação de políticas que valorizaram o associativismo para uma ascendência de um republicanismo-gerencial – que, no caso do PAA, identificamos ter sido intensificado, principalmente, nos governos de Dilma Rousseff. Para generalizações desses processos como marcas dos governos petistas, faz-se necessário a realização de mais estudos de casos como o que empreendemos e futuras análises comparativas entre diferentes casos.

Através do estudo de caso sobre o Programa de Aquisição de Alimentos, procuramos avançar no olhar sobre a complexidade dos processos de formulação e implementação de políticas públicas, bem como contribuir para o campo de análises que focam a atuação de

burocratas nesse processo, já que os estudos no campo interdisciplinar das políticas públicas e as ausências identificadas nos institucionalismos da Ciência Política indicam a necessidade de atentarmos ao que burocratas têm a compartilhar sobre as políticas públicas formulam e implementam (LOTTA, 2015). Esta tese, em especial, procurou problematizar o papel de ideias e agências na atuação burocrática, campo com o qual acreditamos ter contribuído com uma proposta teórica que poderá ser útil em outras análises e gerar comparações.

Assim, em termos de proposta teórica, procuramos contribuir com a literatura do institucionalismo construtivista; literatura que incorpora a agência à explicação da criação e da mudança institucional. A literatura de viés pragmatista sobre agência a que recorreremos (EMIRBAYER; MISCHE, 1998; JOAS, 1997; BEVIR; RHODES, 2006; BERK; GALVAN; HATTAM, 2013; ABERS; KECK, 2017) nos mostra que a ação depende do próprio “contexto institucional entrelaçado” e dos recursos localizados nele. Ou seja, não se trata somente de um processo cognitivo, embora as ideias tenham um papel fundamental nesse processo (ABERS; KECK, 2017). No que tange ao papel das ideias na atuação de burocratas na produção de políticas públicas buscamos abordá-las a partir de duas literaturas que partem de origens epistemológicas diferentes, mas que demonstramos serem complementares: a discussão sobre controvérsias na produção de políticas públicas (ZITTOUN, 2014; 2016; BOLTANSKI, 2000; BOLTANSKI; THEVÉNOT, 2006) e a literatura sobre enquadramentos interpretativos em movimentos sociais e políticas públicas (REIN; SCHON, 1994; BENFORD; SNOW, 2000; SUREL, 2000; HULST; YANOW, 2014). Como resultado frutífero desta proposta teórica, nossa tese defende que a reunião do conceito de enquadramentos e de controvérsias nos possibilita entender a construção de agendas de política públicas (KINGDON, 2003) como processos sociais não tanto de produção de consensos, mas de administração de disputas entre diferentes perspectivas – no caso, entre diferentes enquadramentos interpretativos.

Em nossa visão, é importante percebermos que o conceito de enquadramentos interpretativos conecta ideias e agências na análise da mudança institucional e das disputas discursivas de burocratas no âmbito da implementação de uma política pública. Portanto, além dos enquadramentos operarem como *frames*, demonstramos que enquadramentos interpretativos podem ser mobilizados, também, como *framing*, de modo a orientar os atores para agência situada e criativa, bem como contribuindo com as dimensões cognitiva, estratégica e contenciosa nas disputas em torno de controvérsias.

Dito isso, nossa proposta teórica nos ajuda a demonstrar que a equação “agências, ideias e instituições”, que visa responder as propostas do institucionalismo construtivista, é

passível de ser problematizada e aplicada com as contribuições teóricas discutidas nesta tese. A crítica que se faz ao modelo construtivista por este tender a priorizar as ideias em detrimento das práticas nos seus debates em torno de como agências criam ou transformam instituições (HAY, 2008) pode ser remediada se levarmos seriamente a proposta defendida aqui. É necessário pensarmos contribuições teóricas que possibilitem equilibrar a relação de forças entre ideias, agência e estrutura nos debates institucionais. Além disso, nossa proposta teórica nos ajuda, enfim, a demonstrar que burocratas são atores com capacidade de agência criativa, e que tal agência pode estar ligada à defesa de enquadramentos prévios e na transformação desses enquadramentos, tal como no processo de acoplamento ou na mobilização do *framing* para produção de justificações e agências. Mas essas agências não se reduzem apenas à defesa de ideias, pois envolvem recursos e relacionamentos.

Ao nosso ver, a partir de nossa proposta teórica, a análise empreendida nesta tese resultou em alguns “achados” importantes no estudo de caso sobre a criação e transformações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ao longo de sua implementação com o foco no papel das ideias e agências de burocratas.

Defendemos que o ativismo institucional de burocratas que marca os anos iniciais da política envolveu esforços de articulação em torno de um Grupo de Trabalho interministerial que buscou criar um novo marco legal para o fortalecimento da agricultura familiar (FAF) e o fortalecimento da segurança alimentar e nutricional (FSAN) no país da “estaca zero”. Mostramos que a agência promovida por este GT foi estruturante, pois os objetivos dos burocratas do GT era promover uma mudança significativa no quadro da legislação brasileira, introduzindo uma alternativa à Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993) na institucionalização do referencial de política pública do PAA. Além disso, essa agência foi disruptiva, pois o esforço empregado pelos burocratas atuantes no GT envolveu criar um arranjo inovador para um referencial de política pública no campo das políticas públicas tanto agrárias, quanto de segurança alimentar no país. As agências de burocratas do GT envolveram práticas de articulação, por meio de produção de diálogos e alianças estratégicas que envolveram diferentes atores, principalmente, do Legislativo; bem como envolveram práticas de experimentação, dado que o GT se utilizou das matérias-primas institucionais disponíveis. O artigo que cria o PAA envolve o uso de outra lei para “enxertar” ou “cavar” o Programa. Assim, demonstramos que “cavar”, “articular”, “conversar”, “propor”, “bater de porta em porta” e “convencer” – todas essas ações mediadas pela “pressa” e o “estudo” - foram agências criativas centrais no contexto de criação do Programa.

