

GUSTAVO LEONARDO SIMÃO

**CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DO PROGRAMA
DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) EM QUATRO MUNICÍPIOS DA ZONA
DA MATA DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

**VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2014**

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV

T

Simão, Gustavo Leonardo, 1987-
S588c Capital social e desenvolvimento local : análise do
2014 Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em quatro
municípios da Zona da Mata de Minas Gerais / Gustavo
Leonardo Simão. – Viçosa, MG, 2014.
xiii, 134 f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Edson Arlindo Silva.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.113-127.

1. Capital Social. 2. Comunidade - Desenvolvimento.
3. Abastecimento de alimentos - Política governamental - Brasil.
4. Zona da Mata (MG : Mesorregião). I. Universidade Federal de
Viçosa. Departamento de Administração e Contabilidade.
Programa de Pós-Graduação em Administração. II. Título.

CDD 22 ed. 302.3

GUSTAVO LEONARDO SIMÃO

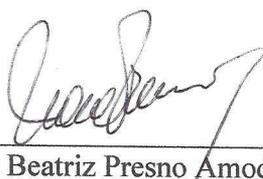
**CAPITAL SOCIAL E DESENVOLVIMENTO LOCAL: ANÁLISE DO PROGRAMA
DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) EM QUATRO MUNICÍPIOS DA
ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Administração, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 14 de fevereiro de 2014.



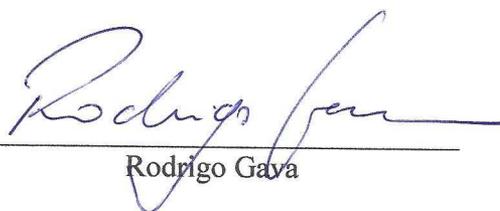
Jader Fernandes Cirino



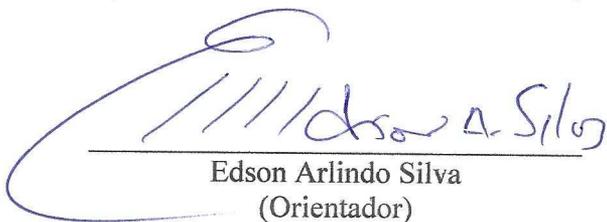
Nora Beatriz Presno Amodeo



Bruno Tavares
(Coorientador)



Rodrigo Gava



Edson Arlindo Silva
(Orientador)

*Dedico à minha família, pelo
apoio incondicional.*

“Vi, vim e venci.”
Júlio César, 47 a.C.

BIOGRAFIA

GUSTAVO LEONARDO SIMÃO, filho de Ulisses Evangelista Simão e Maria da Conceição Simão, nasceu em 08/09/1987, em Divinópolis – Minas Gerais. Iniciou em 2008 o curso de Bacharelado em Gestão de Cooperativas na Universidade Federal de Viçosa. Durante a graduação foi bolsista de iniciação científica do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico por duas vezes. Concluiu o curso superior em janeiro de 2012. Em dezembro de 2011 é aprovado nos programas de Mestrado em Administração da Universidade Federal de Viçosa e na Universidade Federal de Lavras, nesta última, em primeiro lugar na linha de pesquisas – Organizações, gestão e sociedade. Em dezembro de 2013 é aprovado no Doutorado em Administração da Universidade Federal de Lavras na linha de pesquisas – Gestão estratégica, marketing e inovação.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me guiar em mais esta etapa de minha vida.

À Universidade Federal de Viçosa e, sobretudo, ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pela oportunidade de difundir o conhecimento e expandir horizontes.

Sou grato também à sociedade brasileira, por patrocinar financeiramente minha bolsa de estudos, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, e pelo financiamento concedido para realização da pesquisa de campo, por intermédio do Conselho Nacional de Pesquisa Tecnológica – CNPq.

Aos professores e funcionários do Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa.

Aos professores Edson Arlindo Silva, Bruno Tavares e Suely de Fátima R. Silveira, pela orientação e coorientação, respectivamente.

Ao professor Alan Ferreira de Freitas, pelas discussões e pelos debates que muito enriqueceram meu trabalho, e também pelo auxílio na pesquisa de campo.

À professora Nora Beatriz Presno Amodeo, minha primeira orientadora, e ao professor Antônio Carvalho Campos, por terem contribuído sobremaneira à minha formação científica.

Ao professor Rafael Faleiros da Universidade Federal de Minas Gerais pelas conversas e pelo incentivo.

Aos diversos atores entrevistados (produtores rurais, extensionistas da EMATER e entidades beneficiárias do PAA), pela ajuda, sem a qual não conseguiria finalizar esta dissertação, e pela valorosa experiência de vida repassada.

Ao Centro de Referência da Assistência Social – CRAS - de Amparo do Serra e da EMATER de Jequeri e Guaraciaba, pelo apoio logístico para o deslocamento a campo.

À Bianca Ribeiro de Nardi Bastos e ao Rafael Junior dos S. F. Salgado, pelo apoio na pesquisa de campo e na transcrição das entrevistas.

Aos colegas da Turma de Mestrado de 2012/2014.

A todos meus amigos de Viçosa, de maneira especial aos que tive a honra de morar durante esse tempo.

E, a todos meus familiares pelo apoio e incentivo.

Muito Obrigado!

RESUMO

SIMÃO, Gustavo Leonardo, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, janeiro de 2014. **Capital Social e Desenvolvimento Local: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Zona da Mata de Minas Gerais.** Orientador: Edson Arlindo Silva. Coorientadores: Suely de Fátima R. Silveira e Bruno Tavares.

Mais recentemente, os governos, por meio de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local, cujo enfoque se pautou pela descentralização e participação dos beneficiários, pode induzir à criação de um ambiente favorável ao surgimento de capital social em regiões pobres do País, como é o caso da Zona da Mata mineira. No entanto, devem ser criadas condições favoráveis à operacionalização eficaz da intervenção, principalmente com relação a canais abertos de comunicação entre governo e sociedade, ao treinamento do público beneficiário e ao treinamento dos técnicos governamentais envolvidos na operacionalização da intervenção. Ou seja, infere-se que os governos devem atuar para a criação das condições favoráveis ao adensamento de capital social. O objetivo desta pesquisa foi analisar, por meio de um enfoque qualitativo, como tem sido operacionalizado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em quatro municípios da Zona da Mata do estado de Minas Gerais. Foram entrevistadas 41 pessoas, divididas em quatro segmentos (produtores rurais, extensionistas rurais, entidades beneficiadas com os alimentos doados e a entidade governamental executora). O conceito de capital social foi analisado a partir de quatro categorias: suporte e redes sociais na operacionalização do programa, participação dos envolvidos no empreendimento coletivo, confiança entre a população local e participação cívica. Constatou-se que na maioria dos municípios, com exceção de Guaraciaba, as condições necessárias ao aumento dos níveis de capital social, a partir da operacionalização do PAA, não estão presentes ou não foram criadas. E, que, a ausência destas condições faz perpetuar um modelo “moderno” de intervenção, baseado numa estrutura pré-existente que não se mostra transformadora. Percebeu-se que a comunicação governamental entre os órgãos executores e gestores do programa com os beneficiários é deficitária. Este fato faz com que os produtores rurais envolvidos nas associações não tomem conhecimento acerca dos procedimentos de prestação de contas e do próprio modo de funcionamento do programa, o que acarreta desconfiança e falta de interesse em continuar a participação no mesmo. Diante desses problemas, a figura do técnico de extensão rural torna-se central, no entanto sua atuação é ainda marcada por intervenções tutoriais, pouco voltadas à emancipação do público beneficiário. Constatou-se também alto grau de burocratização envolvendo a análise dos processos pela unidade executora. O PAA torna-se, assim, uma oportunidade que é colocada de lado, deixando de beneficiar determinadas entidades sociais, como hospitais e asilos, que não são atendidas por outros programas similares. Deve-se ressaltar que quando existe o apoio do poder público municipal (prefeitura) os problemas são parcialmente dirimidos, o que pode apontar para a necessidade de se criar a corresponsabilização desse nível governamental na operacionalização do PAA. Conclui-se, por essa atuação deficitária, que a criação de capital social a partir do PAA fica comprometida, o que tende a criar um cenário de perpetuação da situação sociocultural atual, em que os níveis de participação cívica, ação coletiva e confiança são baixos.

ABSTRACT

SIMÃO, Gustavo Leonardo, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, January, 2014. **Social Capital and Local Development: an analysis of the Food Acquisition Program (FAP) in the Zona da Mata of Minas Gerais.** Adviser: Edson Arlindo Silva. Co-Advisers: Suely de Fátima R. Silveira and Bruno Tavares.

More recently, governments, through of the public policies for local development, which focus has followed the decentralization and participation of the beneficiaries, can induce the creation of an environment favorable to the emergence of social capital in poor regions, that is the case of Zona da Mata. However, for effective operationalization of the government intervention, favorable conditions should be created, particularly in respect to open channels of communication between the government/society, training of beneficiary and government technicians involved in the operation of the intervention. That is, we infer that governments should act to create favorable conditions for densification of social capital. This research aimed to examine, using a qualitative approach, how it has been operationalized the Food Acquisition Programme in four municipalities of the Zona da Mata of Minas Gerais. Interviews were conducted with 41 people divided into four segments (farmers, rural extensionists, entities benefited from the donated foods and the government agency responsible for the program). The concept of social capital was analyzed based on four categories, namely: social networks and support in the operation of the program, participation of those involved in collective enterprise, trust between the local population, and civic participation. Concerning the results, it was observed that in most municipalities, except of the Guaraciaba city, some factors, that the necessary conditions to increase levels of social capital, through the operationalization of the FPA, are not presents or were not criated. And, that the absence of these conditions does a "modern" model of intervention, based on a pre-existing structure that does not show transformative. It was perceived that communication between government executing agencies and program managers with beneficiaries is deficient. These facts mean that farmers involved in the associations do not become aware about the procedures of accountability and the mode of operation of the program, causing distrust and lack of interest in continuing to participate. Facing these problems, the figure of the extensionists becomes central, however, its performance is still marked by tutorials interventions, hindering the emancipation of public beneficiary. It was also noticed ~~also~~ a high degree of bureaucratization involving the analysis of processes by the Executive Unit. Thus, The FPA becomes, an opportunity that is pushed aside, not benefiting certain social entities, such as hospitals and nursing homes, which are not served by similar programs. Is important to emphasize that when there is support from the municipal government (city hall) problems are partially resolved, which may point to a need to create this co-responsibility of this government level in the operationalization of the FPA. It was concluded that for this deficient performance, the creation of social capital from the FPA, is compromised, and tends to create a scenario for the perpetuation of the current socio-cultural situation, where levels of civic participation, collective action and trust are low.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Questão de pesquisa	4
1.2 Objetivos:	4
2. GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL	5
2.1 Políticas públicas e desenvolvimento local no contexto atual	5
2.2 Capilaridade das políticas públicas	8
2.3 Participação e descentralização.....	11
2.4 As organizações coletivas no contexto das políticas públicas	15
2.5 Características locais e sua influência na eficácia das políticas públicas	16
3. DIMENSÕES DO CAPITAL SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	19
3.1 Bases paradigmáticas do capital social.....	19
3.2 Capital social e as políticas públicas	23
3.3 Superando uma aparente dicotomia entre estrutura/cultura	27
4. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS	31
4.1 O surgimento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar	31
4.2 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).....	34
4.2.1 Gestão e execução do PAA	35
4.2.2 Modalidades e procedimentos burocráticos de execução do PAA	37
4.2.3 O PAA no atual contexto brasileiro	39
5. CONTEXTO DE ATUAÇÃO E TAXA DE COBERTURA DO PAA EM MINAS GERAIS	41
5.2 O PAA em Minas Gerais.....	41
5.3 As peculiaridades socioeconômicas da Zona da Mata de Minas Gerais.....	42
5.3.1 O PAA nas microrregiões de Viçosa e Ponte Nova	45
6. PERCURSO METODOLÓGICO	47
6.1 Tipo de pesquisa	47

6.2	Unidade de Análise	47
6.3	Coleta dos dados	49
6.4	Análise e interpretação dos dados.....	52
6.5	Definição das Categorias de Análise	53
7.	CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E DO PAA NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS	55
7.1	Guaraciaba.....	55
7.2	Jequeri	57
7.3	Alto Rio Doce	58
7.4	Amparo do Serra	59
8.	RESULTADO E ANÁLISES	61
8.1	Suporte Governamental e redes sociais envolvidas na operacionalização do PAA	61
8.1.1	O distanciamento da CONAB	61
8.1.2	A assimetria de informação e treinamento	63
8.1.3	O papel central dos técnicos de extensão rural	68
8.1.4	A visão das entidades beneficiadas com os alimentos	74
8.1.5	A operacionalização local do PAA e o papel da prefeitura municipal	76
8.1.6	O distanciamento entre o poder público municipal e os agricultores locais	80
8.1.7	O grau de exclusão de outros produtores rurais	81
8.1.8	Capacidade do grupo para resolver problemas específicos do programa	85
8.2	Participação no empreendimento coletivo e níveis de ação coletiva entre os agricultores.....	89
8.2.1	O funcionamento do empreendimento coletivo e a ação coletiva entre os produtores rurais locais	89
8.2.2	Envolvimento em outros grupos de caráter coletivo	98
8.3	Confiança entre a população local	101
8.3.1	Níveis de solidariedade e identificação entre a comunidade local	101
8.4	Participação Cívica.....	105
8.4.1	Engajamento da população na ação cívica (questões políticas locais).....	105
9	CONCLUSÃO	109
	REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	113
	APÊNDICE	128

LISTA DE ABREVIATURAS

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
CONSEA – Conselho de Segurança Alimentar
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
FAO – *Food and Agriculture Organization*
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG – Organização Não Governamental
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF – Programa Nacional da Agricultura Familiar
PROVAP – Programa de Valorização da Pequena Propriedade Rural
SUREG/CONAB – Superintendência Regional de Minas Gerais da Companhia Nacional de Abastecimento

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definições conceituais de capital social na visão dos autores seminais	20
Quadro 2 – Paradigmas do capital social.....	21
Quadro 3 - Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos	38
Quadro 4 - Etapas de elaboração e execução local do PAA.....	39
Quadro 5 - Categorias e enfoques utilizados para a análise do capital social	54
Quadro 6 - Ações dos extensionistas em torno da operacionalização do PAA	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Execução nacional por modalidades em 2012	40
Tabela 2 - Participação de Minas Gerais nos repasses do PAA por modalidades.....	41
Tabela 3 – Taxa de cobertura mesorregional de Minas Gerais com base nos municípios de demanda das ações do PAA	42
Tabela 4 - Principais indicadores demográficos e Produto Interno Bruto (PIB) das regiões de Minas Gerais.....	44
Tabela 5 - Quadro comparativo do IDH das microrregiões da Zona da Mata de Minas Gerais	45
Tabela 6 - Comparativo do PAA/Conab – Doação Simultânea nas microrregiões de Viçosa e Ponte Nova/MG no triênio 2010-2012	46
Tabela 7 - Municípios que comercializaram com o PAA entre 2010 e 2012, pertencentes às microrregiões de Viçosa e Ponte Nova	49
Tabela 8 - Segmentação e número de entrevistas realizadas.....	50
Tabela 9 - Projetos aprovados pelo PAA entre 2010-2012 em Guaraciaba/MG.....	56
Tabela 10 - Projetos aprovados pelo PAA entre 2010-2012 em Jequeri/MG	57
Tabela 11 - Projetos aprovados pelo PAA entre 2010 e 2012 em Alto Rio Doce/MG.....	58
Tabela 13 - Projetos aprovados pelo PAA entre 2010 e 2012 em Amparo do Serra/MG.....	59
Tabela 14 - Cobertura do PAA nos municípios pesquisados a partir do número total de DAPs	82

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Cinco dimensões da participação no fortalecimento do processo de desenvolvimento local	12
Figura 2 - Pressupostos e benefícios da coprodução nas políticas públicas.....	13
Figura 3 - Sistema de articulação local de operacionalização do PAA.....	35
Figura 4 - Níveis governamentais dos atores diretamente envolvidos na execução do PAA. .	36
Figura 5 - Mapa de visualização das microrregiões que compõem a Zona da Mata de Minas Gerais.....	43
Figura 6 - Níveis de recorrência dos problemas apontados pelos atores locais em relação à operacionalização do PAA	66
Figura 7 - Etapas de atuação do extensionista rural nos processos de elaboração e de implementação do PAA em nível local	71
Figura 8 - Cenário de distribuição dos alimentos ao nível local nos municípios pesquisados.	78
Figura 9 - Ordem das principais causas da não participação dos produtores rurais no PAA...	83
Figura 10 - Redes de relacionamento para solução de problemas inerentes à operacionalização local do PAA	88

1. INTRODUÇÃO

O conceito de desenvolvimento local, entendido por Martín (1999) como a busca por maior qualidade de vida por meio do protagonismo dos próprios atores locais, tem favorecido a inclusão da sociedade civil em suas intervenções.

Diante dessa nova concepção de desenvolvimento, as políticas públicas passam a ser cada vez mais pautadas pelo enfoque emancipatório, e a população, de mero agente passivo, é considerada como parceira dos governos, participando de todos os processos, desde a elaboração ao processo de avaliação de um grande número de ações. Esse fato pode ser percebido na ampliação de municípios que se utilizam de orçamentos participativos, na abrangência de enfoques dos conselhos gestores e na execução de intervenções em que a população torna-se parte responsável pela operacionalização. Este último contexto também é denominado de cogestão ou coprodução de políticas públicas.

A partir desse contexto de coprodução, alguns teóricos da gestão pública têm assinalado o surgimento de um novo modelo, que deixa o aspecto gerencial de lado e passa a ser pautado pelos aspectos sociais, ou seja, priorizando a participação da população (PAULA, 2006). Haveria, portanto, uma ideia de confronto de intervenções centralizadas para contextos mais participativos.

Desde o final da década de 1990 a gestão pública, inclusive a brasileira, tem cada vez mais investido em ações descentralizadas e participativas, voltadas ao atendimento das demandas sociais.

No caso brasileiro, a descentralização se dá tanto em relação à inclusão do cidadão na coprodução das intervenções governamentais a ele destinadas, como também no compartilhamento das responsabilidades com os distintos níveis governamentais, de modo que os estados e municípios passam a compartilhar diversas responsabilidades com o governo central.

Ao delegar responsabilidades aos cidadãos, as características socioculturais locais passam a ser variáveis intervenientes à eficácia das intervenções. Diante disso, são cada vez mais frequentes as discussões inerentes ao impacto e à influência que o capital social possui nos resultados dessas ações.

O conceito de capital social, apesar de ser considerado por vezes polissêmico, devido à variedade de autores e enfoques em que é empregado, em síntese seria a capacidade de engajamento para trabalhos coletivos, o grau das redes sociais e o grau da participação

comunitária e política da população local, que favoreceria inclusive o aspecto econômico (PUTNAM, 1993; 2006; EVANS 1998).

Contudo, a forma de criação de capital social suscita discussões, notavelmente no que diz respeito à dicotomia cultura/estrutura.

Autores como Evans (1998) destacaram que mesmo naquelas localidades onde não se evidenciam aspectos socioculturais que caracterizam a alta formação de capital social, o Estado, a partir de algumas iniciativas, poderia induzir ao seu surgimento, pelo meio da criação de um processo sinérgico de relacionamento com a sociedade. Essa sinergia seria alcançada principalmente pelo fomento ao capital social, entendido como normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos e governo.

Há também uma corrente teórica que acredita que o capital social e, portanto, o processo de engajamento cívico da sociedade local seriam determinados pelo contexto cultural. Nessa linha seguem principalmente as conceituações de Putnam (1993; 2006), evidenciadas de forma mais clara em seu trabalho sobre as regiões da Itália.

Por outro lado, é consenso que altos níveis de capital social em pequenas comunidades tenderiam a diminuir os dilemas da ação coletiva (interesse pessoal em detrimento dos interesses grupais comuns) e aumentar o nível de coesão social entre os moradores locais (OLSON, 1999).

Percebe-se, portanto, que há convergência com relação aos efeitos do capital social, e divergências teóricas com relação às formas de se alcançar tal cenário. Pela vertente do protagonismo do Estado, altos níveis de coesão social seriam fortes fatores relacionados à perenidade das ações efetivadas pelas políticas públicas de desenvolvimento local. Pela vertente culturalista, que preza pelo acúmulo de capital social ao longo do tempo, advoga-se que de nada adiantaria esforços para o desenvolvimento local por meio de práticas coletivas se não houver capital social suficientemente desenvolvido que exerça influência na sinergia entre os atores locais.

Diante da dicotomização causada pela interpretação ambivalente dos trabalhos de Evans (1998) e Putnam (2006), no que se refere à cultura e estrutura, este trabalho assume a posição defendida por Evans (1998). Diversos estudos contemporâneos têm evidenciado que o capital social pode ser criado mesmo naquelas localidades onde a tradição sociocultural não evidencie altos níveis de ação coletiva, coesão social e engajamento cívico, como pode ser constatado em Tandler (1998), Durston (1999) e Grindle (2004).

Partindo dessas considerações, buscou-se com esta pesquisa analisar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). E nesse contexto, verificar se os governos devem atuar para

que as condições favoráveis ao adensamento de capital social sejam criadas em regiões pobres. A partir dessa preposição, optou-se por ter como unidade de análise o Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal brasileiro.

Criado em 2003 no âmbito do Programa Fome Zero do Governo Federal, o PAA tem por finalidade atender a dois pontos principais: favorecer a soberania alimentar de grupos em vulnerabilidade e propiciar acesso ao mercado para os pequenos produtores rurais. Destaca-se que a tendência do PAA, segundo Corrêa (2008), é favorecer aquelas linhas que só podem ser acessadas mediante organizações coletivas, com o intuito de contribuir para a organização, a autonomia e o aprendizado dos agricultores.

Na percepção de d'Ávila e Roversi (2010), o PAA inova ao propor o desenvolvimento local sem as bases assistencialistas de outros programas governamentais, uma vez que é operacionalizado pelos próprios beneficiários locais.

Grisa *et al.* (2011) reconhecem que o PAA pode ser um instrumento de promoção de capital social. Os autores ponderam apenas elementos isolados (formação de organizações coletivas, grupos gestores para a participação no programa, etc.). O presente trabalho espera contribuir ao indicar as especificidades em que ocorrem esses elementos.

Dessa forma, procurou-se com este trabalho ir além dos estudos disponíveis acerca do potencial do PAA para criação de capital social, na medida em que tentou-se evidenciar como se dá o funcionamento das associações que acessam o programa, quais os atores envolvidos, o modo como os agricultores tomam conhecimento do programa, etc. Ou seja, muito mais do que apenas mensurar o número, a capacidade do programa para criar empreendimentos coletivos, os grupos gestores e as novas organizações e envolver órgãos governamentais, esta pesquisa busca analisar, de forma descritiva e detalhada, como acontecem essas mudanças.

Como ambiente de análise foram estudados quatro municípios localizados nas microrregiões de Viçosa e Ponte Nova, pertencentes à Zona da Mata do Estado de Minas Gerais. Esses municípios se notabilizam por apresentar características socioeconômicas prioritárias às ações propostas pelo programa, como baixo IDH e número de produtores rurais em linha de extrema pobreza acima das médias apresentadas pelo estado.

1.1 Questão de pesquisa

A questão central respondida pela pesquisa é: O Estado por meio do PAA, como política pública de desenvolvimento local coproduzida, consegue criar um cenário propício ao adensamento de capital social em regiões pobres?

1.2 Objetivos:

Identificar, de modo geral, os fatores envolvidos na implementação e operacionalização do PAA que influenciam em sua dinâmica local e no adensamento de capital social em cidades de baixo desenvolvimento socioeconômico situadas nas microrregiões de Viçosa e Ponte Nova, na Zona da Mata Mineira.

Especificamente, pretendeu-se:

- a) Identificar quem são os atores responsáveis pela implementação local do PAA;
- b) Verificar como as realidades locais se adéquam à implementação e operacionalização do PAA, e como esse contexto contribui para o adensamento de capital social;
- c) Analisar o grau de engajamento dos produtores rurais em ações coletivas; e
- d) Descrever o nível de engajamento cívico da população local, na visão dos atores envolvidos com o PAA.

2. GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL

O objetivo deste capítulo é apresentar algumas das tendências de administração pública prevaente no contexto brasileiro a partir do final da década de 1990. Será discutido o contexto de surgimento do ideário de participação da sociedade na efetivação e gestão das intervenções governamentais voltadas ao desenvolvimento local, bem como o papel exercido pelas características socioculturais para a eficácia dessas ações. Por fim, serão abordadas as implicações locais do incentivo à formação de organizações coletivas no acesso a políticas públicas.

2.1 Políticas públicas e desenvolvimento local no contexto atual

O principal papel dos governos, sejam eles locais ou nacionais, dadas as suas diversas atribuições, é a definição dos problemas públicos e, posteriormente, a busca de uma maneira para solucioná-los, o que ocorre, na maioria das vezes, por meio das políticas públicas.

Muitas são as definições do que vem a ser política pública. Souza (2006, p. 26) afirma que a formulação de uma “política pública constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

Secchi (2011), por sua vez, ressalta que a política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema entendido como coletivamente relevante. Decerto é que a política pública são as ações executadas pelo governo, a fim de resolver uma demanda socialmente entendida como importante.

As políticas públicas estão estreitamente relacionadas com a noção de desenvolvimento. Essas ações governamentais, quando empreendidas para resolução das demandas de populações ou localidades em situações de vulnerabilidade socioeconômicas, são condensadas em programas voltados à melhoria da qualidade de vida, ou seja, ao desenvolvimento (MARTINS *et al.*, 2010; VARELA; MATSUMOTO, 2012) . No entanto, o conceito de desenvolvimento apresenta certa polissemia e nos últimos anos tem incorporado novos enfoques.

Até meados dos anos de 1980 prevaleceu no Brasil a noção de desenvolvimento essencialmente voltado ao aumento da renda e do crescimento econômico, de modo a obter o

que se denominou de progresso. Além disso, as “boas práticas” de desenvolvimento seriam aquelas existentes em países do chamado Primeiro Mundo (CHANG, 2004).

Além disso, o caminho pensado naquela época era traçar os mesmos passos feitos pelos países industrializados, o que refletia também na elaboração de políticas públicas. Nesse sentido, as ações governamentais pautavam-se pela diminuição da intervenção estatal na economia, pela liberalização comercial, pelas concessões de empreendimentos e obras públicas à iniciativa privada e pelos ajustes macroestruturais para aumentar os índices do Produto Interno Bruto (PIB).

Na maioria das vezes, esses aspectos faziam parte das “cartilhas” impostas pelas agências financiadoras bilaterais e multinacionais (bancos de desenvolvimento, fundos internacionais, etc.), ou pelo próprio modelo de gestão pública de países cuja economia se mostrava mais consolidada. Cardoso Jr. *et al.* (2013) denominam-no de *benchmark* de um modelo liberal e Evans (2003), de monocultura institucional.

O que ocorreu é que grande parte dos problemas sociais existentes nos países subdesenvolvidos naquela época não foi resolvida a partir do crescimento econômico, e em muitos casos o que se viu foi sua acentuação (ALENCAR, 1995). A esse respeito Furtado (1974) alertava que, mesmo com a industrialização e o aumento do PIB, o que se via no Brasil era uma enorme desigualdade entre regiões urbanas e rurais, com altos índices de desemprego e condições de subsistência.

Paralelamente a essa redefinição de desenvolvimento, no Brasil, de maneira específica, o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988 contribuíram muito para a ampliação dos direitos do cidadão, inclusive para sua participação na gestão pública.

Diante da constatação de que somente a vertente econômica não era capaz de diminuir as desigualdades regionais, aliada à inépcia, à sua falta de transparência e à ineficiência do Estado, surgem novas discussões acerca de outros paradigmas para o desenvolvimento. Foi no final da década de 1980 e no início da década de 1990 que esse fato veio a ocorrer de forma mais definida. Segundo Souza (2000), o marco emblemático nessa transição foi a promulgação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988 desenhou uma ordem institucional bastante distinta daquela então vigente [...]. Os constituintes, orientados por uma concepção de democracia específica, optaram por uma série de mecanismos de participação popular e societal. Entre uma engenharia institucional consociativa e outra majoritária, preferiram claramente a primeira. Assim, a descentralização revelou-se peça indispensável (SOUZA, 2000, p. 153).

Especificamente no tocante à noção de desenvolvimento, distintos olhares surgiram nesse mesmo contexto, de modo que a vertente econômica passou a dividir espaço com conceitos relativos à igualdade social, à solidariedade, ao empoderamento, à emancipação, dentre outros (SACHS, 2004).

A nova noção de desenvolvimento torna-se sinônimo de expansão das liberdades individuais, que só é possível a partir da ampliação das disposições sociais dos cidadãos. Chegou-se à conclusão de que isso seria possível a partir do fortalecimento da educação, da saúde, dos direitos civis e do nível de engajamento cívico da população local.

Nesse contexto,

[...] a associação da participação com a perspectiva dos direitos sociais, com as possibilidades de inclusão e de redução das desigualdades constitui outra questão-chave, especialmente no contexto dos países periféricos, marcados por profundas desigualdades sociais que se entrecruzam com assimetrias do poder político dos diversos grupos sociais (BRASIL, 2007, p. 119).

Em relação aos direitos civis, traz-se à tona o debate referente à necessidade de participação ativa do cidadão nas decisões políticas, na reivindicação de melhores condições dos serviços públicos e no próprio modo de operar essas ações, com o objetivo de acabar com as práticas clientelistas, tirânicas e repressivas (SEM; MENDES, 2000).

Especificamente no tocante às políticas públicas, Mohammed (2013, p. 123) afirma que “o processo tem de ser inclusivo para refletir as preferências do amplo segmento da população e ganhar legitimidade. Isso significa que todas as partes interessadas devem estar envolvidas no processo de seu desenvolvimento, implementação e avaliação”.

A sociedade civil, entendida como os membros locais de determinada comunidade, passa, então, a progressivamente ser cada vez mais mobilizada no contexto das políticas públicas voltadas à diminuição dos problemas locais. Deve-se ressaltar que a participação, a consciência coletiva e o estreitamento dos laços sociais passaram a ser os principais pilares do desenvolvimento local (LICHA, 1999; VARELA; MATSUMOTO, 2012).

Para Farah (2001, p. 121), uma “característica central das políticas sociais vigentes no Brasil até os anos 1980 consistia na exclusão da sociedade civil do processo de formulação das políticas, da implementação dos programas e do controle da ação governamental”.

Contudo, com a emergência das novas concepções de desenvolvimento, no final dos anos de 1980, houve a tendência de descentralização das ações governamentais, com uma nova concepção de relacionamento entre as distintas esferas governamentais. A esse respeito, Milani (2004) ressalta que a sociedade civil organizada passou a ser cada vez mais incorporada na execução e definição das intervenções governamentais. Diante disso, temas

como governança local e participação social tornaram-se centrais em estudos no âmbito da gestão pública.

Passador e Passador (2010) salientam que, com as mudanças ideológicas ocorridas, o enfoque do desenvolvimento passa a ser local, tomado de forma endógena, devendo para isso mobilizar as potencialidades locais (quebrar dependências e inércias), conciliando o enfoque econômico, de modo a incentivar e a fortalecer atividades viáveis e competitivas, com fatores socioeconômicos, tecnológicos e políticos. Ressalva deve ser feita aos aspectos políticos, que sofreram pressões para mudanças institucionais que aumentassem a governabilidade, a governança e a participação da população (BUARQUE, 2002).

Appendini e Nuijten (2002, p.72) relataram que “as políticas intervencionistas dão passo a políticas focadas na capacitação e devolução de poder para fazer da população parceiros ativos nos esforços de desenvolvimento”. A incorporação da participação dos cidadãos, somada à intersetorialidade, na elaboração e implementação das intervenções governamentais no contexto dessa nova abordagem de desenvolvimento torna-se uma prerrogativa cada vez mais premente.

2.2 Capilaridade das políticas públicas

A partir da redemocratização do País via promulgação da Constituição Federal de 1988 houve um novo rearranjo das políticas públicas brasileiras, com destaque para mudanças em nível das ações governamentais, envolvendo iniciativas de todas as esferas de governo (FARAH, 2001; ARRETECH, 2004; ABRÚCIO, 2005). O desenvolvimento dessa gestão intergovernamental¹ adveio principalmente do fato de que as políticas e os programas requeriam atividades que ultrapassassem uma única esfera de decisão no âmbito da estrutura governamental (RADIN, 2010). Tornar as intervenções governamentais mais próximas dos cidadãos é, na visão de Heidtmann Neto (2008), denominado de capilaridade das ações governamentais.

A construção de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local, principalmente aquelas de cunho social, cria então novos desafios para os gestores públicos, sendo a descentralização o principal gerador destes desafios. Discorrendo a respeito das vantagens da descentralização das ações governamentais, Tandler (1998), a partir de estudos

¹ A terminologia intergovernamental, neste trabalho, remete-se às relações traçadas entre o Governo Federal e os entes subnacionais, conforme definição de Abrúcio (2005).

realizados em países da América Latina, principalmente no Brasil, relata que governos centrais não são os mais hábeis em atender às demandas dos usuários dos serviços públicos, inclusive no tocante às demandas da população mais pobre.

O processo de descentralização se defronta, principalmente, com o dilema de envolver distintos níveis governamentais e diferentes segmentos organizacionais. A intersetorialidade é, segundo Silva (2013), o conjunto de práticas e formas que incorporam na formulação e gestão das políticas públicas os mais distintos atores, incluindo os setores responsáveis (administrativo, planejamento, etc.) e também as distintas áreas de atuação da ação governamental (educação, saúde, desenvolvimento agrário, etc.).

Desenvolver uma política pública que incorpore variados órgãos de governo, com concepções e culturas diferenciadas, tanto em um mesmo nível (horizontalizada), quanto em níveis distintos (verticalizada), ou seja, incorporando parcerias com unidades da federação e/ou com municípios, é sobremaneira complicado. Isso se torna mais complexo quando os critérios de fiscalização, as incongruências partidárias, o capital humano pouco capacitado e as dificuldades de comunicação são considerados (FERRARINI, 2012).

Já Brasil (2007) ressalta que essas transformações são iminentes do Estado contemporâneo e são duplamente relevantes, haja vista seu cunho descentralizante e democratizante.

Especificamente no contexto brasileiro, Viana (1998) afirma que inúmeras políticas sociais inovadoras têm sido efetivadas. Elas são percebidas por sua abrangência em diferentes níveis federativos da esfera pública e distintos setores de atuação, pela introdução de novas formas de gestão e fiscalização, pelo estabelecimento de relações com o setor privado e, principalmente, pela participação da comunidade.

Nesse novo contexto institucional-político e administrativo, faz-se necessário entender as relações entre as distintas esferas governamentais e não governamentais que atuam junto às políticas públicas, incluindo os papéis exercidos por cada um (FARAH, 2000). Deve-se, principalmente, evitar a sobreposição de ações, a ingerência e os conflitos que porventura possam surgir. Dessa maneira, cada vez mais as intervenções governamentais tendem a se tornar multicêntricas (arranjos institucionais colegiados, parcerias, gestão social, etc.).

Para Ferrarini (2012, p. 237), um dos principais desafios das políticas públicas nesse novo contexto, além daqueles inerentes à intersetorialidade, “é a participação radicalizada e direta da comunidade como cogestora dos programas desenvolvidos no território, indo além dos avanços materiais e ativando o exercício da cidadania”.

Vasconcelos e Vasconcelos Sobrinho (2011) afirmam que esse novo paradigma (aproximação entre sociedade civil e Estado) da implementação e gestão das políticas públicas adveio do ideário de governança². Epstein *et al.* (2006) ressaltam que a eficácia da governança comunitária estará atrelada ao número de funções às quais os cidadãos estão engajados efetivamente na comunidade. Por engajamento eficaz entende-se o nível de influência das pessoas nas atividades relacionadas à comunidade, como as decisões, as ações e a efetivação das ações políticas.

A emergência de intervenções que incorporem distintos níveis de governo preza pela participação do cidadão em todos os processos relacionados às políticas públicas e no próprio processo político. A governança participativa se certificará de que todos aqueles que serão afetados pelas intervenções governamentais sejam incorporados ao processo, dirimindo problemas relacionados à implementação, fiscalização e execução (PESTOFF, 2011).

A elaboração de políticas públicas não mais deve ser tida como um processo *top-down*, mas como uma negociação e interação entre sistemas e arenas políticas. Similarmente, os serviços não mais devem ser simplesmente “entregues” a população por gestores e agências públicas, mas coproduzidos por usuários e suas comunidades (BOVAIRD, 2007, p. 846).

O processo de descentralização com a inclusão dos cidadãos e de organizações não governamentais na execução das intervenções governamentais (políticas públicas e programas sociais) aponta um novo contexto na esfera da administração pública.

Segundo alguns teóricos, seria a transição das prerrogativas subjacentes ao modelo da Nova Administração Pública para um novo modelo, o que Paula (2005) denomina de Administração Pública Societal, Pestoff (2011) referenciando Osborne (2006, 2010), caracteriza de Nova Governança Pública (NPG) e Peci *et al.* (2008) irão denominar de Governança.

Segundo Paula (2005, p. 152), o entendimento de Administração Pública Societal tem por raízes “a busca de novo modelo de desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia, a reinvenção político-institucional e a renovação do perfil dos administradores públicos”. Pestoff (2011) ao discorrer sobre as preceituações de Osborne (2006, 2010) ressalta que,

A gestão pública teria passado por três fases dominantes ou modos: um mais preeminente de *Public Administration* [hierarquia, rigidez, etc.] vigente até o final da década de 1980; um segundo modo, o da Nova Administração Pública, vigente

² Por governança entende-se o “engajamento do Estado e da sociedade civil para garantir a segurança e a coerência do processo democrático em favor de todos os cidadãos, particularmente em favor daqueles excluídos [...]” (VASCONCELOS; VASCONCELOS SOBRINHO, 2011, p. 4)”.

até o início do século 21, e um terceiro modo, ainda emergente, o da Nova Governança Pública³ (PESTOFF, 2011, p.18).

Com uma conceituação muito próxima é vista em Peci *et al.* (2008) ao denominarem de governança esse novo contexto de gestão pública.

O ponto é que a governança, enquanto um novo modelo de gestão pública, requer a concepção de estruturas e processos próprios [...]. A rede de governança modifica substancialmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, tornando-as mais fluidas [...] (PECI *et al.*, 2008, p. 52).

Diante dessa nova tendência de administração pública, somada ao novo paradigma de desenvolvimento, novos enfoques e maneiras de intervenções governamentais passam a ser traçados. Lam (1996) afirma que o sucesso do desenvolvimento local, mediante a provisão e produção de benefícios públicos, será resultante da capilaridade e da interação das ações entre governo e comunidades locais auto-organizadas.

A partir dessas novas concepções, nota-se um novo limiar nas intervenções governamentais voltadas à promoção de benefícios sociais e serviços públicos, em que a participação e a promoção da cidadania são pontos de destaque. A participação pode ser vista de diversas maneiras, portanto é necessário discorrer a respeito do conceito de participação, entendido como relevante ao processo de desenvolvimento local duradouro.

2.3 Participação e descentralização

A participação dos cidadãos e das unidades subnacionais (estados e municípios) no escopo da elaboração e execução de políticas públicas é tida como um dos principais desdobramentos da tendência de ações mais descentralizadas e do novo enfoque de desenvolvimento local (LAM, 1996; ROBERTS, 2004; BRASIL, 2007; KLEIN JR. *et al.*, 2012).

