

Entre mudanças e conservadorismos: uma análise dos programas de aquisição de alimentos (PAA e PNAE) a partir da retórica da intransigência

Rozane Maria Triches

Doutora em Desenvolvimento Rural (PGDR-UFRGS)

Mestre em epidemiologia (UFRGS)

Professora nos Programas de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável e em Segurança Alimentar e Nutricional, da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)

e-mail: rozane.triches@gmail.com

Catia Grisa

Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ)

Mestre em Desenvolvimento Rural (PGDR/UFRGS)

Professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais (PPGDTSA) na Universidade Federal de Pelotas (UFPeL).

e-mail: catiagrisa@yahoo.com.br

Resumo

Desde o início dos anos 2000, o tema dos mercados institucionais para a agricultura familiar ganhou espaço na agenda governamental brasileira, destacando-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Porém, na trajetória destes Programas observam-se retóricas divergentes, apontando irregularidades nos mesmos. O artigo analisa os Programas a partir da tese de Albert Hirschman sobre a Retórica da Intransigência. Para tanto, utilizou-se de pesquisas realizadas pelos autores, de dados secundários e de notícias veiculadas pela mídia sobre os Programas. O texto inicia com breve histórico do PAA e do PNAE, apontando suas origens, trajetórias e limites. Na sequência, abordam-se seus desdobramentos à luz da tese de Hirschman, que permite analisar como os opositores se utilizam de retóricas perversas, de ameaça e futilidade para se contrapor aos processos de mudança. O estudo sinaliza que nem sempre se corrompem regras por má fé do gestor público ou do agricultor familiar, mas pela necessidade de fazer valer a finalidade da Política e de ajustá-la aos contextos locais. Por outro lado, é provável que na arena política haja relações de poder onde os processos de mudança tenderão a sofrer movimentos intransigentes do lado opositor/conservador.

Palavras-chave: Programa de Aquisição de Alimentos; Programa Nacional de Alimentação Escolar; segurança alimentar e nutricional; agricultura familiar; retórica da intransigência.

Abstract

Between changes and conservatism: an analysis of food purchase programs (PAA and PNAE) from rhetoric of intransigence

Since the early 2000s, the issue of institutional markets for family farmers gained ground on the government agenda, highlighting the Food Acquisition Program (PAA) and the National School Feeding Program (PNAE). However, in the course of these programs are observed divergent rhetoric, pointing irregularities in them. The paper analyses these programs from Hirschman's thesis on the rhetoric of intransigence. For this analyses, the paper used surveys conducted by the authors, secondary data and media reports on the programs. The

text begins with a brief history of the PAA and PNAE, pointing its origins, trajectories and limits. Following, from the Hirschman thesis, are analyzed as the as the opponents make use of perverse rhetoric, of threat and futility to counter the processes of change. The study indicates that not always are corrupted rules by ad faith of the public officer or the farmer. They do that because is necessary to attend the purpose of the policy and to adapt it the local contexts. On the other hand, it is expected that in the political arena there is power relations where the processes of change tend to suffer intransigent opposition movements/conservatives.

Keywords: food acquisition program; school feeding program; food and nutrition security; family farming; rhetoric of intransigence.

Résumé

Entre les changement et le conservatisme: une analyse de programmes d'achat alimentaire (PAA et PNAE) a partir de la rhétorique de l'intransigence

Depuis le début des années 2000, la question des marchés institutionnels pour les agriculteurs familiales a gagné du terrain sur l'ordre du jour du gouvernement, soulignant le Programme d'acquisition d'alimentaire (PAA) et le Programme national d'alimentation scolaire (PNAE). Cependant, dans le cadre de ces programmes sont observée de rhétoriques divergentes, pointant des irrégularités dans eux. L'article analyse ces programmes a partir de la thèse de Hirschman sur la rhétorique de l'intransigence. Pour cette analyse, nous avons utilisé des enquêtes menées par les auteurs, les données secondaires et les rapports des médias sur les programmes. Le texte commence par un bref historique de PAA et PNAE, pointant ses origines, ses trajectoires et les limites. Après, a partir de l'aprouche de Hirschmam, c'est analysé comment les adversaires font usage de la rhétorique perverse, de la menace et de la futilité pour lutter contre les processus de changement. L'étude indique que l'agentes publiques ou l'agriculteurs pas corrompt toujours des règles par la mauvaise foi, mais en raison de la besoin de faire respecter l'objectif de la politique et de l'adapter aux contextes locaux. D'autre part, il est probable que dans l'arène politique, il ya des rapports de force où les processus de changement ont tendance à souffrir des mouvements d'opposition intransigeants / conservateur.

Mots-clés: Programme d'acquisition alimentaire; Programme nacional d'alimentation scolaire; sécurité alimentaire et nutritionnel; agriculture familiale; rhétorique de l'intransigence.

Introdução

As políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) vem tomando espaço na agenda governamental desde a posse do governo Lula em 2003. Dentre estas políticas, destacam-se aquelas relacionadas à abertura de mercados institucionais para os agricultores familiares, como o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A partir destes Programas, passa-se a rever o papel das compras governamentais no sentido de torná-las instrumentos estatais de incentivo e de criação de mercados para a agricultura familiar e, ao mesmo tempo, promotoras de segurança alimentar e viabilizadoras de melhorias na qualidade da alimentação da população público destas políticas públicas.

Desde a emergência desses instrumentos, várias pesquisas e estudos têm demonstrado os impactos positivos e também os desafios no que tange aos aspectos econômicos, sociais, culturais, ambientais e de saúde dos públicos beneficiários destes Programas (ROZENDO; BASTOS; MOLINA, 2014; AVILA, CALDAS; AVILA, 2014;

SILIPRANDI; CINTRÃO, 2014; SCHMITT *et al.*, 2014; TRICHES, 2010; GRISA *et al.*, 2010; COSTA, 2010). No entanto, atualmente, estes Programas vêm sendo alvo de críticas e até de processos judiciais, apontando irregularidades quanto à sua operacionalização. Propomos discutir estas questões a partir do entendimento de que todo movimento de mudança acaba por incitar movimentos de intransigência. Ou seja, quando os movimentos de oposição propõem uma quebra do “*status quo*” atraem um movimento reacionário de resistência (ideologia x institucionalidade). Esta reação busca as permanências, sendo que muitas vezes para alcançá-las, utiliza-se de discursos conservadores e reacionários.

O artigo busca realizar uma análise destes Programas a partir da tese de Hirschman sobre a Retórica da Intransigência (1993;1992). Este autor identificou três tipos de retóricas conservadoras que foram utilizados ao longo da história mundial: a) a tese da perversidade, que sustenta que ações para melhorar a ordem econômica, social ou política só servem para “exacerbar a situação que se deseja remediar” (HIRSCHMAN, 1992, p. 14). Argumenta-se que, em vez de levar a sociedade em determinada direção, a mudança produzirá o movimento em direção contrária ou, em outras palavras, “ações humanas “bem intencionadas” produzem efeitos sociais não pretendidos e desastrosos” (HIRSCHMAN, 1993, p. 09). Aproximando-se da realidade recente brasileira, poderia ser citado como exemplo desta retórica a frequente assertiva que alude para a associação entre o Programa Bolsa Família e a “acomodação” dos beneficiários no sentido de inserção no mercado de trabalho; b) a tese da futilidade, que defende que as mudanças são sempre ilusórias, “pois as estruturas ‘profundas’ da sociedade permanecerão intactas”, portanto, tal alteração não conseguirá atingir os resultados esperados (HIRSCHMAN, 1992, p. 43). Aqui, argumenta-se que os atos “não tem qualquer efeito ou influência sobre a realidade. Em vez de um efeito secundário mais ou menos previsível e mais ou menos favorável [retórica perversa], temos aqui um efeito “nulo”, e daí a expressão “tese da inutilidade”” (HIRSCHMAN, 1993, p.10). Utilizando-se ainda do exemplo do Programa Bolsa Família, poderia ser citado a retórica que afirma “de nada adianta políticas assistenciais se não for alterado o sistema educacional, se não for criado oportunidades de emprego...”; e, c) a tese da ameaça argumenta que o custo de determinada reforma é muito alto, porque “coloca em perigo outra preciosa realização anterior” ou, dito de outro modo, a mudança terá custos que não podem ser aceitos (HIRSCHMAN, 1992, p. 15). “Uma reforma pode pôr em risco algo já existente que foi dificilmente conquistado” (HIRSCHMAN, 1993, p. 11). O autor cita como exemplo a interpretação de que a expansão do Estado-providência prejudicaria a governabilidade das democracias, uma preocupação muito invocada pelos conservadores na década de 1970.¹

