

XVII Congresso Brasileiro de Sociologia
20 a 23 de Julho de 2015, Porto Alegre (RS)

GT 22 Políticas Públicas

Política e religião na rede de execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região de Pelotas/RS

Catia Grisa¹
Carmen Janaina Batista Machado²
Daniel Vaz Lima³
Josuan Schiavon⁴

¹ Professora dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS) e Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPGDTSA/UFPel) e Professora do Departamento Interdisciplinar do Campus Litoral Norte (UFRGS). E-mail: catiagrisa@yahoo.com.br

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). E-mail: carmemachado3@yahoo.com.br

³ Mestre em Antropologia (UFPel). E-mail: dvlima.vaz@gmail.com

⁴ Graduando em Agronomia (UFPel). E-mail: josuanmpa@gmail.com

Política e religião na rede de execução do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na região de Pelotas/RS

Resumo:

Tão logo foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em âmbito nacional em 2003, o mesmo começou a ser implementado na região de Pelotas, RS. Trata-se de uma das primeiras experiências implementadas no Brasil. Em termos gerais, o PAA compra alimentos de agricultores familiares e os destina a pessoas em situações de insegurança alimentar, envolvendo uma ampla rede de atores em sua execução, sejam gestores públicos localizados em diferentes escalas da administração pública, sejam organizações dos agricultores familiares, mediadores sociais, e ainda organizações socioassistenciais (associações de bairros, comunidades religiosas, asilos etc.). Na trajetória de dez anos do Programa na região de Pelotas, o mesmo apresentou diferentes configurações, ora ampliando sua extensão territorial ao ser executado em mais municípios (Pelotas, São Lourenço do Sul e Canguçu), ora diminuindo sua expressividade em virtude de interrupções na execução, ou ainda apresentou novos formatos e dinâmicas em decorrência da “entrada” ou da “saída” de atores sociais importantes no arranjo institucional. O artigo procura analisar a trajetória do PAA na região de Pelotas a partir da abordagem de rede de política pública, explorando o modo como as relações pessoais e institucionais afetaram a dinâmica de execução do Programa e seus resultados. A pesquisa aponta que a rede de execução do PAA foi marcada por relações pessoais, religiosas e políticas, que afetaram o desempenho do Programa.

1. Introdução

Em 2003, no contexto do Projeto Fome Zero, um novo programa emergiu na institucionalidade brasileira direcionado, ao mesmo tempo, para o fortalecimento da agricultura familiar e para a promoção da segurança alimentar no Brasil. Trata-se da criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) que aportou inovações em termos de criação de mercados institucionais específicos para a agricultura familiar e da articulação entre política agrícola e política de segurança alimentar (Delgado, Conceição e Oliveira, 2005; Schmitt, 2005). De modo geral, por meio deste programa, o Estado compra alimentos da agricultura familiar e os repassa (doa) à rede socioassistencial, a equipamentos públicos de alimentação e nutrição, a ações de alimentação e nutrição financiadas pelo Poder Público, e à rede pública e filantrópica de ensino, ou à formação de estoques públicos de alimentos produzidos pelos agricultores familiares.

Para o debate que focaremos neste texto, é importante destacar que o processo de construção da política pública foi marcado pela permeabilidade do Estado (Romano,

2011; Marques, 2003) e pela participação da sociedade civil. A mudança política com as eleições presidenciais de 2002 possibilitou que atores atuantes no tema da segurança alimentar e nutricional e da agricultura familiar (representantes de ONG's, movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar e acadêmicos) adentrassem na esfera do Estado como *policy makers* – trazendo consigo experiências, aprendizados e relações pessoais e políticas de outras escalas (municipal, regional, estadual)⁵ – , bem como que fossem restabelecidos espaços de participação social, a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)⁶. Tão logo o CONSEA foi restituído, integrando representantes governamentais e da sociedade civil, o mesmo começou a discutir diretrizes para as ações na área de alimentação e nutrição, incluindo proposições que articulariam a promoção da agricultura familiar e o acesso à alimentação. Estes elementos foram fundamentais para a proposição e formulação do PAA e para alguns de seus desdobramentos seguintes (Muller, Silva e Schneider, 2012; Grisa, 2012; Menezes, 2010; Muller, 2007).

Além desta permeabilidade entre Estado e sociedade civil no processo de construção, também é possível observar certa “co-gestão” (Grisa e Schneider, 2015) na implementação da política pública. Tal como observado em outros programas criados principalmente nos anos 2000⁷, algumas modalidades do PAA descentralizam sua implementação para as organizações da sociedade civil (organizações formais e informais). São estas as responsáveis pelo encaminhamento de propostas de comercialização à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), pela articulação dos atores locais envolvidos (incluindo às organizações consumidoras), pela logística e distribuição dos alimentos, e pela prestação de contas. Na realidade, esta execução “tece” uma rede de atores localizados em diferentes escalas (local, territorial e

⁵ Como menciona Muller (2007, p. 118) ao analisar a construção do PAA, “Os novos atores estatais não se despiram totalmente de seus aprendizados e vivências tidos junto aos movimentos. Eles acabaram trazendo-os para dentro da discussão e do Estado, não de forma física, mas no plano das idéias e experiências.”