Segundo Passador e Passador (2010, p. 68), “a sociedade civil, e nela compreendidas as formas locais de solidariedade, integração social e civismo, pode ser considerada a principal agente da modernização e da transformação socioeconômica em uma região”.

A participação parece ser suscitada dentro dessa perspectiva devido à descentralização possibilitar formas de atuação local que, podem se tornar mais efetivas, no que tange ao controle sobre a agenda e sobre as ações do governo. A descentralização pode possibilitar também intervenções mais focalizadas, através de parcerias com outras organizações que possuem atuação local, resultando assim, em

³ A concepção da Nova Governança Pública (NGP) é definida como aquela em que o Estado é pluralista, ou seja, com a presença de vários atores interdependentes contribuindo para a prestação de serviços públicos, inclusive, o próprio cidadão (PESTOFF, 2011).

uma maior capacidade de atingir os resultados propostos (RESENDE; TEODÓSIO, 2008, p. 2).

Na percepção de Harbers (2007), o aprofundamento do processo democrático voltado ao desenvolvimento local, por meio da participação, só seria possível a partir da presença de cinco dimensões, conforme expostas na Figura 1.

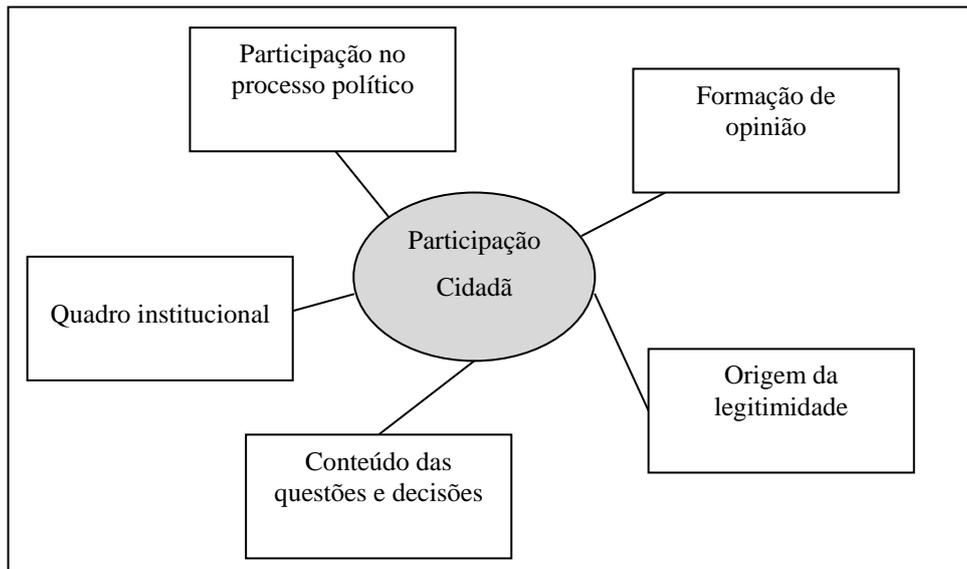


Figura 1 - Cinco dimensões da participação no fortalecimento do processo de desenvolvimento local

Fonte: adaptado de Harbers (2007).

A participação, classificada como cidadã por Harbers (2007), começaria no processo político. Nesse contexto, ela deveria ser continuamente incentivada, desde o monitoramento até o compartilhamento da efetivação das intervenções. Com relação ao quadro institucional, a participação seria contemplada por meio de processos deliberativos institucionalizados, com destaque para o envolvimento da sociedade civil organizada.

No que se refere ao conteúdo das questões e decisões, a participação é voltada à orientação prática da população para a resolução dos problemas locais. A legitimação de espaços e ações participativas é capaz de desenvolver inclinações de pertencimento e de responsabilidades compartilhadas. Por fim, a formação de opinião se daria pelo fortalecimento de instâncias e espaços de discussão cujo relacionamento seja marcado por espaços de interação entre os membros da comunidade.

Com relação à participação da sociedade civil especificamente no processo de efetivação de políticas públicas, Ostrom (1997) e Pestoff (2009) denominam-na de

coprodução, caracterizando os cidadãos como membros ativos na produção de benefícios a eles destinados. A coprodução requer a mudança de concepção, atitude e operação na rotina da esfera governamental, “de um modo tal que a participação seja aceita como o exercício do direito dos cidadãos e comunidades a intervir em seu próprio desenvolvimento” (LICHA, 1999, p. 74). Ela pode ser formalmente definida como o processo pelo qual a produção de benefícios ou serviços públicos seria realizada por meio da atuação conjunta entre a esfera governamental e a sociedade civil (OSTROM, 1997).

As características necessárias à coprodução, bem como seus resultados, poderiam, segundo Klein *et al.* (2012), ser representadas pela Figura 2. Na matriz dessa figura é possível constatar que a coprodução parte do princípio de que alguns pressupostos serão mobilizados no processo de interação entre agentes públicos e cidadãos. Esses pressupostos se reforçariam à medida que houvesse incentivos para a busca conjunta dos problemas ligados à coletividade. Como promoção desse ambiente propício de deliberações e ações coletivas entre a esfera pública e a sociedade, surgiriam benefícios voltados ao desenvolvimento local.

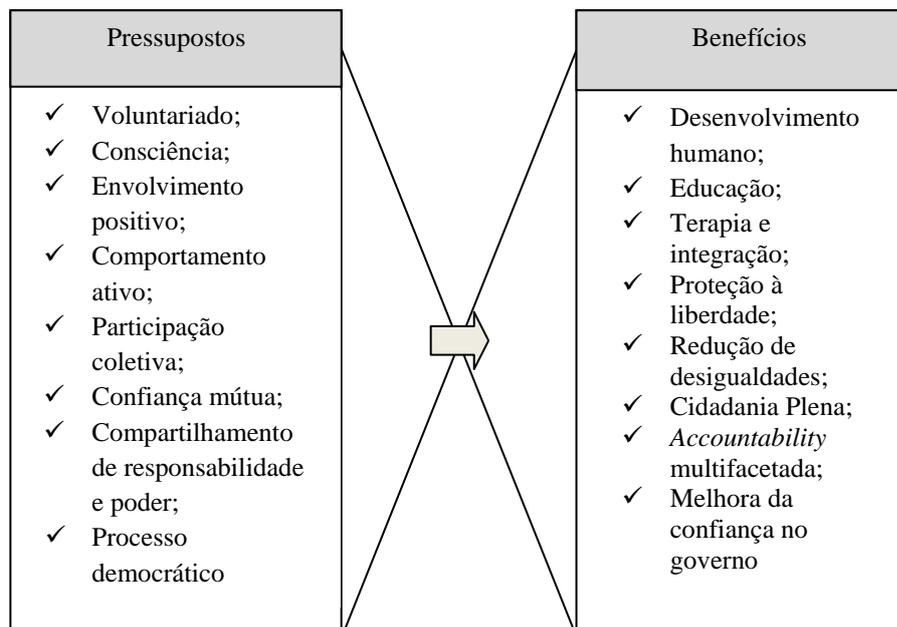


Figura 2 - Pressupostos e benefícios da coprodução nas políticas públicas

Fonte: Klein Jr. *et al.* (2012).

Nessa mesma vertente, de acordo com Licha (1999), no modelo de desenvolvimento local do século XXI é condição *sine qua non* o fortalecimento de dois princípios básicos, quais sejam: a participação e a responsabilidade coletiva. Nesta perspectiva, a participação

incrementaria a solidariedade social, atuaria na criação de uma identidade própria às comunidades locais, fomentaria a ação coletiva e democrática, fortaleceria as capacidades comunitárias, contribuiria à construção de redes organizacionais ao nível comunitário, etc. E, as responsabilidades coletivas tenderiam a favorecer a delegação de responsabilidades com a sociedade civil por meio de organizações de base, onde a produção e distribuição de bens e serviços na forma cooperativa seriam práticas usuais.

No corolário dessa questão, Ferrarini (2012) afirma que

[...] superar a pobreza de forma emancipatória e sustentável supõe a transcendência da dinâmica de compensação e de reação rumo à proatividade através do estímulo a processos de produção material e imaterial que permitam à população envolvida “andar com as próprias pernas” após o termino do programa ou dos recursos alocados (FERRARINI 2012, p. 234).

No que se refere a essa sinergia entre Estado e sociedade civil, Vasconcelos e Vasconcelos Sobrinho (2011, p. 5) afirmam que ela “se apresenta como um dos pilares essenciais para a efetividade de políticas públicas e de modelos de desenvolvimento economicamente viável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado”.

Outro fator que pode comprometer a eficácia⁴ das políticas públicas participativas, e mesmo falsear essa prática, é a maneira como os entes governamentais atuam localmente. Nesse novo cenário é fundamental entender como as ações são conduzidas pelos atores, principalmente aqueles ligados a governos locais, uma vez que eles podem ter parcela significativa de responsabilidade quanto ao sucesso ou fracasso das intervenções governamentais.

A descentralização das políticas públicas cria uma nova relação entre mediadores e/ou articuladores das ações governamentais e os beneficiários no plano local. Tenório (2005) afirma que os contextos participativos, com o fortalecimento da cidadania ativa, estão diretamente ligados ao processo de descentralização ocorrido notavelmente a partir da promulgação da Constituição de 1998. Contudo, as instâncias participativas, destacadamente aquelas voltadas ao cumprimento de formalidades legais, correm o risco de ser constituídas a partir do que Silva e Schneider (2004) classificam de instrumentos participativos artificiais, cuja dinâmica participativa é pouco efetiva.

Essa artificialidade ocorre, principalmente, quando

[...]o agente externo (extensionista, membro do poder público municipal, etc.) é o responsável pelo diagnóstico da realidade e pelo estabelecimento de meios para solucionar os problemas detectados, enquanto os membros do grupo exercem um papel passivo (ALVES; SILVEIRA, 1998, p. 3).

⁴ A eficácia das políticas públicas pauta-se por analisar, à luz do que foi concebido para a execução de determinado programa, se ele está atingindo seus objetivos (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986).

Arelada à noção de desenvolvimento local e participativo está, portanto, a noção de emancipação, de autodesenvolvimento, no qual a comunidade passa a ser empoderada para, a partir de suas próprias capacidades, transcender as mazelas sociais, econômicas e ambientais (SEM; MENDES, 2000). Para isso, a política pública deve ser compreendida muito mais como uma perspectiva de oportunidade, do que de caridade (FERRARINI, 2012). Cançado (2011) caracteriza o contexto de políticas públicas voltadas a emancipação dos cidadãos, por meio de práticas descentralizadas e participativas, como o fim último do que o autor denomina de gestão social⁵.

Mobilizar a população local para a efetiva participação nas intervenções governamentais a ela destinadas é contribuir diretamente para a melhoria das condições sociais e econômicas.

A transformação da sociedade nesse direcionamento advém dos valores e das virtudes cívicas inerentes à sua estrutura. São esses que têm a capacidade de modificar as estruturas regionais e, pelo processo cultural, transmitir para as gerações futuras as características sociais que sustentarão a evolução socioeconômica a longo prazo (PASSADOR; PASSADOR, 2010, p. 68).

Reid e Salmen (2002), em relatórios do Banco Mundial, ressaltam que a coesão comunitária é a base sobre a qual as ações voltadas ao desenvolvimento devem ser construídas.

Algumas implicações surgem desse contexto de coprodução das intervenções públicas voltadas ao desenvolvimento, principalmente àquelas relacionadas à emancipação da população por meio de ações coletivas.

2.4 As organizações coletivas no contexto das políticas públicas

Há muito já se discute a relevância das estruturas sociais da cooperação para o desenvolvimento de determinada localidade, inclusive pela incapacidade dos governantes de administrarem a solução das mazelas sociais. Essas estruturas sociais abarcariam organizações coletivas da sociedade civil (associações e cooperativas), movimentos sociais, organizações comunitárias, etc. A esse respeito Tocqueville (1969, p. 231) já alertava que

é fácil prever que está chegando a época em que o homem será cada vez menos capaz de produzir, por si próprio, as coisas necessárias mais comuns à vida. A tarefa do poder governante aumentará, portanto, perpetuamente, e seus próprios esforços

⁵ “[...] a gestão social é a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação enquanto fim último” (CANÇADO, 2011, p.99).

estender-se-ão todos os dias. Quanto mais ocupar o lugar das associações, mais os indivíduos, perdendo a noção de se combinarem uns com os outros, exigirão sua ajuda [...] ⁶.

Corroborando com essa afirmativa, Esman (2003) afirma que uma dimensão importante da eficácia das políticas públicas é o incentivo para criação de organizações coletivas. Essas declarações vão de encontro às constatações feitas por Thorp *et al.* (2005), que ressaltam que políticas eficazes de descentralização devem promover a formação e a compreensão da população local a respeito das vantagens das ações grupais, inclusive criando para isso sistemas normativos e recomendações que incentivem essas práticas.

Essas organizações grupais, enquanto arranjos institucionais colegiados, permitiriam a partilha de informações de ajuda mútua, as trocas coletivas e a negociação de forma mais eficaz com os fornecedores, os credores e as próprias agências governamentais, o que irá consequentemente aumentar a produtividade e melhorar a qualidade de vida dos governados.

Mais recentemente, a partir do novo contexto de desenvolvimento local, baseado na descentralização e na participação comunitária, as organizações comunitárias de base coletiva passaram a ser consideradas parceiras essenciais pelas agências de desenvolvimento na implementação de intervenções locais (MANSURI; RAO, 2004).

Algumas concepções teóricas ressaltam a questão sociocultural local como variável relevante a ser levada em consideração, haja vista que ela pode comprometer os processos advindos com esse novo enfoque de ação governamental, que enfatiza a constituição de organizações coletivas.

2.5 Características locais e sua influência na eficácia das políticas públicas

Mansuri e Rao (2004) afirmam que as iniciativas de base comunitária, nelas incluídos os incentivos à formação de organizações coletivas da população local, só conseguirão alcançar o desenvolvimento sustentável a partir de um arranjo institucional propício.

Essas especificidades locais, quando impostas a partir de uma determinação legal para acesso a políticas públicas, poderiam implicar construções simbólicas com baixo nível de enraizamento, aparentemente voltadas ao atendimento de diretrizes específicas, mas pouco capazes de emancipar a população local.

⁶ Resta destacar que nesta passagem a afirmação não se refere àquelas associações de caráter político, e sim, nas palavras de Tocqueville (1969, p. 229), “as formadas na vida civil, sem referência a objetivos políticos”.

Alguns pesquisadores defendem a tese de que determinadas localidades não teriam estruturas sociais aptas a essa nova concepção de ações voltadas ao desenvolvimento local, de modo que o incentivo a práticas participativas nessas localidades seria mais complexo e até ineficaz, no tocante à promoção de benefícios duradouros. Banfield (1958, p. 10) ressalta que “existem localidades de extrema pobreza em que há uma incapacidade dos moradores para agir em conjunto para o bem comum ou, de fato, para qualquer fim que transcenda o interesse imediato da família nuclear”. Essa tendência de privilegiar o interesse próprio ou do núcleo familiar pode fazer com que, nas palavras de Alesina e Giuliano (2009), o indivíduo não se envolva com a atividade política, inclusive com questões relacionadas às políticas públicas e, em geral, com qualquer questão relacionada ao bem comum.

O engajamento dos cidadãos na resolução dos problemas sociais, inclusive com relação às demandas impostas pelas novas concepções de políticas públicas, está diretamente ligado ao senso compartilhado de comunidade.

A identidade e o sentimento de pertencimento ao lugar onde se vive tem implicações para o nível de compromisso com a comunidade local. A falta desse comprometimento pode ser o resultado de um fraco sentimento de identidade da comunidade e/ou a falta de conexões sociais entre os cidadãos e os grupos e organizações locais (MORTON *et al.*, 2008, p. 48).

A capacidade de uma determinada comunidade mobilizar recursos de forma conjunta, por meio da ação coletiva, é fundamental para que as ações empreendidas por meio de políticas públicas coproduzidas sejam eficazes e democráticas.

Soma-se a essa capacidade a vontade de mobilização das pessoas para atuarem junto ao governo na resolução dos problemas locais, como: serviços de voluntariado, programas de recreação públicos, etc. (FLORA *et al.*, 1997).

Há também localidades onde as características histórico-culturais tendem a dificultar o desenvolvimento de uma sinergia entre governo e sociedade civil, ou mesmo em criar uma falsa ideia de sinergia. Essas localidades seriam caracterizadas principalmente pelo predomínio de sistemas institucionais marcados por ações clientelistas entre o governo/sociedade e o domínio das elites (BURSZTYN; CHACON, 2011; LEAL, 2012).

Por outro lado, mesmo em regiões onde o nível de engajamento cívico é baixo e exista certa incapacidade ou desinteresse da população local em responder à indução desse novo contexto de coprodução das políticas e programas governamentais, aliado a contextos clientelistas, a existência de algumas ações, ainda que impostas, seria válida.

Essas ações fariam com que a sociedade civil, a partir do convívio e da experiência vivida, transcendesse o conhecimento adquirido (trabalho em grupo, confiança, engajamento,

etc.) para outros espaços institucionais da vida comunitária (TENDLER, 1998; WAMPLER, 2012; MOHAMMED, 2013).

Segundo Ljunge (2011), mesmo que o interesse esteja apenas no núcleo familiar é possível transpor, a partir de incentivos (indução), os fortes laços familiares e atingir um eficaz engajamento cívico virtuoso.

O novo contexto de desenvolvimento local apega-se, portanto, ao ideário de promoção das condições favoráveis à expansão das características necessárias à promoção desse engajamento comunitário. Esse fato estaria diretamente correlacionado ao incentivo da ação coletiva; à promoção de confiança entre os membros da comunidade e entre eles e o governo; à criação de redes; à participação comunitária; e à cultura cívica. Todas essas características são passíveis de ser agrupadas em um único conceito, o de capital social (ALESINA; GIULIANO, 2009; VARELA; MATSUMOTO, 2012).

Esse enfoque tem feito com que o conceito de capital social torne-se cada vez mais central no âmbito das políticas públicas, favorecendo a melhor conscientização por parte dos gestores públicos acerca de sua interação com as intervenções políticas (LOWNDES; PRATCHETT, 2008). Dessa forma, aumentar o nível de capital social local, por meios emancipatórios, passa a ser o ponto central das políticas públicas descentralizadas e participativas, como é o caso do PAA.

3. DIMENSÕES DO CAPITAL SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O objetivo deste capítulo é elencar as diversas visões acerca do conceito de capital social, com destaque para aquelas que seriam as mais adequadas ao estudo das políticas públicas. Em consonância com os objetivos da dissertação, buscar-se-á delimitar as diferenças epistemológicas e paradigmáticas das distintas vertentes teóricas, suas divergências e as congruências que acompanham o conceito.

O principal intuito é explicitar os conceitos que, por suas especificidades, seriam os mais adequados ao estudo das atuais políticas públicas de desenvolvimento local.

3.1 Bases paradigmáticas do capital social

O conceito de capital social, segundo Sachs e Lages (2001), acompanha a mudança ideológica do desenvolvimento e foi sendo progressivamente colocado lado a lado com termos como “capital humano”, “capital físico” e “capital natural”.

Sua difusão a partir da década de 1990 deveu-se à percepção de que o modo como se organiza a sociedade, ou seja, os fatos e a estrutura social, tem reflexos nos processos econômicos, políticos e sociais (FIGUERAS, 2001; ALBAGLI; DURSTON, 2003; MACIEL, 2003). O capital social tem cada vez mais estado presente no arcabouço das discussões científicas das pesquisas das ciências sociais aplicadas, notavelmente no contexto das discussões acerca da efetivação de políticas públicas e de temas correlatos ao processo de desenvolvimento local (ADLER; KNOW, 2002; SHOLZ, 2003).

No entanto, sua utilização tem sido empregada para descrever uma grande infinidade de contextualizações que perpassam a organização informal, a confiança, a cultura, o apoio social, a troca social, os recursos sociais, os contratos relacionais de imersão, as redes sociais e as redes interfirmas. Diante da amplitude de formas às quais o termo faz referência, inúmeras são suas definições teóricas, inclusive junto aos seus autores seminais (Quadro 1).

Quadro 1 – Definições conceituais de capital social na visão dos autores seminais

Definições de Capital Social	
Coleman	Refere-se a uma variedade de entidades que têm duas características em comum: todas consistem em algum aspecto de uma estrutura social e facilitam certas ações de indivíduos que estão nesta estrutura. Além disso, defende o capital social como meio para a aquisição de outras formas de capital, tais como o humano e o físico. (1988)
Bourdieu	É o agregado dos recursos reais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos socializadas de conhecimento mútuo e de reconhecimento. Em que a participação nessa rede fornece aos membros uma “credencial” que lhes dá direito a um crédito junto a seus pares (1986).
Lin	Recurso incorporado numa estrutura social e que é acessível ou pode ser mobilizado mediante uma ação intencional (2001).
Granovetter	Existe uma sociabilidade intragrupal que através dos laços fortes e de um “fechamento” das relações sociais, caracterizaria o capital social. Este constituirá um recurso essencial para a ação coletiva local (1985).
Putnam	Diz respeito a características da organização social, tais como a confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando assim as ações coordenadas. O capital social é composto por normas sociais e de estruturas que garantem que as pessoas evitem comportamentos de maximização da utilidade em detrimento dos objetivos coletivos (2006).
Fukuyama	Define o conceito como a existência de certo conjunto de valores informais ou normas partilhadas entre os membros de um grupo ou comunidade que permita a cooperação entre eles (2002).
Evans	As interações complexas entre as identidades sociais, normas informais, redes formais, estruturas organizacionais e engajamento cívico entre cidadãos comuns que estão envolvidos criando sinergia e gerando confiança. Estas podem ser promovidas e instigadas por órgãos públicos e utilizada para fins de desenvolvimento (1996).
Burt	As vantagens criadas pela localização de uma pessoa em uma rede de relações, que garante uma localização diferenciada no mercado (2000).
Portes	A capacidade dos atores para garantir benefícios em virtude de participação em redes sociais ou outras estruturas sociais (1998).

Fonte: diversos autores.

Existem distintos enfoques ao qual o conceito pode ser aplicado, o que, segundo Hean *et al.* (2002), gera o risco de obscurantismo à sua compreensão, além de trabalhos acadêmicos por vezes contraditórios.

Diante disso, Wall *et al.* (1998) ressaltam a necessidade de reconhecer a perspectiva de uso ao qual o termo é empregado, uma vez que cada uma refletirá diferentes pressupostos e valores, de modo que acarretará distintos indicadores, métodos e formas de interpretação dos resultados.

Para evitar incongruências analíticas, no presente trabalho utilizou-se como enfoque a definição proposta por Sholz (2003), que distingue por meio de diferentes bases epistemológicas quatro vertentes paradigmáticas do conceito de capital social (Quadro 2). A

distinção se apega ao enfoque dado por aqueles autores classificados como seminais no âmbito de utilização do conceito e tem sido utilizada em diversos trabalhos acadêmicos, como em Misoczky (2009), Zwich *et al.* (2010), Simão e Tavares (2012) e Yeary *et al.* (2012).

Quadro 2 – Paradigmas do capital social

		Nível de observação	
		Micro	Macro
Coesão Social	Utilitarismo racional	Funcionalismo estrutural	
	Autor: Coleman Pergunta central: status obtido Ênfase: ação com propósito Origem teorizada: escolha Conceitos-chave: fechamento, multiplexidade Unidade de obser.: individual	Autor: Putnam, Fukuyama, Evans Pergunta central: cooperação Ênfase: aspectos cognitivos Origem teorizada: normas Conceitos-chave: confiança Unidade de obser.: sociedades nacionais	
Desigualdades sociais	Sociologia econômica	Perspectiva do conflito	
	Autor: Lin, Burt, Portes Pergunta central: tomada de decisão Ênfase: aspectos estruturais Origem teorizada: redes Conceitos-chave: troca social Unidade de obser.: redes sociais	Autor: Bourdieu Pergunta central: reprodução social Ênfase: poder simbólico Origem teorizada: encobertamento Conceitos-chave: <i>habitus</i> e campo Unidade de obser.: frações de classe social	

Fonte: adaptado de Scholz (2003).

Os quatro quadrantes delimitadores estariam compreendidos sob dois contextos de segmentação. O primeiro deles distinguirá o nível de análise: os autores que defendem o capital social como realidade social advinda de critérios individualistas ou da interação de grupos pequenos seria o nível de análise micro. No nível de análise macro estariam os autores que creditam os fenômenos sociais aos resultados dos aspectos macrosociais, portanto eles são passíveis de influenciar comunidades e/ou nações inteiras.

O segundo contexto de segmentação epistemológica se deprenderia da dualidade coesão social/reprodução das desigualdades sociais. No que se refere à coesão social, os autores enfatizam que o capital social atuaria como a unificação de forças, o que acarretaria benefícios generalizados.

Já com relação ao enfoque denominado de Reprodução das Desigualdades Sociais, o conceito seria empregado para manter privilégios de grupos homogêneos, como grupos de empresários, partidos políticos, segmentos trabalhistas, etc.

A vertente inserida no paradigma denominado de Utilitarismo Racional é marcada pela visão teorizada por Coleman (1988), cujas bases têm forte enraizamento na Teoria da Escolha Racional. Nesse sentido, compreendendo uma dimensão da estrutura social, o capital social se transforma em um recurso que facilita aos atores atingirem seus objetivos, independentemente dos valores que orientem esses objetivos, sejam estes valores moralmente bons ou maus (SERAFIM; ANDION, 2010). Nesse paradigma os indivíduos são pautados para a realização de ações que visem à comodidade e ao bem-estar individuais.

No tocante ao paradigma da Sociologia Econômica, o capital social, evidenciado principalmente pelas abordagens de Burt (2000), Portes (2000) Lin (2001), é pautado pela Teoria das Redes Sociais. A Sociologia Econômica e a Teoria das Redes Sociais se sobrepõem na medida em que tentam explicar os fenômenos econômicos a partir de referências sociais. Além disso, também levam em consideração a localização e o nível de imersão das redes que envolvem o indivíduo para formação de seus interesses e suas decisões (MARTES, 2009). Nas palavras de Misoczky (2009), os autores desse segmento teórico são caracterizados pelo esforço para, artificialmente, reconectar relações rompidas, como mercado e sociedade, ação individual e ação social, e economia e política.

Entretanto, o paradigma da Sociologia Econômica não é o mais adequado a este trabalho, uma vez que, como ressalta Sholz (2003), seus autores estão mais preocupados em explicar o capital social como um recurso resultante das redes sociais. Dessa forma, o enfoque é voltado às estruturas formais das redes (contatos, pontes relacionais, etc.), com pouca atenção aos aspectos que são internalizados a partir da estrutura social (confiança, relacionamentos, proximidade, etc.).

Os aspectos não focalizados pelos autores da Sociologia Econômica estariam relacionados às normas e às expectativas sociais presentes em determinadas localidades. Tais expectativas estariam relacionadas com as características inerentes à confiança, à confiabilidade, aos níveis de reconhecimento e consideração, aos graus de reciprocidade, dentre outras que teriam reflexos na forma como o capital social é constituído. Assim, o enfoque de capital social na perspectiva da Sociologia Econômica estaria mais adequado ao estudo de como as redes interfirmas, o posicionamento mercadológico de organizações, etc. são estruturados.

O paradigma da Perspectiva do Conflito tem por prerrogativas a defesa do capital social para manutenção das desigualdades sociais. Segundo Scholz (2003), a obtenção de status por meio da mobilização de recursos sociais, como confiança e solidariedade, é que gera maior nível de capital social, estendido apenas a grupos homogêneos interessados em manter seus privilégios.

Por fim, o Funcionalismo Estrutural estaria atrelado aos benefícios sociais do capital social, como um maior senso crítico da população no tocante à política local e aos maiores níveis de voluntariado. Portanto, advoga-se que o valor evidenciado na confiança, as informações e as normas são resultantes de uma organização social favorável (SHOLZ, 2003). Daí decorre que nessa vertente paradigmática há uma estreita relação entre capital social e a sociedade civil, notavelmente a partir de critérios advindos de organizações horizontais e do engajamento cívico generalizado (TITECA; VERVISCH, 2008).

Como se percebe, os autores cujas bases epistemológicas se situam no paradigma do Funcionalismo Estrutural seriam os mais adequados à análise das políticas públicas, principalmente as voltadas ao desenvolvimento local.

3.2 Capital social e as políticas públicas

Segundo Castilhos (2002), a noção de capital social não pode, no atual contexto, ser ignorada nas políticas de desenvolvimento local. Isso se deve ao fato de o conceito ter ligação direta com as relações sociais que ocorrem entre a sociedade e entre ela e o Estado.

Lowndes e Pratchett (2008) ressaltam que o capital social torna-se um recurso político na nova concepção de desenvolvimento, diretamente ligado aos preceitos de governança participativa e à coprodução de políticas públicas.

A formulação de parcerias é vista como uma nova maneira de fazer política, em que os distintos atores são incluídos no processo. O desenvolvimento das políticas públicas traz à tona novos desenhos institucionais com claros objetivos de fomentar as relações sociais voltadas à cooperação, à confiança e ao engajamento cívico da população, de modo que o conceito de capital social seria visto como o elemento aglutinador e, ao mesmo tempo, como resultado desse novo arranjo (LOWNDES; PRATCHETT, 2008).

O paradigma do Funcionalismo Estrutural compreenderia aqueles autores que defendem o capital social como os aspectos normativos que proporcionam a confiança e a cooperação em níveis macroambientais, como sociedades nacionais, cidades e bairros. Nesse

contexto estariam os trabalhos de Robert Putnam (1993, 2006) e Francis Fukuyama (1995, 2002).

Apesar de Sholz (2003) não fazer referência a Peter Evans, diversos autores classificam seus trabalhos no âmbito do Funcionalismo Estrutural. Isso pode ser observado em Szreter e Woolcock (2004), Ortolani (2005) e Nalle Jr. (2006). Esses autores colocam lado a lado as conceituações de Putnam (1993, 2006), Fukuyama (1995, 2002) e Evans (1998).

A preceituação de Evans (1995) destaca-se de forma mais premente em sua conceituação a respeito da noção de sinergia entre Estado/sociedade civil. Segundo Abu-El-Haj (1999), os trabalhos de Putnam e Evans “procuraram demonstrar as condições sob as quais as instituições públicas conseguem mobilizar os recursos sociais para alcançar um grau elevado de bem-estar coletivo”.

Com a inserção da visão de Peter Evans (1995) no escopo do paradigma do Funcionalismo Estrutural, surge a dualidade no cerne de seu ponto focal, qual seja, a dicotomização entre estrutura e cultura, conforme já ressaltava Figueiras (2001). Esta dualidade aparentemente separa as visões de Putnam (1993) e Fukuyama (1995, 2002) daquela evidenciada por Evans (1995).

Figueiras (2001) revela que existe o debate e a tendência entre os autores seminais acerca da utilização do conceito no âmbito das políticas públicas, e a grande questão que divide concepções diz respeito ao dilema cultura/estrutura. O embate epistemológico é “decidir, se o capital social se determina pelos valores, normas e costumes que são internalizados desde a juventude [...], ou se ele nasce de interações sociais [...]” (FIGUEIRAS, 2001, p. 4).

Pelo que se percebe, a dualidade dá-se pelo fato de que o capital social é visto ora como um elemento cultural, e por isso construído progressivamente ao longo do tempo, ora como um elemento que pode ser induzido a partir de uma mudança no contexto social local. Esse rearranjo estaria ligado às modificações socioculturais implantadas, principalmente, pelas intervenções governamentais.

O capital social é definido por Putnam (2006, p. 177) como as “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. O conceito, na percepção do autor, é claramente atribuído à herança cultural: “a cooperação voluntária é mais fácil numa comunidade que tenha herdado um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica” (PUTNAM, 2006, p. 177).

Segundo Siisiainen (2000), a teoria de Putnam tem por tese central que o bom funcionamento da economia de uma dada região, inclusive com alto nível de integração política, é resultado da capacidade dessa região acumular capital social ao longo do tempo. Com boa ligação às práticas positivistas, Putnam desenvolve métodos empíricos para mensuração e verificação do capital social, notavelmente pelo nível de engajamento cívico, por meio do número de associações presentes, de moradores com assiduidade na leitura de jornais, etc.

Em síntese, o capital social nessa visão (Putnam) é fruto de estoques de confiança, normas e sistemas de participação que se acumulam e reforçam-se mutuamente naquelas comunidades cívicas (regiões marcadas por elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo), processo este que é lento (MOTTA, 2011).

Com relação às comunidades cívicas evidenciadas nos preceitos de Putnam, Higgins (2005, p. 60) ressalta que “criam-se círculos virtuosos que redundam em equilíbrios sociais com elevados níveis de cooperação, reciprocidade, civismo e bem-estar coletivo, características todas que definem a comunidade cívica”. Esses círculos virtuosos se acentuariam à medida que eles fossem utilizados e diminuiriam pelo desuso (PUTNAM, 2008).

Com uma visão de capital social muito próxima às de Putnam, conforme ressalta Higgins (2005), Fukuyama (1995, 2002) define o conceito como sendo os valores que promovem a cooperação social, de modo que eles estão intrinsecamente ligados às relações sociais e por isso desempenham papel fundamental no aspecto econômico. Essas relações sociais são parte da cultura local, que “desempenha um papel funcional importante em toda a sociedade, sendo os meios pelos quais os grupos de indivíduos se comunicam e cooperam nas mais variadas atividades” (FUKUYAMA, 2002, p. 27).

Como forma de exemplificar as bases culturais que externam o alto ou baixo nível de capital social, Fukuyama (1995) classifica algumas regiões menos desenvolvidas como possuidoras de baixa confiança e aquelas mais propensas ao progresso econômico como possuidoras de altos níveis.

Por outro lado, centrando também seus estudos nos aspectos estruturais de desenvolvimento local, Evans (1995), com seus preceitos progressistas, rejeita a ideia de que o contexto cultural é a variável fundamental à criação de capital social em regiões menos desenvolvidas. Segundo ele, o capital social pode ser formado pela instigação de práticas construídas no dia a dia pelo Estado e pela comunidade.

Para o autor, o capital social é tido como elemento inativo em determinadas regiões, e para ativá-lo “é preciso que exista um conjunto de instituições comprometidas [...], que assegurem a não proliferação do clientelismo e na abertura das hierarquias burocráticas às iniciativas que partem de baixo” (HIGGINS, 2005, p. 199).

Como exemplo de suas declarações, Evans (1996) cita o caso dos países do Terceiro Mundo, no qual se não houvesse o que ele denominou de sinergia⁷ entre o Estado e a sociedade, objetivando a instigação do capital social em latência, essas localidades estariam condenadas eternamente ao subdesenvolvimento.

“Um governo ativo e uma comunidade mobilizada podem construir através desse esforço conjunto um cenário de desenvolvimento duradouro” (EVANS, 1996, p. 178). Por essa visão, o capital social seria mais fruto de uma estrutura institucional favorável ao seu surgimento do que de critérios culturais já existentes. Com relação às práticas de descentralização, o autor evidencia a necessidade da construção de instâncias locais da comunidade local.

A política pública que reconheça explicitamente a importância da ação coletiva, a gestão pública aberta à participação e contestação popular, e os esforços concentrados para estimular e sustentar organizações que transcendam os interesses individuais [...] são elementos necessários para a busca do desenvolvimento como liberdade (EVANS, 2002).

Assim sendo, Fukuyama (1995, 2002), Evans (1996) e Putnam (2006) abordam questões relacionadas às interações entre Estado/sociedade, notavelmente com preocupações relacionadas às implicações do capital social no desenvolvimento local.

Contudo, pela percepção de Putnam (2006), principalmente, demonstra-se que a comunidade cívica é resultado do alto nível de capital social institucionalizado ao longo do tempo e, portanto, inerente à cultura local. Já pela concepção de Evans (1998) advoga-se que o capital social é fruto de uma configuração institucional propícia, alegando, inclusive, que o capital social encontra-se em latência, devendo ser despertado por meio de uma ação do Estado.

⁷ Por sinergia entenda-se o “suporte de relações mútuas entre atores públicos e privados” (EVANS, 1996, p. 179).

3.3 Superando uma aparente dicotomia entre estrutura/cultura

A partir da maneira como abordam o conceito de capital social, especialmente no tocante às suas definições, é possível inferir alguns pontos de superação da aparente dicotomia entre estrutura e cultura nos trabalhos de Putnam e Evans.

Apesar de Putnam (2006) reconhecer que a comunidade cívica (altos níveis de capital social) está subordinada a uma trajetória cultural propícia, ele deixa uma margem clara e evidente em sua exposição de que uma mudança institucional pode acarretar nova configuração cultural futura em comunidades não cívicas. Essa mudança tenderia a favorecer o surgimento de capital social.

Ao defender a ideia de que os fatores culturais das comunidades cívicas redundam em equilíbrio estável, Putnam (2006, p. 186) afirma que “a inexistência dessas características na comunidade não cívica também é algo que tende a auto-reforçar-se”. Esse autorreforço criaria, então, o que ele classificou de círculo vicioso.

Putnam (2006), no entanto, permite-nos inferir que a partir da mudança institucional (nas normas e nos sistemas de participação cívica) é possível fazer com que uma comunidade com baixo nível de capital social transforme-se em uma comunidade cívica. Isso se daria principalmente pelo fato de que o ponto principal não se concentra na ambivalência de cultura e estrutura. O que ocorreria é o equilíbrio de reforço mútuo, em que a cultura favorece a estrutura social atual e a estrutura social reforçaria também a cultura.

Esse ponto se aproxima muito da concepção de mudança cultural evidenciada por Fernandes (1988), que afirma que as relações sociais, as instituições e o modo como os indivíduos se inserem em seus diversos grupos, características formadoras da cultura local, estão em um processo contínuo de desestruturação e reconstrução. Dessa forma, a cultura local encontra-se em um processo dinâmico, no qual é possível o surgimento de novos valores.

Desse ponto é possível inferir que a partir do surgimento de um contexto institucional favorável, ao longo do tempo, podem ser rompidas as relações sociais que alimentam o círculo vicioso de relações oportunistas e o familismo amoral, características prevaletentes nas comunidades não cívicas, na concepção de Putnam. Dessa forma, a intervenção governamental, através das políticas públicas descentralizadas e participativas favoreceria a ruptura do ciclo vicioso.

Essa ruptura seria possível a partir de incentivos a práticas descentralizadas de mobilização da população local, transcendência de fluxos assimétricos de informação, etc.

Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo [...]. Os cidadãos das comunidades cívicas descobrem em sua história exemplos de relações horizontais bem-sucedidas, enquanto os cidadãos das regiões menos cívicas encontram, quando muito, exemplos de suplicação vertical” (PUTNAM, 2006, p. 183-184).

A extinção de práticas clientelistas no âmbito da gestão pública pode contribuir para a superação das barreiras do oportunismo e da desconfiança, fomentando progressivamente a formação de capital social. Esse novo arranjo institucional seria possível a partir da coesão e do entendimento entre Estado e sociedade.

Especificamente discorrendo sobre as políticas públicas, Evans (1996, p. 181) cita que “um dos mais importantes aspectos da sinergia se dá a partir da conciliação entre a formação de capital social com a entrega de serviços públicos”. E que “a combinação de instituições públicas fortes e comunidades organizadas é uma ferramenta poderosa para o desenvolvimento” (EVANS, 1996, p. 204).