Interessa-nos notar, no entanto, que na trajetória de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos, outras práticas de ativismo institucional de burocratas foram promovidas em termos opostos às práticas ativistas dos anos iniciais. Após a operação policial Agro-fantasma, ocorrida em 2013, observamos as agências burocráticas de construções incrementais de manuais e edição de resoluções podem ser entendidas como agências ativistas que visavam “defender o PAA”. Mostramos que tais agências são “artesanais”, pois foram ensejadas na tentativa de “defender o PAA”. Da mesma forma, práticas de articulação foram construídas entre burocratas, principalmente, do MDS e da CONAB para através do uso das matérias-primas disponíveis fossem criadas normas que limitassem a “flexibilização” na gestão do Programa, que envolveu no passado, segundo alguns interlocutores, a valorização de laços de confiança entre operadores locais e agricultores familiares beneficiários do Programa. Para alguns, tais agências produziram um enrijecimento e burocratização do Programa. No entanto, para os burocratas que se empenharam em produzir os manuais e construir novos marcos legais para o PAA após a crise institucional que se instalou na política em 2013, sua ação envolvia tornar o Programa perene, defendê-lo e contribuir para sua continuidade.

É possível concluir que ocorreu uma mudança do “problema” a ser solucionado no âmbito da atuação burocrática ativista na trajetória de implementação do PAA. Nas origens do Programa o “problema” a ser solucionado era a criação e operação de um marco legal inovador a partir do referencial de política pública do PAA, que ainda não tinha encontrado uma “brecha” na institucionalidade estatal. Posteriormente, o problema na atuação burocrática ativista passa a ser proteger o Programa de Aquisição de Alimentos, torná-lo mais que uma “política de governo”, uma “política de Estado”. Esta “defesa do PAA” reorienta as agências em busca de novas soluções.

Defendemos, ainda, que tanto as práticas ativistas disruptivas e estruturantes, quanto as incrementais ou artesanais, no início do Programa ou em estágios mais avançados da trajetória de sua implementação, foram ancoradas pelos enquadramentos do FAF e FSAN, oriundos de interações ligadas a movimentos sociais, ideias acadêmicas e experiências de outras políticas públicas implementadas em nível local entre as décadas de 1970 e 1990. No entanto, ordens de grandeza distintas a algumas ideias-chave de cada enquadramento e da junção de ambos (no seu processo de acoplamento que foi formalizado no referencial de política pública do PAA) foram utilizadas pelos burocratas nas origens do PAA e pelos burocratas ativistas nas construções incrementais de manuais e edição de resoluções após a Agro-fantasma de modos distintos. É possível afirmar que os primeiros justificam suas

agências em termos de uma perspectiva estrutural como finalidade para o PAA. Os últimos, por sua vez defendem-na mediados por uma “perspectiva assistencial”.

Para explicar o fenômeno da oposição entre perspectivas, demonstramos que, embora o PAA seja expressão do acoplamento entre os enquadramentos do FAF e do FSAN, a disputa em torno de enquadramentos continuou depois da implementação da política pública. Além disso, a disputa entre as duas perspectivas de justificações produzidas por burocratas ao longo da trajetória de implementação do PAA marcou o Programa desde seu primeiro ano de implementação, mas se intensificou ao longo da sua implementação. Ainda, no âmbito das disputas em torno dos enquadramentos do FAF e do FSAN, percebemos que a continuidade do processo de seu acoplamento não é apenas uma luta cognitiva, mas uma luta política em que os atores mobilizam capacidades diversas, inclusive, a necessidade de “cavar” um espaço para o referencial de política pública do PAA de modo inovador. O resultado desse processo é uma política com várias modalidades de operação, algumas representando vieses distintos em torno dos enquadramentos do acoplamento formal do PAA, enquadramentos que, na prática, tornam-se objeto de disputa. Ou seja, embora a política tenha sido criada por esforços de ativismo institucional, ela se tornou fonte de justificações baseadas em ordens de grandeza distintas e esse processo não cessou durante toda a sua trajetória de sua implementação.

No que diz respeito às controvérsias no PAA, temos, por um lado, burocratas inseridos, principalmente, no MESA, na CONAB e alguns representantes do CONSEA defendendo uma “perspectiva estruturante” como finalidade do Programa. Nesta perspectiva a finalidade central do PAA envolve a priorização dos beneficiários da agricultura familiar que produzem e vendem seus alimentos, em detrimento dos beneficiários das entidades socioassistenciais que recebem alimentos. Além disso, para os defensores dessa perspectiva, há uma priorização formalizada no referencial de política pública do Programa de que a aquisição de alimentos dos agricultores familiares deveria contribuir com o associativismo dos agricultores familiares, através da formalização de associações cooperativas de pequenos produtores. Para esses, a aquisição de alimentos dos agricultores familiares deveria contribuir com a geração de renda e ampliação das capacidades burocráticas, técnicas, financeiras das associações e cooperativas de agricultores familiares. Por fim, identificamos a defesa de um “associativismo-flexível” como solução ao modo de implementação do Programa por parte dos defensores dessa perspectiva. Por outro lado, encontramos burocratas inseridos, principalmente, no MDS, defendendo uma “perspectiva assistencial” como finalidade para o Programa. A “perspectiva assistencial” tende a valorizar ações de assistência social voltadas aos beneficiários que recebem alimentos, privilegiando mais o FSAN do que o FAF no

acoplamento de ambos. Nessa visão, uma gestão considerada mais eficaz para o Programa, com controle e transparência burocráticas, é defendida. Valoriza-se uma execução do PAA feita entre estados e municípios e agricultores familiares individualizados. Nesse sentido, os defensores dessa perspectiva apoiam um “republicanismo-gerencial” como solução a implementação do Programa.

