UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária

Pesquisa documental e de campo sobre o desenho e execução do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Distrito Federal: (PAPA/DF)

Adaílton Soares Guimarães

Brasília/DF
2015

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária

Pesquisa documental e de campo sobre o desenho e execução do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Distrito Federal (PAPA/DF)

Adaílton Soares Guimarães

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária (FAV) da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Engenheiro Agrônomo.

Orientadora: Prof.ª Dra. Mireya E. Valenencia Perafán

Brasília – DF
Novembro de 2015

Guimarães, Adaílton Soares
Pesquisa documental e de campo sobre o desenho e execução do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Distrito Federal (PAPA/DF). Brasília – DF, 2015.
40 f.: fig., tab., graf.

Monografia (Eng. Agrônomo): Universidade de Brasília, Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, 2015.
Orientadora: Prof.ª Dra. Mireya E. Valenencia Perafán

1. Mercados Institucionais. 2. Imbricamento. 3. Redes Sociais. 4. Agricultura Familiar I. Título

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

Guimarães, A. S.: Pesquisa documental e de campo sobre o desenho e execução do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Distrito Federal: (PAPA/DF). Trabalho de Conclusão de Curso. Agronomia. Universidade de Brasília/Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária. Brasília, 2015. 40 p.

CESSÃO DE DIREITOS:

Nome do autor: Adaílton Soares Guimarães

Título da monografia de conclusão de curso: Pesquisa documental e de campo sobre o desenho e execução do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Distrito Federal: (PAPA/DF)

Ano: 2015

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta monografia e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos ou científicos. O autor reserva-se outros direitos de publicação e nenhuma parte desta monografia pode ser reproduzida sem autorização por escrito do autor.

Adaílton Soares Guimarães

sgadailtom@yahoo.com.br

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária

Pesquisa documental e de campo sobre o desenho e execução do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Distrito Federal: (PAPA/DF)

APROVADO PELA BANCA EXAMINADORA EM: __/__/__/

_____

Prof.ª Dra. Mireya E. Valenencia Perafán

_____

Prof. Dr. Flávio Borges Botelho Filho

_____

Me. Jefferson Virgínio da Silva Souza

Brasília/DF
2015

Dedico este trabalho a todos os produtores rurais do nosso querido Brasil, em especial aos agricultores da minha família - com destaque para meus pais e avós - que incansavelmente vertem seu suor de sol a sol para nos prover alimentos, fibras, bioenergia artesanatos, especiarias, bebidas; exercerem a complexa e importante missão de preservar os aquíferos, o solo e o ecossistema; além de serem os guardiões de nossa ancestral cultura sertaneja.

Eis que chega o momento que consagra cinco anos de muita luta em busca da realização de um sonho. Isso não seria possível sem a participação de algumas pessoas, portanto quero aqui registrar meu agradecimento de forma singela, mas de coração e com muita sinceridade.

Quero agradecer a Deus por ter me guiado até aqui, sempre me mantendo sob seu amparo.

Ao meu núcleo familiar que modulou a formação da minha personalidade, que é a bússola que me orienta nas jornadas e o meu porto seguro onde sei que sempre posso ancorar.

Aos amigos que sempre me motivaram, celebrando comigo nos momentos de felicidade e me apoiando nos momentos de dificuldade.

À comunidade acadêmica da Escola Est. Cândido Ulhôa que afetuosamente me alfabetizou e proporcionou amizades que perpetuam até hoje.

À Escola Agrotécnica Federal de Bambuí, atual IFBi, onde passei os três anos mais intensos de minha vida e me concedeu a graça da profissão que provê meu sustento.

Às empresas e profissionais com quem trabalhei e que contribuíram para o meu aprimoramento profissional, em especial o amigo Lafayette que me moldou como Tec. Agric.

À SEAGRI que além de ser meu local de trabalho, também foi o laboratório social onde desenvolvi esta pesquisa.

A todas as pessoas que solicitamente me concederam as entrevistas que foram a base para a construção deste trabalho.

Aos amigos da GDSV pelo total apoio que deram nesses anos, em especial a afável chefe Marília que sempre deferiu meu horário especial e a amiga Lara pelos materiais doados.

Aos diversos departamentos da UnB por onde transitei, que colaboraram de maneira ímpar para a expansão do meu pensamento e a formação do senso crítico.

Aos professores da FAV pela maestria do ensino, em especial a Prof.ª Mireya pela maneira afetuosa e prestativa com que me orientou nesta monografia e no PIBIC.

Aos integrantes da banca examinadora, Prof. Botelho e o amigo Jefferson que gentilmente aceitaram o convite para participar desse momento.

Aos amigos que cativei ao longo do curso, em especial o amigo e agora compadre Adriano, que sempre foi solidário e com o qual quero cultivar a amizade indeterminadamente.

A meu filho Gabriel que me deu um novo ânimo para seguir firme no curso e na vida.

A todos mais que de alguma forma colaboraram para minha formação e que não foi possível lhes fazer referência direta.

Obrigado ao homem do campo

Obrigado ao homem do campo
Pelo leite o café e o pão
Deus abençoe os braços que fazem
O suado cultivo do chão

Obrigado ao homem do campo
Pela carne, o arroz e feijão
Os legumes, verduras e frutas
E as ervas do nosso sertão

Obrigado ao homem do campo
Pela madeira da construção
Pelo couro e os fios das roupas
Que agasalham a nossa nação
Pelo couro e os fios das roupas
Que agasalham a nossa nação

Obrigado ao homem do campo
O boiadeiro e o lavrador
O patrão que dirige a fazenda
O irmão que dirige o trator

Obrigado ao homem do campo
O estudante e o professor
A quem fecunda o solo cansado
Recuperando o antigo valor
Obrigado ao homem do campo
Do oeste, do norte e do sul
Sertanejo da pele queimada
Do sol que brilha no céu azul
Sertanejo da pele queimada
Do sol que brilha no céu azul

E obrigado ao homem do campo
Que deu a vida pelo Brasil
Seus atletas, heróis e soldados
Que a santa terra já cobriu

Obrigado ao homem do campo
Que ainda guarda com zelo a raiz
Da cultura, da fé, dos costumes
E valores do nosso país

Obrigado ao homem do campo
Pela semeadura do chão
E pela conservação do folclore
Empunhando a viola na mão
E pela conservação do folclore
Empunhando a viola na mão

Lá rá lá, lá rá lá, lá rá lá....

Dom e Ravel

RESUMO

Os mercados institucionais são construções sociais que surgem originariamente a partir da preocupação com a segurança alimentar, sendo posteriormente reconfigurados para operarem como mecanismo de inclusão social e produtiva da agricultura familiar. A conjuntura institucional dos mercados institucionais é fortemente influenciada por fatores regionais de caráter político, social e econômico; e conhecer como esses fatores interagem e a estrutura da rede de relações sociais que eles formam é fundamental para avaliar o sucesso dessas iniciativas. Os exemplos mais notáveis de mercados institucionais são o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, ambos no âmbito federal. O Distrito Federal desenvolveu um programa próprio de mercado institucional, o Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF, o qual será tomado como objeto de análise neste trabalho, observado de maneira imbricada com outros fatores, de forma a compreender os aspectos contextuais que podem operar como facilitadores ou restritivos desse tipo de programa.

Palavras-chave: Mercados institucionais; PAPA/DF; imbricamento e redes sociais.

Lista de Acrônimos e Siglas:

ASPAG - Associação dos Produtores Rurais de Alexandre Gusmão
ASTRAF - Assoc. dos Trab. Rur. da Agric. Fam. do Assentamento Chapadinha
BRB – Banco de Brasília
CCI – Coordenação de Compras Institucionais
CEASA-DF - Centrais de Distribuição de Alimentos do Distrito Federal
CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária
COPAS – Cooperativa Agropecuária de São Sebastião
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF
DF – Distrito Federal
EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Distrito Federal
FJZB – Fundação Jardim Zoológico de Brasília
GDF – Governo do Distrito Federal
GEDEC - Gerência de Desenvolvimento Econômico Rural
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
MULTIFLOR - Cooperativa dos Produtores de Flores e Plantas Ornamentais do DF
NOVACAP – Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil
NSE – Nova Sociologia Econômica
PAA – Programa de Aquisição de Alimentos
PAPA/DF – Programa de Aquisição da Produção da Agricultura
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PTD – Proposta Técnica de Demanda
PTV – Proposta Técnica de Venda
RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal
RURART - Associação dos Produtores Rurais e Artesanais de Planaltina/DF
SEAGRI – Secretaria de Agricultura Abastecimento e Desenvolvimento Rural do Distrito Federal
SED – Secretaria de Educação do Distrito Federal
SEDHS – Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social do Distrito Federal
TERRACAP – Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal

Lista de Figuras:

FIGURA 1: DIAGRAMA DAS ETAPAS DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E A RESPECTIVA FUNÇÃO DE CADA AGENTE AO LONGO DO PROCESSO; DESDE A APRESENTAÇÃO DA DEMANDA, ATÉ À ASSINATURA DO CONTRATO. 23

Lista de Tabelas

TABELA 1: RELAÇÃO SUMÁRIA DOS CONTRATOS CELEBRADOS NO PAPA/DF DE 2012 A 2015 26
TABELA 2: DADOS REFERENTES À EXECUÇÃO DO PAA NO DF ENTRE 2012 A 2015..... 27