Os preceitos de Evans estão diretamente ligados às constatações de Uphoff e Wijayarathna (2000, p. 27), que afirmam que “todas as culturas têm os elementos básicos do capital social dentro delas [...] uma das razões pelas quais esses elementos muitas das vezes permanecem latentes é a não existência das formas estruturais adequadas para sua expressão eficaz”.

Sob esta abordagem, segundo Freitas *et al.* (2011, p. 83), “as políticas públicas passam [...] a incentivar a organização social dos beneficiários”. Em várias iniciativas de intervenções governamentais voltadas ao desenvolvimento local incentiva-se a criação de organizações coletivas com vistas ao fortalecimento das relações sociais de confiança e cooperação entre a população beneficiária. A esse respeito, Fox (1996) ressalta que o associativismo não se desenvolve no vácuo, o Estado deve criar os incentivos positivos para o seu surgimento.

Fortalecer as relações sociais em comunidades de baixo capital social dá-se principalmente pela criação de um cenário propício ao engajamento cívico, que na maioria das vezes tem relação direta com as práticas associativas locais.

Assim, incentivar instâncias de fomento à ação coletiva é outro aspecto de convergência entre os recortes teóricos de Putnam (2006) e Evans (1996) para a indução de capital social.

Corroborando com essa visão, Durston (2003) ressalta que as experiências recentes de políticas públicas cujo enfoque visa incentivar a ação coletiva, com base na constituição de associações, cooperativas e outras instâncias voltadas à cooperação, por meio do qual serão

efetivados e geridos serviços e ações governamentais, têm forte conexão com o aumento de capital social e o desenvolvimento local.

Com relação às vantagens das instâncias coletivas de participação, Putnam (2006, p. 183) afirma que,

os sistemas de participação cívica, assim como as associações comunitárias, as sociedades orfeônicas, as cooperativas, os clubes desportivos, os partidos de massa e similares [...], representam uma intensa interação horizontal. Os sistemas de participação cívica são uma forma essencial de capital social: quanto mais desenvolvidos forem esses sistemas numa comunidade, maior será a probabilidade de que seus cidadãos sejam capazes de cooperar em benefício mútuo.

Aproximando-se das preceituações elencadas por Putnam (2006), Evans (1996) também concorda com o imperativo da criação de instâncias coletivas tanto para o fomento do capital social, quanto para o próprio desenvolvimento local. “Normas de cooperação e redes de engajamento cívico entre cidadãos podem ser promovidas por agências públicas e usadas para fins de desenvolvimento” (EVANS, 1996, p. 178).

O marco conceitual do capital social explica o grande enfoque dado a experiências voltadas à ação coletiva no âmbito local, com notoriedade aquelas que privilegiam incentivos à associação de beneficiários, visando introduzir conceitos de cooperação (DURSTON, 2003). Esse fato se deve, em parte, ao acúmulo de literatura que preceitua a importância das organizações de base coletiva para o desenvolvimento das regiões mais vulneráveis socioeconomicamente.

Com relação ao arranjo institucional-legal, Evans (1996, p. 180-1) ressalta que “ele pode ser um complemento importante para fazer com que grupos menos privilegiados organizem a si mesmos”. Diante disso, percebe-se que o Estado pode criar mecanismos normativos que incentivem a ação coletiva para, por exemplo, o acesso a determinados benefícios, ou programas governamentais.

No entanto, não basta promover as iniciativas. O governo, como portador direto da capacidade de interferir no capital social, deve também contribuir com sua sustentação por meio da contínua mobilização, pois os resultados e o grau em que os problemas locais serão resolvidos irão depender de quão bem os indivíduos podem trabalhar um com o outro (LAM, 1996; LOWNDES; PRATCHETT, 2008; FERRARINI, 2012).

A partir desse contexto, em que as características que contribuem para maiores níveis de capital social tornam-se cada vez mais centrais na elaboração de intervenções governamentais, muitas políticas públicas tendem a criar parcerias com organizações coletivas locais, além de fomentar sua criação, o que se dá principalmente nas ações voltadas ao

desenvolvimento dos espaços rurais (SORENSEN, 2000; UPHOFF; WIJAYARATNA, 2000; FREITAS *et al.*, 2011; VASCONCELOS; VASCONCELOS, 2012).

Um exemplo de política pública coproduzida que visa à criação de capital social, a partir da criação de novos arranjos institucionais, inclusive no tocante à formação de organizações coletivas e à entrega de serviços públicos, é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) do Governo Federal brasileiro (GRISA *et al.*, 2011).

4. O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS

O objetivo deste capítulo é apresentar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em termos dos aspectos que ensejaram sua criação, bem como seus aspectos executivos e operacionais. Discorrer-se-á acerca do modo como a política está estruturada, quais seus objetivos, suas linhas de atuação e suas especificidades.

O capítulo traz documentos de referência e da bibliografia já produzida sobre o PAA. Por fim, será feita a contextualização do desempenho geral do programa no atual contexto brasileiro.

4.1 O surgimento das políticas públicas voltadas à agricultura familiar

Importantes ações governamentais voltadas à resolução dos problemas da agricultura familiar se acentuaram ao longo da década de 1990. Segundo Schneider *et al.* (2004), com a abertura comercial e a desregulamentação dos mercados, a produção agrícola de pequena escala sofreu brusco acirramento da concorrência, principalmente com os países do Mercosul. Diante desse cenário, a indisponibilidade de crédito, aliada à queda na renda, debilitou seriamente os agricultores familiares da Região Sul, e em menor escala os da Região Nordeste.

Diante dos problemas socioeconômicos,

o movimento sindical dos trabalhadores rurais ligados à Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG) e ao Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT), [...], passaram a organizar-se e direcionar suas reivindicações e lutas para a chamada “reconversão e reestruturação produtiva” dos agricultores familiares que seriam afetados pelo processo de abertura comercial [...] (SCHNEIDER *et. al.*, 2004, p. 22).

Toda essa mobilização resultou, a partir de 1995, em vários movimentos sociais organizados que culminaram no que se denominou de “Grito da Terra Brasil⁸” (MATTEI, 2007).

Dentre essas diretrizes aponta-se para a necessidade de ações voltadas para suplantar o elevado custo e a escassez de crédito para agricultores, especialmente os familiares. Como forma de contornar esses problemas, o Governo Itamar criou em 1994 o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), que objetivava a disponibilização de uma linha de crédito voltada exclusivamente aos agricultores familiares, de modo que a

⁸ O Grito da Terra Brasil caracteriza-se pela mobilização de um conjunto sindical ligado aos trabalhadores rurais, cujas ações, dentre outras, objetivam a proposição de políticas públicas para o setor rural (CONTAG, 2013).

priorização era voltada ao tamanho do estabelecimento e da mão de obra utilizada. Contudo seu alcance foi reduzido, haja vista as restrições criadas pelas instituições financeiras (SILVA, 1999).

Diante da incipiência dos resultados alcançados pelo PROVAP, aliada à externalização de um conjunto de diretrizes por meio de relatórios de estudos conjuntos entre a FAO e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) no tocante às formas de futuras intervenções voltadas para as pequenas propriedades rurais, com destaque para aquelas de cunho familiar, foi criado em 1995 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (MATTEI, 2007).

O PRONAF passa a vigorar em 1996, a partir do Decreto Presidencial nº 1.946 de 28 de junho de 2006. Seus principais objetivos estavam voltados ao fortalecimento da oferta de créditos a baixas taxas de juros, cujo anseio principal era aumentar a capacidade produtiva, a geração de emprego e a melhoria da renda dos segmentos rurais constituídos por agricultores familiares (BRASIL, 1996).

Segundo Gazzolla e Schneider (2005, p. 3), “o surgimento do PRONAF inaugura um novo marco histórico da intervenção do Estado na agricultura brasileira. Os agricultores familiares, até então alijados das políticas públicas [...] se tornam alvo das mesmas [...]”. Entretanto, Andrews (2004) ressalta que o sistema de crédito advindo com o PRONAF enfrentou dificuldades de implementação junto aos agricultores mais vulneráveis economicamente.

Essas dificuldades se deram principalmente pelo fato de que as instituições financeiras, mesmo sendo compensadas pelo Governo Federal quanto aos custos associados à administração dos contratos e com a aplicação de subsídios para as baixas taxas de juros praticados, preconizavam outras formas de financiamentos mais rentáveis e seguros.

Esse cenário resultava na não disponibilização e oferta de créditos aos agricultores que não pudessem oferecer as mesmas garantias (terras, maquinários, residências, etc.) dos empréstimos tradicionais. Assim, o PRONAF não conseguia empenhar os recursos planejados, notavelmente pela cultura organizacional vigente nas instituições financeiras. O que se viu foram recusas de empréstimos a um imenso número de produtores rurais, com destaque para os mais vulneráveis (ANDREWS, 2004; GAZZOLLA; SCHNEIDER, 2005).

A partir dessas questões problemáticas, aliadas à transição de governos na esfera federal no ano de 2001/2002, viu-se a necessidade de criação e fortalecimento de novas intervenções que fossem capazes de ampliar benefícios socioeconômicos aos produtores rurais de menor renda, que não conseguiam acessar o PRONAF. Além disso, julgou-se

pertinente a realização de projetos de desenvolvimento rural não voltados apenas para a esfera econômica.

Deve-se ressaltar que outra instância criada em nível governamental, nesse interstício temporal, que veio a fortalecer sobremaneira a elaboração, a execução e o lançamento das questões atinentes à agricultura familiar na esfera da gestão pública, foi o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA). Criado pela Medida Provisória nº 1911-12 de 25 de novembro de 1999, tinha por enfoque principal a promoção da reforma agrária e o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar (BRASIL, 2000).

Com o início do Governo Lula em 2002, na visão de Takagi (2010), entram de forma mais marcante na agenda pública os problemas relacionados à soberania alimentar, cuja principal intervenção é dada pelo Programa Fome Zero.

O projeto Fome Zero, apresentado no último Dia Mundial da Alimentação (16/10/2001), tem como objetivo propor uma política nacional participativa de segurança alimentar e combate à fome. Sua elaboração envolveu alguns dos principais especialistas no tema, além de movimentos sociais e ONGs, nos diversos seminários e debates realizados ao longo de um ano de elaboração (SILVA *et al.*, 2010).

O Fome Zero foi composto por vários eixos, programas e ações, de modo a integralizar suas quatro linhas articuladoras: ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, promoção de processos de inserção produtiva e articulação e mobilização (ARANHA, 2010). Um dos programas inseridos naquela época no escopo de atuação do Fome Zero, que ainda tem tido grande avanços orçamentários, é o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Com o Governo Dilma, a partir de 2011, diversas ações estruturantes do Governo Federal brasileiro voltadas ao combate da extrema pobreza foram incorporadas ao Plano Brasil Sem Miséria⁹, dentre elas o PAA.

Discorrendo sobre a amplitude das intervenções abarcadas pelo Plano Brasil Sem Miséria, Menezes e Santarelli (2013) ressaltam ser esta uma estratégia governamental voltada às ações articuladoras intersetoriais, haja vista a percepção da multidimensionalidade dos problemas causadores da pobreza extrema na população brasileira.

⁹ O Plano Brasil Sem Miséria foi lançado em 2011, abarcando cerca de 100 ações estruturadas em três grandes eixos de atuação: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva. Suas ações são voltadas a pessoas em situação de extrema pobreza (renda mensal inferior a R\$ 70,00) (BRASIL, 2013).

4.2 O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) foi criado em 2003, a partir da articulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) com o Governo Federal, cuja normatização legal foi dada pela Lei n. 10.696; posteriormente ele veio a ser regulamentado pelo Decreto n. 4.772, de 2 de julho de 2003.

A inovação institucional proposta pelo PAA se deve ao fato de este tentar conciliar distintas esferas da sociedade tanto na criação, quanto na execução do programa. O programa busca prover alimentos, adquiridos de pequenos agricultores, àquelas populações em situação de vulnerabilidade nutricional, por exemplo, instituições de caridade, hospitais, abrigos, creches, asilos e outros similares. Por outro lado, tem por objetivo incluir social e economicamente os produtores rurais no mercado, por meio do fortalecimento da agricultura familiar (BRASIL, 2013).

O programa adquire alimentos dos produtores rurais familiares, sem a existência do procedimento licitatório, e os repassa a outros programas públicos (merenda escolar, alimentação hospitalar, etc.) e também a organizações sociais (ONGs, asilos, etc.) (Figura 3). Diante dessas múltiplas dimensões, Becker e Anjos (2010) ressaltam que o PAA tem suas bases na tríade produção-comercialização-consumo.

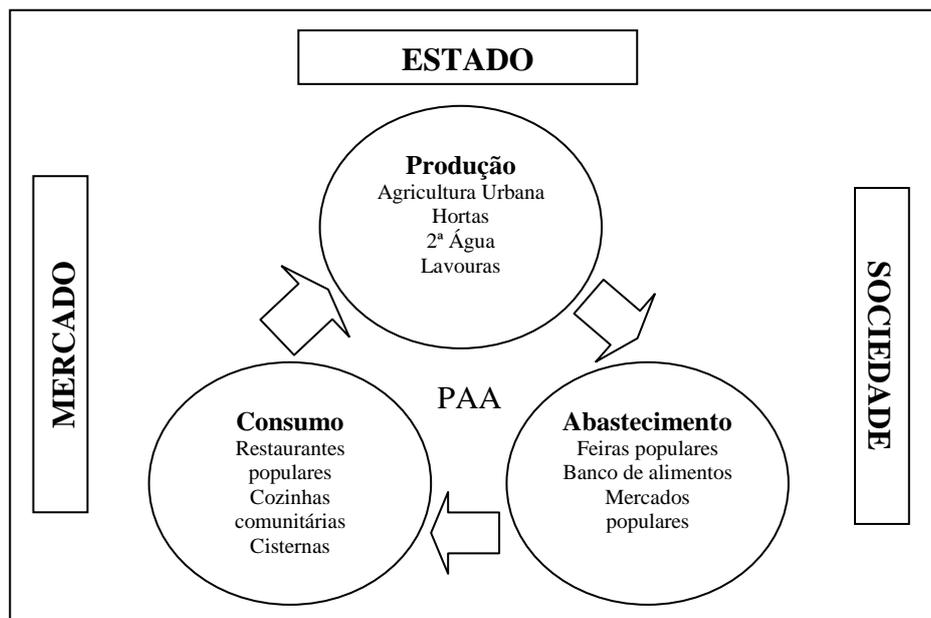


Figura 3 - Sistema de articulação local de operacionalização do PAA.

Fonte: adaptado de SAN/SESAN/MDS(2010), citado por d'Ávila e Roversi (2010).

Por essa atuação, d'Ávila e Roversi (2010) acreditam que o PAA é um importante instrumento de desenvolvimento local, cujas bases ideológicas não se caracterizam pelo assistencialismo governamental.

Com relação às suas características de atuação local,

[...] o PAA vem se consolidando enquanto uma política de mão dupla, pois à medida que proporciona um canal interessante de comercialização dos produtos locais, possibilitando dinamicidade à economia dos municípios, garante a oferta de alimentos, de qualidade e em quantidade, a populações em situação de insegurança alimentar e vulnerabilidade social (D'ÁVILA; ROVERSI, 2010, p. 21).

Percebe-se, a partir da proposição do modelo de execução do PAA em nível municipal, a criação de um sistema descentralizado que engloba tanto os que produzem os alimentos, quanto aqueles que os recebem.

4.2.1 Gestão e execução do PAA

Quanto à sua gestão e execução é possível perceber, pela Figura 4, que o programa engloba atores governamentais de distintas esferas, níveis e autarquias da administração pública indireta e da sociedade civil organizada.

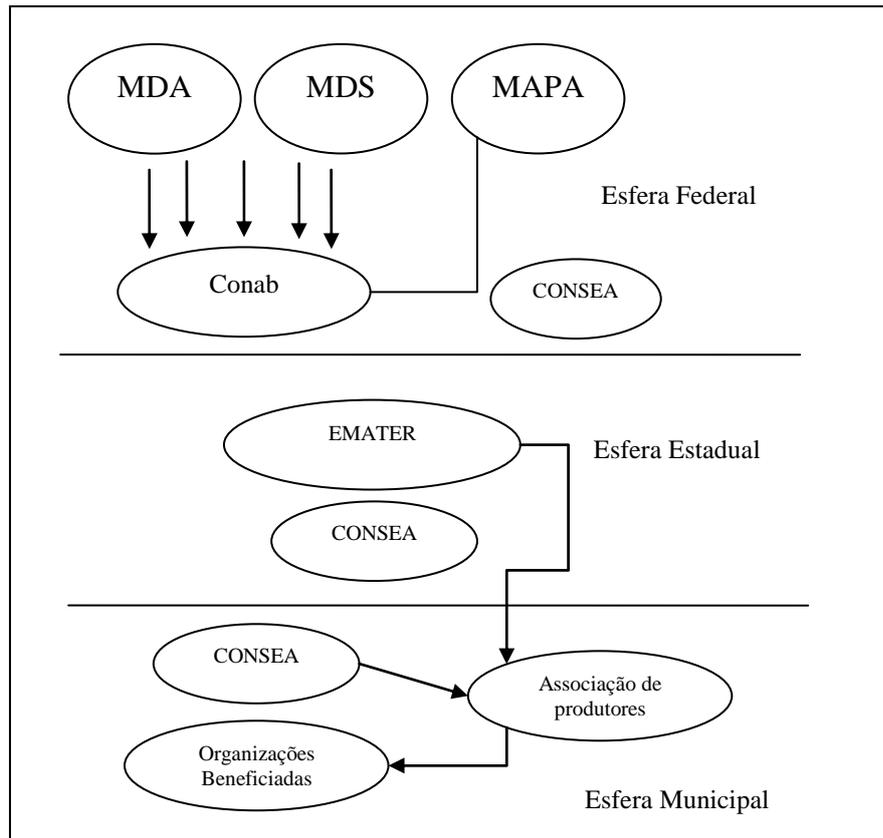


Figura 4 - Níveis governamentais dos atores diretamente envolvidos na execução do PAA.

Fonte: elaboração própria.

Conforme se percebe pela Figura 4, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) são as Unidades Gestoras do PAA, cabendo a eles gerenciar todas as ações do programa. Além disso, os recursos orçamentários responsáveis pelos pagamentos dos produtos adquiridos da agricultura familiar advêm de rubricas desses órgãos.

A Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), ligada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), os demais órgãos ou entidades da administração pública estadual ou municipal, direta e indireta, e os consórcios públicos são as unidades executoras do PAA.

No âmbito de Minas Gerais, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER) é a responsável por chancelar a condição de agricultor familiar dos produtores rurais, bem como de suas organizações coletivas. Dessa forma, a EMATER é a responsável pela emissão da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), principal prerequisite de acesso ao PAA.

Outra instância que figura no escopo de atuação do PAA são os Conselhos de Segurança Alimentar (CONSEA). O CONSEA tem por atribuição ser a instância de controle social das ações propostas pelos diversos atores envolvidos na execução do programa, que ratifica o documento de propositura à participação no programa, valida os participantes (agricultores e entidades beneficiárias), acompanha a execução e supervisiona a gestão do programa. Inerente à sua atribuição, o CONSEA pode estar presente nos três âmbitos de gestão pública (federal, estadual e municipal). Porém, no âmbito municipal, pode ser substituído pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) ou pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Por fim, no contexto do PAA são tidos como beneficiários tanto os fornecedores (produtores rurais), quanto os consumidores dos alimentos que se encontram na esfera municipal.

Ao abarcar em seu desenho uma amplitude de órgãos e níveis governamentais envolvidos em sua operacionalização, gestão e execução, Zimmermann (2007) ressalta que existe certa complexificação em seu processo político-administrativo, principalmente pela possibilidade de distintos interesses dos atores envolvidos.

4.2.2 Modalidades e procedimentos burocráticos de execução do PAA

As modalidades de operacionalização do PAA são basicamente cinco: Compra Direta, Formação de Estoque, Compra com Doação Simultânea (pode ser executada pela CONAB, ou por meio de convênios celebrados diretamente com estados e municípios), Incentivo à Produção e ao Consumo de leite e Compra Institucional, que são diretamente instituídas e administradas pelas Unidades Gestoras (Quadro 3).

Quadro 3 - Modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos

	Modalidades	Fonte de Recursos	Órgão Executor	Valor Máximo a Ser Pago*	
	Compra Direta da Agricultura Familiar	Aquisição de produtos específicos para distribuição ou para formação de estoques públicos.	MDS/MDA	Conab	Até R\$ 8.000,00 por ano
	Formação de Estoque pela Agricultura Familiar	Disponibiliza recursos para que a organização adquira a produção de agricultores familiares, beneficie e forme estoque de produtos para serem comercializados ou distribuídos para populações em situação de insegurança alimentar.	MDS/MDA	Conab	Até R\$ 8.000,00 por ano
	Compra com Doação Simultânea	Compra de alimentos produzidos por agricultores familiares e sua disponibilização para doação a entidades da rede de promoção e proteção social.	MDS	Conab, Estados e Municípios	Até R\$ 4.500,00 por ano
	Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite	Adquire leite de famílias que se encontram em situação de insegurança alimentar e os doa a entidades em risco de insegurança alimentar.	MDS	Estados da Região Nordeste e Norte de Minas Gerais	Até R\$ 4.000,00 por semestre
	Compra Institucional	Adquire alimentos da agricultura familiar para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos de entidades públicas (presídios, restaurantes universitários, etc.).	Governo Federal, Estados e Municípios	Governo Federal, Estados e Municípios	Até R\$ 8.000,00 por ano

Fonte: Brasil/MDS (2013).

Resta destacar que dentre as modalidades operacionais do PAA duas só podem ser acessadas por meio de organizações coletivas dos produtores rurais: Formação de Estoque da Agricultura Familiar e Compra com Doação Simultânea executada pela CONAB¹⁰.

Corrêa (2008, p. 17) afirma que há tendência de que “as ações do PAA atendam principalmente aos agricultores que participem de alguma organização (associações ou cooperativas)”. Isso pode ser explicado na medida em que a formação de empreendimentos coletivos contribui para a organização e o aprendizado dos agricultores, além de auxiliar sobremaneira o poder de barganha destes junto aos mercados consumidores tradicionais (supermercados, verdurões, feiras, etc.).

¹⁰ A modalidade Compra com Doação Simultânea pode também ser operacionalizada pelos estados e municípios, mediante a formação de convênio com o MDS.

Os procedimentos burocráticos para o acesso e o monitoramento das modalidades executadas pela CONAB podem ser resumidos nas etapas discriminadas no Quadro 4.

Quadro 4 - Etapas de elaboração e execução local do PAA

Etapa	Discriminação
1) Seleção dos agricultores	O CONSEA ou outro órgão deve selecionar os agricultores ou os empreendimentos coletivos aptos a participarem do programa.
2) Seleção das entidades	Deverá ser feita a seleção das entidades beneficiárias dos alimentos, que deverão indicar a demanda (calculado com base no consumo médio por pessoa), o número de pessoas a serem atendidas e o perfil demográfico das mesmas.
3) Preenchimento da Proposta de Participação	Feita a seleção dos agricultores e das entidades a serem beneficiadas é realizado o preenchimento da Proposta de Participação, que deverá conter a quantidade e a descrição dos alimentos a serem doados por cada uma das organizações de produtores rurais, bem como a quantidade e os produtos demandados pelas entidades beneficiadas.
4) Validação da proposta	O órgão executor analisará a Proposta de Participação, e com base em sua exatidão aprovará ou não a constituição do convênio.
5) Emissão da Cédula de Produtor Rural por (CPR)	Após a aprovação do convênio será emitida uma carta de crédito com os valores máximos que podem ser pagos pelo órgão executor a cada um dos agricultores nomeados na Proposta de Participação.
6) Relatórios de acompanhamento	Até o dia 10 de cada mês deverão ser enviados relatórios aos órgãos gestores, com informações acerca da execução do programa.
7) Pagamentos	Os pagamentos serão efetuados em até 10 dias úteis a partir da conferência de conformidade da documentação comprobatória (nota fiscal nominal a cada produtor, termo de recebimento e aceitabilidade, etc.).

Fonte: elaboração própria.

O processo de efetivação e execução do PAA, além de envolver distintas esferas e instâncias governamentais, envolve também várias etapas, que vão desde a elaboração do projeto à execução orçamentária para o pagamento dos alimentos adquiridos e doados às organizações.

4.2.3 O PAA no atual contexto brasileiro

As ações do PAA têm tido um enfoque crescente no âmbito das ações do Governo Federal, com progressivos incrementos orçamentários desde sua criação. Segundo dados do Governo Federal, em 2012 foram aplicados mais de 800 milhões de reais nas diversas

modalidades de atuação do programa. Além disso, mais de 192 mil agricultores e aproximadamente 23 mil entidades foram beneficiadas (Tabela 1).

Tabela 1 - Execução nacional por modalidades em 2012

Modalidade	Agricultores Beneficiados	Entidades Beneficiadas	Recursos Pagos (R\$)
Doação Simultânea – CONAB	95.123	13.175	395.009.412,89
Doação Simultânea - Estadual	18.753	7.043	55.318.656,43
Doação Simultânea - Municipal	17.192	3.664	59.627.492,48
Total de Doação Simultânea	131.068	23.882	509.955.561,80
Formação de Estoque - MDA	8.860	-	47.182.108,59
Formação de Estoque – MDS	11.213	-	47.923.045,65
Total de Formação de Estoque	20.073	-	95.105.154,24
Compra Direta – MDA	-	-	-
Compra Direta – MDS	13.098	-	96.452.563,37
Total de Compra Direta	13.098	-	96.452.563,37
PAA Leite	28.254	-	137.704.717,97
Total	192.493	23.882	839.217.997,38

Fonte: Brasil/MDS/SAGI (2013).

Levando em conta que no início de sua implantação em 2003 os recursos aportados foram pouco mais de 140 milhões de reais¹¹ e o número de agricultores participantes era de aproximadamente 42 mil, pode-se perceber uma tendência ascendente. É possível notar a importância do programa, não somente pelos aspectos relacionados aos seus efeitos às populações vulneráveis e aos agricultores, mas também nas questões relacionadas aos dispêndios de recursos públicos que são a ele destinados.

¹¹ Valor nominal.

5. CONTEXTO DE ATUAÇÃO E TAXA DE COBERTURA DO PAA EM MINAS GERAIS

O presente capítulo tem por objetivo evidenciar a participação de Minas Gerais no PAA, bem como demonstrar que sua taxa de cobertura¹² no estado não se encontra igualmente distribuída geograficamente. Dessa forma, a Zona da Mata se destaca por ter uma taxa da cobertura nos municípios de demanda das ações do PAA muito baixa, quando comparada à de outras macrorregiões. Além disso, buscar-se-á evidenciar que mesmo na Zona da Mata, a partir de um recorte microrregional, existem regiões geográficas que por suas características histórico-culturais têm grande demanda por ações do programa.

5.2 O PAA em Minas Gerais

No contexto de atuação das ações do PAA, Minas Gerais destacou-se, em 2012, como uma das principais unidades federativas quanto à participação nos volumes dos recursos pagos. De forma mais específica, o estado se destaca na modalidade de Doação Simultânea executada pela CONAB, Doação Simultânea Municipal e com o PAA Leite, este último destinado especificamente às regiões norte e nordeste do estado (Tabela 2).

Tabela 2 - Participação de Minas Gerais nos repasses do PAA por modalidades

Modalidade	Total de Recursos Pagos - Brasil	Recursos Pagos em Minas Gerais	Participação (%)
Doação Simultânea – CONAB	R\$ 395.009.412,89	R\$ 42.323.738,22	10,7
Doação Simultânea - Estadual	R\$ 55.318.656,43	-	-
Doação Simultânea - Municipal	R\$ 59.627.492,48	11.475.220,24	19,2
Total de Doação Simultânea	R\$ 509.955.561,80	53.798.958,46	10,5
Formação de Estoque - MDA	R\$ 47.182.108,59	-	-
Formação de Estoque – MDS	R\$ 47.923.045,65	-	-
Total de Formação de Estoque	R\$ 95.105.154,24	-	-
Compra Direta – MDA	-	-	-
Compra Direta – MDS	R\$ 96.452.563,37	-	-
Total de Compra Direta	R\$ 96.452.563,37	-	-
PAA Leite	R\$ 137.704.717,97	33.580.708,93	24,4
Total	R\$ 839.217.997,38	87.379.667,39	10,4

Fonte: Brasil/MDS, 2013.

¹² Por taxa de cobertura entenda-se o percentual do número de municípios demandantes que são atendidos pelo PAA.

Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, Minas Gerais possuía cerca de 80% dos mais de 500 mil estabelecimentos rurais classificados na classe de agricultores familiares (IBGE, 2006). Esse cenário torna o estado uma região propícia às ações do PAA. No entanto, quando se compara a localização daqueles municípios que apresentam as características prioritárias de demanda do programa com os municípios que obtiveram propostas aprovadas, nota-se que a Zona da Mata foi, em 2011, aquela com menor taxa percentual de cobertura, conforme evidencia a Tabela 3.

Tabela 3 – Taxa de cobertura mesorregional de Minas Gerais com base nos municípios de demanda das ações do PAA

Mesorregião	Municípios de Demanda	Municípios de Atuação	Taxa Percentual de Cobertura
Metropolitana de Belo Horizonte	50	22	44,0
Vale do Rio Doce	55	20	36,4
Norte de Minas	76	37	47,7
Oeste de Minas	26	9	34,6
Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba	26	6	23,1
Zona da Mata	71	13	18,3
Noroeste de Minas	10	6	60,0
Jequitinhonha	34	11	32,4
Sul/Sudeste de Minas	87	20	23,0
Vale do Mucuri	16	6	37,5
Campo das Vertentes	12	3	25,0
Central Mineira	8	5	62,5
Total	471	158	33,5

Fonte: Simão *et al.* (2013).

Os dados da Tabela 3 consideraram apenas os municípios cuja demanda da atuação do PAA é mais premente, ou seja, onde existe um grande número de agricultores familiares em linha de extrema pobreza, aliado ao baixo nível de desenvolvimento local. É possível perceber que a macrorregião da Zona da Mata de Minas Gerais é aquela com a menor taxa de cobertura.

5.3 As peculiaridades socioeconômicas da Zona da Mata de Minas Gerais

A Zona da Mata mineira está localizada no sudeste do estado de Minas Gerais, na divisa com os Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo. É constituída por 143 municípios, divididos em sete microrregiões (Cataguases, Juiz de Fora, Muriaé, Ubá, Manhuaçu, Ponte Nova e Viçosa) (Figura 5).



Figura 5 - Mapa de visualização das microrregiões que compõem a Zona da Mata de Minas Gerais

Fonte: Minas Gerais.net (2013).

É preciso ressaltar que ao longo de sua história houve progressiva mudança na especialização econômica da região.

A Zona da Mata exerceu função de destaque nos cenários históricos e socioeconômicos do Estado. [...] foi berço da extração do ouro no século XVIII e que, com o declínio do ciclo do ouro, especializou-se ao longo do século XIX na agricultura e na pecuária. No século XX, a atividade agropecuária declinou, produzindo estagnação socioeconômica em diversas atividades (CASTRO *et al.*, 2012, p. 30).

Essa mesorregião possuía uma das estruturas fundiárias de menor concentração em Minas Gerais, devendo-se ressaltar que em 1997 cerca de 91% dos estabelecimentos correspondiam ao estrato de 0 – 100 ha, ou 140.748 estabelecimentos, e apenas 8,69% dos estabelecimentos estavam acima de 100 ha, num total de 6.700 estabelecimentos (IBGE, 1997).

Gomes (1986) definiu o cenário típico do setor rural da Zona da Mata como apresentando três situações características: ocupação agrícola antiga, agricultura tradicional e preponderância da pequena produção. A não utilização de modernas técnicas de cultivo, aliada à produção em pequena escala, faz com que os produtores rurais nela situados apresentem poucas vantagens competitivas diante das outras regiões, o que dificulta a venda de seus produtos e, conseqüentemente, desestimula sua permanência no meio rural.

Como pode ser comprovado na Tabela 4, em 2009 a Zona da Mata era a terceira mesorregião com menor Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* do estado. Além disso, apresentou entre 2000 e 2007 uma taxa de decréscimo de sua população rural. No entanto, as taxas descendentes da população rural já eram evidentes desde o início da década de 1990. Castro *et al.* (2012, p. 33) já ressaltaram que “a dinâmica populacional da região apresentou fortes perdas no período de 1991 e 2000, principalmente na microrregião de Ponte Nova, influenciada, em grande parte, pelo expressivo saldo negativo apresentado pela população rural”.

Tabela 4 - Principais indicadores demográficos e Produto Interno Bruto (PIB) das regiões de Minas Gerais

Especificação	2007			Taxa de Crescimento (%) 2000-2007			PIB 2009 <i>per capita</i>
	População	Grau de Urbanização	Densidade Demográfica	Total	Urbana	Rural	
Minas Gerais	19.273.506	84,4	32,9	1,1	1,5	-0,9	14.328,62
Central	6.976.089	93,2	87	1,5	1,6	-0,2	18.071,71
Mata	2.126.597	79,8	59,2	0,7	1,2	-1,2	10.107,68
Sul de Minas	2.489.763	80,6	46,7	0,5	1,0	-1,4	13.648,27
Triângulo	1.460.591	93,2	27,2	1,9	2,2	-1,3	22.604,50
Alto Paranaíba	631.540	86,1	17,2	1,0	1,4	-1,2	16.980,33
Centro-Oeste de Minas	1.076.463	87,6	34,1	1,2	1,6	-0,9	11.364,17
Noroeste de Minas	350.489	77,3	5,6	0,7	1,2	-0,9	14.425,50
Norte de Minas	1.581.867	67,7	12,3	0,8	1,5	-0,5	7.111,74
Jequitinhonha/Mucuri	988.715	61,9	15,7	0,2	1,0	-1,1	5.578,13
Rio Doce	1.591.392	79,5	37,9	0,5	1,1	-1,9	10.526,68

Fonte: adaptado de Fundação João Pinheiro (2008).

Levando em conta o fato de a região possuir um dos menores índices de concentração de terras, sendo, portanto, marcada por pequenas propriedades, pode-se inferir que os agricultores da região estão migrando para outras localidades. Esses fatos podem impactar diretamente a produção de alimentos na região, além de gerar problemas sociais nas cidades que recebem essas pessoas.

A Zona da Mata de Minas Gerais é marcada também por grande heterogeneidade, com municípios convivendo com grandes disparidades quanto aos aspectos econômicos e sociais. A esse respeito Netto e Diniz (2005, p. 14) evidenciam que

sem dúvida a microrregião de Juiz de Fora responde por cerca de 50% do PIB total da região, secundada pelas unidades de Cataguases e Muriaé. Para os dados do PIB industrial, a situação sofre uma pequena alteração, continuando a unidade de Cataguases na segunda colocação e a microrregião de Ubá, superando a de Muriaé. Já o PIB agropecuário, a distribuição se mostra mais equânime com a microrregião de Manhuaçu em destaque em função da atual lavoura cafeeira.

Corroborando com essa afirmação, Souza (1951), *apud* Carrara (1999), já ressaltava a heterogeneidade das regiões que compunham a Zona da Mata mineira, ao analisar os dados do Censo de 1940. Dessa forma, é possível perceber regiões com altos índices de desenvolvimento socioeconômico convivendo com outras em que o cenário é de pauperização e êxodo rural. Nesse contexto, destacam-se as microrregiões de Viçosa e Ponte Nova, que em 2000 eram (Tabela 5) aquelas que possuíam os menores índices de IDH de toda a macrorregião.

Tabela 5 - Quadro comparativo do IDH das microrregiões da Zona da Mata de Minas Gerais

Microrregião	IDH	
	IDH-1991	IDH-2000
Cataguases	0,664	0,751
Ubá	0,648	0,743
Juiz de Fora	0,656	0,737
Muriaé	0,623	0,715
Manhuaçu	0,606	0,707
Viçosa	0,599	0,693
Ponte Nova	0,599	0,691

Fonte: PNUD (2003).

Com base nesses indicadores e no próprio contexto geo-histórico da região, nota-se que nela predominam os cenários propícios à intervenção governamental, destacadamente no que se refere às ações voltadas ao desenvolvimento local. Nesse contexto, ações voltadas à promoção da soberania alimentar e ao fortalecimento da agricultura familiar são prementes especialmente nas microrregiões de Viçosa e Ponte Nova.

5.3.1 O PAA nas microrregiões de Viçosa e Ponte Nova

Com relação à atuação do PAA nas microrregiões de Viçosa e Ponte Nova, nota-se (Tabela 6), no que se refere à Compra com Doação Simultânea via Conab (que é a principal

modalidade em valores operacionalizada pelo programa), tendência descendente no triênio de 2010-2012.

Tabela 6 - Comparativo do PAA/Conab – Doação Simultânea nas microrregiões de Viçosa e Ponte Nova/MG no triênio 2010-2012

PAA/CONAB-MDS	2010 (ano-base)	2011	2012
Valores repassados (nominais)	R\$1.317.623,58	R\$ 1.142.807,79	R\$ 820.465,44
Valores repassados (reais)*	R\$ 1.317.623,58	R\$ 1.039.076,01	R\$ 830.299,79
Nº de associações	15	7	10
Nº de agricultores	359	254	189
Nº de municípios envolvidos	9	6	6

(*) Valores deflacionados pelo IPCA.

Fonte: Brasil/CONAB (2013).

Diante desse cenário, em que o número de agricultores participantes e os valores aportados estão diminuindo, é pertinente analisar a atuação do programa nessas regiões.

6. PERCURSO METODOLÓGICO

Neste capítulo serão discorridos os instrumentos e as técnicas metodológicas utilizadas na pesquisa de campo, bem como nas análises dos resultados. Assim, ele se encontra subdividido em cinco subtópicos, que perpassam o tipo de pesquisa utilizada, a unidade de análise (contexto empírico), o modo como se deu a coleta dos dados e como esses foram analisados e quanto as categorias previamente definidas para a análise de capital social.

6.1 Tipo de pesquisa

A natureza desta dissertação tem por base uma abordagem predominantemente qualitativa. O enfoque qualitativo, segundo Creswell (2007), começa com suposições, com uma visão de mundo, ou com a possibilidade do uso de uma lente teórica, a partir da significação que os indivíduos ou grupos atribuem a um problema social ou humano. Seu estudo é necessário quando um problema ou uma questão necessita ser entendido de forma descritiva.

A abordagem qualitativa, segundo Meinen-Dick *et al.* (2004, p. 16), “pode identificar as instituições relevantes que poderiam ser ignoradas, bem como obter informações sobre as regras, normas e atitudes que têm uma forte influência sobre a ação coletiva”. Por meio da pesquisa de cunho qualitativo é possível sondar e revelar a natureza das relações das pessoas entre si e entre essas e as instituições, sendo adequada à investigação de capital social (REID; SALMEN, 2002).

A presente pesquisa teve caráter descritivo. O escopo descritivo da pesquisa foi realizado nas incursões a campo, onde foram traçadas as características dos grupos envolvidos e suas percepções, bem como o contexto local no qual a política pública foi desenvolvida. Dessa forma, a pesquisa de campo buscou evidenciar tudo o que foi percebido pelo pesquisador, através do diário de campo, e também externado pelas transcrições das entrevistas realizadas, o que na visão de Godoy (1995) auxilia na ampla compreensão do fenômeno estudado.