Para a realização da análise proposta neste trabalho, utilizou-se de dados de pesquisas realizadas pelas autoras, de dados secundários e de notícias veiculadas pela mídia sobre os Programas em pauta. Assim, este texto inicia com um breve histórico do PAA e do PNAE, apontando suas origens, trajetórias e identificando mudanças incentivadas pelas políticas de SAN. Neste percurso, identificam-se seus benefícios e potencialidades, mas também seus limites no que tange à sua operacionalização e alcance de seus objetivos. Na sequência, abordam-se suas polêmicas, discutindo seus desdobramentos à luz da tese de Hirschman.

A contribuição da abertura dos mercados institucionais na promoção da soberania e segurança alimentar e nutricional: a experiência do PAA e do PNAE

Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

¹ Exemplos de estudos brasileiros realizados a partir da tese da Retórica da Intransigência podem ser observados em Goss (2010), que analisa o debate intelectual sobre as ações afirmativas para estudantes negros no Brasil; Menezes (2008), que pesquisou o discurso das lideranças da Câmara dos Deputados de os dois principais partidos de oposição e o discurso da Mídia (Revista Veja) durante o primeiro mandato do Governo Lula; e, Paiva (2006) que investigou o discurso do Jornal “O Estado de São Paulo” em 2003 sobre a relação entre o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e o Governo Lula.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003 no bojo de um conjunto de iniciativas vinculadas à promoção da SAN no país – como a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o restabelecimento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e o lançamento do Programa Fome Zero (do qual o PAA faz parte) – e ao fortalecimento da agricultura familiar. O PAA resultou do 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 SAN, 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 (GRISA, 2012). Fruto desta articulação, o PAA reúne elementos da política agrícola e componentes da política de SAN (DELGADO, CONCEIÇÃO e OLIVEIRA, 2005; SCHMITT, 2005). Por meio do Programa, o poder público compra os alimentos de agricultores familiares e distribui para as pessoas em situação de vulnerabilidade social, repassa para a rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, para instituições socioassistenciais, escolas, destina à formação de estoques públicos ou a outras finalidades.

O CONSEA pode ser identificado como o espaço onde o PAA foi gestado. Assim que foi restabelecido, este Conselho começou a discutir diretrizes para as ações nas áreas de alimentação, nutrição e agricultura familiar. Gestores públicos e representantes dos movimentos sociais e sindicais da agricultura familiar, organizações religiosas, organizações não governamentais, organizações de defesa do consumidor, intelectuais, organizações vinculadas à SAN e à agroecologia, e associações empresariais faziam-se presentes neste espaço, onde apresentaram, dialogaram, disputaram e defenderam suas ideias e concepções sobre SAN e agricultura familiar. Um dos primeiros trabalhos do CONSEA foi o documento “Diretrizes de Segurança Alimentar e do Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra – 2003/2004” (Subsídios Técnicos do CONSEA), elaborado por um Grupo Técnico deste Conselho e um Grupo Interministerial formado pelo MESA, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, notadamente na figura da Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

A elaboração deste documento emergiu de sugestões de representantes da sociedade civil sobre o imperativo de discutir diretrizes para o Plano Safra Agrícola e Pecuário do ano agrícola seguinte e sobre o papel e o lugar da agricultura familiar neste, considerando as proposições do Programa Fome Zero. Estimando uma ampliação da demanda de alimentos pelo Programa Fome Zero e, portanto, uma possível elevação dos preços aos consumidores, este documento propôs o primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar, o qual “[...] buscou incorporar ao conjunto de instrumentos de política agrícola, tradicionalmente utilizados no planejamento da safra anual (crédito, seguro agrícola, preços mínimos, formação de estoques), um conjunto de diretrizes de desenvolvimento agrário e segurança alimentar” (SCHMITT, 2005, p. 81). Ressaltava-se a necessidade de articular a subvenção ao consumo e o apoio à agricultura familiar. Conforme explicitado no documento, o “objetivo desta proposta é fomentar a produção dos agricultores familiares e assentados da reforma agrária, em resposta à demanda adicional de alimentos, subvencionada pelo Programa Fome Zero, ou seja, a produção de um conjunto de alimentos armazenáveis, que devem ser adquiridos pelo Governo Federal desses agricultores, em caráter diferencial e prioritário” (BRASIL, CONSEA, 2003, p. 07).

Neste documento foram apresentadas as seguintes propostas: delimitação dos assentados da reforma agrária e demais agricultores enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) como o público prioritário; priorização nas políticas agrícolas de alguns alimentos da cesta básica, como o arroz, feijão, milho, farinha de mandioca, trigo, leite e frango; e um conjunto de medidas tradicionais de política agrícola em interface com os princípios da SAN e diretrizes de desenvolvimento agrário (SCHMITT, 2005; BRASIL, CONSEA, 2003). Sinalizava-se para a necessidade de crédito, preços mínimos, assistência técnica e formação de estoques públicos. Quanto a este último,

sugeria-se “A utilização dos estoques de alimentos [...] para atendimento da demanda adicional por alimentos que se incrementará com a adoção do projeto de subvenção direta ao consumo de alimentos (Fome Zero), sem prejuízo de outras operações ativas no mercado de estoques que a CONAB venha a realizar, tendo em vista o equilíbrio das condições de abastecimento” (BRASIL, CONSEA, 2003, p.12). Os elementos presentes neste documento tornar-se-iam o substrato para a emergência do PAA. Apresentado em fevereiro, este documento foi aprovado em março no CONSEA e imediatamente encaminhado como diretriz ao Presidente da República. Logo em seguida, em 02 de julho de 2003, o PAA já estava regulamentado pela lei nº. 10.696 (particularmente pelo Art. 19) e inserido no primeiro Plano Safra da Agricultura Familiar “Produzindo Alimentos para um Brasil sem Fome” (BRASIL, MDA, 2003).

Coerente com a proposta do CONSEA (Brasil, CONSEA, 2003), o Artigo 19 da referida Lei explicita que a finalidade do Programa é “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,” três ações fundamentais para a construção da SAN no Brasil (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003). Recentemente, as suas finalidades foram explicitadas no Decreto nº. 7.775 de 2012, quais sejam:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento, à industrialização de alimentos e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, inclusive para prover a alimentação escolar nos âmbitos municipal, estadual, distrital e federal, e nas áreas abrangidas por consórcios públicos; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização; VIII - promover e valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional; e IX - estimular o cooperativismo e o associativismo. (BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2012).

