



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

PRISCILA DE OLIVEIRA RODRIGUES

**AS TRANSFORMAÇÕES NA REDE DE ATORES DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE**

The transformations in the network of actors of the National School Feeding Program - PNAE

Brasília - DF

2020

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE ESTUDOS AVANÇADOS MULTIDISCIPLINARES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO, SOCIEDADE E
COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

PRISCILA DE OLIVEIRA RODRIGUES

**AS TRANSFORMAÇÕES NA REDE DE ATORES DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestra, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI - do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento e Políticas Públicas

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Doriana Daroit

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Fernanda Natasha Bravo Cruz

Brasília - DF

2020

PRISCILA DE OLIVEIRA RODRIGUES

**AS TRANSFORMAÇÕES NA REDE DE ATORES DO PROGRAMA
NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestra, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional - PPGDSCI - da Universidade de Brasília.

Linha de pesquisa: Desenvolvimento e Políticas Públicas

Data da defesa: 13 de abril de 2020.

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Doriana Daroit - Orientadora
PPGDSCI/CEAM//UNB

Prof^a. Dr^a. Fernanda Natasha Bravo Cruz - Coorientadora
GPP/FACE//UNB

Prof. Dr. Luiz Fernando Bessa - Membro Interno
PPGDSCI/CEAM//UNB

Prof^a. Dr^a. Zilma Borges - Membro Externo
Fundação Getúlio Vargas - FGV

Prof^a. Dr^a. Urânia Flores - Suplente
Secretaria de Educação do DF - SEEDF

FICHA CATALOGRÁFICA

Autorizo a reprodução ou a divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

RODRIGUES, Priscila de Oliveira

As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE / Priscila de Oliveira Rodrigues; Orientadora Doriana Daroit. – Brasília, 2020.

99 fls.

Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, 2020.

1 - Agricultura Familiar. 2 - PNAE. 3 - Controvérsia. 4 - Rede de Atores. 5 - Ação Pública.

AGRADECIMENTOS

A Deus acima de tudo.

A minha mãe e minha irmã por todo carinho e apoio, me ajudando e incentivando em todos os momentos.

Aos demais familiares que sempre acreditam e incentivam meu potencial.

Aos meus queridos amigos e amigas, em especial a Jéssica, pela amizade e parceria de sempre.

A todos os meus colegas que encontrei durante o curso e aos colegas de trabalho que estimularam minha participação, leram e me auxiliaram na melhoria desta dissertação, em especial à Sued por todo apoio e incentivo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pela dedicação e persistência em nos fazer refletir sobre novas visões de mundo. Em especial aos professores que compuseram minha banca, Prof^a. Dr^a Doriana Daroit, Prof^a. Dr^a Fernanda Cruz, Prof^a. Dr^a Zilma Borges, Prof. Dr. Fernando Bessa e Prof^a. Dr^a Urânia Flores, membros internos e externos que fizeram importantes contribuições para a construção deste trabalho.

A minha coorientadora, Prof^a. Dr^a. Fernanda Natasha, pelo entusiasmo, pelo conhecimento compartilhado e pela compreensão de sempre, todas as dicas foram sempre muito valiosas.

A minha querida orientadora, Prof^a. Dr^a. Doriana Daroit, por toda a paciência (e olha que foi muita...rsrs) e dedicação para que eu pudesse chegar até aqui, mais preparada e mais estimulada para a docência, com novos conhecimentos e com uma nova visão de mundo, não estática, mas totalmente diferente de quando iniciamos. Meus mais sinceros agradecimentos.

“Mude, mas comece devagar, porque a direção é mais importante que a velocidade.”

(Clarice Lispector)

RESUMO

RODRIGUES, Priscila de Oliveira. *As transformações na rede de atores do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Dissertação (Desenvolvimento e Políticas Públicas) - Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional. Universidade de Brasília. Brasília, 2020.*

Com a emergência de temas que envolvem a questão alimentar e nutricional, a redução das desigualdades e a mitigação da pobreza no meio rural, percebe-se a necessidade de estudar políticas públicas que dialoguem com a vida cotidiana e com os caminhos do desenvolvimento nacional. O Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE foi criado na década de 50, em 1979 teve seu nome e em 2009 foi ampliado com a aquisição de produtos da agricultura familiar. O Programa envolve uma rede de atores composta por associações de agricultores, representantes estatais, membros da comunidade escolar, representantes da sociedade civil e entidades fiscalizadoras. Com o objetivo de compreender as transformações na rede de atores do PNAE, a investigação partiu do ator 'precificação' e seguiram-se as buscas até a análise das transformações nas associações e sua atuação no Programa antes e após o Decreto n.9759/2019, que extinguiu colegiados da administração pública federal. A escolha pela cartografia das controvérsias como método de pesquisa permitiu a utilização de abordagens multimétodos, estabelecendo o mapeamento da rede de atores por meio de observação participante, pesquisa documental e 15 entrevistas realizadas com atores governamentais e não governamentais. Os resultados apontam para o estabelecimento de um projeto de desenvolvimento neoliberal intensificado, com a mudança de configuração e da abrangência da rede de atores do PNAE, a inviabilização de espaços participativos e a restrição das capacidades de ação dos representantes da agricultura familiar no Programa.

Palavras-chaves: agricultura familiar; PNAE; controvérsia; rede de atores; ação pública.

ABSTRACT

RODRIGUES, Priscila de Oliveira. The transformations in the network of actors of the National School Feeding Program - PNAE. Dissertation (Development and Public Policies) - Postgraduate Program in Development, Society and International Cooperation. University of Brasilia. Brasilia, 2020.

With the emergence of themes involving the food and nutrition issue, the reduction of inequalities and the mitigation of poverty in rural areas, there is a need to study public policies that dialogue with daily life and the paths of national development. The National School Feeding Program - PNAE was created in the 1950s, in 1979 its name was updated and in 2009 it was expanded with the acquisition of products from family farming. The Program involves a network of actors made up of farmers' associations, state representatives, members of the school community, representatives of civil society and supervisory entities. With the objective of understanding the transformations in the PNAE network of actors, the investigation started from the actor 'pricing' and the searches continued until the analysis of the transformations in the associations and their performance in the Program before and after Decree No. 9.959 / 2019, which extinguished collegiate institutions from the federal public administration. The choice for cartography of controversies as a research method allowed the use of multimethod approaches, establishing the mapping the network of actors through participant observation, documentary research and 15 interviews conducted with governmental and non-governmental actors. The results point to the establishment of a intensified neoliberal development project, with a change in the configuration and scope of the PNAE network of actors, the impossibility of participatory spaces and the restriction of the capacity of action by representatives of family farming in the Program.

Keywords: family farming; PNAE; controversy; network of actors; public action.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1	–	Resumo das modalidades do PAA.....	45
GRÁFICO 1	–	Evolução do PAA Conab.....	52
FIGURA 1	–	Rede de Atores do PNAE em 2018.....	55
FIGURA 2	–	Rede de atores das Cooperativas e Associações em 2018.....	56
FIGURA 3	–	Rede de Atores do PNAE em 2019.....	58

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Recursos orçamentários do MC/MAPA aplicados no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Conab – 2019	47
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANA	Articulação Nacional de Agroecologia
CAE	Conselho de Alimentação escolar
CDRS	Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável
CGDF	Controladoria-Geral do Distrito Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNS	Conselho Nacional de saúde
CNS (Extrativistas)	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONCRAB	Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
CONSED	Conselho Nacional de Secretários da Educação
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura familiar
CRN	Conselho Regional de Nutricionistas
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DIAE	Diretoria de Alimentação Escolar
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FABSAN	Fórum Brasileiro de Segurança alimentar e Nutricional
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FETADFE	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Distrito Federal
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRAM	Instituto Brasília Ambiental
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério da Agricultura
MC	Ministério da Cidadania
ME	Ministério da Economia

MEC	Ministério da Educação
MMC	Movimento das Mulheres Camponesas
MP	Ministério Público
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PDGA	Plano de distribuição de gêneros alimentícios não-perecíveis
PDGP	Plano de distribuição de gêneros alimentícios perecíveis e semiperecíveis
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PROEDUC	Promotorias de Justiça de Defesa da Educação
SEAGRI	Secretaria de Estado de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
SEE	Secretaria de Estado de Educação
SES	Secretaria de Estado de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNICAFES	União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AGRICULTURA FAMILIAR	10
2.1 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE.....	16
2.1.1 Formação de preços da agricultura familiar no PNAE	18
3 REDES DE ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS	20
3.1 CONTROVÉRSIAS E FÓRUNS HÍBRIDOS	20
3.2 DINÂMICA DA CONSTITUIÇÃO DAS REDES DE ATORES	26
4 MÉTODO DE PESQUISA	32
4.1 PERCURSO METODOLÓGICO	34
4.2 ATORES IDENTIFICADOS.....	36
4.3 LABORATÓRIO	37
5 RESULTADOS	40
5.1 PRECIFICAÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E A CONTROVÉRSIA	43
5.1.1 Precificação no PAA e no PNAE	43
5.1.2 Precificação como elemento de controvérsia	49
5.2 MAPEAMENTO DA REDE DE ATORES DO PNAE	53
5.2.1 Mapeamento da rede de atores do PNAE anterior ao Decreto n.9.759/2019.....	53
5.2.2 Mapeamento da rede de atores do PNAE após o Decreto n.9.759/2019..	57
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS	67
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA	74
ANEXOS	76

ANEXO I - ACÓRDÃO N.1.309/2018-TCU-PLENÁRIO	76
ANEXO II - DECRETO N.9.759/2019.....	80

1 INTRODUÇÃO

A ação coletiva movimenta diversos tipos de forças que geram transformações à medida que cada ator social se mobiliza e mobiliza outros atores em torno de interesses coletivos e lutas sociais, ampliando os espaços de interação e de resolução de conflitos.

Na concepção da ação, cada ator entra em cena de uma forma e associa-se de maneiras diferenciadas, nem sempre pela similaridade de opiniões, mas muitas vezes por causalidade dos movimentos, por questões situacionais ou pela própria formação das práticas sociais.

A construção de um universo compartilhado é frequentemente acompanhada por ideias conflitantes, o que leva a questionamentos e discussões. As controvérsias são situações onde os atores discordam e percebem que essa discordância deve ser debatida (VENTURINI, 2010a). A estabilidade é provisória, não há nenhum consenso eternamente estabilizado, uma disputa pode levar a outras disputas.

Conforme Venturini (2010a), quando olhamos para as controvérsias procuramos onde vidas se tornam mais complexas e com maior variedade de atores envolvidos, atores estes que não nascem iguais e raramente têm igualdade de oportunidades. As controvérsias podem ser justamente lutas para conservar ou reverter desigualdades sociais, podendo ser negociadas através do processo democrático. As controvérsias são inerentes à vida em sociedade e são encontradas nas práticas sociais. Há uma riqueza na vida coletiva que precisa ser observada para se compreender o significado das interações nas práticas sociais. Rastrear e descrever associações é tecer a própria rede, ordenar experiências de mundo.

Em uma das situações cotidianas do ambiente de trabalho, fui convidada a participar de uma reunião na Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) representando a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) no que se refere ao trabalho de pesquisa de preços realizado pela Companhia. Na reunião, deparei-me com o que seria (mais à frente) parte do meu objeto de pesquisa: discutíamos sobre o questionamento do Acórdão n.1.309/2018-TCU-Plenário (ANEXO I) sobre os preços da agricultura familiar praticados na Chamada Pública n.4/2017 do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Com o desenvolvimento dos meus estudos, o assunto tornou-se uma oportunidade

de estudar o setor agrícola sob o olhar de problemas práticos: a merenda escolar e a agricultura familiar.

O PNAE é o programa alimentar mais antigo no país e tem perdurado garantindo a continuidade da política de alimentação escolar. Para Cunha (2012), na história da educação brasileira, a falta de continuidade de políticas contribuiu para que iniciativas e conhecimentos valiosos, que poderiam enriquecer gestões subsequentes, se perdessem. A política de merenda escolar que tem sobrevivido ao tempo e aos impasses, serve de exemplo para o estabelecimento de políticas pensadas para atender às reais necessidades do público e contribuir para que o Estado cumpra seu papel social. Entretanto, vale ressaltar que desde 2019 passamos por um momento menos estável das ferramentas do PNAE, dadas as reconfigurações de interesses e atores do Estado brasileiro contemporâneo.

Convém dizer que com o advento da Revolução Industrial e dos modelos de globalização, o setor agrícola no Brasil se modernizou e levou ao surgimento de dois tipos de agriculturas, uma altamente mecanizada voltada para o mercado externo e outra oriunda do campesinato (LIMA; SILVA; IWATA, 2019).

A disputa que se faz na sociedade brasileira sobre o papel da agricultura na economia é marcada, segundo Delgado (2010), por uma convergência¹ cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar entre um projeto político participativo e o projeto neoliberal, projetos alternativos e excludentes em suas formas de manifestação. No projeto neoliberal o protagonista é o agronegócio, consolidado pela visão das elites e saldos crescentes na balança comercial. Já o projeto democratizante surge do meio rural por meio das lutas pela reforma agrária e por demandas de redução das desigualdades e ampliação do mercado interno, com um projeto alternativo de desenvolvimento rural baseado na agricultura familiar.

A agricultura familiar tem um papel importante na redução da pobreza, na qual a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária é a principal fonte geradora de renda. Segundo Lima, Silva e Iwata (2019), a agricultura familiar tem grande importância considerando-a enquanto mecanismo de controle dos preços internos dos alimentos consumidos no país,

¹ Delgado utiliza-se do termo “confluência perversa” criado por Dagnino (2004) que se refere a um fenômeno cujas consequências contrariam sua aparência, cujos efeitos não são imediatamente evidentes e se revelam distintos do que se poderia esperar.

quanto ao abastecimento do mercado interno e como uma forma relevante de ocupação da população na geração de renda.

Segundo o Censo Agropecuário (2017), 77% dos estabelecimentos agropecuários do país são classificados como de agricultura familiar, ocupando 23% da área agrícola total. Ainda de acordo com o Censo Agropecuário de 2017, a agricultura familiar tem participação significativa nos alimentos que vão para a mesa dos brasileiros, respondendo, por exemplo, por 48% do valor da produção de café e banana, 80% do valor de produção da mandioca, 42% da produção do feijão, entre outros. Apesar da importância, o segmento perdeu nos últimos dez anos um contingente de 2,2 milhões de trabalhadores, aumentou o número de estabelecimentos em que o produtor está buscando trabalho fora e lida também com o envelhecimento dos chefes das famílias, que encontram dificuldades em manter as atividades rurais sob a continuidade da família.

Embora cresçam os debates em torno da agricultura familiar, o que ainda hoje constitui a proposta dominante de desenvolvimento é o modelo produtivista de desenvolvimento rural, que dá continuidade ao modelo de modernização da agricultura concentrador e excludente (MELO, 2017). Há ainda outras questões que impõem desafios para o desenvolvimento da agricultura familiar, como as relações entre o Governo e os movimentos sociais, problemas de propriedade rural e questões políticas relacionadas aos investimentos governamentais (SOUZA, 2014). Sempre há muitos interesses em jogos e sob este aspecto, sendo que o agricultor familiar tem dificuldade no reconhecimento de seus direitos sociais e muitas vezes no acesso às políticas públicas.

Dentre os aspectos de políticas públicas referentes ao tema da agricultura familiar, cabe ressaltar a ampliação do PNAE, realizada em 2009, a partir das compras governamentais de produtos da agricultura familiar para a merenda escolar no âmbito estadual e municipal, com o objetivo de promover o desenvolvimento da agricultura familiar ao mesmo tempo em que instrui uma política de alimentação saudável nas escolas.

Para situar o PNAE é preciso registrar que ele foi criado na década de 50 com o nome de Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil, onde pela primeira vez se estruturou um programa de merenda escolar em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública (BRASIL, 2019a), o qual passou por várias

alterações nas duas décadas seguintes e somente em 1979 teve o nome atualmente utilizado. O PNAE oferece alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública, com o objetivo de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos.

O Programa foi ampliado pela Lei nº 11.947 de 2009, que determinou que parte do valor repassado ao Programa para a compra da merenda escolar deveria ser investido na compra direta de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Em se tratando de agricultura familiar, a característica do Programa é fazer aquisições diretas sem intermediários e geralmente em pequenas e médias quantidades para favorecer o mercado local, incluindo todos os insumos exigidos no edital. Com isso, o método de formação de preços aparenta prezar pela sustentabilidade ambiental, pelo desenvolvimento local e pelo fortalecimento da agricultura familiar, apontando para objetivos diferentes dos procedimentos licitatórios convencionais de menor preço.

De acordo com o manual Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (BRASIL, 2016b), o preço de aquisição de cada produto refere-se ao preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, acrescidos os insumos exigidos no edital de chamada pública, como despesas com frete, embalagens, entre outros. A pesquisa de preços deve dar preferência a pesquisas em feiras de produtor da agricultura familiar (quando houver) e, na ausência de mercado local para produtos específicos, a norma abrange a pesquisa para outras esferas, em âmbito territorial, estadual ou nacional, respeitada a ordem.

O PNAE é acompanhado e fiscalizado por diversos órgãos como o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Tribunal de Contas da União (TCU), Controladoria Geral da União (CGU), Ministério Público e por Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) nos estados, municípios e no Distrito Federal (DF), compostos por um representante do poder executivo, dois representantes das entidades de trabalhadores da educação e discentes, dois representantes de pais de alunos e dois representantes das entidades civis organizadas. Desta forma, sabe-se

que existem vários atores envolvidos, com interesses diversos, desde o estímulo ao desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades, até questionamentos sobre os preços aplicados na compra de alimentos. Há instrumentos em disputa como, por exemplo, a norma da precificação do PNAE, a norma de precificação do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA e o acórdão do TCU, elementos que subsidiam esta análise.

Pode-se dizer que há interesses comuns entre os atores governamentais, órgãos representantes do Comitê Gestor do PNAE, e outros atores como cooperativas, agricultores, entre outros membros, interesses estes que permeiam a continuidade da política pública e o atendimento da agricultura familiar, o que sustenta o engajamento para a discussão dessa política. Contudo, há também uma limitação quanto à extensão desses interesses, dentro de um mesmo grupo de atores pode haver interesses conflitantes, por exemplo, entre os atores governamentais do Programa há os que perseveram sobre o caráter social do mesmo e outros mais preocupados com as instruções governamentais sobre redução de custos e priorização de outras agendas que não a da agricultura familiar, o que não inviabiliza a continuidade do programa, mas prejudica o andamento do mesmo. Fato é que a precificação é um fator importante nesse contexto, pois é um objeto de disputa.

No Distrito Federal, um dos motivos que destacam a precificação como elemento de uma controvérsia mais ampla foi que, os preços praticados nas compras da agricultura familiar da Chamada Pública n.4/2017-SEE/DF, apresentaram valor superior aos preços de mercado quando comparados ao mercado convencional de compra de gêneros alimentícios, a considerar inclusive níveis de comercialização diferentes, ou seja, canais de comercialização como, por exemplo, preço recebido pelo produtor, atacado e varejo. A precificação tem sido objeto de disputa entre os atores envolvidos no processo, com entendimentos diferentes por parte dos atores que trabalham na gestão do programa, na operação ou na fiscalização do processo.

Para a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), em seu Relatório de Comitê Técnico de 17/10/2018, é clara a intenção do Governo Federal em utilizar o poder de compra do Estado para o fortalecimento da agricultura familiar ao regulamentar o tratamento diferenciado e simplificado para

agricultores familiares nas contratações públicas. Já para os órgãos de controle, por exemplo, o TCU, conforme Ofício do Tribunal de Contas da União nº.0886/208-TCU-SELOG de 8/6/2018, a Administração Pública precisa estabelecer o quanto está disposta a pagar (a mais) pelos gêneros alimentícios da agricultura familiar, a fim de não causar dano ao erário quando da execução dos contratos.

Cabe destacar que há atores como a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) que entendem que há gargalos² no processo de precificação, haja vista a pesquisa ser realizada por pessoas da área da educação sem *expertise* em pesquisa de preços, sendo a metodologia genérica e com brechas para interpretação. As diferentes possibilidades de coleta de preço de produtos da agricultura familiar acarretam preços diferentes para um mesmo público, a considerar PAA Conab, PAA Município e PNAE.

A precificação teve, de acordo com o órgão de gestão do PNAE, um ganho com a simplificação³ do processo em relação à Lei nº.8.666, de 21 de junho de 1993, permitindo a aquisição por um preço médio a fim de valorizar produtos da agricultura familiar. Para eles, a finalidade da política e o tratamento diferenciado nos preços são necessários para a valorização dos produtos da agricultura familiar.

Convém trazer também outro entendimento divulgado em uma matéria publicada pelo Senado Federal (WESTIN, 2018), a qual afirma que o Ministério da Educação não tem equipes suficientes para vigiar o destino da verba da merenda escolar em cada município, ficando a cargo dos Conselhos de Alimentação Escolar a tarefa de fiscalizar a aquisição dessa merenda. Na matéria, é possível encontrar um “guia rápido” com dicas para investigação, havendo entre essas o questionamento quanto aos preços dos produtos seguirem o praticado por grandes atacadistas que reduzem o valor em compras com quantidade elevada, ponto que não está abarcado na norma, até porque a mesma sugere que as compras sejam realizadas em feiras de produtores.