6.2 Unidade de Análise

O recorte observacional dos atores pesquisados deu-se em função de dois aspectos: o geográfico e o socioeconômico. Como unidades de análise, foram escolhidas as microrregiões

de Viçosa e Ponte Nova, pertencentes à mesorregião da Zona da Mata do estado de Minas Gerais. Dentre os municípios pertencentes às duas microrregiões foram selecionados aqueles que operacionalizaram com o PAA no período de 2010 a 2012.

Além disso, os municípios precisavam apresentar as características socioeconômicas propícias à intervenção do programa, portanto foram levados em consideração os seguintes critérios: o porcentual de população residente em meio rural; os níveis de população rural em linha de extrema pobreza; e a situação de desenvolvimento total do município, considerando o IDH de 2000. Deve-se destacar que o ponto de comparação foi a média geral dos três indicadores para o estado de Minas Gerais.

Como o principal objetivo deste trabalho foi verificar os fatores envolvidos na implementação e operacionalização do PAA que influenciam em sua dinâmica local em cidades de baixo desenvolvimento socioeconômico, o enfoque deveria se concentrar naquelas localidades onde a intervenção governamental fosse mais necessária.

O IDH, na visão de Arae *et al.* (2013), seria a maneira mais adequada para verificar o desenvolvimento de determinada região, inclusive por ser um dos principais indicadores levados em consideração na elaboração e implementação das políticas públicas. Ratificando essas declarações, Capuno (2005, p.11) afirma que “o IDH é talvez a medida mais popular para acompanhar o desenvolvimento e a governança local”.

Com relação ao porcentual de população rural e de população rural em extrema pobreza, inferiu-se que quanto mais altos fossem esses indicadores, mais premente seria a atuação do PAA, haja vista que um dos enfoques do programa está voltado à promoção de renda aos agricultores familiares mais necessitados.

Feito o recorte, com base nos indicadores previamente selecionados, foram objetos de estudo os seguintes municípios: Amparo do Serra, Jequeri, Guaraciaba e Alto Rio Doce (Tabela 7).

Tabela 7 - Municípios que comercializaram com o PAA entre 2010 e 2012, pertencentes às microrregiões de Viçosa e Ponte Nova

	IDH-M (2000)	População Rural (%)	População Rural em Linha de Extrema Pobreza (%)
Minas Gerais	0,773	14,7	14,2
<i>Amparo da Serra*</i>	0,675	47,7	14,6
<i>Jequeri*</i>	0,662	43,2	27,2
<i>Guaraciaba*</i>	0,666	68,5	16,6
<i>Alto Rio Doce*</i>	0,696	58,3	19,8
Paula Cândido	0,699	46,8	8,9
Ponte Nova	0,766	10,8	3,1
São Miguel do Anta	0,717	44,6	12,3
São Pedro dos Ferros	0,705	18,8	2,1
Sem-Peixe	0,677	47,1	13,8
Urucânia	0,693	22,8	2,8
Rio Doce	0,702	32,9	2,1
Porto Firme	0,686	53,6	9,3
Dom Silvério	0,728	21,9	2,5
Oratórios	0,663	27,9	4,3
Viçosa	0,809	6,8	4,7

(*) Cidades cuja média da população rural e da população rural em linha de extrema pobreza apresentava índice maior que a média de Minas Gerais.

Fonte: Brasil (2013).

Nas cidades pesquisadas foram constatadas as percepções dos atores diretamente relacionados à operacionalização do PAA: produtores rurais que forneceram alimentos para as doações do programa, representantes das entidades beneficiadas com os alimentos doados e entidades de apoio indireto envolvidas no escopo de atuação do programa, principalmente as entidades públicas de extensão rural.

Deve-se destacar que foi considerada também a percepção da Superintendência Estadual da Companhia Nacional de Abastecimento de Minas Gerais (SUREG/CONAB). A SUREG/CONAB é a estrutura estadual descentralizada do órgão de execução direta do programa na modalidade de Compra com Doação Simultânea, a CONAB sede, situada no Distrito Federal.

6.3 Coleta dos dados

Foram coletados dados secundários e realizada entrevista focalizada com roteiro semiestruturado¹³. Para a contextualização inicial do programa, foram analisados os dados

¹³ Cópias dos roteiros utilizados nas entrevistas encontram-se no apêndice.

secundários relativos ao PAA, disponíveis na base de dados *online* da CONAB, bem como a requisição de cópias das Propostas de Participação enviadas pelas organizações de produtores rurais à SUREG/CONAB. Além disso, foi disponibilizado pela CONAB Central planilhas com o endereço de todos os agricultores participantes do PAA nos municípios pesquisados.

De posse das informações acerca das entidades que participaram do programa no período analisado, bem como do nome dos agricultores, das entidades beneficiadas com os alimentos doados e de outras organizações que participaram da elaboração da proposta, foram realizadas as entrevistas. As entrevistas foram feitas no período de 3 de julho a 10 de outubro de 2013.

Visando à melhor qualidade da pesquisa, todas as entrevistas foram gravadas, com o consentimento prévio dos sujeitos de pesquisa, e posteriormente transcritas. O número total de entrevistados, bem como suas categorias, enquanto atores envolvidos na operacionalização do PAA estão evidenciadas na Tabela 8.

Tabela 8 - Segmentação e número de entrevistas realizadas

	Alto Rio Doce	Amparo Do Serra	Guaraciaba	Jequeri	Belo Horizonte
Produtores	3	5	7	4	
Entidades Beneficiárias	4	3	5	5	
Técnicos de Extensão rural (EMATER)	1	1	1	1	
Unidade Executora (CONAB)	-	-	-	-	1
Total	8	9	13	10	1

Fonte: dados da pesquisa.

Utilizou-se o método da entrevista focalizada (*focused-interview*), que é útil para determinar as respostas de pessoas expostas a situações de interesse do pesquisador, tendo por função principal questioná-las a respeito de seu ponto de vista de um tema específico (MERTON; KENDALL, 1946). Clausen (2012) ressalta que o método da entrevista focalizada é mais bem desempenhado a partir de prévia estruturação das questões de pesquisa, de maneira a delimitar *a priori* os principais pontos de interesse do pesquisador, o que corrobora a definição de Berg (2001)¹⁴ para a técnica de semiestruturação de entrevistas.

Deve-se ressaltar que a focalização das entrevistas, ou seja, o modo como as questões foram estruturadas, foi distinta para cada uma das unidades de análise (produtores rurais,

¹⁴ Segundo Berg (2001), a técnica de semiestruturação das entrevistas envolve a efetivação de uma série de tópicos especiais e/ou perguntas que são predeterminadas e dirigidas aos entrevistados. No entanto, são permitidas divagações acerca do tema, ou seja, aos entrevistados é permitido que a investigação flua para além daquilo que foi previamente preparado.

extensionistas, entidades beneficiárias e CONAB). A formatação das questões de análise para as diferentes unidades de análise é essencial, uma vez que os apontamentos poderão ser distintos, o que pode influenciar as conclusões (PATTON, 2002).

A técnica utilizada para seleção dos entrevistados foi de caráter não probabilístico do tipo “bola de neve” por conveniência, que segundo Rea e Parker (2000) é “particularmente útil quando é difícil identificar entrevistados em potencial. Depois que alguns produtores são identificados e entrevistados, pede-se que indiquem outras pessoas que poderiam vir a ser entrevistadas”.

Deve-se ressaltar que mesmo dispondo previamente da listagem dos nomes de todos os envolvidos na operacionalização do PAA, o acesso aleatório seria dificultado principalmente pela expressiva extensão das áreas rurais dos municípios pesquisados. Além disso, algumas informações prestadas na época da submissão das propostas de participação ao PAA estavam desatualizadas e vagas, principalmente com relação ao endereço dos produtores rurais.

A pesquisa de campo geralmente começava com os extensionistas rurais, que também indicavam, mediante a apresentação da listagem dos beneficiários disponibilizada pela CONAB, os primeiros produtores rurais que poderiam participar da pesquisa. A partir da realização dessas entrevistas, solicitava-se ao produtor rural sugerir outro produtor de fácil acesso que também tivesse participado da operacionalização do programa.

Em relação às entidades beneficiadas com as doações dos alimentos na época da vigência dos projetos¹⁵, a técnica da “bola de neve” foi essencial para a localização de seus representantes, uma vez que as mudanças políticas ocorridas no início de 2013 acarretaram alterações de pessoal de diversas organizações. A respeito da utilização da conveniência na pesquisa qualitativa, Flick (2009, p.125) reconhece que essa técnica pode representar “o único caminho para realizar-se uma avaliação com recursos limitados de tempo e de pessoas”.

Foi realizada a triangulação de informações entre os respondentes, dessa forma como o primeiro entrevistado, na maioria das vezes, foi o extensionista rural local, o número total de produtores rurais e de representantes das organizações sociais participantes foi delimitado quando as informações erram corroboradas entre si. Assim, além do caráter de conveniência, optou-se pela suspensão das entrevistas quando as informações já não acrescentavam novos elementos. Guion *et al.* (2011) ressaltam que a triangulação de dados é propícia quando se

¹⁵ Como o período temporal de análise escolhido foi de 2010 a 2012, alguns projetos já haviam sido finalizados nos municípios pesquisados.

busca verificar áreas de acordo e de divergência entre os diferentes participantes de um dado programa governamental.

Diante disso, o número total de entrevistados, no caso dos produtores rurais, foi influenciado principalmente pelo critério de acessibilidade/conveniência. Como em todos os quatro municípios pesquisados a equipe de campo contou com o apoio de terceiros para a localização das propriedades rurais, o tempo despendido foi fator limitante a ser levado em consideração na realização entrevistas¹⁶.

Deve-se destacar que mesmo utilizando a técnica da “bola de neve” por acessibilidade/conveniência, houve a preocupação de representar da forma mais isonômica possível a distribuição das entrevistas, principalmente no tocante aos distintos espaços geográficos, às organizações coletivas e às tipologias das organizações beneficiadas com os alimentos doados¹⁷.

As técnicas acessibilidade/conveniência e da bola de neve, utilizadas nesta pesquisa, são usadas como critérios de seleção amostral em outras pesquisas qualitativas no âmbito das ciências sociais aplicadas. Esses critérios de seleção são, inclusive, frequentemente utilizados em pesquisas relacionadas a estudos de políticas públicas, o que pode ser confirmado nos estudos de Inglis *et al.* (2005), Hong *et al.* (2006), Marais e Marais (2007), Dierkes (2010), Walker (2010), Bowman (2011), Ranck (2012), dentre outros.

6.4 Análise e interpretação dos dados

Os dados coletados nas entrevistas foram transcritos e analisados por meio da técnica da análise de conteúdo. Segundo Rocha e Deusdará (2005), a análise de conteúdo é definida como um conjunto de técnicas de análise de comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção dessas mensagens.

A principal técnica empregada na análise do conteúdo das entrevistas foi a categorização direcionada. Bardin (2011, p. 145) relata que “a categorização é uma operação

¹⁶ Em todos os municípios pesquisados houve o auxílio de veículos e/ou motoristas da prefeitura, da EMATER e mesmo de alguns agricultores que se disponibilizavam a guiar os pesquisadores pela zona rural do município.

¹⁷ As informações relativas à categorização dos entrevistados por localização geográfica, por associação e quanto as organizações beneficiárias não foram discriminadas, haja vista a possibilidade de não garantia do anonimato, conforme exigência da Resolução n. 466 do Conselho Nacional de Saúde.

de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação, e em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

Com relação ao direcionamento, Hsieh e Shannon (2005) ressaltam que ele acontece na análise de conteúdo quando as categorias e os temas questionados são definidos com base na teoria ou em relevantes pesquisas realizadas, antes e/ou durante a coleta dos dados. Essas definições se assemelham ao que Laville e Dionne (2008) classificam de modelo fechado de análise de conteúdo¹⁸. Dessa forma, as questões do roteiro empregado nas entrevistas foram elaboradas previamente em categorias de análise, a partir de um dado marco teórico sobre o tema de interesse.

Para facilitar a análise dos dados e manter o sigilo dos entrevistados, cada uma das entrevistas realizadas foi codificada a partir de sua unidade classificatória, conforme a classificação amostral do entrevistado (agricultor/extensionista/entidade beneficiária) e o município de sua origem. Por exemplo, o primeiro agricultor entrevistado na cidade de Guaraciaba recebeu o código de Agricultor 1 – Guaraciaba, a segunda entrevista realizada com um membro de uma entidade beneficiária em Jequeri recebeu o código de Entidade Beneficiária 2 – Jequeri, e assim sucessivamente. Ressalta-se que todos os nomes constantes nas citações realizadas foram alterados para impossibilitar qualquer ligação com os entrevistados.

6.5 Definição das Categorias de Análise

Como categorias operacionais¹⁹ de análise do conceito de capital social, optou-se por uma adaptação dos quatro indicadores sugeridos por Zudewich e Norris (2005) (Quadro 5). A delimitação de capital social em quatro grandes delimitações sugerida por esses autores foi definida a partir de alguns encontros e da convergência dos países-membros da OCDE²⁰, no sentido de tentar delimitar critérios de observação e análise de capital social, definindo parâmetros mais claros ao seu estudo.

¹⁸ Segundo Laville e Dionne (2008), o modelo fechado de análise de conteúdo é caracterizado quando o pesquisador apega-se a determinados conceitos e indicadores teóricos e constrói *a priori* a grade de categorização dos enunciados.

¹⁹ Segundo Kerlinger (1980), as categorias teóricas assumem duas definições: a constitutiva e a operacional. A categoria constitutiva “define palavras em outras palavras” (*idem*, p. 46). Nesse aspecto, são conceituações acerca da categoria. Por outro lado, categorias operacionais são aquelas passíveis de refletir um conceito, atuando como uma ponte entre a definição e as observações.

²⁰ A OCDE – Organização Internacional para a Cooperação e o Desenvolvimento econômico é formada por 34 países e tem por objetivo propor discussões políticas voltadas à melhoria do bem-estar e social das pessoas por meio da definição de padrões internacionais para análise de questões econômicas, sociais e ambientais (OECD, 2013).

Quadro 5 - Categorias e enfoques utilizados para a análise do capital social

Categoria	Enfoques de Análise
Suporte Governamental e Redes Sociais envolvidas no PAA	<ul style="list-style-type: none"> • Receptividade dos atores beneficiados com os alimentos. • Quais tipos, recursos e suportes governamentais os envolvidos obtêm para participação no programa. • Nível de relacionamento da rede envolvida na operacionalização do programa (produtores/associações/governo/beneficiários). • Deficiências de comunicação governamental em torno da implementação e operacionalização do programa. • Grau de exclusão de outros produtores do município. • Capacidade do grupo para resolver uma ou mais questões específicas. • Principais fatores que impedem/favorecem a mobilização da rede envolvida na operacionalização do PAA. • Como a rede de atores envolvidos cria/dificulta acesso para outros recursos ou novas oportunidades (limitações e potencial).
Participação no PAA	<ul style="list-style-type: none"> • Envolvimento ativo dos atores em prol do programa. • Envolvimento em outros grupos formais de caráter coletivo. • Nível de envolvimento no empreendimento coletivo.
Confiança entre os atores locais	<ul style="list-style-type: none"> • Nível de confiança, solidariedade e identificação entre os envolvidos na rede.
Participação Cívica da comunidade local	<ul style="list-style-type: none"> • Engajamento na ação cívica (questões políticas locais/nacionais).

Fonte: adaptado de Zudewich e Norris (2005).

A conceituação de capital social empregada por Zudewich e Norris (2005), ao definirem suas categorias de análise, é aquela proposta por Cote e Healy (2001, p. 41) e empregada pela OCDE, qual seja: “Redes juntamente com normas, valores e entendimentos compartilhados que facilitem a cooperação dentro ou entre grupos”. Essa conceituação é o que Kerlinger (1980) denominou de categoria constitutiva e está de acordo com os princípios propostos pelo paradigma do Funcionalismo Estrutural, principalmente com as proposições de Putnam e Evans.

As categorias ou grupos operacionais foram, portanto, aquelas formas de analisar os indícios locais de capital social a partir da literatura escolhida. Assim sendo, o critério adotado por esta pesquisa foi norteado pela adaptação dos quatro indicadores (categorias) sugeridos por Zudewich e Norris (2005): redes sociais e suporte, participação no programa, confiança e participação cívica. A partir desses quatro grupos de indicadores, passíveis de refletir indícios de capital social, foram definidas as questões que poderiam lhes representar, que foram denominados no Quadro 5 de enfoques de análise.

7. CARACTERIZAÇÃO SOCIOECONÔMICA E DO PAA NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Após evidenciar as peculiaridades da Zona da Mata de Minas Gerais, bem como das microrregiões de Viçosa e Ponte Nova, este capítulo tem por finalidade demonstrar as características socioeconômicas dos quatro municípios pesquisados nesta dissertação. Neste capítulo também será feita a contextualização acerca dos projetos do PAA em cada um dos municípios, incluindo o número de agricultores participantes, o número de associações, os valores operacionalizados e o número de agricultores participantes que apresentam duplicidade de endereços²¹.

7.1 Guaraciaba

O município de Guaraciaba, localizado na microrregião de Ponte Nova, tem área territorial de 348,6 km² e população total de 10.223 habitantes. Do total de habitantes, aproximadamente 68,5% (7.005) residem áreas rurais do município (IBGE, 2010).

O expressivo percentual de população rural faz com que as atividades econômicas ligadas ao setor agropecuário representem grande parte da economia municipal.

Uma das principais atividades na economia do município é a agropecuária, com destaque para as lavouras de milho, feijão, café, arroz, cana-de-açúcar, além da criação de gado bovino. Existem pequenas unidades industriais, mas estas representam um número muito reduzido de empregos, destacando-se dentre elas o Engenho de Aguardente Guaraciaba e o Paiolino, além do Laticínio Vargem Linda e as atividades de extração de areia. O setor de comércio e serviços de Guaraciaba é voltado para a população local [...]. Portanto, a fonte de renda do município concentra-se no trabalho rural, no comércio local e no funcionalismo público [...] (OLIVEIRA, 2008, p. 46).

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de acordo com Censo de 2010 quase 88,1% da população em extrema pobreza do município vivia na zona rural (BRASIL, 2013). Ainda com relação à população rural, os dados do Censo Agropecuário de 2006 evidenciam que dos 1.226 estabelecimentos rurais localizados no município, 1.100 eram caracterizados como estabelecimentos da agricultura familiar, com base na Lei nº 11.326 (IBGE, 2006).

²¹ Por duplicidade de endereços entenda-se o número total de agricultores discriminados com mesmo endereço de outros agricultores participantes. Ou seja, se o agricultor x foi discriminado com o mesmo endereço do agricultor y, e ambos participaram do PAA contabilizou-se dois agricultores em duplicidade de endereço.

Com relação à participação no PAA, entre 2010 e 2012 o município obteve quatro projetos aprovados, sendo um em 2010 e os outros três em 2012, o que pode ser observado na Tabela 9.

Tabela 9 - Projetos aprovados pelo PAA entre 2010-2012 em Guaraciaba/MG

Município	Associação	Valor Total	Número de Entidades Beneficiadas	Ano
GUARACIABA	Associação dos Agricultores Familiares de Guaraciaba	R\$ 170.333,75	10	2012
	Associação Comunitária das Comunidades do Bananal e Adjacências	R\$ 58.499,80	2	2012
	Associação Comunitária do São Mateus e Regiões	R\$ 49.499,31	3	2012
	Ass. dos moradores e prod. rurais do patrimônio de São Sebastião da Comunidade da Penha	R\$ 301.499,20	8	2010
	Total de agricultores participantes		137*	
	Número de agricultores em duplicidade de endereço		48	

(*) O número total de agricultores não foi discriminado por associação, pois na lista de participantes enviados à CONAB não incluía os agricultores incorporados posteriormente.

Fonte: CONAB (2013).

De acordo com os dados da Tabela 9, há um grande número de agricultores com os mesmos endereços de outros agricultores participantes do programa, o que pode indicar que são agricultores membros de uma mesma família, uma vez que eles também têm, na maioria dos casos, o mesmo sobrenome. A presença de membros de uma mesma família, residentes em um mesmo local, foi também constatada na pesquisa de campo, conforme depoimentos a seguir.

Esse projeto, na verdade, quando eu comecei a participar ele já existia, inclusive a minha filha, a Maria é que tinha [...], mas nunca tinha o meu nome lá. Agora de uns dois anos pra cá é que eu cadastrei lá também (Agricultor 6 - Guaraciaba).

Quando eles fazem a reunião próximo à capela aqui, eu participo, eu e meu irmão (Agricultor 7 – Guaraciaba).

Um dos motivos que pode explicar a inscrição de diversos membros da mesma família é a existência de limites máximos de recursos a serem pagos para cada agricultor participante do programa. Dessa forma, percebeu-se que os técnicos de extensão rural costumam cadastrar cônjuges, irmãos e demais familiares separadamente.

7.2 Jequeri

Cidade localizada na microrregião de Ponte Nova possui área total de 543,8 km² e população, em 2010, de 12.848 habitantes. Do total de habitantes do município, aproximadamente 43,2 % (5.555) residiam em áreas rurais (IBGE, 2010).

Da população rural do município, 27,3% (1.512 pessoas) vivia em pobreza extrema, de acordo com dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, referentes ao ano de 2010 (BRASIL, 2013)

A produção agropecuária de Jequeri é essencialmente marcada pela produção familiar, dada a preponderância de propriedades com essa classificação (1.529 propriedades), ao passo que aquelas não familiares eram apenas 227, em 2006 (IBGE, 2006).

Segundo dados históricos, o contexto de surgimento do município está diretamente ligado à questão agrícola.

Por volta de 1848, surgiu o interesse pelo local onde hoje se encontra o município, devido à fertilidade de suas terras. O patrimônio inicial constituiu-se de 10 alqueires de terras, doados pelos fazendeiros Ten. Manoel Gonçalves Mol, Cap. Joaquim Antônio Ribeiro, os Alferes Antônio José Martins e Manoel Gonçalves Pena, Cap. Manoel Justiniano Ferreira e o Cap. Camilo de Lelis Alves, que trouxeram consigo escravos, animais domésticos e ferramentas de trabalho (IBGE, 2013).

Com relação ao PAA, o município apresentou, durante o período analisado, um único projeto no programa. Os dados relativos ao projeto aprovado podem ser visualizados na Tabela 10.

Tabela 10 - Projetos aprovados pelo PAA entre 2010-2012 em Jequeri/MG

Município	Associação	Valor Total	Número de Entidades Beneficiadas	Ano
Jequeri	Associação Comunitária Agropecuária de Produção de Alimentos das Comunidades	R\$ 193.377, 12	15	2010
	Total de agricultores participantes		43	
	Número de agricultores em duplicidade de endereço		24	

Fonte: CONAB (2013).

No município de Jequeri, mais da metade dos agricultores participantes apresentava duplicidade de endereços, inclusive de sobrenomes, o que corrobora com a inferência

proposta nesta dissertação de que quando há essa duplicidade existem grandes chances de esses beneficiários pertencerem a um mesmo grupo familiar, conforme o depoimento a seguir.

Ah, eles levava de ônibus, outros aqui [...], eu tinha um carro da minha mãe, do meu pai, eu levava pra mim, pro meu pai, meus irmãos, só tinha um carro (Agricultor 5 – Jequeri).

No caso particular de Jequeri, o alto número de participantes com duplicidade de endereços pode ser explicado pelo fato de a associação, inicialmente, ter incorporado apenas membros de uma determinada família residentes em uma região específica.

7.3 Alto Rio Doce

Localizado na microrregião de Viçosa, o município de Alto Rio Doce teve sua emancipação reconhecida pela Lei Estadual nº 23 de 25 de maio de 1892. O município é formado por três distritos, além de sua sede, sendo eles: Abreus, Missionário e Vitorinos.

Com uma área territorial de aproximadamente 518 km², Alto Rio Doce possuía, em 2010, 12.159 habitantes. Desses, aproximadamente 58,3% (7.089) residiam em áreas rurais, de acordo com o Censo Populacional de 2010 (IBGE, 2010).

O município obteve, no período analisado nesta pesquisa, uma associação com proposta aprovada no PAA, com pode ser visualizado na Tabela 11.

Tabela 11 - Projetos aprovados pelo PAA entre 2010 e 2012 em Alto Rio Doce/MG

Município	Associação	Valor Total	Número de Entidades Beneficiadas	Ano
Alto Rio Doce	Associação Comunitária dos Trabalhadores Rurais e Similares de Arco-Verde	R\$ 72.000,00	4	2011
	Total de agricultores participantes		15*	

(*) Não foi possível a observação dos endereços em duplicidade, uma vez que todas as informações referentes a esse dado eram discriminadas apenas com a denominação de Arco -Verde, que é a comunidade onde a associação está localizada.

Fonte: CONAB (2013).

Com relação ao número de habitantes em linha de extrema pobreza, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome aponta que 1.482 residentes enquadravam-se

nesse quesito, em de 2010. Do total da população em extrema pobreza, 76,6% (1.482 pessoas) residia em áreas rurais (BRASIL, 2013).

No que se refere às propriedades agropecuárias do município, 78,8% (1.093 propriedades) foram classificadas como de agricultura familiar pelo Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006).

7.4 Amparo do Serra

Localizado na microrregião de Viçosa, Amparo do Serra concentra uma área total de 145,8 km² e um distrito denominado de Padre Felisberto. De acordo com o Censo Populacional de 2010, a população total do município era de 5.053, sendo 47,8 % (2.411 pessoas) de residentes em áreas rurais (IBGE, 2010).

Como pode ser constatado na Tabela 12, houve a participação de uma única associação do município no PAA.

Tabela 12 - Projetos aprovados pelo PAA entre 2010 e 2012 em Amparo do Serra/MG

Município	Associação	Valor Total	Número de Entidades Beneficiadas	Ano
Amparo do Serra	Associação dos Moradores e Amigos Antônio Aleixo da localidade de Posse Velha	R\$ 192.498,65	7	2012
	Total de agricultores participantes		54	
	Número de agricultores em duplicidade de endereço		15	

Fonte: CONAB (2013).

Ainda com relação ao PAA, também foi evidenciado na pesquisa de campo que o município incluía agricultores beneficiários de uma mesma família e mesmo endereço separadamente no programa, conforme se percebe no depoimento a seguir.

Nós entrega (sic) banana, de vez em quando mandioca, couve e a minha filha entrega rosquinha [...], faz em casa mesmo, é rosquinha caseira (Agricultor 3 – Amparo do Serra).

Nos aspectos socioeconômicos, os dados do Governo Federal apontam que dos 572 moradores de domicílios particulares situados no município em extrema pobreza, em 2010, 61,7 % estavam localizados em áreas rurais (BRASIL, 2013).

Em relação às propriedades rurais do município, mais de 90% foram classificadas pelo Censo Agropecuário de 2006 como de agricultura familiar.

8. RESULTADO E ANÁLISES

Este capítulo apresenta os resultados e as análises das entrevistas realizadas com os atores envolvidos na implementação e operacionalização do PAA nos municípios pesquisados, atentando para as categorias previamente delimitadas de capital social.

A análise pautou-se por uma dupla observação, quais sejam, perceber a existência de indícios de mobilização para o adensamento de capital social a partir da implementação do PAA, para isso utilizou-se as categorias relacionadas ao suporte governamental e as redes sociais envolvidas junto ao PAA, e, também, à participação dos atores no PAA. Por outro lado, intentou-se verificar o nível de capital social previamente existente nessas localidades, a partir das categorias relativas à confiança entre os atores locais e a participação cívica da comunidade.

8.1 Suporte Governamental e redes sociais envolvidas na operacionalização do PAA

Nessa primeira categoria foi analisado o suporte governamental²² recebido pelos diversos atores (agricultores, extensionistas e entidades beneficiárias) envolvidos na efetivação e operacionalização local do PAA, bem como as redes sociais existentes. Neste trabalho, entendeu-se por redes sociais as relações (ligações) existentes entre os diversos agentes localmente envolvidos na execução do programa, conforme definição de Dudwich *et al.* (2006).

8.1.1 O distanciamento da CONAB

Em todos os municípios pesquisados, nenhum dos beneficiários entrevistados (agricultores e entidades receptoras dos alimentos) acenou positivamente com relação a qualquer tipo de contato prévio da CONAB ou de qualquer um dos órgãos gestores do PAA, seja para divulgação, orientação e/ou treinamento acerca do funcionamento do programa. A única referência à CONAB notada nos depoimentos foi no município de Amparo do Serra, onde o representante de uma das entidades beneficiadas com a doação de alimentos mencionou a visita de um fiscal da entidade.

²² Por suporte governamental entenda-se o apoio dado pelo governo aos atores locais envolvidos com a operacionalização do PAA.

A Superintendência Regional de Minas Gerais da Companhia de Abastecimento (SUREG-CONAB), como unidade executora das ações do PAA no estado, na modalidade de Doação Simultânea, não consegue alcançar o público-alvo de suas ações em nível local, ou seja, os produtores rurais, nos municípios pesquisados. Diante disso, gera-se alto nível de desconhecimento e deficiência de orientação acerca das questões que envolvem a concepção do programa e seu modo de funcionamento.

Como a atuação da CONAB antes da criação do PAA estava ligada a uma atuação mais centralizada²³, o que se infere é que talvez ela ainda não tenha conseguido se adaptar ao enfoque de atuação advindo com o PAA (descentralizado e participativo). Ferrarini (2012) externa que nesse contexto seria necessário mudanças socioinstitucionais e tecnicopolíticas necessárias à operacionalização desse novo enfoque de intervenções atribuído a essa repartição. O que se conclui é que a SUREG/CONAB-MG ainda não conseguiu, conforme ressalta Machado *et al.* (2011, p.13), “readequar suas ações mais tradicionais às novas experiências de financiamento e apoio à comercialização da pequena produção agrofamiliar advindas com o PAA”.

Com relação à divulgação do programa para o público-alvo, notou-se, inclusive, que essa deficiência é de conhecimento da unidade executora regional, o que pode ser constatado no depoimento a seguir.

Geralmente a divulgação é de uma associação pra outra, as pessoas das cidades do interior... um fica sabendo [...] que uma associação tem projeto com a gente, que o projeto tem trazido [...] resultados pras associações e pros produtores, aí eles comentam... é mais um boca a boca, uma coisa informal (Representante da CONAB/MG).

Como não existe treinamento prévio, nem mesmo a divulgação de informações relativas ao funcionamento do programa, o nível de desconhecimento dos agricultores com relação à forma como os preços pagos pelos alimentos doados são calculados, ao processo burocrático que envolve a análise dos projetos, à forma de prestação de contas e ao pagamento é alto. A inexistência de comunicação e coordenação entre os atores envolvidos seria, pelas palavras de Uphoff (1993), um dos fortes motivos para uma ação de desenvolvimento local não efetiva.

Pelo fato de existir essa deficiência de comunicação, a unidade executora não consegue perceber os vieses locais de operacionalização da política, o que além de comprometer a eficácia das ações do programa facilita as chances de seu desvirtuamento.

²³ A atuação da CONAB, antes da existência do PAA, pautava-se notavelmente às questões relativas a política agrícola, tais como a regulação, planejamento e normatização de preços mínimos, o controle de estoques agropecuários para a sustentação de preços agropecuários, dentre outras.

Neste sentido, foram registrados, nas incursões a campo, depoimentos sobre a entrega de produtos em nome de terceiros, a doação de produtos impróprios ao consumo e a compra de produtos em redes de supermercados para posterior doação às entidades beneficiadas.

Além disso, o processo de formação dos projetos não foi realizado de forma participativa, causando desconhecimento ainda maior dos próprios atores locais envolvidos acerca do programa. Foi recorrente nas entrevistas com os produtores rurais e as entidades beneficiárias o desconhecimento do nome do programa, devendo ser ressaltado que em alguns casos eles só se recordam do chamado “Programa da CONAB”, ou mesmo ligam o programa à própria EMATER. Nos casos em que o programa já não estava mais em vigência, não houve qualquer explicação para as entidades beneficiárias no tocante aos motivos de sua finalização.

Não... não falou nada não, simplesmente não veio mais (Entidade beneficiária 2 – Alto Rio Doce).

Eu acho [o que é preciso melhorar no programa] que é muito importante a divulgação, a divulgação ela é a chave de tudo, por exemplo, se a pessoa não conhece o que é, qual a sua missão, as pessoas ficam desinformadas e acabam afirmando coisas que não tem nada a ver, então, eu acho que a divulgação é muito importante (Entidade beneficiária 5 – Guaraciaba).

Percebe-se que a falta de um canal claro de comunicação tende a criar um cenário de assimetrias de informação que acaba por comprometer a operacionalização e a eficácia das ações da intervenção governamental em nível local.

8.1.2 A assimetria de informação e treinamento

A deficiência de informação relativa ao PAA ficou evidente não somente nas questões referentes ao seu funcionamento, mas ao processo de seleção das propostas enviadas, aos critérios de seleção dos agricultores, à prestação de contas e aos prazos necessários aos pagamentos dos alimentos doados. Esse cenário vai contra as preceituações apontadas por Jacobi (2002), que ressalta a necessidade de processos educativos junto ao público-alvo das intervenções governamentais, destacadamente os mais vulneráveis, no sentido de garantir as condições de acesso às informações em torno do serviço a ser prestado.

Com relação a esse fato, a unidade executora em nível estadual (SUREG-CONAB) admite a ausência de meios de orientação/treinamento em nível local, e atribui aos extensionistas da EMATER o papel de esclarecimento quanto a possíveis problemas na execução e prestação de contas, conforme depoimento a seguir.

Não[se existe um canal direto de comunicação]... que seja uma coisa estipulada de tempos em tempos que a gente realiza... seminários... isso não. A gente conta com a EMATER, porque a EMATER é uma das nossas parceiras. Então a EMATER

realiza esses esclarecimentos pra...pra... passar esclarecimento para os produtores (Representante da Superintendência Regional da CONAB).

A falta de informação se dá de forma mais notável junto aos agricultores, uma vez que eles não são informados de questões relativas à forma utilizada no cálculo dos valores pagos pela CONAB aos alimentos doados, do tempo necessário à apreciação das propostas e da realização dos pagamentos. Esse cenário também foi percebido por Alves *et al.* (2011) em pesquisa relativa ao PAA. “Dentre estas barreiras, foram destacadas as dificuldades para a elaboração do projeto a ser encaminhado para a CONAB, [...], a pouca informação, dificuldades na liberação dos recursos, e, no gerenciamento dos projetos” (ALVES *et al.*, 2011, p.80).

Como o processo de prestação de contas é alterado constantemente, as informações só são assimiladas à medida que os projetos são retornados pela unidade executora, por não atenderem aos padrões esperados. Constatou-se, a esse respeito, uma operacionalização tomada de forma *top-down*, ou seja, voltada a facilitar unicamente o trabalho dos agentes encarregados pelo processo burocrático de implementação e fiscalização do programa, nesse caso os técnicos da CONAB. Faria (2005) afirma, contudo, que atualmente os novos processos de execução das intervenções governamentais estão focados muito mais em contornar os problemas percebidos junto ao público beneficiário, do que aquelas voltadas apenas a facilitar o trabalho de decisores e gestores.

Quando o processo de operacionalização é pautado somente para beneficiar os trabalhos de apenas um dos lados dos atores envolvidos, Lima (2001, p. 59) tem a convicção de que “por mais que invista-se na mobilização de recursos existentes na comunidade, seu êxito é limitado, o que pode explicar o fracasso de políticas implementadas”. Segundo o autor, nessas condições o capital social acaba sendo mobilizado de forma negativa, o que traz poucas perspectivas à continuidade das intervenções governamentais.

Esse desencontro de informações desestimula a participação tanto dos técnicos extensionistas quanto dos agricultores, que preferem migrar para outros programas do gênero, por exemplo, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), também do Governo Federal; e o Programa Cultivar, Nutrir e Educar, do Governo de Minas. Esse cenário foi percebido em Jequeri, Amparo do Serra e Alto Rio Doce.

A inexistência de informações repassadas aos atores locais com relação ao modo de elaboração das propostas de participação e da prestação de contas, aliada a mudanças constantes no processo burocrático de prestação de contas e à implementação do PAA, é a principal causa apontada pela desistência e desinteresse do programa.

Só que tem que quando chegou na parte de aprovação do projeto, aí o negócio começou a complicar [...]. Demorou mais de seis meses, agarrado toda vida o

projeto [...]. Esse PAA é engraçado, eu acho que é um programa bom [...]. Mas tem que melhorar, tem que ser reestruturado, tem que haver uma outra saída, porque do jeito que tá acontecendo, não tá tendo aceitação por parte dos agricultores não [...] (Técnico de extensão rural – Alto Rio Doce).

[...] em nosso município foi enviado um projeto no ano de 2010 e até hoje tá em análise esperando recurso e até hoje nada (Técnico de extensão rural – Jequeri).

A questão da frequência das alterações nas normatizações é corroborada pela própria unidade executora, cuja justificativa se apegue à imposição do sistema burocrático vigente na máquina pública federal. A principal justificativa, nesse contexto, se deu em função das posteriores fiscalizações dos órgãos ligados ao controle interno dos recursos públicos. Com relação a essas práticas, Bresser Pereira (1996) já ressaltava que rapidez, boa qualidade, eficiência e baixo custo não são características verificáveis nas práticas excessivamente burocráticas.

Além disso, Milani (2008, p.571) expõe sua preocupação ao ressaltar que “a institucionalização de experiências de participação cidadã pode cair na armadilha da burocratização do processo de participação”. Dessa forma, diante das grandes exigências e da demora na análise das propostas e dos pagamentos, há, de acordo com Milani (2008) um desinteresse crescente da população local em relação à participação nessas políticas públicas.

O problema é que, pela falta de um canal direto com o meio local em que se dá a operacionalização do programa, nem mesmo os atores técnicos (contadores, extensionistas, etc.) envolvidos localmente com o PAA conseguem obter as informações necessárias para o acompanhamento das recorrentes alterações realizadas.

A gente tem procurado a cada dia [alterar a forma de prestação de contas], em função das auditorias que a gente tá passando [...]. Muitas vezes o melhorar pra CONAB é o dificultar um pouco pro produtor, porque ele não tem muito esclarecimento, é difícil ele emitir uma nota fiscal, não é só uma nota fiscal tem vários documentos. Mas isso tudo tem a ver com o controle do recurso [...] a gente é vistoriado, vai ser analisado, as vezes, eles reclamam muito em função da nota fiscal, porque eles não são muito esclarecidos e não tem um profissional no próprio município, as vezes o próprio contador não é uma pessoa que esteja por dentro de toda legislação (Representante da SUREG-CONAB).

Na Figura 6 estão os principais problemas apontados pelos atores locais no tocante ao PAA. Pode-se perceber que grande parte deles está diretamente ligada ao processo deficitário de comunicação entre governo e beneficiários.

Problemas Acarretados pela Deficiência no Processo de Comunicação	Problemas Advindos da Estruturação do PAA
<ul style="list-style-type: none"> • Demora no pagamento; • Demora do processo de análise dos projetos submetidos; • Documentação exigida; • Mecanismos legais de funcionamento das associações; • Orientação quanto aos produtos passíveis de serem doados; • Preços pagos aos agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de vigência do projeto (descontinuidade); • Demora do processo de análise dos projetos submetidos; • Preços pagos aos agricultores.