O Artigo 19 da Lei nº 10.696/2003 define ao menos dois elementos importantes para a execução do Programa. Primeiro, explicita que o Programa é destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos exclusivamente por agricultores familiares enquadrados no Pronaf, incluídos aqui assentados da reforma agrária, trabalhadores rurais sem terra, acampados, quilombolas, agroextrativistas, famílias atingidas por barragens, comunidades indígenas e produtores familiares em condições especiais. Ao se trabalhar com o enfoque da SAN buscaram-se formas mais equitativas de produzir os alimentos (MALUF, 2007, 2001) e, neste sentido, assume prioridade o fortalecimento dos diversos segmentos que integram a agricultura familiar, os quais por muito tempo permaneceram à margem das políticas públicas, encontrando dificuldades para produzir, sobretudo no que tange ao acesso à terra e aos meios de produção.

Em segundo lugar, o Artigo 19 dispensa o uso de licitações para a aquisição de alimentos da agricultura familiar destinados ao Programa, desde que os preços não sejam superiores aos praticados no mercado regional (Brasil, Presidência da República, 2003). Esta inovação importante para a categoria social constituía uma demanda das organizações da agricultura familiar ainda em 1994 (BRASIL/MAARA/CONTAG, 1994) e foi igualmente manifesta no Projeto Fome Zero (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). Conforme avaliado nestes documentos, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993) restringe a participação da maioria dos agricultores familiares no mercado institucional, dada a concorrência com segmentos empresariais, geralmente organizados a

partir de escalas de produção superiores e custos de produção menores.

Também é importante mencionar que a legislação do PAA estabelece que a sistemática de aquisição dos produtos agropecuários será realizada com base em preços de referência que considerem as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar. Para Schmitt e Guimarães (2008), esta é outra inovação do PAA, tendo em vista que a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM) sempre utilizou mecanismos de aquisição de caráter universal, submetendo todos os agricultores brasileiros às mesmas condições, o que limitava a participação dos agricultores de economia familiar.

Ademais, cabe destacar que o Programa possibilita a compra de produtos agroecológicos ou orgânicos com acréscimo de preços de até 30% em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais. Este diferencial relaciona-se aos princípios do Programa vinculados ao fortalecimento da produção sustentável, à valorização da biodiversidade e à promoção de hábitos alimentares saudáveis em nível local e regional.

Estas e um amplo conjunto de regras (BRASIL, CONAB, 2013) conferem normatividade e organicidade ao Programa. O PAA apresenta ainda a característica de, em certa medida, ajustar-se às diferentes realidades locais a partir de diferentes arranjos políticos e institucionais construídos para executar o Programa, e esta maleabilidade tem sido destacada como um de seus pontos positivos (SCHMITT *et al.*, 2014; BRASIL, 2005). Essa flexibilidade também exige uma sociedade civil ativa e um maior controle social por parte desta e dos atores governamentais, elementos que, ainda que demandem maior atenção do Programa ao nível local, vem sendo realizados por meio do CONSEA (em suas várias instâncias – municipal, estadual e principalmente nacional – e suas atividades ordinárias), das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar e Nutricional, dos Encontros *Conferências + 2 anos*, dos Seminários Nacionais do Programa² e do Comitê Consultivo do Grupo Gestor do PAA, composto por representantes governamentais e da sociedade civil, com a finalidade de manter um canal de diálogo com movimentos sociais e organizações da sociedade civil sobre a implementação do PAA; constituir grupos especializados em temas para detalhamento e subsídios às decisões do Grupo Gestor; e, sugerir aprimoramento na execução do Programa (ZIMMERMANN e GRISA, 2012).

Atualmente o Programa está organizado em seis modalidades, sendo elas: a) Compra com Doação Simultânea: destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional; b) Formação de Estoques pela Agricultura Familiar: viabiliza a formação de estoques pelas próprias organizações da agricultura familiar (cooperativas e associações), visando sustentação de preços; c) Compra Direta da Agricultura Familiar: é operacionalizada por meio de pólos de compra instalados próximos aos locais de produção. Objetiva a aquisição de alimentos pelo Governo Federal para a garantia de preços à agricultura familiar; d) Incentivo à Produção e Consumo do Leite (IPCL ou PAA Leite): esta modalidade visa incentivar o consumo e a produção familiar de leite, sendo este comprado de agricultores familiares com produção de até 100 litros/dia e doado a famílias selecionadas com base em critérios de vulnerabilidade; e) Compra Institucional: destina-se ao atendimento das demandas regulares de consumo de alimentos por parte da União, estados, Distrito Federal e município. Por meio desta modalidade, gestores públicos ou outras organizações governamentais destas diferentes escalas podem adquirir alimentos, com dispensa de licitação, para restaurantes universitários, unidades prisionais, hospitais, academias de política, dentre outros; f) PAA sementes: visa a compra de sementes, mudas e materiais propagativos para alimentação humana ou animal de beneficiários fornecedores para doação a beneficiários consumidores ou fornecedores. (BRASIL, 2012).

Desde a criação do Programa, vários estudos e avaliações já foram realizados, subsidiando em grande medida as mudanças que foram ocorrendo no PAA. As avaliações apontam para as contribuições do Programa na garantia e na construção de novos

² Estes seminários foram realizados em 2005, 2008, 2010 e 2014, todos envolvendo um grande número de representantes da sociedade civil e do Estado. Para ilustrar a importância destes espaços, cita-se aquele realizado em 2010, que envolveu mais de oitocentos participantes para avaliar e propor estratégias de continuidade ao Programa.

mercados para a categoria social, no incremento da diversificação produtiva e diversificação de produtos comercializáveis, na valorização dos produtos locais e regionais, no resgate de produtos e receitas tradicionais, na valorização da agricultura familiar e na reconexão entre produção e consumo e suas repercussões em termos de dinâmicas de desenvolvimento local (SILIPRANDI e CINTRÃO, 2014; DELGADO, 2013; MEDEIROS *et al.*, 2011; GRISA *et al.*, 2010; GHIZELINI, 2010; COSTA, 2010). Estes estudos apontam também vários desafios que limitam as potencialidades do PAA, como as dificuldades de logística, as limitações no acesso à DAP, problemas em relação à adequação das normas de vigilância sanitária, dificuldades organizacionais e de articulação dos agricultores e demais atores, a falta de articulação das políticas públicas, as resistências institucionais e os conflitos de interesses, e o aperfeiçoamento das instâncias de controle social (AVILA, CALDAS e AVILA, 2014; SILIPRANDI e CINTRÃO, 2014; DELGADO, 2013; MEDEIROS *et al.*, 2011). Quanto a este último, cabe destacar que se o CONSEA nacional assumiu certo protagonismo na construção, no monitoramento e no aperfeiçoamento do PAA, o mesmo nem sempre encontra correspondência nas escalas municipais e estaduais, onde, não raro, os atores locais desconhecem a existência e as atribuições do Conselho frente ao Programa (ZIMMERMANN e GRISA, 2012). Como mencionam Triches e Froelich (2008), os CONSEA's municipais são espaços propícios ao diálogo entre as necessidades da “produção” e as demandas “do consumo”, e quanto maior o diálogo e as articulações entre estas na escala municipal/regional, mediadas pelo CONSEA, maiores são possibilidades da política nacional contemplar as demandas locais relacionadas à SAN.

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

Embora o Programa de Alimentação Escolar seja uma das políticas alimentares mais antigas no Brasil, é somente a partir da última década que ele passa a ser discutido como instrumento de segurança alimentar e desenvolvimento sustentável por meio das compras públicas de pequenos agricultores locais. Sua origem, de caráter predominantemente assistencialista, ocorre por volta de 1930, por influência de um grupo de nutrólogos sociais, entre eles, Josué de Castro (RODRIGUES, 2004). Em 31 de março de 1955, é assinado o Decreto n.º 37.106, que institui a Campanha de Merenda Escolar (CME) subordinada ao Ministério da Educação. O Programa inicia-se articulado às organizações internacionais de ajuda alimentar criadas após II Guerra Mundial, tais como a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento (USAID) e o Programa Mundial de Alimentos (PMA).