Por meio do acesso aos documentos citados e das entrevistas aplicadas (conforme roteiro disponível no APÊNDICE A), percebe-se que há discordância entre os atores quanto à precificação da agricultura familiar e que outras temáticas circulam pela rede. A controvérsia é entendida como “termo genérico para descrever a incerteza compartilhada” (MASCOPOL, 2007, apud VENTURINI, 2010a) e, neste

² Termo utilizado por representante da Conab - não há autorização para divulgar nome e cargo.

³ Termo utilizado por representante do FNDE - não há autorização para divulgar nome e cargo.

caso, os atores observam que não podem apenas ignorar um ao outro, mas que é preciso descrever as interações e discordâncias e agir sobre o objeto, entendimento esse intensificado a partir do surgimento de demandas pelos órgãos de controle.

Trabalhar com um objeto que envolve a questão alimentar e nutricional e a agricultura familiar é dialogar com nossa vida cotidiana e com outras discussões muito maiores, debatidas dentro e fora do meio acadêmico. Há organizações internacionais preocupadas com a questão da pobreza rural e consideram a agricultura familiar como alternativa para reduzir a pobreza como, por exemplo, na publicação *Superação da Fome e da Pobreza Rural: iniciativas brasileiras* (FAO, 2016), que traz a importância da revalorização da agricultura familiar como abastecedora de alimentos e modelos de ações que buscam fortalecer as políticas nacionais e os espaços de diálogo entre a sociedade e o Estado.

Podemos citar ainda uma discussão presente na sociedade a partir do documentário do *Spurlock - Super Size Me (A dieta do palhaço)* (2004), que apresenta a problemática da globalização em nossos hábitos alimentares e a marginalização cultural como consequências do modelo de desenvolvimento abordado pela perspectiva do crescimento econômico e da industrialização/modernização, que ignora as especificidades de cada sociedade.

Essas questões são debatidas pela sociedade, também nos espaços socioestatais e dentro do próprio Estado. Pode-se dizer que a precificação é um elemento desse emaranhado de ramificações em que se constitui a controvérsia. Segundo Cefai (2017), na medida em que essa dinâmica de problematização e de publicização ultrapassa o círculo das pessoas imediatamente envolvidas, para se referir a um maior número de pessoas, ela assume um caráter político. Para ele, definir a situação problemática envolve um esforço de resolução, onde os atores não são movidos por uma intenção de “saber por saber”, mas de saber na medida em que esse saber confere um poder de ação.

Essa ação, quando apropriada na dimensão social, ocorre a partir da conscientização de que existe um problema de interesse coletivo. Para Lascoumes e Le Galès (2012), o problema só se torna público quando os atores mobilizados conseguem inscrevê-lo no espaço público, quando tornam objeto de atenção, de controvérsias e que as posições se confrontam para caracterizar seus componentes, amplitudes e causas.

Os problemas públicos são complexos, não deixam de ser delineados em momento algum, podemos dizer que são concomitantes com a própria política, com a própria formulação e até implementação dessa política. De acordo com Figueiras (2019), um problema público envolve uma dinâmica cultural, social e política e sua definição e delimitação mudam ao longo do tempo, pois podem ocorrer descontinuidades, rupturas, mutação e a superposição ou convivência de camadas de elementos aparentemente superados.

O objeto de estudo deste trabalho dialoga com diversas questões importantes para a sociedade, inseridas em espaços de decisão e reconhecidas como problemas públicos. Esse trabalho permite inclusive rediscutir alguns conceitos de desenvolvimento, que conta com várias abordagens, mas na maior parte das vezes é utilizado apenas sobre a concepção de crescimento e replicação de modelos eurocentristas. Pensar em alimentação saudável e novas formas de organização produtiva são também formas de repensar modelos de desenvolvimento.

Importante para a construção desse objeto é compreender o limiar de tempo utilizado na pesquisa. Em 2019 foi publicado o Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II) que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. O decreto levou a desmobilização dos espaços de debate e reduziu o acesso da sociedade civil às discussões sobre políticas públicas. A hipótese é que isso alterou a rede de atores do PNAE estabelecida até então.

A partir daí, percebe-se que o ator-rede precificação é apenas um elemento dentro de uma controvérsia maior e, com as possibilidades de transformação da rede de atores do PNAE após o decreto acima, amplia-se então o direcionamento da pesquisa para que possa se compreender a transformação do modo de ação em rede. Por isso, o estudo observa a situação prévia existente e a situação posterior ao decreto, em 2019.

Cabe aqui dizer o problema que direcionará a pesquisa: **como se transformam as associações no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE a partir do Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II)?** Um terreno desconhecido, mas que segundo Ribeiro (1999, p.190): “não há pior inimigo do conhecimento do que terra firme”.

Há uma interação entre disciplinas em um mesmo objeto de pesquisa, e apesar da relação de mutualidade entre as diversas questões e algumas pretensões

de abordagem, tem o presente estudo como **objetivo geral**: compreender as transformações na rede de atores do PNAE. Em busca desse, os **objetivos específicos** são:

1. Analisar a controvérsia da precificação de produtos da agricultura familiar;
2. Cartografar a rede de atores do PNAE;
3. Discutir a mobilização de interesses no novo arranjo da rede PNAE.

Este trabalho almeja abrir espaço para discussão, ou melhor, para construções dialógicas, pois o objetivo não é o consenso, e sim gerar conhecimento discutível por meio da análise da formação das redes a partir da controvérsia das compras da agricultura familiar no PNAE, onde atores se mobilizam e são impactados pelo meio.

Estas discussões serão aprofundadas no decorrer do trabalho que está organizado da seguinte forma: no Capítulo 2 é feita uma discussão contextualizando o objeto de pesquisa, qual seja, políticas públicas para agricultura familiar e o próprio PNAE, importantes para a análise e para a construção desta dissertação.

No Capítulo 3 é apresentada a revisão de literatura que corrobora para o alcance dos objetivos traçados, traz conceitos e contextualizações para a compreensão dos resultados observando as noções de fóruns híbridos, controvérsias, Teoria Ator-Rede e ação pública.

O método de pesquisa é trazido no Capítulo 4, apresentando a cartografia das controvérsias como escolha metodológica e sua abordagem multimétodos, bem como as ferramentas utilizadas, os atores identificados e o trabalho realizado em campo.

No Capítulo 5 apresentam-se os resultados, onde a precificação é o ponto de partida para análise da rede, os atores são mapeados e as transformações na rede são analisadas. Também é apresentada a mobilização de interesses nesse processo de transição, relacionando-o ao modelo de desenvolvimento atual e discutindo-o.

O Capítulo 6 traz as considerações finais e o impacto das transformações da rede do PNAE, reafirmando a redução dos espaços participativos, a diminuição no grau de liberdade de alguns atores e, por fim, de que forma os temas abordados corroboram para a necessidade de se repensar modelos de desenvolvimento.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Com a estratégia de industrialização adotada pelo governo em meados da década de 1950, houve uma migração em massa do campo para a cidade, com novas formas de comércio. O Estado atuou como agente produtivo e financeiro, privilegiando uma economia industrial e, na década seguinte, já se conseguia ver as consequências dessas escolhas com dificuldades no abastecimento interno e aumento da inflação. Os anos seguintes foram marcados por uma agricultura que beneficiou médios e grandes produtores, com a produção direcionada à exportação ou de interesse de grupos agroindustriais (GRISA, SCHNEIDER, 2015).

De acordo com Furtado (2001), a abordagem do desenvolvimento pela perspectiva do crescimento econômico não é sustentável e precisa ser repensada.

No modelo atual, o projeto neoliberal para o campo corresponde à produção de *commodities* para exportação em sistemas extensivos de monocultura (MELO, 2017). Isso reforça a teoria que estamos em um processo de replicação de modelos, sem levar em consideração aspectos estruturantes do país.

Esse projeto neoliberal intensificado, que prioriza a falta de transparência e o controle centralizado, corresponde a um modelo de desenvolvimento econômico que tem sido reproduzido desconectado da história, como um modelo matemático, em moldes que não se sustentam dado o contexto em que o país se insere no tempo e no espaço e que, segundo Reinert (2016), refere-se à imposição de um conjunto de políticas que, na realidade, tem funcionado como entrave ao desenvolvimento. A vida de milhões de pessoas é afetada pelas diferentes formas de alcançar ou não o desenvolvimento. Países ricos adotaram um conjunto de políticas com bases no protecionismo e no ativismo do Estado, enquanto “aconselham” países pobres sobre como desenvolver-se, mas com a história distorcida dos fatos, de tal modo que se mantenham pobres, muitos deles em retrocesso.

Ainda conforme o autor, as políticas de “livre” comércio e “livre” mercado, quando aplicadas em ocasiões e contextos específicos, acabam por aprofundar exclusões, distorções e dependências. Essas nações desenvolvidas acabam por afastar as demais nações do progresso e do avanço, o que Chang (2004) afirma que seria a ação de “chutar a escada”.

O envolvimento do Estado tem um papel importante na construção do desenvolvimento por meio de políticas públicas que mantenham a estabilidade macroeconômica, forneça infraestrutura e serviços públicos de qualidade, estimule a inovação e o crescimento, permitindo a participação social e o debate político.

Há a necessidade de desconstruir narrativas de progresso associadas à concepção de desenvolvimento universal e uma ruptura com a sociedade do crescimento desenfreado, a fim de se romper com a estrutura universalista de saber, reavaliando formas de pensar, reduzindo os impactos sobre a biosfera nos modos de produção e consumo, recuperando a autonomia econômica local, em um processo de desenvolvimento mais inclusivo e democrático.

A própria concepção de desenvolvimento precisa ser repensada e avançar em conjunto com diferentes liberdades. Desenvolvimento também está relacionado ao avanço do grau de liberdade de um indivíduo e seu empoderamento, ao envolvimento ativo dos indivíduos – dadas às oportunidades – moldando seus próprios destinos (SEN, 2015). Obviamente apenas a ideia de liberdade não é suficiente para reduzir desigualdades sociais, sendo necessária uma organização dos meios e das relações que em determinado momento pode causar privações em determinadas liberdades individuais pelo bem de determinadas liberdades coletivas.

Contudo, essa nova rota de navegação é necessária, em um processo de autodescobrimento. E sob este aspecto, as práticas de público são fundamentais, pois nessas interações há a possibilidade de mudança, de construções coletivas que caminhem para esse desenvolvimento participativo.

O tema da segurança alimentar e nutricional oscilou entre as décadas de 1940 a 1970, mas perdeu sua importância com a redução da alimentação à sua dimensão biológica (BRASIL, 2012). Apenas com a Constituição Federal em 1988 houve reconhecimento de direitos e a abertura para participação social, o que levou a retomada do tema nos anos seguintes devido às pesquisas realizadas no campo da saúde, que apontaram a relação entre os hábitos alimentares e o desenvolvimento de doenças crônicas.

Até meados de 1990, a política agrícola estava voltada quase que exclusivamente para a agricultura patronal ligada à produção e ao lucro, com especialização de culturas e a separação entre a gestão e a mão de obra. Sem o

reconhecimento até então do papel da agricultura familiar, não havia políticas específicas para o setor (DELGADO, BERGAMASCO, 2017).

Com a abertura democrática e a necessidade de atuação do Estado sobre a saúde, o estímulo a práticas alimentares saudáveis começa a ganhar espaço no governo e surge a necessidade que o Estado implemente políticas, programas e ações que possibilitem a realização progressiva do Direito Humano à Alimentação Adequada.

Surgiram novas organizações/associações no meio rural e os representantes da agricultura familiar mudaram sua postura e alteraram a forma de interação com a sociedade e o Estado, tornando-se mais participativos, com estratégias e propostas para a formulação de políticas públicas (GRISA, SCHNEIDER, 2015).

Na agricultura familiar, a gestão da propriedade é compartilhada pela família e a atividade produtiva é a sua principal fonte de renda. Nela, o agricultor tem uma relação particular com a terra. A própria FAO reconhece que a agricultura familiar é a forma predominante no setor de produção de alimentos e tem importante papel socioeconômico, ambiental e cultural (FAO, 2016).

A agricultura familiar tem um papel importante no abastecimento nacional e na dinamização de mercados. De acordo com Guanzioli *et al.* (2001), os agricultores familiares são sensíveis aos estímulos de mercado, absorvem tecnologia e produzem eficientemente, além de possuírem importante papel no processo de desenvolvimento econômico.

Outro ponto importante ao se falar em agricultura familiar é sua relação com os recursos naturais, considerada positiva quando garantida as condições de sua reprodução. De acordo com Altafin (2007), o potencial que a agricultura familiar tem de promoção da sustentabilidade ecológica está relacionada a sua capacidade de conviver de forma harmônica com ecossistemas naturais, percebidos como um patrimônio familiar. Para garantir este equilíbrio, o conjunto de instrumentos de ação pública, que envolvem desde a reforma agrária até o crédito, a extensão rural e a educação do campo são essenciais para garantir que os agricultores ampliem suas potencialidades na produção de alimentos.

A primeira política pública destinada aos agricultores familiares foi o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado pela Lei nº1.946 de 28 de junho de 1996, que refere-se a um financiamento à implantação,

ampliação ou modernização da estrutura de produção, beneficiamento, industrialização e de serviços no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas, visando à geração de renda e à melhora do uso da mão de obra familiar (BNDES, 2019). Por meio da garantia de acesso ao crédito, o programa busca promover a inclusão produtiva das famílias de agricultores familiares.

Segundo o Manual de Crédito Rural (MCR, 2018), disponibilizado pelo Banco Central, o Pronaf destina-se a estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, por meio do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimento rural ou em áreas comunitárias próximas. Os créditos podem ser destinados para custeio, investimento, industrialização ou integralização de cotas-partes pelos beneficiários nas cooperativas de produção agropecuária.

Junto ao Pronaf foram desenvolvidos mecanismos de proteção e garantia de renda e dos financiamentos e produção, como o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), o Garantia Safra e o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), além da retomada e disponibilização da Assistência Técnica e Extensão Rural e incorporação em diversos programas e instrumentos de temas da agroecologia e da biodiversidade (BRASIL, 2011).

Com o Programa Fome Zero, a agricultura familiar passou a ser mais estratégica, dado o seu papel no abastecimento alimentar interno e a sua capacidade de resposta, mesmo em períodos globais de crise de alimentos (BRASIL, 2011). A estratégia Fome Zero refere-se à intervenção do Estado, de modo a incorporar ao mercado de consumo de alimentos aqueles que estão excluídos do mercado de trabalho e/ou que têm renda insuficiente para garantir uma alimentação digna a suas famílias: ampliando o acesso a alimentação, incentivando a oferta de alimentos com valores reduzidos e incluindo os excluídos (SILVA, GROSSI e FRANÇA, 2010).

Com a implantação do Programa Fome Zero, percebeu-se que havia uma considerável demanda institucional de compra de alimentos para o governo e entendeu-se que essa demanda deveria ser abarcada pela agricultura familiar. No sentido de articular esses gastos públicos com alimentação e promover o desenvolvimento local, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e

ampliado o Programa Nacional de Alimentar (PNAE), este último abordado em um próximo tópico.

O Programa de Aquisição de Alimentos foi criado pelo art. 19 da Lei nº10.696, de 02 de julho 2003, com as finalidades básicas de promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. O programa promove a compra de alimentos produzidos pela agricultura familiar, em nível municipal e federal, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e àquelas atendidas pela rede socioassistencial, pelos equipamentos públicos de segurança alimentar e nutricional e pela rede pública e filantrópica de ensino (BRASIL, 2019b).

O PAA busca contribuir para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos pelos agricultores familiares. Além disso, o programa busca promover o abastecimento alimentar por meio de compras governamentais de alimentos, fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização, valorizar a biodiversidade e a produção orgânica e agroecológica de alimentos, incentivar hábitos alimentares saudáveis e estimular o cooperativismo e o associativismo (BRASIL, 2019b).

Outro ponto importante é que o PAA também busca promover a aquisição de um conjunto diverso de alimentos, resultante da oportunidade de agricultores e suas organizações ofertarem o que dispõem para comercializar, desde que manifesto e acordado nos projetos estabelecidos com a Companhia Nacional de Alimentos (Conab) ou prefeituras e governos estaduais. Esse processo, associado ao estabelecimento de relações de parceria com as entidades socioassistenciais e da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, permitiu que as famílias vendessem uma pauta de produtos diversificada (GRISA, PORTO, 2015).

As regras e normativas do programa são definidas pelo Grupo Gestor do PAA (GGPAA), órgão colegiado de caráter deliberativo e que tem como objetivo principal orientar e acompanhar a execução do PAA. É o Grupo Gestor que define a forma de funcionamento das modalidades do Programa, o método para a definição dos preços de referência de aquisição de alimentos, as condições de doação dos produtos adquiridos, as condições de formação de estoques públicos, os critérios de priorização dos beneficiários fornecedores e consumidores, as condições para a aquisição e doação das sementes, mudas e outros materiais propagativos de

culturas alimentares e outras medidas necessárias para a operacionalização do programa (BRASIL, 2018).

De acordo com os normativos, entre as modalidades do programa estão:

1) Compra para Doação Simultânea (CPR Doação): busca incentivar que a produção local da agricultura familiar atenda às necessidades de complementação alimentar das entidades da rede socioassistencial, dos equipamentos públicos de alimentação e nutrição (Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos) e, em condições específicas definidas pelo Grupo Gestor do PAA, da rede pública e filantrópica de ensino, promovendo a articulação entre a produção de agricultores organizados e essas demandas locais;

2) Formação de Estoques: busca apoiar financeiramente a constituição de estoques de alimentos por organizações da agricultura familiar, visando agregação de valor à produção e sustentação de preços. Posteriormente, esses alimentos são destinados aos estoques públicos ou comercializados pela organização de agricultores para devolução dos recursos financeiros ao Poder Público.

3) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF): busca sustentação de preços de uma pauta específica de produtos definida pelo Grupo Gestor do PAA, adquirindo os alimentos para distribuição ou para formação de estoques públicos;

4) Incentivo à Produção e Consumo do Leite (PAA Leite): busca incentivar o consumo e a produção familiar de leite, mediante a aquisição do produto com garantia de preço;

5) Compra Institucional: busca garantir que estados, Distrito Federal e municípios, além de órgãos federais também possam comprar alimentos da agricultura familiar, com seus próprios recursos financeiros, dispensando-se a licitação, para atendimento às demandas regulares de consumo de alimentos. Poderão ser abastecidos hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros. Esta modalidade foi uma inovação do Decreto nº 7.775/2012.

O PAA é um importante programa de combate à fome e redução das situações de insegurança alimentar e nutricional, e vem sendo debatido por outros países interessados na experiência brasileira, em especial parcerias Sul-Sul, por exemplo, Bolívia, Gana e Cabo Verde.

Dentre as políticas de agricultura familiar apresentadas há um panorama mais amplo, mas que não é abordado por este estudo por, em sua maioria, referir-se a políticas específicas e de alcance regionalizado. Com maior nível de detalhamento, nos itens seguintes são apresentados o PNAE e a formação de preços dentro desse programa.

2.1 O PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR - PNAE

A primeira vez que se estruturou um plano de alimentação escolar no Brasil sob a responsabilidade pública foi em 1955, com o abrangente Plano Nacional de Alimentação e Nutrição. Do plano original, apenas o Programa de Alimentação Escolar sobreviveu, com o apoio financeiro do atual Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). Após a instituição da merenda escolar, alguns projetos se seguiram até que, em 1979, a alimentação escolar passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), financiado pelo Ministério da Educação. O PNAE é o mais antigo programa alimentar brasileiro.

O Programa passou por algumas reestruturações até que sua execução foi descentralizada para os municípios, o que levou a ampliação da participação dos produtores e à composição em cada município do Conselho de Alimentação Escolar (CAE). Esses conselhos são exemplos de órgãos participativos criados para atuação dialógica entre Estado e sociedade civil, resultado de um processo de democratização que tem como cerne a Constituição Brasileira de 1988. O CAE atua com representantes do poder executivo local, representantes da sociedade civil, pais, alunos e professores, como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento. Dentre as medidas da nova legislação destacam-se o respeito a hábitos alimentares regionais, fomentando a economia local e incentivando hábitos alimentares mais saudáveis recomendando a preferência de compra por produtos *in natura*.

Aos poucos foram incluídos outros avanços, como a exigência de nutricionista nas entidades executoras (secretarias de educação e escolas), o estabelecimento de parceria com instituições federais de ensino superior e parcerias internacionais como modelo de boas práticas. Em 2009, a sanção da Lei nº11.947 levou à extensão do Programa para toda a rede pública de educação básica e a

determinação legal do percentual mínimo (30%) de repasse na aquisição de produtos oriundos da agricultura familiar, priorizando a aquisição em assentamentos de reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Segundo Salamoni, Sodré e Costa (2017), o PAA e o PNAE compatibilizam demandas da agricultura familiar e dos demais segmentos da sociedade, resultando num melhor direcionamento de recursos públicos, em busca de um desenvolvimento rural e não de um desenvolvimento estritamente agrícola (modernização da agricultura). Neste caso, o enfoque territorial passa a ser um importante instrumento de políticas públicas, conciliando demandas sociais.

O processo de implantação da norma é complexo e lento, pois incorpora elementos relacionados à produção, acesso e consumo. A compra da agricultura familiar para a alimentação escolar está regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº26, de 17 de junho de 2013 (atualizada pela Resolução CD/FNDE nº04, de 2 de abril de 2015).