⁶ A criação do CONSEA data o ano de 1993, em um contexto marcado pela redemocratização do país, debates em torno da promulgação da Constituição Brasileira, *impeachment* do Presidente Fernando Collor de Melo e uma série de mobilizações nacionais contra a fome. Todavia, este Conselho teve uma vida relativamente curta, sendo extinto logo em 1995, quando Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente da República e com ele novos arranjos institucionais e interpretações foram atribuídos a política de SAN no país (Maluf, 2007; Takagi, 2006; Pessanha, 2002).

⁷ No campo das políticas de desenvolvimento rural, são vários os exemplos de ações que aproximam Estado e organizações sociais na execução dos programas, como o Projeto Lumiar (1997), o Programa Um Milhão de Cisternas (2003), o PAA, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) (2003), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (2003), e o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT – 2003) (Bolter, 2013; Diesel e Neumann, 2012; Silva e Schmitt, 2012).

nacional), articulados por laços institucionais, relações interpessoais, disputas ou confluências políticas, valores e crenças.

Neste sentido, diferente de perspectivas dicotômicas que aludiam para a autonomia ou institucionalização (ou cooptação) das relações entre Estado e organizações da sociedade civil, o caso da implementação do PAA corrobora a necessidade de enfatizar uma abordagem relacional, que considere o crescimento das demandas por participação nas políticas públicas, “a erosão seletiva das fronteiras entre o público e o privado”, a participação de atores diversos nas diferentes “fases” de uma política pública, e a descentralização e a fragmentação do Estado, sendo que a noção de rede de política pública pode contribuir nesta perspectiva. Assim, seguindo autores como Romano (2011), Rhodes e Marsh (1995), e Hassenteufel (1995), compreende-se a política pública como o resultado da cooperação mais ou menos estável entre organizações e/ou indivíduos (governamentais e não governamentais) que se conhecem e se reconhecem, negociam, trocam recursos e partilham (em diferentes graus) ideias, normas e interesses.

Para aprofundar e ilustrar este debate, neste artigo discutiremos a implementação do PAA na região de Pelotas/Rio Grande do Sul, que teve início ainda em 2003, sendo uma das experiências pioneiras no Brasil. Nesta reflexão buscou-se resgatar o processo de implementação do Programa em três municípios (Pelotas, São Lourenço do Sul e Canguçu), identificar a rede de atores e organizações envolvidas, e analisar as relações institucionais e interpessoais que delimitaram e conferiram dinâmica a mesma. Mais do que um exercício teórico-metodológico de identificar a execução na forma de rede, este artigo procurou explicitar os elementos que conferiram aderência e certa estabilidade à mesma, e que aproximaram e/ou afastaram determinados atores ou organizações sociais, e suas repercussões para a implementação e desenvolvimento do PAA.

A análise indica que a execução do PAA na região foi permeada por relações pessoais, políticas e religiosas. A emergência, a execução e a governança do Programa neste contexto explicitam, como evidenciado por Marques (2003, p. 47) em seus estudos sobre políticas de infraestruturas urbanas, que as políticas públicas “são definidas pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades de políticas. As dinâmicas políticas são resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes.” Como se buscará elucidar a

seguir, foram as redes de relações pessoais, religiosas e políticas que impulsionaram a emergência do Programa na região e que influenciaram na sua execução.

A pesquisa que embasou esta reflexão envolveu a realização de 43 entrevistas semi-estruturadas com alguns dos principais atores envolvidos na execução do PAA, abordando desde agricultores fornecedores ao Programa, organizações da agricultura familiares proponentes dos projetos de comercialização, mediadores sociais, gestores públicos, organizações que receberam os alimentos, e consumidores. A pesquisa foi realizada no período de novembro de 2013 a junho de 2015 e contou com apoio do CNPq e do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)⁸.

2. Tecendo a rede de execução do PAA na região de Pelotas

A execução do Programa na região de Pelotas teve início no mesmo ano da criação do PAA em âmbito nacional (2003). A “agilidade” no início da execução do Programa na região – uma das primeiras iniciativas do PAA nacionalmente – decorreu da experiência e do aprendizado com práticas anteriores similares na região, notadamente com a alimentação escolar ecológica, bem como das relações e articulações políticas entre atores localizados no espaço local e no âmbito nacional.

Durante o Governo Estadual de Olívio Dutra (1999-2002 – vinculado ao Partido dos Trabalhadores - PT) foi estabelecido o Programa Merenda Escolar Ecológica, sendo que no município de São Lourenço do Sul instituiu-se um projeto piloto, no ano 2000, de compra de alimentos ecológicos de agricultores familiares da região para o atendimento da alimentação de uma escola da rede pública do município. Este projeto de alimentação foi articulado pelo Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA) – organização não governamental, vinculada à Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB)⁹ – e as Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul da Secretaria de Agricultura e Abastecimento (CEASA/RS).

⁸ Este artigo é oriundo da pesquisa intitulada “Governança e performance do PAA: um estudo comparativo entre Rio Grande do Sul e Rio Grande do Norte” que contou com apoio do CNPq e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013 – Desenvolvimento Social.