Demonstramos, também, que uma série de etiquetamentos críticos foram produzidos pelos opositores nas controvérsias de finalidade e sobre “como implementar” o Programa de Aquisição de Alimentos. Estes etiquetamentos são acompanhados da identificação das consequências dos problemas e soluções defendidas pelos atores, dos públicos afetados ou beneficiários de suas justificações, bem como vem acompanhados de associação a seus valores. Nesses termos, para os defensores da perspectiva estruturante para o PAA, a defesa do republicanismo-gerencial de seus oponentes é vista criticamente como “prefeiturização”, “burocratização” e “desmobilização” dos agricultores familiares. Para a perspectiva assistencial, por sua vez, a defesa do associativismo-flexível de seus oponentes é duramente criticada como “flexibilização”, “militantismo” e produtora de “insegurança institucional” para o Programa.

A partir da demonstração das justificações opostas e dos etiquetamentos críticos, concluímos que as disputas em torno de controvérsias e as justificações e provas produzidas sobre tais controvérsias nos ajudam a explicar a trajetória do PAA. Além das controvérsias nos permitirem identificar os atores em disputa, nos mostram como as justificações sobre elas impulsionaram mudanças concretas na política. Assim, como resultado das disputa em torno de controvérsias sobre o finalidade e sobre “como implementar” o PAA, temos que a dificuldade de produção de provas por parte dos defensores da “perspectiva estrutural”, a ocorrência da “Operação Agro-fantasma” e a ascendência da coordenação do MDS na implementação da política, geram uma crescente fragilidade da operação prática das justificações dos defensores da “perspectiva estruturante” na implementação do Programa. Por outro lado, observamos os defensores da “perspectiva assistencial” construindo, cada vez mais, produção de provas, através de indicadores de desempenho, em geral, em parceria com os órgãos de controle como Controladoria Geral da União e Tribunal de Contas da União. Além disso, esses defensores conseguem produzir transformações na política, principalmente, através da ascendência da modalidade Compra com Doação Simultânea implementada por meio de Termo de Adesão entre estados, municípios e agricultores familiares individualizados, que produziu uma intensificação do *modus operandi* do Programa baseado no republicanismo-gerencial. Estas transformações legitimam as justificações de seus

apoiadores, ao mesmo tempo que fragilizam as justificações dos defensores da outra perspectiva.

Ainda no que tange aos “achados” da pesquisa, demonstramos a ascendência da modalidade Compra Institucional na implementação do PAA. Argumentamos que a destinação dos alimentos para órgãos governamentais tende a despolitizar o objetivo de construção de segurança alimentar e nutricional da política. Além disso, embora a modalidade resolva a demanda por crédito do enquadramento do FAF, ela não resolve a demanda por favorecimento do associativismo das organizações da agricultura familiar, a ideia-chave mais defendida pelos burocratas implementadores defensores da perspectiva estruturante para o Programa. Assim, concluímos que, em alguma medida, a modalidade busca resolver as críticas de valorização da perspectiva assistencial do Programa, com a centralidade do CDS por meio do Termo de Adesão. A Compra Institucional merece maiores análises, algo que não foi possível realizar em nossa pesquisa. De um modo geral, enfim, seja através do Termo de Adesão, da construção de manuais e de resoluções como resposta a Operação Agro-fantasma, seja por meio da modalidade Compra Institucional, demonstramos que a “perspectiva assistencial”, mais que uma justificção ou ideia, concretiza-se de modo prático na implementação do PAA, transformando-se em mudanças concretas.

Para finalizar, é preciso reconhecer algumas limitações de nossa análise e a necessidade de aprofundamento da pesquisa no que tange a análises de outros processos e atuação de outros atores ao longo da trajetória de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. Como limitação da pesquisa, no momento central da realização de entrevistas, no segundo semestre de 2016, ocorreu o processo de *impeachment* da presidenta à época, Dilma Rousseff, o que trouxe consequências, tanto para a política em geral, quanto para a pesquisa realizada. Com a assunção do governo interino do vice-presidente Michel Temer e sua posterior oficialização como presidente, o Ministério do Desenvolvimento Agrário foi transformado em uma Secretaria Especial vinculada a Casa Civil. À época, uma série de entrevistados do Ministério desmarcaram entrevistas e preferiam não falar sobre a implementação do Programa. O antigo Ministério vivia um momento de reorganização. Dessa forma, acreditamos que um das ausências em nossas análises diz respeito a uma descrição mais minuciosa do papel desempenhado pelo MDA após os primeiros anos da implementação do Programa.

Em 2016, alguns entrevistados relataram, também, uma redução nas equipes, fruto da exoneração de burocratas com cargos comissionados que atuavam em vários órgãos do arranjo político-institucional do PAA, principalmente, MDS, MDA e CONAB – alguns deles,

inclusive, que haviam sido entrevistados por nós ou que participavam da implementação do Programa há muito tempo. Além disso, representantes atuantes no CONSEA apontavam sua expectativa de desligamento do Conselho, dado o não reconhecimento da legitimidade do governo de Michel Temer o qual denunciavam como fruto de um “golpe”. Além disso, os representantes do CONSEA entrevistados apontavam para a possibilidade de desmobilização e esvaziamento do debate político nessa interface sócio-estatal, dado que durante as gestões petistas havia uma proximidade com a presidência da república e se projetava que o mesmo não ocorreria no novo governo pós-*impeachment*.

Os entrevistados relataram, ainda, uma diminuição intensa nos recursos do Programa, considerada como a mais grave desde a crise advinda da Operação Agro-fantasma em 2013. Apontava-se, por um lado, como causa dessa diminuição a crise fiscal que acometeu o governo Dilma Rousseff nos fins de 2015, mas, por outro lado e centralmente, a orientação política do novo governo de Michel Temer foi indicada como explicação para o rebaixamento do PAA nas prioridades governamentais. Dito isso, uma segunda limitação de nossa análise diz respeito a ausência de reflexões sobre este contexto de crise do governo em 2016, que é considerada por muitos entrevistados com uma das maiores crises na implementação do Programa. À época, inclusive, atores políticos anunciavam a morte do PAA. Outros, no entanto, apontavam para o fato de que a base legal do Programa que tinha sido fruto do ativismo institucional artesanal do PAA garantia sua continuidade como política de Estado, independente do governo que assumisse a presidência do país. Planejamos, portanto, realizar novas pesquisas para complementação e continuidade das análises empreendidas até aqui.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. **Inventing Local Democracy: Neighborhood Organizing and Participatory Policy-Making in Porto Alegre, Brazil**, Tese de Doutorado. Universidade da Califórnia Los Angeles, 1997.