De acordo com a mesma Resolução, as compras podem ser feitas de forma centralizada, pelas Entidades Executoras (secretarias estaduais de educação e prefeituras) ou de forma descentralizada pelas Unidades executoras das escolas (entidades privadas sem fins lucrativos, representativas da comunidade escolar, que podem ser constituídas por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. As Unidades Executoras podem ser chamadas de “Caixa Escolar”, “Associação de Pais e Mestres”, “Círculo de Pais e Mestres” ou “Unidade Executora”). Podem participar os agricultores familiares que possuam Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) de forma individual ou organizada por meio de associações e cooperativas (BRASIL, 2016b).

Segundo a entrevista realizada com representante do FNDE, há um trabalho conjunto entre as secretarias educacionais e os agricultores para identificar os produtos locais, quantidade de produção e época de colheita, incluindo a participação de nutricionista para compor o cardápio escolar, priorizando os alimentos regionais, a nutrição dos alunos e hábitos alimentares saudáveis.

Considerando o processo de compra, a precificação é um item importante na aquisição de alimentos para o PNAE e, conforme o manual Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (BRASIL, 2016b), a Resolução

FNDE 26/2013 e a Resolução FNDE 18/2018, a precificação acontece de modo delimitado pelo FNDE, conforme detalhamento em item seguinte.

2.1.1 Formação de preços da agricultura familiar no PNAE

De acordo com o manual: Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (BRASIL, 2016b) e a Resolução FNDE 26/013, a formação de preços deve acontecer da seguinte forma: as Entidades Executoras (secretarias estaduais de educação e prefeituras) realizam ampla⁴ pesquisa de preço em no mínimo três mercados em âmbito local, acrescidos dos insumos exigidos no edital de chamada pública, tais como despesas com frete, embalagem, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto, dando preferência sempre para realizar a pesquisa em feira do produtor da agricultura familiar, quando houver.

De acordo com a norma, a aquisição pode ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37⁵ da Constituição Federal (BRASIL, 2016a), e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Se houver a dispensa do processo licitatório, a aquisição poderá ser feita mediante prévia Chamada Pública. Este tipo de procedimento auxilia na priorização de produtos de âmbito local e permite vigência superior ao ano civil, o que contribui para se atender ao percentual mínimo obrigatório de 30% de aquisição de alimentos da agricultura familiar. De acordo com a Lei nº13.019, de 31 de julho de 2014, o chamamento público é um procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou de fomento, no qual se garanta a observância dos princípios da administração pública.

Como complemento às normas anteriores, a Resolução FNDE 18/2018 é mais detalhada sobre a pesquisa de preços para a aquisição de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, orientando que, nas compras do

⁴ Aqui entenda ampla pesquisa de preço como algo não restritivo em termos de fontes de pesquisa.

⁵ “Art.37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”

PNAE, os gestores realizem a pesquisa de preços para aquisição de alimentos utilizando alguns parâmetros:

1. Painel de Preços do Comprasnet (painel de compras governamentais);
2. Pesquisa publicada em mídia especializada e em sítios eletrônicos especializados ou de acesso público, especialmente preços a Conab e preços das Centrais Estaduais de Abastecimento - CEASAs;
3. Pesquisa com os fornecedores que atuem no ramo do objeto da Chamada Pública, preferencialmente sediados no município, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de cento e oitenta dias. A utilização deste parâmetro exige a combinação com outro parâmetro anterior.

A alimentação escolar faz parte de um conjunto de programas de seguridade social, por isso, investigá-la é ir além do processo de aprendizagem e de produção do conhecimento científico, articulando-os à prática à medida que avançamos nas discussões sobre novas formas de atuação governamental, sobre a consideração dos diversos atores mobilizados e suas construções sociais coletivas.

Dada à pluralidade de posições que os atores podem ocupar, conhecer a precificação no PNAE como elemento de uma controvérsia nos permite dialogar com pontos importantes da vida cotidiana como segurança alimentar e nutricional, mas também dar visibilidade a diferentes pontos de vista que podem juntos gerar transformação.

3 REDES DE ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas não são elaboradas exclusivamente pelo Estado, cada vez mais percebe-se uma mobilização de diversos atores que se articulam para resolver problemas sociais. A emergência de novos atores públicos e privados no cenário social e político demonstra a importância de uma construção coletiva.

Os produtos sociais são efeitos da mobilização das várias redes de atores, articulados a diversos elementos heterogêneos e a movimentos de ação, onde estes atores interferem e sofrem interferência. Com o objetivo de olhar para as interações e incertezas geradas pelas ações desses atores, é preciso olhar antes para essas associações presentes nas práticas sociais e na resolução de problemas públicos.

3.1 CONTROVÉRSIAS E FÓRUMS HÍBRIDOS

As práticas sociais não acontecem de forma isolada, mas são articuladas em redes organizadas nas diversas áreas da vida social. A ação não se limita a universos particulares, ela necessita do outro para acontecer e é importante compreender que a história do sujeito é a história de suas identificações.

As identificações coletivas desempenham papel fundamental no campo da política, que pode emergir de qualquer domínio social. De acordo com Mouffe (2015), uma sociedade democrática exige que se discuta a respeito das alternativas possíveis; além disso, ela precisa oferecer formas políticas de identificação que girem em torno de posições democráticas claramente diferenciadas, de forma que o consenso necessário esteja acompanhado pelo dissenso - concepção agonística, onde as discordâncias são legítimas e necessárias. É a partir da diversidade de pensamentos e maneiras de organização que nascem os resultados.

A controvérsia consiste em aprender e localizar todos esses movimentos, pois nada é definitivo, objetos técnicos, enunciados, ora corroboram para a ação, ora caem em desuso. Um bom começo é partir da afirmação de Latour (2016, p.152) de que “os fatos indiscutíveis sempre são discutíveis, ao menos em princípio, e as demonstrações evidentes jamais o são, ao menos no começo”.

O avanço da ciência e tecnologia traz uma série de incertezas, bem como a fronteira entre o técnico e o social, questionada sempre que novos atores, humanos

e não humanos, entram em cena. De acordo com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), as controvérsias são disputas, modos de exploração de possíveis estados do mundo quando esses estados são desconhecidos, incentivando o enriquecimento e a transformação dos projetos e participações iniciais, permitindo que novos conhecimentos sejam adquiridos e compartilhados. Ainda de acordo com os autores, no decorrer das controvérsias, conexões inesperadas são estabelecidas entre o que deveria ter sido um simples projeto técnico e uma pluralidade de apostas que são tudo menos técnicas.

Conforme abordado pelos mesmos autores, as controvérsias tornam possível a exploração dos extravasamentos gerados pelo desenvolvimento da ciência e das técnicas, ajudam a revelar eventos inicialmente isolados e difíceis de ver, revelam incertezas e, como consequência, novas linhas de pesquisa a serem exploradas, permitindo reabrir debates e mobilizar soluções já testadas em outros lugares e circunstâncias.

Segundo Venturini (2010a), as controvérsias envolvem atores humanos e não humanos que não são iguais e nem atuam da mesma forma, mas que situam-se em uma rede, que podem discordar em qualquer coisa. Para ele, as controvérsias são discussões que surgem quando coisas são levadas, desde o início, a serem questionadas e discutidas.

Importante ressaltar que, se quisermos cartografar uma controvérsia, a distribuição de papéis e competências deve ser deixada em aberto. Uma boa maneira de avaliar a qualidade das reclamações em controvérsias é ver de que lado se entende não apenas sua própria posição, mas também a posição do outro lado (CALLON, LATOUR, 1992). Ainda para Latour (2016), ao reconstituir os arranjos práticos das diferentes partes que participam da controvérsia, deve-se aprender a descrever as associações de conveniência, de coexistência, de oposição e de exclusão cujas condições de existência vão pouco a pouco se tornando explícitas no transcurso das provas submetidas pelas disputas.

De acordo com Daroit (2007), para estudar as controvérsias é preciso identificar os atores interessados, seus interesses e identidades no momento em que eles entram e estão em cena. Neste momento, leigos e especialistas são capazes de agregar pontos de vista. Para Callon, Lascoumes e Barthe (2009), os fóruns híbridos

facilitam não só essa interação entre especialistas e leigos, como dão visibilidade e audibilidade a grupos emergentes que não possuem porta-vozes oficiais.

Chegamos então aos “fóruns-híbridos”. Eles surgem como um espaço público organizado para a concretização de debates. Segundo Callon e Rip (1996), os fóruns híbridos podem ser entendidos como arenas de constituição de normas sociotécnicas, sendo essas normas as que descrevem algo que afeta humanos (atores de carne e osso) e também não-humanos, ou seja, atores sociais e artefatos técnicos. Para Cruz (2017), nesses fóruns negociam-se simultaneamente os saberes, as identidades dos atores sociais e os procedimentos que serão seguidos para estabelecer normas.

De acordo com Callon, Lascoumes e Barthe (2009), os fóruns híbridos podem ser caracterizados como importantes laboratórios, uma vez que têm por necessidade o aprofundamento da democracia. Constituem-se como um tipo de movimento que exige o enriquecimento de seus procedimentos democráticos, como demonstra sua legitimidade e desejo de levar o debate ao público, apesar das forças contrárias a essas manifestações que, na tentativa de extingui-las, as ignoram ou tentam desvalorizá-las.

Os fóruns têm uma dinâmica e os mesmos autores comentam que a produção desses pressupõe a combinação de três forças: a primeira permite que os grupos sejam formados e as associações se desenvolvam, existam e se mantenham; a segunda fornece aos grupos os meios para ver e entender um ao outro, cada grupo descobrindo que eles são afetados pelos outros; a terceira é o Estado, o que torna possível o desdobramento das duas outras forças e permite que grupos discutam quem e o quê o coletivo deve incluir.

Os fóruns híbridos são uma alternativa para que os conflitos assumam uma forma agonística caracterizada pela pluralidade das posições de sujeitos, permitindo intensificar uma democracia dialógica.

Dialógica, segundo Sennet (2015), é uma palavra cunhada para se referir a uma discussão que não resulta na identificação de um terreno comum, mas que se refere a um processo de troca onde as pessoas podem se conscientizar mais de seus próprios pontos de vista e ampliar a compreensão recíproca. Ainda segundo o autor, a cooperação desenvolve-se à medida que lidamos com pessoas diferentes de nós. Cabe ainda dizer que conforme Morin (2003, apud CRUZ, 2017), a dialógica

é uma passagem das ideias aos sistemas de ideias, de modo a considerar diferentes modos de pensamento e distintas faces da mesma realidade, tornando-as comunicantes. Reforça ainda o uso da dialógica para alcançar estratégias práticas interacionais - encontrando o âmbito da política.

Para Callon, Lascoumes e Barthe (2009), a democracia dialógica tem o objetivo de facilitar a exploração dos mundos possíveis e a composição do coletivo em situações em que há limitação nos procedimentos da democracia delegativa, ela inclusive sustenta e enobrece a democracia delegativa. Segundo os autores, as controvérsias são participantes da democratização da democracia, além de encorajadas, estimuladas e organizadas, sendo objeto constante de preocupação.

De acordo com Cruz (2017), os fóruns híbridos podem ser examinados a partir de seu dialogismo e essas arenas de constituição de normas sociotécnicas são exigentes de procedimentos que viabilizem suas capacidades relacionais enquanto ações. Ou seja, os fóruns são espaços de ação pública de onde podem resultar políticas públicas, sendo essas entendidas como instrumentos para o enfrentamento de problemas públicos e como agentes de transformação social.

Cabe dizer que o campo das políticas públicas tem ganhado cada vez mais espaço no âmbito científico a partir de diferentes perspectivas. O termo foi ora comparado unicamente à “atuação política” de representantes e colegiados, ora caracterizado como uma ação de responsabilidade exclusiva do Estado. Dentro dessas interações que caracterizam a política, cada vez mais há a necessidade de evoluir na concepção tradicional de políticas públicas cujo ator central e quase exclusivo é o Estado, para conceitos mais abrangentes que considerem a participação de múltiplos níveis da sociedade na construção dessas políticas.

A ação pública surge então como uma ampliação desse conceito. Ela engloba a atuação de um conjunto de atores estatais e não estatais em espaços coletivos de atuação a fim de resolver problemas públicos. Para Lascoumes e Le Galès (2012b), o problema só se torna público quando os atores mobilizados conseguem inscrevê-lo no espaço público, quando o tornam objeto de atenção, de controvérsias nas quais as posições se confrontam para caracterizar seus componentes, amplitudes e causas. Considerando a diversidade de pessoas, movimentos sociais e organizações envolvidas na construção de problemas, soluções e ações, a compreensão acontece ao mesmo tempo em que se definem problemas e soluções.

Para Barbosa (2019), em sua discussão sobre a construção social do debate público, Gusfield entende a noção de público como a arena visível e observável das ações sociais conduzidas por atores sociais. Para ele a noção de interesse é fundamental para a formação de um espaço público de debates, enfrentamentos e disputas em torno de questões cotidianas comunicadas à coletividade como de interesse geral. Esse reconhecimento como um assunto de interesse coletivo faz com que uma determinada questão se torne objeto de atenção social

Os processos de ação pública concernem à (re)produção de regras coletivas de discussão e de ação, referindo-se aos engajamentos coletivos no âmbito de um projeto, um “programa de ação” ou de uma política (GAUDIN e PEREIRA, 2005). A ação pública se caracteriza pela criação dos espaços intermediários que têm como base a negociação e a parceria, uma partilha renovada de poderes institucionais que preconiza um novo agir político.

De acordo com Oliveira (2017), a sociologia política da ação pública compreende a ação pública, em específico, como uma consequência da articulação entre ideias, representações simbólicas, agentes e instituições combinando tanto elementos simbólicos e intersubjetivos como elementos práticos e objetivos da ação. Ainda, a sociologia política da ação pública inclui a análise das políticas públicas, como uma dimensão dentro da dimensão geral da ação pública que envolve múltiplos agentes estatais e não estatais.

Cabe dizer que cada dispositivo de ação pública é também um instrumento tomado por escolhas técnicas e estratégicas e a escolha por cada instrumento revela as lógicas dos atores e diferentes interesses presentes numa arena pública. Conforme Lascoumes e Le Galès (2012b), cada instrumento é uma forma condensada de conhecer o poder social e as formas de exercê-lo.

Esses instrumentos de ação pública são dispositivos ao mesmo tempo técnicos e sociais que organizam relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a). São esses instrumentos que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental.

Para deixar mais claro, uma explicação encontra-se em Lúcio et al. (2014), que diz que a constituição do instrumento é o espaço das disputas coletivas e resulta da realização da ação, ou seja, constitui-se no momento (tempo) em que ele

próprio delimita o espaço da disputa. Depois da disputa, o instrumento transforma-se em rotina com uma estabilidade, mesmo que provisória, expressa por meio de técnicas e ferramentas.

Além disso, de acordo com Cruz e Daroit (2017), considerar os instrumentos de ação é descortinar o que fica implícito, a historicidade dos meios de indução da ação, seus sentidos e efeitos que produzem. Os instrumentos imprimem um conjunto limitado de opções que configuram tanto a realização das políticas públicas quanto os resultados obtidos.

Os instrumentos são construídos em redes heterogêneas de atores humanos e não-humanos e dentro destas redes, os atores (objetos) não são a fonte da ação, mas sim o alvo de um conjunto de entidades que forjam conexões fazendo-o agir, tornando-o ator. Os instrumentos não são inertes e suas escolhas não são puramente técnicas, mas políticas.

Convém esclarecer que as normas são tipos específicos de instrumentos de ação pública, portadoras de significados e carregadas de interesses. Segundo Cruz e Daroit (2017), as normas exprimem as características das relações de força entre os atores e possuem simultaneamente uma racionalidade democrática e uma racionalidade técnica científica e, produzem efeitos específicos dados os seus processos de negociação.

O que leva então à escolha de determinados instrumentos em detrimento de outros? Aí surge o processo de instrumentação entendido por Lascoumes e Le Galès (2012a) como o conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos). Além de referir-se a compreender as razões que levam a se reter certo instrumento muito mais que outro, também considera igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas.

Os atores se transformam dentro das práticas de público e nessas interações há mudanças no agir e, por vezes, mudanças nos instrumentos. O funcionamento de uma prática perpassa outras práticas, algumas vezes nem compartilhadas pelos agentes que buscam na própria prática o espaço para influenciar e mobilizar interesses. Por isso, cada vez mais a necessidade de espaços deliberativos, a fim de minimizar estes tipos de atuação desconectadas sobre a construção e a prática dos instrumentos.

Falar em fóruns híbridos é pensar ainda na pluralidade de atores envolvidos constituindo redes de atores que moldam as controvérsias. De acordo com Latour (2012), não existe sociedade, domínio social nem vínculos sociais, mas existem traduções entre mediadores que podem gerar associações rastreáveis. Essas traduções são conexões que transportam, por assim dizer, transformações - “uma relação que não transporta causalidade, mas induz dois mediadores à coexistência” (LATOURE, 2012, p.160).

As controvérsias (vagamente definidos como situações em que os atores discordam) constituem os melhores cenários para se observar a construção da vida social (VENTURINI, 2010b). Nos fóruns-híbridos e fóruns não-híbridos há infinitas possibilidades de observar os atores em ação e, nesta pesquisa, busca-se olhar para esses movimentos e cartografar a rede de atores do PNAE nos espaços onde as práticas sociais acontecem e onde atores se associam.

Para Callon e Latour (1992), é impossível pensar por um minuto sobre as relações sociais sem medi-las com centenas de entidades. E há uma dificuldade em distribuir significados a entidades não humanas, tanto quanto em atribuir significado, vontade e intencionalidade aos humanos. Não há essa facilidade em penetrar e demonstrar a falta de hegemonia e a rica confusão entre os humanos e não-humanos que compõem o nosso coletivo.

Essa reflexão interessa para este estudo porque um ator não humano é fundamental para a pesquisa: a precificação constitui nosso ponto de partida, seguido por uma série de outros atores como normativos, programas, estrutura de gestão. E há também os atores humanos e suas associações formais. Essas relações na rede nos levam a compreender o curso da ação desses agentes e os vínculos sociais à medida que os vários regimes de ação são mapeados.

3.2 DINÂMICA DA CONSTITUIÇÃO DAS REDES DE ATORES

Os atores estão sempre mapeando o “contexto social” em que estão inseridos e por isso é possível gerar informações de análise, dando-se conta das semelhanças coletivas do todo. Tarde (apud LATOUR, 2002, p.5) diz que “todas as coisas são a sociedade” e qualquer fenômeno é um fato social. Para o autor, sociedade não é determinada por nenhuma forte oposição com todos os outros tipos de agregados ou

por algum tipo especial de ordem simbólica arbitrariamente imposta que a separe da mera matéria. O coletivo agrega entidades ainda não reunidas e essas entidades são quaisquer forças sociais que façam a diferença no curso da ação.

O social não é uma coisa entre outras coisas, mas pode circular em qualquer lugar como um movimento que liga coisas não sociais (LATOURE, 2012). Por isso a importância de rastrear conexões e compreender a construção do coletivo, entendendo principalmente que a continuidade de um curso de ação raramente consiste de conexões entre humanos ou entre objetos, mas, segundo o autor, com muito maior probabilidade, “zigzagueia entre umas e outras”. Tem-se então o social como a realização de associações, os próprios atores das controvérsias definem e ordenam o social.

Nas redes, a ação é cercada de incertezas quanto à sua origem, pois não pertence a um local específico, ela é múltipla e deslocada. Por isso não se pode decidir onde os atores se situam dentro da escala, pois os mesmos se movem e as ações são transformadas, eles mobilizam-se subitamente dentro de um emaranhado de conexões. Conforme Boltanski (2014), não se pode supor o laço social já de saída, pois é mais interessante partir do próprio ator-rede para analisar todo o trabalho necessário para estabelecer o laço social.

Para Latour (2012), a “ciência do viver juntos” deve ser capaz de cumprir três objetivos: ser capaz de desdobrar todo o âmbito de controvérsias sobre quais associações são possíveis; ser capaz de mostrar por quais meios essas controvérsias se estabelecem e como elas prosseguem; e poder ajudar a definir os procedimentos corretos para a composição do coletivo, tornando-se interessante para os que foram objeto do estudo.

Na substituição, proposta por Latour, da palavra “sociedade” por “coletivo”, o coletivo reflete o projeto de juntar novas entidades ainda não reunidas e que, por esse motivo, obviamente não são feitas de material social, mas começam com agregados que parecem vagamente familiares e terminam com outros totalmente desconhecidos, oscilação essa que dificulta rastrear conexões, principalmente quando incluídos os não humanos à lista de vínculos sociais.

A política é uma das formas de compor esse coletivo, embora não possa oferecer um padrão geral. Segundo o autor, levantar uma questão política às vezes

significa revelar, por trás de um estado de coisas, a presença de forças até então ocultas.

A constituição das redes contribui na formação desse coletivo, pois há uma heterogeneidade que coopera para a diversificação do pensamento e colabora para uma atuação política mais abrangente. Os atores constituídos na ação mobilizam outros atores, podem gerar transformação e esse engajamento pode contribuir na construção de políticas públicas mais participativas e mais democráticas.

