

POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA FAMILIAR EM CONTEXTOS DE CRISE NO ESTADO DO BEM-ESTAR SOCIAL: UM ESTUDO DE CASO

PUBLIC POLICY AND FARMING FAMILY IN CRISIS CONTEXTS IN THE STATE OF SOCIAL WELFARE: A CASE STUDY

Phablo Freire^{*}
Alline Dias de Souza^{**}
Deise Cristiane do Nascimento^{***}

Como citar: FREIRE, Phablo; SOUZA, Alline Dias de; NASCIMENTO, Deise Cristiane do. Políticas públicas e agricultura familiar em contextos de crise no Estado do Bem-Estar Social: um estudo de caso. **Revista de Estudos Jurídicos UNESP**, Franca, ano 19, n. 30, p. 1-28, ago-dez. Disponível em: <<http://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/index>>

SUMÁRIO: Introdução. 1 Teorias aplicadas ao fenômeno. 1.1 Teoria da Escolha Pública. 1.2 Elementos da Teoria Keynesiana e a Democracia Tardia Brasileira. 1.3 Princiologia Jurídica aplicada à Administração Pública. 2 A dinâmica do capital, o cenário recorrente de crise e políticas públicas. 2.1 Cenários de crise, Estados de bem-estar social e as políticas públicas. 2.1.1 PAA: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. 2.1.1.1 O PAA em números. 2.1.2 PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2.1.3 O PNAE em números. 3 Análise das políticas públicas de fomento à agricultura familiar no município de Petrolina: estudo de caso. 3.1 Métodos da pesquisa e delineamento do objeto e amostra. 3.1.1 Perspectiva e dados fornecidos pela gestão sobre as políticas públicas de fomento da agricultura familiar no município de Petrolina. 3.2 Perspectiva das famílias de agricultores rurais. 4 Análise dos dados e discussões. Considerações finais. Referências.

RESUMO: O presente estudo objetiva avaliar a efetividade de dois dos programas sociais federais (PAA, PNAE) implementados em um município do nordeste brasileiro, a partir da percepção dos sujeitos envolvidos no processo de execução no ano de 2016. No tocante ao método, a pesquisa se localiza na vertente teórico-metodológica jurídico sociológica, sendo do tipo diagnóstico, na modalidade estudo de caso. Valendo-se de levantamento de dados documentais, normativos e sociodemográficos, além de realização de entrevistas semiestruturadas. Concluiu-se a partir dos dados objetivos levantados e da percepção dos sujeitos envolvidos, gestores e produtores rurais em regime de agricultura familiar, pela efetividade dos programas desenvolvidos, com determinadas ressalvas, apontando para a necessidade de novos estudos no campo.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Políticas públicas. Bem-estar social. Efetividade.

ABSTRACT: *This article aims to evaluate the effectiveness of two federal social programs (PAA, PNAE) implemented in a northeastern Brazilian city, from the perception of the subjects involved in the implementation process in the year 2016. With regard to the method, the research located in the sociological legal theoretical and methodological aspects, being of diagnostic type, the study type of case. Drawing on survey of documentary, regulatory and socio-demographic data, and carrying out semi-structured interviews. It was concluded from the collected objective data and the perception of the subjects involved, managers and farmers in family farming system, the effectiveness of the programs, with certain provisos, pointing to the need for further studies in the field.*

Keywords: *Family agriculture. Public policies. Social welfare. Effectiveness.*

INTRODUÇÃO

^{*} Advogado. Professor universitário. Pós-graduado em gestão de cidades pela Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (FACAPE). Pós-graduando em Direito Constitucional Aplicado pela Damásio Educacional. Mestrando em Psicologia Social pela Universidade Federal do Vale do São Francisco (UNIVASF).

^{**} Advogada. Especialista em Gestão de Cidades pela Faculdade de Ciências Aplicadas e Sociais de Petrolina (FACAPE).

^{***} Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (2001). Especialista em Gestão em Administração Pública. Mestranda em Engenharia de Produção.