ABERS, Rebecca Neaera. Bureaucratic activism: pursuing environmentalism inside the Brazilian State. **Latin American Politics and Society**. Cambridge University Press, 2018a. (no prelo)

ABERS, Rebecca Neaera. **Ação criativa em ecologias complexas: a construção da autoridade prática de políticas associativas**. 2018b (no prelo).

ABERS, Rebecca Neaera. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2015. Cap.5, pp. 143-176.

ABERS, Rebecca Neaera; OLIVEIRA, Marília Silva de. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, Campinas: Centro de Estudos de Opinião Pública da Universidade Estadual de Campinas, vol.21, n.2, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política as águas do Brasil**. (trad. Maria Lúcia de Oliveira). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.

ABERS, Rebecca Neaera; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), v.57, n.2, pp. 325–57, 2014.

ABERS, Rebecca Neaera; TATAGIBA, Luciana. **Institutional activism: mobilizing for women's health from inside the Brazilian bureaucracy**. Artigo apresentado no 38o Encontro Anual da ANPOCS, 2015.

ABERS, Rebecca Neaera; BULOW, Marisa Von. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?. **Sociologias**, Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, ano 13, n.28, 2011.

ABRAMS, Phillip. Notes on the difficulty of studying the State. **Journal of Historical Sociology**, Reino Unido: Wiley Blackwell, vol.1, n.1, mar. 1988.

ALMEIDA, Ronaldo de. Estudo de caso: foco temático e diversidade metodológica. In: ABDAL, Alexandre et al (orgs.). **Métodos de pesquisa em ciências sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: SESC São Paulo/ CEBRAP, 2016.

ALVES, Zélia Mana Mendes Biasoli; SILVA, Maria Helena G. F. Dias da. Análise qualitativa de dados de entrevista: uma proposta. **Revista Paidéia**, Ribeirão Preto, n. 2, p. 61-69, July 1992.

AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. Actor-network theory (ANT): uma tradução para compreender o relacional e o estrutural nas redes interorganizacionais? **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, vol.2, n.2, jul. 2004.

ANDION, Carolina et al. Sociedade civil e inovação social na esfera pública: uma perspectiva pragmatista. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas, ano 51, n.3, pp. 369-387, maio-jun, 2017.

BACCARIN, José Giacomo; CAMARGO, Regina Aparecida Leite de; SILVA, Denise Boito Pereira da. O papel do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no fortalecimento da agricultura familiar e promoção da segurança alimentar. **Temas de Administração Pública**. Araraquara: Departamento de Administração Pública da Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, v.8, n.2, 2013.

BANASZAK, Lee Ann. **The Women's Movement Inside and Outside the State**. New York: Cambridge University Press. 2010.

BARDIN, Laurence. 1995. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70.

BENFORD, Robert; SNOW, David. A framim process and social movements: an overview and assessment. **Annual Review of Sociology**, n.26, p.611-639, 2000.

BERK, Gerald; GALVAN, Dennis C.; HATTAM, Victoria (orgs.). **Political creativity: reconfiguring institutional order and change**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013.

BEVIR, Mark; RHODES, Rod. **Governance Stories**. Abingdon: Routledge, 2006.

BLUMER, Herbert. **Symbolic Interactionism: Perspective and Method**. Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1986.

BOLTANSKI, Luc. **El amor y la justicia como competencias: três ensayos de sociología de la acción**. Buenos Aires: Amorrutú, 2000.

BOLTANSKI; CHIAPELLO, Éve. **O novo espírito do capitalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2009 [1a ed. 1999].

BOLTANSKI, Luc; THEVÉNOT, Laurent. The sociology of critical capacity. **European Journal of Sociology**. Thousand Oaks: Sage Publications, v.2, n.3, pp. 359-377, ago. 1999.

BOLTANSKI, Luc; THEVÉNOT, Laurent. **On Justification: Economies of Worth**. Princeton, NJ and Oxford: Princeton University Press. 2006.

BORTOLUCI, José Henrique. Razão prática, performatividade e criatividade situada: tensão e complementaridade entre três paradigmas da ação. **Revista de Ciências Sociais Política e**

Trabalho. João Pessoa: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal da Paraíba, n.40, pp. 63-85, abr. 2014.

BRANDÃO, Igor dias Marques Ribas. **Governar o desperdício:** a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos. Tese de Doutorado em Ciência Política. Instituto de Ciência Política - Universidade de Brasília. Brasília – DF, 2018.

BRANDÃO, Igor dias Marques Ribas. Resenhas. **Revista Brasileira de Ciência Política.** Brasília: Universidade de Brasília, n.19, pp. 303-310, 2016.

BRANDÃO, Igor Dias Marques Ribas; VILAÇA, Luiz Henrique Doria. **Ativismo burocrático na construção de Belo Monte e na inclusão socioproductiva de catadores de materiais recicláveis.** Artigo apresentado no 3^o Encontro Internacional de Participação, Democracia e Políticas Públicas. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2017. Disponível em: <http://www.pdpp2017.sinteseeventos.com.br/simposio/view?ID_SIMPOSIO=16>. Acesso em: mar. 2018.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O processo de agenda-setting para os estudos das políticas públicas. Brasília: Universidade de Brasília. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas RP3**, n.1, 2015.

BRASIL. Presidência da República. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diretrizes de segurança alimentar e do desenvolvimento agrário para o Plano Safra 2003-2004 (Subsídios técnicos do CONSEA).** Brasília, 2003.