Índice de Gráficos

GRÁFICO 1: VALORES EXECUTADOS NOS PROGRAMAS PAPA/DF E PAA NO DISTRITO FEDERAL 28
GRÁFICO 2: TOTAL DE RECURSOS EXECUTADOS NO DF NO PROGRAMAS DE COMPRA DIRETA DA AGRICULTURA FAMILIAR (PAPA/DF E PAA) 28

Sumário

1. Introdução 13

2. Referencial teórico: a Nova Sociologia Econômica 14

3. A construção do mercado institucional para a Agricultura Familiar 17

4. Estruturação do PAPA/DF 20

5. Resultados 24

5.1 Fatores internos relacionados com o desempenho do PAPA/DF 24

5.1.1 Fatores positivos 24

5.1.2 Fatores negativos 29

5.2 Fatores externos relacionados com o desempenho do PAPA/DF 30

5.2.1 Fatores positivos 30

5.2.2 Fatores negativos 32

6. Considerações Finais 34

7. Bibliografia: 37

Pesquisa documental e de campo sobre o desenho e execução do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura no Distrito Federal (PAPA/DF)

1. Introdução

As políticas públicas podem ser usadas para criar ou modificar mercados, e considerar os fatores contextuais relacionados com sua execução é fundamental para o sucesso dessas iniciativas. Isto é imprescindível no caso das políticas públicas que criam os mercados de compras institucionais, cujo contexto é fortemente influenciado por fatores regionais de caráter político, social e econômico (SAUER, 2014).

Os mercados institucionais surgem a partir da preocupação com a segurança alimentar, sendo que os exemplos mais representativos são o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE e o Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, ambos no âmbito federal. O PAA é voltado exclusivamente para os agricultores familiares, enquanto que o PNAE garante participação mínima de 30% dos recursos para esse público. Dessa forma os mercados institucionais se tornam um importante mecanismo de inclusão da agricultura familiar.

Inspirado nos programas federais, o Distrito Federal desenvolveu um programa próprio de compras institucionais, denominado: Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF, a fim de atender as especificidades da agricultura familiar local.

Portanto o objetivo deste trabalho é realizar uma análise da implementação dos mercados institucionais no Distrito Federal, a partir do Programa PAPA/DF, observado de maneira imbricada com outros fatores que podem operar como facilitadores ou restritivos dessa política pública. Para tanto foram feitas entrevistas com os gestores, parceiros e beneficiários do programa, além da revisão documental, buscando aprofundar informações em três grandes blocos relacionados com o desenho, a implementação e os resultados do programa. As entrevistas foram gravadas e as respostas foram transcritas para a análise posterior. Foi garantida ao entrevistado a confidência de suas respostas bem como de sua identidade, referindo-se apenas à função que este desempenha.

O texto está estruturado em cinco partes, além desta introdução, que correspondem à revisão de literatura sobre a construção social dos mercados e sua relação com a estruturação de redes sociais; uma apresentação de como são construídos os mercados institucionais; a descrição da estrutura do programa PAPA/DF; os resultados da pesquisa e as considerações finais.

2. Referencial teórico: a Nova Sociologia Econômica

A teoria econômica clássica postula que o mercado é um local de trocas econômicas, onde os atores são motivados por decisões puramente racionais, buscando atender seus anseios individuais e utilitaristas. Essa teoria deixa de lado o fato do homem ser um indivíduo cultural e permeado de valores subjetivos que orientam suas ações. Swedberg (2004) explica que Max Weber observa o comportamento econômico à luz das ferramentas sociológicas, concebendo a ação econômica como uma ação social, influenciada pelo comportamento alheio; ideia diametralmente oposta à teoria econômica clássica. Segundo Weber, o foco está no indivíduo, o qual tem interesses materiais, permeados por ideias que interpenetram as ações econômicas.

No mesmo sentido, Karl Polanyi (1980) corrobora as ideias de Weber, vendo os mercados como função da organização social e sugerindo que o sistema econômico é absorvido pelo sistema social; afirmando que em vez da economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas no sistema econômico.

Entre as décadas de 50 a 70 emerge um acirrado debate teórico entre as definições formalista e substantivista. A teoria substantivista parte das ideias propostas por Polanyi (1957) no artigo "*The Economy as Instituted Process*" e na obra "*Trade and markets in the early empires*" (MACHADO, 2012). Os teóricos substantivistas apontam a economia como processo instituído de interações entre o homem e o ambiente, resultando numa contínua oferta de meios materiais para satisfazer suas necessidades. Já os formalistas, assentados nas teorias neoclássicas, aplicam à economia o caráter racionalista da lógica meio x fins, referindo-se a uma situação de escolha entre recursos escassos.

Machado (2012) apresenta os principais vértices do debate entre os formalistas *versus* substantivistas, apontando que para Polanyi a proposta formalista é aplicável apenas nas modernas economias capitalistas e seu mercado formador de preços, não podendo ser universalizada para os modelos de organização econômica do passado. Machado (2012) destaca que para os substantivistas a economia deve possuir uma base teórica o mais universal possível, sendo que apenas a escola substantivista consegue tal objetivo; todavia para os formalistas o comportamento maximizador é universal, pois o indivíduo maximiza alguma coisa em diferentes tempos e a teoria da maximização pode ser aplicada em diferentes casos. Canciam (1968 apud Machado, 2012) coloca-se ao centro do debate e apresenta uma posição

mais moderada, argumentando que ambas as colocações (formalistas e substantivistas) estão corretas, sugerindo um meio termo entre as duas, partindo do princípio formalista da universalidade da maximização, combinado com a necessidade de incorporar as especificidades institucionais.

Em suma, os formalistas defendem que a teoria econômica deve tomar como objeto de análise o comportamento do indivíduo racional (subsocializada), que busca maximizar seus ganhos a partir de recursos escassos; enquanto que os substantivistas postulam que a teoria econômica deve-se ocupar da análise do comportamento em sociedade (hipersocializada) e da busca pela satisfação das necessidades materiais, permeada de valores históricos, culturais e sociais.

Desta forma, observamos que a teoria econômica pura não esgota todas as nuances que compõem a ação econômica, demandando uma corrente de estudo que contribua na compreensão da formação dos mercados, tal como a Nova Sociologia Econômica (NSE).

Uma das principais referências da NSE, Mark Granovetter, rompe com as concepções "sub" e "hiper" socializadas da natureza humana, sendo que sua obra "*Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão"* passa a ser considerada o divisor de águas entre a sociologia econômica clássica (cujos principais autores são Max Weber e Karl Polanyi) e a nova sociologia econômica (MARQUES, 2003; RAUD-MATTEDI, 2005; GRISA, 2009), que observa o mercado como uma **construção social** (grifo nosso); com fulcro na ação social, na confiança em detrimento da má-fé e da relação em redes (GRANOVETTER, 2009). A NSE passa a se ocupar dos mecanismos sociais que proporcionam o estabelecimento de redes de relações sociais continuadas, observando o modo como essas redes estão na base da construção de contratos, firmas, organizações e empresas; preenchendo algumas lacunas deixadas pela teoria econômica clássica, mas sem a pretensão de substituí-la (MARQUES, 2003; RAUD-MATTEDI, 2005).

Para Raud-Mattei (2005), a Sociologia Econômica de Granovetter dispõe os fenômenos econômicos em três níveis: a ação econômica, os resultados econômicos (como os preços e os salários) e as instituições econômicas.

Além dos objetivos econômicos, os atores perseguem também objetivos sociais, como a sociabilidade, o reconhecimento, o estatuto e o poder; dessa forma a ação econômica é uma forma de ação social que é socialmente situada e as instituições econômicas são construções sociais; o que significa dizer que os indivíduos não agem de maneira autônoma, mas que suas ações estão imbricadas em sistemas concretos, contínuos, de relações sociais, ou seja, em

redes sociais (RAUD-MATTEDI, 2005); expressando-se na noção de *embeddedness* (imbricamento social).

Polanyi (1980) foi o primeiro autor a usar a denominação *embeddedness* (imbricamento) (GRISA, 2010), a qual implica que a economia está submersa nas relações sociais, não constituindo uma esfera desvinculada e autônoma em relação à sociedade. Todavia, Polanyi não definiu explicitamente o conceito de imbricamento. Granovetter também discorre sobre o imbricamento propondo uma metodologia mais analítica que Polanyi, sugerindo o argumento de que os comportamentos e as instituições a serem analisados são tão compelidos pelas contínuas relações sociais e que interpretá-los como sendo elementos independentes representa um equívoco (GRISA, 2010). Granovetter afirma que propôs o conceito de imbricamento sem que tivesse conhecimento das teorias de Polanyi, não tendo a intenção de apropriar-se ou reintroduzir o conceito, mas sim mostrar que as relações econômicas e sociais estão interligadas em redes de relações sociais (MACHADO, 2010).

Granovetter (2009) destaca que não se pode analisar apenas as redes sociais, excluindo da análise as instituições, a cultura, a política e todos os elementos macro e micro, entre os quais está situado o intermediário das redes sociais, haja vista que os atores econômicos agem proativamente e de acordo com o contexto social e suas ações estão imbricadas em sistemas concretos de relações sociais organizadas em redes, pressupondo a confiança em detrimento da má-fé**.** O argumento do imbricamento enfatiza o papel das relações pessoais concretas, considerando em que medida o comportamento e as instituições são afetadas pelas relações sociais e as estruturas (ou "redes") e que cada situação será determinada pelos detalhes da estrutura social (GRANOVETTER, 2009).