As sociedades na pós-modernidade se articulam de modo a preservar todas as benesses da vida coletiva e apresentar respostas eficazes aos cada vez mais recorrentes problemas inerentes à preservação desses mesmos privilégios, dos padrões que a vida coletiva contemporânea demanda. O capitalismo e suas crises se localizam nesse contexto como um entrave à manutenção da vida social ao tempo que também é elemento constitutivo desta, sendo precisamente um dos maiores desafios da sociedade (pós)moderna o estabelecimento de um equilíbrio para estes antagonismos.

O presente estudo objetiva avaliar um recorte específico dentro desse universo maior aludido, a saber, a efetividade de dois dos programas sociais implementados no Brasil pelos governos públicos: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a partir da percepção dos sujeitos envolvidos no processo de sua implementação, quais sejam: os gestores e produtores rurais do município de Petrolina, no Sertão Pernambucano, no ano de 2016.

Tendo em vista a complexidade do objeto, será adotada pelos pesquisadores uma abordagem plurimetodológica, com fulcro na vertente teórico-metodológica jurídico sociológica. Sendo a pesquisa do tipo diagnóstico, na modalidade estudo de caso. (GUSTEN; DIAS, 2013, p.22-92).

A triangulação metodológica, como critério de controle dos dados, levará em consideração os seguintes vértices: primeiramente o enfoque teórico múltiplo, considerando a teoria da escolha pública em contraposição com a Teoria Keynesiana, as teorias sobre democracia tardia brasileira e finalmente as teorias sobre a principiologia jurídica aplicada à administração pública. No segundo vértice da triangulação serão consideradas perspectivas distintas sobre o fenômeno das políticas públicas avaliadas, sendo coletados dados junto aos gestores públicos e a uma amostra não probabilística dos produtores rurais em regime de agricultura familiar. E finalmente, no tocante ao terceiro vértice, o aporte metodológico de execução, serão utilizados o levantamento de dados bibliográficos, entrevistas semiestruturadas, para o levantamento propriamente dito, e quanto a sua análise: frequência absoluta (GUSTEN; DIAS, 2013, p.93-94).

O texto está estruturado em quatro seções, sendo a introdução à primeira delas, em seguida será realizada a discussão acerca dos programas PAA e PNAE; partindo para uma observação acerca da percepção dos sujeitos envolvidos nos processos (gestores e produtores rurais), com vistas à mensuração da efetividade das políticas públicas; sendo a quarta e última seção de caráter conclusivo.

1 TEORIAS APLICADAS AO FENÔMENO

Diversos poderiam ser os recursos teóricos utilizados para abordagem proposta. Logo, é imprescindível a seleção daquelas teorias que possam, quando combinadas, efetivamente, fornecer meios para uma melhor compreensão do fenômeno em questão. Isto posto, serão utilizadas, como parâmetros axiológicos: a Teoria da Escolha Pública (PEREIRA,1997; BORGES, 2001), elementos da Teoria Keynesiana (KEYNES, 1936; DATHEIN, 2000), a teoria da democracia tardia brasileira (STRECK, 2014) e, finalmente, a principiologia jurídica aplicada à administração pública (DI PIETRO, 2013).

1.1 Teoria da Escolha Pública

A Teoria da Escolha Pública (TEP) se volta para a análise e compreensão das posturas estatais, levando em conta o comportamento das pessoas envolvidas no processo de tomada de decisões políticas, numa busca pelo equilíbrio entre os interesses públicos e privados. Nas palavras de Pereira (1997, p.419-420) percebe-se a função da Teoria da Escolha

Pública quando se tenta ponderar e mensurar a eficácia ou falhas nas intervenções estatais, sobretudo aqueles cujo modelo se amolda ao bem-estar social, desejando-se compreender os limites possíveis desta intervenção, sendo propriamente o conteúdo da TEP essa investigação dos limites intervencionistas do Estado.

Ainda segundo Pereira (1997, p.420):

A origem mais recente da teoria da escolha pública pode situar-se em seis obras, hoje clássicas, escritas por economistas e um cientista político, nos finais da década de 50 e década de 60: Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957) e William Riker (1962). Estas obras são geralmente consideradas as fundadoras de dois programas de investigação que têm estado interligados, embora sejam distintos: a teoria da escolha pública (public choice) e a teoria da escolha social (social choice), que se autonomizou, seguindo os trabalhos de K. Arrow e Amartya Sen (1970), mas que mantém uma estreita relação com a public choice.