A partir de 1976, os recursos para o Programa passam a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, fazendo parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN). Outro momento histórico digno de nota é que, a partir da Constituição de 1988, a alimentação dos escolares de ensino fundamental passou a ser um direito constituído e dever do Estado.

Até 1994, o desenho e o gerenciamento do Programa mantiveram centralizado o processo de aquisição de gêneros alimentícios. Devido a interesses da indústria alimentícia, priorizou-se a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do Programa, afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções como: sistemas complexos de fornecimento e de armazenamento dos produtos (algumas vezes acarretando no fornecimento de alimentos vencidos aos escolares), cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, homogeneização da alimentação escolar no país, entre outros (SPINELLI; CANESQUI, 2002). A partir deste mesmo ano, a descentralização dos recursos para execução do Programa foi instituída, mas sua consolidação só ocorreu a partir de 1998, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a

necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo.

Mas é dentro das políticas alimentares de SAN e do Programa Fome Zero do Governo Federal que, a partir de 2003, salienta-se a revisão dos Programas Alimentares, especialmente o de Alimentação Escolar. Com essa nova conformação do Estado, a política de SAN acenava para o comprometimento, por um lado, com a inclusão dos pequenos produtores e, por outro, com a revisão dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população. Já na Resolução n.º 15 de 16 de junho de 2003, o objetivo do PNAE passa a ser o de “suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares”.

Em um primeiro momento houve o aumento de recursos alocados e do público atendido. Comparando os valores de 1995 a 2012, nota-se um acréscimo de mais de cinco vezes, passando de 590 milhões (contemplando 33,2 milhões de alunos) para mais de 3 bilhões (atendendo aproximadamente 43 milhões de escolares) (FNDE, 2014). Em um segundo momento, o Programa passa a pautar-se por princípios, a partir da Resolução n.º 32 de 10/8/2006, que vão além da descentralização e remetem à universalidade, à equidade, à participação social e ao respeito à cultura alimentar. Mas, acima de tudo, a Resolução de 2006 promulga, entre suas diretrizes, o apoio ao desenvolvimento sustentável, além da promoção de alimentação saudável e adequada, a educação alimentar e nutricional.

Porém, embora as regulamentações do PNAE no Brasil fizessem alusão à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável após o processo de descentralização e, mais fortemente, depois da implantação da política de SAN, o processo de aquisições públicas para o Programa impedia esta efetivação. Outrossim, os propósitos de adquirir produtos locais de pequenos produtores ainda permanecia impraticável.

Até 2009, os processos de aquisição pública para o Programa de alimentação escolar estavam associados, exclusivamente, à Lei 8.666 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, sancionada em junho de 1993. No entanto, desde que foi criada, a Lei de Licitações tem sofrido críticas, o que fundamentou o debate em torno de uma adequação com maior ou menor grau de burocratização. A burocracia da Lei 8.666/93 procurou limitar o grau de decisão do agente público, de modo a minimizar o seu comportamento oportunista, pormenorizando os regulamentos que deveriam ser obedecidos e que funcionariam como salvaguardas contratuais a esse tipo de comportamento. No entanto, algumas avaliações sobre a lei defendem a sua flexibilização, considerando que, “*a priori*” o agente público é confiável, e principalmente, em virtude da oneração do custo de transação embutido e das limitações da Lei em cumprir os princípios da SAN e do desenvolvimento sustentável.

A partir de novas concepções políticas relacionadas à SAN que adentraram na agenda pública, passou-se a orientar as compras governamentais para alguns fornecedores que encontravam limitações em competir nos processos licitatórios, como os agricultores familiares. Com esse intuito, o Estado passou a considerar outros valores nas aquisições públicas, como o social, o ambiental e a saúde, e não somente o menor preço e a concorrência. Como discutido na seção anterior, confluente com esta orientação, instituiu-se o PAA em 2003 (Lei n.º 10.696) com instrumentos que suplantavam a Lei de Licitações, sendo que muitos municípios se utilizaram do Programa para abastecer escolas e creches públicas e filantrópicas³. O PAA tornou-se o primeiro mecanismo de promoção de desenvolvimento local a partir de compras governamentais, sinalizando o grande potencial que o PNAE teria em concretizar as políticas de SAN vinculando consumo e produção. Conjuntamente ao PAA, algumas experiências locais também fomentaram esta discussão, pois passaram a adquirir produtos de agricultores familiares, adaptando o processo licitatório vigente (TRICHES e SCHNEIDER, 2010; TRICHES, 2010).

³ Segundo Turpim (2009), em 2005, dos municípios inscritos no Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, 10,1% utilizavam o PAA para adquirir produtos da agricultura familiar e abastecer o PAE.

Neste contexto, um momento fundamental no PNAE foi a mudança nos princípios e regulamentos das aquisições públicas, que ocorreu em 2009 com a promulgação da Lei n.º 11.947, e pela Resolução n.º 38 (atualizada pela Resolução 26/2013). Essa nova legislação inaugura as tentativas de transformar a retórica em realidade e apoiar efetivamente o desenvolvimento local e sustentável, e promover a SAN. A Lei, notadamente em seu artigo 14, ampara explicitamente a agricultura familiar, tornando obrigatória a utilização de no mínimo 30% do valor remetido pelo FNDE às Entidades Executoras (estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais) do PNAE na aquisição de gêneros alimentícios desses fornecedores. Ademais, se até então todas as compras estavam sob a obrigatoriedade de seguir os preceitos legais de isonomia e da concorrência, abre-se um precedente histórico para o fornecedor caracterizado como “agricultor familiar” por meio das Chamadas Públicas, dispensando-os do processo licitatório.⁴

Segundo Saraiva *et al* (2013), um ano após a Lei, 47,4% dos municípios já tinham adquirido alimentos da agricultura familiar para o PNAE e o percentual de compra nestes municípios foi, em média, de 22,7%. A região Sul do país apresentou o maior percentual de compra de alimentos da agricultura familiar (71,3%) e o Centro-Oeste apresentou o menor (35,3%). Em 2012, a proporção destas aquisições no Brasil aumentou para 67%, sendo que na região Sul atingiu 87% tendo em vista o “alto nível dos capitais físicos e sociais, incluindo os altos níveis de afiliação cooperativa” (SOARES *et al*, 2013, p. 22).

Há poucos dados mais específicos sobre o desempenho das compras públicas de agricultores familiares pelo PNAE, mas considerando que o seu potencial de recursos é de três bilhões de reais por ano, a utilização de 30% deste montante somaria em torno de um milhão de reais investidos na agricultura familiar. Número este que pode ser maior, considerando as contrapartidas estaduais e municipais.

Estudos indicam que a efetivação da compra de alimentos de agricultores familiares para a alimentação escolar nos municípios estudados proporcionou mudanças nas práticas alimentares e nas concepções das crianças (TRICHES e SCHNEIDER, 2010; TRICHES *et al*, 2014). Além disso, destacam como contribuições dessa mudança no PNAE: a garantia da venda dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares, com o aumento da renda e, provavelmente, o auxílio na diminuição do êxodo rural; a promoção de formas de plantio e de produção diferenciados, a exemplo dos alimentos orgânicos e tradicionais; o incentivo à organização e à cooperação dos agricultores e à formalização destas iniciativas; e contribuições ambientais resultantes dos métodos e dos processos de produção mais sustentáveis e, principalmente, da diminuição das distâncias percorridas da produção até o consumo final.