Grisa (2010) seguindo os questionamentos que autores como Bourdieu, Becker e Fligstein sobre a proposta de organização em redes de Granovetter, este último ignora as estruturas sociais mais amplas e os constrangimentos estruturais do campo econômico, fazendo desaparecer todos os efeitos da estrutura e todas as relações objetivas de poder ao mesmo tempo. Ademais, Grisa cita que Bourdieu caracteriza a abordagem de Granovetter como um tipo de "interacionismo metodológico", afirmando que esta reproduz a atomização do pensamento utilitarista em um nível diferente de análise: as redes. (2010, p. 107).

Ao apresentar o estado da arte da NSE, Swedberg (2004) aponta que esta ficou muito dependente da teoria de imbricamento e de redes, de modo que o fundamento teórico não é suficientemente sólido, sendo alvo de várias críticas, tal como a dificuldade de aplicar o

imbricamento para análise de fenômenos como a política, as instituições e a cultura, dentre outros.

Para Swedberg, a NSE deveria incluir no seu campo de análise os interesses e o meio físico, haja vista os interesses serem subjetivos (materiais, ideais, culturais, etc.) e norteadores da ação dos indivíduos, enquanto que o meio físico é o local onde se desenvolvem as ações ou os recursos materiais usados para tanto - por exemplo, a tecnologia. Entretanto o autor chama a atenção para o risco de que ao incluir o interesse do indivíduo na análise, o raciocínio pode ser desvirtuado de seu propósito original, tendenciando a discussão para o interesse utilitarista econômico em detrimento do interesse subjetivo, alinhando-se com a teoria econômica pura e não com a sociologia econômica.

3. A construção do mercado institucional para a Agricultura Familiar

Em 2006 é promulgada a Lei Federal 11.326, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, definindo como agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural e cumpra as exigências de: i) não deter área maior do que quatro módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão-de-obra da própria família; iii) tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento e iv) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006). A mesma lei estabelece os princípios que devem nortear as políticas para a agricultura familiar, que são: descentralização; sustentabilidade; equidade e participação dos agricultores familiares na formulação e implementação da Política Nacional da Agricultura Familiar (BRASIL, 2006).

As políticas para o fortalecimento da agricultura familiar são o resultado da luta dos movimentos sociais rurais que passam a pressionar o Estado pelo reconhecimento da agricultura familiar e de suas especificidades, já que até a década de 90 não havia políticas públicas direcionadas para este segmento (GRISA, 2010). Este atraso na definição de políticas públicas para a agricultura familiar é um das causas desta ficar à margem do setor público por décadas e sofrer as consequências da lógica de modernização da agricultura que imperava desde a década de 60, que se baseava na produção em escala e repercutiu em concentração de renda e terras, pobreza e êxodo rural daqueles que não conseguiram acompanhar a dinâmica da modernização.

Os movimentos sociais rurais pretendiam articular um novo projeto de desenvolvimento rural, que reconhecesse que a agricultura familiar tem um papel central na segurança alimentar e no desenvolvimento sustentável do país, fazendo jus a políticas públicas estruturantes, estando além de políticas sociais compensatórias (MÜLLER, 2007). Destarte, a partir de meados da década de 90 a agricultura familiar passa a ser objeto recorrente de políticas públicas, sendo que o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF – criado pelo Decreto Federal 1.946/96 surge como o primeiro programa em âmbito nacional a reconhecer as especificidades da agricultura familiar (MÜLLER, 2007). Este Programa visa o fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro (SCHNEIDER, MATTEI e CAZELLA, 2004).

Somando-se às ações para a inserção produtiva e social da agricultura familiar, e a partir da preocupação com a segurança alimentar, o Estado implementa políticas de intervenção criando os mercados institucionais, para que estes funcionem como um mecanismo de mitigação das desigualdades, proporcionando a participação das pessoas em condição de vulnerabilidade social nas riquezas do país, além de criar mecanismos de acesso ao mercado para os produtores familiares; construindo assim um mercado socialmente justo, promotor da segurança alimentar e do desenvolvimento rural (SAUER et. al, 2014).

Em 2009 a Lei Federal 11.947 modifica o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE – instituindo que do total dos recursos financeiros repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE - no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. É importante destacar que o PNAE surge no ano de 1979 como o primeiro mercado de compras institucionais; sendo originalmente criado a partir da preocupação com a segurança alimentar (sem fazer referência à agricultura familiar) (ISSA, MORAES, *et al.*, 2014).

Grisa define mercados institucionais da seguinte forma:

> [...] uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de compras públicas. (GRISA, 2010, p. 103)

Segundo a autora supracitada, o mercado institucional articula a produção ao consumo local, respeitando a sazonalidade, a proximidade, os atributos de qualidade, o saber-fazer local, a diferenciação, as relações sociais, etc. (GRISA et. al., 2009, p.18-19); contrapondo-se ao modelo de produção assentado em grandes corporações, que valorizam a produção em

grande escala, a distância, a padronização, a durabilidade dos produtos, a impessoalidade e a acumulação de capital.

Outro importante programa de compras institucionais que também abrange a agricultura familiar é o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, cujos objetivos são garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar (DORIGON, 2008, p. 254). Para Grisa et al (2009), o PAA em particular tem sido responsável por restaurar a policultura e estimular a produção orgânica ou agroecológica (fazendo frente ao modelo de monocultivo imposto nos pacotes tecnológicos difundidos nas décadas de 60 e 70) e com isso resgatando do ostracismo hábitos de consumo e de produção regional, valorizando a cultura local e fazendo com que produtos antes desconhecidos ou pouco valorizados pelos consumidores passassem a fazer parte de seus cardápios diários.

No ano de 2012 o PNAE abrangeu 48 milhões de alunos atendidos em todo o Brasil, com uma cobertura de 60% dos municípios brasileiros, e cerca de R$ 1 bilhão em compras, atendendo um público de 104 mil agricultores familiares (GAZOLLA, 2012, p. 153). No mesmo período, o PAA comprou 529.034 toneladas de produtos de 185.979 agricultores, beneficiando 23.866 entidades; movimentando R$ 839.217.997,38 (SAGI, 2014).

Assim como ocorreu no PNAE, a preocupação com a segurança alimentar também foi o ponto focal que inspirou a criação do PAA, sendo que sua gênese não se deu por ação direta das organizações sociais rurais, mas sim por ação de membros que tinham relação com esses movimentos; e essa rede de relações que se formou entre esses atores permitiu um aprofundamento e reconfiguração das políticas para a agricultura familiar (MÜLLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012, p. 134). Isso vai ao encontro da ideia de permeabilidade do Estado pela esfera civil, onde não há uma fronteira estanque entre o Estado e a sociedade civil organizada, dado haver uma interpenetração dum no outro e que culmina numa interiorização das ideias da sociedade civil na esfera pública e gerando poder de agenda (BÜLOW e VON, 2011, p. 67). Esse aspecto da permebilidade do Estado fica evidente nos conselhos de gestão participativa, onde a sociedade civil tem assento; que apesar de terem função deliberativa, é comum que o Estado paute o processo de tomada de decisões de acordo com as opiniões formuladas nestes grupos.

Os benefícios destes programas podem ir além daqueles que foram previstos; conforme aponta Dorigon (2008) as crianças que consomem na merenda escolar os alimentos produzidos localmente e de qualidade diferenciada ou mais “naturais” (destaque do autor),

passam a solicitar aos seus pais que adquiram estes produtos em substituição aos tradicionais, estendendo assim seu consumo para o núcleo familiar e mudando hábitos alimentares. Neste mesmo sentido, Issa (2014) afirma que as experiências alimentares incorporadas durante a infância são determinantes para a formação dos padrões alimentares adotados pelos indivíduos.

Com fulcro nos argumentos dos autores supracitados sobre programas como o PAA e o PNAE, é possível compreender como esses mercados institucionais correspondem a uma construção social, indo além da construção de preços segundo a orientação da oferta e da procura, estabelecendo-se vínculos e relações entre diferentes atores (redes sociais), cujas motivações e interesses superam a acumulação de ganhos, visando o reconhecimento de segmentos como a agricultura familiar e a segurança alimentar. Isso corrobora os argumentos expostos no referencial teórico deste trabalho, que afirma que os mercados são uma construção social, onde a ação econômica está situada e imersa nas relações sociais e que os atores não buscam somente a maximização utilitarista dos ganhos.

Ademais, podemos sugerir que os programas de compras institucionais de produtos da agricultura familiar são políticas públicas de intervenção do Estado no funcionamento do mercado, buscando possibilitar que o público-alvo (produtores rurais e pessoas em vulnerabilidade social) tenha acesso ao mercado e na participação das riquezas do país.

Inspirado nos programas federais, o Distrito Federal desenvolveu um programa próprio de compras institucionais, denominado Programa de Aquisição da Produção da Agricultura – PAPA/DF, a fim de atender às especificidades da agricultura familiar local, não suficientemente atendida no DF pelo PAA, em especial no que concerne o limite do valor do contrato e inclusão de novos atores que podem ser fornecedores do programa, tais como artesãos e floricultores.