E quem são esses atores de quem tanto se fala? O ator é um ente que se constitui apenas na ação, pensada como um evento e não como um ato. De acordo com Latour (2012), o “ator” na expressão hifenizada “ator-rede”, não é a fonte de um ato e sim o alvo móvel de um amplo conjunto de entidades que enxameiam em sua direção. Um ator-rede consiste naquilo que é induzido a agir por uma vasta rede de mediadores que entram e saem. Suas muitas conexões lhe dão a existência: primeiro os vínculos, depois os atores (LATOURE, 2012).

Por isso o que deve ser observado são as redes, as efêmeras configurações nas quais os atores refazem os antigos laços e a emergência de novas redes que surgem redefinindo a identidade dos atores. Por isso não é suficientemente eficaz observar os atores sozinhos e nem observar apenas as redes (VENTURINI, 2010a).

Os atores podem ser entendidos como qualquer coisa (humanos e não-humanos) que modifique uma situação fazendo a diferença, que produza efeitos na rede, a modifique e sejam modificados por ela. Estas forças diferentes e unidas são o que levam à ação coletiva. A ação coletiva, segundo Latour (2012), não é uma ação encetada por forças sociais homogêneas, mas ao contrário, uma ação que arregimenta diversos tipos de forças unidas por serem diferentes. Os atores estão associados de forma que suas ações induzem a ação de outros atores, gerando transformações desencadeadas na atuação de outros mediadores que o seguem. Essa concatenação de mediadores é o que precisa ser analisada, reproduzida por meio da descrição.

Para Latour (2012), a tarefa consiste em desdobrar os atores como redes de mediações. A rede refere-se a esses movimentos, fluxos, circulações, uma expressão para avaliar energia e movimento - um conceito. Rede é um traço deixado por um ator em movimento. A rede pode ser entendida como aquilo que é traçado pelas traduções nas explicações dos pesquisadores. E entenda-se a tradução como

uma relação que transporta transformações e que induz dois mediadores a coexistência.

De acordo com Moraes (2004), uma rede se caracteriza por estabelecer um campo de tensões heterogêneas, em que a síntese não é um resultado necessário, marcada por múltiplas conexões, múltiplas entradas. Nas relações dentro da rede, os interesses⁶ em jogo são traduzidos, deslocados, desviados a fim de mobilizar outros atores. Tradução, ainda de acordo com o autor, não significa apenas a mudança de um vocabulário para outro, mas acima de tudo um deslocamento, um desvio de rota, uma mediação ou invenção de uma relação antes inexistente e que de algum modo modifica os atores nela envolvidos.

Para Deponti (2008), traduzir significa deslocar objetivos, interesses, dispositivos, seres humanos, artefatos; significa estudar o mundo construído pelo ator sobre seus próprios termos, ou seja, considerando os elementos que o compõem, como estes elementos são definidos, como eles se ligam e como os atores se apresentam bem ou mal sucedidos.

Segundo Callon (1986a), há quatro estágios para a realização da tradução, ao longo das quais as identidades dos atores, a possibilidade de interação e as margens de manobra são negociadas e delimitadas:

1) Problematização – é formada por um duplo movimento. Primeiro ocorre a definição dos atores envolvidos diretamente no processo, há uma formulação simples dos elementos componentes, o estabelecimento das identidades dos atores e dos vínculos entre eles. No segundo movimento demonstram-se os interesses dos atores, indicando os movimentos e desvios que são aceitos e as alianças que são forjadas, são definidos os pontos de passagem obrigatórios pelas entidades. Os atores apresentam-se entrelaçados e inter-relacionados.

2) Interessamento – é o grupo de ações pelo qual uma entidade tenta impor-se e estabilizar a identidade dos outros atores. Interessar atores é construir dispositivos que podem ser colocados entre eles e todas as entidades que querem definir suas identidades. O interessamento efetivo confirma a validade da aliança desenvolvida na problematização. Ele é baseado em certa interpretação de como os atores estão associados com entidades.

⁶ Aqui definido como tendência para o que traz benefícios

3) Engajamento – é o recrutamento ou a coordenação de papéis. O engajamento designa o dispositivo pelo qual o jogo de papéis relacionados é definido e atribuído aos atores. Descrever o engajamento é descrever o grupo de negociações multilaterais, jogos de força e truques que acompanham o interessamento e os habilitam a serem bem sucedidos. A definição e distribuição de papéis é um resultado de negociações multilaterais durante as quais a identidade dos atores é determinada e testada.

4) Mobilização – mobilizar significa fazer entidades móveis que não eram anteriormente, através da designação de porta-vozes sucessivos e da determinação de uma série de equivalências, onde todos os atores são deslocados e reagrupados em certo lugar em um momento particular. Populações de atores silenciosos são representadas e deslocadas. Os porta-vozes falam em nome dos outros, tornando-os presentes, representando-os e aos interesses deles.

Eles não estão sozinhos, estão em presença daqueles que representam. Os porta-vozes são aqueles que falam em nome de outros que não falam. Mas quem fala⁷? As “coisas” ou as pessoas através de seus representantes? Ou ainda o próprio representante? Questionar o porta-voz é, portanto, questionar também seus instrumentos, mobilizar seus próprios aliados e abrir um grande número de caixas pretas (DAROIT, 2007).

Para Callon (1986a), a noção de tradução incorpora uma ideia de poder - quando um porta-voz fala em nome dos representados e de seus interesses, ele está se engrandecendo, tornando-se um ator coletivo que é capaz de falar através de uma só voz e representar o interesse de todos os silenciados a partir da representação. Traduzir é estabelecer-se como um porta-voz, exprimindo em sua própria linguagem o que os outros dizem e querem, como agem e como se associam uns aos outros. Portanto, tradução pode ser expressa por mediação.

Segundo Latour (2000), a tradução é a interpretação dada pelos que constroem os fatos de seus interesses e daqueles das pessoas que eles recrutam. As cadeias de tradução podem unir um projeto particular aos interesses coletivos e manter as associações entre atores heterogêneos, como, por exemplo, os poderes públicos, as empresas, os movimentos sociais, associações e outros (DAROIT, 2007).

⁷ Toda tradução envolve uma traição da informação.

As traduções são imperfeitas, mas não significam que estejam certas ou erradas e nem estão isentas de qualquer discussão, pois trazem consigo apropriações, elementos que expressam negociações, interesses, intrigas manifestas pelos deslocamentos e transformações da ação na rede. Essas associações podem ser rastreadas como um caminho para seguir a construção dos fatos e, conforme Latour (2012), a produção das diferenças.

Na realização das associações é que se forma o coletivo, por isso para compreender o ator-rede é preciso olhar para suas relações com outros atores. Neste sentido, a operacionalização da ANT conta com a cartografia de controvérsias como forma de observar e descrever a construção do coletivo, proporcionando ao pesquisador mais liberdade, conforme método abordado no capítulo seguinte.

4 MÉTODO DE PESQUISA

Uma das formas para se obter o conhecimento, segundo Salomon (2000), é olhar para a realidade como um processo, incluindo nela o ser humano, sua capacidade de captá-la, reagir a ela e modificá-la. Essa capacidade de atuação do indivíduo nos leva a questionamentos de como essas ações são concretizadas, sendo importante considerar a pluralidade de posições que o ator pode ocupar nas sociedades contemporâneas; os antagonismos próprios das práticas sociais e o caráter aberto do social.

Como diria Rubem Alves (2000, p.24), “todo pensamento começa com um problema”, porque o problema incomoda, faz pensar. A partir do problema surge a indagação e é aí que o observador percebe que o que pensa ou sabe não é suficiente para responder aos seus questionamentos. Dessa forma, um caminho é olhar para os atores em ação. A fim de observar e descrever as transformações na rede de atores do PNAE, utilizou-se da cartografia das controvérsias para explorar e visualizar problemas.

A cartografia das controvérsias como método de pesquisa permite estar aberto a diversas perspectivas e utilizar uma abordagem multimétodos. De acordo com Venturini (2010a), Bruno Latour descreveu as instruções para o uso de sua cartografia dizendo: “só olhar a controvérsia e me dizer o que você vê”. Inicialmente não exige nenhum tipo de protocolo metodológico, mas este “só” implica em pelo menos três consequências:

1. Não requer um método específico de coleta e análise de dados, convida estudiosos a usar todas as ferramentas de observação a mão, permanecendo o mais aberto possível a novas interpretações;
2. As perspectivas dos pesquisadores não são neutras e por isso é importante a multiplicidade de pontos de observação. Quanto mais numerosas forem as perspectivas, mais objetivas e imparciais serão as observações;
3. Aprender com o ponto de vista dos atores como observar suas existências coletivas, sem negligenciar seus pontos de vista, pois participantes de um fenômeno social podem ser tão informados quanto os pesquisadores externos.

Ainda de acordo com Venturini (2010b), o uso da cartografia das controvérsias dá visibilidade a diferentes pontos de vista, de acordo com *sua representatividade*: depende da quantidade de atores a fim de dar mais visibilidade a uma controvérsia compartilhada por muitos atores; *sua influência*: atores que ocupam posições mais influentes têm mais chances de moldar controvérsias, por isso precisam de mais atenção; e *seu interesse*: interesses de todos, inclusive da minoria, pois o surgimento das disputas depende da presença de minorias discordantes ou da atuação de atores não humanos.

Observação e descrição ocorrem sempre em conjunto, mas é importante relatar que a observação não é limitada a afirmações, ações e relações, mas deve ser estendida ao significado que os atores atribuem a ela. O objetivo da controvérsia como categoria de análise não é encerrá-la, mas mostrar novas possibilidades de discussão e de pontos de vista. A controvérsia permite que o “social” seja observado em sua forma mais dinâmica, quando as associações estão sendo formadas (ou desfeitas).

O uso da controvérsia para leitura dos acontecimentos permite acompanhar uma série de conexões e disputas sociotécnicas produzidas nas mudanças de configurações da rede do PNAE. Essa leitura se constrói na medida em que a ação se remodela, se transforma, traçando as cadeias e permitindo observar o movimento entre entidades que permanecem e outras que são excluídas sob o aspecto processual e dinâmico da rede, bem como os interesses envolvidos e as relações entre precificação, governo, órgãos de controle, agricultores, sociedade.

Utilizar a cartografia das controvérsias para descrição das transformações nas associações da rede de atores do PNAE significa utilizar de ferramentas disponíveis para investigar a mobilização desses atores antes e posterior ao Decreto n. 9.759/2019 (ANEXO II) e descrever movimentos em curso.

É preciso pensar na construção coletiva desse novo conhecimento de modo interdisciplinar que, conforme Fazenda (2007), refere-se a uma relação de mutualidade, de interação entre as disciplinas envolvidas em um mesmo objeto de pesquisa onde, neste caso, pode-se citar a questão alimentar, a precificação, os fóruns-híbridos e fóruns não híbridos e a formação da própria rede, assuntos a serem trabalhados em uma relação de reciprocidade. A superação de estruturas rígidas de conhecimento e a abertura para uma visão sistêmica e plural são

essenciais para debater temas dessa magnitude. As identificações coletivas desempenham papel fundamental no campo da política e também por isso a importância de se considerar a multiplicidade de atores, inclusive fora das estruturas verticais.

4.1 PERCURSO METODOLÓGICO

Os encontros intragovernamentais utilizam documentos legais para iniciar discussões e geram atas de reuniões. Por isso, este estudo se utiliza de análise documental, que segundo Holsti (apud LUDKE e ANDRÉ, 1986), é recomendável quando o pesquisador tem interesse em estudar o problema a partir da própria expressão dos indivíduos, incluindo-se todas as formas de produção do sujeito em forma escrita.

Um ponto importante é a utilização da técnica de entrevista que, conforme Marconi e Lakatos (2003), dá oportunidade para obtenção de dados mais precisos, permitindo a apreensão de sistemas de valores, normas e símbolos, podendo ser observadas, de imediato, as discordâncias. A observação é fundamental neste processo, não o método tradicional da observação participante, mas a partir do caráter etnográfico da pesquisa, olhar também para as instituições e as práticas de poder.

Para Geertz (1989), a etnografia é uma descrição densa, o etnógrafo enfrenta uma multiplicidade de estruturas conceituais complexas que tem que, de alguma forma, primeiro apreender e depois apresentar. Para ele, o etnógrafo “inscreve” o discurso social, transformando um acontecimento passado, que existiu apenas em seu próprio momento de ocorrência, em um relato, que poderá ser consultado novamente. O que se “inscreve” não é um discurso social bruto, porque não há acesso direto, mas apenas o acesso à parte que os informantes do etnógrafo o levam a compreender - a descrição etnográfica é interpretativa.

Segundo Talamoni (2014), a descrição densa é o método de observação, criado por Clifford Geertz (1978), que objetiva proporcionar a compreensão das estruturas significantes implicadas na ação social observada, a qual necessita primeiramente ser apreendida para depois ser apresentada. Para Geertz, viver se constitui no processo contínuo de questionar, aceitar ou rejeitar o que lhe é

apresentado. A etnografia, enquanto método de pesquisa, não somente guia o pesquisador em campo, mas também atua como o fundamento do papel do observador sem a necessidade dele se tornar um objeto de estudo, um nativo.

Ainda conforme a autora, outro ponto pertinente ao método da descrição densa relaciona-se à ideia do “estar lá”, ou seja, da importância da presença do cientista no local investigado, o que lhe permite, a partir de sua experiência de imersão em uma nova cultura, produzir aquilo que Geertz (2008) denominou conhecimento ou saber local. A inserção do pesquisador em determinado ambiente com o intuito de observar e compreender o mesmo constitui-se em uma ação social, ou melhor, em uma experiência, que altera em maior ou menor grau a dinâmica do local investigado, podendo gerar estranhamento e outras reações por parte dos atores da pesquisa.

Para ela, o “estar lá” constitui-se sempre em um paradoxo, pois o pesquisador é o observador e o narrador de uma determinada cultura que ele, e apenas ele, conheceu, pois sob determinadas circunstâncias que ele, e apenas ele, experienciou. Sua tarefa é, *a priori*, realizar um trabalho de observação sistematizado sob a ótica da neutralidade científica, mas ao mesmo tempo em que ele deve dar provas de sua imparcialidade, tem de recorrer a sua experiência e empenha, no fato de ter estado lá, a legitimidade de seus saberes.

O trabalho de campo é fundamental para se aproximar do objeto e reduzir este espaço entre a população de pesquisa e o pesquisador. A partir da leitura de Carvalho (2014) e sua experiência de pesquisa, percebe-se a importância do trabalho de campo e de entender o objeto para além de seu caráter passivo, onde o objeto também é agente e está envolvido em uma rede de interesses e questões estratégicas.

No caso das compras de produtos da agricultura familiar do PNAE, a rede de atores envolve governo, associações, cooperativas, agricultores, órgãos de controle, entre outras possibilidades de interação que devem ser analisadas mais de perto pelo pesquisador, a fim de enriquecer o trabalho e trazer a devida relevância acadêmica e social da pesquisa.

Algumas ações foram necessárias para viabilizar este projeto, especialmente no que se refere à ida a campo, a partir de roteiros de entrevista e observação, pois esse contato é muito importante para se obter o máximo de pontos de observação e

conseguir mapear estes atores. Também foi realizada pesquisa documental em normas sociotécnicas (resoluções, recomendações, decisões, deliberações), normas constitucionais, atas e transcrições de reuniões.

4.2 ATORES IDENTIFICADOS

Considerando que para estudar as controvérsias é preciso identificar os atores (DAROIT, 2007) e partindo da importância da precificação para a realização e obtenção de resultados do PNAE, no primeiro momento as normas do PNAE foram o ponto de partida, a fim de se identificar quem eram os atores envolvidos nas discussões sobre precificação.

Realizou-se então um roteiro exploratório de entrevista (APÊNDICE A) e percebeu-se a necessidade de investigar, além do método de precificação do PNAE pela Resolução CD/FNDE nº04, de 2 de abril de 2015, os outros métodos da precificação da agricultura familiar, tanto para o PAA Conab quanto para o PAA Município descritos na Lei nº 13.465 de 2017, que diz que a metodologia será definida por Grupo Gestor do PAA. Cabe olhar, especialmente, para a modalidade Compra com Doação Simultânea, estabelecida pela Resolução GGPAA Nº 59, de 10 de julho de 2013, visto que há uma generalização na operacionalização da pesquisa, corroborando para os diversos questionamentos relacionados à precificação.

A partir da análise da Lei n.13.465 de 2017 e da Resolução GGPAA n.59, identificou-se que o Grupo Gestor formado por órgãos governamentais como um mediador, pois define a operacionalização da norma e avalia as demandas do setor. Também se identificou como mediador o Grupo Consultivo, pois é composto por diversos atores como Sindicatos e Confederações que atuam como porta-vozes dos agricultores e onde o FNDE atua como facilitador, intermediando as atividades relacionadas ao Programa junto às demais instituições.

Alguns outros atores, membros do Comitê Gestor e do Grupo Consultivo, foram observados a fim de identificar sua participação no processo de precificação e suas formas de associação dentro da rede, como as cooperativas que frequentemente participam da chamada pública, as regionais de ensino e o próprio Conselho de Alimentação Escolar do DF.

Cabe dizer que, não apenas identificar os atores, mas a necessidade de se identificar em que etapa da produção de fatos se encontra o enunciado escolhido como ponto de partida (LATOUR, 2000) é igualmente interessante. Ao escolher seguir a precificação, mapeando o ponto de partida para seguir os atores, após as contribuições da qualificação e de retomar os normativos, ocorreu um processo de transição para uma nova organização da gestão pública o que mudou a etapa de produção de fatos onde se encontrava a precificação. Anteriormente, o que estava sendo discutido em fóruns-híbridos - Grupo Consultivo, Consea - e em fóruns não híbridos onde todos os atores são do governo - Caisan, Comtê Gestor - passou então a ser discutido em esferas menores dada à extinção dos Conselhos com o Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II). É neste momento de transição de governo que se inicia o trabalho de campo.

Estes foram os atores identificados por meio da análise documental exploratória. Ao seguir o ator precificação e suas relações, bem como estes atores previamente selecionados, foi possível traçar a rede de atores envolvidos, a qual revelou-se mais ampla, descrita no próximo capítulo.

4.3 LABORATÓRIO

- Coleta de dados:

Como o método da descrição densa relaciona-se à ideia do “estar lá”, foi necessário então estabelecer contato com outros atores da rede do PNAE existentes antes das mudanças promovidas pelo decreto. O ponto de partida era a precificação, mas não necessariamente o ponto de chegada, então utilizar a entrevista e a observação pareceu um bom caminho.

Conforme modelo disponibilizado no APÊNDICE A, foram entrevistados representantes da Companhia Nacional de Abastecimento - Conab, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, da Emater-DF e a diretora de uma escola do DF.

As entrevistas exploratórias demonstraram que há disputa no processo de precificação e que fazia sentido continuar seguindo este ator-rede para entender melhor a controvérsia da precificação.

Para o segundo momento de entrevistas, o roteiro passou por adequação para rever a escrita das questões anteriores e incorporar questões relacionadas à inviabilização dos Conselhos após o Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II). As entrevistas foram abertas e gravadas para posterior análise.

Outros atores governamentais e não governamentais foram entrevistados, sendo eles ex-membros do Conselho Consultivo do PNAE e do Grupo Gestor do mesmo, ambos extintos em 2019, permitindo o mapeamento da rede antes e após a inviabilização dos grupos e conselhos.

Os representantes das entidades entrevistadas englobaram o FNDE, o Ministério da Agricultura - MAPA, o Ministério da Cidadania - MC, o Ministério da Economia - ME, a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFES, a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAG, a Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - CONTRAF, a Diretoria de Alimentação Escolar do DF - DIAE, agricultores familiares, entre outros, totalizando 15 entrevistados.

Também foi realizada pesquisa documental na legislação disponível sobre o Programa. Entre as legislações consultadas encontram-se as Resoluções do FNDE, as Resoluções do GGPA, o Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II), a Lei n.11.947/2009, Acórdão n.1.309/2018-TCU-Plenário (ANEXO I), entre outras legislações de assuntos correspondentes.

A Caisan foi procurada para se saber sobre o estudo previsto e identificou-se a inviabilização da continuidade de suas atividades após o Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II). As atividades estavam paradas, não havia quem respondesse em uma instância superior sobre os questionamentos da precificação, sendo necessário procurar diretamente outras instâncias para verificar como estavam acontecendo as discussões sobre a agricultura familiar e sobre o PNAE, visto que a capacidade de deliberação de alguns órgãos foi perdida.

Neste momento, o campo de pesquisa muda e percebe-se então que o ator-rede 'precificação' é apenas um elemento de uma controvérsia maior, fazendo com que o direcionamento da pesquisa seja ampliado para a transformação do modo de ação em rede.

- Análise de Dados

No primeiro momento foi realizada a transcrição de todas as 15 entrevistas a fim de ter acesso ao máximo de informações disponíveis para análise.

Considerando que a descrição etnográfica é interpretativa, o campo possibilitou obter o máximo de pontos de observação e mapear a rede de atores do PNAE antes e após o Decreto n.9759/2019.

Para desenhar a rede o auxílio veio da plataforma Kumu. O Kumu é uma plataforma de visualização para mapear sistemas e entender melhor as associações, administrada por uma equipe remota com raízes em Oahu e no Vale do Silício. O nome é um termo havaiano para “professor” ou “fonte de sabedoria”.