Não obstante estas inovações, o novo modelo de compras públicas do PNAE ainda está em fase de aprimoramento, visto que outras dificuldades foram criadas, além do que, as barreiras de entrada para o agricultor familiar nos mercados formais ainda persistem. Em pesquisas realizadas (ROZENDO, BASTOS E MOLINA, 2014; SOUZA, 2012; BACCARIN *et al*. 2011; SARAIVA *et al*, 2013), alguns dos desafios apontados para atender a nova legislação são: as dificuldades de organização e planejamento dos agricultores, os problemas e os custos de logística, a falta de capacitação financeira e gerencial dos atores envolvidos ou de compreensão das possibilidades engendradas pela política pública, a falta de documentação dos agricultores, a desconfiança dos mesmos em relação ao poder público, a inexistência de agricultura familiar no local, a inviabilidade de fornecimento regular e constante, as estruturas inadequadas ou insuficientes nas escolas e a falta de articulação entre os gestores e os agricultores fornecedores.

⁴ É importante destacar, como notam Grisa, Kato e Zimmermann (2014) e Grisa e Flexor (2012), que a construção desta inovação institucional encontrou e ainda encontra limitações decorrentes da dependência de caminho (MAHONEY, 2001) e da retórica lançada por gestores de diferentes escalas de governança e outros atores sociais (vinculados à empresas do sistema agroalimentar) sobre a superioridade da Lei de Licitações. Nos termos de Hirschmann poderia-se aludir que foram e são lançados elementos da retórica perversa e da ameaça ao clamarem a Lei de Licitações como expressão da transparência pública e da adequação ao princípio da economicidade presente na Constituição Federal. Para estes atores, o não seguimento da Lei de Licitações poderia resultar no retorno de práticas clientelistas e má gestão dos recursos públicos.

Embora as macro-regulamentações venham tentando abarcar as especificidades da produção e da compra de alimentos em menor escala e da agricultura familiar, nem sempre estes regramentos são suficientes ou dão conta da complexidade envolvida neste novo formato de operacionalização, seja pelas dificuldades de mudanças e da dependência de caminho nos procedimentos da gestão pública, seja por limitações históricas de infraestrutura e de recursos humanos, ou ainda em virtude de que os processos de mudança não ocorrem sem arenas e disputas de poder entre o instituído e hegemônico e o alternativo e periférico.

Estas discrepâncias podem ser minimizadas no nível local, onde o Programa é efetivamente operacionalizado. TRICHES (2010), por exemplo, demonstra que, a partir do momento em que a gestão municipal passou a ser realizada pelas escolas ou Entidades Executoras (EE) com a instituição dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), houve modificações substanciais na qualidade da alimentação escolar. Complementarmente, outro elemento importante neste sentido é o capital social (TRICHES e SCHNEIDER, 2010) e a permeabilidade do Estado (FROHELICH, 2010). Os locais que conseguiram utilizar as aquisições públicas como instrumento de desenvolvimento sustentável demonstraram que a estrutura pode ser modificada a partir dos atores e de seu poder de agência, e que esse poder se acentua no nível local, em que as relações são mais passíveis de interfaces e negociações. Nas experiências bem sucedidas no Brasil, verifica-se a partilha da gestão pública com a sociedade, constatada a partir da governança em conjunto com os Conselhos Gestores. Nestes contextos, estes espaços promoveram o diálogo de várias instâncias governamentais, providenciando o encontro entre os diversos atores, o que tem permitido avançar em relação à superação das barreiras colocadas no nível macroregulatório do Estado e do mercado.

A retórica da intransigência: avanços ou retrocessos?

Neste cenário de mudanças que vem ocorrendo na última década, ambos os Programas – por meio de seus gestores públicos e de seus espaços de participação e controle social – têm debatido como levar a cabo estas modificações estruturais de maneira a alcançar o objetivo de desenvolvimento rural e de SAN. Adaptações e aperfeiçoamentos foram e são sugeridos, negociados e realizados durante este percurso no sentido de minimizar ou erradicar os problemas encontrados pelo caminho. Exemplos disso são os vários seminários realizados para avaliar o PAA em conjunto com a comunidade científica e com a sociedade civil, as constantes resoluções do Conselho Gestor do PAA, as frequentes “Exposições de Motivo” do CONSEA sobre o desempenho de ambos os Programas, e as mudanças regulamentares do PNAE a partir da revisão da Resolução nº 38/2009 pela Resolução nº 26/2013.

Mesmo com este esforço, como registrado na seção anterior, a viabilização dos Programas muitas vezes se dá por requisitos como a governança, o capital social e a ação dos atores sociais. Sem estes ingredientes, muitas das suas potencialidades se perdem ou não acontecem. É de corrente conhecimento que em locais onde a agricultura familiar utiliza de dispositivos coletivos como Conselhos, Associações, Cooperativas ou da Extensão Rural ou Sindicatos (TRICHES *et al.*, 2014, SOARES *et al.*, 2013) estes Programas obtêm mais êxito. É corrente também a factualidade de que as entidades executoras que conseguem atender o artigo 14 da Lei 11947/2009 do PNAE possuem uma gestão local e profissionais que entendem e apóiam esta política, construindo um arranjo político e institucional comunicativo, cooperativo e interativo (ROZENDO, BASTOS E MOLINA, 2014; BALESTRIM, 2014; FROELICH, 2010). Frisa-se portanto, que esta efetividade, que ocorre muito por conta da descentralização dos Programas, também é uma mudança que, em grande parte dos contextos sociais, ainda precisa ser construída e fortalecida.

Contudo, estas mudanças e os arranjos sociais arraigados no capital social que os Programas propõem, não raro, se chocam com as propostas e as relações de poder anteriormente estabelecidas, causando celeumas. Nesse sentido, todo discurso traz uma

mensagem, tem um objetivo e um efeito. Para Hirschman, os discursos, sejam eles perversos, fúteis ou ameaçadores, são utilizados independentemente da luta, seja ela da oposição de direita ou da oposição da esquerda. Dentro da política, os objetivos da manutenção do poder pelos partidos seguem a mesma estratégia: inferiorizar a proposta opositora (LEITE, 2010).

Na visão de Hirschman, a retórica perversa traz em seu discurso o argumento de que as medidas progressistas buscam mudar somente aquilo que lhe é conveniente, e que não havendo manutenção da ordem anterior se perde tudo. Assim sendo, caso as medidas entrem em vigor, algo que uma comunidade considera bom para o seu desenvolvimento, pode ser piorado com estas inovações. Argumentam que, quando as idéias são mal concebidas, surtem o efeito contrário e geram problemas. Utilizando esta lógica em relação ao PAA e PNAE, apontam-se aqui alguns exemplos onde a retórica perversa foi utilizada, enfocando principalmente a forma ilícita da operacionalização dos Programas, a forma inapropriada dos processos de compras, os prejuízos ao erário público e à saúde pública e o cunho populista por trás destas mudanças políticas.

Em relação à operacionalização dos Programas, destaca-se as acusações da assim chamada “Operação Agro-fantasma” realizada pela Polícia Federal que indicavam um mau gerenciamento do PAA, considerando principalmente que a forma com que vinha sendo conduzido era ilícita. Muitas das alegações diziam respeito a acordos entre produtor, entidade e coordenação para entregar menos produtos, mas recebendo como se estivesse entregando a mais para compensar o baixo valor pago, compra ou empréstimo de produtos de terceiros para entrega no projeto, troca de produtos não autorizada pela CONAB, produtos constando como sendo entregues em grandes quantidades em períodos climáticos desfavoráveis para sua produção (ex.: produtos de verão entregues no inverno), entre outras.