⁹ As ações desenvolvidas pelo CAPA o colocam como um importante mediador na conformação e andamento das cooperativas da região e na execução do PAA. O Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor é uma organização não governamental criada pela Igreja Evangélica de Confissão Luterana no Brasil (IECLB) em 1978 com o objetivo de contribuir social e tecnicamente junto aos agricultores familiares. Na região sul do Estado do Rio Grande do Sul, a sua sede regional foi estabelecida em 1982 no município de São Lourenço do Sul, sendo transferida para o município de Pelotas em 2001. O CAPA conta com

Em 2001, por meio de um projeto denominado “Programa de Segurança Alimentar “Alimentando a Cidadania”¹⁰, a prefeitura municipal de Pelotas – gestão do Prefeito Fernando Marroni (2001-2004), também vinculado ao Partido dos Trabalhadores, sendo que em sua gestão foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Rural, cujo secretário tinha sua origem vinculada ao CAPA e acompanhou a início da iniciativa em São Lourenço do Sul – também iniciou as aquisições de alimentos agroecológicos para as escolas do município.

Estas iniciativas articularam atores localizados em diferentes escalas da gestão pública e com posições políticas similares e despertaram o interesse pelos mercados institucionais. O aprendizado gerado sinalizou as oportunidades e as possibilidades de fortalecimento da agricultura familiar e da promoção da segurança alimentar e nutricional na região.

Em 2003, já no contexto do Governo Lula e do Programa Fome Zero – sendo que vários gestores que atuaram no Governo Olívio foram alocados para contribuir no Governo Federal, alguns deles atuantes no projeto de alimentação escolar referido acima – e promovido pelo CAPA e pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural de Pelotas, os atores da região articularam-se para constituir uma “Rede de Cooperação e Comercialização Solidária” que ampliasse as possibilidades de comercialização dos produtos dos agricultores familiares, sendo uma destas possibilidades o PAA (Fróes, Santos e Rech, 2008)¹¹. O Programa (modalidade

equipes técnicas compostas por profissionais nas áreas da agricultura, saúde, administração e comunicação, prestando assessoria em agroecologia, organização social e política, formação e produção para as famílias de agricultores (Buchweitz, 2003).

¹⁰ Este projeto foi coordenado pela Primeira Dama de Pelotas, a vereadora Mirian Morróni. Este projeto visava minimizar e gradativamente combater a fome no município por meio da distribuição de cestas de alimentos, de sopões, oferta de cursos de formação para o trabalho e orientações básicas de saúde, educação, direitos e deveres dos cidadãos.

¹¹ Um documento do CAPA relata o momento de divulgação do Programa e a organização inicial dos atores na região para participar do Programa: “A formação da rede começa na Colônia Osório, interior de Pelotas (RS), no dia 29 de agosto de 2003, em um salão comunitário, lotado de agricultoras e de agricultores, reunidos sob a motivação do Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA) e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural. A intenção era confirmar a amplitude de uma informação estratégica divulgada pela Companhia Nacional de Abastecimento/Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (CONAB/MAPA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) sobre o programa de compra antecipada de produtos agrícolas com fundos governamentais: Programa de Aquisição de Alimentos /PAA. Em um exercício de cidadania, mais de 700 pessoas participaram do 1º Seminário Regional da Agricultura Familiar, promovido pelo CAPA e pela secretaria do município. O diretor da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), Silvio Porto e o representante do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), José Batista, ouviram e responderam inúmeras perguntas sobre “essa proposta de ajudar a produção e comercialização de alimentos saudáveis por meio da compra pelo Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)”. (Fróes, Santos e Rech, 2008, p. 15).

Compra com Doação Simultânea) teve início na região no mesmo ano, sendo frequentemente reconhecido pelos atores como “Fome Zero”.

A partir deste Seminário Regional da Agricultura Familiar, os atores locais se organizaram na forma de uma rede para iniciar a comercialização ao Programa. Segundo o mesmo documento, “não era possível pensar em um processo linear, pela grande diferença de caminhada entre os participantes. Assim se pensou na rede, que acabou dando nome à iniciativa: Rede de Cooperação e Comercialização Solidária, integrada por organizações representativas dos públicos envolvidos: No nosso entendimento, era o formato mais adequado para resolver os problemas da comercialização na agricultura familiar e levar alimentos de qualidade a quem mais necessitava”, avalia Rita Surrita” (Fróes, Santos e Rech, 2008, p. 21).

Duas cooperativas da região (a Cooperativa Mista dos Pequenos Agricultores da Região Sul Ltda – COOPAR sediada em São Lourenço do Sul, e a União das Associações Comunitárias do Interior de Canguçu –UNAIC) foram, inicialmente, as proponentes de projetos de comercialização, sendo estes construídos em diálogo com mais quatro organizações da agricultura familiar e grupos informais de agricultores. É importante destacar que a maioria destas organizações tem sua atuação territorializada, não restrita a um município, e suas origens estão imbricadas e interrelacionadas, cujos pontos de conexão são marcados pela religião e pelo posicionamento político¹². Também é importante citar que muitos agricultores familiares