Sobre o conteúdo analítico da TEP, pondera Borges (2001, p.159-160):

Dentre as vertentes do pensamento neoconservador, a teoria da escolha pública (TEP) tem se destacado nas últimas décadas por sua enorme influência sobre a agenda de governos e agencias internacionais empenhados em promover programas de ajuste "estrutural" e reforma do estado [...] Fiel as suas raízes filosóficas liberais e utilitaristas, a TEP vai enxergar o processo político e sua intromissão nas transações mercantis privadas como uma ameaça à liberdade individual e ao programa econômico, vendo o mercado como um padrão institucional mais adequado para a organização das sociedades.

É portanto, preocupação precípua da TEP, como apontam Pereira (1997) e Borges (2001), o acompanhamento do modo como os atores sociais interferem na tomada de decisão pública, especialmente no tocante a uma intervenção na economia aos moldes propostos pelo neoliberalismo.

Neste diapasão são questionados pelos teóricos, os limites do próprio formato de Estado, se mais social ou se mais liberal. Discute-se, portanto, ao tratar a escolha pública, mesmo que transversalmente, o formato de Estado e as escolhas que dele emanam. Nisso, a TEP pauta-se predominantemente pela defesa de posturas cada vez menos intervencionistas, tendo em vista uma suposta incompatibilidade insustentável entre a democracia e todas as demandas que ela impõe ao Estado, como pontua Pereira (1997, p.439):

A desconfiança crescente que alguns cidadãos vão tendo em relação à capacidade das instituições democráticas em resolver os seus problemas, por outras palavras, **um certo descrédito na democracia**, que se manifesta, entre outros factos, no alheamento crescente do exercício da cidadania. **A reafirmação do ideal democrático, embora possa ser importante, não é, a nosso ver, a melhor forma de combater estes problemas**, pois pode até gerar o efeito perverso de aumentar a discrepância entre o ideal e a realidade (grifos nossos).

Defende assim a TEP que, a escolha pública, na gestão estatal não pode se dirigir a atender todo e qualquer reclame democrático, haja vista ser tal intento impraticável no longo prazo e possivelmente fator de risco para a estabilidade dos próprios estados, impondo aos Estados modelos cada vez menos intervencionistas.

1.2 Elementos da Teoria Keynesiana e a Democracia Tardia Brasileira

Na contramão do pensamento expresso pela TEP, ainda ecoa a teoria Keynesiana, ao propor uma atuação estatal que busque equilibrar as fragilidades e pretensões democráticas com as exigências capitalistas.

A teoria econômica desenvolvida por John Maynard Keynes baseava-se na ideia de um Estado que deveria atuar na economia com o objetivo de moldá-la com vistas à manutenção do pleno emprego. Defendia assim Keynes (1936) um Estado que deveria intervir na economia, naqueles setores onde a iniciativa privada não possuía capacidade de atuar ou demonstrava desinteresse para tanto. Tais medidas teriam um caráter protecionista ao tempo que continuamente buscariam o equilíbrio entre a demanda e a capacidade de produção. Seria reservado ao estado o papel de estimular as economias em momentos de crise e recessão econômica, exatamente para que o capital fosse protegido.

Como destaca Dathein (2000, p.17-19) dentre as medidas defendidas pela teoria Keynesiana para busca do equilíbrio econômico, estão as intervenções para busca do pleno emprego em contraposição ao desemprego involuntário sempre correlacionados nas economias capitalistas. Sendo então um dos principais vetores da teoria a defesa das ações governamentais, exógenas ao 'livre mercado', para tirar a economia do equilíbrio indesejado e levá-la ao equilíbrio que resulte no pleno emprego, ou também para manter a economia próxima a este último. Noutras palavras, as políticas públicas, ou intervenções estatais defendidas por Keynes funcionariam como instrumentos aptos a evitar ou combater as crises. Além disto, mesmo que os mecanismos próprios ao mercado fossem capazes de reverter quadros de crises, restaria justificada a atuação estatal como meio para aceleração desses processos.