Estas acusações apontavam irregularidades que, anunciadas pela mídia, potencializavam a opinião pública no sentido de desqualificar o Programa. Estes argumentos confluíam para uma oposição aos processos de aquisições de gêneros alimentícios recentemente implantados no PNAE e PAA. Como já referido, ambos os processos de compras não ocorrem fundamentados nos princípios fulcrais da Lei 8.666/1993 - concorrência e menor preço, mas dispensam o processo licitatório e, no caso do PNAE e de algumas modalidades do PAA, utilizam o mecanismo da Chamada Pública direcionado ao agricultor familiar. Estas reformulações seriam então questionadas pelos opositoristas, considerando-as inadequadas do ponto de vista legal e apontando fortemente para a tese da retórica perversa, onde o novo é pior que o anterior por causar prejuízos aos beneficiários consumidores e à própria gestão pública, visto que os escassos recursos não estariam sendo gastos racionalmente.

Contudo, verifica-se a partir da narrativa dos próprios agricultores e suas organizações, que as “irregularidades” observadas eram estratégias organizativas, considerando as peculiaridades da agricultura e sua total dependência da natureza. Ou seja, na necessidade de cumprir os contratos, os agricultores muitas vezes não conseguiam ter a totalidade do produto para entrega e assim recorriam a outros agricultores ou então, em acordo com a instituição compradora, entregavam outro produto similar no mesmo valor⁵ Estas estratégias organizativas também são encontradas nas entregas para o PNAE, visto serem formas de suplantar as intercorrências que frustram as aquisições dos agricultores (BEVILAQUA e TRICHES, 2013).

Outras irregularidades frequentemente citadas dizem respeito ao não seguimento ou às adaptações realizadas nas normas de controle sanitário ou de qualidade no processo de produção e de transformação dos produtos de origem animal ou vegetal. Todavia, estas são

⁵ Fragmento da Carta Política do III Encontro Nacional de Agroecologia em 2014, organizado pela Articulação Nacional de Agroecologia, vai ao encontro desta compreensão: “Os problemas identificados na execução do PAA derivam essencialmente da inadequação dos seus instrumentos de execução frente à grande diversidade de realidades e lógicas de produção e comercialização da agricultura familiar. Ao serem identificados, tais problemas deveriam resultar na criação de novos procedimentos administrativos que visem ao contínuo aprimoramento do Programa, sempre preservando a sua concepção original” (ANA, 2014).

questões complexas que extrapolam os Programas e adentram as dificuldades das agroindústrias familiares se adequarem às normas estabelecidas (CRUZ e MENASCHE, 2013; PELEGRINI e GAZOLLA, 2008). Assim, avalia-se a legalidade dos Programas a partir destes critérios. A retórica perversa parte de legislações ainda não modificadas (e inadequadas às especificidades da agricultura familiar) para apontar atentados contra a saúde pública, quando os avanços nas políticas de inclusão (como o PAA e o PNAE) não foram acompanhados de ajustes nos marcos legais que ainda permanecem defasados, como o das legislações sanitárias para a agroindústria familiar.

Outra forma de retórica perversa é considerar que as modificações são apenas mecanismos convenientes e instrumentais para o idealizador da política ou aos que a administram, porque atuariam como propaganda política aos partidos e aos movimentos sociais relacionados. Da mesma forma como o Bolsa Família, o PAA e o PNAE seriam Programas populistas e assistencialistas, coordenados por Prefeituras Municipais ou organizações da sociedade civil próximos politicamente ao Governo Federal. Para tanto, haveria acordos entre os servidores das organizações responsáveis com os coordenadores dos Programas, a fim de serem desconsideradas as “irregularidades” constatadas, dando continuidade aos mesmos. Transparece a face politizada dos discursos opositores quando avaliadas as manchetes veiculadas por determinadas mídias que os corroboram. Exemplo disso são alguns títulos de matérias da revista *Veja*, chamando a atenção para o partido envolvido na “Operação Agro-Fantasma” ou os movimentos sociais que participam e que apóiam o Programa⁶.

Na retórica da futilidade o discurso opositor diz que as reformas não servem para nada, portanto, não há mudança no que se propõe, tudo permanece como antes, um discurso simples e categórico. Diferentemente da reação, aqui prevalece a lei da inércia, a permanência do *status quo*. Neste quesito, a tentativa dos discursos dos opositores é silenciar estes Programas não só pela sua criminalização, mas também pela defesa de que não solucionariam questões emblemáticas como a agrária e a fundiária.

Estas retóricas serviriam então para excluir os discursos de mudança, considerando-os inapropriados e inverídicos, já que encobririam ou desfocariam as verdadeiras políticas/ações necessárias para enfrentar a raiz dos problemas agrários. Segundo Foucault (2007), pode-se analisar um discurso a partir do conjunto “crítico”, que põe em prática o princípio da inversão, que seria aquele onde se procura entender como são excluídos, limitados, ou apropriados certos discursos. Nesse sentido, observa-se que a retórica conservadora utiliza-se dos argumentos da futilidade/inércia para desmerecer qualquer alusão das novas propostas à solução das questões de fundo. Assim, atinge o objetivo de excluir e/ou pelo menos limitar o discurso destes Programas a partir da defesa de que não atingem efetivamente os resultados esperados. Ou seja, nas palavras de Foucault, utiliza-se aqui de um sistema de exclusão baseado na oposição entre o verdadeiro e o falso, onde os

⁶“Petista é indiciado pela PF por desvio de verba do Fome Zero”, publicada no dia 24/09/2013 (disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/petista-e-indiciado-pela-pf-por-desvio-de-verba-do-fome-zero>); “Escândalo: MST e seus satélites divulgam carta contra a PF, que investiga roubalheira na área da agricultura familiar: estão com medo de quê?”, publicada no dia 02/10/2013 (disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/tag/conab/>). Em reportagem intitulada “Ministro da Agricultura determina afastamento de diretor da CONAB”, publicada no dia 29/09/2013 (disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/ministro-determina-afastamento-de-silvio-porto-da-conab>), afirma-se: “A Operação Agro-Fantasma, como o próprio nome diz, detectou que o Programa de Aquisição de Alimentos, o PAA, é em grande parte uma simulação de produção e de entrega de alimentos. Os produtos não existem, compradores e vendedores não existem, mas o dinheiro existe. Para desviar os recursos públicos, a Conab autorizava repasses para associações e cooperativas rurais, o grande público que vota no PT no campo, utilizando nomes de produtores rurais e notas fiscais frias e superfaturadas. (...) Petista do Rio Grande do Sul, homem de confiança da presidente Dilma Rousseff e do ministro Gilberto Carvalho, Silvio administrava mais de 1 bilhão de reais por ano em compras que são feitas sem licitação e quase sem nenhum controle. (...)O programa também serviu para neutralizar a ação de muitos movimentos sociais, pois os sem-terra estão entre os beneficiários, seja recebendo comida enquanto acampados ou vendendo ao governo quando assentados. (...)Mas o que não se sabia ainda é que a fatia controlada pelo PT na Conab é talvez a que mais desvia dinheiro público.”

opositores consideram que este discurso de mudanças, nada mais é do que falso, e, portanto, deve ser desmerecido.

Mas além de referirem que a mudança é falsa, na retórica da ameaça, o discurso reacionário produz um efeito retrógrado, pois defende a não mudança. Não só porque as propostas inovadoras não mudariam nada ou prejudicariam ainda mais seus pretendidos beneficiários, mas porque elas funcionariam como “bode expiatório”, havendo um outro objetivo oculto por trás delas - o de vulnerabilizar o que já se tem - logo, prezam pela manutenção da ordem em vigor. Na tese da ameaça há um retorno, explicando-se um argumento historicamente fundado para se opor ao que se tenta estabelecer. Portanto, o que está em vigor hoje, também já foi alvo de retóricas ameaçadoras.