5 RESULTADOS

Os métodos de precificação são o ponto de partida para a análise da rede, após a análise das informações é possível perceber que o processo de precificação é um elemento de uma controvérsia maior. Os atores da rede são então mapeados e as transformações na rede são analisadas antes e após o Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II).

Para iniciar, cabe dizer que a entrevista exploratória trouxe informações importantes e, a partir dela, foi possível verificar alguns atores e seguir o ator-rede precificação. Neste sentido, cabe destacar as seguintes informações:

1. Segundo a diretora de escola do DF entrevistada, a escola desconhece o processo de precificação, ficando apenas responsável pelo controle da quantidade de alimentos, adequação do cardápio e gestão da merenda na própria escola. Para ela, a fiscalização do Programa por órgãos de controle é fundamental a fim de dar resposta ao eleitor⁸. Sobre estabelecer um limite para os preços, a mesma entende que às vezes o custo é realmente superior e isso precisa ser equilibrado.
2. Segundo o entrevistado do órgão de assistência técnica, Emater-DF, que acompanha os produtores rurais locais, o público é vulnerável e precisa da garantia de renda e acesso aos mercados. Para ele, o processo de precificação é simples e há sempre um jogo de mercado, onde quem vende sempre quer cobrar mais caro e quem compra sempre quer comprar mais barato, mesmo que seja o Estado. Mas o mais importante é o Estado continuar cuidando da continuidade da política, a fim de tornar a agricultura familiar mais competitiva, sem a necessidade de ficar regulando o mercado, por exemplo, ao sugerir o estabelecimento de margem de referência para preços, “toda vez que o Estado tenta regular o mercado, vira um caos”⁹. Segundo ele é preciso considerar que a capacidade tecnológica do produtor familiar é menor e há toda uma

⁸ Termo utilizado por representante de escola em Planaltina - não há autorização para divulgar nome e cargo.

⁹ Termo utilizado por representante da Emater-DF - não há autorização para divulgar nome e cargo.

logística de entrega da merenda na porta da escola, como uma entrega *delivery*¹⁰, e esses quesitos precisam estar agregados no preço.

3. De acordo com a entrevistada da Conab, há gargalos¹¹ no processo de precificação: primeiro porque a pesquisa é realizada por pessoas da área da educação sem *expertise* em pesquisa de preços, sendo a metodologia genérica e com brechas para interpretação, apesar de isto contribuir para não engessar o processo; segundo porque a pesquisa de preços precisa abranger um período maior de coleta para considerar a sazonalidade dos produtos e evitar um sobrepreço causado pelo momento circunstancial da coleta, mas não há braço operacional para que a realização da pesquisa seja contínua e os trabalhos qualificados. Segundo ela, não se pode estabelecer um limite para o preço da agricultura familiar porque não há elementos suficientes para definir esse preço, as condições de acesso aos mercados são desiguais e o Estado precisa contribuir para diminuir estas distorções, devendo ser também consideradas questões como qualidade e logística que refletem nos preços.
4. Segundo o entrevistado do FNDE, órgão responsável pela gestão do Programa, a garantia de um percentual de venda de produtos da agricultura familiar para o Governo surgiu de uma demanda externa de movimentos sociais. Em relação às chamadas públicas, o processo de precificação teve um ganho com a simplificação¹² do processo em relação à Lei n 8.666, de 21 de junho de 1993, permitindo a aquisição por um preço médio a fim de valorizar produtos da agricultura familiar. Segundo ele, quando há demandas do setor, as reuniões são organizadas com as entidades representativas - individualmente o produtor não pode participar, apenas por meio de porta-vozes, salvo consultas via ouvidoria. Da mesma forma que há uma preocupação e até uma demanda por parte do eleitor¹³ sobre o uso do recurso público, é preciso também uma sensibilidade quanto à efetividade e externalidade do Programa. Sobre o estabelecimento de um limite nos preços da agricultura familiar, ele

¹⁰ Termo utilizado por representante da Emater-DF - não há autorização para divulgar nome e cargo.

¹¹ Termo utilizado por representante do Pátio - não há autorização para divulgar nome e cargo.

¹² Termo utilizado por representante do FNDE - não há autorização para divulgar nome e cargo.

¹³ Termo utilizado por representante do FNDE - não há autorização para divulgar nome e cargo..

considera que a atuação dos órgãos de controle são bem vindas e salutares, mas é preciso compreender que a finalidade da política e o tratamento diferenciado nos preços são necessários para a valorização dos produtos da agricultura familiar.

Ainda com base na entrevista exploratória, esses atores ao serem questionados sobre os preços praticados nas compras e a sobreposição de objetivos dentro da política, informaram que:

1. A diretora de escola considera que a comunidade escolar não tem muita compreensão sobre as finalidades do Programa para além da qualidade da merenda escolar, mas que tem que se pensar na economia do recurso público para evitar gastos desnecessários que possam ser aplicados em outros investimentos na escola;
2. O entrevistado da Emater-DF considera que o Estado esteja tentando de maneira equivocada regular o mercado, pois há um objetivo de fomentar o segmento da agricultura familiar e torná-la mais competitiva, o que corroboraria para que os preços sejam condizentes com o mercado e mais justos inclusive para o comprador;
3. A entrevistada da Conab considera que o foco deve ser dado na finalidade da política que envolve tanto um consumo nutricional mais adequado quanto o fortalecimento da comunidade; e
4. O entrevistado do FNDE considera mais importante pensar na efetividade do Programa, olhando não apenas para a economia de recursos, mas para o uso adequado e efetivo desse recurso para atingir os fins da política que envolve melhoria da qualidade e variedade da alimentação escolar e melhoria na organização dos produtores anteriormente dispersos, colaborando para a garantia de renda do produtor e desenvolvimento local.

Essas informações iniciais demonstraram que há divergências quanto ao entendimento do processo de precificação e, por isso, o roteiro foi adequado e novas entrevistas foram realizadas para o acompanhamento da controvérsia.

5.1 PRECIFICAÇÃO DOS PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR E A CONTROVÉRSIA

A precificação é um processo importante na aquisição de alimentos da agricultura familiar, seja para programas como o PNAE ou PAA. A variável “preço” é parte importante no processo de construção dessas ações públicas, na regulação da oferta e nos resultados na renda do produtor.

5.1.1 Precificação no PAA e no PNAE

Há instrumentos específicos para a definição do processo de precificação, tanto no PAA como no PNAE, que seguem uma estrutura similar de acompanhamento e coleta de preços junto ao agricultor familiar.

De acordo com o Decreto n.7.775/2012 que Regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, e o Capítulo III da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, para as aquisições alimentos no âmbito do PAA, os preços precisam ser compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional, aferidos e definidos segundo metodologia instituída para o Grupo Gestor do PAA - GGPAA.

Entre as metodologias instituídas pelo GGPAA, na modalidade Aquisição de Sementes, a norma que estabelece as diretrizes é a Resolução GGPAA 77/2017. Ela regulamenta a modalidade e estabelece que os preços a serem pagos na aquisição de sementes serão definidos a cada aquisição de acordo com a média de três cotações de preços no mercado local ou regional, de sementes ou mudas com características semelhantes, incluindo os custos de logística quando for o caso.

A modalidade Apoio à Formação de Estoques encontra-se na Resolução GGPAA 20/2006 que dispõe sobre os procedimentos para operacionalização da formação de estoque e define que os preços adotados são definidos pelo Grupo Gestor do Programa.

Na modalidade de execução Compra Institucional a Resolução GGPAA 50/2012 dispõe sobre a sistemática e define que o órgão responsável pela compra

deverá realizar, no mínimo, três pesquisas devidamente documentadas no mercado local ou regional.

Já a Resolução GGPA 75/2016 dispõe sobre os preços de referência para operações de aquisição de leite, no âmbito do PAA, na modalidade Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite (PAA - Leite). Nesta modalidade, os preços a serem pagos aos beneficiários, pelo litro de leite, serão calculados pela média dos preços pagos ao produtor nos últimos três meses, em cada unidade federativa onde há o Programa implementado. Na inexistência de série histórica, os preços adotados são aqueles disponibilizados pela Conab no nível de comercialização de 'preço pago ao produtor'.

A Resolução GGPA 59/2013 que estabelece as normas que regem a modalidade Compra com Doação Simultânea, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, estabelece que o preço de referência de aquisição dos alimentos será definido pela média de três pesquisas de preços praticados no mercado atacadista local ou regional, apurados nos últimos doze meses.

Ainda sobre a precificação, há alguns itens na Resolução 59/2013 que precisam ser considerados:

1. Para produtos sem referência no mercado atacadista local ou regional, pode utilizar os preços pagos aos produtores no mesmo local;
2. Se for inviável realizar a pesquisa no mercado atacadista local ou regional para produtos orgânicos, admitem-se preços de aquisição com acréscimo de até 30% em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais;
3. Os preços do mercado local ou regional divulgados na rede mundial de computadores (internet) pela Conab para o PAA podem ser utilizados pelas demais unidades executoras.

Além disso, há outras resoluções do GGPA estabelecendo preços de referência para a aquisição dos mais variados produtos como: trigo, castanha de caju, castanha do Brasil, leite em pó, farinha de mandioca, caprinos e ovinos, entre outros. Para isso, a Resolução GGPA 29/2008 estabelece parâmetros para a definição dos preços de referência, que se constituem como parâmetro para o Grupo Gestor fixar os preços dos produtos a serem adquiridos na modalidade Compra

Direta da Agricultura Familiar. Nesta modalidade, a proposta de preço é apresentada pela Conab e leva em conta os seguintes critérios:

1. Para produtos com uma série histórica consistente, os preços serão calculados pela média dos preços regionais de uma série dos últimos 60 (sessenta) meses consecutivos disponíveis, excluídos os cinco maiores e os cinco menores;
2. Na inexistência ou inconsistência estatística ou metodológica da série de preço, a série pode ser reduzida para no mínimo 36 (trinta e seis) meses consecutivos disponíveis, excluídos os três maiores e os três menores;
3. Para séries que não satisfaçam os itens anteriores é possível apresentação de Nota Técnica pela Conab, com proposta de preços com base na paridade de importação e de exportação, no custo operacional de produção ou na análise da situação conjuntural dos mercados agrícolas externo e interno.

Há ainda a modalidade “Aquisição de Alimentos para Atendimento da Alimentação Escolar” instituída pela Resolução GGPAA 30/2008 que reconhece que o público beneficiário do PNAE se enquadra no programa. Nesta modalidade, a sistemática é definida pelo FNDE.

Quadro 1 - Resumo das modalidades do PAA

Modalidade	Norma	Finalidade	Unidades executoras
PAA - Compra com Doação Simultânea	Resolução GGPAA 59/2013	Compra de alimentos diversos e doação simultânea a entidades	Entes federados que aderiram ao programa CONAB
PAA - Compra Direta	Resolução GGPAA 29/2008	Compra de produtos definidos pelo GGPAA, com o objetivo de sustentar preços	CONAB

PAA - Formação de Estoques	Resolução GGPAA 20/2006	Apoio financeiro para a constituição de estoques de alimentos por organizações fornecedoras	CONAB
PAA - Incentivo à produção e ao consumo do Leite	Resolução GGPAA 75/2016	Aquisição de leite de vaca ou cabra e destinação diretamente a beneficiários ou entidades	Governos Estaduais do Nordeste e do Estado de Minas Gerais
PAA - Compra de sementes	Resolução GGPAA 77/2017	Aquisição de sementes de culturas alimentares	CONAB
PAA - Compras Institucionais	Resolução GGPAA 50/2012	Compra de produtos por diversas organizações públicas, por meio de chamada pública	Órgão Comprador
PAA - Aquisição de Alimentos para Alimentação Escolar	Resolução GGPAA 30/2008	Reconhece o público beneficiário do PNAE	FNDE

Fonte: Conab, 2020.

Convém esclarecer que o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA existe na esfera federal e na esfera municipal e utiliza o mesmo instrumento para definição da precificação. Contudo, na própria metodologia há diferentes possibilidades de realização da coleta de preços o que, a depender do executor da política, utiliza cenários diferentes para coleta de preço dentro das possibilidades disponíveis, gerando diferenciação na pesquisa. Outro ponto a destacar é que, enquanto o PAA na esfera federal coleta preços nas capitais, dadas às proximidades com as instituições de coleta, no PAA Município as coletas são realizadas em regiões interiorizadas o que acaba por gerar grande diferenciação no preço.

Entre as modalidades do PAA existentes atualmente, a mais operacionalizada é a 'Compra com Doação Simultânea', o que pode ser observado na tabela abaixo de acordo com o valor executado pelo Programa em 2019:

Tabela 1 - Recursos orçamentários do MC/MAPA aplicados no Programa de Aquisição de Alimentos - PAA Conab – 2019

REGIÃO/UF	AQUISIÇÃO DE SEMENTES		FORMAÇÃO DE ESTOQUE		COMPRA COM DOAÇÃO SIMULTÂNEA	
	Agricultores	Recursos	Agricultores	Recursos	Agricultores	Recursos
CENTRO OESTE	R\$ 80,00	R\$ 1.162.557,55	R\$ 87,00	R\$ 693.200,00	R\$ 452,00	R\$ 2.733.410,70
DF	R\$ 52,00	R\$ 724.026,60			R\$ 147,00	R\$ 1.074.825,54
GO					R\$ 88,00	R\$ 686.924,60
MS					R\$ 53,00	R\$ 390.940,75
MT	R\$ 28,00	R\$ 438.530,95	R\$ 87,00	R\$ 693.200,00	R\$ 164,00	R\$ 580.719,81
NORDESTE	R\$ 120,00	R\$ 1.389.904,24	R\$ 322,00	R\$ 1.919.888,72	R\$ 1.458,00	R\$ 9.972.191,45
AL	R\$ 39,00	R\$ 359.500,00	R\$ 44,00	R\$ 200.000,00	R\$ 186,00	R\$ 1.467.813,78
BA			R\$ 122,00	R\$ 642.700,00	R\$ 239,00	R\$ 1.483.912,80
CE			R\$ 68,00	R\$ 390.316,68	R\$ 209,00	R\$ 1.285.872,56
MA					R\$ 174,00	R\$ 1.226.678,28
PB					R\$ 188,00	R\$ 1.364.908,39
PE			R\$ 47,00	R\$ 375.957,26	R\$ 168,00	R\$ 1.154.718,20
PI	R\$ 28,00	R\$ 435.369,24			R\$ 110,00	R\$ 712.716,67
RN	R\$ 53,00	R\$ 595.035,00	R\$ 8,00	R\$ 63.915,85	R\$ 119,00	R\$ 788.850,87
SE			R\$ 33,00	R\$ 246.998,93	R\$ 65,00	R\$ 486.719,90
NORTE	R\$ 55,00	R\$ 876.700,00	R\$ 97,00	R\$ 493.200,00	R\$ 955,00	R\$ 6.673.883,39
AC			R\$ 25,00	R\$ 200.000,00	R\$ 33,00	R\$ 240.719,50
AM	R\$ 31,00	R\$ 495.200,00	R\$ 59,00	R\$ 193.200,00	R\$ 176,00	R\$ 1.196.718,21
AP					R\$ 112,00	R\$ 670.612,43
PA	R\$ 24,00	R\$ 381.500,00	R\$ 13,00	R\$ 100.000,00	R\$ 146,00	R\$ 1.120.531,37
RO					R\$ 110,00	R\$ 462.966,83
RR					R\$ 323,00	R\$ 2.584.000,00
TO					R\$ 55,00	R\$ 398.335,05
SUDESTE			R\$ 111,00	R\$ 871.851,34	R\$ 1.626,00	R\$ 10.751.681,58
ES					R\$ 584,00	R\$ 3.901.945,89
MG			R\$ 20,00	R\$ 159.978,40	R\$ 319,00	R\$ 1.459.467,35
RJ			R\$ 23,00	R\$ 183.994,44	R\$ 49,00	R\$ 390.296,50
SP			R\$ 68,00	R\$ 527.878,50	R\$ 674,00	R\$ 4.999.971,84
SUL	R\$ 71,00	R\$ 900.566,44	R\$ 150,00	R\$ 753.133,61	R\$ 301,00	R\$ 2.188.688,24
PR			R\$ 104,00	R\$ 389.862,21	R\$ 123,00	R\$ 862.553,06
RS	R\$ 71,00	R\$ 900.566,44	R\$ 31,00	R\$ 243.287,90	R\$ 96,00	R\$ 670.718,87
SC			R\$ 15,00	R\$ 119.983,50	R\$ 82,00	R\$ 655.416,31
Total Geral	R\$ 326,00	R\$ 4.329.728,23	R\$ 767,00	R\$ 4.731.273,67	R\$ 4.792,00	R\$ 32.319.855,36

*Operações Realizadas até 31.12.2019

Fonte: Conab, 2020.

No método de definição de preço utilizado para o PNAE, a sistemática na coleta de preços não é diferente. De acordo com a Resolução FNDE 26/2013 que dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, a definição dos preços de aquisição dos gêneros alimentícios deve considerar todos os insumos

exigidos na licitação e/ou chamada pública, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto.

Pela norma, o preço de aquisição deve ser o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados em âmbito local, territorial, estadual ou nacional, nessa ordem, priorizando a feira do produtor da Agricultura Familiar quando houver.

Como complemento a norma anterior, a Resolução FNDE 18/2018 dispõe sobre procedimentos administrativos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de alimentos no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar, nos termos da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a definição de regras e diretrizes para a pesquisa de preços que busca auxiliar, no âmbito das competências do FNDE, os gestores no processo de compras.

A Resolução orienta que, nas compras do PNAE, os gestores de estados, municípios, Distrito Federal e escolas federais realizem a pesquisa de preços para aquisição de alimentos utilizando alguns parâmetros:

1. Painel de Preços do Comprasnet (painel de compras governamentais);
2. Pesquisa publicada em mídia especializada e em sítios eletrônicos especializados ou de acesso público, especialmente preços a Conab e preços das Centrais Estaduais de Abastecimento - CEASAs;
3. Pesquisa com os fornecedores que atuem no ramo do objeto da Chamada Pública, preferencialmente sediados no município, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de cento e oitenta dias. A utilização deste parâmetro exige a combinação com outro parâmetro anterior.

Uma observação importante da norma é que os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, principalmente quando houver grande variação entre os valores apresentados, excluindo-se os preços manifestamente inexequíveis ou os excessivamente elevados.

Com a quantidade de modalidades do PAA, com o PNAE e com as possibilidades de campo para a coleta de preço registrada em norma, há diferenças em relação aos valores recebidos pelos produtores familiares para produtos semelhantes. Cabe ressaltar que a pesquisa pode ser realizada por qualquer membro da instituição devidamente identificado e registrado nos trâmites

processuais, o que corrobora para a discricionariedade da pesquisa e na escolha do campo de coleta.

Segundo representante do FNDE, a instituição não tem expertise em coleta de preços, haja vista que seu objetivo maior é que o Programa cumpra seu papel em oferecer alimentação escolar e ações de educação alimentar e nutricional a estudantes de todas as etapas da educação básica pública. O objetivo é de contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de práticas alimentares saudáveis dos alunos.

Contudo, as distinções entre os programas e as diferentes formas de coleta justificam via instrumento normativo as diferenças nos preços recebidos pelos produtores. Em contato com alguns produtores da região de Alagoas, viajando a trabalho, os mesmos desconhecem as distinções dentro do próprio PAA e questionam a diferença no valor recebido quando estabelecidos no ente federal e quando estabelecidos no ente municipal - a norma dá mais de uma opção para a pesquisa de preços, o que permite que pesquisadores diferentes, colem em locais diferentes, e isso leva a uma variação nos preços pesquisados -, mas o que acontece é a falta de esclarecimento quanto à descentralização da pesquisa.

Os preços devem sempre ser compatíveis com os preços praticados no mercado, mas a depender da modalidade, do momento de abertura para o envio das propostas de preços, da Chamada Pública ou dos Termos de Adesão e Cooperação, os preços se distinguem entre um programa e outro.

Após explicar a amplitude da pesquisa para os produtores visitados, quando os mesmos são questionados se a generalização/padronização da coleta auxiliaria, eles não sabem responder devido ao fato de que a distinção de preços muitas vezes é favorável, às vezes o preço pesquisado no nível federal, coletado nas capitais, é favorável e às vezes o preço pesquisado no nível municipal é superior ao encontrado no nível federal.

5.1.2 Precificação como elemento de controvérsia

Ao seguir a precificação como ator, percebe-se que o mesmo é elemento de uma controvérsia maior, relacionada aos rumos da agricultura e aos interesses de grupos do próprio setor.

A precificação aparece nas discussões dentro dos grupos de agricultores no sentido de solicitar valores maiores a fim de valorizar o trabalho realizado pela agricultura familiar e os esforços empreendidos para o desenvolvimento do mercado local. Segundo o agricultor familiar entrevistado, há pouco reconhecimento por parte do governo, visto que as políticas públicas são pensadas muitas vezes sem a participação social.

Na entrevista com a Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo - SEAD do Ministério da Agricultura e com a Divisão de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Programa Nacional de Alimentação Escolar do FNDE, os mesmos disseram ser importante que as políticas considerem a capacidade tecnológica do produtor familiar e a logística de entrega necessária para atender as escolas. Isso eleva os custos, mas, segundo eles, é preciso considerar o atendimento de diversas outras demandas.