¹² Para ilustrar cita-se o processo de construção de três organizações, a COOPAR, a UNAIC e a Sul Ecológica. As discussões para a construção da COOPAR tiveram início em 1988, junto aos agricultores vinculados ao CAPA no município de São Lourenço do Sul. Criada em 1992, a cooperativa procurou reunir agricultores familiares dos municípios de São Lourenço do Sul, Pelotas, Canguçu, Cristal e outros municípios circunvizinhos, sendo que, em 2005, contava com 1.770 agricultores em seu quadro de sócio (Wagner, 2009). Um dos principais representantes do CAPA já foi presidente da cooperativa, como também já foi presidente um ex-prefeito de São Lourenço do Sul (2009-2012), vinculado ao PT (que também já tinha trabalhado no CAPA, no período de 1991 a 2000 – Pinheiro (2010)). Como menciona Pinheiro (2010, p. 93), “há um contato estreito do CAPA com grupos petistas”. A UNAIC foi fundada em 1988 com a finalidade de congregar as associações de agricultores do interior do município, sendo que, para tanto, contou com o apoio da igreja católica (por meio da Comissão Pastoral da Terra), do CAPA (pertencente a ICLB) e da igreja anglicana (pela Pastoral Rural), que possuíam grupos de agricultores organizados. A Cooperativa Sul Ecológica foi fundada em dezembro de 2001, com o apoio do CAPA e da Pastoral Rural, e agrega grupos de agricultores localizados em nove municípios do Sul do Estado. De acordo com um agricultor entrevistado, ex dirigente da Cooperativa, “a Cooperativa é organizada em grupos. Não pode um associado individualmente se associar, sem pertencer a algum grupo. A princípio é, no mínimo, cinco famílias e seria uma forma mais fácil de levar e trazer do grupo informação, pois tu vai ali e conversa com cinco pessoas, não somente uma.” Cabe ainda destacar que estrutura física da cooperativa e o entreposto de comercialização localizam-se na sede do CAPA, com o qual a cooperativa tem relações muito próximas, gerando algumas confusões sobre o papel de uma organização e de outra. Segundo Medeiros (2011), “O trabalho da cooperativa, em parceria com o CAPA, permite que os técnicos da ONG atendam às famílias vinculadas à cooperativa, o que leva muitas vezes, os agricultores a não discernirem uma organização da outra, e mesmo o papel de cada uma delas”.

fazem parte de mais de uma organização da Rede de Comercialização Solidária, como a UNAIIC, a Sul Ecológica, a COOPAR e a ARPASUL, acionando distintos canais de comercialização (feiras ecológicas, mercados institucionais, supermercados etc.) via estas organizações.

Representando cerca de 800 agricultores familiares, pescadores artesanais e comunidades quilombolas de nove municípios do Território Zona Sul, as duas organizações responsabilizaram-se pela parte da produção, beneficiamento, agroindustrialização, embalagem, recolhimento e transporte dos alimentos das comunidades rurais/pesqueira até o centro da cidade de Pelotas, onde, com o apoio da prefeitura municipal de Pelotas, os alimentos adquiridos pelo PAA eram distribuídos para as comunidades em situação de vulnerabilidade social nos bairros de Pelotas.

Organizações religiosas (de diferentes crenças), escolas e associações de bairros eram responsáveis por identificar as famílias em situação de risco, entregar os alimentos (em sacolas ou já preparados na forma de sopas), e promover cursos de formação para o trabalho, de orientação básica de saúde, de preparação dos alimentos e boas práticas alimentares, e de educação e cidadania para a população atendida (Fróes, Santos e Rech, 2008). Embora religião e relações políticas também estivessem presentes nas organizações consumidoras, as mesmas destacam que estes não eram critérios para a seleção dos beneficiários consumidores do Programa. Elucida esta afirmação o depoimento de uma voluntária/coordenadora de uma comunidade religiosa que, ao ser questionada se os beneficiários eram membros da igreja, respondeu: *“não, não, porque isto ai é uma coisa que a gente aprendeu, a fome não tem religião e não tem partido”*.

Durante os dois primeiros anos, o CAPA foi um dos principais articuladores da rede, configurando-se enquanto coordenador da mesma. Segundo Pinheiro (2010), “a posição da ONG nessa articulação foi de animadora da rede, ou seja, atuou estabelecendo contatos, centralizando informações e congregando as organizações de produtores (muitas das quais já contavam com sua assessoria técnica) em torno do PAA”. Já no segundo projeto do PAA encaminhado pela rede, outras organizações da agricultura familiar que compunham a rede habilitaram-se para elaborar e executá-lo, como a Cooperativa Sul Ecológica, a Cooperativa Lagoa Viva de Pescadores Profissionais Artesanais Ltda, a Cooperativa de Pequenos Agricultores Produtores de Leite da Região Sul Ltda e a Cooperativa ARPASUL.

Esta configuração inicial, no entanto, foi alterada com as eleições municipais de 2004, quando a oposição ao Governo Marroni passou a ser responsável pela gestão do município. Como analisam Schmitt e Guimarães (2008), “As mudanças no contexto político-administrativo ocorridas após as eleições municipais levaram a um redesenho dos fluxos de distribuição existentes, com o enfraquecimento da atuação de alguns parceiros da rede, como a prefeitura de Pelotas e, por outro lado, o surgimento de novos, como a prefeitura de São Lourenço [retomaremos o caso deste município e de Canguçu a seguir]”.¹³ Neste processo, a central de alimentos organizada pela Prefeitura Municipal de Pelotas foi desestruturada, o que exigiu uma reestruturação na logística do programa, e a “parceria entre a prefeitura desse município e as organizações da rede ficou diluída” (Pinheiro, 2010, p. 93). As relações político-partidárias e as alterações de poder no âmbito da gestão municipal provocaram certa instabilidade na gestão do Programa, e cobraram uma reorganização dos atores na rede.