Esse modelo intervencionista de Estado, preocupado com as demandas típicas da economia e outras tantas, específicas dos diálogos democráticos, vêm sendo duramente criticado pela crescente onda neoliberal que gradativamente ganha espaço nas discussões das mais variadas áreas. Afirma-se uma insustentabilidade do Estado do bem-estar social, ao passo que as democracias crescem e se solidificam. Haja vista ser natural a tais processos um número cada vez maior de demandas dirigidas a esses Estados, demandas essas que jamais poderiam ser supridas espontaneamente pelos mercados, ocasionando uma alegada onerosidade impraticável.

Flagrada esta onerosidade progressiva insustentável, resta justificado assim um esvaziamento da atuação estatal, voltado a uma escolha pública de mínima intervenção. Esse é, portanto o discurso neoliberal que tem ecoado por todo o mundo ocidental, desde a década de 1970, "criticando diretamente a teoria econômica política de Keynes e propondo um cenário de desmaterialização monetária, flexibilidade financeira e reestruturação de prioridades de políticas públicas em nome da salvação do sistema do capitalismo (COSTA, 2015, p.108-109).

Todavia, tal discurso, somente deve se sustentar naquelas sociedades em que, efetivamente, praticou-se o Estado do bem-estar e de fato, onde se verifica um esgotamento estatal em razão das intervenções pela promoção de interesses públicos.

Assim, embora seja comumente alardeado, pelo neoliberalismo, o fim da modernidade e a imperiosa redução intervencionista estatal, cabe analisar, sobretudo nos Estados cujo desenvolvimento econômico ainda não se implementou, o fenômeno por alguns tratado como modernidade tardia (STRECK, 2014, p.23-64).

Deste modo, defende-se que:

A minimização do Estado em países que passaram pela etapa do Estado Providência ou *welfare state* tem consequências **absolutamente diversas** da minimização do Estado em países como o Brasil, **onde não houve o Estado Social**. O Estado interventor-desenvolvimentista-regulador, que deveria fazer esta função social, foi –

especialmente no Brasil – pródigo (somente) para com as elites (STRECK, 2014, p.27-28) (grifos do autor)

Entende-se assim a democracia tardia como uma teoria que discorre sobre o formato de Estado a ser adotado tendo em vista os contornos econômicos e sociais, em especial esses últimos – em oposição direta ao neoliberalismo –, defendendo a manutenção das intervenções estatais voltadas à redução das desigualdades, sobretudo naqueles países em que não se experimentou amplamente o Estado do Bem-estar social.

A partir da perspectiva da democracia tardia não se pode defender um esvaziamento das ações estatais, em nome do fim do Estado máximo quando esse, de fato, não veio a ocorrer. Seria então essa modernidade tardia, um ideal de defesa e resistência pela postura intervencionista do Estado que ainda não cumpriu as promessas democráticas da modernidade¹.

A despeito de qual seja o formato de Estado, adotado, se mais atuante ou meramente regulador, este deve se voltar, em suas ações, a implementar esse delineamento buscando uma efetividade em suas diretrizes políticas e econômicas, daí a evocação das teorias jurídico administrativas a seguir expostas.

1.3 Principiologia Jurídica aplicada à Administração Pública

O Estado se estrutura, desde a modernidade, em suas próprias bases legitimadoras, utilizando para isso recursos jurídicos que dão sustentação aos modelos adotados ao passo que viabilizam sua instrumentalização. Nesse sentido os diversos ramos do direito, são desenvolvidos, em prol desse Estado e da sociedade que o acorda, servindo como veículos para materialização dos ideais que nele são incutidos.

O Direito Administrativo existe assim como ramo jurídico que serve ao Estado para busca contínua da execução das diretrizes internas e diretamente ligadas ao formato estatal perseguido (DI PIETRO, 2013, p.1-22).

Nesse interim são necessárias proposições básicas axiomáticas que condicionam as estruturações desse Estado, provendo-lhes o alicerce mínimo. Sendo essas proposições nomeadas, pela ciência jurídica como arcabouço principiológico (DI PIETRO, 2013, p.63).

Extensa é a lista que anuncia os princípios veiculados pelo Direito Administrativo, sendo para este estudo importante destacar alguns poucos, a saber: a supremacia do interesse público, eficiência e segurança jurídica.