Ou seja, a ideia sugerida aqui é que o novo processo de aquisições públicas de alimentos para o PAA e PNAE fere (ameaça) os princípios da legalidade, da racionalidade, da concorrência, da democracia e abre precedentes para a corrupção. Portanto, a legalidade e a burocracia da Lei de Licitações (Lei N. 8666/1994) são necessárias e devem ser endurecidas para o perfeito funcionamento da máquina pública, e que formas de flexibilizá-las só abririam mais possibilidades de corrupção, questão a ser ferrenhamente combatida e que estaria na gênese da construção da referida lei.

Neste quesito, os opositores chamam a atenção para a suposta convivência e omissão que teriam os responsáveis pelos Programas com as irregularidades, obstruindo ou não cumprindo a lei, ameaçando a boa utilização dos recursos públicos.⁷ Consideram que um governo que estimula a ilegalidade e mantém bandeiras ideológicas não terá bons resultados.⁸

Há certo grau de cautela no discurso quando se diz que “o progresso nas sociedades humanas é tão problemático que qualquer novo passo à frente proposto causará sérios danos a uma ou várias realizações anteriores” (HIRSHMAN, 1992, p. 75). Os argumentos partem não somente dos partidos conservadores. As retóricas servem como forma de oposição na disputa pela manutenção do poder de um determinado grupo e pela busca do mesmo pelo outro, o que configura uma batalha sem fim enquanto houver política.

Dessa forma, é importante considerar que Programas como o PAA e o PNAE que foram criados ou revistos a partir das novas propostas políticas de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, vem sendo alvo de críticas e denúncias e que estas podem ser analisadas a partir dos seus discursos. Esta análise propicia elementos que explicam as dinâmicas de poder envolvidas na construção e defesa de certas retóricas e na exclusão e limitação de outras, o que acaba, em grande medida, por viabilizar ou inviabilizar propostas/políticas consideradas inovadoras.

Considerações finais

Este estudo, em um primeiro momento, apontou para as potencialidades do PAA e do PNAE em alcançar os objetivos das políticas de SAN e de Desenvolvimento Rural, perseguidas nas últimas décadas. Ambas dialogam no sentido de questionar o sistema

⁷ Para ilustrar um discurso que opõe a esta retórica da ameaça, citamos o argumento da Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), que assim se manifesta: “Ao mesmo tempo em que defendemos os princípios de gestão republicana do bem público, expressamos nosso repúdio às ações de abuso de poder da polícia federal e à criminalização das organizações sociais, bem como de lideranças de agricultores e agricultoras e gestores públicos acusados por supostas irregularidades na implementação do PAA.” (ANA, 2014, p. 12).

⁸ Em Delgado, Conceição e Oliveira (2005) pode-se observar que a tese da ameaça já foi utilizada também em outro momento da trajetória do PAA. Nos anos iniciais do Programa, o mesmo contemplava também uma modalidade Compra Antecipada da Agricultura Familiar que antecipava os recursos financeiros aos agricultores familiares para viabilizar o processo produtivo, sendo que após o mesmo, os agricultores quitavam o saldo devido com parte da produção realizada. Contudo, já em 2004 e 2005, esta modalidade foi colocada “em xeque” por alguns gestores públicos dada sua similaridade com o crédito rural e com a “inadimplência excepcional” que poderia ser observada. Argumentava-se que a continuidade e o fortalecimento da modalidade poderiam conduzir a um processo de “desbancarização” da agricultura familiar, justamente algo que vinha sendo fortalecido com a criação do Pronaf em 1995.

agroalimentar vigente em virtude de suas consequências no que diz respeito à exclusão de boa parte dos pequenos agricultores e na indução de problemas alimentares e nutricionais que impactam profundamente a saúde pública. Além destas questões, somam-se as consequências deletérias ao meio ambiente.

Embora as legislações e atuações venham sendo modificadas para adaptar-se à realidade para abarcar dificuldades como burocracia, regularidade, preços, logística, qualidade, há muito que avançar. Tanto o PAA quanto o PNAE são mercados institucionais abertos à agricultura familiar recentemente e que ainda estão em processo de adaptação por ambas as partes - poder público e agricultores familiares. No entanto, como processos de mudança que são, têm incitado movimentos contrários que fazem uso de retóricas e ações divergentes, utilizando-se destas fragilidades na tentativa de enfraquecê-los e manter o *status quo*.

A tese de Hirschman permite verificar como os opositores se utilizam de retóricas perversas, de ameaça e futilidade para minar os processos de mudança. É de se esperar que na arena política haja relações de poder onde os processos de mudança tenderão a sofrer movimentos intransigentes do lado opositor/conservador. Digno de nota é que neste processo de intransigência e de cunho eminentemente político, diversas famílias de agricultores e entidades beneficiadas foram prejudicadas com a paralisação do PAA no estado do Paraná em 2013/2014⁹ e em outras regiões do país¹⁰. E nesta leitura, pode-se visualizar a racionalidade de Weber em seu sentido estrito: os meios sobrepondo-se aos fins. A burocracia como processo efetivo, calculado, quantificado e desumanizado, novamente é considerada a mãe da lisura e seus efeitos não são considerados. Na tentativa do PAA e do PNAE de mudar e flexibilizar os meios para atingir fins que dizem respeito ao bem estar social, as retóricas perversas e ameaçadoras se impõem e agricultores, organizações e gestores públicos são criminalizados. Neste processo de “moralização” do Estado, penam os marginalizados, que seguem marginalizados.

Paradoxalmente, estudos dão pistas (BEVILAQUA e TRICHES, 2014) de que nem sempre se corrompe regras (muitas vezes sem nenhuma importância financeira, moral ou ética), por má fé do gestor público ou do agricultor, mas pela necessidade imperiosa de fazer valer a finalidade da Política ou Programa, suplantando suas dificuldades. Para tanto, destaca-se que para ultrapassar estas dificuldades, são necessários processos organizativos que muitas vezes não são totalmente secretos nem totalmente transparentes, e que na base dos modelos administrativos poderiam ser chamadas de corruptos, mas que são partes necessárias dos processos de organização local para a efetivação de programas e políticas.

Cabe considerar e avaliar, portanto, quais são as motivações/intenções que fundamentam, racionalizam e justificam as ações, políticas, propostas e discursos, e assim exercitar a nossa “vontade de verdade” (FOUCAULT, 2007) para que possamos distinguir mais claramente entre falso e verdadeiro, moral e imoral, bom e ruim.

Referências

ARTICULAÇÃO NACIONAL DE AGROECOLOGIA. **Carta política do III Ena**. Juazeiro: ANA, 2014.

⁹ Ver: <http://agro.gazetadopovo.com.br/noticias/politicas-agricolas/paa-sob-varredura/>; <http://www.fetra.org.br/destaques/122/programa-de-aquisicao-de-alimentos-e-tema-de-audiencia-com-mds>; <http://g1.globo.com/economia/agronegocios/noticia/2013/11/conab-suspende-compras-e-prejudica-agricultores-do-parana.html>.

¹⁰ Dados do PAADATA para 2013 indicam uma queda brusca nos recursos aplicados no PAA, sendo o total correspondente a R\$ 442.703.401,85, o equivalente a cerca de 52% comparado ao ano anterior. Da mesma forma também houve redução no número de agricultores familiares fornecedores: em 2012 em torno de 185 mil unidades familiares participaram do Programa e, em 2013, este número reduziu-se para 96.533. Além de certa criminalização e apreensão judicial que recaiu sobre o Programa, organizações sociais e agricultores familiares em 2013, também contribuiu neste cenário a seca ocorrida no Nordeste e as dificuldades da agricultura familiar se ajustar às normas sanitárias e à classificação de produtos de origem vegetal.