A fiscalização dos órgãos de controle é recorrente. Embora o objetivo seja fiscalizar a política, por vezes as sugestões extrapolam questões de correção e é necessário entender que os órgãos de controle são instituições com muita força. Então apesar de sugestivas, algumas questões dificultam a operacionalização das atividades, ninguém quer assumir o risco e estar em desacordo¹⁴.

Um exemplo relacionado a estas instituições foi a sugestão do Acórdão 1309/2018-TCU-Plenário de estabelecer uma margem de quanto o Governo está disposto a pagar pelos produtos da agricultura familiar - a Caisan indicou a inviabilidade da sugestão, visto que a agricultura familiar tem características específicas, as condições de acesso aos mercados são desiguais e é necessário considerar os custos que refletem no preço, bem como qualidade e logística.

Segundo um agricultor familiar, membro da Cooperativa Coopermista, recentemente em uma apuração de denúncia pelo Ministério Público, a sugestão aos agricultores foi suspender as entregas até a apuração dos fatos. A compra seria feita de forma emergencial pela empresa que fez a denúncia e que tinha o preço mais alto, ou continuar a entrega dos produtos sem saber o preço que seria recebido após a denúncia. A decisão da Coopermista foi de continuar entregando, apesar do risco, por aproximadamente cinquenta dias até a conclusão da apuração do Ministério Público que não encontrou nenhuma irregularidade, mas sugeriu a

¹⁴ Termo utilizado por representante do CAE - não há autorização para divulgar nome e cargo.

renegociação de cinco itens, sendo acatada pelos agricultores. A principal reclamação é de que, na maior parte das vezes, as instituições de controle olham apenas para o preço, equiparando os agricultores familiares às empresas fornecedoras que não têm a obrigatoriedade de entregar mercadoria local. Esse contato das instituições com a realidade da agricultura familiar seria importante, inclusive para ratificar os processos de fiscalização.

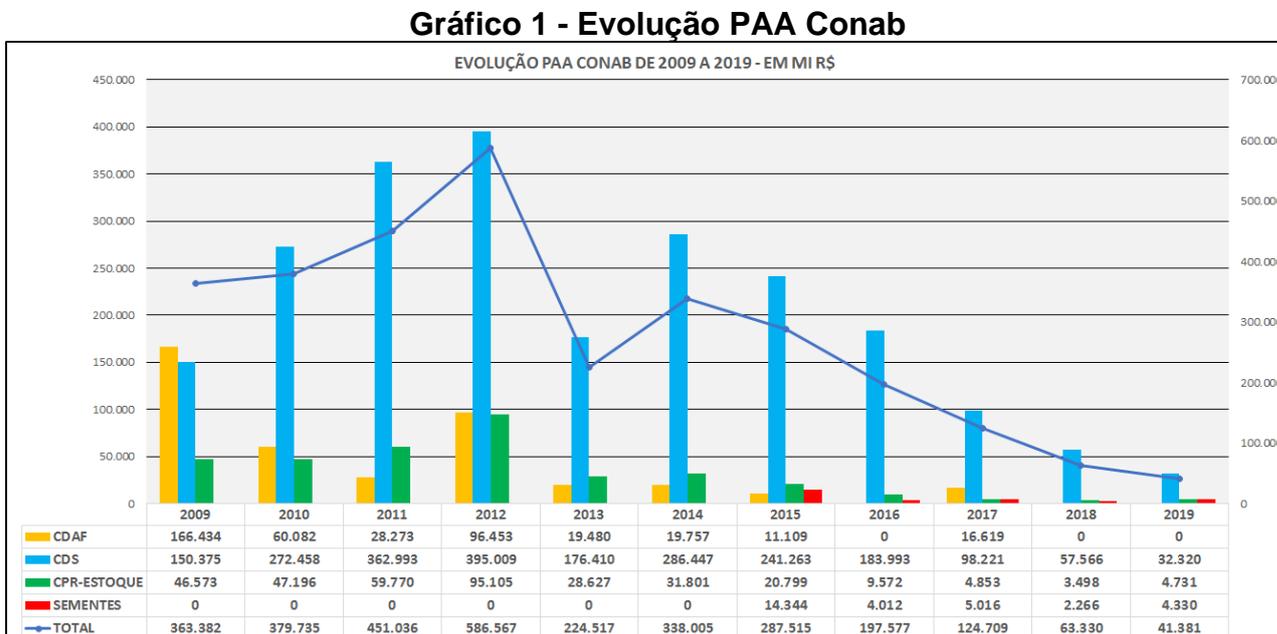
Outro ponto que impacta diretamente as compras da agricultura é o percentual mínimo de 30% estabelecido em lei para aquisição de produtos da agricultura familiar. Este percentual foi uma conquista expressa no PNAE e, segundo o FNDE, já existe uma demanda para aumentar este percentual para 50%, o objetivo da ampliação tem foco na alimentação escolar. Como outra parte de produtos que não são da agricultura familiar são adquiridos por licitação, ainda é preciso desmistificar a compra pela lei de licitação para que esse percentual seja ampliado nos moldes da Chamada Pública. Foco em aumentar a oferta de produtos de qualidade dentro da escola, aproximando a oferta do local de consumo, melhorando a alimentação desses alunos, dando preferência a alimentos locais e orgânicos.

Em contraposição, o Projeto de Lei 5695/19, demonstra o interesse de outro grupo sobre os recursos disponibilizados para a aquisição de alimentos da agricultura familiar no PNAE. O Projeto de Lei prevê que cada ente subnacional (estados e municípios) possa estabelecer, por meio de lei, percentual mínimo de recursos a serem utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar, ou seja, desobriga a aquisição desses produtos, podendo prejudicar a alimentação escolar e a cadeia produtiva da agricultura familiar. De acordo com o Portal de Notícias da Fisenge em 14 de novembro de 2019, o Senador proponente do projeto justificou a proposição dizendo que a “fragmentação dos recursos em diversos programas aumenta o custo transacional para os entes federados”.

A agricultura familiar tem papel fundamental nas aquisições do PNAE, não apenas pela diversidade e qualidade da alimentação, mas pela possibilidade de desenvolvimento do setor da agricultura familiar que conta com políticas específicas de apoio, mas em constantes desgastes orçamentários, como o PAA.

A agricultura familiar tem sofrido grande impacto nos últimos anos e é possível observar a redução contínua dos recursos aplicados no PAA, tendo em

2019 o menor valor aplicado se comparado à série histórica dos últimos dez anos, conforme Gráfico 1:



Fonte: Conab, 2019.

Além da redução dos investimentos na aquisição de alimentos, outra importante mudança que impacta diretamente a agricultura familiar é a inviabilização dos espaços de deliberação a partir do Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II) que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. O decreto levou a desmobilização dos espaços de debate e reduziu o acesso da sociedade civil às discussões sobre políticas públicas.

O que começou com a precificação, levou a descoberta de outros atores mobilizados e atuantes conforme as novas mudanças na gestão pública, demonstrando que a controvérsia é muito mais ampla e envolve muitas outras questões, percebidas com as transformações na rede de atores do PNAE que será mostrada em seguida.

Observou-se que tanto as diferenças nos métodos de precificação, quanto as visões acerca do papel do PNAE concorrem para a construção de um espaço no qual o cerne da disputa é a valorização da agricultura familiar e sua capacidade de gerar renda para famílias rurais, quanto a garantia de alimentação saudável nas escolas (segurança alimentar). Em suma, discute-se o papel de uma política pública

que atravessa questões de educação, economia e cidadania em sua capacidade de promoção do desenvolvimento em contraposição ao modelo hegemônico do agronegócio.

5.2 MAPEAMENTO DA REDE DE ATORES DO PNAE

Mapear as redes que articulam humanos e não humanos é seguir e descrever conexões e rastros deixados pelos mediadores. De acordo com Latour (2012), o papel do cientista social é abrir as caixas-pretas, traçar as associações e reagrupar o social, olhando o ator em cena, não em redes estabilizadas e nem atores isolados.

O processo de precificação das compras da agricultura familiar conduziu a outros atores, diretamente e indiretamente relacionados, mostrando elementos de uma controvérsia muito maior na qual inicialmente era difícil compreender devido à quantidade de elementos envolvidos.

Partindo da legislação do PNAE, começou-se então a mapear a rede de atores de acordo com os instrumentos normativos vigentes, mas com a ida a campo identificou-se que a rede já havia se modificado e muitos atores perderam sua figuração, mas continuavam sendo modificados por ela, de alguma forma ainda produzindo efeitos na rede.

Por isso tornou-se tão importante seguir as transformações da rede em função de uma nova orientação na gestão pública, com informações que apenas o campo poderia dar.

5.2.1 Mapeamento da rede de atores do PNAE anterior ao Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II)

O Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II) extinguiu e estabeleceu diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal sob a justificativa do número excessivo de colegiados existentes. A intenção já estava presente na Medida Provisória n.870, enviada ao Congresso Nacional em janeiro de 2019. O prazo foi de 47 dias para envio à Casa Civil da relação de colegiados que órgãos e entidades da administração pública federal presidiam, participavam ou coordenavam.

Foram publicados 43 decretos na data estabelecida para extinção, alterando o funcionamento, a composição e as atribuições dos colegiados. Com a extinção de mais de setecentos colegiados, as medidas anunciadas também diminuíram o número de integrantes, alteraram regras para deliberações e restringiram as competências.

Em anos anteriores a 2019, a rede estava organizada de modo que havia uma distribuição mais equitativa entre o número de conexões dos atores, especialmente de grupos maiores com a participação da sociedade civil, como Grupo Consultivo e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). O Grupo Consultivo e o Comitê Gestor do art.14 do PNAE foram instituídos por meio da Portaria CD/FNDE nº 450, de 27 de outubro de 2010.

As decisões eram tomadas por um Grupo Gestor, com participação de representantes de diversos órgãos da administração pública, incluindo o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) - atual Ministério da Cidadania (MC) -, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o antigo Ministério do Desenvolvimento Agrário - agora representado pelo Ministério da Agricultura (MAPA) -, o antigo Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) também incorporado ao MAPA e a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab).

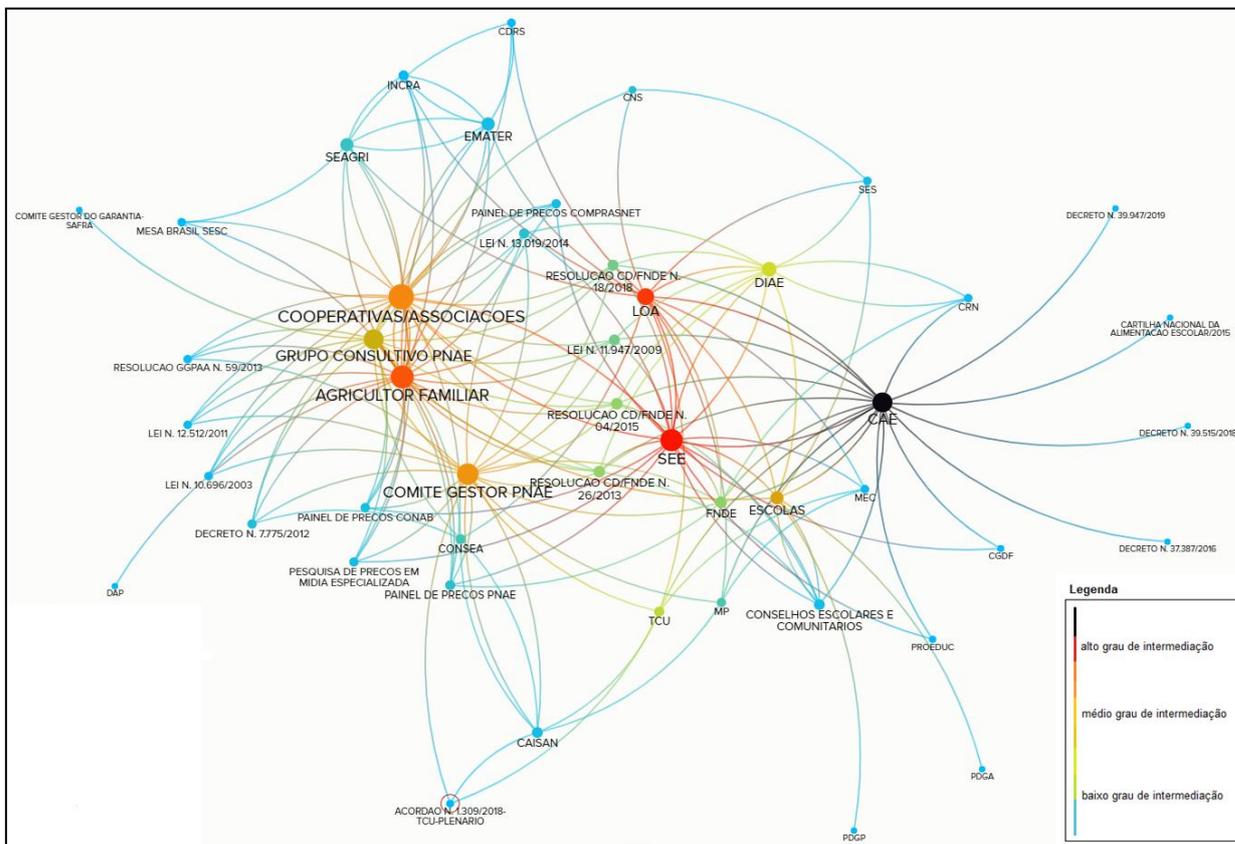
Na composição do Grupo Consultivo constavam aproximadamente 14 (quatorze) instituições de representação de temas como agricultura familiar, nutrição alimentar, assistência social e educacional, gestão educacional, reforma agrária, incluindo a participação do próprio Consea.

A rede (Figura 1) foi desenhada de modo a mostrar os atores e conexões existentes no período anterior ao decreto de 2019. Os tamanhos dos círculos indicam o número de conexões que um elemento possui, quanto maior o círculo, mais conexões aquele ator apresenta. Em relação às cores, a escala de cores estabelece a centralidade nas relações, medindo quantas vezes um elemento está no caminho mais curto entre dois outros elementos. Em geral, elementos com alta intensidade de relações têm mais controle sobre o fluxo de informações e atuam como pontes principais na rede (mediadores), podendo às vezes serem identificados como pontos potenciais de falha.

Outro ponto importante na visualização da rede é observar as ligações, quando há um caminho direto é possível observar apenas uma linha entre dois

círculos, mas quando a atuação é recíproca de um círculo para outro, há o desenho de outra linha que liga esses mesmos dois círculos voltando.

Figura 1 - Rede de Atores do PNAE em 2018



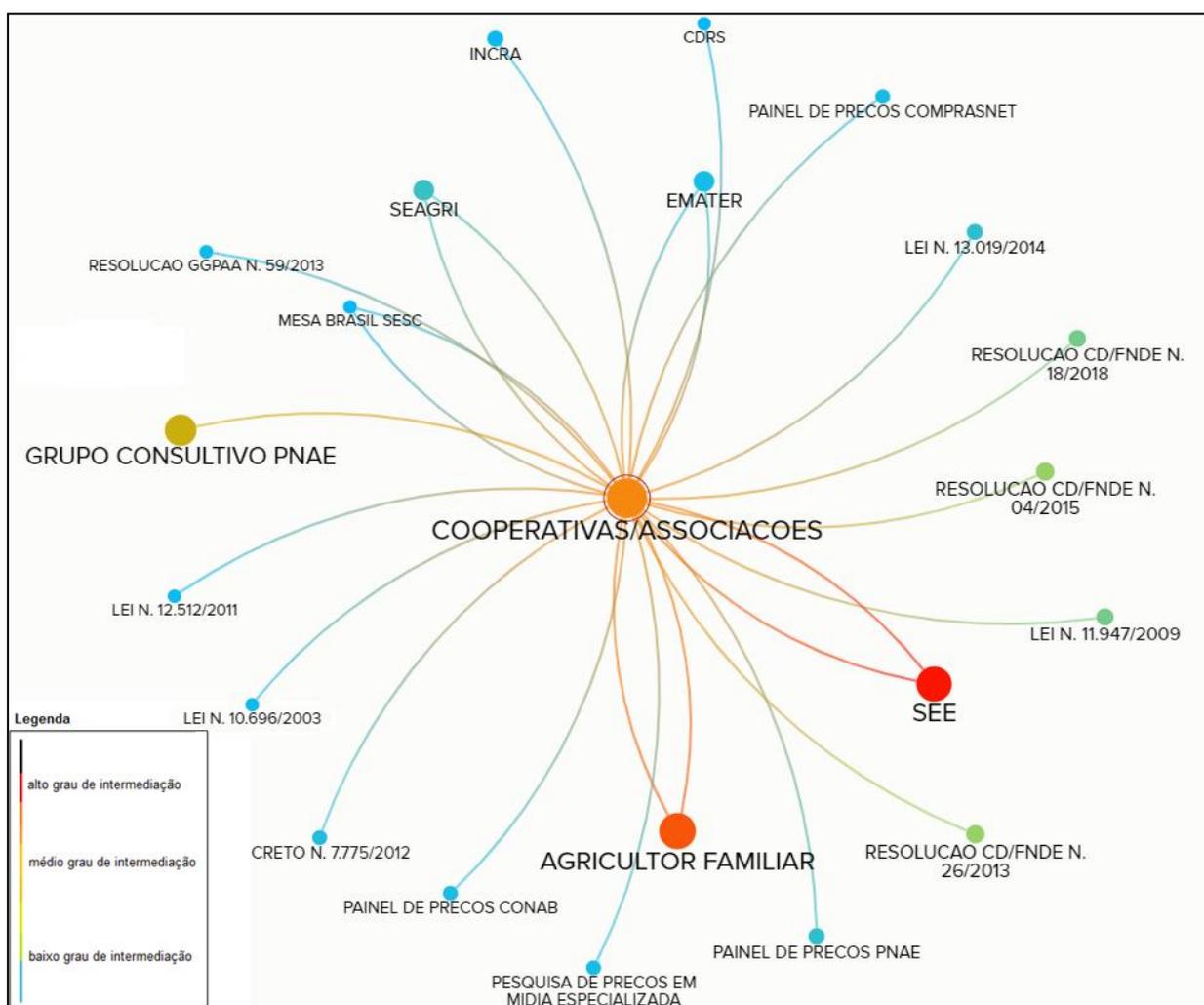
Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos e entrevistas da pesquisa, por meio do software Kumu.io

O cenário apresentado demonstra a quantidade de ligações entre os atores e é possível observar que os círculos com maiores conexões trazem uma boa representação do que antes era possível verificar junto ao Programa, uma pluralidade de atores, em diferentes áreas, onde os grupos têm muita relevância.

O ator com maior número de conexões são as cooperativas e associações (26), tratadas como um único ator devido ao fato de que em sua maioria estão ligadas em termos de estrutura e membros associados, seguidos dos agricultores familiares (23), Secretaria de Educação (22), Comitê Gestor PNAE (21), Grupo Consultivo (19) e Conselho de Alimentação Escolar (19), seguidos pelos demais atores em números menores. Neste desenho, os grupos desempenham um papel importante nas decisões e na orientação aos gestores.

Importante considerar que no desenho da rede estão mapeados atores humanos e, em sua maioria, não humanos, representados pelas instituições e normativos/legislações que modificam e são modificadas pela rede. Para esclarecer melhor, segue o desenho das conexões individuais das cooperativas e associações, fundamentais nas discussões sobre agricultura familiar e temas relacionados, como segurança alimentar, merenda escolar e políticas para o meio rural:

Figura 2 - Rede de atores das Cooperativas e Associações em 2018



Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos e entrevistas da pesquisa, por meio do software Kumu.io

Observa-se que há conexões importantes com o próprio agricultor, com a SEE e o Grupo Consultivo, permitindo que esses atores estejam presentes em espaços maiores de deliberação. Também é possível observar a quantidade de

normas, objetos e instituições ligados a esse ator, reforçando a importância dos atores não humanos na rede.

Cabe ressaltar que o Grupo Consultivo, embora o quinto no número de conexões, a partir da análise dos documentos e entrevistas permite afirmar que o mesmo representa uma grande força dentro deste contexto pela representatividade do Consea junto ao governo e à sociedade civil. O Consea surgiu em 1994 sob a demanda da sociedade civil, tendo em vista os dados alarmantes de mais de 32 milhões de pessoas em situação de insegurança alimentar no país à época.

O Consea representou um espaço de diálogo com a sociedade civil e com o fortalecimento de políticas de combate à fome. De acordo com representantes da FAO no Brasil, o Conselho teve um papel importante nas políticas de combate à fome promovidas pelo Brasil nos últimos quinze anos e poderia auxiliar também no enfrentamento da obesidade.

De acordo com um representante do Ministério da Cidadania entrevistado, a inviabilização do Consea gera um desamparo nas atividades voltadas para a segurança alimentar e nutricional. Segundo uma representante do Conselho de Alimentação Escolar - CAE, essa ausência enfraquece o debate, eliminando espaços de reflexão¹⁵, prejudicando não apenas as discussões sobre políticas públicas, mas reduzindo o acesso da sociedade aos espaços de discussão.

Cabe trazer também a fala de um representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar - Contraf Brasil, que mencionou que já havia uma dificuldade de diálogo com o governo na gestão federal anterior a 2019, mas a existência do Consea possibilitava esse acesso. A instituição tinha um papel fundamental de diálogo com as frentes parlamentares, inclusive, de discutir o redirecionamento de emendas para compor o orçamento destinado aos programas da agricultura familiar. Segundo esse representante, com a inviabilização do Consea perde-se o espaço de defesa das políticas, incluindo a capacidade de diálogo com os estados.