BRASIL. **Decreto n. 7.775, de 4 de julho de 2012.** Regulamenta o art. 19 da Lei no. 10.696 de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei no. 12.512 de 14 de outubro de 2011 e dá outras providências. Diário Oficial da União, seção 1, p.3, 5 jul. 2012.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, p.8269, 22 jun. 1993. Disponível em: <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.666-1993?OpenDocument>. Acesso em: 3 nov. 2017.

BRASIL. **Lei n. 10.696, de 02 de julho de 2003.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 3 jul. 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.696.htm> Acesso em: 3 nov. 2017.

BRASIL. Polícia Federal. Agência de Notícias. **Operação Agro-Fantasma combate desvios de recursos do Programa Fome Zero.** 24 set. 2013. Disponível em: <http://www.pf.gov.br/agencia/noticias/2013/09/operacao-agro-fantasma-combate-desvios-de-recursos-do-programa-fome-zero>. Acesso em: 30 jan. 2017.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira. 19e edição. 2015.

CASTILHO, Sérgio; LIMA, Antônio Carlos S.; TEIXEIRA, Carla C. (orgs). **Antropologia das Práticas de Poder: reflexões etnográficas entre burocratas, elites e corporações**. Rio de Janeiro: Contra Capa. 2014

CAYRES, D.C. **Ativismo institucional no coração da Secretaria-Geral da Presidência da República**: A Secretaria Nacional de Articulação Social no Governo Dilma Rousseff (2011-2014). 2015. Tese de Doutorado em Sociologia Política - Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC, Florianópolis – SC - Brasil.

CLEGG, S. **The state, power, and agency: missing in action in institutional theory?** Journal of Management Inquiry, 19 (1): 4-13, 2010.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://conab.gov.br/site/conteudos.php?a=1489&t=2>>. Acesso em: 10 mai. 2017.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**: Legislação básica. Brasília: 2013.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**: Ações da CONAB em 2003. Brasília: 2004. Acesso em: 05. Out. 2018.

CONTI, Irio Luiz. **Organizações sociais e políticas públicas**: inserção da Fetraf-Sul nas políticas públicas de segurança alimentar e nutricional. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Rural. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, Brasil, 2016.

CORREIA, Diogo Silva. Do problema do social ao social como problema: elementos para uma leitura da sociologia pragmática francesa. **Revista de Ciências Sociais Política e Trabalho**, n.40, pp. 35-62, abr. 2014.

CORTES, Soraya Vargas; LIMA, Luciana Leite. Contribuição à Sociologia para a análise de políticas públicas. **Lua Nova**, São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n.87, pp. 33-62, 2012.

D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **Governo Lula**: contornos sociais e políticos da elite no poder. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2007.

DAGNINO, Evelina (Org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DELGADO, Guilherme. **Pesquisa de avaliação da concepção e implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**: relatório de avaliação do PAA. Projeto BRA 03/034. Brasília: Companhia Nacional de Abastecimento/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2013.

DELGADO, Guilherme. O papel do rural no desenvolvimento nacional: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: _____. **Brasil rural em debate**: coletânea

de artigos. Brasília: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável/ Núcleo de Educação à Distância, pp. 28-78, 2010.

DIANI, M.; BISON, I. Organizações, coalizões e movimentos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 3, p. 219-250, 2010.

DIAS, Tairine dos Santos. “**É uma batalha de narrativas**”: os enquadramentos de ação coletiva em torno do impeachment de Dilma Rousseff no Facebook. 2017. 130f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

EMIRBAYER, Mustafa. e MISCHÉ, Ann. What is Agency? **The American Journal of Sociology**, Chicago: The University of Chicago Press Journals, vol.103, n.4, jan. 1998, pp. 962-1023.

FAO/INCRA. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Brasília, 1994 (Versão resumida do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036).

FLIGSTEIN, Neil. Habilidade Social e a teoria dos campos. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo: Fundação Getúlio Vargas EAESP, vol.47, n.2, pp. 61-80, abr-jun. 2007.

GASTALDO, Édison. Goffman e as relações de poder na vida cotidiana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS, vol.23, n.68, pp.149-153, 2008.

GOFFMAN, Erving. **Frame analysis**. New York: Harper, 1974.

GOFFMAN, Erving. **Os quadros da experiência social: uma perspectiva de análise**. Petrópolis: Editora Vozes, 2012.

GOLDSTONE, Jack. Introduction: Bridging institutionalized and non institutionalized politics. In: _____. **States, parties and social movement**, pp. 281-309, 2003.

GRAZIANO DA SILVA, José. (Coord.) **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O que é a questão agrária**. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1980.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Velhos e novos mitos do rural brasileiro**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, v.15, n.43, pp. 37-50, dez. 2001.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**, 2012. 280f. Tese de Doutorado em Ciências Sociais – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Catia et al. O programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara: Universidade de Araraquara, vol.13, n.1, pp. 137-170, jan-dez. 2010.

GRISA, Catia; KATO, Karina Y. Martins; FLEXOR, Georges Gerard. Capacidades estatais para o desenvolvimento rural no Brasil: análise das políticas públicas para a agricultura familiar. **Revista Sociedade e Cultura**. Goiânia, vol. 20, n. 1, p-13-38. 2017

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília: Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, vol.52, supl.1, pp. 125-146, 2015.

GRISA, Catia; TRINCHES, Rozane Maria. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. **Revista Nera**, Presidente Prudente: Departamento de Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia (FCT) da Universidade Estadual Paulista, ano 18, n.26, edição especial, 2015.

GRISA, Catia; ZIMMERMANN, S. Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Anais do IV Seminário Nacional de Sociologia e Política**: pluralidade e garantia dos direitos humanos no século XXI, 2012.

HALL, Peter A., Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain. **Comparative Politics**, Nova York: Universidade de Nova York, vol. 25, n.3, pp. 275-296, 1993.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **Political science and the three new institutionalisms**. Artigo apresentado no evento Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung em 9 mai. 1996. Disponível em: <https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

HALL, Peter A. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova**, São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, n. 58, pp. 193-223, 2003.