4. Estruturação do PAPA/DF

A Lei Federal 12.512/11 estabelece que o poder executivo federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal podem adquirir produtos da agricultura familiar diretamente dos produtores ou por meio de suas organizações, o que dispensa o processo de licitação. Com isso, o Distrito Federal promulgou em fevereiro de 2012 a Lei Distrital nº 4.752, que estabelece o PAPA/DF; tratando-se de um programa de compra institucional do Governo do Distrito Federal – GDF, cuja finalidade é viabilizar a compra direta pelo GDF (com dispensa de licitação) da produção da agricultura familiar ou suas organizações sociais rurais e urbanas,

por povos e comunidades tradicionais, pelos beneficiários da reforma agrária e extrativistas. Os artigos que podem ser adquiridos são produtos agropecuários e extrativistas, *in natura* ou manufaturados, bem como artesanatos produzidos por agricultores familiares ou suas organizações sociais (DISTRITO FEDERAL, 2012).

Sobre qual a origem do PAPA/DF e o que motivou sua criação, vale citar a resposta do Secretário de Agricultura do DF, que participou de todo processo de discussão e elaboração do programa, vejamos:

> "O PAPA surgiu de várias discussões entre o governo local, governo federal e setor privado, pois os valores executados no PAA eram muito modestos no DF, não contemplando a realidade da agricultura familiar local. Todos os governos têm um mercado institucional muito forte, e que pode ser um grande gerador de renda no meio rural. Assim, acabamos trazendo essa discussão para o DF, que apesar de ter aumentado o volume comercializado pelo PAA no DF, poderia crescer muito mais se o próprio *governo do DF entrasse na questão e incorporasse as especificidades da agricultura do DF na questão*; que tem uma situação mais consolidada, que galgou alguns degraus a mais na questão econômica. Temos também algumas *organizações fortes*, mas há aquelas que precisariam ser fortalecidas com programas dessa natureza. O governo do DF é um grande comprador, inclusive de outros artigos da agricultura familiar que não necessariamente alimentos, exemplo: produtos ornamentais adquiridos pela TERRACAP e produtos artesanais. Então o PAPA inova ao trazer produtos de natureza alimentícia e não alimentícia para o processo. *O PAPA permitiu, também, a entrada da agricultura familiar em mercados bem atípicos*, como, por exemplo, o zoológico, que antes era abastecido exclusivamente por grandes fornecedores, em processo normal de licitação" [1].

A lei que cria o programa prevê como objetivos incentivar e fortalecer a agricultura familiar, promovendo a inclusão econômica e social dos agricultores familiares, com fomento à produção sustentável, ao processamento/ industrialização de alimentos e a geração de renda; promover o abastecimento da rede socioassistencial de alimentação e nutrição do mercado governamental; fortalecer as redes de comercialização e contribuir para a promoção e o fortalecimento dos sistemas públicos de segurança e abastecimento alimentar, priorizando pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social (DISTRITO FEDERAL, 2012).

Ao ser perguntado sobre os objetivos do programa, o Sec. de Agricultura disse que "*o PAPA vai além do objetivo do PAA* [referindo-se é a segurança alimentar] *o PAPA busca, também, gerar renda para a agricultura familiar*". Isso fica claro quando observamos o valor limite do contrato, que é de R$120.000,00 por ano civil por unidade familiar. Comparativamente, no PAA o limite por agricultor para contratos de venda num mesmo

[1] Texto transcrito na íntegra da resposta do Sec. de Agricultura às perguntas: qual a origem do PAPA/DF, e o que motivou sua criação? A iniciativa original partiu do setor produtivo ou da administração pública?

órgão é de RS 20.000,00 por ano, na modalidade compra institucional, mas um mesmo produtor pode celebrar contratos com outros órgãos.

No PAPA/DF, a formação do preço baseada na média dos últimos doze meses para aqueles produtos que tenham acompanhamento pela Central de Distribuição de Alimentos do Distrito Federal - CEASA-DF; sendo que nos demais casos a Portaria Distrital 66/13 estabelece que o preço deve ser formulado a partir da média de três pesquisas no mercado atacadista local. Os produtos mais comercializados são derivados lácteos, frutas e hortaliças (SEAGRI-DF, 2015).

Segundo o Sec. de Agricultura, estabelecer o preço é um ponto de conflito do programa, já que o preço pago ao produtor (por unidade de produto) é fixo, *i.e.* não sofre alteração ao longo da vigência do contrato, e existe certa dificuldade de estabelecer um preço justo (que equalize justiça social e equilíbrio econômico) tanto para o agricultor como para o órgão comprador, haja vista que haverá épocas em que o produtor será remunerado abaixo do valor de mercado, enquanto que em outros o cliente pagará acima do valor de mercado. Isso se dá devido à sazonalidade da produção agropecuária, que faz com que os preços oscilem ao longo do ano.

São partes contratantes do PAPA/DF os órgãos e entidades do poder executivo distrital e os agricultores familiares definidos na Lei Federal 11.326/06, sendo que uma mesma demanda pode ter mais de um produtor, associação ou cooperativa de produtor signatário, de modo a cobrir o montante total da proposta. As despesas do programa cabem aos órgãos e entidades envolvidos, de acordo com a dotação orçamentária consignada anualmente em cada entidade. É importante salientar que o PAPA/DF não é restrito aos fornecedores do DF, havendo uma escala de prioridade para produtores e suas organizações do DF, sequentemente os produtores e suas organizações da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE) e, por fim, fornecedores das demais localidades do país.

O PAPA/DF é operado pela Secretaria da Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (SEAGRI/DF), a qual compete centralizar as demandas e elaborar as chamadas públicas e celebrar os contratos de compra. Outras secretarias de estado e entidades públicas participam no processo com membros do grupo gestor do programa. O grupo gestor tem a atribuição de subsidiar a SEAGRI na adoção dos procedimentos necessários à execução do PAPA/DF.

A estrutura de governança do PAPA/DF compreende grupos gestores formados por representantes do poder público e da sociedade civil, sendo executada por meio do Conselho Distrital de Desenvolvimento Rural Sustentável, o qual é composto por nove conselhos

regionais. Isso caracteriza uma relação de permeabilidade do Estado por atores não estatais, não havendo uma separação estanque entre eles, mas sim uma relação de interpenetração e interdependência (MÜLLER, SILVA e SCHNEIDER, 2012, p. 114). Essa estrutura de governança, composta por atores públicos e privados, vai ao encontro da ideia que "[...] *estes espaços promoveram o diálogo de várias instâncias governamentais, providenciando o encontro entre os diversos atores, o que tem permitido avançar em relação à superação das barreiras colocadas no nível macroregulatório do Estado e do mercado*" (TRICHES e GRISA, 20015, p. 19).

A Figura 1 ilustra o procedimento administrativo executado por cada entidade desde a apresentação da demanda, até o contrato final de compra e venda.

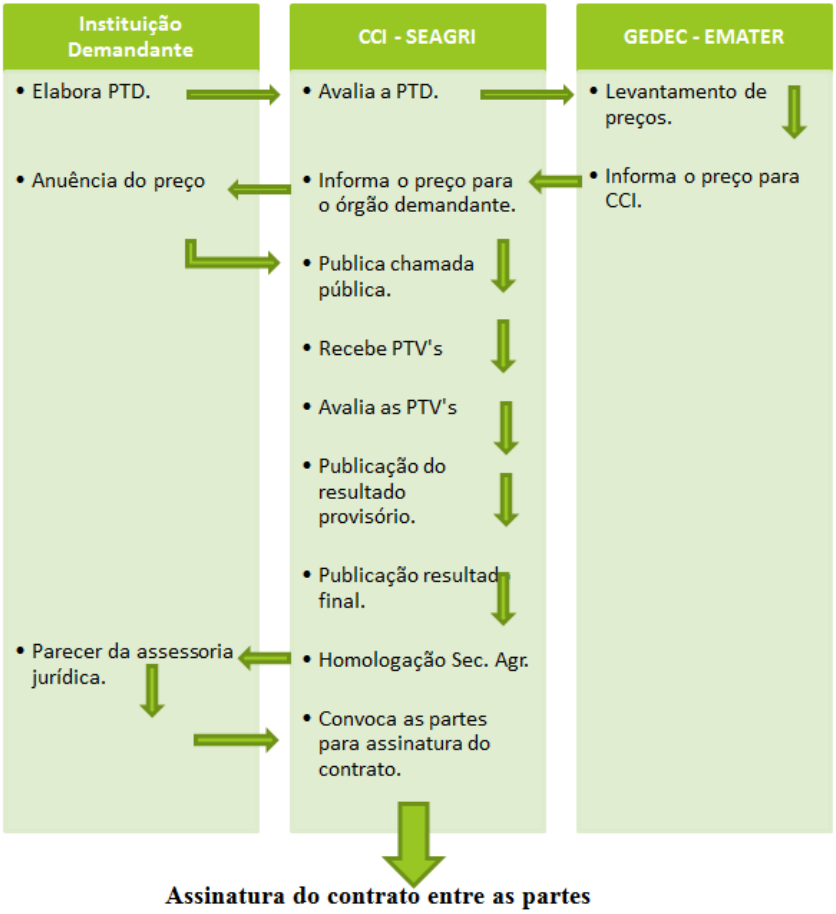

Figura 1: Diagrama das etapas do procedimento administrativo e a respectiva função de cada agente ao longo do processo; desde a apresentação da demanda, até à assinatura do contrato.