O princípio da supremacia do interesse público (sobre o privado) preceitua que a ordenação estatal deve atentar aos interesses que são gerais, guiando sua atuação nestes parâmetros e não a partir de normas que possam satisfazer exclusivamente interesses de poucos indivíduos. Percebe-se aqui uma nítida rejeição aos ideais utilitaristas, quando adota o Estado uma perspectiva coletiva acima dos reclames individuais (DI PIETRO, 2013, p.65-66).

A eficiência na gestão pública é entendida como a imposição de se materializar as escolhas públicas com o maior grau possível de presteza, perfeição e rendimento funcional (DI PIETRO, 2013, p.83-84). Não podendo ser desprezado aqui a distinção semântica necessária, entre eficiência e efetividade.

Apesar de muitas vezes serem tratadas como sinônimas as expressões guardam uma margem de diferenciação, quando observados os campos de análise de resultados, sendo a efetividade mais abrangente que a eficiência. “A efetividade supõe não só a realização das

¹ Streck comenta que o ideal de Estado mínimo serve aos mercados, e seus teóricos, apenas quando a estes é conveniente, sendo a defesa de uma intervenção mínima destinada ao socorro do capital, v.g., a estatização, velada, dos bancos privados sob a escusa da salvação do sistema financeiro capitalista.

condições de eficiência e eficácia, como, também, a correspondência com as demandas da população ou determinados estratos populacionais ou de grupos” (GUSTIN; DIAS, 2015, p.85).

Postos os dois princípios anteriores, resta tratar do princípio da segurança jurídica, que deve ser compreendido como a regular manutenção dos acordos firmados, de todos eles, a partir de um ideal geral de respeito à boa-fé, tanto nas relações pontuais – de interpretação de normas internas ao direito administrativo –, quanto numa análise estatal macro, da manutenção dos acordos mais gerais firmados pela coletividade² (DI PIETRO, 2013, p.85-87).

2 A DINÂMICA DO CAPITAL, O CENÁRIO RECORRENTE DE CRISE E POLÍTICAS PÚBLICAS

Diversas sociedades, em todo o globo, desenvolvem sua gestão em torno do capitalismo. Indireta ou diretamente esse modelo econômico determina como os países irão coordenar suas dinâmicas sociais e essa perspectiva também está presente no Brasil.

O capitalismo, a propósito, pode ser entendido como sistema econômico em que os meios de produção, são pensados de modo a satisfazer demandas sempre crescentes de consumo, atendendo a dinâmica da oferta e procura. Os investimentos para que esse fluxo seja implementado são, em sua grande maioria, oriundos da propriedade privada, assim como a decisão sobre como os rendimentos são redistribuídos. Lucros são entendidos como o resultado desse gerenciamento, destinados àqueles que detêm o poder de gerencia sobre os meios de produção, estando o trabalho e o trabalhador inseridos nesse último conceito. Por não possuírem qualquer poder no aspecto decisório da divisão dos lucros, ficam os trabalhadores sujeitos ao interesse produtor, que lhes oferece salários como contrapartida, sendo estes, aqui compreendidos como uma mínima parcela do montante produzido³. Nesse cenário, o modelo de Estado operacionalizado interfere, mais ou menos, nessa dinâmica, protegendo, por meio do implemento de políticas públicas, mais ou menos, os indivíduos da força segregadora do capital.

A valsa social, sempre instável, que tenta equilibrar os interesses e bem-estar das massas, das grandes populações, e o interesse de pequenos grupos, detentores do poder decisório e controle sobre os insumos de produção – conceituados por diversos autores como burguesia ou elites –, é essencialmente o cerne das maiores contradições do capitalismo (MÉSZÁROS, 1998, p.12).

Essa tentativa de estabelecimento de um equilíbrio entre esses dois interesses antagônicos é tratado por Streeck (2012, p.36) como “capitalismo democrático” que se estabelece no mundo após a segunda grande guerra. Não logrando, no entanto, pleno êxito dada a natureza imanente do capital em gerar continuas e profundas crises.