HALLET, Tim; VENTRESCA, Marc. Inhabited institutions: social interactions and organization forms in Gouldner's Patterns of Industrial Bureaucracy. **Theory and Society**, Nova York: Springer Netherlands, v.35, pp. 213-236, 2006.

HANDCOCK, M. S.; GILE, K. J. On the Concept of Snowball Sampling. **Sociological Methodology**, v. 41, n. 1, p. 367-371, Agosto de 2011.

HANGAI, Luis Antonio. A framing analysis [sic] de Goffman e sua aplicação nos estudos em comunicação. **Revista Ação Midiática**. Curitiba: Programa de Pós-graduação em Comunicação da Universidade Federal do Paraná, vol.2, n.1, 2012.

HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. IN: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W; ROCKMAN, Bert. A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press. Jun. 2008.

HESPANHOL, R.A.M. Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. **Revista Sociedade & natureza**. Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, vol. 25, n. 3, pp. 469-483, 2013.

HULST, Merlijn Van; YANOW, Dvora. From policy ‘frames’ to ‘framing’: theorizing a more dynamic, political approach. **The American Review of Public Administration**, Thousand Oaks, Sage Journals, vol.46, n.1, 2016.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O mapa da fome**: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. PELIANO, A. M. (Coord.). Documento de política, n.14, IPEA, Brasília, mar. 1993.

JOAS, Hans. Intelligence and Reconstruction. In: JOAS, Hans; GAINES, Jeremy; KEAST, Paul. **The Creativity of Action**. Chicago: University Of Chicago Press, 1996. pp. 126-145.

LATOUR, Bruno. **Reassembling the Social**: an introduction to actor-network-theory. Oxford: University Press, 2005.

LICHTERMAN, P. **Beyond the Seesaw Model**: public commitment in a culture of selffulfillment. *Sociological Theory*, v. 13, nº 3, p. 275–300, 1995.

LIMA, Antonio Castro de Souza; CASTRO, João Paulo Macedo e. Política(s) Pública(s). In: Sansone, Lívio; Pinho, Osmundo (orgs). **Raça**: novas perspectivas antropológicas. 2.ed. Salvador: Associação Brasileira de Antropologia: EDUFBA, 2008. Pp. 351-392.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. Londres: Fundação Russell Sage, 1980.

LOPEZ, Felix Garcia (org.). **Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro**. Brasília: IPEA, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **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 de doutorado em Ciência Política - Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. **Burocracia e Implementação de Políticas de Saúde**: os agentes comunitários na estratégia Saúde da Família. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro, 2015.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. In: CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela (orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2015. Cap. 1, pp. 23-55.

MAHONEY, James. Qualitative Methodology and Comparative Politics, **Comparative Political Studies**, Vol. 40 (2), pp. 122-144, 2007.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (orgs.). **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Nova York: Cambridge University Press, 2010.

MINAYO, C. S. **Raízes da fome**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1985.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA. **Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor**. (Relatório da Comissão Técnica MAARA/ CONTAG, Portarias MAARA 692, de 30/11/93 e 42, de 24/01/94). Brasília: MAARA/CONTAG, 1994 .

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Aquisição de Sementes**. 30 de Junho de 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa/programa-de-aquisicao-de-alimentos/aquisicao-de-sementes>>. Acesso em 16 mar. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Compras da agricultura familiar por órgãos públicos: modalidade compra institucional do PAA (2012-2015)**. Brasília: jul. 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/compra_institucional/Relatorio_PAACompraInstitucional%202012-2015.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Manual Operativo: Modalidade Compra com Doação Simultânea - Operação por meio de Termo de Adesão**. Versão 1.0. Fevereiro de 2014a. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/manualPAA.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Orientações e marco legal: modalidade compra institucional do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Brasília: jul. 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/entenda-o-paa/modalidades-1/arquivos-1/marco_PAAINSTITUCIONAL_25022016.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília, DF: MDS, 2014b.

MONTEIRO, Ana Lúcia de Oliveira. **A relação Estado e sociedade civil no processo de formulação e implementação de políticas públicas: análise do Programa Nacional de DST e AIDS (1980-2006)**. Dissertação de Mestrado – Programa de Pós-graduação em Gestão Social e Trabalho. Faculdade de Economia, Administração e Ciência da Informação. Universidade de Brasília. 2006.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Coleção Desenvolvimento Social 3. Pelotas: EDUCAT, 2002.

MÜLLER, Ana Luiza. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**, 2007. 132f. Dissertação de mestrado em Desenvolvimento Rural – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS, Porto Alegre, 2007.

NUNES, Jordão Horta. Interacionismo simbólico e movimentos sociais: enquadrando a intervenção. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, vol.28, n.2, mai-ago. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v28n2/v28n2a05.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Jonatan Alexandre. **Políticas públicas para agricultura familiar: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de São Paulo, Brasil**. Dissertação de mestrado em Geografia – Instituto de Geociências Exatas da Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Programa de Aquisição de Alimentos na África lança relatório sobre primeira fase de implementação**. 16 jan. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/programa-de-aquisicao-de-alimentos-na-africa-lanca-relatorio-sobre-primeira-fase-de-implementacao>>. Acesso em: 7 mai. 2017.

PASSOTH, Jan-Hendrick; ROWLAND, Nicholas J. Actor-network State: integrating actor-network theory and State theory. **International Sociology**, Thousand Oaks: Sage Journals, vol.25, n.6, 2010.

PENNA, Camila. **Conexões e controvérsias no Incra de Marabá: O Estado como um ator heterogêneo**. 383f. Tese de doutorado em Sociologia - Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília. Brasília – DF. 2013.

PERACI, Adoniram S.; BITTENCOURT, Gilson A. **Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. In: GRAZIANO DA SILVA, José; DEL GROSSI, Mauro E.; FRANÇA, Caio G. Fome Zero: a experiência brasileira. Brasília (DF): MDA, 2010, p.191-222.