A partir deste momento, as organizações da agricultura familiar assumiram a distribuição dos alimentos nos pontos de referência das comunidades urbanas (geralmente as sedes destas)¹⁴, e estas continuaram com a função de organizar e distribuir as “sacolas”, além de incorporar a tarefa de auxiliar no cadastramento, seleção e monitoramento das famílias consumidoras. Embora as dificuldades que esta mudança tenha gerado em termos de logística e necessidade de apoios financeiros, Fróes, Santos e Rech (2008) apontam como “fator positivo” neste processo o contato direto dos agricultores familiares com as organizações consumidores e a população em situação de vulnerabilidade social. Segundo a análise, “A entrega realizada diretamente pelos agricultores e pescadores, dirigentes e lideranças rurais propiciou momentos de diálogo com as pessoas da periferia. Os agricultores, ao interagirem com os moradores das vilas e dos bairros mais pobres, passaram a compreender sua realidade, criando vínculos de solidariedade.” (Fróes, Santos e Rech, 2008, p. 51).

¹³ A partir de 2005 também começou a execução de projetos em Santa Vitória do Palmar, com o apoio da Prefeitura Municipal local, cuja gestão passou a ser realizada pelo Partido dos Trabalhadores.

¹⁴ Elucidando a articulação e os laços sociais entre as organizações fornecedoras da agricultura familiar, um ex-dirigente da Cooperativa Sul Ecológica menciona que, às vezes, as entregas eram realizadas no mesmo veículo/caminhão. “As entregas aconteciam no mesmo dia. As vezes se aproveitava o mesmo caminhão também, um levava a mercadoria do outro. Eram vários locais [de entrega] na cidade, nos bairros onde eram feitas as entregas, onde os beneficiários recebiam. Eram dias e hora marcada para fazer as entregas e, às vezes, até se fazia isso: ou eles levavam a nossa mercadoria, ou nós a mercadoria deles, quando tinha espaço.”

Ainda que tenha passado por reconfigurações¹⁵, algumas organizações da rede continuaram executando o PAA em Pelotas até o segundo semestre de 2013, quando o mesmo foi paralisado por questões administrativas/prestação de contas – em um contexto nacional de intensificação da institucionalização e da fiscalização das normas, e também de criminalização das organizações sociais que o executavam (Triches e Grisa, 2014) – e não houve renovação do projeto. Conforme depoimento de uma gestora de cooperativa, uma das razões para a dificuldade de renovação do projeto está na exigência que passou a ser cobrada de que as organizações consumidoras devem estar cadastradas na Secretaria de Assistência Social dos municípios e, no caso de Pelotas, os atores presentes na rede de governança do Programa argumentam que encontram dificuldades de diálogos e execução com a atual gestão municipal da Prefeitura – que é oposição ao grupo partidário que originalmente iniciou a execução do PAA.

Outrossim, dada a dificuldade de continuar com a modalidade Compra com Doação Simultânea executada pela CONAB, os atores da rede procuraram dialogar com a prefeitura municipal para executar a modalidade Compra com Doação Simultânea via Termo de Adesão, sendo que neste modelo a prefeitura tem uma atuação proeminente de coordenação do processo. No entanto, as organizações da agricultura familiar e das organizações consumidoras igualmente relatam lentidão no processo, justificado pela gestão municipal pela rotatividade dos gestores responsáveis e por desconhecimento das institucionalidades vigentes.

Para as organizações fornecedoras da agricultura familiar, a paralisação do Programa em Pelotas foi, de certo modo, “amortecida” pela continuidade do projeto do PAA em São Lourenço do Sul e a emergência de novos mercados institucionais (PNAE e modalidade Compra Institucional). Como menciona Becker (2010), parte significativa das organizações fornecedoras de alimentos no PAA do município de Pelotas possuía sua sede e base social nos municípios de Canguçu e São Lourenço do Sul, onde procuraram estabelecer igualmente projetos de Compra com Doação Simultânea. O autor ressalta que “a origem do PAA se deu em Pelotas, não obstante haver uma íntima relação com as instituições e a produção familiar de Canguçu e São Lourenço do Sul. Para corroborar com a importância assumida por estes municípios, destaca-se que mesmo em Santa Vitória do Palmar, vários dos alimentos adquiridos pelo

¹⁵ Por exemplo, as Cooperativas Lagoa Viva de Pescadores Profissionais Artesanais e a Arpa-Sul deixaram de encaminhar projetos em anos posteriores.