Figura 6 - Níveis de recorrência dos problemas apontados pelos atores locais em relação à operacionalização do PAA

Fonte: dados da pesquisa.

Quanto aos problemas inerentes à estruturação local do PAA, notou-se que um dos principais diz respeito ao tempo de vigência dos projetos, conforme se percebe nos depoimentos a seguir.

Ah é uma boa [qual era a percepção da entidade sobre o PAA], uma pena que já parou, né?! Não sei o que aconteceu, mesmo porque era tudo de boa qualidade [...] (Beneficiário 2 – Alto Rio Doce).

Principalmente a CONAB [PAA] na época, quando estava funcionando, foi muito bom, muito positivo pra APAE, tinha abundância de verduras, qualidade para a alimentação dos alunos [...], foi muito positivo (Beneficiário 4 – Jequeri).

Com relação aos prazos de vigência dos projetos do PAA e, conseqüentemente, à descontinuidade das doações, estes foram também externados por Mattei (2007), Muller *et al.* (2007) e Chmielewska *et al.* (2012), o que demonstra ser um problema presente também em outras regiões.

Ainda com relação a estruturação do PAA, evidenciou-se que a deficiência de capital humano na SUREG-CONAB e a forma como os preços são calculados, que são definidos por pesquisas realizadas nos CEASA's, são questões estruturais que prejudicam à execução local do programa.

Dentre as questões problemáticas advindas de um processo de comunicação deficitário, os principais dizem respeito aos atrasos no repasse dos recursos públicos referentes ao pagamento dos alimentos doados, à demora na avaliação e aprovação dos projetos, à documentação exigida para participação, dentre outros (Figura 6). A existência de problemas similares a esses parece não ser um caso específico dos municípios pesquisados, na

medida em que também foram percebidos nos trabalhos de Pinto *et al.* (2000) e Santos *et al.* (2012), que analisaram a implementação do PAA em municípios das Regiões Sul e Centro-Oeste do Brasil, respectivamente.

Com relação a esses problemas, nos municípios pesquisados, a justificativa do órgão executor se apoia em três questões principais: o processo burocrático do programa, a falta de documentação e os erros de preenchimento na documentação enviada.

Não existe um tempo médio [no repasse dos recursos], a gente não passa essa informação para as associações porque os projetos são analisados aqui na SUREG – Minas Gerais, vão para Brasília pra aprovação e depois retornam quando a gente faz o depósito do recurso [...]. Não tem prazo, porque depende muito mais das associações, depende que elas enviem os documentos certos, e completos pra que a gente possa dar os próximos passos. Não existe um tempo médio que a gente trabalha, não trabalha com um prazo certo (Representante da SUREG-CONAB).

A assimetria de comunicação e o processo burocrático são as principais causas da gestão deficitária local do programa, uma vez que o processo de análise das propostas e das prestações de contas e a efetuação dos pagamentos tornam-se demasiadamente longos, o que desestimula a participação local.

O não entendimento dos motivos pelos quais há demora na análise das propostas enviadas e, principalmente, demora nos repasses dos recursos públicos aos agricultores gera um cenário propício à desconfiança local entre os envolvidos. Chmielewska *et al.* (2010, p.30) afirmaram, ao analisar a operacionalização do PAA em alguns municípios do estado de Sergipe, que “o entendimento do motivo dos atrasos (a exemplo de nota fiscal preenchida incorretamente ou certidão negativa vencida) pode ajudar os representantes das organizações a informarem melhor os agricultores sobre os atrasos”.

Com relação à importância da comunicação, Henriques (2002, p. 34) afirma que “o fazer comunicativo, mais do que informar, toma por tarefa criar uma interação própria entre estes projetos e seus públicos, através do compartilhamento de sentidos e valores”. Além da acentuação dos problemas operacionais, a deficiência na comunicação pública entre gestores e beneficiários não possibilita a sensibilização dos envolvidos.

Como não existe treinamento operacional, percebeu-se que as informações ficam desconstruídas, o que resulta em grande desconfiança e descrédito local e cria um cenário instrumental e limitado, por isso com pouco engajamento dos beneficiários.

Constatou-se que não são adotados modelos de recibo a ser assinado pelas entidades beneficiárias, que nem todos os produtores rurais e entidades beneficiárias dispõem de meios para a pesagem dos alimentos e que os contadores das associações não são orientados à correta forma dos procedimentos fiscais inerentes ao programa. Tudo isso faz com que a

análise dos processos demore muito tempo, o que compromete o recebimento dos recursos financeiros e resulta em perda de alimentos, haja vista sua perecibilidade.

Um exemplo dessa situação ocorre na entrega dos alimentos, uma vez que as entidades que os recebem nem sempre são orientadas para a conferência do peso dos alimentos doados e da assinatura do recibo de entrega, o que fica, portanto, a cargo dos próprios produtores rurais.

Ele vem [produtor rural] e entrega aqui [...], o único problema que a gente tem que não dá assim pra gente conferir é o peso, aí ele vem e fala qual que é o peso, aí a gente pega [...] e a gente assina que tá recebendo (Beneficiário 1 – Amparo do Serra).

Diante desse cenário, em todos os casos pesquisados, a implementação do PAA só foi possível a partir da intermediação dos técnicos de extensão rural ligados a EMATER.

8.1.3 O papel central dos técnicos de extensão rural²⁴

Por esse contexto, em que as informações são incipientes, os técnicos de extensão rural da EMATER acabaram por assumir o papel de agente central, atuando na articulação de todas as etapas locais do PAA. Esse cenário ativo de atuação das organizações de extensão rural, no entanto, não é contemplado na concepção original do programa, nem mesmo em sua regulamentação jurídica.

Da forma como tomam frente na iniciativa de execução local do PAA, os extensionistas acabam por contribuir involuntariamente para a acentuação nas deficiências de informação do público-alvo (agricultores e entidades beneficiadas) em relação aos objetivos e à própria existência do programa, o que evidencia que eles passam a tutorar os beneficiários em todos os trâmites necessários.

Com esse cenário, o ciclo de assimetria de informação se acentua à medida que os extensionistas tomam conhecimento da existência do PAA a partir de canais informais, e acabam por executar as ações eles próprios, não repassando as informações aos beneficiários, conforme se percebe nos depoimentos a seguir.

Não... esse aí foi eu [processo de implantação do programa]... eu fiquei sabendo pela EMATER mesmo... aí fui eu que propôs ao antigo presidente da associação (Técnico de extensão rural – Amparo do Serra).

Olha... a gente ficou sabendo através eh... da própria EMATER, né? De municípios que foram fazendo os projetos [...] (Técnico de extensão rural - Guaraciaba).

²⁴ Neste trabalho a concepção de extensionista e técnico de extensão rural remetem-se ao funcionário público ligado a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Minas Gerais (EMATER).

Não... a empresa [EMATER] que passa as informações pra gente (Técnico de extensão rural – Alto Rio Doce).

Pela concepção normativa do PAA, as entidades de assistência técnica e extensão rural deveriam figurar apenas como agências certificadoras da condição de agricultor familiar para os agricultores formalizados em organizações coletivas, por meio do fornecimento da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). Os técnicos de extensão rural têm ciência de tal fato, conforme depoimento.

Na verdade assim... o papel mesmo... se você for olhar institucional mesmo... seria só emissão da DAP né?! Que é... que é função nossa. Agora tirando isso a gente faz de tudo, né?... a gente monta o projeto [...] (Técnico de extensão rural - Amparo do Serra).

Por não figurarem formalmente como atores diretamente envolvidos na operacionalização do PAA, não há um canal formal de comunicação entre as unidades gestoras, que são as definidoras das normatizações inerentes ao funcionamento do programa, bem como da unidade executora e dos técnicos de extensão rural. O que se percebeu é a existência de contatos informais de orientação, em que à medida que os problemas operacionais surgem os técnicos recorrem à superintendência regional da CONAB para auxiliá-los, o que foi percebido não somente nas oitavas realizadas, mas também nas cópias dos termos de participação analisados, que foram os mesmos enviados à SUREG-CONAB. Grande parte dos contatos discriminados nesses documentos era dos escritórios locais da EMATER.

A questão identificada, ou seja, a falta de informações dos órgãos responsáveis pela gestão e execução do PAA para com os beneficiários, acaba criando um cenário no qual os técnicos de extensão rural tornam-se os principais articuladores locais do programa, o que resulta em uma gestão tutorada do programa. Discorrendo a respeito dessa forma de intervenção por parte dos técnicos de extensão rural, Alencar (1990, p. 26) ressalta que “a ação tutorial pode ter como resultado o reforço dos traços de dependência (p. ex., a patronagem e o clientelismo), acarretando, ainda, a descontinuidade do trabalho iniciado assim que cessar a intervenção do extensionista”.

Esse fato foi percebido, em menor ou maior grau, em todas as quatro localidades pesquisadas; as ações dos extensionistas compreendem desde a elaboração dos projetos a serem enviados à SUREG-CONAB, até a efetuação do pagamento aos agricultores envolvidos no programa. O Quadro 6 sintetiza a ação dos extensionistas em cada um dos municípios pesquisados.

Quadro 6 - Ações dos extensionistas em torno da operacionalização do PAA

Município	Ações
Jequeri	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Distribuição dos alimentos ➤ Articulação com as entidades beneficiadas ➤ Seleção dos agricultores ➤ Resolução de problemas operacionais ➤ Realização de reuniões ➤ Elaboração do projeto ➤ Prestação de contas ➤ Pagamento aos agricultores ➤ Treinamento dos agricultores voltado à melhora na qualidade dos produtos
Amparo do Serra	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboração do projeto ➤ Prestação de Contas à CONAB ➤ Pagamento aos agricultores ➤ Articulação com as entidades beneficiadas ➤ Realização de reuniões ➤ Seleção dos agricultores ➤ Seleção das entidades beneficiadas
Alto Rio Doce	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Elaboração do projeto ➤ Orientação de organização da associação ➤ Treinamento dos agricultores voltado à melhora na qualidade dos produtos ➤ Articulação com as entidades beneficiadas
Guaraciaba	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seleção das entidades beneficiadas ➤ Seleção dos agricultores ➤ Auxílio ao pagamento dos agricultores ➤ Elaboração do projeto ➤ Auxílio na prestação de contas à CONAB ➤ Auxílio na criação de associações ➤ Articulação com as entidades beneficiadas ➤ Treinamento dos agricultores voltado à melhora na qualidade dos produtos

Fonte: dados da pesquisa.

Em menor ou maior grau, as atribuições desempenhadas pelos técnicos de extensão rural mostraram-se semelhantes nas localidades pesquisadas. Dessa forma, percebeu-se o papel-chave desses técnicos no funcionamento do PAA. A atuação da extensão rural na execução do PAA pode ser resumida em três fases, como pode ser visto na Figura 7.

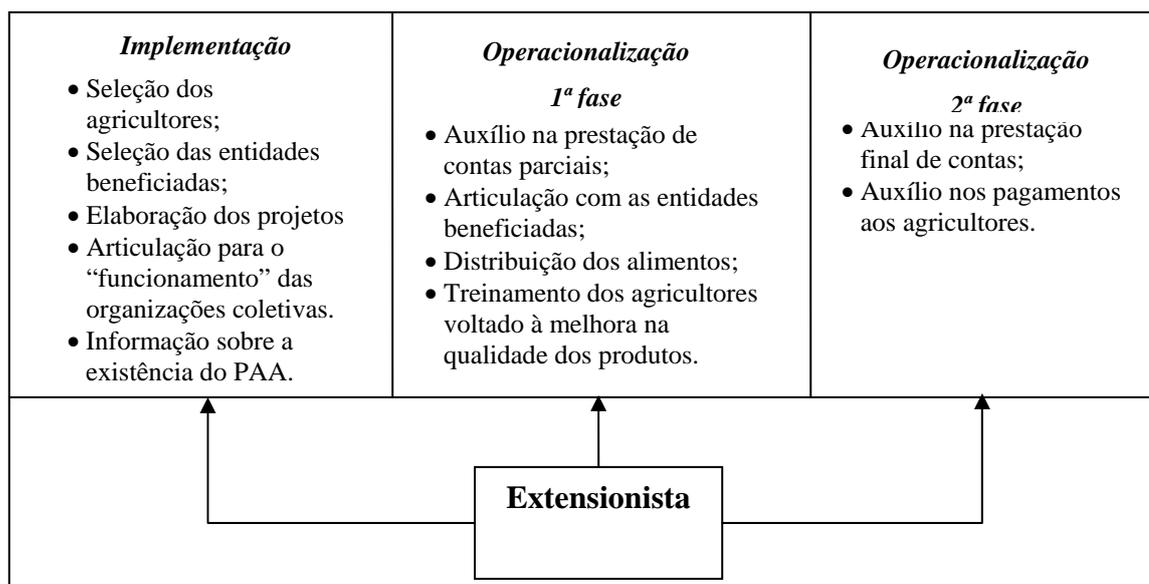


Figura 7 - Etapas de atuação do extensionista rural nos processos de elaboração e de implementação do PAA em nível local

Fonte: elaboração própria.

As fases de atuação local do extensionista poderiam ser visualizadas em três etapas principais, em todos os municípios pesquisados: a fase de implementação, a primeira fase de operacionalização e a segunda fase do processo de operacionalização. No momento da implementação, o extensionista atua sob dois enfoques, o informativo e o executivo.

No âmbito informativo, é o extensionista que leva ao conhecimento dos atores interessados a existência e o modo de atuação do programa. É o técnico da EMATER que, na maioria dos casos, articula a comunidade local para a elaboração do projeto a ser enviado à CONAB. Nesse contexto, é ele que seleciona os agricultores e as entidades a serem beneficiadas com os alimentos.

Na fase executiva, o extensionista atua diretamente na elaboração dos procedimentos burocráticos necessários ao envio da documentação para a unidade executora (CONAB).

Na concepção executora, ainda no processo de implementação, é o extensionista que promove a articulação junto aos agricultores com relação às formalidades necessárias à constituição da organização coletiva (realização de assembleias, escrituração de atas, etc.). Além disso, fica a cargo dele a realização de reuniões, quando elas forem necessárias para externar a todos os interessados (agricultores, entidades a serem beneficiadas com as doações, etc.) os procedimentos a serem seguidos em torno da execução do programa, inclusive no tocante aos procedimentos administrativo-organizacionais de funcionamento das associações.

Depois da implementação do PAA, os extensionistas atuam em sua operacionalização local. Essa atuação abrange o auxílio e/ou a própria realização das prestações de contas das associações à unidade executora, o acompanhamento da qualidade dos alimentos doados às entidades beneficiadas e a realização de orientações aos agricultores com relação às adequações necessárias para a entrega dos alimentos, inclusive quanto ao atendimento às normatizações impostas pelos órgãos de controle e regulação sanitária.

Ainda com relação às atribuições na fase de operacionalização, são os extensionistas que ficam responsáveis por levar ao conhecimento dos produtores os alimentos demandados pelas entidades beneficiárias. Além disso, em alguns casos são os técnicos da EMATER os responsáveis pela articulação junto à Prefeitura Municipal para possíveis apoios institucionais (como distribuição dos alimentos doados, a cessão de funcionários, etc.).

[...] tem um dia na semana que entregava, então até tantas horas a gente tinha que tá lá na EMATER, então era o escritório da EMATER que recebia tudo né, e dali... é... pegava num carro e distribuía pras entidades [...](Agricultor 1 – Jequeri).

Eh... o Paulo... através do Paulo da EMATER... ele veio falar pra gente aqui [informação sobre a existência do PAA] até um dia ele teve aqui e a gente... “Paulo...arruma alguma coisa pra gente... através da EMATER... pra gente trabalhar na roça que tá difícil demais”... aí ele viu uma coisa viu outra... chegou na conclusão desse... neh?!(Agricultor 2 – Alto Rio Doce).

O segundo estágio da operacionalização, que compreende a atuação dos técnicos de extensão rural, abarcaria o recolhimento e a conferência dos recibos de doação às entidades receptoras dos alimentos e a prestação final das contas. Ademais, em três dos municípios pesquisados percebeu-se que sua assessoria se estenderia a acompanhar os responsáveis no recebimento dos recursos públicos e sua posterior distribuição (pagamento) aos agricultores participantes, conforme se nota no depoimento.

Ela tava viajando [...] a gente tá tentando abrir uma conta no Banco Itaú... e tava uma dificuldade [...], eles falaram que a conta tava aberta, depois uns 20 dias eu ligo lá a conta não tava aberta coisa nenhuma [...], aí cheguei lá a Maria lá do banco virou pra mim assim: - Como é que é o nome medo do [...]? Querendo saber, eu falei de cabeça eu não sei, mas tenho o número de telefone de uma pessoa que pode ajudar nós... aí dei o nome do programa e o telefone dela [da extensionista da EMATER] aí ela ligou, ela viajando, ela atendeu. No outro dia ela [extensionista] chegou e correu lá [na agência bancária]. Com oito dias, Deus ajudou os sócio ficou... que alegria que eles ficaram (Agricultora 6 – Guaraciaba).

Diante desse cenário, a atuação dos extensionistas é vista por Bandeira (1999), como comprometedora à participação e a interação tanto entre os produtores rurais, como entre estes e as entidades beneficiárias, o que dificulta o estabelecimento de relações de confiança, fazendo com que inexistam os lastros necessários para a criação e a acumulação de capital social.

Por outro lado, constatou-se que na mesma medida em que são fundamentais para a existência e o funcionamento do programa em nível local, os extensionistas defrontam-se com sérias limitações de infraestrutura, tanto as inerentes a recursos voltados ao custeio de suas atividades, quanto às de capital humano.

Em todos os municípios visitados, que são regiões preponderantemente caracterizadas por altos índices de população rural, essencialmente marcadas pela concentração de pequenos proprietários de terras, portanto demandantes de orientações técnicas, há a precarização do serviço de extensão rural. Essa situação é descrita nos depoimentos a seguir.

Porque aqui é um município de 510 km² e um técnico [de extensão rural], tem que fazer milagre, porque ... no caso a administração municipal, eu já tive procurando pra ver se aumentava o número de técnicos na região, mas a gente não tá conseguindo porque eles acham... que é caro [extensão rural] (Técnico de extensão rural – Alto Rio Doce).

[...] A gente tem 1.800 agricultores, a gente não dá conta de atender todos, impossível que nós com dois técnicos atendam todo mundo [...] (Técnico de extensão rural – Guaraciaba).

Com relação à infraestrutura da EMATER, notou-se uma marcante precarização de capital humano, haja vista que dos quatro municípios visitados dois possuem apenas um único extensionista e os outros dois possuem dois técnicos cada um, o que é insuficiente devido às suas atribuições formais, e as que são por eles incorporadas, como é o caso do PAA. A carência de recursos financeiros de custeio foi notada principalmente na questão do combustível, que segundo informações de um extensionista entrevistado é de R\$ 170,00 por mês, o que não é suficiente para visitar todos os produtores rurais do município. Esse cenário também foi percebido em todos os demais municípios, fazendo com que a EMATER atenda ou por demanda ou àqueles produtores rurais mais vulneráveis economicamente.

Com relação aos vínculos relacionais criados entre os técnicos de extensão rural e os agricultores envolvidos no PAA, notou-se, em um dos municípios visitados, que um dos extensionistas chegou a emprestar recursos financeiros próprios para um agricultor adquirir determinado equipamento para o processamento dos alimentos que eram vendidos ao programa. Essa situação foi percebida no município de Guaraciaba e demonstra a amplitude da atuação local dos extensionistas.

Todavia, a figura dos técnicos de extensão rural, em todos os municípios, mostra-se bastante centralizadora, o que pode contribuir para a criação de um círculo de dependência viciosa dos demais atores locais envolvidos, fazendo uma comparação com os preceitos externados por Putnam (2006). Diante da centralização inerente ao processo de operacionalização pelos extensionistas, aliada às deficiências de capital humano e de custeio

diante dos problemas burocráticos e da grande demanda de intervenções, são eles os primeiros a incentivar os beneficiários à migração dos produtores para outras políticas públicas.

Além disso, a seleção dos beneficiários feita pelos extensionistas pode criar favorecimentos de determinados grupos mais próximos, em detrimento de outros grupos. A esse respeito, no município de Jequeri, o extensionista mencionou que o critério de seleção dos agricultores para a elaboração das propostas se deu em decorrência da proximidade destes à sede do município, com o intuito de facilitar a entrega dos produtos.

Foi também apontada a intervenção política de um parlamentar nesse município, o que deixa claro a possibilidade de existência de critérios políticos na inclusão dos produtores rurais no programa. Não somente isso, no município de Guaraciaba constatou-se que os extensionistas rurais fazem articulações para formação dos membros do comitê diretivo de algumas associações participantes, com vistas a elegerem aqueles produtores “mais capazes” de gerir os empreendimentos.

8.1.4 A visão das entidades beneficiadas com os alimentos

No tocante às entidades beneficiadas com os alimentos doados pelas associações de produtores rurais, notou-se que o PAA tem sido um importante instrumento de contribuição para a melhoria de sua diversidade alimentar, especialmente aquelas não ligadas aos sistemas de ensino.

Com a existência do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), mesmo com a ausência das ações do PAA, escolas e creches têm suas demandas atendidas, ao passo que asilos, hospitais, associações comunitárias e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) não possuem outra ação governamental voltada às suas necessidades.

De maneira mais evidente, nas cidades visitadas os asilos são as entidades mais vulneráveis à instabilidade das ações locais do PAA, uma vez que, durante a vigência do programa, parte considerável dos recursos financeiros é revertida para outras demandas dessas entidades, conforme se percebe nos depoimentos a seguir.

Nossa, nós tamo(sic) passando bastante aperto, porque a gente compra mas não é de tudo como era [quando da vigência do PAA] entendeu? Por exemplo, feijão vinha, legumes, a gente compra... tudo é comprado agora, e é difícil porque aqui a gente ganha pouco, entendeu? E nós tamos com vinte e cinco idosos[...](Beneficiário 1 – Alto Rio Doce).

Pior, por que agora apertou pra entidade, a entidade que tem que tá comprando, a gente tem que tá fazendo barraquinha, campanha [...] (Beneficiário 1 – Jequeri).

Assim, foi possível notar que, em geral, o PAA tem um impacto maior nas entidades de cunho social. Com relação aos asilos, constatou-se pelo depoimento dos representantes dessas instituições, em todos os quatro municípios pesquisados, a existência de limitações financeiras, que nem sempre são supridas pelo poder público municipal. O que existe é a cessão de alguns funcionários ou o repasse de recursos financeiros auxiliares, ou seja, são ações em nível municipal que acabam por ficar dependentes da vontade política. Dessa forma, em relação a garantir melhores condições alimentares, o PAA é o único programa em nível federal que consegue beneficiar diretamente esse tipo de instituição.

Algumas entidades beneficiadas pelo programa não fazem a readaptação de cardápio, principalmente as ligadas aos sistemas educacionais, o que se dá pelo fato de alguns produtos tradicionalmente utilizados nem sempre estarem disponíveis nas culturas agrícolas localmente desenvolvidas.

Eles fornecem mandioca, mas, por exemplo, na cenoura, que a gente utiliza muito, a gente não tinha. É, verduras de folha, alface, couve, era mais fácil, mas legumes em si, tomate que a gente utiliza muito esse tipo de alimento a gente nunca teve. O arroz a gente não tinha. Aqui a nossa região é basicamente feijão, ai a gente teve bastante, mas a gente não tinha com a fartura necessária e nem a diversidade necessária (Beneficiário 3- Jequeri).

No entanto, grande parte dos informantes entrevistados, ligados às entidades beneficiárias, relatou que pequenas alterações foram necessárias, mas que na maioria dos casos essas alterações foram benéficas ao consumo. Somente no município de Guaraciaba algumas dirigentes de instituições de ensino disseram que recebem somente aqueles produtos previamente definidos pela nutricionista da prefeitura local, mas que mesmo nesse caso era possível a realização de alterações diante dos produtos disponíveis.

Não, tem uma lista que é feita pela nutricionista, agora a nutricionista passa para os produtores o que a gente precisa, né? O que a gente vai usar durante o ano, e alguns produtos são substituídos porque dependendo da época aquele determinado alimento...igual uva, a gente recebe uva, mas tem a época, então os alimentos são substituídos de acordo com a época também (Beneficiário 7 – Guaraciaba).

Em geral, constatou-se que há bom entendimento entre produtores e entidades beneficiadas, existindo certa flexibilidade na adaptação dos cardápios. Em alguns depoimentos essa adaptação foi até bem-vinda pelas instituições, inclusive as de ensino. As escolas, conforme evidenciam Turpin (2009) e Triches e Schneider (2010), são geralmente aquelas instituições que enfrentam dificuldades na adaptação de alimentos recebidos de produtores rurais locais, o que não foi o caso notado na operacionalização do PAA.

Com relação às dificuldades operacionais, notou-se certa falta de organização na entrega dos produtos. Como na maioria dos casos pesquisados são os próprios agricultores que realizam a entrega, há certo grau de deficiência nesse processo.

8.1.5 A operacionalização local do PAA e o papel da prefeitura municipal

Constatou-se que um dos grandes gargalos locais do PAA é a entrega dos produtos. A maioria dos agricultores tem de se deslocar da zona rural dos municípios para realizar a entrega por conta própria. Essa situação cria alguns problemas, principalmente quanto às dificuldades de transporte para aqueles produtores que não dispõem de veículos próprios. Percebeu-se também que o armazenamento e o transporte são feitos de forma inadequada, como é o caso de transportes em motocicletas e em ônibus escolares. Dessa forma, a logística de distribuição certamente é um dos principais problemas enfrentados pelos produtores rurais no caso do PAA, o que reforça os argumentos de Turpin (2009), Almeida *et al.* (2010) e Holanda *et al.* (2013).

Meu colega ali [...] pagava um carro pra levar [...]. Se a gente tivesse um carro, a gente juntava mais e levava tudo [...] hoje nós vela uns quatro, umas quatro pessoa, umas três viagem de banana, que coisa boa não é não! (Agricultor 2 – Amparo do Serra).

Além do fretamento de veículos por parte dos agricultores, em alguns casos as entidades beneficiadas auxiliam no transporte, dividindo as despesas financeiras de viagem com os agricultores. Com relação a esta última situação não haveria qualquer problema, no entanto em um dos municípios notou-se a existência de alterações nos volumes entregues para a compensação das despesas de viagem, conforme ressalta o depoimento abaixo.

[...], eles falaram assim: “Se você puder levar pra nós, aí a gente acerta em produto”, sabe como é que é? A viagem, aí na minha carta, por exemplo, eu ponho ali o tanto de rosquinha que é a viagem, aí eles recebem assim, porque eles não tem como buscar (Agricultor 5- Guaraciaba).

[...] ele trazia no carro dele, porque eles ganharam o carro, e nós ajudávamos na gasolina, que é o certo porque ele veio de lá, nós a primeira vez nós fomos [buscar] [...]. Muita chuva e a estrada horrível, aí ele propôs pra nós, aí nós ajudávamos na gasolina [...] (Beneficiário 1 – Alto Rio Doce).

Nota-se que a distribuição dos alimentos foi uma das grandes dificuldades detectadas, inclusive favorecendo o surgimento de situações irregulares. Por outro lado, esse fato é bastante minimizado quando a associação possui veículo próprio, o que foi somente constatado na associação de Alto Rio Doce. O problema da logística é também minimizado pela intervenção da prefeitura municipal.

O apoio do poder público municipal foi mencionado nos municípios de Jequeri e Guaraciaba, de duas formas distintas. Em Jequeri há apenas a distribuição dos alimentos para as entidades beneficiárias, logo os produtores rurais têm de se deslocar da zona rural até o ponto de coleta e distribuição, geralmente a sede da EMATER.

Nesse caso, o problema da logística da propriedade rural até o centro de distribuição continua a existir. Já em Guaraciaba existe a disponibilização de um motorista e um veículo do município para a coleta, a pesagem e o transporte até o local do ponto de distribuição de todas as associações do município. Nesse ponto de distribuição, que conta também com uma funcionária cedida pela prefeitura municipal, são realizadas a separação e a destinação dos alimentos para as entidades beneficiárias.

Discorrendo especificamente sobre a execução do PAA em alguns municípios do Ceará, Holanda *et al.* (2013) também constataram que quando há o auxílio do poder público municipal na disponibilização de centrais de distribuição e na logística operacional, os problemas em torno do programa são minimizados.

Na esfera municipal, a prefeitura tem um papel fundamental da execução do programa. Ela precisa fornecer uma central de distribuição com sede no próprio município onde os agricultores entregam seus alimentos, ou seja, precisa construir uma estrutura física e equipá-la com freezer, balança, dentre outros equipamentos que auxiliem e facilitem a entrega desses alimentos (HOLANDA *et al.*, 2013, p. 16).

De forma esquemática, os quatro cenários de distribuição dos alimentos podem ser visualizados pela Figura 8.

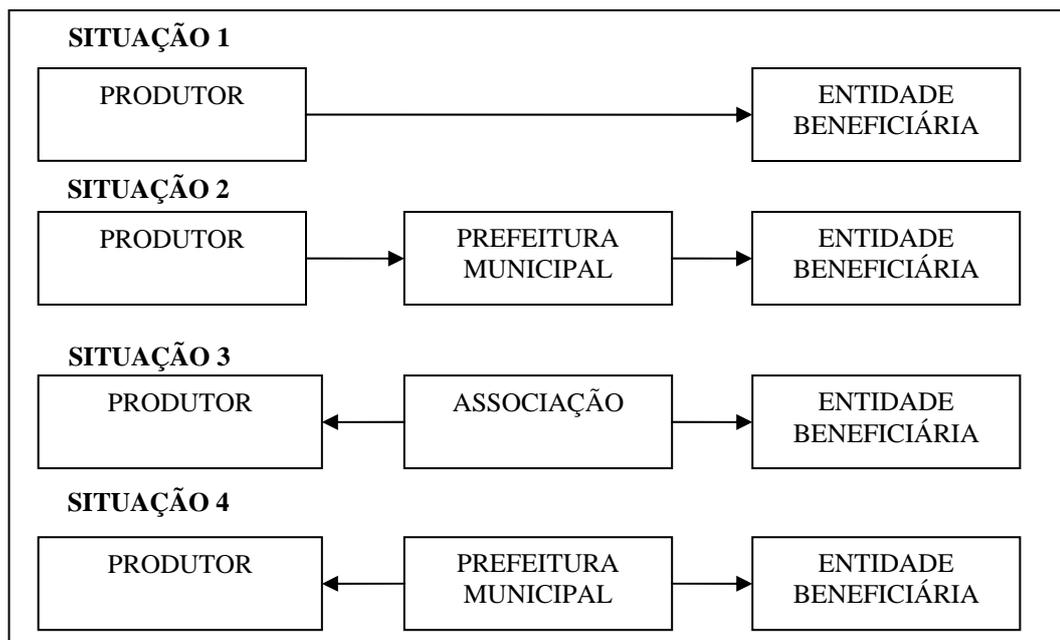


Figura 8 - Cenário de distribuição dos alimentos ao nível local nos municípios pesquisados

Fonte: dados da pesquisa.

Na situação 1 os próprios agricultores entregam seus produtos diretamente para entidades beneficiárias, o que tem seu lado positivo na medida em que se cria uma proximidade a partir da interação entre doadores e beneficiários. Dessa forma, facilita-se os ajustes necessários no que se refere à qualidade, à quantidade e ao tipo de alimento a ser entregue. Essa situação foi evidenciada em todos os quatro municípios visitados no estágio inicial de implementação do programa, porém, em Amparo do Serra foi preponderante durante toda a vigência do programa.

Na situação 2 a prefeitura municipal disponibiliza o local, tido como centro de distribuição, onde os alimentos são recebidos e, posteriormente, encaminhados às entidades beneficiárias. No local também eram feitas a pesagem e a conferência dos produtos entregues. Essa situação foi constatada no município de Jequeri.

Esse cenário soluciona apenas em parte os problemas enfrentados pelos agricultores. O ponto positivo é que as questões relativas à conferência e à pesagem dos alimentos são mais claras e, portanto, com menores chances de erros no recebimento e na quantidade entregues. Mesmo no caso do município de Jequeri, alguns agricultores afirmaram que eles próprios levavam os produtos a serem doados, ou seja, a distribuição realizada pela prefeitura não abrangia todos os produtores. A entrega direta dos alimentos é especialmente dificultada no caso das mulheres participantes, conforme depoimento a seguir.

Tinha [se havia dificuldade pra levar], porque as vezes naquele dia que tinha as coisa pronta não tinha as pessoa pra levar, tinha que esperar né?! No dia assim, como segunda-feira, vou deixar a segunda-feira pra levar a merenda, meu marido tava aqui pra levar né?! Não era todo dia que podia sair [...] (Agricultor 2 – Jequeri).

Era a gente mesmo que entregava. Aí depois que o pessoal, eu mesmo ficava bravo com o pessoal, às vezes, cada um pesava, contava sua mercadoria. Aí depois começou a ter assim, começou uma pessoa pra acompanhar. Aí a pessoa recebia, pesava, aí uma pessoa própria pra entregar (Agricultor 5- Jequeri).

O cenário 3 é caracterizado quando a associação dispõe de veículo próprio para distribuição dos alimentos, recolhendo-os a partir de pontos predeterminados, tendo sido encontrado apenas no município de Alto Rio Doce. Neste caso, o espaço rural foi subdividido em alguns subgrupos, ficando os agricultores responsáveis por levar os alimentos a determinadas propriedades para que o veículo pudesse recolher e encaminhá-los às entidades beneficiárias. Deve-se destacar que o veículo, segundo depoimento do presidente da associação, foi doado “por uma pessoa comprometida com a associação”, no entanto ele não quis informar o nome e a posição dessa pessoa.

Com relação à importância do veículo para a operacionalização do PAA no município de Alto Rio Doce, constatou-se, pelos depoimentos, sua grande utilidade para os produtores rurais.

Ih! Se não tivesse a questão do carro, acho que a gente nem organizaria PAA, porque eles pedem pra gente tá entregando [...] você tinha que tá correndo, ligando e tal [...] (Agricultor 1 – Alto Rio Doce).

A gente tinha ... que na época a gente tinha que alugar um carro, que a gente não tinha um carro, né? [...], a gente pagava o carro e fazia as entrega [...] (Agricultor 2- Alto Rio Doce).

A situação 4 representa o cenário em que a prefeitura municipal disponibiliza toda a logística e infraestrutura necessária para a distribuição dos alimentos, tanto buscando os produtos em locais predeterminados na zona rural do município, geralmente na propriedade de algum dos representantes da associação, quanto na distribuição para as entidades beneficiárias. Este caso foi percebido somente no município de Guaraciaba.

É interessante ressaltar que quando existe o apoio do poder público local em relação à infraestrutura de suporte à operacionalização do PAA, este é resultante muito mais das decisões políticas do que das necessidades evidenciadas aos agricultores. No município de Guaraciaba, o apoio só aconteceu a partir de 2013, com a posse do novo prefeito. Anteriormente a esse período, os produtores tinham de levar pessoalmente os alimentos nas entidades consumidoras.

A diversidade de operacionalização do PAA em nível municipal corrobora com Farah (2001, p. 131), que afirma que políticas públicas descentralizadas chamam “a atenção para a necessidade de se preservarem políticas de coordenação em níveis mais abrangentes de governo, que minimizem desigualdades [...]”. O apoio do poder público municipal, além ser relevante para a eficácia local do PAA, está altamente ligado aos projetos políticos de cada governo, o que traz implicações diretas no modo como o programa é implementado e operacionalizado.

8.1.6 O distanciamento entre o poder público municipal e os agricultores locais

Com exceção do município de Jequeri e do município de Guaraciaba, notou-se a incipiência do apoio do poder público local nas questões inerentes ao PAA em Amparo do Serra e Alto Rio Doce. Zimmermann (2007, p. 11) já ressaltava que “a política pública federal ao se propor respeitar dinâmicas locais torna-se sujeita as deficiências e virtudes político-administrativas do local”. Constatou-se, também, a incipiência de vínculos relacionais entre produtores rurais e poder público municipal para outros fins não ligados ao programa.

Questionados quanto à relação que mantêm com a prefeitura municipal, muitos agricultores envolvidos na operacionalização do PAA relataram a carência de ações de apoio, principalmente na questão logística, conforme depoimentos a seguir.

Não... não... não sei pra eles que tá lá, mas, pra mim não, por enquanto não [se há o apoio da Prefeitura Municipal] nada com eles (Agricultor 5 – Amparo do Serra).

A Prefeitura ajuda pouco na verdade. Porque a Prefeitura era pra ter posto carro a disposição, aê custou por um funcionário pra ajudar [acompanhar a entrega]. Então, que ajudava demais os agricultores do programa (Agricultor 5 – Jequeri).

Nos municípios de Jequeri e Amparo do Serra houve depoimentos revelaram questões inerentes a rivalidades político-partidárias marcantes. Esses fatos acabam por desestimular os envolvidos no programa a buscarem apoio, o que contribui para a existência de dificuldades operacionais locais.

[...] se você ficar esperando tudo que a prefeitura sabe, hoje é um que tá lá, amanhã é outro, as vezes o cara que tá lá hoje as vezes ele te atende, ele enxerga suas necessidades, cidade pequena tem muito lado de política né, então eu tenho procurado muito, é fazer meus planos encima daquilo que eu mesmo posso fazer... não conto mais com [a ajuda da prefeitura] (Agricultor 1 – Jequeri).

Ah! Não sei [se a prefeitura municipal poderia auxiliar], a Prefeitura não ajuda nada né?! (Agricultor 5 – Amparo do Serra).

Ao contrário dos demais municípios, em Guaraciaba os agricultores se mostraram mais engajados na busca de melhorias junto ao poder público local. Quando questionados a esse respeito, grande parte deles afirmou ter recebido apoio, apesar da questão político-partidária ainda ser percebida nos depoimentos como fator a ser considerado para a concessão da ajuda.

A prefeitura, eh... agora, né?![tem presença junto aos agricultores]. Porque antes a gente tava do outro, como se diz, do outro lado, né?! Agora a gente tá mais do lado, inclusive isso aqui tudo [feira de produtores rurais], depois que o novo prefeito entrou, que tá acontecendo [...] (Agricultor 5 – Guaraciaba).

A Prefeitura tá ajudando, ajuda... tem curso do SENAR... SENAR fez um curso. E mãe fez um curso do PRONATEC pra mexer com verdura, né?... hortaliça (Agricultor 7 – Guaraciaba).

Muito... muito, inclusive essa secretária [do ponto de distribuição dos alimentos doados] eu pedi o prefeito, e fiquei encima dele, né?![...] pedi pra ele colocar e ele colocou porque [...] tava muito difícil pra gente [...] (Agricultor 6 – Guaraciaba).

O apoio do poder público municipal, por não ter um papel legalmente institucionalizado, é bastante variável e específico de localidade para localidade. Deve-se destacar que o arranjo político local é também uma variável diretamente relacionada à eficácia do programa. A questão política é tanto ligada ao plano de governo dos dirigentes municipais, quanto ao arranjo e à cultura político-partidária do município, inclusive quanto ao nível de engajamento dos cidadãos.

8.1.7 O grau de exclusão de outros produtores rurais

Na Tabela 13 está a taxa de cobertura do PAA nos municípios pesquisados, com base no número total de Declarações de Aptidão ao PRONAF (DAPs) emitidas pela EMATER nos respectivos municípios²⁵. A DAP funciona como uma certificação para os agricultores familiares participarem de diversos programas governamentais, dentre eles o PAA²⁶.