A proposta técnica de demanda (PTD) apresenta o tipo e a quantidade de produto que o órgão demandante necessita. A Coordenação de Compras Institucionais (CCI) avalia a PTD

e encaminha para a Gerência de Desenvolvimento Econômico Rural (GEDEC) realizar a tomada de preços. Após a anuência do órgão demandante sobre o preço levantado, a CCI publica a chamada pública e é aberto o prazo para o recebimento das Propostas Técnicas de Venda (PTV), apresentadas pelos fornecedores. A CCI avalia as PTV's e publica resultado do fornecedor vencedor da chamada pública, que segue para homologação do Sec. da SEAGRI/DF. A assessoria jurídica do órgão demandante se manifesta no processo, e no caso de parecer favorável, o resultado segue para assinatura do contrato entre as partes compradoras e fornecedoras, finalizando o processo.

5. Resultados

5.1 Fatores internos relacionados com o desempenho do PAPA/DF

5.1.1 Fatores positivos

O PAPA/DF se baseia no marco legal que rege as compras institucionais no âmbito federal, em especial o PAA, porém o PAPA/DF apresenta especificidades que podem ser avaliadas como avanços em relação ao primeiro.

De acordo com o gerente da GEDEC-EMATER, notam-se quatro características que tornam o PAPA/DF distinto dos demais programas afins e que podem ser entendidas como uma inovação trazida pelo programa, a saber:

a. O valor consideravelmente alto do limite de compra por unidade familiar por ano.
b. A possibilidade de aquisição de produtos não alimentícios, tais como produtos artesanais e de floricultura.
c. A criação de uma coordenação de compras institucionais na estrutura da Secretaria de Agricultura, que articula todo o processo e diálogo entre as partes, até a celebração do contrato final.
d. O fato de não ter se criado um fundo financeiro específico para tal fim, pois cada comprador atua de acordo como sua dotação orçamentária.

O PAPA/DF é colocado como uma política pública que incorpora as especificidades da agricultura familiar local, em especial no que concerne ao limite a ser contratado. O valor máximo estabelecido é de R$120.000,00 (cento e vinte mil reais), a cada ano civil, por

unidade familiar. O valor máximo do contrato é uma função do número de unidades familiares que compõem a organização fornecedora, multiplicado pelo valor limite por unidade familiar, i.e. R$120.000,00.

No caso do PAA, o Decreto 7775/12 estabelece uma cláusula de barreira para as compras por organização fornecedora, estabelecendo que um mesmo órgão não possa comprar mais do que R$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) de uma mesma unidade fornecedora, na modalidade Compra Institucional.

A possibilidade de adquirir não apenas produtos alimentícios, mas também artigos de artesanato e produtos de floricultura abre uma nova janela de mercado, em especial para as comunidades tradicionais e extrativistas. Isto associado ao fato de Brasília ser uma cidade que apresenta uma frequência regular de eventos públicos gera uma demanda constante por esse tipo de produto, bem como de produtos para paisagismo nos espaços públicos.

A tabela 1 apresenta uma descrição sumária de todos os contratos celebrados no PAPA/DF, desde sua criação até dezembro de 2015. Destaca-se que um mesmo produtor pode estar relacionado em mais de uma chamada pública, portanto o somatório do total de participantes pode superestimar o quantitativo de produtores. O número de agricultores que participaram em 2015 foi de 270 agricultores, já desconsiderando a participação de um mesmo agricultor em mais de uma chamada pública (SEAGRI/2015).

A Tabela 2 apresenta os valores executados no PAA, no âmbito do DF, entre os anos de 2012 a 2015 (sendo que os dados para o ano de 2015 ainda eram valores preliminares). Comparando os valores dos dois programas, observamos que no mesmo período o PAPA/DF executou um valor – aproximadamente – 3 (três) vezes maior que o PAA. Todavia o número de agricultores abrangidos no PAA é quase 3(três) vezes maior do que no PAPA/DF.

Tabela 1: Relação sumária dos contratos celebrados no PAPA/DF de 2012 a 2015 *(Continua)

	Órgão demandante	Fornecedor	Participantes	Objeto	Valor do contrato	
2012	SEDHS	COPAS	82	Aquisição de leite e derivados	R$	8.442.318,24
	FJZB	ASPAG	37	Aquisição de frutas e hortaliças	R$	38.747,42
	BRB	COPAS	3	Aquisição de leite e manteiga	R$	114.515,70
Subtotal	-	-	**122**	-	**R$**	**8.595.581,36**
2013	NOVACAP	MULTIFLOR	13	Aquisição de mudas	R$	50.090,00
	SEDF	COPAS	16	Aquisição de kits lanches	R$	1.653.000,00
	SEDF	RURART	7	Aquisição de kits lanches	R$	560.520,00
	FJZB	COPAS	2	Aquisição de kits lanches	R$	4.491,65
	SEDHS	ASTRAF	30	Aquisição de cestas verdes orgânicas	R$	380.367,08
	SEDHS	COOTAQUARA	22	Aquisição de cestas verdes orgânicas	R$	1.556.400,00
	SEDHS	COPAS	131	Aquisição de produtos lácteos	R$	13.126.695,84
	SEDHS	ASPRAF	6	Aquisição de cestas verdes orgânicas	R$	123.306,46
Subtotal	-	-	**227**	-	**R$**	**17.454.871,03**
2014	BRB	COPAS	não informado	Kits lanches	R$	31.488,59
	FJZB	Hajapeixes	2	Aquisição de peixes (tilápia)	R$	165.140,00
	Emater/DF	COPAS	3	Kits lanches	R$	29.520,00
	FJZB	ASPAG	10	Aquisição de hortifrutigranjeiros	R$	150.185,00
	FJZB	COPAS	2	Kits lanches	R$	5.130,40
	NOVACAP	MULTIFLOR	12	Aquisição de mudas	R$	181.600,00
	Emater/DF	COPAS	2	Kits lanches	R$	12.568,50
	BRB	COPAS	1	Aquisição de leite e manteiga	R$	31.838,40
Subtotal	-	-	**32**	-	**R$**	**607.470,89**
2015	SEDHS	COOTAQUARA	99	Cestas verdes convencionais	R$	798.360,00
	FJZB	ASPAG	68	Hortifrutigranjeiros	R$	253.312,50
	Emater/DF	COPAS	3	Kits lanches	R$	24.600,00

*Continuação Tabela 1

	Órgão demandante	Fornecedor	Participantes	Objeto	Valor do contrato	
2015	BRB	COPAS	1	Produtos lácteos	R$	9.669,60
	SEDHS	FLORES DE CONTAGEM	2	Kits lanches	R$	7.380,00
	SES	FLORES DE CONTAGEM	4	Kits lanches	R$	9.840,00
	SEDHS	COPAS	91	Produtos lácteos	R$	8.129.133,60
	BRB	COPAS	5	Produtos lácteos	R$	28.641,00
	SEAGRI	ASPRAF	1	Feno	R$	30.600,00
	BRB	COPAS	40	Leite e manteiga	R$	77.428,80
	SEDHS	COPAS	40	kits lanches	R$	21.019,20
	FJZB	ASPAG	8	Banana	R$	14.256,00
Subtotal	-	-	**362**	-	**R$**	**9.404.240,70**
Total			**743**		**R$**	**36.062.163,98**

Fonte: SEAGRI/DF, 2015

Tabela 2: Dados referentes à execução do PAA no DF entre 2012 a 2015

	Agricultores fornecedores	N° de entidades atendimentos	Recursos (R$)	Produtos (t)
2012	722	284	2.996.798,23	1.426,97
2013	442	174	1.939.152,60	791,22
2014	429	251	1.392.352,81	714,02
2015	432	1	1.892.766,30	755,23
Total	**2025**	**710**	**8.221.069,94**	**3.687,44**