PETERS, Guy; ZITTOUN, Philippe (eds.) **Contemporary approaches to public policy: theories, controversies and perspectives**. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2016.

PETTINICCHIO, David. Institutional activism: reconsidering the insider/ outsider dichotomy. **Sociology Compass**, Wiley, vol.6, n.6, pp.499-510, jun. 2012.

PICOLOTTO, Everton L. **As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política**. Tese de Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade – Programa de Pós-Graduação de Ciência Sociais na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

PICOLOTTO, Everton L. Os atores da construção da categoria Agricultura Familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, vol. 52, Supl. 1, p.063-084, 2014.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: _____. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**". Texto para Discussão. Brasília: IPEA, 2014, pp. 15-28.

PORTO, Sílvio Isoppo. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** política pública de fortalecimento da agricultura familiar e da agroecologia no Brasil. Dissertação de Mestrado. Programa Oficial de Postgrado - Agroecología: un enfoque sustentable de la agricultura ecológica. Universidad Internacional de Andalucía, Espanha. 2014.

REIN, Martin; SCHÖN, Donald A. **Frame reflection:** toward the resolution of intractable policy controversies. Nova York: Basic Books, 1994.

REZENDE, Flávio da Cunha. A “nova metodologia qualitativa” e as condições essenciais de demarcação entre desenhos de pesquisa na Ciência Política Comparada. **Política Hoje**, Recife: Universidade Federal de Pernambuco, v.20, n.1, pp. 218-252, 2011.

RUESCHEMEYER, D. 2003. **Can one or a few cases yield theoretical gains?**, In: MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, D. (orgs.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge, Cambridge University Press.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (eds.). **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Western Press, p.211-235, 1993.

SANTORO, W.A.; McGUIRE, G.M. Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. **Social Problems**, v.44, n.4, p. 503-19, nov. 1997.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. **Political Science**, Palo Alto: Annual Reviews, v.11, p.303-326, jun. 2008.

SCHMITT, Cláudia Job. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: construindo a integração entre a política agrícola e a política de segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**, Brasília: Embrapa, vol.14, n.2, pp. 78-88, abr-jun. 2005.

SCHMITT, Cláudia Job; SILVA, Marcelo Kunrath. Das relações Estado/mercado/sociedade civil aos campos de ação estratégica: uma análise das organizações de movimentos sociais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos. In: MARQUES, Flávia Charão; CONTERATO, Marcelo Antonio; SCHNEIDER, Sergio (orgs.). **Construção de mercados e agricultura familiar: desafios para o desenvolvimento rural**. Porto Alegre: UFRGS, 2016. pp. 381-408.

SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Walter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. **Rivista di economia agraria**, Údine: Sociedade Italiana de Economia Agrária, vol.55, n. 2, pp. 225-259, jun. 2010.

SECRETARIA ESPECIAL DE AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **O que é agricultura familiar**. Brasília: Set. 2016. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/o-que-%C3%A9-agricultura-familiar> >. Acesso em: 16 mar. 2017.

SILVA, Marcelo Kunrath; SCHMITT, Cláudia Job. Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas no Rio Grande do Sul e na Bahia. In: **36 Encontro Anual da ANPOCS**, Águas de Lindóia: Anais do 36 Encontro Anual da ANPOCS, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, ano 8, n. 16, jul-dez 2006, pp. 20-45.

STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (eds.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

SUREL, Yves. The role of cognitive and normative frames in policy-making. **Journal of European Public Policy**, vol.7, n.4, pp. 495-512, 2000.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, A. C. C. **Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas**: A controversa novidade dos programas associativo. No prelo.

TAKAGI, Maya. **A implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**: seus limites e desafios. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Instituto de Economia. Campinas – SP.2006

VENTURA, Otávio. **Rigidez ou flexibilidade governamental?** Discursos anti-corrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Instituto de Ciência Política - Universidade de Brasília. Brasília-DF, 2016

VIANA, Rafael Rocha. **Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades: Um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias**. Dissertação de mestrado em Ciência Política. Instituto de Ciência Política – Universidade de Brasília. Brasília – DF, 2017.

VINOTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Revista Temáticas**. Campinas, 22, (44):203-220, 2014

VITORINO, Rodrigo; OLIVEIRA, Lilian. **Estudos de Caso na Ciência Política**: Uma Análise dos Artigos Publicados nas Revistas Dados e RBCS. Anais do Encontro. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Ago. 2012.

YIN, Robert K. **Case Study Research: Design and Methods**. Londres: SAGE Publications, Applied Social Research Methods Series, Volume 5, 1984.

ZITTOUN, Philippe. **The political process of policymaking**: a pragmatic approach on public policy. Houndmills: Palgrave-Macmillan, 2014.

ZITTOUN, Philippe. Hacia un enfoque pragmático de la acción pública. **Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública**, v. 3, n. 2, p. 9-32, 2016.

ANEXO I: Entrevistas realizadas

Entrevista I. [27.02.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (57 min 06 seg.).

Entrevista II. [13.10.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (50 min 15 seg.).

Entrevista III. [08.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (47 min 24 seg.).

Entrevista IV. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (56 min 49 seg.).

Entrevista V. [10.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (64 min 10 seg.).

Entrevista VI. [26.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (76 min 48 seg.).

Entrevista VII. [27.11.2015]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2015. 1 arquivo .mp3 (43 min 59 seg.).

Entrevista VIII. [04.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (62 min 35 seg.).

Entrevista IX. [15.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (62 min 58 seg.).

Entrevista X [17.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (101 min 52 seg.).

Entrevista XI [18.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (63 min 50 seg.).

Entrevista XII [26.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (75 min 35 seg.).

Entrevista XIII [26.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (69 min 45 seg.).

Entrevista XIV [31.08.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (76 min 33 seg.).

Entrevista XV [14.09.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (54 min 01 seg.).