Dessa forma, como todos aqueles que a possuem estão aptos a participar do PAA, julgou-se pertinente tomar o número de DAPs em cada município como parâmetro de comparação para verificação da taxa de cobertura do programa nos municípios pesquisados.

²⁵ Os DAPs desativadas por expiração foram consideradas, uma vez que o agricultor pode vir a reativá-la mediante a atualização de seu cadastro.

²⁶ De acordo com o § 2º da Portaria MDA n.17, de 23 de março de 2010: “As Declarações de Aptidão ao Pronaf registradas na base de dados da Secretaria da Agricultura Familiar constituem instrumento hábil de identificação dos agricultores familiares de modo a permitir-lhes o acesso às demais ações e políticas públicas dirigidas a essa categoria de produtores”(BRASIL, 2010).

É possível perceber (Tabela 13) uma grande demanda não atendida na maioria dos municípios pesquisados, de onde se conclui que o PAA alcançou apenas uma pequena parte do público-alvo.

Tabela 13 - Cobertura do PAA nos municípios pesquisados a partir do número total de DAPs

Município	População Rural	Total de DAPs no Município*	Agricultores Participantes no PAA (2010-2012)	Taxa de Cobertura(%)
Amparo do Serra	2.411	343	54	15,7
Jequeri	5.555	1.116	43	3,9
Guaraciaba	7.005	954	137	14,4
Alto Rio Doce	7.089	467	15	3,2

(*) Possuir a DAP é prerequisite para participar do PAA, e sua validade é de seis anos.

Fonte: Brasil/MDA (2013).

Foi perguntado aos técnicos de extensão rural e aos produtores rurais entrevistados, o motivo de os demais agricultores não terem participado das ações do programa. As respostas estão condensadas em categorias na Figura 9.

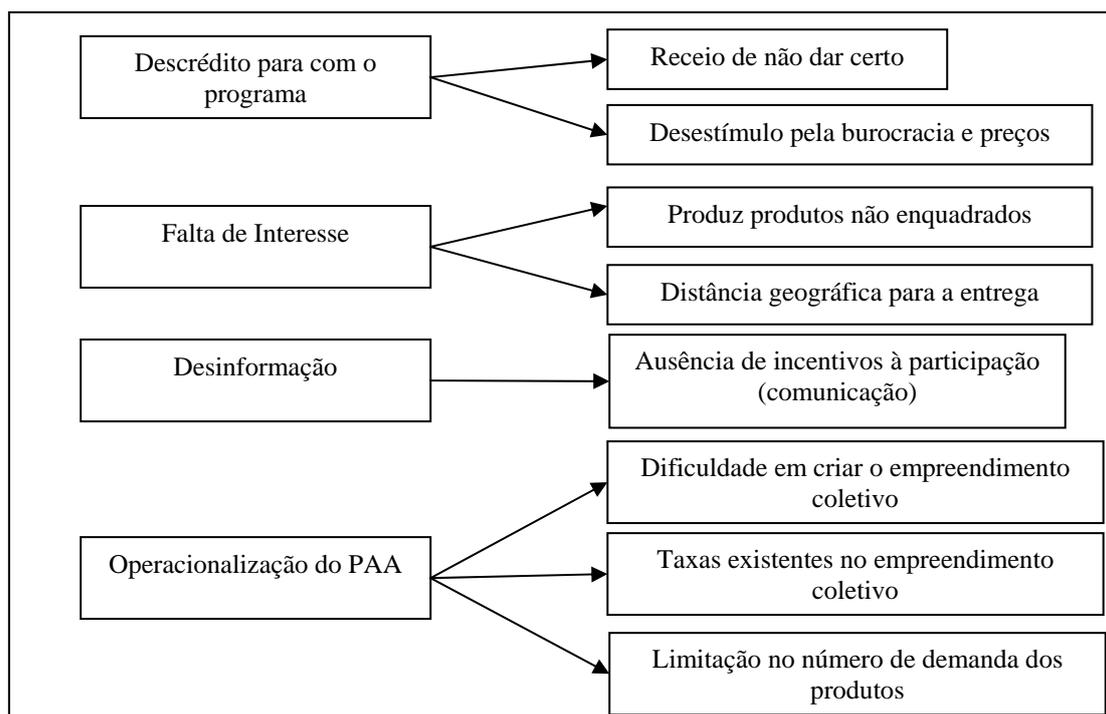


Figura 9 - Ordem das principais causas da não participação dos produtores rurais no PAA

Fonte: dados da pesquisa.

O motivo mais citado para a não participação da maioria dos produtores rurais no PAA diz respeito ao descrédito local do programa. Essa situação ainda se divide em dois cenários, relacionados ao receio de as ações do programa não darem certo, o que na visão de Freire (2011) é uma característica própria do mundo cultural dos produtores rurais: o temor e a desconfiança.

Segundo Neiva e Brito (2008), essa desconfiança poderia desaparecer à medida que os demais produtores percebessem os benefícios que os participantes do programa tiveram. No entanto, diante dos problemas operacionais do PAA não há atrativos para participação dos outros produtores rurais. A situação da falta de confiança nas ações propostas pelo programa foi citada principalmente nos municípios de Guaraciaba e Amparo do Serra.

O desinteresse difere do descrédito em virtude da incompatibilidade da produção agropecuária local com aqueles produtos que podem ser entregues/adquiridos pelo programa. Outro aspecto que gera desinteresse está relacionado à localização geográfica das propriedades rurais, uma vez que grande parte delas se localiza em regiões distantes dos locais de entrega, situação esta mencionada em todos os municípios pesquisados.

[...] a CONAB agora, esse projeto nosso aí ainda é R\$ 3.500, então o que acontece, o produtor que trabalha no PAA é aquele pequeno mesmo, e o pequeno ele tem dificuldade, a pessoa tem lá, um exemplo, 50 quilos de um produto pra trazer, se ele

tiver um pouco distante, que não dá pra ele trazer de cavalo, alguma coisa assim, ele não tem condições de pagar o frete, se pagar o frete fica tudo (Técnico de extensão rural – Amparo do Serra).

A falta de esclarecimento quanto aos benefícios e ao funcionamento do PAA em nível local também foi caracterizada como uma questão limitante à participação de outros agricultores. Essa deficiência de informação foi mencionada nos municípios de Guaraciaba e Jequeri.

Por fim, as questões relativas ao modo de operacionalização dos produtos também foram citadas como um fator impeditivo à agregação de novos produtores beneficiados em nível local. Essas questões estariam relacionadas à dificuldade institucional-legal de criação dos empreendimentos coletivos e ao próprio modo de funcionamento desses empreendimentos, conforme se percebe no depoimento abaixo.

Muitos não entraram porque têm que pagar uma mensalidadezinha, eu acho que é isso, né?! É muita gente preguiçosa [...] a minha sobrinha mesmo, foi lá e fez a carta [...] e passou a carta pra mim, e eu tô acabando de entregar ela [...] (Agricultor 6 – Guaraciaba).

Como não existe orientação prévia acerca do funcionamento das organizações coletivas, nem tradição cultural da existência local desse tipo de organização na grande maioria dos municípios, muitos produtores não possuem conhecimento dos encargos fiscais e contábeis a serem pagos pelos associados. Esta situação gera descontentamento e inibe a participação e/ou criação de outras associações. Neiva e Brito (2008) denominam as dificuldades operacionais na gestão de empreendimentos coletivos dos produtores rurais de “empreendedorismo ingênuo” e creditam sua ocorrência à inexistência de *know-how* para lidarem com os desafios impostos à gestão desse tipo de organização.

Outra questão limitante diz respeito à demanda, ou seja, ao fato de existir um número reduzido de entidades que podem ser beneficiadas em cada município, como também uma taxa limite de consumo médio *per capita* calculada pela unidade executora do programa para aprovação do projeto, o que resulta em limitação do volume máximo total a ser operacionalizado. Essa questão é especialmente delicada, uma vez que pode haver critérios de escolha daqueles agricultores que seriam contemplados para participar do PAA, assim como questões inerentes ao fato de se “inflar” o número de beneficiários assistidos para aumentar a demanda de doações.

No município de Amparo do Serra, o técnico de extensão rural afirmou que todas as entidades legalmente passíveis de receber as doações foram incluídas no projeto, e que os produtores locais teriam condições de doar uma quantidade maior de produtos.

Constatou-se o incremento do número de pessoas assistidas pelas entidades beneficiárias, como forma de aumentar a demanda pelos produtos, especialmente no caso das entidades religiosas beneficiadas. Nestes casos, o consumo real dos alimentos se dá por eventual ocorrência de encontros de pastorais, de reuniões e na própria casa paroquial. Em Guaraciaba, o número de beneficiários constantes nos projetos enviados para aprovação era da ordem de 3.500 pessoas, somente nesse tipo de entidade (religiosa).

8.1.8 Capacidade do grupo para resolver problemas específicos do programa

Como a densidade da rede dos atores envolvidos na operacionalização local do PAA é baixa, percebeu-se um nível descendente de interesse de participação no programa. Com exceção dos municípios de Guaraciaba e Amparo do Serra, os outros já não possuem mais projetos vigentes e nem mesmo interesse na submissão de novas propostas.

Esse fato se deve ao grande número de problemas operacionais do programa, aliado à falta de orientação e ao padrão excessivamente burocrático de sua atuação. Diante desses problemas, os atores locais preferem abandonar o programa, na maioria das vezes pela própria orientação do técnico de extensão rural. Essa desistência corrobora com as afirmações de Paterman (1990, p. 52), ao preponderar que para o engajamento eficaz do indivíduo nas ações propostas pelo governo, “as qualidades subjacentes à participação tem que ser fomentadas e desenvolvidas a nível local”, o que não ocorre.

As questões legais relacionadas à criação e ao gerenciamento das organizações coletivas são também motivos evidentes para a não continuidade do programa. No município de Guaraciaba, por exemplo, dada a descontinuidade do PAA, os agricultores não tomaram conhecimento de que mesmo não operacionalizando com o programa os serviços contábeis referentes a associação continuariam a ser cobrados, o que gerou lhes uma dívida expressiva com o contabilista. Nesse caso específico, houve a mobilização local dos associados para a solução do problema, como pode ser constatado no depoimento a seguir.

É nós fizemos [uma quermesse] por isso mesmo [dívida com o contador], porque o pagamento tá garrado, nós achou que ia resolver [...]. Acabou que o pessoal fez um negócio lá, não sei, não arranjou o son [...] (Agricultor 7 – Guaraciaba).

Alves (2002) classifica esse contexto como uma inabilidade de negociação coletiva, uma vez que os agricultores não percebem que o objeto da ação coletiva, seu modo de funcionamento e suas despesas são diferentes da maneira como eles estão acostumados a agir. Como forma de contornar esses problemas, “é imprescindível que políticas dirigidas a esse

público [agricultores] incluíam propostas de programas de capacitação, pela relevância em termos de contribuição para o seu processo de desenvolvimento” (ALVES, 2002, p. 8).

Mesmo diante desses problemas operacionais, foi possível perceber em Guaraciaba um engajamento maior dos envolvidos na resolução dos problemas locais, o que é atribuído ao fato de muitos agricultores terem apontado a figura do presidente da associação como responsável pela solução de problemas envolvendo o programa, e não somente a figura do técnico de extensão rural, como foi recorrente nos outros municípios pesquisados.

[...] tem um pouco [dificuldade de preenchimento de papeis]. É a associação tem um contador também, né?! Mas o contador não faz as contas, é a presidente mesmo que faz a contabilidade (Agricultor 5 – Guaraciaba).

A existência de uma pessoa, envolvida na organização coletiva, em quem os produtores depositam a confiança também foi apontada por Neiva e Brito (2008) como algo favorável e de grande valia para perenidade de associações criadas para a operacionalização de políticas públicas.

Deve-se destacar que o depoimento anterior é de um associado pertencente a uma das organizações indicadas como sendo uma das mais independentes no município, ou seja, que já desempenhava atividades antes da implementação do programa, por isso seu funcionamento não estaria ligado apenas à vigência do PAA.

Nos demais municípios pesquisados, o técnico de extensão rural, além de ser o principal articulador local para propor o projeto, é também aquele conector central para a solução e a mediação de questões problemáticas entre os agricultores e a unidade executora, como também entre as organizações beneficiárias e os agricultores.

Aconteceu de, por exemplo, banana vir muito verde [...], ou a broa, por exemplo, vem muito dura [...], aí os meninos vão e falam com o Alfredo [...] aí conversa com ele, ele conversa com a pessoa e normalmente melhora (Beneficiário 1 – Amparo do Serra).

O papel dos técnicos de extensão rural em relação aos problemas locais se fazia presente tanto na parte da relação entidade beneficiária/ produtor, quanto na questão da intermediação entre a associação de produtores/ unidade executora, conforme se percebe no depoimento a seguir:

[...] eu me lembro bem, que o rapaz que mexia sempre tinha alguém, tinha os contatos lá, pessoas que dava as informações, que procurava resolver os problemas, mas sempre era através da EMATER mesmo, a EMATER sempre [...] sempre é parceira da gente nisso ai, que eles já tão dentro de Jequeri, né?! (Agricultor 1 – Jequeri).

No caso específico de Amparo do Serra, mesmo a entrega sendo feita pelos próprios agricultores, as entidades beneficiadas com os alimentos doados preferem se reportar ao

técnico de extensão rural, como forma de contornar possíveis problemas operacionais. Para Alencar (1990) isto seria uma intervenção tutorial, em que o agente externo, nesse caso o extensionista rural, contribuiria para a perpetuação dos laços de dependência.

Por outro lado, houve também os casos em que a interação direta entre os agricultores e as entidades beneficiárias favorece a presença de acordos informais, permitindo a resolução de pendências e, conseqüentemente, a operacionalização do PAA, sem o intermédio do extensionista da EMATER. Essa situação foi percebida principalmente no município de Guaraciaba, uma vez que é feito um acordo para o dia da entrega dos produtos, existe o *feedback* para o aprimoramento da qualidade dos produtos recebidos, são discutidas as mudanças nos produtos requeridos, dentre outras, conforme se percebe nos depoimentos:

A questão de qualidade do produto, a questão de quantidade, é na conversa mesmo[...] a gente fala: “Não, não[...] é muito pra essa semana”. Todo começo, eu acho, que todo projeto é difícil, então assim, depois a gente vai conversando e vê a quantidade certa para cada semana, né?! (Beneficiário 2 – Guaraciaba).

Em Alto Rio Doce o presidente da associação é o ator que a partir da orientação do extensionista rural resolve os problemas de entrega e foi o responsável pela procura de entidades beneficiárias que poderiam participar do PAA. No entanto, ele recorre ao extensionista da EMATER no tocante aos problemas administrativos do programa.

Foi o José [presidente da associação], que nos procurou, ele estava com esse projeto lá, ele veio e nada de sair [...], eu ia encima dele, eu telefonei: “Oh! José, você falou e não vem, você tá enrolando a gente”. Mas, ele falou: “Calma que vai sair pra vocês”, ele falou com a gente que não tava vindo [os alimentos] porque tava com problema [...] (Beneficiário 1 – Alto Rio Doce).

Assim, nesse município foi possível identificar uma pequena relação de contato entre a associação e a unidade executora estadual, e mesmo nesse contexto foi necessária a intermediação do extensionista rural, conforme pode-se perceber no depoimento a seguir.

Não, isso aí toda vida, né?! A gente ligava [na CONAB] ia solucionando, trabalhando nisso [nos problemas], a gente teve dificuldade nisso, mas foi tudo assim resolvido, conversando, eles me explicavam direitinho, mas foi tudo resolvido [...] (Agricultor 1 – Alto Rio Doce).

A Figura 10 sintetiza as relações sociais e a intensidade dessas relações percebidas na resolução dos problemas locais do PAA, nos municípios pesquisados (a espessura da linha reflete o grau de recorrência das interações).

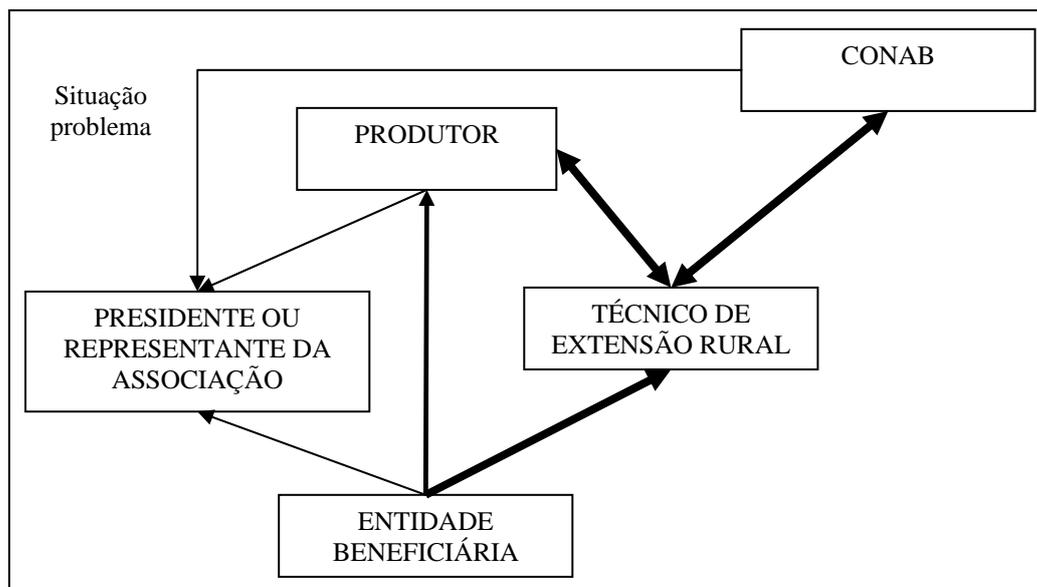


Figura 10 - Redes de relacionamento para solução de problemas inerentes à operacionalização local do PAA

Fonte: dados da pesquisa.

De modo geral, o que ocorre na realidade é que as entidades beneficiárias reportam problemas e queixas diretamente ao técnico de extensão rural ligado à EMATER, e este intervém junto ao produtor para os ajustes necessários. Noutra linha de atuação, é o extensionista que procura levar à CONAB (unidade executora) as dúvidas e os questionamentos dos agricultores locais participantes. Em menor intensidade, há também a troca de informações para possíveis correções da qualidade, da quantidade e do tipo de produto de interesse nos locais em que os próprios produtores rurais entregam seus produtos às entidades consumidoras.

Nos casos em que os próprios sujeitos locais são imbuídos de resolver os problemas operacionais do PAA, com contatos frequentes com as entidades beneficiárias, notou-se maior engajamento, inclusive com a relação de redes sociais mais densas, como foi o caso percebido em Guaraciaba. Mesmo naquelas localidades em que o extensionista auxilia de maneira complementar, como foi o caso de Alto Rio Doce, notou-se certa mobilização do grupo. Com relação ao cenário mais adequado à emancipação dos atores locais, de forma que eles mesmos criem as condições necessárias para a resolução dos problemas,

Isto demanda um esforço não de extensão, mas de conscientização que, bem realizado, permite aos indivíduos se apropriarem criticamente da posição que ocupam com os demais no mundo. Esta apropriação crítica os impulsiona a assumir o verdadeiro papel que lhes cabe como homens. O de serem sujeitos da transformação do mundo, com a qual se humanizem (FREIRE, 2011, p. 22).

Percebe-se que ao mesmo tempo em que o extensionista é figura-chave para a implementação local do PAA, sua atuação pouco contribui para a criação de um cenário próprio à emancipação das capacidades dos atores locais para promoverem um desenvolvimento pleno e duradouro. Essa atuação acaba refletindo na maneira como o empreendimento coletivo é conduzido, e nos próprios níveis de compartilhamento dos trabalhos coletivos ao nível local.

8.2 Participação no empreendimento coletivo e níveis de ação coletiva entre os agricultores

Objetivou-se analisar o nível de engajamento dos produtores rurais no empreendimento coletivo (associações) que operacionalizavam com o PAA. Como ressalta Putnam (1993), quanto melhor se dá o funcionamento das organizações comunitárias voltadas à cooperação, maiores são as chances de os mecanismos de solidariedade, tolerância e capacidades para resoluções de conflitos sociais serem potencializados. Partindo desse pressuposto, buscou-se verificar o grau de funcionamento (existência de reuniões, patrimônio próprio, etc.) dessas organizações, o nível de participação dos agricultores nas decisões do empreendimento e a proximidade entre seus membros.

8.2.1 O funcionamento do empreendimento coletivo e a ação coletiva entre os produtores rurais locais

O presente tópico abordará o modo de funcionamento dos empreendimentos coletivos em cada um dos municípios pesquisados. O funcionamento de empreendimentos coletivos, na visão de Suárez e Sánchez (2000), está diretamente relacionado ao seu arranjo institucional²⁷. Dadas as peculiaridades de cada uma das localidades visitadas, neste tópico os municípios serão analisados de forma desagregada.

²⁷ Por arranjo institucional são utilizadas as preceituações propostas por Frey (2000), que assimilam o termo, as regras e os padrões de comportamento existentes e a forma como são desenvolvidos os processos políticos municipais, em uma analogia direta à dicotomia estrutura/processo em que as políticas públicas são implementadas.

8.2.1.1 Jequeri

No município de Jequeri, constatou-se a influência de um deputado estadual que tinha articulado junto à EMATER a formação da associação e a implementação do PAA no município.

Ah... foi o deputado Joaquim Gomes [...] esse projeto já tinha em várias regiões aqui. Começou primeiro com Ponte Nova, ele que ajudou a gente a formar a associação, mandou o assistente ajudar a gente formar a associação, porque pra gente participar de qualquer coisa precisa da gente tá na associação. E com o primeiro projeto foi acho que através dele (Agricultor 5 – Jequeri).

Ferrarini (2012) chama especial atenção para a presença política no contexto de implementação das políticas públicas emancipatórias, uma vez que tal situação pode favorecer práticas clientelistas, exclusão dos que não compartilham do ideário político do interveniente, cujos resultados podem acabar por reverter os objetivos iniciais da intervenção. Dessa forma, como a criação da associação e o próprio processo de implementação do projeto se deram de cima para baixo, a partir de uma intervenção política, aliado ao fato de os atores locais não terem por hábito cultural o trabalho em conjunto, por meio de empreendimentos associativos formais, não houve mudanças capazes de propiciar o arranjo institucional necessário ao pleno funcionamento da associação.

Dessa forma, ainda que o técnico de extensão rural local tenha afirmado que a associação funciona para outros fins que não os voltados às demandas criadas pelas políticas públicas, como o auxílio na organização de eventos agropecuários, isso não foi notado nos depoimentos dos agricultores associados.

Mais hoje a associação funciona só com merenda escolar, que tá funcionando [o município não tem projeto do PAA vigente] [...] (Agricultor 3 – Jequeri).

A gente procura se organizar porque hoje todo benefício vem é pra associação, cooperativa, que sem isso a gente não pega benefício nenhum (Agricultor 5 – Jequeri).

Pelos depoimentos é possível perceber que no início a associação era composta apenas por moradores localizados em uma determinada região do município, pertencentes a um mesmo grupo familiar, mas que progressivamente passou a incorporar outros moradores. Ao mesmo tempo em que esse quadro favoreceu a inclusão de novos participantes no programa, pode também ter sido o fator responsável por criar uma situação de baixo reconhecimento entre seus membros, conforme pode ser constatado no depoimento a seguir:

[...] por que igual a associação cresceu, ne?! Ela começou ainda entre praticamente parentes e ela foi pra Jequeri, expandiu, aí fica difícil pra todo mundo participar [...] (Agricultor 5 – Jequeri).

Quando o empreendimento coletivo, criado em determinada localidade apenas por produtores rurais situados em certa região, passa a incorporar outros produtores rurais, inclusive vindos de propriedades localizadas em regiões distantes, a tendência é que diminua a identificação grupal. Olson (1999) afirma que quanto maior o grupo voltado ao desempenho de determinada ação coletiva, mais longe ele estará de desempenhar eficientemente suas atribuições, principalmente pela não validade das pressões e dos incentivos sociais a serem exercidos²⁸.

Quanto às reuniões, essas se mostraram bastante eventuais. Já com relação ao nível de participação dos produtores rurais nessas reuniões, evidenciou-se que em alguns casos os produtores participavam, em outros não, alegando que nem sempre eram comunicados de sua existência. Uma agricultora entrevistada disse que a participação nas reuniões da associação era preterida diante de suas diversas atribuições, principalmente aquelas inerentes aos trabalhos domésticos.

Tinha algumas que avisa [da existência de reuniões] outras não [...]. Ah! Eu não participava de reunião quase nenhuma. Porque pra mim é difícil sair daqui. E às vezes José participava mais do que eu né, meu marido [...] (Agricultor 2 – Jequeri).

Não... na verdade, não tinha tantas reuniões não [...] (Agricultor 1 – Jequeri).

A inclusão de um número maior de membros na associação, além de causar a perda de identidade e representatividade percebida do empreendimento, resulta também na formação de subgrupos de agricultores mais próximos. A mesma agricultora que relatou não participar das reuniões da associação ressaltou os encontros frequentes com os agricultores mais próximos, conforme pode ser percebido em seu depoimento.

Encontrava sim [se encontrava com os demais agricultores envolvidos no PAA], com a nossa turminha, né?! (Agricultor 2 – Jequeri).

A questão de não irem a encontros distantes, mas manterem contatos informais com os vizinhos, especialmente os beneficiários do gênero feminino, suscita a possibilidade de maior participação desse grupo de beneficiários em encontros nucleares mais próximos de suas propriedades rurais. Como ressalta Farah (2004), é preciso discutir as especificidades inerentes ao gênero nas políticas públicas descentralizadas, principalmente com relação às peculiaridades que possam vir a intervir no processo de participação dos atores envolvidos.

Ainda com relação à questão do gênero, Sales (2007) relata que a presente divisão de papéis que a mulher dá às questões inerentes à família e ao trabalho doméstico tende a

²⁸ Na perspectiva de Olson (1999), quando não existe o contato face a face frequente entre os membros do grupo, a pressão e os incentivos sociais para que determinado indivíduo contribua com o interesse grupal, na ausência de incentivos econômicos, não funcionam.

dificultar a participação feminina nos campos de decisão da comunidade rural. Dessa forma, além da obrigatoriedade de percentuais de mulheres agricultoras nos projetos de participação enviados, é preciso levar em consideração as especificidades que permeiam a questão do gênero, e que podem comprometer a participação da mulher no PAA, tais como os afazeres domésticos, as dificuldades de transporte, etc²⁹.

De fato, a operacionalização do PAA em nível local, de modo geral, interpôs um maior relacionamento entre os envolvidos, notavelmente pelas questões inerentes ao próprio *modus operandi* do processo burocrático que o acompanha, no entanto essa relação mostrou-se pouco densa e sobremaneira instrumental.

8.2.1.2 Amparo do Serra

Em Amparo do Serra o empreendimento coletivo tinha por finalidade o atendimento das demandas interpostas para a operacionalização da política pública. Segundo o técnico de extensão rural local, o sistema institucional-legal que rege o funcionamento de organizações desse tipo (associações e cooperativas) tende a dificultar seu funcionamento. Foi também nítida a percepção dos agricultores locais quanto ao funcionamento da associação estar atrelado apenas à vigência do PAA, conforme se percebe no depoimento a seguir.

[...] a burocracia em cima da associação tá muito grande, você pega uma associação ela não tem renda, não gira nada [...], pra você ter uma associação hoje com legalidade você tem que pagar um contador, e nada... nada ele vai pedir meio salário por mês. Então, assim, essa associação ela não foi criada com esse fim [PAA], ela já existia, só que aquela entidade que existe mais não funciona. Aí quando surgiu a CONAB [PAA] que ela passou a funcionar (Técnico de extensão rural – Amparo do Serra).

Aí não... aí acabou lá [questionado se houver a interrupção do PAA o agricultor permaneceria na associação] (Agricultor 5 – Amparo do Serra).

Além disso, ficou claro no depoimento do extensionista ligado à EMATER local que a associação criada a partir de uma demanda normativa não tem perspectivas de funcionamento no município.

O pessoal só faz ali, só une porque é uma obrigação [...]. Agora essa associação formal, forçada que o governo tenta fazer [...] não funciona [...]. Acaba a política pública, que só faz pra aquela função, né?! Na verdade, quando você escuta o pessoal falando da associação, eles falam assim: “vamos montar uma associação pra ver se nós consegue um dinheiro” (Técnico de extensão rural – Amparo do Serra).

²⁹ A Resolução n.44 de agosto de 2011 do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos tornou obrigatório a inclusão de no mínimo trinta por cento de mulheres nas propostas de participação da modalidade de Doação Simultânea.

Alves (2002) em relação a esse cenário já afirmava que a criação de organizações coletivas sem o enraizamento compromete a perenidade do empreendimento.

As associações criadas de cima para baixo desrespeitam as regras internas da comunidade, desconhecem a importância das relações ali existentes, existem em função de recursos e de técnicos que se propõem zelar por elas. Por isso, tendem a desaparecer quando cessa o apoio, pois não conseguem criar coesão de grupo (ALVES, 2002, p. 7).

As declarações dos produtores remeteram, ainda, à existência de alguns encontros informais articulados pelo extensionista, evidenciando o caráter tutorial das intervenções. Além disso, alguns agricultores entrevistados desconheciam, inclusive, o nome do presidente ou o representante da associação.

Tem nada [...] difícil ter reunião [da associação] (Agricultor 5 – Amparo do Serra).

Oh! meu amigo... não sei qual que é não... o presidente (Agricultor 2 – Amparo do Serra).

Ao contrário da experiência descrita no trabalho de Becker e Anjos (2010)³⁰, a associação de Amparo do Serra não permite a emergência de uma sociabilidade para a compreensão da realidade local, notavelmente pela forma como se dá o arranjo de sua criação e funcionamento.

Diante da intervenção tutorial, aliada ao funcionamento instrumental da associação, o PAA em Amparo do Serra não é capaz de criar os benefícios percebidos por Chmielewska *et al.* (2010) em sua pesquisa em alguns municípios do estado de Sergipe, onde a reativação de algumas associações para participação no programa gerou maior engajamento dos participantes à causa coletiva, *know-how* para a elaboração e implementação de projetos de produção e venda e investimentos na estruturação da associação.

Percebeu-se que foram incorporados, ao longo do funcionamento do PAA, agricultores de distintas regiões do município, inviabilizando o próprio reconhecimento e enraizamento social entre os membros envolvidos em seu quadro social, dadas as distintas realidades socioeconômicas e geográficas de seus membros. Esse cenário fica propício aos dilemas da ação coletiva, como foi percebido também no município de Jequeri.

Ah! Conheço não [...] [se o produtor conhecia todos os membros da associação] (Agricultor 3 – Amparo do Serra)

O empreendimento coletivo tem atuação instrumental, e, dessa forma, “funciona” apenas durante o tempo de vigência das políticas públicas a ele vinculadas.

³⁰ Becker e Anjos (2010) discorrem acerca de associações de produtores rurais criadas para a operacionalização de políticas públicas em regiões localizadas no Sul do Brasil.

8.2.1.3 Alto Rio Doce

Constatou-se em Alto Rio Doce, assim como nos demais municípios, que a orientação aos produtores rurais para se organizarem de forma coletiva, por meio da associação, partiu do técnico da EMATER e de um dos produtores rurais que arcou com parte das despesas de registro do empreendimento. Contudo, o técnico de extensão rural apenas assessora o funcionamento da associação, prestando esclarecimentos e criando o canal de contato entre os diversos atores envolvidos no PAA. Nesse sentido, ele não intervém ativamente nas atividades rotineiras da associação.

Mesmo assim, constata-se nos depoimentos que o funcionamento da associação também tem forte ligação com a presença de políticas públicas. Dessa forma, como o PAA não obteve êxito no município por causa da falta de aceitação dos agricultores pelo excessivo processo burocrático, percebeu-se que suas ações atuais estão voltadas exclusivamente ao atendimento do PNAE.

[...] a associação nossa se não me engano foi fundada em 2003, dá 10 anos de existência [...], existia associação mas ela não trabalhava, [...] mas com esses programas do governo, a gente colocou a associação pra trabalhar [...] (Agricultor 1 – Alto Rio Doce).

Como o extensionista atua de forma mais indireta, a associação mostrou arranjo operacional mais autônomo e desenvolvido. Nesse caso, os produtores rurais foram orientados a estruturar subnúcleos de distribuição dos alimentos a partir de determinados pontos localizados em regiões próximas a certos conjuntos de produtores rurais. Como a associação dispõe de veículo próprio, geralmente o presidente recolhe os alimentos nesses subnúcleos e os direciona às entidades beneficiárias.

É[...] na associação tinha uns grupos, por exemplo, eu tenho um grupo, tinha cinco pessoas mais ou menos no grupo, eles traziam, deixavam aqui, o carro passava e pegava (Agricultor 3 – Alto Rio Doce).

Além do veículo, a associação dispõe de estrutura organizacional mais desenvolvida, pois uma das associadas, também fornecedora de alimentos, atua secretariando a organização, articulando e auxiliando os demais associados nas operações da entidade.

Eu participo ajudando, né?! Trabalhando mesmo diretamente como secretária, ajudando as famílias [...] orientando as famílias (Agricultor 2 – Alto Rio Doce).

No caso do Alto Rio Doce, pode-se dizer que o extensionista tem uma intervenção mais voltada para o que Alencar (1990) denomina de participativa e Freire (2011) caracteriza como conscientizadora. Por essa atuação, o extensionista apenas instrui os atores locais acerca

daquela que seria a maneira mais eficiente de operacionalização, não executando, portanto, as atividades operacionais de coleta, distribuição e prestação de contas.

Evidenciou-se também a importância das questões inerentes ao gênero, uma vez que o PAA foi apontado como garantidor da renda a uma das agricultoras entrevistadas, ou seja, era por meio deste programa que ela conseguia sair da dependência do dinheiro de seu marido.

Ajudou, né?! Porque antes, eu na minha parte não tinha renda nenhuma, no caso aqui era só meu marido que trabalhava, eu não tinha, aí fazendo essas coisinhas você já tem [...] (Agricultor 3 – Alto Rio Doce).

Em relação à importância da mulher no escopo das políticas públicas, o PAA vai de encontro às afirmações de Novellino (2008), que ressaltou que as intervenções governamentais devem considerar a mulher em suas atividades produtivas e geradoras de renda, com enfoque ao empoderamento, e não com uma função assistencialista.

8.2.1.4 Guaraciaba

O município de Guaraciaba foi, dentre todos os pesquisados, aquele que apresentou o maior número de projetos, como também o maior número de organizações coletivas. Ao todo foram quatro associações distintas que tiveram projetos aprovados para a operacionalização do PAA.

Percebeu-se também que dentre as associações com projetos aprovados duas diferiam das outras quanto à independência de funcionamento para outros fins que não àqueles ligados ao atendimento às demandas de políticas públicas, no tocante à participação dos associados e à existência de reuniões frequentes. Esse nível de independência, segundo os depoimentos, estaria ligado ao fato de existirem lideranças entre os associados que atuariam favorecendo a articulação para a ação coletiva. Essa situação vai de encontro às afirmações de Grootaert *et al.* (2003), que afirmam que a existência de líderes locais contribuem para a criação de conexões sociais favoráveis a programas governamentais.

Eu acredito, que duas principalmente [funcionariam na ausência das políticas públicas], a associação lá da Penha e a ASFAG, elas já tinham vida própria, né?! Isso foi mais um projeto pra elas, eu acredito que isso não ia interferir na existência delas, mas a do São Mateus e a do Bananal, eu acredito que [...] seria difícil sem o PAA (Técnico de extensão rural – Guaraciaba).

Com relação às duas associações mencionadas como mais independentes, é possível notar no depoimento dos agricultores entrevistados que as reuniões são frequentes e que há a participação do quadro de associados.

Aham! [quando precisa tomar decisões se existe a participação], não lá, isso a gente nas reunião lá, a gente sempre conversa [...]. Tem reunião frequente [...] (Agricultor 1/ASFAG – Guaraciaba).

Tem, sempre tem reunião. Participo, dou opinião sim [...]. As reuniões [frequência], aí depende da programação, tem necessidade assim de resolver qualquer problema, aí convoca uma reunião, como teve há pouco tempo lá, eleição pra presidente, né?! Então convoca uma reunião! (Agricultor 5/ Comunidade da Penha– Guaraciaba)

Por outro lado, mesmo nas associações em que, segundo o técnico de extensão rural, não haveria mobilização suficiente para continuar funcionando na ausência do PAA, é possível perceber níveis de engajamento nos depoimentos dos agricultores locais. Essas associações têm reuniões frequentes e seus associados mostram-se conscientes dos benefícios da atuação cooperativa.

Já participava, antes [se passou a participar da associação depois da implementação do PAA]. Os moradores me procuraram e disse: “vamos procurar esse projeto porque vale pra nos ajudar bastante” [...]. Tivemos [conhecimento sobre o PAA] na associação da Penha[...]. A gente vai ficar, né?! [se o programa acabar]. Eh! Porque a associação tem muita utilidade [...]. Eu acredito que não vai ser só a CONAB, tem que ter curso, tem que ter mais conscientização [...] (Agricultor 4/ São Mateus – Guaraciaba).

A partir desses depoimentos constatou-se que a mobilização local de determinadas associações acabou por despertar o interesse da formação de outras organizações similares, porém, diferentemente daquelas cujo nível de relacionamento é mais denso, essas são mais dependentes da atuação dos extensionistas rurais.

Tem reunião com todos os sócios, tudo que a gente faz é conversado [...], a associação não tem fim lucrativo pra pagar nada por forma, então é tudo conversado, é na reunião em que tem que descontar, se tem que descontar um por cento, dois [...] porque tem que ter a mensalidade. Existe a presidência, existe a presidente, a tesoureira, o primeiro secretário, segundo secretário, existe tudo dois na chapa né! (Agricultor 6/Bananal – Guaraciaba).

Ajudo tomar decisão, e busco também, acato as ideias do pessoal pra gente tá bolando alguma coisa [...] (Agricultor 4 – Guaraciaba).

Percebeu-se também, no caso específico de Guaraciaba, que muitos agricultores inicialmente pertenciam a associações de outras localidades, mas percebendo os benefícios do programa foram incentivados a formar associações em suas próprias regiões. Muitos entrevistados relataram participar de mais de uma associação: a que pertenciam antes, e aquela que passaram a pertencer posteriormente pela proximidade de localização à sua propriedade.

Todas duas têm reunião, só que aqui não tem a carta da CONAB [...], mas eu não participo da CONAB nessa aqui (Agricultor 1 – Guaraciaba).

[...] na Penha foi a primeira que teve esse programa da CONAB, aí eu moro pertinho [...] eu fiz parte dela [...] e depois o pessoal de São Mateus começou a cobrar que

nós também podia ter uma associação aqui e tal, aí eu falei assim: “então vamos”, aí registrou a associação de São Mateus, e [...] agora eu tô só na de São Mateus (Agricultor 4 – Guaraciaba).

O maior engajamento da população local na ação coletiva, na visão de Putnam (2006), é fator diretamente ligado à geração de altos níveis de confiança e, conseqüentemente, a maiores níveis de capital social.