Fonte: SAGI, 2015

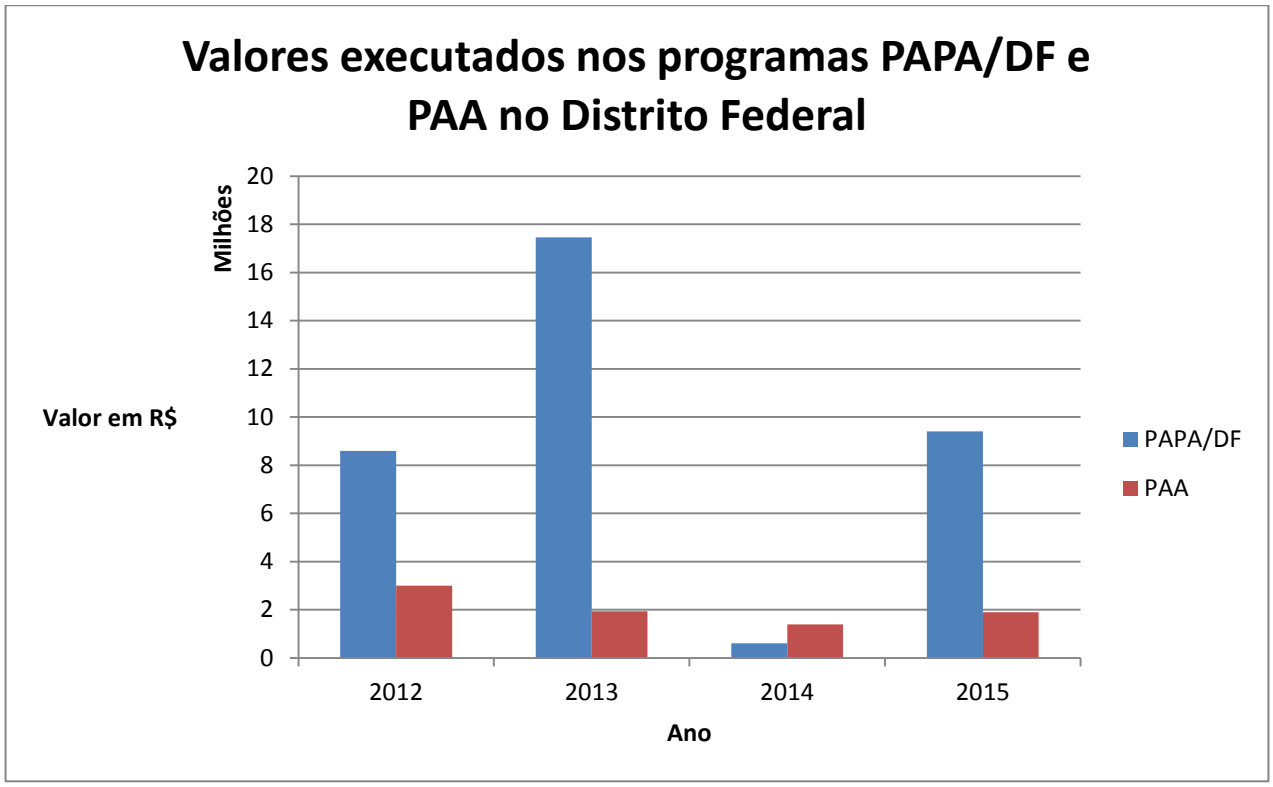

Gráfico 1: Valores executados nos programas PAPA/DF e PAA no Distrito Federal

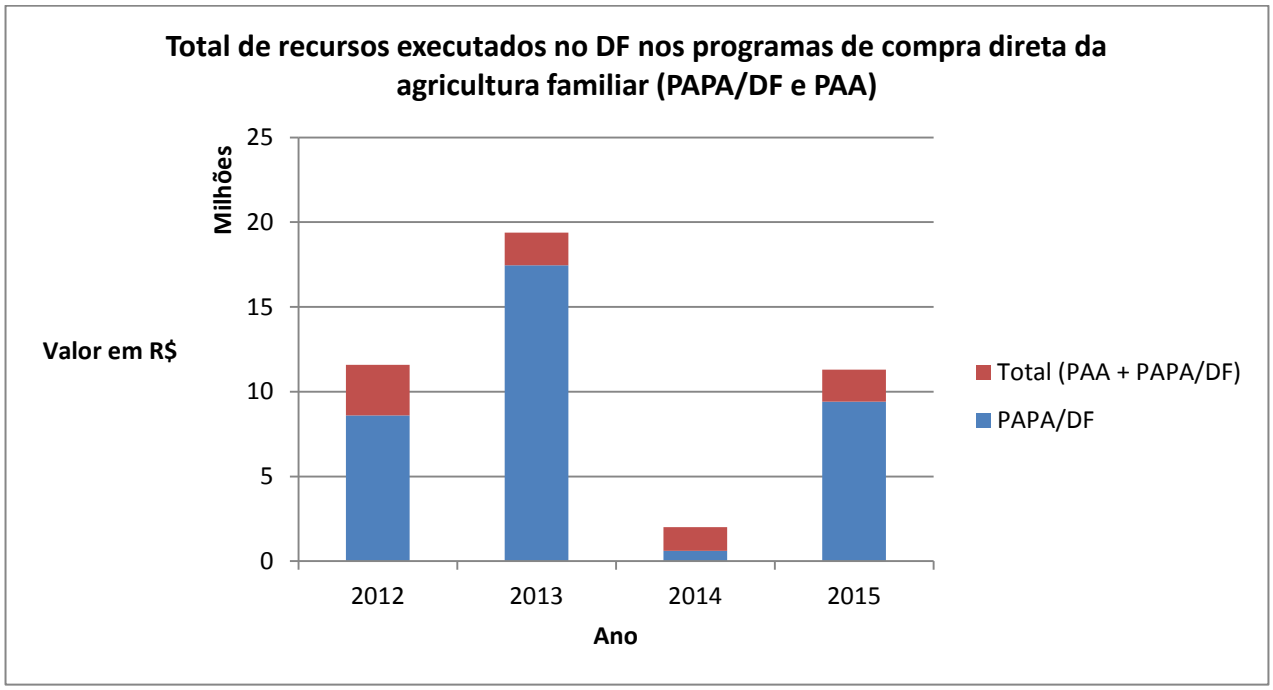

Gráfico 2: Total de recursos executados no DF no programas de compra direta da agricultura familiar (PAPA/DF e PAA)

Mudanças institucionais foram feitas na estrutura da SEAGRI para dar maior eficiência no processo burocrático e com isso viabilizar a operacionalização do programa. Para tanto, criou-se a Coordenação de Compras Institucionais (CCI) para articular todo o processo desde a formulação da chamada pública, até a celebração o contrato. Segundo o gerente da CCI, "*noutros estados o processo de compra, licitação e chamada pública fica a cargo do comprador e que este está habituado a realizar compras apenas via licitação, o que cria dificuldade de compreender e dominar as peculiaridades do mercado agrícola*". No caso do PAPA/DF, a CCI articula todo o processo, fazendo a interface entre os fornecedores e os órgãos compradores, nivelando o diálogo entre as partes e dando mais eficiência ao processo.

Outro aspecto relevante do PAPA/DF, citado pelo gerente da CCI, é que não teve que se criar uma dotação orçamentária específica para o programa. Como a demanda institucional é constante e já há orçamento previsto, cada instituição compradora usa seu próprio orçamento para realizar as compras. Isso minimiza os impactos da volatilidade na estrutura institucional relacionadas, sobretudo, como a mudança de governo; além disso, no caso de um fundo específico sua receita estria subordinada ao chefe do executivo, o qual teria prerrogativa de realocar os recursos para outros fins.

O Sec. de Agricultura disse que a organização do setor produtivo é algo fundamental para o sucesso do programa, tanto organização burocrática, quanto produtiva, em especial no que concerne a ofertar produtos já processados e prontos para o consumo, já que essa é uma tendência do mercado institucional. O produtor ou organização ficará impedido de firmar um novo contrato caso não manter a regularidade de fornecimento do produto por alguma circunstância <u>não justificada</u> (g. n.). Isso fez com que algumas entidades saneassem sua gestão de forma a conseguir manter a regularidade de entrega dos produtos.

5.1.2 Fatores negativos

A pesar dos ajustes institucionais visando o melhor desempenho do programa, o número de contratos celebrados ainda está muito aquém da capacidade, ao levar em conta que todos os órgãos e entidades públicas são potenciais clientes do programa e suas demandas são constantes. Isso pode ser devido ao fato dos compradores estarem habituados a realizarem compras via licitação, já tendo todo o procedimento e organização institucional voltada para

essa modalidade e não haver nenhuma imposição legal de cotas de compras a serem feitas dentro do programa PAPA/DF.

Em que pese ser necessário o aumento da demanda, há limitações do lado da oferta; haja vista o DF dispor de dezenove DAP's jurídicas cadastradas no Ministério de Desenvolvimento Agrário (SAF/MDA, 2015), as quais podem não ser suficiente para atender uma situação de demanda plena. Lembrando que apesar do programa ter buscado focalizar os produtores organizados em associações, não há impedimento para contratar com produtores individuais; a questão é que um produtor individual dificilmente conseguirá cobrir integralmente a demanda duma chamada pública e manter a regularidade das entregas; e o Secretário de Agricultura argumentou que há um objetivo implícito no atual modelo de gestão do programa, que é incentivar e fortalecer o produtor organizado em associações.

A logística pode ser um fator limitante do programa, pois órgãos descentralizados demandam entregas em localidades dispersas, o que prejudica a logística de distribuição, diminuindo a margens de lucro dos fornecedores. Esse aspecto é observado com frequência nos contratos celebrados com a Secretaria de Educação, que solicita entrega de pequenas quantidades de produtos em escolas pulverizadas por todo o território do Distrito Federal.

Foram observados atrasos significativos em alguns pagamentos (reflexo da crise financeira do GDF), sendo que ao entrevistar o representante de uma das cooperativas de agricultores, verificou-se que alguns pagamentos atrasaram mais de seis meses, o que prejudica o fluxo de caixa da cooperativa e o repasse aos produtores.

5.2 Fatores externos relacionados com o desempenho do PAPA/DF

5.2.1 Fatores positivos

Um dos reflexos externos do PAPA/DF é o aumento da demanda por crédito rural, apesar de ser difícil de inferir analiticamente até que ponto o programa seja diretamente responsável por isso.

> "[...] na questão do crédito, o BRB que antes não operava com o PRONAF, passou então a operar a partir de 2011, e hoje acredito que ele seja o principal agente do PRONAF aqui no DF, mas precisamos conferir os números [...]. Então se ampliou o número de agricultores habilitados a operar com o PRONAF, passando de cerca de 1000 para cerca de 4000 agricultores familiares, e as DAP's jurídicas foram de uma para quatro. Com a entrada do BRB no PRONAF, ampliou-se o crédito do PRONAF no DF; sendo que em 2013 o crédito na modalidade de investimento

> cresceu 170% nesses quatros anos; o de custeio cresceu 100%, no geral cresceu-se 137%; isso porque conseguimos qualificar os agricultores e suas organizações, criando uma expectativa de renda permanente" [2].