Desta forma, por mais que demandem, os teóricos mais propensos ao neoliberalismo, um distanciamento do Estado das questões econômicas e uma redução de intervenções voltadas *v.g.*, à proteção do trabalhador, quanto mais perto aproximam os sistemas de capital do seu limite exaustivo de rentabilidade, mais próximos de crises o sistema se posiciona, demandando exatamente o oposto, a intervenção dos Estados com vistas a salvação do capital, eis uma das grandes contradições do capital, como aponta Mézáros (1998, p.14):

² E aqui, mais uma vez, caberia uma discussão sobre as razões que levam os Estados a modificarem seus acordos coletivos, seus parâmetros constitucionais frente aos ajustes econômicos necessários em cenários de crise. Sendo pertinente a avaliação das motivos que justificam a modificação na direção de redução de direitos.

³ Este fenômeno peculiar de divisão dos lucros implementado no sistema de capital foi popularmente conhecido como *mais-valia*.

A crise estrutural do capital é a séria manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos. A adaptabilidade deste modo de controle do metabolismo social pode ir tão longe quanto a “ajuda externa” compatível com suas determinações sistemáticas permita fazê-lo. O próprio fato de que a necessidade desta “ajuda externa” aflore — e, apesar de toda a mitologia em contrário, continue a crescer durante todo o século XX — foi sempre um indicativo de que algo diferente da normalidade da extração e apropriação econômica do sobretrabalho pelo capital tinha que ser introduzido para conter as graves “disfunções” do sistema.

A existência do capital implica em uma constância de ciclos de crises, como denuncia Mészáros (1998, p.7), o que demanda recorrentes intervenções estatais na direção de salvação de segmento dos mercados, sob a justificativa de uma indireta manutenção da ordem social e conseqüente proteção dos interesses públicos, a partir dessa intervenção privada. O que acaba por justificar, mesmo que indiretamente — e a revelia dos teóricos que defendem um estado mínimo —, intervenções igualmente significativas de proteção aos interesses democráticos⁴.

O argumento pela necessidade de intervenção para salvação de segmentos estratégicos do mercado em períodos de severas crises é, em sua essência, bastante parecido com o argumento que defende a intervenção dos Estados de bem-estar social nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, o único ponto que difere é aquele voltado a legitimar quem serão os destinatários da intervenção estatal.

Crises financeiras não são apenas resultados de comportamentos “irracionais” dos agentes, mas resultam da própria forma de operação dos mercados financeiros globais liberalizados sem um sistema de regulação adequado. A crise financeira internacional, cuja origem está nas perdas causadas pelo crescente default dos empréstimos das hipotecas de alto risco do mercado *subprime* norte-americano e que, devido ao fato de que grande parte dessas hipotecas foram securitizadas e distribuídas a investidores do mercado global, acabou tornando-se global, nos induz a duas reflexões. Em primeiro lugar, ela põe em xeque os benefícios concretos da globalização financeira, com mercados financeiros desregulados, inclusive nos países desenvolvidos. Em segundo lugar, ela nos remete, a partir das medidas de natureza fiscal e monetária implementadas pelos países desenvolvidos e, em menor grau, por países em desenvolvimento - tais como injeção de liquidez e de capital nos sistemas financeiros por parte das autoridades econômicas destes países e redução sincronizada da taxa básica de juros dos principais bancos centrais mundiais - para se evitar a repetição de uma grande depressão, tanto a repensar o próprio papel do Estado na economia, quanto à necessidade de re-regulamentar os sistemas financeiros domésticos e reestruturar o sistema monetário internacional (DE PAULA; FERRARI FILHO, 2011, p.316) (grifos nossos).

Como apontam De Paula e Ferrari Filho (2011) as crises não são apenas reflexos de uma gestão estatal (ou global) irresponsável ou atécnica, e sim, como resultado inevitável de um cenário econômico ausente de regulamentação, em que os Estados assistem o mercado se organizar, sempre em direção a instabilidades, dados os influxos próprios dessas interações, culminando, repetidamente, em necessárias intervenções para salvamento do sistema, naquilo que os autores chamam de “tempos keynesianos”, uma nítida alusão à intervenção estatal para aqueles que exigem a não intervenção.