Como existem diversas associações no município, geralmente o grupo de representantes dessas associações se localiza mais próximo dos agricultores, o que facilita a interação e a própria identidade coletiva, mesmo que, em alguns casos, ainda unicamente voltada ao atendimento das demandas de políticas públicas. Assim, os problemas tornam-se mais fáceis de ser resolvidos. Uma das associações envolvidas na operacionalização do PAA no município acumulou dívida com o contador no interstício de submissão até a efetiva operacionalização do programa, o que impedia a prestação de contas e os trâmites legais para liberação do pagamento dos produtos doados. Diante dessa questão, os próprios associados decidiram mobilizar-se para, em conjunto, resolverem o problema, o que pode ser confirmado no depoimento a seguir.

Por conta de uma dívida [...], sexta-feira vamo fazer uma quadrilha [...]. Elas vão fazer 600 pastel. Deus ajudar que vender tudo a um real já ajuda bem, vai fazer isso por nossa conta [...] a gente comprou a carne e a farinha, e elas vão trazer o óleo pra fritura [...] (Agricultor 6 – Guaraciaba).

Constatou-se que no município de Guaraciaba há maior engajamento entre os produtores rurais membros das associações, o que pode ser justificado, segundo os depoimentos, pela presença de algumas lideranças que trabalharam para que houvesse a efetivação das duas primeiras associações. A partir da implementação do PAA nessas associações, foram criadas outras, principalmente com o apoio dos extensionistas rurais ligados à EMATER.

Destaca-se, contudo, que mesmo nessas organizações mais recentes é possível perceber indícios de uma identidade coletiva, uma vez que há mobilização de seus associados para resolução de problemas financeiros, busca do apoio da Prefeitura local, etc. Este fato vai de encontro às afirmações de Locke (2001, p. 261), que ressalta que “as próprias associações[criadas por demandas legais] precisam desenvolver seus mecanismos de autogovernança de modo a assegurar que seus membros possam comportar-se de forma confiável e cooperativa”. Isso se dá em grande parte pelo fato de o governo não ter condições de intervir e acompanhar o funcionamento dessas organizações.

8.2.2 Envolvimento em outros grupos de caráter coletivo

Segundo Krishna (2004, p. 291), “comunidades com altos níveis de capital social são mais capazes de agir coletivamente para alcançarem objetivos incomuns”. Dadas as características socioeconômicas das regiões pesquisadas, percebeu-se a incipiência da participação dos produtores rurais pesquisados em empreendimentos cooperativos, além daquele relacionado ao PAA, o que na visão de Sabourin e Teixeira (2002) seria indícios de ligações afetivas, culturais e simbólicas frágeis e, portanto, de baixo nível de capital social.

No município de Alto Rio Doce existe uma cooperativa para coleta de leite e para sua posterior destinação a laticínios. O técnico de extensão rural entrevistado acredita que o principal motivo para a não formação de um número maior de organizações coletivas de caráter formal (associação e/ou cooperativas) são as despesas operacionais desse tipo de empreendimento, que tornariam pouco atrativa sua formação.

[...] é muito difícil você tá formando uma associação, que fala que associação não gera despesa, gera sim... tem contador tem que ter tudo, como o agricultor familiar tá muito descapitalizado, nós não conseguimos formais que uma associação aqui não, a gente conseguiu formar uma associação que teve um produtor que acreditou mais, investiu do bolso dele, pra que essa associação pudesse ser feita (Técnico de extensão rural – Alto Rio Doce).

Apenas um dos produtores rurais entrevistados disse participar das ações da cooperativa, afirmando que a dificuldade é a limitação dos produtos passíveis de ser comercializados, haja vista que nessa organização (cooperativa) o enfoque se restringe apenas ao leite, conforme depoimento.

Cooperativa é só o leite, né?[...], outras coisa eles não pegam não (Agricultor 3 – Alto Rio Doce).

Já em Jequeri também foi constatada a incipiência da ação coletiva formalizada em organizações, tanto na zona rural do município, como as localizadas na zona urbana. Segundo o técnico de extensão rural local, além da associação que operacionaliza com o PAA, há outra em um distrito do município, mas que não funciona. Já com relação aos motivos da não existência de cooperativas, ele afirmou que essa questão ainda não tinha sido trabalhada no município.

Não sei [o motivo pela não existência de cooperativas]. Não sei se é porque ainda não foi trabalhado, se foi demandando no município. Não tem essa, essa questão de cooperativas, nós temos alguns agricultores que já fazem parte da cooperativa de Manhuaçu, são aqueles produtores de café (Técnico de extensão rural – Jequeri).

Entretanto, um dos produtores rurais entrevistados respondeu participar de uma cooperativa localizada em outro município, o que pode evidenciar a necessidade não atendida por parte dos produtores rurais do município, conforme se percebe no depoimento abaixo.

Hoje a gente tá participando da cooperativa aqui de Manhauçu, de café. Oh! A gente deve ter uns 60 dias que a gente filiou lá. É importante que você acesse a mais coisa, produto pra você comprar pelo preço acessível. A gente tem acesso a mais produto, porque pra gente é complicado, cê depender de sair daqui e ir lá em Ponte Nova buscar certos produtos [...]. Ah! Com certeza [se iria se associar se houvesse uma cooperativa similar no município]. Ajuda muito a vida da gente (Agricultor 4 – Jequeri).

Mesmo diante da aparente necessidade, foi possível perceber grande dependência de orientação dos moradores locais entrevistados para a criação desse tipo de empreendimento.

Eu tinha vontade de ter uma associação esportiva sabe [...], mais a gente não tem tempo de ficar correndo com isso [...], só se tivesse alguém que tomasse frente pra gente sabe... um órgão que criasse isso lá que pudesse vim ajudar a gente a fazer isso [...] (Agricultor 1 – Jequeri).

Ao mesmo tempo em que se percebe uma necessidade latente e a intenção dos produtores rurais em participar de ações coletivas, nota-se que isso só seria viável a partir da articulação de terceiros.

Já no município de Guaraciaba a situação se difere da dos outros municípios pesquisados pelo fato de a localidade apresentar alto número de associações de produtores rurais, estrategicamente localizadas nas diversas áreas rurais do município. Além das quatro associações que operacionalizam com o PAA, o técnico de extensão rural entrevistado informou a existência de outras cinco, que, no entanto, não participam de nenhuma política pública. Percebeu-se também, conforme mencionado, que muitos produtores rurais fazem parte de mais de uma associação, inclusive situadas em outro município, e que a partir desse engajamento o presidente de uma das associações já conseguiu, inclusive, eleger-se vereador do município.

Eu participo [além da associação que fornece alimentos para o PAA]. Da [...] Associação dos produtores e agricultura do Vale Piranga, essa é em Ponte Nova, eu sou associada lá. A de lá também é muito boa, porque tem coisas assim que ajuda a gente (Agricultor 5 – Guaraciaba).

No depoimento do técnico de extensão rural, percebeu-se também a intenção de se criar um cenário próprio à constituição de cooperativas agropecuárias. Nesse sentido, a interação e a capacidade de mobilização das associações atuariam como estágio embrionário para a posterior criação de cooperativas.

A gente não tem nenhuma cooperativa, existe já assim [...] começa a nascer uma vontade já, e a necessidade de ter uma cooperativa, já que as associações são entidades que não podem por lei fazer comércio [...]. Então o pessoal tá começando a ver que tem a necessidade de criar uma cooperativa (Técnico de extensão rural – Guaraciaba).

Constatou-se em Guaraciaba que a partir da existência de algumas associações criadas em localidades rurais específicas, com a presença de lideranças comunitárias e a orientação dos técnicos de extensão rural ligados à EMATER, foi feita uma mobilização para criação de outras associações. Concluiu-se que as limitações de comercialização das associações já geram especulações acerca da formação de empreendimentos coletivos mais avançados, como, por exemplo, cooperativas.

Por fim, no município de Amparo do Serra notou-se a não existência de outros empreendimentos coletivos na zona rural, com exceção da associação que operacionaliza com o PAA. Por outro lado, constatou-se a existência de duas associações que funcionam como beneficiárias dos alimentos doados: a primeira, cuja sede localiza-se no centro da cidade, tem por objetivo representar mulheres trabalhadoras situadas nas regiões rurais e urbanas; e a outra está localizada em uma comunidade quilombola do município.

A questão evidenciada na associação quilombola é que ela é por vezes utilizada como instrumento para capitanear recursos públicos de forma mais célere. Isso foi presenciado no depoimento de um dos entrevistados, e confirmado a partir da incursão a campo. Constatou-se que a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida Rural do Governo Federal foi uma conquista da associação quilombola, e que grande parte dos beneficiários não pertencia a comunidade tradicional onde se localiza a associação.

Não ... não [tradição ao associativismo], as associações que tem aqui, que é quilombola e essa outra aqui [...] de mulheres, a gente não vê mobilização nenhuma [...]. Usa mais pra essas coisas [programas governamentais], por exemplo, eu preciso usar a associação pra receber alguma coisa, por exemplo, Minha Casa Minha Vida, precisa ser por uma associação, aí eu uso a associação do quilombola [...]
(Beneficiário 1 – Amparo do Serra).

A questão da utilização da associação quilombola para requisição de benefícios de programas governamentais foi comprovada em uma das incursões a campo, em uma reunião na qual o membro da comunidade questionava o motivo de tanta demora na construção das casas para a população da comunidade, ao passo que as outras pessoas que utilizaram a associação já estavam sendo beneficiadas. Percebe-se, portanto, que mesmo com a existência de diversas organizações coletivas, tanto as de produtores rurais, bem como a de mulheres e as quilombolas não há uma interação necessária à criação de uma identidade coletiva dos membros associados, uma vez que as associações só funcionam para o atendimento a demandas de políticas públicas e, por vezes, tornam-se instrumentos do poder público local para, a partir de suas características, conseguirem a liberação dos recursos de forma mais rápida.

8.3 Confiança entre a população local

Objetivou-se com esta categoria analisar os níveis de confiança entre os atores nas localidades pesquisadas a partir da ótica dos participantes do PAA. A confiança foi analisada a partir de questões relativas aos níveis de solidariedade e ao grau de identificação entre a comunidade local.

8.3.1 Níveis de solidariedade e identificação entre a comunidade local

Com relação à solidariedade presente nas localidades pesquisadas, percebeu-se que na grande maioria dos casos as comunidades são pouco unidas para a resolução de problemas e que também são incipientes os níveis de confiança entre seus membros. Tal cenário, nas palavras de Tomas *et al.* (2012) acaba por afetar e influenciar o desenvolvimento socioeconômico da região. Esse contexto é revertido apenas nas questões que perpassam o aspecto religioso e os aspectos inerentes a questões de saúde.

Com relação às interações advindas da religiosidade, Candido (2009) vai defini-las como uma solidariedade a partir de uma sociabilidade vicinal, afirmando ser um padrão frequente em comunidades rurais. Sabourin (2009, p. 135) também corrobora com esta definição, ao afirmar que em determinadas regiões rurais “a religião constitui o último fator de reciprocidade e de identidade coletiva, quando os demais valores se degradaram”. A religião é capaz de propiciar certa coesão comunitária, mesmo em regiões de pouca tradição solidária, pelo fato de o mundo ritual ser tido como algo acima de questionamentos, assegurando a partir de sua força institucional o consenso e a uma limitada participação coletiva.

No município de Amparo do Serra constatou-se a incipiência de práticas solidárias entre os membros da comunidade local. Em duas das entrevistas realizadas foi externada a questão das divergências político-partidárias como fator impeditivo à união da população local, conforme se percebe nos depoimentos a seguir.

[...] Não tem união, porque infelizmente a política partidária interfere nesse quadro, interfere muito [...]. Existe aquela vaidade pessoal, “Ah! Mas eu represento fulano de tal, eu sou de tal partido”, eles associam a minha pessoa e não o meu trabalho (Beneficiário 2 – Amparo do Serra).

Não... não [se existe a união pra pleitear melhorias pra comunidade], eu vou como pessoa pedir [pessoa ou em coletivo para pleitear benefícios], ainda mais se eu conheço o prefeito e tal, mas se eu for do outro lado, se eu nem votei nele, eu nem vou (Beneficiária 1 – Amparo do Serra).

A questão política, conforme se percebe, favorece o distanciamento da população local, notavelmente pelos critérios ideológico-partidários bastante presentes. Além disso, criou-se, por esse contexto, um cenário de pouco estímulo para as pessoas da comunidade buscarem benefícios coletivos, dado o receio do não atendimento, pelo fato de não terem militado em prol do candidato durante o período eleitoral.

Quando questionados a respeito das ações empreendidas na existência de problemas comunitários em suas regiões, grande parte dos entrevistados ressaltou apenas a ajuda de vizinhos e amigos mais próximos. Ressalva foi dada, portanto, ao restrito círculo de relações no contexto do surgimento de algum tipo de problema, ou seja, a expectativa de ajuda seria de apenas uma minoria.

Não [se existindo um problema local a população atuaria em conjunto pra sua solução], o povo não é muito unido não. Precisava ser mais unido (Agricultor 7 – Guaraciaba).

Não [se a comunidade local é unida], é desunido, muito desunido. Pra ver essa associação aí, aqui só funciona na hora que tem um interesse [...] parou o interesse ela acaba (Técnico de extensão rural – Amparo do Serra).

Mesmo os entrevistados que afirmaram que a comunidade local não é unida, não existindo serviços de voluntariado, ajuda mútua, mutirões e solidariedade, ressaltaram como exceção os aspectos concernentes à esfera religiosa e as questões envolvendo problemas de saúde. Esse cenário, com relações de solidariedade pontuais a determinados aspectos da vida social, foi visto por Ringuelet (1977) como um sistema de reciprocidade empobrecido e difuso, por isto com tendências à predominância de práticas individualistas.

[...] leilão pra igreja. Doa bezerro [...] Festa do Divino que é a mais famosa a gente sempre procura ajudar (Agricultor 3 – Amparo do Serra).

Ah não, nessa questão ajuda [questão de saúde], isso aí eu falo porque eu cheguei com dificuldade aqui, cheguei com o meu irmão muito doente, ele tava com câncer e era muito caro o medicamento dele, então a população toda me ajudou muito, nesse papel não posso falar [...] que eu fui muito bem recebida (Beneficiário 3 – Amparo do Serra).

Com relação ao contexto institucional marcado pela subserviência das relações do poder público municipal e da sociedade civil, Costa e Ferreira (2010) afirmam que esse processo é recorrente em regiões cujos índices de capital social são baixos. Contudo, os autores ressaltam que experiências descentralizadas na gestão das políticas públicas podem alterar a capacidade organizativa da população local e desvencilhar os empecilhos institucionais da governança, principalmente quanto à participação política e ao fim do paternalismo e das trocas de favores.

No município de Alto Rio Doce, segundo o técnico de extensão rural local, há uma tendência descendente no que se refere às práticas de união e solidariedade entre os produtores rurais.

Olha, já existiu muito sabe [mutirões e trocas de dias], antes assim, o grupo trabalhava no mutirão pra plantio, milho que é o produto principal aqui é milho, feijão, né?! Os produtores geralmente fazem, mas mutirão mais assim, às vezes pra limpeza de pasto, esses trem tudo, na produção já não tá tendo mais não [...]
(Técnico de extensão rural – Alto Rio Doce).

Os produtores rurais locais relataram que são todos muito ocupados e que não resta tempo para esses auxílios conjuntos, conforme se percebe no depoimento a seguir. Conforme ressalta Putnam (1993), da mesma forma que o capital social pode ser incentivado, ele também sofre diminuição.

Ah! Não... Isso aí não tem não, cada um faz o seu trabalho [...]. Aqui é todo mundo ocupado, cada um cuida da sua vida [...]
(Agricultor 2 – Alto Rio Doce).

Por outro lado um dos entrevistados demonstrou que o empreendimento coletivo, criado no município, ambienta, mesmo que de forma tímida, uma situação de interação entre seus membros a ponto de criar condições para geração de confiança grupal.

[...] a partir do momento que você trabalha em grupo, você gera uma confiança neh!? Eu acho que sim [pode contar com a ajuda dos demais produtores rurais], a gente sempre é um grupo organizado, né?!
(Agricultor 1 – Alto Rio Doce).

Contrastando as percepções, mesmo diante da incipiência de ações grupais na comunidade rural, há a expectativa dentre aqueles associados de que em situações de necessidade eles poderão contar com o auxílio de seus pares. Essa situação indica que a interação, mesmo que deficitária, gera um sentimento grupal e, conseqüentemente, maiores níveis de confiança entre seus membros.

Uma das questões notadas que interfere na interação local diz respeito, mais uma vez, às disputas político-ideológica locais, que segundo o representante das entidades beneficiárias entrevistado é a grande responsável por limitar a participação e a solidariedade comunitária.

Eu acho que não [existe união na comunidade local] [...], um puxa de um lado, puxa de outro, cidade pequena a política é um caso sério
(Beneficiário 4 – Alto Rio Doce).

Notou-se também um baixo nível de voluntariado; o voluntariado está eventualmente ligado às questões religiosas e de saúde da população local. Segundo Vogt (2009) e Putnam (2006), os baixos níveis de voluntariado em determinadas regiões são fortes indicadores de baixo capital social.

Com relação ao município de Jequeri, segundo depoimento do técnico de extensão rural local, há um alto nível de individualismo entre os produtores rurais locais, e mesmo na comunidade de modo geral, que só é superado nos dois enfoques comuns aos outros municípios (religião e doença).

Aqui infelizmente ainda predomina o individualismo [...], há uma desconfiança muito grande no outro. Então você trabalha o associativismo, mostrar que ele precisa de participar de uma reunião, que hoje é um que é beneficiário, amanhã pode ser outro [...]. A venda, por exemplo, do leite, que é um produto maior aqui também no nosso município, ainda é muito individual, porque eles ficam às vezes, brigando aí, por causa de 2, 3 centavos no leite [...]. A união do nosso município [...], a gente vê, por exemplo, as festividades religiosas, a comunidade toda participa [...], a gente vê também um trabalho maior da questão de saúde [...] (Técnico de extensão rural – Jequeri).

A baixa solidariedade e participação nas entidades sociais e educacionais foi uma questão recorrente nos depoimentos de representantes de entidades beneficiárias.

É uma comunidade pequena, as pessoas se conhecem muito. Então, acho que a comunidade menor, a solidariedade ela pode falar bem alto. Então, a gente vê assim, que poderia ter mais solidariedade, mas comunicação entre as pessoas [...] (Beneficiário 4 – Jequeri).

Não acho muito unido não [...]. Eu vejo assim, que muitos não faz muito, é o caso do lar dos idosos, muitos assim, nem conhecem, nem vem pra conhecer (Beneficiário 1 – Jequeri).

Já em relação à percepção dos produtores rurais entrevistados, essa falta de trabalhos coletivos no campo seria resultante das responsabilidades de trabalho impostas pelas atividades rurais em suas propriedades.

Você não pode contar com muita gente que tá todo mundo trabalhando, se você for hoje em cada propriedade tá todo mundo trabalhando [...] (Agricultor 1 – Jequeri).

Por fim, no município de Guaraciaba houve a percepção de que o contexto local vem se alterando ao longo dos últimos anos e constatou-se que cada vez mais a população passa a se articular de maneira coletiva para reivindicar melhores condições de vida. Isso estaria acontecendo predominante de forma especial com os produtores rurais locais.

A cultura nossa ainda é bastante individualista, bastante dificuldade de trabalhar de forma associativa [...]. Mas, se a gente comparar o município a dezesseis anos [atrás] houve uma grande evolução já [...]. O pessoal começa já, assim, a se organizar pra poder reivindicar através das associações (Técnico de extensão rural – Guaraciaba).

Esse nível de engajamento é constatado no depoimento dos agricultores, percebendo-se ainda um nível de autonomia não presenciado nos outros municípios pesquisados. Evidenciou-se, no caso de Guaraciaba, a presença de certo nível de engajamento entre os agricultores participantes do PAA para solução dos problemas comuns ao grupo, que se mobilizaram para a realização de confraternizações para o pagamento de dívidas acumuladas em uma das associações. Além disso, mesmo na região de localização das outras associações,

foi apontando positivamente quando se questionou acerca da união da comunidade local, como pode ser constatado nos depoimentos a seguir.

Ajuda sim [se os demais produtores ajudam no caso d algum problema], porque a gente tem muita amizade. É [se a comunidade é unida]... é muito unida (Agricultor 5 – Guaraciaba).

Em questão de mão de obra, [...] um favorece o outro... ajuda o outro sim. Teve caso de vaca atolada aqui, às vezes a gente vai atrás dos vizinhos ajuda [...] (Agricultor 1 – Guaraciaba).

Quanto à solidariedade da comunidade de Guaraciaba para com as ações empreendidas pelas diversas entidades sociais, percebeu-se nas entrevistas realizadas com seus representantes que a comunidade é minimamente mais mobilizada que a dos demais municípios pesquisados.

Olha, a gente tem ajuda sim... pequenas ajudas, né?! Gente de muita boa vontade, em questão de doação a gente recebe muito pouco, doação de alimentos... mas recebe [...] tem pessoas sim [...] (Beneficiário 2 – Guaraciaba).

Festas, reuniões, convites... eles tão sempre com a gente. Que a escola, ela promove palestra mensalmente aos pais [...]. E nós temos uma presença muito boa. Uma aceitação muito boa das famílias e da comunidade (Beneficiário 4 – Guaraciaba).

De todos os municípios pesquisados, Guaraciaba foi o que apresentou quadro institucional mais favorável às relações de confiança e solidariedade entre os entrevistados.

8.4 Participação Cívica

Esta categoria visa verificar o engajamento da população local, a partir da visão dos atores locais envolvidos na operacionalização do PAA, no que concerne às questões cívicas. A ação cívica nesse contexto foi compreendida como o nível de envolvimento dos agricultores no processo político-eleitoral da localidade em que vivem. A participação no contexto político local é uma das variáveis que podem evidenciar o nível de capital social local.

8.4.1 Engajamento da população na ação cívica (questões políticas locais)

A esse respeito do engajamento cívico, Guerra e Teodósio (2012) ressaltam que os cidadãos atuantes e com alto nível de espírito público, aliados a regiões com estruturas políticas horizontais, tendem a criar círculos virtuosos de confiança e cooperação, que culminariam em altos níveis de capital social. Ao passo que as instituições políticas verticalizadas e o desinteresse dos cidadãos à reivindicação de seus direitos, aliado à inépcia

em relação às questões públicas, redundariam em círculos viciosos, cujos resultados estariam diretamente relacionados à autocracia, ao autoritarismo e ao clientelismo.

No município de Amparo do Serra percebeu-se uma disputa político-partidária muito expressiva, inclusive uma das pessoas entrevistadas ressaltou que com a posse do novo prefeito o revestimento das cadeiras de repartições públicas foi substituído, uma vez que a cor dos móveis era a mesma do partido do prefeito anterior. Ademais, constatou-se nos depoimentos dos agricultores entrevistados no município que o processo eleitoral se resume apenas ao ato de votar, cumprindo, portanto, um compromisso normativo.

Eleição eu fico mais por fora [...] (Agricultor 4 – Amparo do Serra).

Não [se participa da eleição]. A Prefeitura não ajuda nada, né?! (Agricultor 5 – Amparo do Serra).

Esses indícios permitem inferir que o próprio processo eleitoral local desestimula a maior participação da população, uma vez que existe inclusive o risco de punições pelo contato com candidatos do partido adversário. Costa e Ferreira (2010)³¹ afirmam que esse cenário compromete toda e qualquer ação voltada ao desenvolvimento local.

Muito [se as disputas políticas são muito fortes]. Não pode assim, é tomar cuidado.... é o extremo assim, por exemplo, eu como contratada não posso conversar com uma outra pessoa que foi candidata do outro partido [...]. Se seu conheço o prefeito e tal [se a população vai pedir soluções para os problemas locais], mas, se eu nem votei nele, eu nem vou [...] (Entidade beneficiária 1 – Amparo do Serra).

Em visita a uma das entidades beneficiadas, especificamente uma escola municipal, houve a recusa da representante da escola em participar da pesquisa, alegando que isso poderia trazer problemas posteriormente.

De maneira semelhante, os entrevistados do município de Jequeri também preferem, no âmbito eleitoral, cumprir apenas suas obrigações legais, e não se envolver nas questões de militância e engajamento político-partidário.

Já participei, mas agora eu desanimei [...]. Porque o próprio eleitor ele vota, ele sabe que o cara tem mil defeito e vota nele, às vezes por causa de dinheiro (Agricultor 1 – Jequeri).

Não [participa das eleições]. Ah! Eu sou muito quieta em casa, não movimento muito, de ficar saindo não, sou uma pessoa muito quieta [...] (Agricultor 2 – Jequeri).

Não [participa das eleições]. Não sobra tempo pra ir em Jequeri não, só no torneio leiteiro mais que a gente vai lá (Agricultor 3 – Jequeri).

³¹ Políticas de desenvolvimento local necessitam de um arranjo institucional que vá além da descontinuidade relativa às disputas eleitorais e às diferenças partidárias (COSTA; FERREIRA, 2010).

Percebeu-se que há baixo nível de interesse em participar do processo político local. Além disso, na percepção dos produtores há, principalmente, a visão de que a prefeitura local é um órgão distante das demandas locais, conforme se percebe no depoimento.

[...] eu descobri o seguinte, se a gente quiser melhorar um cadinho de vida você tem que trabalhar pra você, vai resolver boa parte dos seus problemas [...], não conto mais [com a ajuda da Prefeitura], falar assim, vou produzir alguma coisa aqui e eu preciso de estrada e que a Prefeitura vai me dar, não, eu vou produzir aqui se eu tiver certeza que eu aguento fazer minha estrada funcionar (Agricultor 1 – Jequeri).

Num sei [se a população local participa das questões políticas], que acho que política ainda é muito... um grupo pequeno (Técnico de extensão rural – Jequeri).

Com relação à incipiência do engajamento dos produtores rurais de Jequeri nos aspectos relacionados às questões políticas, percebeu-se que há queixas quanto à utilização da patrulha mecanizada do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDR).

[...] quando você trata de estrada, se desse uma neblina aqui agora você não saia [...]. Então assim, eu que me encarreguei, que os proprietário mesmo da minha região, o que tá de frente ali, o que era de baixo ali que até não tá aqui mais, nunca disponibilizaram em ajudar com nada [...] (Agricultor 1 – Jequeri).

A gente tentava o caminhão, que era o caminhão do CMDR, que vem trabalhar assim pros agricultor por um preço mais barato [...] pra gente era difícil ir, a maquina lá na rua da prefeitura, mesmo que ela trabalhasse assim, mais barata por conta do óleo [...] (Agricultor 5 – Jequeri).

A descrença com a política local em Jequeri faz com que o produtor deixe de pleitear seus direitos, como o acesso a melhores estradas rurais e ao uso do caminhão pertencente ao CMDR, e passe a agir por conta própria em questões cuja responsabilidade é do poder público.

Os produtores rurais do município de Alto do Rio Doce demonstram mais engajamento que os das cidades de Amparo do Serra e Jequeri. Esse cenário, inclusive, pode ser comprovado pelo fato de que antes da associação possuir veículo próprio os alimentos eram coletados pelos veículos da prefeitura local, o que foi implementado por reivindicação dos agricultores.

Não, se precisar de mim eu tô [participando das eleições], qualquer coisa que precisar de mim na comunidade eu tô agarrado (Agricultor 1 – Alto Rio Doce).

Ah! Isso a gente faz [campanha pra candidato] [...], isso a gente trabalha. Ativamente... todo mundo já sabe pra quem eu tô torcendo, não tem jeito [...] (Agricultor 2 – Alto Rio Doce).

Eh! Era da prefeitura [o carro que buscava os alimentos], depois conseguiu o carro da associação, aí a associação mesmo que tava pegando (Agricultor 3 – Alto Rio Doce).

No município de Guaraciaba notou-se uma interação maior entre os agricultores e o poder público municipal, com a cessão de funcionária e local para distribuição dos alimentos. Essa interação também se refletiu na questão da participação do processo político local, inclusive um dos produtores rurais entrevistados fez questão de afirmar que já foi candidato a vereador.

Aí eu vou [se participa de comícios] (Agricultor 3 – Guaraciaba).

Ah! Eu vou. Sempre a gente vai! (Agricultor 7 – Guaraciaba).

Ah! Participo [das eleições], não tem como não, participo sim, fui candidata, mesmo pra ajudar, né?! (Agricultor 4 – Guaraciaba).

Em Guaraciaba constatou-se também uma relação mais próxima entre os diversos atores locais e os representantes do poder público municipal, seja para reivindicar uma melhoria ou mesmo para falar das expectativas futuras.

Então eu acredito que essa gestão também tem uma abertura boa neh!?... pelo menos é a palavra do prefeito de... de ter uma administração mais participativa neh?!... de ouvir o conselho, a gente já teve até uma reunião com o vice-prefeito, então são palavras dele, né?! De que vão ouvir ... de que vão valorizar esse conselho, vão tá ouvindo o conselho na gestão deles [...] (Técnico de extensão rural – Guaraciaba).

Não [se quando tem um problema busca-se uma solução na prefeitura], isso... opinião a gente sempre dá sim... igual, às vezes de escola, ônibus de escola que não passa [...] (Agricultor 1 – Guaraciaba).

Ajuda , o vice-prefeito tem muita boa vontade [...]. Tem um problema sério com a minha estrada, né?! Com a minha chegada, tem uma ponte muito ruim pra tá passando de carro e muito mais, pedi ele pra arrumar, mas to aguardando [...], ele pediu paciência, né?! (Agricultor 7 – Guaraciaba).

O interesse dos atores em se engajarem no processo político e reivindicarem melhorias pode influenciar a eficácia das políticas públicas, especialmente nesse novo contexto de gestão pública descentralizada.

O grau de descentralização e a forma como esta se dá são também afetados por uma dinâmica política e social interna a cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão (FARAH, 2001).

Os envolvidos buscam apoio operacional necessário junto ao poder público municipal, que vai desde a melhoria das condições de estradas, até a infraestrutura necessária para contornar as deficiências operacionais, por exemplo, a secretária e o local para distribuição.

9 CONCLUSÃO

Reportando ao questionamento inicial da pesquisa - O Estado por meio do PAA, como política pública de desenvolvimento local coproduzida, consegue criar um cenário propício ao surgimento de capital social em regiões pobres? -, pode-se concluir que da maneira como tem sido implementado e operacionalizado, o PAA não criou um cenário favorável ao adensamento de capital social nos municípios pesquisados.

Em relação à estruturação local do PAA, constatou-se a existência de vieses operacionais que tornam a implementação e a operacionalização do programa deficitárias. Esses vieses estão relacionados ao funcionamento limitado das associações participantes, à baixa interação grupal entre os produtores, à assimetria de comunicação governamental com os participantes, à falta de apoio do poder público municipal e à falta de estrutura e atuação tutorial da extensão rural pública local.

Notou-se que a comunicação governamental entre os órgãos responsáveis pela gestão e execução do PAA e os beneficiários é bastante incipiente. Não existe divulgação acerca do funcionamento do programa, da forma de envio das propostas, da prestação de contas, das entidades que poderão ser beneficiadas, etc. Diante desse contexto, os municípios só tomaram conhecimento do programa por intermédio dos técnicos de extensão rural, que são geralmente informados da existência do PAA por meio de encontros regionais da EMATER central. Verificou-se também a interferência política na implementação do PAA, como foi o caso de Jequeri.

Assim, a execução local do programa só é possível a partir do empenho de atores que exercem um papel não previsto formalmente no desenho do PAA.

Portanto, como os extensionistas não figuram institucionalmente como articuladores do PAA, as informações relativas ao funcionamento do programa, à sua prestação de contas e à elaboração das propostas só lhes são repassadas à medida que eles buscam essas informações junto à SUREG-CONAB.

Observou-se, a partir desse contexto, que a implementação e a operacionalização do PAA ocorrem na base da tentativa e erro. Dessa forma, à medida que ocorre a rejeição das propostas ou das prestações de conta, os extensionistas rurais entram em contato com a unidade executora (SUREG-CONAB) e, a partir daí, buscam orientação para solução dos problemas encontrados.

Diante da recorrência desses problemas e da pouca divulgação sobre o funcionamento do programa pela SUREG-CONAB (unidade executora mais próxima dos beneficiários) para

os atores interessados, os técnicos de extensão rural tornam-se, como principais articuladores locais, os principais responsáveis em incentivar os produtores rurais a migrarem para outros programas.

Esse cenário só não foi encontrado no município de Guaraciaba, o que pode ser explicado por dois fatores, que não foram constatados em outros municípios: a existência de algumas associações cujo funcionamento é mais autônomo e independente da atuação dos extensionistas rurais, atribuído principalmente à existência de lideranças locais; e também o expressivo apoio do poder público municipal.

Deve-se ressaltar o incentivo aos produtores rurais para migração para outros programas diante da sobrecarga de trabalhos desempenhados pelos extensionistas rurais, haja vista que sua atuação se estende, inclusive, à execução de questões específicas do funcionamento das associações.

Constatou-se que a extensão rural pública encontra-se com deficiências de infraestrutura (restrições de automóveis, combustível, má estruturação do local de trabalho, etc.) e, principalmente, de pessoal. Esses fatos tornam-se preocupantes na medida em que os municípios pesquisados são aqueles que apresentam as condições mais demandantes do serviço de extensão rural pública (área rural extensa e alto número de agricultores familiares em linha de extrema pobreza).

Outro fator percebido é que a forma de atuação dos extensionistas também é ainda marcada por um enfoque tutorial que acaba por dificultar o papel mais ativo dos atores locais envolvidos. Assim, ao serem criados empreendimentos coletivos cujo “funcionamento” seja meramente instrumental, as condições necessárias ao adensamento do capital social local, como solidariedade, identidade e confiança, simplesmente não ocorrem ou tornam-se muito superficiais.

É preciso reconhecer que se não fosse pela intervenção dos extensionistas rurais a implementação do PAA nas localidades pesquisadas sequer ocorreria.

Por outro lado é possível inferir, a partir dos dados analisados, que talvez a CONAB, como principal unidade executora, ainda não tenha se adaptado à nova forma de atuação advinda do surgimento do PAA. Historicamente as atribuições desse órgão estavam ligadas única e exclusivamente a questões inerentes à política agrícola, devendo ser ressaltado que nenhuma delas caracterizava-se pelo enfoque descentralizado. Essa constatação também foi apontada por Machado *et al.* (2011).

A análise do PAA nos municípios pesquisados deixa também evidente que a descentralização das políticas públicas sem a articulação dos distintos atores envolvidos,

notavelmente aqueles mais próximos aos beneficiários, torna o processo pouco eficaz, inclusive a criação de capital social. Esse fato vai ao encontro do que já ressaltavam Vasconcelos e Vasconcelos Sobrinho (2011), ao externarem que o pouco entendimento dos atores locais a respeito da gestão do processo de coprodução desgasta antecipadamente o processo de criação do capital social.

O papel exercido pela Prefeitura Municipal de Guaraciaba, como agente apoiador da operacionalização do PAA no município, foi percebido como positivo e necessário pelos beneficiários participantes. A disponibilização da central de distribuição e a coleta e distribuição dos alimentos pelos veículos da prefeitura estimulam a participação de um número cada vez maior de beneficiários. A central de distribuição, com a cessão de uma secretária para conferência e anotações relativas aos alimentos doados, é interessante na medida em que tira essas atribuições dos extensionistas rurais, que podem se dedicar a outras atividades de atendimento aos produtores rurais.

Constatou-se que o apoio do poder público municipal é insuficiente, quando direcionado apenas para a distribuição dos alimentos, como foi o caso de Jequeri, pelo fato de que nem sempre os produtores rurais possuíam as condições de transporte até a sede do município. Essa situação pode ser contornada quando a associação tem veículo próprio, como ocorre em Alto Rio Doce.

Conclui-se que a prefeitura municipal pode ser uma parceira-chave para a eficácia do PAA. No entanto, por não ter uma atribuição formalmente definida, na modalidade analisada essa atuação torna-se refém das opções de governo daqueles que se encontram no poder, como no caso de Guaraciaba.

É preciso, portanto, repensar uma nova forma de articulação local do programa, destacadamente no tocante à inclusão do poder público municipal como parte corresponsável na implementação e operacionalização local da modalidade aqui analisada.

Com relação às entidades sociais beneficiadas com os alimentos doados, evidenciou-se que o programa é especialmente direcionado para as organizações sociais que não dispõem de outros programas governamentais do gênero, principalmente os asilos, ao contrário das instituições de ensino, por exemplo.

Além disso, é preciso criar um canal formal de comunicação e treinamento relativo à operacionalização do programa que consiga capilaridade em nível local, de maneira a levar aos beneficiários em potencial as informações necessárias à participação no PAA. Essas informações devem abranger desde o funcionamento das associações, a concepção do programa e a forma de participação. A figura do poder público municipal como parceiro

formal, bem como a do extensionista rural capacitado e preparado para intervenções menos tutoriais, pode ser central nesse aspecto.

Dessa forma, quando d'Ávila e Roversi (2010) afirmam que o PAA inova ao propor um desenvolvimento, sem utilizar-se das bases assistencialistas, os resultados desta pesquisa evidenciam que há um formalismo autóctone, que acaba por reforçar as relações de dependência dos beneficiários.

Por fim, recorrendo a Evans (1998), é possível inferir, com base na pesquisa realizada, que o Estado tem condições de aumentar os níveis de capital social, o que irá depender do formato de atuação desencadeado por sua intervenção. Nesse aspecto destacam-se a capacidade de capilaridade das informações em torno da intervenção, a coparticipação dos níveis governamentais mais próximos aos beneficiários, a infraestrutura física e humana dos atores governamentais envolvidos e a proatividade dos potenciais beneficiários.

Referencial Bibliográfico

ABRÚCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista Sociologia Política**, n. 24, p. 41-67. jun. 2005.

ABU-EL-HAJ, J. O debate em torno do capital social: uma revisão crítica. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n. 47, p.65-79. São Paulo: Anpocs/Vértice, 1999.

ADLER, P. S.; KWON, S. Social capital: Prospects for a new concept. **Academy of management review**, v. 27, n. 1, p. 17-40, jan., 2002.

ALBAGLI, S.; MACIEL, M. L. Capital social e desenvolvimento local. In: LASTRES, H. M. M.; CASSIOLATO, J. E.; MACIEL, M. L. **Pequena empresa: cooperação e desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 423-440, 2003.

ALENCAR, E. Formas de intervenção e associações comunitárias: apresentação de três casos. **Revista Brasileira de Administração Contemporânea**, v.1, n. 10, p. 98-115, 1995.

_____. Intervenção tutorial ou participativa: dois enfoques da extensão rural, **Cadernos de Administração Rural**, v.2, n.1, p.23-43. Jan./jun.1990.

ALESINA, A.; GIULIANO, P.. Family ties and political participation. **Journal of the European Economic Association**, v. 9, n. 5, p. 817-839, abr., 2011.

ALMEIDA, L. M. C. *et al.* Rede de segurança alimentar de forte coesão social, a partir do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Araraquara-SP. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v.12, n.3, p.370-385, set./dez., 2010.

ALVES, M. O. **Alguns fatores que interferem no processo de capacitação em associações de agricultores familiares assentados da reforma agrária**. Banco do Nordeste do Brasil, 2002. Disponível em <http://www.bancodonordeste.com.br/content/Aplicacao/ETENE/Rede_Irrigacao/Docs/Alguns%20Fatores%20que%20Interferem%20no%20Processo%20de%20Capacitacao%20em%20Associacoes%20de%20Agricultores%20Familiares%20Assentados%20da%20Reforma%20Agraria.PDF>. Acesso em: 13 out. 2013.