Outro fator importante que tem relação íntima com o crédito para os pequenos produtores foi a reformulação do Fundo de Aval, que é um programa da SEAGRI que oferece garantias complementares ao agricultor para a aquisição de crédito de investimento, funcionando como garantia (dispensando fiadores), de sorte que o próprio fundo faz essa função. O gerente da GEDEC destaca que o PAPA/DF ainda não é usado como garantia de financiamento rural (como ocorre em alguns casos em que um contrato de compra e venda previamente celebrado serve de garantia fiduciária), mas vislumbra-se essa possibilidade, via sistema de venda antecipada, onde o contrato de compra e venda pode ser usado como uma espécie de carta de crédito que avalie o financiamento bancário. Isso seria interessante, pois dada a natureza da problemática fundiária do DF, a maioria dos produtores não tem o título definitivo da terra (logo esta não pode ser alienada) e geralmente os agricultores familiares não têm outros bens ou recursos que pudessem ser dados em garantia nas operações de crédito.

O Sec. de Agricultura afirma que todos esses programas fazem conexão entre si, tomando o PAPA/DF como carro chefe que abrange as questões de organização produtiva, crédito, dentre outras; o que podemos considerar como fatores contextuais que influenciam a operação do programa e sua estrutura de governança. Frente a isto podemos interpretar que os programas estão imbricados com a operação do PAPA/DF, o que favorece a interação entre os atores.

O gerente da GEDEC argumentou que muitos dos produtores e associações já têm alguma experiência com o mercado institucional, especialmente com o PAA, de modo que esse programa funciona como uma espécie de laboratório que qualifica os fornecedores para operarem no mercado institucional do GDF, dado a burocracia do PAA ser mais simplificada.

[2] Fala do Sec. de Agricultura (sem adaptações) acerca dos impactos do PAPA/DF sob a demanda de crédito rural. A expectativa de renda a qual ele refere, é a renda derivada da remuneração do PAPA/DF.

5.2.2 Fatores negativos

A volatilidade de liderança na administração dos órgãos compradores impacta negativamente no andamento do programa, pois o PAPA/DF ainda é uma política recente e não é amplamente conhecido em todas as áreas da administração do GDF, portanto a cada alteração dos chefes executivos dos órgãos compradores (secretários de estado, subsecretários, diretores, etc.) é necessário retomar o diálogo desde o início para reapresentar o programa. Nesse sentido há de se fazer um processo continuado de convencimento dos compradores, demonstrando a viabilidade econômica e social de realizarem suas compras dentro do PAPA/DF.

A atual crise financeira do GDF é sentida de modo mais ameno nas compras institucionais do que em outras áreas do governo (por exemplo, nas áreas de investimento, onde vários setores tiveram suas verbas diminuídas ou até mesmo cortadas), pois, apesar da crise, a demanda dos órgãos é constante e impreterível, já que a máquina pública não para. Mas a crise financeira do GDF não deixa de impactar nas compras institucionais, pois repercute na diminuição do volume de compras e atrasos nos pagamentos.

De acordo com a pesquisa de campo, observa-se que nas cooperativas com maior grau de organização e institucionalização de suas estruturas funcionais, na maioria das vezes seus membros não conhecem o Programa e não fazem parte do processo diretamente. Muitos desconhecem que existe o PAPA/DF, ou que sua associação de origem está entregando produtos no programa. Ao entrevistar o presidente de uma das Cooperativas fornecedoras (COOTAQUARA), foi possível conhecer que a relação da cooperativa com o programa não difere em nada da relação com os demais clientes, sendo que a cooperativa paga ao produtor o preço de mercado, que não é necessariamente o mesmo que ela recebe do programa, sob o argumento de que não há como pagar para ao produtor o valor integral contratado com o PAPA/DF, já que é necessário descontar os custos de transação e administração da cooperativa. Ele disse, ainda, que não pode afirmar que houve alguma mudança significativa na estrutura socioeconômica ou produtiva dos sócios da COOTAQUARA que possa ser atribuída especificamente ao PAPA/DF, afirmando que é uma política importante como mais uma oportunidade de mercado que se abre para a agricultura familiar, mas o agricultor não pode tomar o PAPA/DF como um mercado certo e fazer investimentos na propriedade para atender especificamente ao programa, dado a incerteza quanto à continuidade e renovação dos

contratos, além da demora entre uma chamada pública e outra, ou mesmo se ele será o vencedor da chamada.

Outra das organizações fornecedoras encontra-se no Projeto de Assentamento Contagem, o qual conta com uma associação composta majoritariamente de mulheres, denominada Flores do Contagem. A associação dispõe duma miniagroindústria, que fornece para o PAPA/DF quites lanche, compostos por um pão, um bolo e uma fruta. No P.A. Contagem foram entrevistadas 20 produtoras, sendo que diferentemente dos sócios da COOTAQUARA, todas afirmaram ter conhecimento sobre os contratos firmados e que o valor recebido é distribuído equitativamente entre as produtoras.

Na visão das produtoras entrevistadas, o PAPA/DF ainda é um programa incipiente, porém são otimistas quanto seu potencial, mas argumentam que as exigências burocráticas são excessivas e o processo é moroso, por isso preferem entregar produtos no PAA, porque no PAA o processo está mais amadurecido e é mais ágil, além de que o dinheiro é liberado com maior rapidez e o volume comercializado pela associação não extrapola os valores limites do PAA. Para a presidente da cooperativa, a carga tributária que incide sobre os produtos frustra a expectativa com o PAPA/DF, o que não acontece no PAA, dado este programa ter isenção de ICMS[3]. Tal como ocorre na COOTAQUARA, as produtoras do P.A Contagem também não verificam mudanças estruturais que possam ser atribuídas especificamente ao PAPA/DF.

A COPAS-DF é a cooperativa com maior valor contratado dentro do programa, somando R$ 31.742.059,52 entre os anos de 2012 a 2015, uma média de R$ 7.935.514,88 por ano. O presidente da COPAS-DF disse que 80% do fluxo de caixa da cooperativa está assentando em receitas derivadas do PAPA/DF, de modo que a COPAS-DF é altamente dependente do programa. Apesar dos sócios da COPAS-DF terem conhecimento de que a cooperativa participa do PAPA/DF, eles não acompanham a execução dos contratos, delegando toda a responsabilidade sobre isso para a diretoria da cooperativa. Diferentemente dos dois últimos casos supracitados, o presidente da COOPAS-DF afirma que apesar dos produtores não se envolverem diretamente na execução dos contratos, o PAPA/DF é responsável por uma transformação social na realidade dos produtores associados à

[3] O Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, por meio do convênio 77 de 01/7/2005, concede à Companhia Nacional de Abastecimento - CONAB regime especial para cumprimento das obrigações relacionadas com o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal de Comunicação – ICMS (CONAB, 2013).

cooperativa, dado a oportunidade de mercado que ele cria para a agricultura familiar e que seria inviável para os agricultores da cooperativa concorrerem com as grandes empresas no livre mercado.

6. Considerações Finais

O PAPA/DF ainda é um programa em amadurecimento, e precisa ser mais difundido tanto na estrutura do GDF como no setor produtivo, mobilizando um maior número de órgãos envolvidos e maior número de produtores signatários. Para tanto, a divulgação do programa um ponto que precisa ser trabalhado, haja vista não ser de conhecimento patente dos gestores públicos e nem dos produtores.

Apesar de suas semelhanças com os programas federais, o PAPA/DF traz aspectos distintos que tornam o programa inovador, dando-lhe um grande potencial no mercado de compras institucionais, entretanto necessita-se de investimentos na organização social e estrutural do setor produtivo, bem como de ajustes institucionais na estrutura governamental, por exemplo, poderia se discutir a viabilidade de estabelecer cotas de compras institucionais dentro do programa para os órgãos do GDF, bem como isenção de ICMS.

Os valores executados no PAPA/DF são significativamente superiores aos valores do PAA, superando este na ordem de três vezes; todavia o inverso ocorre quando se observa o número de produtores participantes, caso em que o PAA apresenta um quantitativo de produtores aproximadamente três vezes maior que o PAPA/DF. Disso podemos inferir que o foco em produtores organizados em associações, apesar de favorecer um maior montante de comercialização, pode causar uma concentração das receitas do PAPA/DF num grupo específico.

O argumento do GDF em focar no produtor organizado em associações é de estimular o cooperativismo no Distrito Federal, o que é importante para todo segmento de produção, entretanto verifica-se que o foco nas cooperativas não significa, necessariamente, estender os benefícios aos associados. Ao focar no produtor organizado em associações ou cooperativas, na maioria das vezes, os resultados do programa chegam aos agricultores familiares de modo difuso, não sendo por eles percebidos de forma direta, repercutindo numa relação de não pertencimento ao programa PAPA/DF.

O PAPA/DF tem se apresentado como uma oportunidade de mercado que se abre para a agricultura familiar no Distrito Federal, não havendo elementos suficientes para afirmar que o PAPA/DF por si só seja responsável por causar mudanças estruturais nas condições socioeconômica ou produtiva dos agricultores. Apesar disso, é importante salientar que dificilmente algum programa individualmente conseguirá atingir tal pretensão, mas o somatório de políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar fortalece esse segmento.