¹⁵ Termo utilizado por representante do CAE - não há autorização para divulgar nome e cargo.

organização da gestão pública há um realinhamento de definições para os programas e redução da participação da sociedade civil nas discussões.

É importante observar que, diferentemente do modelo de 2018 em que o grau de mediação é compartilhado por diferentes esferas, no modelo atual perde-se a dinâmica da escala de mediação, tendo agora o FNDE com alto grau de mediação e a maior parte das demais instituições com baixo grau de mediações, demonstrando quem tem o controle sobre o fluxo de informações na rede.

No modelo atual, o ator com maior número de conexões é o FNDE (60), seguido das cooperativas e associações (42), agricultores familiares (33), Secretaria de Agricultura (31) e Secretaria de Educação (28), seguidos pelos demais atores em números com quantidades também expressivas de associações. Neste desenho, não há mais a configuração dos grupos e os atores passam a agir individualmente aumentando o número de atores em relação ao modelo de 2018. Isto explica o maior número de conexões expressas no desenho da rede. Os entrevistados compartilham do entendimento que, o maior número de conexões não significa maior dialogismo ou capacidade de deliberação coletiva, justamente por estarem agindo individualmente e perdendo força de ação.

Na nova configuração, os instrumentos normativos continuam existindo, os atores dos grupos desmembrados permanecem na rede perdendo a figuração, ou seja, tornando-se intermediários e agindo de ofício (burocraticamente) para demandas específicas. Há uma centralização da rede, especialmente pela representação do FNDE que anteriormente era membro do Comitê Gestor e agora ganha destaque na configuração da rede por ser o órgão responsável pelo Programa e não existir mais o Comitê Deliberativo, avocando as decisões pertinentes e agindo como centralizador das demandas pertinentes ao Programa, incumbindo-lhe dar os devidos trâmites. Pode-se dizer que há uma super-representação do Executivo Federal no novo modelo.

Durante a entrevista com o representante do FNDE, o mesmo informou que, com a ausência da sociedade civil, as discussões tornaram-se essencialmente internas, diferentemente dos objetivos do órgão que buscavam maior proximidade com os agricultores familiares e tentavam identificar quais as dificuldades encontradas por eles para comercializar, para que talvez a instituição pudesse intermediar ou pelo menos reduzir as dificuldades relatadas.

Essa mudança também percebida pelos usuários da política levou à preocupação do setor representativo dos agricultores. De acordo com o entrevistado da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag), as proposições do setor sempre foram levadas em consideração, nem sempre atendidas, mas sempre ouvidas e esses espaços de discussão sempre foram muito importantes para as minorias. Há muitos avanços que a política pode fazer, mas sem ouvir o setor (na configuração atual) as decisões acabam por ficar prejudicadas. Com a nova orientação na gestão pública, os recursos para o setor da agricultura familiar foram reduzidos, ainda que excetuando o PNAE. Para o PNAE, entretanto, há redução nos espaços de comercialização, da abrangência dos programas e da atuação da assistência técnica.

O desenho da rede de atores das cooperativas e associações é um exemplo da nova forma de configuração, com a atuação individualizada tem-se um aumento considerável da quantidade de atores, em torno de 60% em relação ao modelo anterior, mas com baixo grau de representação.

Considerando o mapeamento da nova rede, o Consea que antes aparecia dentro do Grupo Consultivo e fora relacionando-se com a Caisan e com esse mesmo grupo em momentos diferentes, no modelo atual deixa de existir. Nessa configuração da rede, de acordo com o entrevistado da Contag, os agricultores se sentem à margem da discussão geral da política de governo. O Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional, até então membro do antigo Grupo Consultivo, publicou uma carta em que reitera a necessidade de se reforçar e consolidar o Conselho como um espaço democrático que dê voz às organizações sociais representativas para que as políticas públicas consigam dar resposta aos problemas dos setores mais vulneráveis do país.

De acordo com a entrevistada na Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo - SEAD do Ministério da Agricultura, o Consea exercia um papel fiscalizador importante, pois sinalizava qual demanda social precisava ser analisada e até priorizada. Sem esse trabalho conjunto as decisões ficam soltas e mais propensas à interferências e decisões politizadas (de acordo com interesses de grupos específicos), não a cargo da real necessidade dos beneficiários.

Cabe destacar ainda a dificuldade relatada por outros entrevistados no setor de agricultura familiar, como Contraf e Unicafes, sobre a inviabilização desses

espaços de discussão. De acordo com os mesmos, a inviabilização desses espaços reduz a capacidade de diálogo, sendo necessário que as pautas sejam levadas diretamente aos órgãos. Há uma mudança de prioridades e, às vezes, atores sociais até conseguem ser recebidos pelas instituições governamentais para reuniões, mas o tratamento da pauta é demorado e fica a cargo do gestor da instituição priorizar ou não os interesses negociados com o ator externo ao governo, em um claro desequilíbrio de poder.

É inerente que as decisões e escolhas no uso dos instrumentos estão sendo mobilizados por predileção dos atores e suas escolhas políticas, mas é a partir desses instrumentos que acontece a materialização e operacionalização da ação governamental.

Com o mapeamento da rede antes e após o Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II), percebe-se que há um direcionamento na nova forma de organização política com potencial de impacto para camadas menos favorecidas da sociedade. A recuperação desses espaços de debate é fundamental para inclusão social e aprofundamento da democracia. Compreender essas transformações nas associações da rede do PNAE nos permite conhecer por quais meios as controvérsias se estabelecem e como prosseguem, além de poder ajudar a definir procedimentos para a construção do coletivo.

A partir da nova orientação para a gestão pública, na pauta da agricultura há propostas em andamento de flexibilização da legislação que regula a exploração econômica de áreas verdes preservadas, caminhos unificados para atender demandas do agronegócio e do setor rural, políticas para abertura de novos mercados externos, entre outros.

Como ponto inicial de otimização dos processos, o enxugamento da máquina pública, sob o discurso da ineficiência, atingiu a extinção de órgãos colegiados importantes como o Consea e outros colegiados deliberativos e consultivos normatizados para discussão de instrumentos e políticas públicas, modificando as associações entre os atores nas diversas políticas, incluindo o PNAE.

Há uma sobreposição do critério financeiro (explicitado nas diferentes posições sobre a precificação) em relação aos objetivos sociais e há uma descontinuidade do papel do Estado como promotor de políticas públicas e indutor da ação pública em espaços coletivos de discussão. O fim dos fóruns híbridos de

negociação e parceria potencialmente reduz a efetividade das políticas, reduzindo os espaços abertos de constituição de normas sociotécnicas.

A mudança na rede de atores de um programa como o PNAE mostra como estes atores humanos e não humanos se constituem dentro dessas associações e onde interesses são mobilizados. Dessa forma, é possível observar o movimento, as concatenações, como esses atores se mobilizam na construção do “social”.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações públicas só podem ser entendidas efetivamente a partir da análise do seu contexto social, pois não são neutras, representam interesses e atores mobilizados. Os atores se transformam dentro das práticas, por isso cada vez mais a importância dos espaços deliberativos para se observar a construção da vida social.

A utilização de instrumentos normativos, tomados por escolhas técnicas e estratégicas, constitui uma forma de controle social que pode ser mais ou menos aberta a processos democratizantes. Contudo, a partir desse estudo, percebe-se que muitas vezes o conteúdo e o propósito dos instrumentos constroem possibilidades mais coletivas de ação.

Neste trabalho, a partir do ator-rede precificação, percebe-se que há diferentes entendimentos por parte dos atores que constituem a rede do PNAE, quanto aos objetivos da política, demonstrando inclusive interesses conflitantes dentro da rede. Percebe-se então a precificação como um elemento fundamental na constituição da controvérsia. A precificação enquanto conceito, e materializada em normas, porta uma complexidade de análise à constituição da rede. Suas múltiplas possibilidades de performance conferem maior instabilidade à rede a às interpretações dos atores.

Com a utilização da cartografia para observar e descrever essa pluralidade de posições diante do método da precificação e o somatório dos acontecimentos definidos pelo campo da pesquisa, o estudo permitiu ver aspectos mais concretos dos dispositivos, normas e mudanças que vem se materializando na controvérsia da precificação, mas que também são elementos de uma controvérsia muito maior que envolve a política como um todo e o modelo de desenvolvimento em disputa no país. Ao seguir o ator-rede precificação é possível perceber as transformações na rede, a mobilização de atores e, muitas vezes, as mudanças nos instrumentos.

A precificação, ponto de partida para a pesquisa, é um ator na rede do PNAE, que está conectado a outros atores em diferentes redes de relações, por exemplo do PAA. Convém destacar que o Decreto n.9.759/2019 (ANEXO II) também pode ser compreendido como um ator que entra na rede do PNAE, induzindo a atuação de outros atores, causando transformações, mudando a configuração da própria rede.

Esses atores não humanos, que a pesquisa permite destacar, contribuem com o entendimento de que tudo que modifique uma situação, produzindo efeitos na rede, modificando e sendo modificados por ela pode ser considerado um ator. Eles não atuam isoladamente, estão sempre associados, induzindo a ação de outros atores e sendo induzidos por um conjunto de outras entidades.

As transformações nas redes de atores do PNAE a partir do Decreto n.9759/2019 demonstram a suspensão de grupos deliberativos, de grupos consultivos e de instituições de grande representatividade como o Consea, o que não interferiu efetivamente na operacionalização do Programa, mas reteve a possibilidade de discussão sobre o assunto.

Após o Decreto, há uma dificuldade dos atores não governamentais em expor suas necessidades e levar suas demandas. Os trâmites se tornaram mais burocráticos, pois as demandas são individualizadas e o tempo de resposta também é ampliado. Com a extinção dos grupos, o órgão responsável pela política, o FNDE, ganhou mais força e ampliou suas atividades, sendo responsável por responder ou encaminhar a maior parte das demandas. De acordo com representantes da própria instituição, com a orientação atual na gestão pública a discussão sobre merenda escolar e agricultura familiar perdeu força e perdeu o acesso a uma parte importante da sociedade civil que tinha participação no Consea, que trazia suas demandas e orientava os gestores para decisões importantes e mais direcionadas para as necessidades desse público.

Com a orientação atual na gestão pública, a redução do espaço da agricultura familiar é perceptível tanto na diminuição de recursos direcionados aos programas como PAA, como na inviabilização dos espaços de discussão. O próprio PNAE encontra alguns entraves para a execução da legislação em relação à compra desses produtos: 1) o art. 37 da Constituição Federal afirma a necessidade de igualdade de condições aos participantes de processos licitatórios. Como discutido, não é viável equiparar o agricultor familiar aos grandes agricultoras dadas às dificuldades e especificidades da própria atividade, incluindo a falta de investimentos no setor; 2) o art. 5º da Lei n.11.947/09 regulamentado pelo art. 30 da Resolução FNDE 38/2009 permite a reprogramação do saldo de recursos financeiros repassados pelo FNDE para serem utilizados em exercício subsequentes,

desobrigando as Entidades Executoras a utilizarem os recursos financeiros, em sua totalidade, dentro do exercício financeiro.

Apesar de alguns entraves, das mudanças na rede de atores e da inviabilização dos espaços de debate, o PNAE tem se mostrado até este momento como uma política estabilizada no sentido de continuidade. Com todas as mudanças políticas desde sua formação, o PNAE é considerado o mais antigo programa alimentar brasileiro, servindo de exemplo para o estabelecimento de políticas públicas, contribuindo para que o Estado cumpra seu papel social. Contudo, quando mudam-se as necessidades do público e/ou ampliam-se essas demandas, essas políticas precisam estar nas pautas de discussão e de melhorias em processos contínuos de ação pública.

Destaca-se a necessidade de se pensar nas ações públicas como possibilidades de engajamentos coletivos capazes, inclusive, de questionar o próprio modelo de desenvolvimento que está sendo seguido e é condicionante na priorização de investimentos e outros modos de intervenção do Estado.

Além disso, outros assuntos como abertura de novos mercados, dando prioridade para produtos que são agroexportadores e não para produtos de diversificação, invasão de terras indígenas, criminalização dos movimentos sociais, redução do crédito para a agricultura familiar, entre outros elementos, contribuem para a construção da controvérsia que é mais ampla e coloca em disputa atores portadores de uma noção economicista e restrita de eficiência, versus atores que representam a consideração da articulação complexa entre agricultura familiar, educação, nutrição e desenvolvimento.

As transformações na rede de atores do PNAE, seguidas por essa controvérsia mais ampla, demonstram interesses que são traduzidos, deslocados para mobilizar outros atores, através da designação de porta-vozes engajados com a nova orientação da gestão pública. Podemos dizer que há uma tradução, conforme usado por Latour (2000), no sentido de oferecer novas interpretações desses interesses e canalizar as pessoas para direções diferentes, em um movimento lento para que problemas de âmbito restrito (como a redução no orçamento para a agricultura familiar) estejam solidamente amarrados a problemas mais amplos (como desenvolvimento nacional, liberdade econômica).

Quais interesses estão mobilizados nesta controvérsia entre atores portadores de uma noção economicista e atores que representam, por exemplo, outras formas de organização produtiva diferente de um projeto neoliberal intensificado para o campo? Em que momento o incentivo ou o desincentivo sobre uma política reflete a necessidade do público? São muitas caixas-pretas repletas de incertezas, decisões e controvérsias onde cada ator pode ou não acrescentar um elemento que pode mudar seu contexto. A formação de grupos dentro das esferas governamentais e a forte influência de agentes externos corroboram para que a mobilização de interesses reduza os espaços democráticos e dificulte identificar como esses movimentos de engajamento acontecem.

A mobilização de interesses dentro das políticas públicas acontece na medida em que se caminha para um ou outro projeto de desenvolvimento. Conforme as discussões, percebe-se que o modelo atual segue as diretrizes do modelo neoliberal intensificado propostos por países historicamente considerados 'desenvolvidos', onde o protagonista do setor agrícola é o agronegócio e a abertura de novos mercados.

Um desenvolvimento mais inclusivo e democrático inclui atuar sobre setores de grande relevância para o contexto no qual o país está inserido. Pensar em políticas públicas para setores como agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional é pensar na necessidade de atuação conjunta entre Estado e sociedade para o desenvolvimento rural e redução da pobreza no campo, bem como o incentivo à educação e à alimentação de qualidade.

REFERÊNCIAS

ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Disponível em: <<http://www.enfoc.org.br/system/arquivos/documentos/70/f1282reflexoes-sobre-o-conceito-de-agricultura-familiar---iara-altafin---2007.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

ALVES, Rubem. **Filosofia da Ciência**: introdução ao jogo e as suas regras. São Paulo: Edições Loyola, 2000 (p.1-58).

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual de crédito rural (MCR)**: Atualização MCR 651. Brasília: Banco Central do Brasil, 2018.

BARBOSA, Raoni Borges. **A construção social do público**: disputas morais e jogos de fachada no ritual dramático de produção da dimensão pública da ordem social. RBSE - Revista Brasileira de Sociologia da Emoção, v.18, n.52, p.91-1-4, abril de 2019. Disponível em: <http://www.cchla.ufpb.br/rbse/BarbosaArt_RBSEv18n52abril2019.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

BOLTANSKI, Luc. **Uma crítica para o presente**. PLURAL, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP, São Paulo, v. 21.1, 2014, p. 217-230. Entrevista concedida a C.G. Rosatti, E.V. Bonaldi e M.T. Ferreira.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília : Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016a.

BRASIL. Ministério da Agricultura. Companhia Nacional de Abastecimento. **Programa de Aquisição de Alimentos - PAA**: Legislação Básica - Brasília: Conab, 2018.

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/seguranca-alimentar/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em: 23 abr. 2019b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015** - Brasília, DF: CAISAN, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Marco de referência de educação alimentar e nutricional para as políticas públicas** - Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. 2ª ed. - versão atualizada com a Resolução CD/FNDE nº4/2015. Brasília, 2016b.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Programa Nacional de Alimentação Escolar - Histórico**. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico>>. Acesso em: 23 abr. 2019a.

CALLON, Michel; RIP, Aire. **Humanos, no humanos**: moral de uma coexistência. In: THEYS, Jacques; KALAORA, Bernard (org). La Tierra Ultrajada: los expertos son formales. Fondo de Cultura Economica. Ciudad de Mexico, 1996. p.111-123.

CALLON, Michel; LASCOUMES, Pierre; BARTHE, Yannick. **Acting in an Uncertain World**. An Essay on Technical Democracy. MIT ed, Cambridge, 2009.

CALLON, Michel; LATOUR, Bruno. **“Don’t Throw the Baby Out with the Bath School! A Reply to Collins and Yarley”** em Science as Practice and Culture (Pickering, A., org.), Chicago, University of Chicago Press, 1992, p. 343-368.

CARVALHO, Ruy Duarte. Aviso à Navegação. Fenacult, 2014. Lisboa, p.9-45.

CALLON, Michel. **Some Elements of a Sociology of Translation**: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay. In: LAW, J. (Comp.). Power, Action and Belief. A New Sociology of Knowledge? London: Routledge & Regan Paul, 1986a. p. 196-223.

CEFAI, Daniel. **Públicos, problemas públicos, arenas públicas**. O que nos ensina o pragmatismo (Parte I). Tradução: Rosa Freire d’Aguiar. Novos Estud. Cebrap, São Paulo, v.36.02, p.129-142, jul 2017.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Conselhos Nacionais de Políticas Públicas e Transversalidade**: (des)caminhos do desenvolvimento democrático. Brasília, 2017. Tese disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/24308/3/2017_FernandaNatashaBravoCruz.pdf>. Acesso: 07 jun. 2018.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo; DAROIT, Doriana. **Das vias para o desenvolvimento democrático**: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa. GIGAPP Estudos Working Papers, núm. 67, 2017, p. 231-254. Disponível em: <<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/72/98>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

CUNHA, Célio. **A universidade e a crise de qualidade da Educação Básica**. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abadia da (Orgs.). Universidade e educação básica: políticas e articulações possíveis. Brasília: Liber Livro, 2012, p. 1-25.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** Em Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidade Central de Venezuela, p.95-110, 2004. Disponível em: <<https://privatizacaodarua.reporterbrasil.org.br/dadosabertos/bibliografia/Sociedade%20Civil%20Participa%C3%A7%C3%A3o%20e%20Cidadania%20-%20Evelina%20Dagnino.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2019

DAROIT, Doriana. **A controvérsia da soja transgênica no Rio Grande do Sul no período de 1998 a 2003**. Rio Grande do Sul, 2007. Tese disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17084/000710231.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 23 abr. 2018

DELGADO, Guilherme Costa. BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (orgs.) **Agricultura familiar brasileira**: desafios e perspectivas de futuro. Brasília : Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

DELGADO, Nelson Giordano. **O papel do rural no desenvolvimento nacional**: da modernização conservadora dos anos 1970 ao Governo Lula. In: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasil rural em debate. Brasília: MDA, CONDRAF, p.28-78, 2010.

DEPONTI, Cidonea Machado. **Teoria do Ator-Rede (ANT)**: Reflexões Teóricas. In: IV Encontro Nacional da Anppas. Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT15-73-18-20080418104132.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

FAZENDA, Ivani Catarina A. **Interdisciplinaridade**: um projeto em parceria. 6a ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007. (p. 1-44).

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **O morar na rua visto pela sociologia de problemas públicos**. Cad. Metrop., São Paulo, v.21, n.46, p.975-1003, set/dez 2019.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Superação da fome e da pobreza rural: iniciativas brasileiras.** Brasília: FAO, 2016. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i5335o.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

FREITAS, Urânia Flores da Cruz. **Desenvolvimento à moda brasileira: dinheiro e desigualdades como bases estruturantes da educação.** 2018. 259 f., il. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional)—Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

FUKS, Mario. **Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social.** BIB, Rio de Janeiro, n.49, 1º semestre de 2000, pp. 79-94. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-49/510-definicao-de-agenda-debate-publico-e-problemas-socais-uma-perspectiva-argumentativa-da-dinamica-do-conflito-social/file>>. Acesso em: 15 dez. 2019.

FURTADO, Celso. **O Mito do Desenvolvimento Econômico.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2001.

GAUDIN, Jean P.; PEREIRA, Maria de L. D. **As políticas públicas locais e os processos de “hibridação” no Brasil e na França.** Trabalho apresentado no 29º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/ MG, 2005. Disponível em: <<https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt01-17/3630-gaudin-pereira-as-politicas/file>>. Acesso em: 14 abr. 2019.

GEERTZ, Clifford. **Uma Descrição Densa: Por uma Teoria Interpretativa da Cultura.** In:_____. A interpretação das culturas. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1989. Cap. 1, p. 13-41. Disponível em: <<http://nupaub.fflch.usp.br/sites/nupaub.fflch.usp.br/files/GEERTZ,%20%281989%29%20P.13-41.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2019.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isopo. **Dez anos de PAA: As contribuições e os desafios para o desenvolvimento rural.** In Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, Porto Alegre: Editora da Ufrgs, 2015.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sérgio. **Três gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil.** RESR, Piracicaba-SP, v.52, supl.1, p.S125-S146, 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/resr/v52s1/a07v52s1.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2019.