AVILA, M. L.; CALDAS, E. L.; AVILA, S. R. Coordenação e efeitos sinérgicos em políticas públicas no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos e do Programa Nacional de Alimentação Escolar. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014, pg. 96-113.

BACCARIN, J.G. et al. **Alimentação Escolar e agricultura familiar: alcance e dificuldades para implantação do Artigo 14 da Lei 11947/2009 no Estado de São Paulo**. In: 49º Congresso da Sober, 2011, Belo Horizonte.

BALESTRIM, E.L.B. **As estratégias de inserção dos agricultores familiares no Programa de Alimentação Escolar de Capitão Leônidas Marques**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR-UTFPR). Pato Branco (PR), 2014.

BEVILAQUA, K.; TRICHES, R.M. **Implicações da venda de gêneros alimentícios ao Programa de Alimentação Escolar nos aspectos de renda e organização dos agricultores familiares**. In: I Encontro de Segurança Alimentar. Unioeste, Francisco Beltrão, 2013.

BRASIL. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: Legislação básica**. Brasília: Conab, 2013.

_____. 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 (DF): CONSEA, 2003.

_____. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária(MAARA)/Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura(CONTAG). **Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural**. Brasília (DF): MAARA/CONTAG, 1994.

_____. Ministério Do Desenvolvimento Agrário. **Plano Safra da Agricultura Familiar: produzindo alimentos para um Brasil sem fome**. Brasília (DF): MDA/SAF, 2003.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Seminário PAA: PAA 5 anos: balanço e perspectivas**, 2005.

_____. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao_escolar/alimentacao_esc.html. Acesso em 20/02/2014.

_____. Presidência da República. **Decreto nº. 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, 2012.

_____. **Lei nº. 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. 2003. CONAB. A evolução do Programa de Aquisição de Alimentos. CONAB: Brasília, 2012. Disponível em <http://conab.gov.br/site/conteudos.php?a=1489&t=2>

_____. **As entidades beneficiadas através do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: uma análise dos anos 2009 a 2012**. CONAB: Brasília, 2012b. Disponível em <http://conab.gov.br/site/conteudos.php?a=1489&t=2>

COSTA, I.B. **“Nesta terra, em se plantando tudo dá?”** Política de soberania e segurança alimentar e nutricional no meio rural paranaense, o caso do PAA. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (PPGCS-UFRN). Natal (RN), 2010.

CRUZ, F.T.; MENASCHE, R. Tradition and diversity jeopardised by food safety regulations? The Serrano Cheese caso, Campos de Cima da Serra region, Brazil. **Food Policy**, p. 1-9, 2013.

DELGADO, G.C. **Relatório de avaliação do PAA – III Síntese**. Brasília, 2013.

_____. 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.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

FROELICH, E. **A capacidade de “fazer diferente”**: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois irmãos e Tapes (RS). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GHIZELINI, A.A.M. **Atores sociais, agricultura familiar camponesa e o espaço local**: uma análise a partir do Programa de Aquisição de Alimentos. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS/UFPR). Curitiba (PR), 2010.

GOSS, K.P. O debate intelectual sobre as ações afirmativas para estudantes negros no Brasil. Políticas e trabalho. **Revista de Ciências Sociais**, n. 33, p. 23-48, 2010.

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 em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ, 2012.

_____. FLEXOR, G. **Dinâmica institucional das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil**. Rio de Janeiro, 2012 (relatório de pesquisa).

_____. KATO, K.; ZIMMERMANN, S. **Projeto Repensando O Conceito De Ruralidade No Brasil**: Implicações Para As Políticas Públicas. O rural nas políticas públicas do Brasil contemporâneo, 2014 (Relatório de pesquisa).

_____. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de assentamentos**, n.13, p.137-170, 2010.

HIRSCHMAN, Albert O. A retórica da intransigência: dois anos depois. **Notas Econômicas: revista de Economia da Universidade de Coimbra**, v. 8, n. 21, 1993.

_____. **A retórica da intransigência**: perversidade, futilidade, ameaça. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero**: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil, 2001.

LEITE, A.P.M.R. Resenha - Hirschman, Albert. A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça. **Revista Eletrônica Boletim do Tempo**, Ano 5, Nº24, 2010.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in comparative international development**, v.6, n.1, 2001.

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

_____. Políticas agrícolas e de desenvolvimento rural e a segurança alimentar. In: LEITE, Sergio. **Políticas públicas e agricultura no Brasil**. Porto Alegre (RS): Ed. Da Universidade/UFRGS, p.145-168, 2001.

MEDEIROS, L.S. *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em assentamentos de reforma agrária**: implantação, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro (RJ), 2011. (Relatório de pesquisa).

MENEZES, D.B. A retórica da intransigência brasileira: mídia e política no primeiro governo de Lula. **Civitas**, v. 8, n.2, p. 342-358, 2008.

PAIVA, U.R.B. Elementos de retórica da intransigência em O Estado de S. Paulo. In: UNESCOM - Congresso Multidisciplinar de Comunicação para o Desenvolvimento Regional São Bernardo do Campo – SP, 2006, São Paulo, *Anais...* São Paulo (SP): Universidade Metodista de São Paulo, 2006.

PELEGRINI, G.; GAZOLLA, M. **A agroindústria familiar no Rio Grande do Sul**: limites e potencialidades a sua reprodução social. Frederico Westphalen-RS: Editora da URI, 2008.

ROZENDO, C.; BASTOS, F.B.C; MOLINA, W.S.L. A implementação das novas diretrizes do PNAE: desafios institucionais. In: **VI Encontro da Rede de Estudos Rurais**, 2014, Campinas. VI Encontro da Rede de Estudos Rurais. Campinas, 2014.

SARAIVA, E.B; Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciência & Saúde Coletiva**, 18(4):927-936, 2013.

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.

_____. 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.

_____. *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014, pg. 152-184.

SILIPRANDI, E.; CINTRÃO, R. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no Programa de Aquisição de Alimentos. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **PAA: 10 anos de Aquisição de Alimentos**. Brasília: MDS, 2014, pg. 114-152.

SOARES, F. V. *et al.* **Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil**: the Case of PAA and PNAE. Brasília: IPC/WFP, 2013.

SOARES, P. *et al.* Fornecimento de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: o exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, 20(1): 41-51, 2013.

SOUZA, L.B.B. Organizações da Agricultura Familiar no Estado de São Paulo e sua Experiência de Fornecimento para o PNAE. In: **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**, São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.

SPINELLI M.A.S.; CANESQUI A.M. O Programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). **Revista de Nutrição**, 15:105-117, 2002.

TRICHES, R.M., *et al.* O Programa de Alimentação Escolar nutrindo o desenvolvimento: ideias e relações inovadoras. In: SCHNEIDER, S; MENEZES, M; SILVA, A.G; BEZERRA, I. (Org.). **Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil**. Porto Alegre: UFRGS, 2014, v. 1, p. 115-139.

_____. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) PGDR/UFRGS, Porto Alegre, 2010.

_____. FROEHLICH, E. **Reconectando o consumo à produção: a aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. In: Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, 2, 2008, Porto Alegre (RS), *Anais...* Porto Alegre (RS): PGDR, 2008.

_____. SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v.19, p.933 - 945, 2010.

ZIMMERMANN, S.; GRISA, C. **Estado e sociedade civil na promoção da segurança alimentar e nutricional: a construção do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. In: IV Seminário Nacional de Sociologia e Política: pluralidade e garantia dos direitos humanos no século XXI, 2012, Curitiba/Paraná. *Anais IV Seminário Nacional de Sociologia e Política: pluralidade e garantia dos direitos humanos no século XXI*, 2012.