ALVES *et al.* . O Associativismo na agricultura familiar dos Estados da Bahia e Minas Gerais: potencialidades e desafios frente ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). **Revista Administração Pública e Gestão Social**, v.3,n.1, pp. 66-88, jan./mar. 2011.

ALVES, M. O.; SILVEIRA, L. L. Entre o tutorial e o participativo: a abordagem de intervenção na estratégia de ação do banco do nordeste. Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, 36, 1998, Poços de Caldas. **Anais...** Poços de Caldas: SOBER, 1998.

ANDREWS, C. W. Anti-poverty policies in Brazil: reviewing the past ten years. **International Review of Administrative Sciences**, v. 70, n. 3, p. 477-488, 2004.

APPENDINI, K., NUIJTEN, M. El papel de las instituciones los contextos locales. **Revista de la CEPAL**, n.76, p.71-88, abril 2002.

ARANHA, A. V. Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de Governo. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. **Fome Zero – A experiência brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, p.85-110, 2010.

ARAE *et al.* **National human development report – Poland 2012 / Local and regional development**. United Nations Development Programme/ United Nations. Warsaw/Poland. 188p., 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 2, p.17-26. 2004.

BABBIE, E. **The practice of social research**. 12. th. Belmont: Wadsworth Publishing., 2010. 528 p.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. IPEA - Texto para discussão n. 630. Brasília: IPEA, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3939>. Acesso em: 28 nov. 2013.

BANFIELD, E. C. **The moral basis of a backward society**. Glencoe/USA: The Free Press, 1958. 204 p.

BARDIN, I. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições Setenta, 2011. 226 p.

BECKER, C.; ANJOS, F. S. Segurança alimentar e desenvolvimento rural: limites e possibilidades do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar, em municípios do Sul gaúcho. **Segurança Alimentar e Nutricional, Campinas**, v.17, n. 1, p.61-72, 2010.

BERG, B. L. **Qualitative Research Methods for the Social Sciences**. 4 ed. Needham: Pearson, 2001. 304 p.

BOURDIEU, P. The forms of capital. In: RICHARDSON, J. (Ed.). **Handbook of theory and research for the sociology of education**. New York: Greenwood Press, p.214-258, 1986.

BOVAIRD, T. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. **Public Administration Review**, v. 67, n. 5, p. 846-860, 2007.

BOWMAN, S. W. Multigenerational Interactions in Black Middle Class Wealth and Asset Decision Making. **Journal of Family and Economic Issues**, v.32, n.1, mar., p.15-26, 2011.

BRASIL, F. P. D. A participação cidadã nas políticas sociais e na gestão de programas e projetos sociais: potenciais e desafios. In: Fahel, Murilo; Jorge AB Neves. **Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil**. Belo Horizonte: PUC Minas, p. 115-153, 2007.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)**, 2000. Disponível em:<<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/prestacaocontaspresidente/Arquivos/2000/Volume%20I/ParteIII/Ministerio%20do%20Desenvolvimento%20Agrario.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Emissão de extrato de DAP – Pesquisa por município**. Disponível em:<
<http://smap14.mda.gov.br/dap/extrato/pf/PesquisaTitular.aspx>>. Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Dispõe sobre o regulamento e as condições para realização das operações de crédito de rural ao amparo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – Pronaf. Portaria MDA Nº 17, de 23 de março de 2010. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n. 56, 24 dez. 2010. p. 85.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos**. Disponível em<<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/decom/paa>>. Acesso em: 26 nov. 2013.

_____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **PAA – Data**. Disponível em:<aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/>. Acesso em: 20 nov. 2013.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, v.47, n.1, jan./abr., 1996.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2002. 177 p.

BURSZTYN, M.; CHACON, S. Ligações perigosas: Proteção Social e Clientelismo no Semiárido Nordeste. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 19, n. 1, p. 30-61, abril, 2011.

BURT, R. S. The network structure of social capital. **Research in organizational behavior**, v. 22, p. 345-423, 2000.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, MG, 2011.

CANDIDO, A. As formas de solidariedade. In: Welch et al. (Org.). **Camponeses do Brasil**. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, p. 193-216, 2009.

CAPUNO, J. **The quality of local governance and development under decentralization in the Philippines**. Discussion paper n. 2005, 06. School of Economics/University of the Philippines, jul., 41 p., 2005.

CARDOSO JR. *et al.* O Estado e o Desenvolvimento no Brasil. In: **República, Democracia e Desenvolvimento – contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo**. 1. Ed., v.10. Brasília: IPEA, 2013. p. 467-498.

CARRARA, A. A. Estruturas agrárias e capitalismo; contribuição para o estudo da ocupação do solo e da transformação do trabalho na zona da Mata mineira (séculos XVIII e XIX). **Série Estudos**, n. 2, UFOP, Mariana, 1999.

CASTILHOS, D. S. B. **Capital social e políticas públicas: um estudo da linha infraestrutura e serviços aos municípios do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. 2002, 173 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2002.

CASTRO, J. F. M.; ALENCAR, B. J.; SOARES, T. L. Análise da infraestrutura socioeconômica e das áreas de influência da Zona da Mata de Minas Gerais. **Caderno de Geografia**, v. 22, n. 37, p. 29-46, 2012.

CHANG, H. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. 266 p.

CHMIELEWSKA *et al.* **O Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar (PAA) e as práticas dos agricultores participantes orientadas ao mercado: estudo de caso no estado de Sergipe**. IPEA - Texto para discussão n. 1510. Brasília: IPEA, 2010.

CLAUSEN, A. S. The Individually Focused Interview: Methodological Quality Without Transcription of Audio Recordings. **The Qualitative Report**, v. 17, Article 37, p. 1-17, 2012.

COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. **The American Journal of Sociology**, v.94, p.S95- S120, 1988.

CONTAG. 19º Grito da Terra Brasil. Disponível em:<
<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=257&nw=1>>.
Acesso em: 25/11/2013

CORRÊA, F. C. M. **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Uma comparação entre dois estados do Brasil**. 2008, 80 f. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2008.

COSTA, M. S.; FERREIRA, M. R. L. Desenvolvimento local e participação popular: a experiência do pacto do novo cariri. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.15, n.56, p. 29-48, 2010.

CÔTÉ, S.; HEALY, T. The well-being of nations: The role of human and social capital. **Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development**, 2001.

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches**. 3. Th. Los Angeles/USA: SAGE, 2012. 472 p.

D'ÁVILLA, C. R.; ROVERSI, M. M. S. Programa de Aquisição de Alimentos. In: CONTI, I. L. (Org.). **Programa de Aquisição de Alimentos – PAA**. Passo Fundo: Editora IFIBE, p. 21-32, 2010.

DIERKES, J. Teaching in the shadow: operators of small shadow education institutions in Japan. **Asia Pacific Education Review**, v.11, n.1, mar., p.25-35, 2010.

DURSTON, J. Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo**, p. 147, 2003.

_____. Construyendo capital social comunitário. **Revista de la Cepal**, n. 69, dec., p. 103-118, 1999.

EPSTEIN, P.; WRAY, L.; HARDING, C.. Citizens as partners in performance management. **Communities**, v. 1, p. C3, 2006.

- ESMAN, M. J. **Social capital and empowerment**. Disponível em:<
http://siteresources.worldbank.org/INTEMPowerment/Resources/486312-1097679640919/think_pieces_esman.pdf>. Acesso em: 20 out. 2013.
- EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, n. 9, jan./jun., p. 20-63, 2003.
- _____. Collective capabilities, culture, and Amartya Sen’s development as freedom. **Studies in comparative international development**, v.32, n.2, p. 54-60, 2002.
- _____. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World development**, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, 1996.
- FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista Brasileira de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n.1, p. 119-144, jan./fev., 2001.
- _____. Gênero e Políticas Públicas. **Estudos Feministas**, v.12, n.1, p. 47-71, jan./abr., 2004.
- _____. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v. 7, n. 17, p. 59-86, 2000.
- FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.20, n.59, p. 58-169, out., 2005.
- FERNANDES, A. T. A mudança cultural na sociedade moderna. **Revista da Faculdade de Letras e Filosofia**, II série, vol. 5-6 , p. 125-142, 1988.
- FERRARINI, A. V. Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável: uma metodologia para políticas e programas de superação da pobreza. **Interações**, v. 13, n. 2, p. 233-241, jul./dez. 2012.
- FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, v. 1, n. 3, p. 107-127, Set./Dez. 1986.
- FIGUERAS, J. D. Capital Social, organizaciones de base y el Estado: recuperando los eslabones perdidos de la sociabilidad. In: **Atria, Raúl et al., Capital social y reducción de la pobreza: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago de Chile: CEPAL/Universidad de Michigan, p. 247-302, 2001.
- FLICK, U. **Uma introdução à Pesquisa Qualitativa**. 2. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2004, 312 p.
- FLORA *et al.* Entrepreneurial social infrastructure and locally initiated economic development in the nonmetropolitan United States. **The Sociological Quarterly**, v. 38, n. 4, p. 623-645, 1997.
- FOX, J.. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. **World development**, v. 24, n. 6, p. 1089-1103, 1996.

FREIRE, P. **Extensão ou Comunicação?** 15. Ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2011, 136 p.

FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F. Empreendimentos induzidos por políticas públicas: reflexões a partir do Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR) em Minas Gerais. **Interações**, v. 12, n. 2, p. 255-265, jul./dez., 2011.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, jun., p. 211-259, 2000.

FUKUYAMA, F. Social capital and development: the coming agenda. **SAIS review**, v. 22, n. 1, p. 23-37, winter-spring, 2002.

_____. Social capital, civil society and development. **Third World Quarterly**, v. 22, n. 1, p. 7-20, 2001.

_____. **Trust: The Social Values and the Creation of Prosperity**. 1. Th. New York: Free Press. 1995, 480 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Informativo CEI - Demografia**. Agosto. 71 p. 2008.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 1. Ed. São Paulo: Lionart, 1974. 122 p.

GAZZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Agricultura Familiar, Produção para Autoconsumo e Segurança Alimentar. In: Kérley Braga Pereira Bento Casaril; Clério Plein. (Org.). **Segurança Alimentar numa Perspectiva Multidisciplinar: Contribuição ao debate brasileiro**. 1ed. Francisco Beltrão - PR: UNIOESTE - Campus de Francisco Beltrão, 2005, v. 1, p. 09-165.

GION *et al.* **Triangulation: establishing the validity of qualitative studies**. Text Series – FCS 6014. Florida: University of Florida, 2011.

GOMES, S.T. **Condicionamento da modernização do pequeno agricultor**. São Paulo: IPE, 1986, 181p.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure: the problem of embeddedness. **American Journal of Sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

GRINDLE, M. Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. **Governance**, v.17, n.4, aug., p. 525-548, 2004.

GRISA *et al.* O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. In: ROMANO, J. O. & HERINGER, R. (eds.) **A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Actionaid/Ford Foundation, 2011.

GROOTAERT *et al.* **Questionário integrado para medir capital social**. Grupo Temático sobre Capital Social/Banco Mundial, 2003. Disponível em: <<http://empreende.org.br/pdf/Capital%20Social%20e%20Cidadania/Question%C3%A1rio%20Integrado%20para%20Medir%20Capital%20Social.pdf>>. Acesso em: 02 nov. 2013.

GUERRA, J. F. C.; TEODÓSIO, A. S. S. Habilidades sociais e capital social no desenvolvimento local: caminhos e descaminhos de uma comunidade escolar nas políticas públicas. **Gestão e Sociedade**, v.6, n. 15, p. 360-377, 2012.

HARBERS, I. Democratic deepening in third wave democracies: experiments with participation in Mexico City. **Political Studies**, v. 55, n. 1, p. 38-58, 2007.

HEAN *et al.* The M-C-M cycle and social capital. **Social Science Medicine, Leicester**, v.56, n.5, p. 1061-72, março. 2003.

HEIDTMANN NETO, H. G. C. **A sensibilidade territorial das políticas públicas – um estudo em comunidades ribeirinhas na Amazônia Legal**. 2008, 182 f. Tese (Doutorado em Administração) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, 2008.

HENDRICKS, V. M.; BLANKEN, P. Snowball sampling: theoretical and practical considerations. In: HENDRICKS *et al.* **Snowball sampling: A pilot study on cocaine use**, Rotterdam: IVO, p. 17-35, 1992.

HENRIQUES, M. S. **Comunicação e estratégia de mobilização social**. 1. Ed. Pará de Minas: Gênese, 2002. 91 p.

HIGGINS, S. S. **Os fundamentos teóricos do capital social**. 1. Ed. Chapecó: Argos Universitária, 2005. 263 p.

HONG *et al.* Rural-to-Urban Migrants and the HIV Epidemic in China. **AIDS and Behavior**, v.10, n.4, jul., p. 421-430, 2006.

HSIEH, H.; SHANNON, S. Three approaches to qualitative content analysis. **Qualitative Health Research**, v. 15, n. 2, nov., p. 1277-1288, 2005.

HOLANDA, D. R. *et al.* Desenvolvimento sustentável: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Território da Cidadania Vales do Curu e Aracatiçu-CE. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 51., 2013, Belém/PA. **Anais...** Belém/PA: Universidade Federal do Pará, 2013.

IBGE. **Censo Agropecuário - 1996**. Disponível em: <
ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Contagem_da_Populacao_1996>. Acesso em: 21 set. 2013.

_____. **Censo Agropecuário – 2006 / Agricultura Familiar**. Disponível em: <
http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006_2/default.shtm> Acesso em: 26/11/2013.

_____. **Censo Demográfico – 2010**. 2010. Disponível em: <
<http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 12 out. 2013.

INGLIS *et al.* Why do women of low socioeconomic status have poorer dietary behaviours than women of higher socioeconomic status? A qualitative exploration. **Appetite**, v.45, n.3, dec., p. 334-343, 2005.

JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 443-454, 2002.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: Um tratamento conceitual**. 1. Ed. São Paulo: EPU, 1980. 378 p.

KLEIN JR. *et al.* Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 1, p. 25 a 48, jan./fev., 2012.

KRISHNA, A. Understanding, measuring and utilizing social capital: clarifying concepts and presenting a field application from India. **Agricultural systems**, 2004, v. 82, ed. 3, 291-305, dec., 2004.

LAM, W. F. Institutional design of public agencies and coproduction: a study of irrigation associations in Taiwan. In: EVANS, P. (Org.). **State-society synergy: government and social capital in development**. Berkeley: University of California, 1997. p.85-118.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber – Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Reimpressão 2008. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008. 340 p.

LEAL, V. N. Coronelismo, Enxada e Voto. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. 276 p.

LICHA, I. El debate actual sobre desarrollo participativo. In: LICHA, I. (ed.). **Gerencia social en América Latina**. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo: p. 69-84, 2002.

LIMA, J. C. A Teoria do Capital Social na análise de políticas públicas. **Política & Trabalho**, v. 17, set., p. 46-63, 2001.

LIN, N. Building a network theory of social capital. In Lin, N., K. Cook, R. Burt (ed.). **Social capital – Theory and research**. New York, Aldine de Gruyter: p. 3-29. 2001.

LJUNGE, Martin. **Was Banfield Right? Family Ties and Civic Virtues**. Disponível em:< <http://users.unimi.it/brucchiluchino/X/familytiessep11.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2013.

LOCKE, Richard M. Construindo confiança. **Econômica**, v 3, n. 2, p..253-281, 2001.

LOWNDES, V.; PRATCHETT, L. Public Policy and Social Capital. In: CASTIGLIONE, D.; VAN DETH, J. W.; WOLLEB, G. **Handbook of Social Capital**. New York : Oxford University Press, 2008. p. 677-708.

MACHADO *et al.* Ruralidade e Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): Base para a criação de uma política pública de apoio a compra de alimentos da agricultura familiar. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 49., 2011, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

MANSURI, G.; RAO, V. Community-based and-driven development: A critical review. **The World Bank Research Observer**, v. 19, n. 1, p. 1-39, spring., 2004.

MARAES, L.; MARAES, L. **Walking between worlds - An exploration of the interface between indigenous and first-world industrialized culture**. International Social Work, v.50, n.6, p. 809-820, 2007.

- MARTES, A. C. B. **Redes e sociologia econômica**. 1. Ed. São Paulo: EdUFSCar, 2009. 336 p.
- MARTÍN, J. C. Los retos por una sociedad a escala humana: el desarrollo local. In: SOUZA, M. A. **Metrópole e globalização: conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: CEDESP, 1999. p. 169-177.
- MARTINS *et al.* A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des) articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**, n.44, v.3, p. 559-590, mai./jun., 2010.
- MATTEI, L. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. **Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza**, v. 38, n. 1, p. 143-158, jan.-mar, 2007.
- MEINZEN-DICK, R.; RAJU, K. V.; GULATI, A. What affects organization and collective action for managing resources? Evidence from canal irrigation systems in India. **World Development**, v. 30, n. 4, p. 649-666, 2002.
- MENEZES, F.; SANTARELLI, M. **Da estratégia “Fome Zero” ao Plano “Brasil Sem Miséria”: elementos da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: iBase, 2013. 72 p.
- MERTON, R. K.; KENDALL, P. L. The focused interview. **American Journal of Sociology**, v.51, n.6, p. 541-557, may., 1946.
- MILANI, C. R. S. Como articular capital social? Teorias sobre Capital Social e Implicações para o Desenvolvimento Local. **Redes**, v.9, n.2, p.31-54, 2004.
- _____. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v.42, n.3, p. 551-579, mai./jun., 2008.
- MINAS-GERAIS.NET. **Mesorregião da Zona da Mata**. Disponível em: <http://www.minas-gerais.net/diretorio/index.php?cat_id=763&cat_id_thm=1>. Acesso em: 23 nov. 2013.
- MISOCZKY, M. C. Abordagem de redes no estudo de movimentos sociais: entre o modelo e a metáfora. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 5, p. 1147-80, set./out., 2009.
- MOHAMMED, A. K. Civic Engagement in Public Policy Making: Fad or Reality in Ghana?. **Politics & Policy**, v. 41, n. 1, p. 117-152, 2013.
- MORTON, L.W.; CHEN, Yu-Che; MORSE, Ricardo S. Small town civic structure and interlocal collaboration for public services. *City & Community*, v. 7, n. 1, Mar. 2008.
- MOTTA, V. C. Educação e capital social: orientações dos organismos internacionais para as políticas públicas de educação como mecanismos de alívio à pobreza. In: ANDRADE, J.; PAIVA, L. G. **As políticas públicas para a educação no Brasil contemporâneo: limites e contradições**. Juiz de Fora: Editora UFJF, 2011, 247 p.
- MULLER, A. L.; FIALHO, M. A. V.; SCHNEIDER, S. A inovação institucional e a atuação

dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. In: BOTELHO, F. B. F. Avaliação de políticas de aquisição de alimentos. Brasília: Universidade de Brasília, CEAM, NEAGRI. v. 7, n. 27, 2007.

NALLE JR., C. **Desenvolvimento regional e políticas públicas: o caso do Projeto Amanhã da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Paraíba**. 2006, 202 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2006.

NEIVA, E. R.; BRITO, M. J. P. Redes sociais e mudança em um grupo de produtores no planalto central. **Revista Psicologia: Organizações e Trabalho**, v.8, n.1, p. 5-22, jan./jun., 2008.

NETTO, M. M.; DINIZ, A. M. A. A estagnação sócio-econômica da Zona da Mata de Minas Gerais: uma abordagem geohistórica. Encontro de Geógrafos da América Latina, 10., 2005, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.

NOVELLINO, M. S. F. Os estudos sobre a feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 14., 2008, Caxambú. **Anais...** Caxambú: ABEP, 2008.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) - Our mission**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about/>>. Acesso em: 09 jan. 2014.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva**. 1. Ed. São Paulo: EDUSP, 1999. 186 p.

OLIVEIRA, F. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.

ORTOLANI, F. **Políticas públicas e Capital Social: o caso dos municípios industriais e de serviços de São José do Rio Preto**. 2005. 122 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2005.

OSTROM, E. Crossing the great divide: co-production, synergy, and development. In: EVANS, P. (Org.). **State-society synergy: government and social capital in development**. Berkeley: University of California, 1997. p.85-118.

PASSADOR, C. S.; PASSADOR, J. L. Apontamentos sobre as políticas públicas de combate à seca no Brasil: cisternas e cidadania? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v.15, n.56, p. 65-86, 2010.

PATERMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 157 p.

PAULA, A. P. P.; **Por uma nova gestão pública**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204 p.

PECI *et al.* Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações e Sociedade**, v.15, n.46, jul./set., p. 39-55, 2008.

PESTOFF, V. Towards a paradigm of democratic participation: citizen participation and co-production of personal social services in Sweden. **Annals of Public and Cooperative economics**, v. 80, n. 2, p. 197-224, jan./abr., 2009.

PINTO, M. A. et al. **Oficina de Documentação Participativa do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – PAA Região Sul – CONAB**. Curitiba, 2006. Disponível em <<http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/ab4f2fe544aad10c428358dd799e1ef4..pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2014.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano**. Versão 1.0.0, 200. Disponível em: <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/-idh-indicadores-e-analises-de-desenvolvimento-humano->> Acesso em: 28 nov.2013.

PORTES, A. Social capital: Its origins and applications in modern sociology. **LESSER, Eric L. Knowledge and Social Capital**. Boston: **Butterworth-Heinemann**, p. 43-67, 2000.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 260 p.

_____. **Making Democracy work – Civic traditions in modern Italy**. 1. Th. Princeton/USA: Princeton University Press, 1993. 258 p.

_____. **The prosperous community: social capital and public life**. **The american prospect**, v. 13, 1993. Disponível em:<<http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/assoc/13putn.html>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

RADIN, B. A. Os instrumentos da gestão intergovernamental. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP, 2010, p. 597-618.

RANCK, A. T. **Exploring the implementation of new public service role within disaster management**. Montana University – Professional paper, 2012. Disponível em: <https://scholarworks.montana.edu/xmlui/bitstream/handle/1/360/Ranck_Fall_12.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 jan. 2014.

REID, C.; SALMEN, L. Qualitative Analysis of Social Capital: The case of agricultural extension in Mali. In: GROOTAERT, C. e BASTELAER, T. V. **Understanding and Measuring Social Capital**. Washington: The World Bank, 2002. p. 85-103.

RESENDE, G. A.; TEODÓSIO, A. S. S. Descentralização e democratização de políticas sociais: venturas e desventuras da sociedade civil organizada no Brasil. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisadores em Administração, 32., 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Anpad, 2008.

RINGUELET, R. R. **Migrantes estacionais de la región del agreste del Estado de Pernambuco**. 110 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 1977.

ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **The American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, nov., 2004.

ROCHA, D.; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. **Alea**, v.7, n. 2. p. 305-322. Jul/Dez., 2005.

SABOURIN, E. **Camponeses do Brasil – entre a troca mercantil e a reciprocidade**. 1. Ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 328 p.

SABOURIN, E.; TEIXEIRA, O. A. **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias e experiências**. 1. Ed. Brasília: Embrapa/Cirad/ UFPB, 2002, 402 p.

SACHS, I. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond. 2004. 151 p.

SACHS, I.; LAGES, V. N. Capital social e desenvolvimento: novidade para quem? Conferência regional sobre Capital Social y Pobreza, 2001, Santiago. **Anais...** Santiago/Chile: CEPAL/Universidad de Michigan, 2001.

SALES, C. M. V. Mulheres rurais: tecendo novas relações e conhecendo direitos. **Estudos Feministas**, v.15, n.2, p.437-443, mai./ago., 2007.

SANTOS *et al.* Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar: Caracterização da Agricultura Familiar, Assistência Técnica e da Extensão Rural em Tangará da Serra-MT. In: Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 50., 2012, Vitória/ES. **Anais...** Vitória/ES: Universidade Federal do Espírito Santo, 2012.

SCHNEIDER *et al.* Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF. In: SCHNEIDER *et al.* (Org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004. p. 21-50.

SCHOLZ, C. W. Approaches to social capital: the emergence and transformation of a concept. American Sociology Association Annual Meeting, 98., 2003, Atlanta/USA. **Proceedings...** Atlanta/USA: ASA, 2003.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 1. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. 133 p.

SEN, A. K.; MENDES, R. D. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 416 p.

SERAFIM, M. C.; ANDION, C. Capital espiritual e as relações econômicas: empreendedorismo em organizações religiosas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 8, n. 3, p. 564-79, set. 2010.

SIISIAINEN, M. Two Concepts of Social Capital Paper. Internacional Conference The Third Sector: For What and For Whom?, 4., 2000, Dublin. **Proceedings...** Dublin: Trinity College, 2000.

SILVA, E. R. A. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar: Relatório Técnico das Ações Desenvolvidas no Período 1995/1998**. IPEA - Texto para discussão n. 0664, v. 664. Brasília: IPEA, 1999.

SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. **Fome Zero – A experiência brasileira**. 1. Ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2010. 361 p.

SILVA, L. A. L. Coordinating government sectors: a typology for production of integrated policies form “Bolsa Família” program case (Brazil). International Conference on Public Policy, 1. Th., 2013, Grenoble/France. **Anais...** Grenoble/France: Science Po Grenoble, 2013.

SIMÃO, G. L.; SILVA, E. A.; SILVEIRA, S. F. R. Eficácia do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA junto aos agricultores familiares de Minas Gerais em 2011. Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades, 2., 2013, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2013.

SIMAO, G. L.; TAVARES, B. Capital social em discussão: qual tem sido sua abordagem no âmbito dos periódicos relacionados a gestão pública sob a luz dos enfoques paradigmáticos da Teoria Organizacional. Encontro da Divisão de Administração Pública/APB da ANPAD, 5, 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: Anpad, 2012.

SORENSEN, C. **Social capital and rural development: a discussion of issues**. World Bank, Social Development Family, Environmentally and Socially Sustainable Development Network, 2000.

SOUZA, C. Constitutional engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization. Londres/Nova York, Macmillan/St. Martin’s Press, 1997. Resenha de: SADEK, M. T. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, p. 153-166, fev., 2000.

SOUZA et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

SUÁREZ, E. C.; SÁNCHEZ, M. E. J. Cooperativas productivas regionales y alternativas de reproducción del capital social en el agro mexicano. In: LICHA, I. (Ed.). **Gerencia Social en América Latina**. Washington: BID, 2000, p. 141-160.

SZRETER, S.; WOOLCOCK, M. Health by association? Social capital, social theory, and the political economy of public health. **International Journal of Epidemiology**, v.33, n.4, jul., p.650-667, 2004.

TAKAGI, M. A implantação do Programa Fome Zero em 2003. In: SILVA, J. G.; DEL GROSSI, M. E.; FRANÇA, C. G. **Fome Zero – A experiência brasileira**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, p.54-84, 2010.

TENDLER, J. **Bom governo nos trópicos: uma visão crítica**. 1. Ed. Brasília: ENAP, 1998. 288 p.

TENÓRIO, F. G. (Re)Visitando o conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em questão**, ano 3, n. 5, p.101-124, jan./jun., 2005.

THORP, R.; STEWART, F.; HEYER, A.. When and how far is group formation a route out of chronic poverty? **World Development**, v. 33, n. 6, p. 907-920, 2005.

TITECA, K.; VERVISCH, T. The dynamics of social capital and community associations in Uganda: linking capital and its consequences. **World Development**, v. 36, n. 11, p. 2205-2222, 2008.

TOCQUEVILLE, A. **Democracia na América**. 7. Ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1969, 364 p.

TOMAS *et al.* Convenções, Capital Social e Desenvolvimento efetivo na agricultura familiar: o caso de Mato Grosso do Sul. **Organizações Rurais & Agroindustrias**, v.14, n.3, p. 409-425, 2012.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, v.19, no 4, p.933-945, 2010.

TURPIN; M. E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. **Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 16, n. 2, p. 20-42, 2009.

UPHOFF, N. Grassroots organizations and NGOs in rural development: opportunities with diminishing states and expanding markets. **World Development**, v.21, n.4, p.607-622, 1993.

UPHOFF, N.; WIJAYARATNA, C. M. Demonstrated benefits from social capital: the productivity of farmer organizations in Gal Oya, Sri Lanka. **World Development**, v. 28, n. 11, p. 1875-1890, nov., 2000.

VARELA, C. A.; MATSUMOTO, C. Y. Política pública inovadora de geração de renda e desenvolvimento local: o caso da Câmara de Animação Econômica da Subprefeitura do Itaim Paulista (CAE-IT), São Paulo, Brasil. **Revista de Administração Pública**, n. 4, p. 1059-1079, 2012.

VASCONCELOS, A. M. A.; VASCONCELOS SOBRINHO, M. Desafios da parceria e participação como instrumentos de gestão coletiva para o desenvolvimento local na Amazônia. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2011.

VIANA, A. L. D. Novos riscos, a cidade ea intersectorialidade das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 2, p. 23-33, mar./abr., 1998.

VOGT, O. P. Capital Social e instituições no Sul do Brasil. In: SCHMIDT, J. P. (Org.). **Instituições Comunitárias: instituições públicas não estatais**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2009, p. 51-68.

WALL, E.; FERRAZZI, G.; SCHRYER, Frans. Getting the Goods on Social Capital1. **Rural sociology**, v. 63, n. 2, p. 300-322, 1998.

WALKER, S. T. Budget Mapping: Increasing Citizen Understanding of Government via Interactive Design. Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS), 43., 2010, Honolulu/HI. **Proceedings...** Honolulu/HI: University of Hawai'i at Manoa, 2010.

WAMPLER, B. Entering the State: Civil Society Activism and Participatory Governance in Brazil. **Political Studies**, v. 60, 341-362, 2012.

YEARY *et al.* Religion, social capital, and health. **Review of religious research**, v. 54, n. 3, p. 331-347, 2012.

ZIMMERMANM, S. A. Políticas públicas e arranjos institucionais: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Congresso Brasileiro de Sistemas de Produção, 7., 2007, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: UFC, 2007.

ZUKEWICH, N.; NORRIS, D. **National Experiences and International Harmonization in Social Capital. Measurement: A Beginning.** The Siena Group. Disponível em:<<http://www.tilastokeskus.fi/sienagroup2005/douglas1.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

ZWICK et al. Redes Interorganizacionais na Administração Pública Brasileira: Formação e Aspectos Culturais. **Symposium**, ed. 16, v. 8, n. 2, 30-39, jul./dez., 2010.

APÊNDICE

APÊNDICE A

ROTEIRO UTILIZADO PARA ENTREVISTAS COM PRODUTORES RURAIS QUE OPERACIONALIZARAM COM O PAA

Nome:

Cidade:

Associação:

QUESTÕES

1) *Participação:*

- Antes da existência do PAA, a associação já existia, o senhor já participava dela, ou passou a participar depois que ela começou a trabalhar com o PAA?
- Como que o senhor começou a participar do PAA? Quem o procurou? Como foi que isso aconteceu? Por que começou a participar do PAA?
- O senhor acha importante esse tipo de ação do governo? Por quê?
- Além do PAA, o senhor participa de outros programas do Governo (Bolsa Família, Bolsa Verde, etc.)?
- Como que é a participação do senhor na associação depois de comercializar com o PAA? Qual a frequência? O senhor participa das decisões da associação? (em caso afirmativo levantar a percepção dele quanto à importância dessa participação, em caso negativo, perguntar o motivo pelo qual isso não acontece).
- Na opinião do senhor, qual o maior problema enfrentado no PAA? (questão da prestação de contas, falta de orientação, atraso no pagamento, preço dos alimentos etc.). E quem o senhor procura pra solucionar ou reclamar isso?
- E qual a principal vantagem de participar do PAA?
- O PAA mudou alguma coisa na vida do senhor?
- O senhor procura se interar a respeito da percepção dos beneficiários do programa?
- Se não houver mais a participação no PAA o senhor continuará participando da associação? Por quê?

2) *Suporte Governamental e Redes Sociais envolvidas no PAA:*

- O senhor passou a receber alguma orientação ou ajuda do governo, Emater, prefeitura aqui no seu negócio (sítio) depois de entrar no PAA? Como que é

essa ajuda? (Verificar questões relativas à assistência técnica, saúde, educação, etc.). E antes de entrar havia essa ajuda?

- O senhor mesmo que leva os alimentos produzidos para as entidades beneficiadas? (em caso afirmativo, verificar se o produtor tenta se interar acerca da percepção dos beneficiários quanto à qualidade dos alimentos).
- Existe alguma dificuldade para levar esse alimento? Como é feito isso, com carro próprio ou alugado?
- Especificamente no PAA, houve um treinamento (EMATER, CONAB, etc.) para que o senhor pudesse participar do programa, nas questões relativas à prestação de contas e à qualidade dos produtos?
- Depois do PAA o senhor passou a ter um relacionamento maior com os outros produtores, o presidente da associação ou continuou da mesma forma que era antes?
- E com a Prefeitura o senhor mantém algum relacionamento? Quando o senhor precisa de alguma coisa o senhor tenta ajuda da prefeitura? Como isso acontece?
- E com a EMATER qual o relacionamento do senhor? Ela sempre te ajuda quando o senhor precisa?
- Na opinião do senhor por que alguns produtores rurais não participam do PAA?
- O senhor conhece todos os outros associados da associação que entregam alimentos para o PAA? Há quanto tempo? Como que é o relacionamento do senhor com eles (frequente, às vezes, nunca encontra)?
- Além da associação que trabalha com o PAA, o senhor participa de outra associação ou cooperativa? Por quê?
- E sobre o sindicato rural, o senhor tem algum relacionamento com ele?

3) *Confiança – Níveis de solidariedade e identificação entre a comunidade local*

- Se o senhor tiver algum problema o senhor pode contar com a ajuda de seus amigos, produtores, vizinhos, Prefeitura, etc.?
- Se o senhor precisar de alguma ajuda (financeira, de orientação, problemas na plantação), o senhor acredita que pode contar com a ajuda dos outros agricultores? E da EMATER? E da Associação?

- Quando tem algum problema na comunidade o senhor se mobiliza com as demais pessoas da comunidade pra tentar ajudar a resolvê-lo? (pedir exemplos em caso positivo e em caso negativo perguntar porque isso não ocorre).
- Existe alguma pessoa que nessas situações de problemas luta por melhorias na comunidade? Quem?

4) *Participação Cívica*

- O senhor participa da vida comunitária? (festas, eleições, quando têm problemas o senhor dá sua opinião)?

APÊNDICE B

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM AS ENTIDADES BENEFICIADAS COM OS ALIMENTOS DOADOS

Nome:

Cidade:

Entidade:

Data:

QUESTÕES

- 1) Como a entidade tomou conhecimento sobre o PAA?
- 2) Como era antes da existência do PAA? (Como a entidade se provinha de alimentos)
- 3) Qual a sua percepção sobre o PAA e outras políticas públicas do gênero (as que adquirem alimentos advindos da agricultura local)?
- 4) Como foi que a entidade iniciou a sua participação no projeto (PAA)? (Quem a procurou, como foi a seleção, etc.).
- 5) Houve alguma dificuldade? (Se houver apontar qual foi – atrasos, falta de entrega, produtos de má qualidade, formação de cardápio a partir dos produtos entregues).
- 6) A entidade mantinha contato frequente e direto com os agricultores ou a associação que entrega seus alimentos, ou com outras entidades diretamente ligadas ao programa como a EMATER? (Como era que isso acontecia – em caso afirmativo, porque não acontecia – em caso negativo).
- 7) Como se dava a entrega dos produtos (os agricultores entregam pessoalmente, a prefeitura que entregava ou era a associação, etc.)?
- 8) A entidade já tinha por hábito consumir o tipo de alimento que passou a ser entregue com o PAA ou teve de se adaptar? Isso foi bom ou ruim na sua percepção?
- 9) Como que a entidade contribui para o funcionamento do PAA?
- 10) O que a entidade acha que é preciso para melhorar o PAA na cidade?

APÊNDICE C

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM REPRESENTANTES DA EMATER

Nome:
Cidade:
Data:

QUESTÕES

- 1) Qual o papel da EMATER no PAA? (ajuda a elaborar o projeto, fiscaliza a qualidade dos produtores, etc.).
- 2) Como foi o processo de implantação do PAA em Amparo da Serra?.
- 3) Houve alguma dificuldade na implementação e gestão do PAA no município? Qual?
- 4) O PAA demandou um maior relacionamento da EMATER com as associações de produtores, e com os próprios produtores rurais?
- 5) Geralmente como a EMATER presta assistência aos produtores rurais do município? Houve alguma mudança com a implementação do PAA?
- 6) A EMATER acompanhou a opinião das entidades beneficiadas com os alimentos? Se elas gostaram, não gostaram?
- 7) O PAA trouxe melhorias aos agricultores? Quais?
- 8) As associações de produtores rurais que tiveram projetos junto ao PAA funcionavam para outros propósitos, ou apenas para acesso ao PAA? Havia reuniões frequentes?
- 9) Como o senhor enxerga o PAA?(oportunidade, não funciona, etc.).
- 10) Qual a principal dificuldade dos agricultores no município?
- 11) Existem muitas organizações coletivas (cooperativas, associações, sindicatos) no município?
- 12) Os agricultores do município têm tradição de ajudar uns aos outros quando necessário?
- 13) A comunidade local é unida? (aponte exemplos)? E o PAA modificou alguma coisa?
- 14) Os produtores rurais do município participam ativamente da vida na comunidade, nas questões políticas, etc.?
- 15) Nem todos os agricultores do município participaram do PAA, o senhor teria alguma opinião sobre o motivo pelo qual isso não ocorreu? Como foi feita a seleção das associações que participaram do PAA?
- 16) Os agricultores, bem como a própria EMATER, participam ativamente da vida comunitária?
- 17) A EMATER participa do COMSEA? Como se dá o funcionamento desse conselho? E na época do PAA ele tinha papel importante, havia a participação da sociedade?

APÊNDICE D

ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM REPRESENTANTE DA SUREG/CONAB

Nome:

Data:

- 1) Qual a modalidade mais presente do PAA em Minas Gerais?
- 2) E como que você avalia o desempenho do programa em Minas Gerais?
- 3) Como se dá a tramitação dos projetos aqui na CONAB? Qual o tempo médio?
- 4) E acontece muito de faltar documentação?
- 5) Com relação aos preços, como é feita a definição dos preços pagos pela CONAB?
- 6) E na questão dos projetos, qual o problema mais recorrente?
- 7) O que a CONAB faz para que tais problemas não mais ocorram?
- 8) Com relação a falta de documentação nas propostas recebidas, isso pode ocasionar um atraso também nos pagamentos?
- 9) E a CONAB realiza algum tipo de ação de fiscalização no tocante a operacionalização do PAA?
- 10) Existe uma política de divulgação do programa feita pela CONAB junto aos municípios do estado?
- 11) A CONAB tem conhecimento se as associações que acessam o PAA via modalidade de Doação Simultânea, já funcionavam para os outros fins, ou elas foram criadas exclusivamente para essa política pública?
- 12) Existe burocracia excessiva na tramitação das propostas junto a CONAB?
- 13) Qual o principal ator local que promove e incentiva os potenciais beneficiários a participarem do programa? Já que a CONAB não tem atuação local.
- 14) O modo de prestação de contas, segundo alguns produtores rurais, é alterado com frequência, quem define isso?
- 15) O que a SUREG/CONAB contribui para o bom funcionamento do PAA?
- 16) A CONAB mantém um contato direto com os produtores rurais, ou são mais com as associações?
- 17) O que você acha que é preciso fazer para melhorar o programa?