Os casos de dependência do programa foram poucos (observado apenas em relação à cooperativa COOPAS-DF), entretanto esta é uma variável que não pode ser ignorada e os gestores têm que atentarem para tanto, porque o foco do programa é de ser uma política estruturante e não uma política compensatória de fomento, com caráter perpétuo.

A rede social que se forma em torno do programa conecta-se com a rede de outros programas distintos, pois a implementação do PAPA/DF repercutiu num aumento da demanda por crédito (PRONAF e Fundo de Aval).

A implementação do PAPA/DF gerou uma rede de relações sociais, onde os atores estão unidos por laços fracos de relações, sendo que a SEAGRI é um nó central da rede, haja vista centralizar as atividades do programa, relacionando-se com todos os atores e confluindo todas as informações. Esses laços ainda são mais intensos entre a SEAGRI e as demais instituições públicas, em especial a EMATER, dado a relação entre eles não se restringir apenas à execução do programa. Ressalta-se que para Granovetter (2009), a densidade da rede social é proporcional à quantidade de laços nela reproduzida e que os laços fracos tornam a rede social mais permeável à inserção de novos atores, diferentemente do que acontece no caso da predominância dos laços fortes.

Os agricultores cooperados da COOPAS e COOTAQUARA estão posicionados nos extremos da rede, haja vista sua pouca participação nos processos, entretanto seus gestores são fortemente engajados. Por outro lado, as agricultoras da associação Flores do Contagem estão ligadas na rede mais intensamente, mesmo com um volume menor de vendas que as demais. Os agricultores de associações distintas se conhecem e trocam informações, verificando-se casos de parceria entre eles, havendo um momento em que a COOPAS e a associação Flores do Contagem se uniram para atender a uma chamada pública.

As instituições compradoras se conectam na rede apenas com a SEAGRI, e seu *feedback* é que os produtos adquiridos são de qualidade superior do que aqueles normalmente comprados dos grandes atacadistas.

Percebe-se que a rede social em torno do PAPA/DF expressa diferentes níveis de densidade nos laços formados entre os agricultores participantes e os demais atores, de forma que em alguns casos os produtores estão localizados de modo muito marginal da conformação da rede social. A rede social reproduz relações sociais mais expressivas no nível institucional.

A volatilidade política e a descontinuidade dos contratos podem ser apontadas como os principais gargalos do programa; por outro lado, o valor limite dos contratos é o principal ponto de destaque do PAPA/DF, comparativamente aos programas congêneres.

Um importante aspecto de programas desse tipo é o fomento ao desenvolvimento regional, devido o aquecimento do comércio local, pois ao se comprar de um grande fornecedor pode ocorrer uma evasão de capital para outras regiões; mas no caso da compra institucional da agricultura local, o capital gira no comércio regional e o fator multiplicador do movimento do dinheiro gera benefícios diretos e indiretos para diversos segmentos.

Ao promover políticas públicas específicas para a agricultura familiar o Estado interfere na dinâmica do mercado, mas as políticas voltadas para a agricultura familiar devem ir além do caráter compensatório, focando este público como vetor da segurança alimentar e promotor de desenvolvimento sustentável do país.

A rede social que se forma em torno dos mercados institucionais favorece uma reciprocidade entre os atores, de modo que haja uma coesão e senso de unidade entre eles, diferentemente do indivíduo atomizado presente no mercado formador de preços. A construção do mercado institucional tem que se pautar pelo senso de responsabilidade social, confrontando a lógica de utilidade meramente material e maximização de ganhos.

7. Bibliografia:

BRASIL. **Decreto 1946, de 28 de junho de 1996; que cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agriculrura Familiar - PRONAF**. Brasília: Diário Oficial da União - DOU. 1966.

BRASIL. **Lei 10.696 de 2003, que dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial da União - DOU. 2 Julho 2003.

BRASIL. **Lei 11.326, de 24 de Julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais**. Brasília: Diário Oficial da União - DOU. 24 Julho 2006.

BRASIL. **Lei 11.947, de 16 de junho de 2009; que modifica o Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE**. Brasília: Diátio Oficial da União - DOU. 2009.

BRASIL. **Lei 12.512, de 14 de outubro de 2011; que Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais**. Brasília: Diário Oficial da União - DOU. 2011.

BÜLOW, R. A.; VON, M. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e Sociedade. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 28, p. 52-84, Dezembro 2011. ISSN 1517-4522.

CONAB. **Convênio ICMS 77/2005 e 136/2006**. CONVÊNIO ICMS 77/05. Brasília: DOU, Diário Oficial da União -. 1 Outubro 2013.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Distrital 4.752, de 7 de fevereiro de 2012, que dispõe sobre a criação do Programa de Aquisição dos Produção da Agricultura - PAPA/DF e dá outras providências**. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal - DODF. 7 Fevereiro 2012.

DISTRITO FEDERAL- SEAGRI/DF. **Portaria N°66, que dispõe sobre metodologia para apuração do preço dos produtos para efeito de aquisição no âmbito do Programa de Aquisição da Produção da Agricultura - PAPA/DF.** Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal; Seção 1 (p. 4). DODF. 10 de Setembro de 2013

DORIGON, C. **Mercados de Produtos Coloniais da Região Oeste de Santa Catarina: Em Construção**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, p. 252-256. 2008.

GAZOLLA, M. **CONHECIMENTOS, PRODUÇÃO DE NOVIDADES E AÇÕES INSTITUCIONAIS:cadeias curtas das agroindústrias familiares**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 153. 2012.

GRANOVETTER, M. Ação Econômica e Estrutura Social: O Problema da Imersão. In: MARTES, A. C. B. **Redes de Sociologia Econômica**. Tradução de Ana Cristina Braga Martes. São Carlos: UFSCar, 2009. Cap. 1, p. 336. ISBN ISBN 978.85.7600.148-5. O artigo "Economic action and social structure: the problem of embeddedness", de Mark Granovetter, foi originalmente publicado no American Journal of Sociology, v. 91, n.3, p. 481-510, 1985.

GRISA, C. As Redes e as Instituições do Programa de Aquisição de Alimentos: uma análise a partir do enraizamento estrutural e político. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 6, p. 97-129, Agosto 2010.

GRISA, C. et al. **O Programa de Aquisição de Alimento (PAA) em Perspectiva: Apontamentos e Questões para o Debate**. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ. Rio de Janeiro. 2009.

IBGE. **Censo Agropecuário2006: Agricultura Familiar Primeiros Resultados**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro. 2009.

ISSA, R. C. et al. Alimentação escolar: planejamento, produção, distribuição e adequação. **Rev Panam Salud Publica**, 2014. 96-103.

MACHADO, N. M. C. Karl Polanyi e a Nova Sociologia Econômica: Notas sobre o conceito de (dis)embeddedness. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. Centro de Estudos Sociais, p. 71-94, Setembro 2010.

MACHADO, N. M. C. Karl Polanyi e o "Grande Debate" entre substantivistas e formalistasna antropologia econômica. **Economia e Sociedade**, Campinas, Abril 2012. 165-195.

MARQUES, R. **A Nova Sociologia Econômica - Uma Antologia**. Oeiras: Celta Editora. 2003. p. 1-67.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Programa de Aquisição de Alimentos**, Dezembro 2013. Disponivel em: <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes>. Acesso em: 12 Dezembro 2013.

MÜLLER, A. L. **A Consrução das Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil:** O Caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007.

MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 106-138, 2012. ISSN 1413-0580.

SAF/MDA; **Sistema Extrato DAP Pessoa Jurídica**, Brasília, 2015. Disponivel em: http://smap14.mda.gov.br/extratopj/ExtratoDAP/ExtratoDAP.aspx# . Acesso em: 7 dezembro 2015.

POLANYI, K. A Grande Transformação: as origens de nossa época. In: POLANYI, K. **A Grande Transformação**. Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Campus, 1980. Cap. Segunda Parte, p. 62-98.

RAUD-MATTEDI, C. Análise crítica da Sociologia da Sociologia Econômica de Mark Granovetter: os limites de uma leitura do mercado em termos de redes e imbricação. **Política e Sociedade**, v. 6, p. 59-82, Abril 2005.

REPÚBLICA, P. D. **Lei 11.346, de 15 de setembro de 2006, que Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União - DOU. 2006.

SAGI. **Compra Direta da Agricultura Familiar**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília. 2014.

SAUER, S. **Desenvolvimento rural e mercado: estudo comparativo dos fatores contextuais que favorecem os mercados institucionais no Nordeste e Sul do País**. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq). Brasília, p. 1-6. 2014.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, Caracterização e Dinâmica Rescente do PRONAF. **Políticas Públicas e PArticipação Social no BRasil Rural**, Porto Alegre, 2004. 21-50.

SEAGRI-DF. **Relatório PAPA/DF 2014**. Secretaria de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural. Brasília, p. 1. 2015. Relatório sumário dos contratos celebrados no PAPA/DF entre os anos de 2012 a 2015.

SETRAB. Secretaria do Trabalho e do Empreendedorismo, Julho 2015. Disponivel em: <http://www.trabalho.df.gov.br/programas/prospera/>. Acesso em: 1 Julho 2015.

SWEDBERG, R. Sociologia Econômica: hoje e amanhã. **Tempo Social Revista de Sociologia da USP**, São Paulo, v. 16, p. 7-34, Novembro 2004. ISSN 1809-4554.

TRICHES, R. M.; GRISA, C. **NERA**, Presidente Prudente, v. 26, p. 10-27, 20015. ISSN 1806-6755.