Programa e destinados aquela cidade eram oriundos de Canguçu, Pelotas e São Lourenço do Sul” (Becker, 2010, p.22). Deste modo, a paralisação do PAA em Pelotas não implicou em desestruturação do Programa na região e igualmente da rede, pois ao longo dos anos foram construídas iniciativas em municípios vizinhos, como São Lourenço do Sul e Canguçu, e algumas organizações dos agricultores continuaram participando do Programa em outros municípios. Contudo, a paralisação e a falta dos alimentos são recorrentemente acentuadas pelos entrevistados que compunham o Comitê Fome Zero. De acordo com estes, sem PAA, as famílias consumidoras acessam os alimentos básicos por meio dos mercados, carecendo da (ou limitando a) variedade e qualidade dos alimentos que recebiam nas cestas. Segundo relatos, as famílias beneficiárias consumidoras os procuram com regularidade indagando sobre o “retorno das cestas e do Fome Zero”.

Como mencionado acima, as eleições municipais de 2004 alteraram a configuração da rede. No caso de Pelotas significou um afastamento da prefeitura municipal, mas no caso de São Lourenço do Sul representou a inserção de mais um parceiro para a execução do programa na região.

De acordo com Wagner (2009), a implementação do PAA no município foi uma das primeiras questões que entrou na agenda pública em 2005 com a eleição de José Sidney Nunes de Almeida para prefeito, sendo este vinculado ao Partido dos Trabalhadores. É importante destacar que este tinha suas origens vinculadas com a agricultura familiar do município, foi um dos fundadores de organizações sociais locais importantes como a COOPAR e a Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (CRESOL) Boa Vista, e atuou como engenheiro agrônomo no CAPA. Como destaca Wagner (2009), alguns fatores confluíram para viabilizar o “Fome Zero” em São Lourenço do Sul: “Um deles é a necessidade de construir um governo que pudesse efetivamente atender ao meio rural, tão significativo no município, bem como os vínculos das lideranças da administração, em especial o prefeito, com o meio e com entidades que já realizavam tal trabalho (como COOPAR, CRESOL Boa Vista e CAPA). A isso se soma à existência de políticas públicas de âmbito nacional que poderiam ser acessadas pelo novo governo e à necessidade de consolidar uma administração que substituía uma antiga força partidária.” (Wagner, 2009, p. 73). A experiência e os aprendizados do município vizinho também foram elementos fundamentais para o início do PAA em São Lourenço do Sul, como expresso no depoimento de um gestor municipal: “*Nós tínhamos a experiência de Pelotas que*

considerávamos bem sucedida de distribuição de alimentos, e aí a gente começou em março [2005] a costurar com as comunidades religiosas daqui, a fazer a distribuição de alimentos e aí começa um processo bem interessante [...]” (Interlocutor, 2014).

O CAPA e a prefeitura municipal de São Lourenço do Sul (notadamente a Secretaria de Assistência Social) são duas organizações mediadoras chaves para a execução do Programa no local, incluindo também na rede cooperativas da agricultura familiar (COOPAR, Cooperativa Sul Ecológica e Cooperativa dos Pescadores Profissionais e Artesanais Pérola da Lagoa) e organizações de comunidades religiosas nos bairros (sete católicas, duas espíritas e duas luteranas)¹⁶. O CAPA apóia principalmente o “lado” da produção, dos agricultores familiares e suas organizações, fornecendo assistência técnica e extensão rural e contribuindo nas articulações políticas para a governança do Programa. Por sua vez, a Secretaria de Assistência Social atua principalmente no “lado” do consumo, contribuindo na seleção e no monitoramento das famílias assistidas e no diálogo com as organizações comunitárias que distribuem os alimentos.

Diferentemente de outros municípios da região – e do arrefecimento em âmbito nacional ocorrido em 2013 –, o PAA encontra-se em crescimento numérico e organizacional no município de São Lourenço do Sul. Embora os desafios que permeiam a execução nacional do Programa (acentuados no período recente), o arranjo político e institucional e a rede de governança construídos no município têm conseguido “amortecer” os mesmos, potencializando os objetivos do PAA.

Em 2005 também teve início a implementação do PAA no município de Canguçu, tendo a UNAIC como protagonista deste processo. De acordo com o depoimento de um representante da UNAIC, que participou do processo de implementação do PAA no município de Pelotas e posteriormente em Canguçu, os agricultores familiares fornecedores (cerca de 250) encontravam-se vinculados a esta cooperativa, à Cooperativa ARPA-Sul, à COOPAR e a mais duas cooperativas do município. As organizações sociais que recebiam os alimentos eram cinco associações de bairros, a Igreja Adventista, Igreja Batista Conservadora, Igreja Episcopal, Centro Espírita, APAE e Lar do Idoso, totalizando cerca de 600 famílias consumidoras. Com efeito, como destaca Becker (2010), foram as organizações consumidoras que, observando os resultados do PAA em Pelotas, procuraram a UNAIC para construir

¹⁶ Recentemente a Emater municipal também passou a ter uma participação mais ativa, atuando principalmente na organização e no apoio aos pescadores artesanais do município.

igualmente um projeto no município.

Tal como nos demais municípios, formou-se um Comitê de gestão e acompanhamento do PAA no município, sendo este composto por representantes das organizações dos agricultores familiares, das organizações que recebiam os alimentos e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A prefeitura municipal não participava da rede do Programa na época, pois, como comentou um entrevistado do município representante das organizações da agricultura familiar, *“eles não gostavam, não queriam, participar porque ali tinha uma questão política, porque a UNAIC representava o outro [a oposição]”* (Interlocutor, Canguçu).