GUANZIROLI, Carlos; ROMEIRO, Ademar; BUAINAIN, Antonio M.; SABBATO, Alberto di; BITTENCOURT, Gilson. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI.** Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

GUSFIELD, Joseph. **The culture of public problems**: drinking-driving and the symbolic order, Chicago. The University of Chicago Press, 1981.

HATCHUEL, Armand. **Towards an epistemology of collective action**: management research as a responsive and actionable discipline. Ecole des Mines de Paris/Fenix Center, Chalmers Institute, Goteborg. *European Management Review*, 2005, p. 36-47.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. **A ação pública abordada pelos seus instrumentos**. *Pós Ci. Soc.*, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012a.

LASCOUMES, Pierre; LE GALES, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: Editora da Ufal, 2012b.

LATOUR, Bruno. **Ciência em ação**: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

LATOUR, Bruno. **Cogitamus**: seis cartas sobre humanidades científicas. São Paulo: Editora 34, Edição 1ª, 2016.

LATOUR, Bruno. **“Gabriel Tarde and the End of the Social”**, em *The Social in Question: New Bearings in the History and the Social Sciences* (Joyce, P., org), London, Routledge, 2002, p.117-132.

LATOUR, Bruno. **“On Recalling ANT”**, em *Actor Network and After* (Law, J. e Hassard, J., orgs.), Oxford, Blackwell, 1999c, p.15-25.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o Social**: uma introdução à teoria do Ator-Rede. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

LATOUR, Bruno. **“What if We Were Talking Politics a Little?”** *Contemporary Political Theory*, 2/2, p. 143-164. 2003b.

LIMA, Antônia Francisca; SILVA, Edvânia Gomes de Assis; IWATA, Bruna de Freitas. **Agriculturas e agricultura familiar no Brasil**: uma revisão de literatura. *Revista Retratos de Assentamentos*, v.22, n.1, p.50-68, 2019.

LOPES, Sara Regina Souto. **A dimensão pedagógica da agricultura familiar**: a alimentação escolar aproximando o consumo e a produção. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/123456789/809>>. Acesso em: 28 abr. 2019.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo. EPU, 1986.

MELO, Sued Wilma Caldas. **Desenvolvimento rural no Cerrado, desenvolvimento e envolvimento das famílias agroextrativistas**. Guaju, Matinhos, v.3, n.1, p.111-131, jan./jun. 2017.

MORAES, Márcia. **A ciência como rede de atores: ressonâncias filosóficas**. História, Ciências, Saúde — Manguinhos, vol. 11(2): 321-33, maio-ago, 2004.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MOUFFE, Chantal. **Sobre o político**. São Paulo, Editora WWF Martins Fontes, 2015.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

OLIVEIRA, Lya Cynthia Porto de. **Redes, ideias e ação**: São Paulo, Montreal e Toronto, 2017. Tese disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/18224/Tese_vers%C3%A3o%20final%20Lya%20Porto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 abr. 2019.

RIBEIRO, Renato Janine. **Não há pior inimigo do conhecimento do que a terra firme**. Tempo Social; Ver. Sociologia, USP, São Paulo, v. 11, n. 1 (maio), p. 189-195, 1999.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **“Tipologia e tipos de políticas públicas”** (unidade VI), In: Para aprender políticas públicas – Volume 1 Conceito e Teorias. Brasília: IGEPP, 2014.

SALAMONI, Giancarla; SODRÉ, Maiara Tavares; COSTA, Maria Regina Caetano. **Agricultura familiar, políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil**: as repercussões dos programas de compras institucionais de alimentos na escala local. 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Maiara_Sodre2/publication/332209337_AGRICULTURA_FAMILIAR_POLITICAS_PUBLICAS_E_DESENVOLVIMENTO_RURAL_NO_BRASIL_AS_REPERCUSSOES_DOS_PROGRAMAS_DE_COMPRAS_INSTITUCIONAIS_DE_ALIMENTOS_NA_ESCALA_LOCAL/links/5ca62b9e299bf118c4b3158c/AGRICULTURA-FAMILIAR-POLITICAS-PUBLICAS-E-DESENVOLVIMENTO-RURAL-NO-BRASIL-AS-REPERCUSSOES-DOS-PROGRAMAS-DE-COMPRAS-INSTITUCIONAIS-DE-ALIMENTOS-NA-ESCALA-LOCAL.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

SALOMON, Délcio Vieira. **A maravilhosa incerteza: pensar, pesquisar e criar**. São Paulo: Martins Fontes, 2000, p. XIII-30.

SENNET, Richard. **Os rituais, os prazeres e a política da cooperação**. Rio de Janeiro: Record, 2012, 377p.

SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de. **Fome Zero: A experiência brasileira** - Brasília: MDA, 2010.

SOUZA, Zilma Borges de. **Inovações no modelo de negócio da Agricultura familiar brasileira**. Revista NAU Social, v.5, n.9, p.135-149. Nov 2014 / Abr 2015.

SPURLOCK, Morgan. **Super Size Me - A dieta do palhaço**. 2014. Documentário disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Rfwsyf4J5qE>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

TALAMONI, Ana Carolina Biscalquini. **O programa da descrição densa**. In: Os nervos e os ossos do ofício: uma análise etnológica da aula de Anatomia [online]. São Paulo: Editora UNESP, 2014, pp. 53-66. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/2s7y9/pdf/talamoni-9788568334430-06.pdf>>. Acesso em: 05 jul. 2019

VENTURINI, Tommaso. **Building on faults**: How to represent controversies with digital methods. Public Understanding of Science, SAGE Publications, v. 21, n. 7, p. 798-812, 2010b. Disponível em: <http://www.tommasoventurini.it/wp/wp-content/uploads/2011/08/TV_BuildingOnFaults_FullText.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

VENTURINI, Tommaso. **Diving in Magma**. Public Understanding of Science, SAGE Publications, v. 19, n. 3, p. 258-273, 2010a. Disponível em: <http://www.tommasoventurini.it/web/uploads/tommaso_venturini/Diving_in_Magma.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2019.

WESTIN, Ricardo. **Merenda escolar é vigiada no país por 80 mil “detetives”**. Agência Senado, 07 ago. 2018, ed. 643. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/especial-cidadania/merenda-escolar-e-vigiada-no-pais-por-80-mil-201cdetetives201d/merenda-escolar-e-vigiada-no-pais-por-80-mil-201cdetetives201d>>. Acesso em: 02 nov. 2018.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevista semiestruturada referente a rede de atores do PNAE, precificação e nova orientação da gestão pública:

Roteiro:

1. Qual a sua atuação profissional? Há quanto tempo?
2. Em que consiste sua atuação, especificamente no âmbito da alimentação escolar (ou da agricultura familiar)?
3. Participa de algum grupo de trabalho, conselho ou outro fórum de debate sobre agricultura familiar e merenda escolar? Quem são os participantes desses debates/encontros?
4. Há espaços abertos para discussão, revisão e acompanhamento do PNAE? Essas discussões podem ser convocadas por quem?
5. Para você, por que a política estabelece que parte da compra da merenda escolar seja de produtos oriundos da agricultura familiar?
6. Como acontecem as compras da agricultura familiar para merenda escolar? Como são definidos os preços?
7. Como é vista a questão sobre os valores dos produtos oriundos especificamente da agricultura familiar?
8. A pesquisa de preços é feita apenas no momento da chamada pública, sem considerar a sazonalidade da produção. Como isso afeta o preço?
9. Como entende a influência dos órgãos de controle para que se estabeleça uma margem, um limite do que o Governo está disposto a pagar?
10. Alguns órgãos olham para a questão financeira em sobreposição a outros objetivos do programa. Você acredita que essa postura pode trazer que tipos de efeitos para a política pública?
11. No seu entendimento, como as mudanças políticas têm afetado os setores da agricultura familiar e da alimentação escolar? Como?
12. Há novas práticas sendo estabelecidas? Quais?
13. Qual sua opinião sobre a inviabilização do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional? Houve algum impacto?
14. Como têm sido percebidas as mudanças?

15. Caso indiquem mudanças (em práticas e Conselho), como você avalia os impactos sobre as políticas? E sobre o resultado das políticas, considerando os beneficiários?

16. Quem são seus interlocutores sobre o PNAE junto ao Governo? E junto à sociedade civil? Como é a comunicação com esses atores?

ANEXO I - ACÓRDÃO N.1.309/2018-TCU-PLENÁRIO



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TCU - Plenário

Relator: Ministro Bruno Dantas

ACÓRDÃO Nº 1309/2018 - TCU - Plenário

Considerando que a Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF) esclareceu que enviou equivocadamente ao Tribunal informações relativas aos preços definidos para a Chamada Pública 4/2017 e ao valor total estimado para a contratação (itens 10 e 11 da instrução de peça 82);

Considerando que o órgão jurisdicionado demonstrou ter divulgado prazo equivocado no item 8.2 do edital da Chamada Pública 4/2017, cuja vigência correta para fornecimento dos produtos contratados é de doze meses, e não de quatro meses, consoante inicialmente informado ao Tribunal, restando esclarecido que o valor total de aproximadamente R\$ 13 milhões irá atender a todo o ano letivo;

Considerando que parte dos preços excessivos praticados na Chamada Pública 4/2017, questionados na oitiva do órgão, foram justificados em razão de divergências quanto à previsão ou a não de entrega dos produtos; de condições específicas da produção local que afetam o preço dos produtos, tais como a crise hídrica do Distrito Federal (DF); de condições de negociação inerentes à natureza do pregão eletrônico, cujos fornecedores geralmente são grandes atacadistas e cuja fase de lances leva à considerável queda dos preços unitários, dentre outras;

Considerando que a Chamada Pública 4/2017 visa atender a política pública de fomento à agricultura familiar local prevista na Lei Federal 11.947/2009, inserindo-se em esfera de discricionariedade do gestor local, desde que atendida a exigência de contratar a preços praticados no mercado;

Considerando as dificuldades demonstradas pelo órgão quanto a realizar pesquisas de preços de mercado mais acuradas e consistentes, em razão da sazonalidade dos produtos e de outras especificidades;

Considerando que a Secretaria de Educação do DF informou que as contratações decorrentes do PE 22/2017 serão realizadas de forma complementar, apenas para os itens não fornecidos pela agricultura familiar;

Considerando que as organizações rurais contratadas por meio da Chamada Pública 4/2017 concordaram em reduzir os preços dos produtos identificados com sobrepreço na análise anterior da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) até o pronunciamento definitivo deste Tribunal, não tendo havido prejuízo para os cofres públicos;

Considerando que alguns itens previstos na Chamada Pública 4/2017 apresentam preços consideravelmente mais altos do que os preços do PE 22/2017;

Considerando que as medidas corretivas propostas pela secretaria especializada têm o condão de elidir o possível sobrepreço nos itens de maior materialidade nas contratações, oferecendo sugestões alternativas para juízo do órgão e evitando prejuízos ao fornecimento dos produtos às unidades educacionais, bem como de propor melhorias ao planejamento da aquisição de gêneros alimentícios pelo jurisdicionado;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei nº 8.443/1992, arts. 17, inciso IV; 143, inciso III; 235 c/c o art. 237, parágrafo único, e VII, todos do Regimento Interno/TCU, c/c art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, em conhecer da presente representação, por preencher os requisitos de admissibilidade, para considerá-la parcialmente procedente, revogar a medida cautelar referendada mediante o Acórdão-TCU 875/2018-Plenário e adotar as providências a seguir, de acordo com os pareceres emitidos nos autos, dando ciência desta deliberação, juntamente com a instrução constante à peça 82, à representante,;

1. Processo TC-007.209/2018-5 (REPRESENTAÇÃO)

1.1. Órgão: Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal (SEE/DF).

1.2. Relator: Ministro Bruno Dantas.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

1.5. Representação legal: não há.

1.6. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.6.1. **determinar** à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, que:

1.6.1.1 para os itens **goiaba, tangerina pokan, brócolis, batata doce e tomate**, que possuem maior materialidade na diferença de preços verificadas entre a Chamada Pública 4/2017 e o PE 22/2017, proceda conforme uma das alternativas seguintes, informando, no prazo de **até 15 (quinze) dias**, as providências adotadas, e encaminhando os documentos comprobatórios correspondentes:

1.6.1.1.1 promova o estudo do preço adequado desses produtos com base em histórico que considere a sua sazonalidade e renegocie os valores com as associações e cooperativas contratadas;

1.6.1.1.2. contrate apenas 30% do quantitativo previsto para esses itens por meio dos contratos decorrentes da Chamada Pública 4/2017 e o restante por meio das atas de registro de preços que se originarem do PE 22/2017; ou

1.6.1.1.3. renegocie os valores desses itens com as associações e cooperativas, considerando os preços firmados nas atas que se originarem do PE 22/2017;

1.6.1.2 nos próximos certames ou chamadas públicas para aquisição de gêneros alimentícios, considere, na pesquisa de preços realizada para embasar o orçamento estimativo ou o preço de aquisição (conforme o caso), os valores obtidos nas safras dos produtos, tendo em vista a sazonalidade de cada item, elaborando histórico dos preços praticados no mercado/na agricultura familiar ao longo de um ano, a fim de definir, de forma mais precisa, os valores de referência para essas contratações, incorporando esse procedimento às rotinas de trabalho do órgão (critérios para elaboração dos orçamentos e especificações técnicas), e informando, no prazo de **até 90 (noventa) dias**, as providências adotadas, e encaminhando os documentos comprobatórios correspondentes;

1.6.2. recomendar à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento

Interno/TCU, que verifique a viabilidade de se estabelecer margem de preferência para aceitação dos preços dos produtos a serem adquiridos pela Administração Pública no âmbito da política pública de fomento à agricultura familiar regional, por meio de chamada pública junto a cooperativas/associações de agricultores, em relação aos valores obtidos em licitações para complementação à mesma demanda (pregões eletrônicos), informando, no prazo de **90 (noventa) dias**, as medidas adotadas, e encaminhando os documentos comprobatórios correspondentes;

1.6.3. recomendar à Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno/TCU, que, no planejamento das próximas contratações de gêneros alimentícios para as Coordenações Regionais de Ensino do Distrito Federal, avalie a conveniência e oportunidade de definir quais produtos e em que quantidades serão adquiridos por meio de chamada pública (dispensa de licitação) e por meio de pregão, ainda que este último seja realizado por registro de preços, de forma a deixar clara a política pública adotada em relação ao fomento da agricultura familiar, com a utilização de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), informando, no prazo de **90 (noventa) dias**, as medidas adotadas, e encaminhando os documentos comprobatórios correspondentes:

1.6.4. dar ciência deste acórdão à SEE/DF, à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), ao Representante, e às associações/cooperativas contratadas em decorrência da Chamada Pública 4/2017.

ANEXO II - DECRETO N.9.759/2019



CÂMARA DOS DEPUTADOS
Centro de Documentação e Informação

DECRETO Nº 9.759, DE 11 DE ABRIL DE 2019

Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

Objeto e âmbito de aplicação

Art. 1º Este Decreto extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Parágrafo único. [\(Revogado pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

§ 1º A aplicação deste Decreto abrange os colegiados instituídos por:

I - decreto;

II - ato normativo inferior a decreto; e

III - ato de outro colegiado. [\(Parágrafo acrescido pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º aos colegiados instituídos por ato infralegal, cuja lei em que são mencionados nada conste sobre a competência ou a composição. [\(Parágrafo acrescido pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\) \(Vide ADI nº 6.121/2019\)](#)

Art. 2º Para os fins do disposto neste Decreto, inclui-se no conceito de colegiado:

- I - conselhos;
- II - comitês;
- III - comissões;
- IV - grupos;
- V - juntas;
- VI - equipes;
- VII - mesas;
- VIII - fóruns;
- IX - salas; e
- X - qualquer outra denominação dada ao colegiado.

Parágrafo único. Não se incluem no conceito de colegiado de que trata o *caput*:

- I - as diretorias colegiadas de autarquias e fundações;
- II - as comissões de sindicância e de processo disciplinar; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)
- III - as comissões de licitação; [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)
- IV - as comissões de que trata o art. 10 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013; [\(Inciso acrescido pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)
- V - a Comissão de Ética Pública vinculada ao Presidente da República e às comissões de ética de que trata o Decreto nº 1.171, de 22 de junho de 1994; e [\(Inciso acrescido pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)
- VI - as comissões de avaliação ou de acompanhamento criadas para analisar contratos de gestão com:
 - a) organizações sociais ou agências executivas qualificadas pelo Poder Executivo federal;

- b) serviços sociais autônomos; e
- c) comissões de que trata o art. 3º da Lei nº 10.881, de 9 de junho de 2004. [\(Inciso acrescido pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

Norma para criação de colegiados interministeriais

Art. 3º Os colegiados que abrangem mais de um órgão, entidades vinculadas a órgãos distintos ou entidade e órgão ao qual a entidade não se vincula serão criados por decreto.

Parágrafo único. Nas hipóteses do *caput*, é permitida a criação de colegiados por meio de portaria: [\(Parágrafo único com redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

I - quando a participação de outro órgão ou entidade ocorrer na condição de convidado para reunião específica, sem direito a voto; ou [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

II - quando o colegiado:

- a) for temporário e tiver duração de até um ano;
- b) tiver até cinco membros;
- c) tiver apenas agentes públicos da administração pública federal entre seus membros;
- d) não tiver poder decisório e destinar-se a questões do âmbito interno da administração pública federal; e
- e) as reuniões não implicarem deslocamento de agentes públicos para outro ente federativo.

Duração das reuniões e das votações

Art. 4º As convocações para reuniões de colegiados especificarão o horário de início e o horário limite de término da reunião.

Parágrafo único. Na hipótese de a duração máxima da reunião ser superior a duas horas, será especificado um período máximo de duas horas no qual poderão ocorrer as votações.

Extinção de colegiados

Art. 5º A partir de 28 de junho de 2019, ficam extintos os colegiados de que trata este Decreto.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não se aplica aos colegiados:

I - previstos no regimento interno ou no estatuto de instituição federal de ensino; e

II - criados ou alterados por ato publicado a partir de 1º de janeiro de 2019.

Propostas relativas a colegiados

Art. 6º As propostas de criação, de recriação, de extinção ou de modificação de colegiados deverão: [“Caput” do artigo com redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019](#)

I - observar o disposto nos art. 36 a art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017, ainda que o ato não seja de competência do Presidente da República;

II - estabelecer que as reuniões cujos membros estejam em entes federativos diversos serão realizadas por videoconferência;

III - estimar os gastos com diárias e passagens dos membros do colegiado e comprovar a disponibilidade orçamentária e financeira para o exercício em curso, na hipótese de ser demonstrada, de modo fundamentado, a inviabilidade ou a inconveniência de se realizar a reunião por videoconferência;

IV - incluir breve resumo das reuniões de eventual colegiado antecessor ocorridas nos anos de 2018 e 2019, com as medidas decorrentes das reuniões;

V - justificar a necessidade, a conveniência, a oportunidade e a racionalidade de o colegiado possuir número superior a sete membros; e

VI - não prever a criação de subcolegiados por ato do colegiado principal, exceto se: [\(Inciso com redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

a) limitado o número máximo de seus membros;

b) estabelecido caráter temporário e duração não superior a um ano; e

[\(Alínea com redação dada pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

c) fixado o número máximo de subcolegiados que poderão operar simultaneamente.

Parágrafo único. [\(Revogado pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

§ 1º A mera necessidade de reuniões eventuais para debate, articulação ou trabalho que envolva agentes públicos da administração pública federal não será admitida como fundamento para as propostas de que trata o *caput*. [\(Parágrafo acrescido pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

§ 2º Aplica-se aos subcolegiados o disposto neste artigo e nos art. 36 a art. 38 do Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. [\(Parágrafo acrescido pelo Decreto nº 9.812, de 30/5/2019\)](#)

Tramitação de propostas para a Casa Civil

Art. 7º Na hipótese de o ato ser de competência do Presidente da República, as propostas de recriação de colegiados, sem quebra de continuidade dos seus trabalhos, serão encaminhados à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019, observado o disposto neste Decreto e no Decreto nº 9.191, de 2017.

Relação dos colegiados existentes

Art. 8º Os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional encaminharão a relação dos colegiados que presidam, coordenem ou de que participem à Casa Civil da Presidência da República até 28 de maio de 2019.

§ 1º A relação referente às entidades vinculadas serão encaminhadas por meio do órgão ao qual se vinculam.

§ 2º A relação conterá o nome dos colegiados e os atos normativos que os regem.

§ 3º A relação de colegiados que o órgão ou a entidade da administração pública federal presida, coordene ou participe será divulgada no sítio eletrônico do órgão ou da entidade até 30 de agosto de 2019.

§ 4º A relação de que trata o § 3º será atualizada mensalmente.

§ 5º O disposto neste artigo não se aplica a colegiados cujos membros sejam agentes públicos do mesmo órgão ou entidade.

Revogação das normas sobre os colegiados extintos

Art. 9º Até 1º de agosto de 2019, serão publicados os atos, ou, conforme o caso, encaminhadas à Casa Civil da Presidência da República as propostas de revogação expressa das normas referentes aos colegiados extintos em decorrência do disposto neste Decreto. [\(Vide ADI nº 6.121/2019\)](#)

Cláusula de revogação

Art. 10. Fica revogado o Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.

Vigência

Art. 11. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 11 de abril de 2019; 198º da Independência e 131º da República.

JAIR MESSIAS BOLSONARO
Onyx Lorenzoni