Entrevista XVI [14.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (51 min 48 seg.).

Entrevista XVII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (44 min 44 seg.).

Entrevista XVIII [17.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Skype, 2016. 1 arquivo .mp3 (112 min 44 seg.).

Entrevista XIX [30.11.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (48 min 53 seg.).

Entrevista XX [06.12.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (72 min 40 seg.).

Entrevista XXI [10.12.2016]. Entrevistador: Lucas Alves Amaral. Brasília, 2016. 1 arquivo .mp3 (88 min 30 seg.).

ANEXO II: Breve trajetória dos entrevistados

Entrevista I: Possui graduação em Agronomia e doutorado em Sociologia. Participou do movimento estudantil e do MST. Atuou como assessor técnico da agricultura familiar em consultoria no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e posteriormente em consultoria no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) na implementação âmbito do PAA, no período de 2011 a 2014.

Entrevista II: Possui graduação em Agronomia e mestrado em Agricultura Familiar. Atuou como assessor técnico a agricultores familiares em cooperativas e como servidor de prefeituras. Atuou no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) de 2003 a 2010 e posteriormente no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) por um ano. Posteriormente, foi assessor legislativo da bancada do PT para temas rurais. Por fim, atuou na CONAB de 2013 a 2016.

Entrevista III: Possui mestrado em Agronegócio. Atuou como consultor na área de Biodiesel no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) por três anos. Depois, assumiu uma coordenação no mesmo Ministério. Posteriormente foi convidado para atuar no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) com cargo comissionado em coordenação, tendo atuado no MDS de 2014 a 2016.

Entrevista IV: Possui graduação em Sociologia, tendo se dedicado ao tema da agricultura familiar. Atuou em diferentes gestões de prefeituras e estados. Atuou no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) com cargo comissionado a partir de 2001, tendo assumido coordenação. Após isso, tornou-se, através de concurso público, gestora de políticas públicas (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG) em 2011, tendo sido convidada a atuar no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Entrevista V: Possui graduação em Economia. Atuou no Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER) na década de 1990. Participou da elaboração do plano de governo de Lula em 2002. Atuou no MDA de 2003 a 2013 e no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de 2013 a 2016.

Entrevista VI: Possui graduação em Ciências Sociais, tendo se dedicado ao estudo da “Sociologia do Novo Rural”. Possui mestrado em Desenvolvimento Rural. Ingressou no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) em 2008 por meio de consultoria técnica. Após isso, tornou-se, por meio de concurso público, gestor de políticas sociais (Analista Técnica de Políticas Sociais - ATPS) tendo continuado sua atuação no MDA. Em 2015 se tornou coordenador de uma área no Ministério.

Entrevista VII: Possui mestrado sobre Pobreza Rural. Foi assessor da Pastoral da Criança e atuou no Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais (DESER) na década de 1990. Participou da construção do plano de governo de Lula para as eleições de 2002 e, à convite, ocupou cargo comissionado de coordenação no Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) de 2003 a 2010.

Entrevista VIII: Possui mestrado em Engenharia. Tornou-se, por meio de concurso público, servidor público na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em 2013. Posteriormente, tornou-se, por meio de concurso público, servidor público no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Entrevista IX: Possui graduação em Serviço Social e mestrado em Agricultura Familiar. Atuou como assessora técnica em assentamentos do Movimento dos Sem Terra (MST). Tornou-se, por meio de concurso pública, gestora de políticas sociais (Analista Técnica de Políticas Sociais - ATPS) atuando no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Entrevista X: Possui graduação em Engenharia Agrônoma e mestrado em Agricultura Familiar. Atuou em prefeituras com movimentos sociais do campo e agricultores familiares na década de 1990 e 2000. Tornou-se, por meio de concurso público, servidor público na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) em 2006.

Entrevista XI: Possui mestrado em Desenvolvimento Regional. Tornou-se, por meio de concurso público, servidora pública no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em 2005, tendo sido remanejada para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), onde atuou por 5 anos. Após isso, tornou-se, através de concurso público, gestora de políticas públicas (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental - EPPGG) em

2011, tendo atuado no Ministério do Meio Ambiente (MMA) por 4 anos. Em 2016 foi convidada a atuar no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Entrevista XII: Possui graduação em Cooperativismo em Gestão de Produção e mestrado em Agronegócio. Atua na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) desde 2002.

Entrevista XIII: Atua na Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Não é possível publicar a trajetória da entrevistada.

Entrevista XIV: Possui graduação em Agronomia e mestrado em Agroecologia. Atuou em experiências locais de abastecimento alimentar em Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG). Atuou na Conab de 2003 a 2014. Participou da construção do plano de governo de Lula para as eleições de 2002 e, à convite, ocupou cargo comissionado de coordenação na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) de 2003 a 2014.

Entrevista XV: Atua no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Não é possível publicar a trajetória da entrevistado.

Entrevista XVI: Diplomata desde a década de 1980. Atuou no projeto Comunidade Solidária durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Posteriormente, liderou a criação da Coordenadoria Geral de Ações de Combate à Fome (CG-Fome) no Ministério das Relações Exteriores (MRE), bem como a criação do *Purchase from Africans for Africa* (PAA África).

Entrevista XVII: Não é possível publicar a trajetória do entrevistado à pedido deste.

Entrevista XVIII: Possui graduação em Economia e mestrado em Desenvolvimento Agrícola. Atuou no Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) na década de 1990. Participou da construção do plano de governo de Lula para as eleições de 2002. Posteriormente, atuou no âmbito do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Entrevista XIX: Doutora em Sociologia e acadêmica na área. Na década de 1990, atuou no movimento Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria pela Vida, no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) no governo Itamar Franco. Nos anos 2000, atuou no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Entrevista XX: Atua na Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB). Não é possível publicar a trajetória da entrevistado.

Entrevista XXI: Possui graduação em Nutrição e doutorado em Saúde Pública, sendo acadêmica na área. Nos anos 2000, atuou no Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).