A modalidade Doação Simultânea foi executada no município de Canguçu até 2008, quando algumas limitações relativas a questões organizativas das cooperativas, à qualidade de certos produtos (notadamente o peixe), e à inadimplência de organizações proponentes com o CONAB (por meio de outras modalidades, como a Formação de Estoques) impossibilitaram a continuidade do Programa.

Em março de 2013, a gestão municipal – agora com um grupo partidário vinculado ao Partido dos Trabalhadores na liderança, e com gestores cuja trajetória apresenta vínculos com o CAPA, a UNAIC e demais organizações dos agricultores familiares da região, sendo que alguns destes já participaram da execução do Programa em momentos anteriores no município e arredores – assinou o Termo de Adesão para executar o PAA municipal, sendo que no final de 2013 foi realizada a pactuação para o primeiro semestre de 2014.

Com esta nova proposta, a prefeitura municipal realizou reuniões com grupos organizados em cooperativas do município, sendo que, de acordo com entrevista realizada com gestor municipal, somente os agricultores vinculados à Cooperativa União (vinculada a UNAIC)¹⁷ aceitaram participar deste primeiro projeto, sendo que muitos destes já participaram do Programa por meio da Cooperativa Sul Ecológica e da UNAIC em execuções anteriores. Um elemento importante para o não interesse de

¹⁷ Cooperativa constituída em 2008 a partir de uma reorganização interna da UNAIC, notadamente a partir do Departamento de Comercialização. A proposta de criação da cooperativa deve-se ao fato da UNAIC não ser uma cooperativa o que dificultava a comercialização, até então realizada por uma brecha legal em que foi dada a esta uma inscrição estadual. Ainda em 2007, a UNAIC iniciou a tramitação para constituição de uma cooperativa, sendo fundada em 2008. Os sócios da Cooperativa União são os mesmo da associação, atualmente cerca de 350, e a cooperativa realiza a comercialização antes realizada pelo departamento de comercialização da associação. Neste contexto, a UNAIC passa a dedicar-se aos projetos na área social e produtiva, como os projetos de assistência técnica, de inclusão social de agricultores familiares, representação de agricultores e associações etc., e a Cooperativa União à construção e à articulação de mercados. Ambas as organizações possuem a mesma base social (os mesmos sócios), mas organiza-se institucionalmente de modo distinto.

participação de demais organizações sociais refere-se ao fato de que a modalidade de Compra com Doação Simultânea operada via Termo de Adesão não exige a organização social dos agricultores, relacionando-se diretamente com as unidades familiares de produção (o pagamento é realizado a cada família, de modo individualizado). Este novo formato institucional tem desestimulado a participação das organizações sociais no Programa e pode ser interpretado como um elemento que fragiliza a coesão da rede¹⁸.

Neste arranjo (PAA municipal), os agricultores familiares, suas organizações e sua produção articulam-se com o Centro de Referência de Assistência Social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social, Casa de Acolhimento da Criança, APAE, Lar de Idosos, e quatro associações de bairros.

3. Considerações finais

Neste artigo procuramos analisar a configuração da execução do PAA na região de Pelotas/RS, que, como visto, incide sobre um tecido social marcado por uma rede de organizações construídas e articuladas, em grande medida, pelo CAPA e permeadas por relações políticas, religiosas e pessoais. Aproveitando a proximidade política com o Governo Estadual (Gestão Olívio Dutra 1999-2002) e as oportunidades abertas com as eleições municipais realizadas no ano 2000, os atores da rede iniciaram articulações para a construção de mercados institucionais para a agricultura familiar e para a promoção da segurança alimentar e nutricional em Pelotas e região. As experiências com a alimentação escolar ecológica e com o Programa de Segurança Alimentar “Alimentando a Cidadania” sinalizaram aos atores locais as potencialidades que os mercados institucionais poderiam engendrar. Por sua vez, as eleições presidenciais de 2002, a entrada de novos atores e ideias na gestão pública federal (muitos deles com relações políticas e pessoais próximas aos atores locais) e a institucionalização de novas ações e políticas públicas a partir de 2003 oportunizaram a ampliação de tais ações com a criação do PAA.

¹⁸ O depoimento de um ex-dirigente de uma cooperativa de Canguçu ilustra este desafio de incorporar as cooperativas neste novo formato de operacionalização do PAA: “*Eu sei que o Rio Grande do Sul entrou com esse modelo com a promessa que também vai se operar com as cooperativas e nós só entramos com o PAA aqui em Canguçu com a perspectiva de que vai se operar com as cooperativas. Porque esta tem transporte, tem logística, vai organizar os produtores e tal né. Eles vão construir uma relação com a sua cooperativa e a cooperativa com a secretaria de assistência social.*”

A execução do Programa em Pelotas envolveu a rede de organizações de agricultores familiares apoiada pelo CAPA (mas também pela Comissão Pastoral da Terra e Pastoral Rural), a prefeitura municipal do município e um conjunto de organizações socioassistenciais que recebiam os alimentos, muitas delas articuladas por meio de vínculos religiosos (embora, no caso do PAA, a religião não tenha sido um dos critérios para acesso à política pública). Esta configuração manteve-se nos dois primeiros anos de execução do Programa, sendo que as eleições municipais de 2004 exigiram uma nova organização da rede com a saída da Prefeitura Municipal de Pelotas e com a entrada da Prefeitura Municipal de São Lourenço do Sul. Com efeito, esta relação de confluência ou afluência da rede com as gestões municipais se manifestaram igualmente em Canguçu e em outros momentos no município de Pelotas, afetando o próprio desempenho do Programa. A retomada do PAA (agora via modalidade operada pela Prefeitura) naquele município em 2013 e as dificuldades de execução via CONAB e via Termo de Adesão no período recente em Pelotas são ilustrativas neste sentido.

Assim, como analisado neste artigo, a rede de execução do PAA na região de Pelotas foi delimitada por relações pessoais, políticas e religiosas, cujas formas de interação entre estes elementos afetaram a própria dinâmica de operacionalização do Programa e seus resultados. Este estudo de caso na região de Pelotas, bem como o processo de construção e operacionalização do PAA em âmbito nacional mencionados brevemente no início deste texto, corroboram com os estudos que afirmam a permeabilidade do Estado e destacam as políticas públicas como resultados das redes de relações pessoais e institucionais presentes nos contextos sociais.

4. Referências

BECKER, C. *A eficácia de uma política pública: análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em municípios do território Zona Sul do Rio Grande do Sul*. 111f. Dissertação (Mestrado em Ciências), Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.

BOLTER, J. A.G. *Interfaces e cogestão nas políticas para agricultura familiar: uma análise do Programa Nacional de Habitação Rural*. Tese (Tese de Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural/UFRGS, 2013.

BUCHWEITZ, S. *O tempo compartilhado*. Porto Alegre: Gráfica Impresul, 2003.

DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.P.R; OLIVEIRA, J.J. *Avaliação do Programa de*

Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). *Texto para a discussão nº.1145*, Brasília (DF): IPEA, 2005.

DIESEL, V.; NEUMANN, P. S. *Extensão Rural no Contexto do Pluralismo Institucional: Reflexões a partir dos serviços de Ates aos assentamentos da reforma agrária no RS*. 1. ed. Ijuí: Editora UNIJUI, 2012..

FRÓES, J. C.; SANTOS, F.; RECH, C.M. *Estudo de caso da Rede de Cooperação Solidária*. Pelotas: Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor, 2007.

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

HASSENTEUFEL, P. Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'Etat em interation. In: LE GALES, P., THATCHER, M. (dir.) *Les réseaux de politique publique: débat autour des policy networks*. Paris: L'Hamttan, 1995.

MALUF, R. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis (RJ): Vozes, 2007.

MARQUES, E.C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume, 2003.

MEDEIROS, M. *Diversidade de saberes em situações de interface: a emergência da agricultura de base ecológica entre agricultores familiares no Sul do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2011.

MENEZES, F. Participação social no Fome Zero: a experiência do CONSEA. In: GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; FRANÇA, C.G. *Fome Zero: a experiência brasileira*. Brasília (DF): MDA, 2010, p.247-264.

MÜLLER, A.L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2007.

MÜLLER, A.L.; SILVA, M. K. ; SCHNEIDER, S. A construção de políticas públicas para a agricultura familiar o Brasil: o programa de aquisição de alimentos. *Estudos Sociedade e Agricultura* (UFRJ), v. 20, 2012.

PESSANHA, L.D.R. *A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento*. Rio de Janeiro (RJ): Escola Nacional de Ciências Estatística/Departamento de Ensino e Pesquisa, 2002.

PINHEIRO, P.S. *Saberes, plantas e caldas: a rede sociotécnica de produção agrícola de base ecológica no sul do Rio Grande do Sul*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS). Porto Alegre (RS), 2010.

RHODES, R.A.W.; MARSH, D. Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne. In : LE GALÈS, P. ; THATCHER, M. *Les réseaux de politique publique*. Débat autor des policy networks. Paris: Ed. L'Harmattan, 1995, p. 31.68.

ROMANO, J. Redes de política pública na trajetória do setor público agrícola brasileiro. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. *Análise comparada de políticas agrícolas*. Rio de Janeiro: MAUAD, 2011, p. 139-172.

SCHMITT, C.J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. *Revista de política agrícola*, ano XIV, n.2, p. 78-88, 2005.

SCHMITT, C. J.; GUIMARÃES, L.A. O mercado institucional como instrumento para o fortalecimento da agricultura familiar de base ecológica. *Agriculturas*, v.5, n.2, p.7-13, 2008.

SILVA, M.K.S.; SCHMITT, C.J. 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: Encontro Anual da ANPOCS, 36, 2012, Águas de Lindóia (SP), *Anais...* Águas de Lindóia (SP): ANPOCS, 2012.

TAKAGI, M As dinâmicas políticas são resultado dessas interações, tendo em conta os constrangimentos das instituições e das redes de relações pessoais e institucionais presentes. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia (IE/UNICAMP). Campinas (SP), 2006.

TRICHES, R.M.; GRISA, C. Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos Programas de Aquisição de Alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência. In: 52º Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Goiânia: SOBER, 2014.

WAGNER, L. J. *Um Estudo sobre o Programa Fome Zero no município de São Lourenço do Sul (RS)*. 126f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2009.