⁴ Tais intervenções seriam decorrência do fenômeno considerado por Streeck (2012, p.40) como *capitalismo democrático* que se manifesta por meio desses arranjos entre trabalho e capital num cenário marcado pelo pós-guerra. Compreendendo um Estado de bem-estar em expansão, com foco na proteção de direitos.

Essa demanda interventiva, sempre recorrente, em meio aos discursos neoliberais pela não intervenção estatal é certamente um dos pontos paradoxais dos sistemas de capital proposto no século XXI:

A crise estrutural do capital é a séria manifestação do encontro do sistema com seus próprios limites intrínsecos. A adaptabilidade deste modo de controle do metabolismo social pode ir tão longe quanto a “ajuda externa” compatível com suas determinações sistemáticas permita fazê-lo. **O próprio fato de que a necessidade desta “ajuda externa” aflore — e, apesar de toda a mitologia em contrário, continue a crescer durante todo o século XX — foi sempre um indicativo de que algo diferente da normalidade da extração e apropriação econômica do sobretrabalho pelo capital tinha que ser introduzido para conter as graves “disfunções” do sistema** (MÉSZÁROS, 1998, P.14) (grifos nossos)

Das disfunções graves que menciona o autor podem ser compreendidas, v.g., por meio da necessidade, contínua, de intervenção estatal em setores específicos de espaços privados do mercado, mesmo sendo estes mesmos espaços os locais de onde emana o núcleo dos discursos neoliberais que conclamam o estado mínimo, a mínima intervenção.

2.1 Cenários de crise, Estados de bem-estar social e as políticas públicas

Muitos são os conceitos que podem ser utilizados para tratar do que seriam políticas públicas. Para articulação das proposições presentes neste estudo serão utilizadas as definições de Saraiva (2006) e Easton (1953).

Para Easton (1953, p.129) uma política pública deveria ser compreendida como “a alocação de valores para toda a sociedade”, destinação de esforços, financeiros e não financeiros para ajustes voltados aos benefícios de toda a coletividade que forma a sociedade. Já Saraiva (2006, p.29) vai um pouco além ao definir políticas públicas como um sistema de decisões, de caráter público, voltadas a prevenção ou correção de desequilíbrios sociais presentes em todos os aspectos da vida pública, com vistas ao atendimento dos objetivos traçados pelo Estado.

Postos esses breves conceitos, cabe destacar que o alcance e manifestação das políticas públicas estarão, sempre, diretamente ligadas ao formato de Estado praticado naquele grupo social.

O Estado brasileiro, instituído pela Carta Magna de 1988, firma um profundo compromisso com os interesses sociais e as inadiáveis intervenções para correção de injustiças e disparidades sociais historicamente construídas. Como preleciona Tavares (2015, p.705):

O art. 6º da Constituição refere-se de maneira bastante genérica aos direitos sociais pro excelência, como o direito à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, à assistência aos desamparados etc. [...] **é nesse sentido que propõe Jose Afonso da Silva um conceito, caracterizando os direitos sociais como ‘prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.** (grifos nossos)

E ainda:

São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. **Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais propícias ao auferimento da igualdade real,** o que, por sua

vez, **proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade** (TAVARES, 2015, p.705-706).

Como precisamente pontua Tavares (2015), dada a história de profundas desigualdades experimentada no Brasil, desde sua fundação, não há que se falar em ameaça às liberdades em razão das intervenções estatais. Não pode haver liberdade material enquanto não houver uma igualdade real entre os atores sociais. Não se sustenta, desta forma, qualquer discurso neoliberal de contenção das intervenções estatais, em nome da preservação das liberdades, quando estas, de fato jamais existiram para todos. Mesmo tendo em vista as especificidades das teorias neoliberais e sua aplicabilidade técnica-econômica, não se pode distanciar da finalidade primeira do Estado, qual seja promover espaços isonômicos onde, efetivamente, seja possível à percepção e experiência de igualdade e liberdade.

Dado o compromisso esculpido na Constituição de 1988 diversas políticas públicas vem sendo instituídas em todo o país. Tendo isto em vista, para fins de implementação desse estudo, dois programas em especial serão tratados, por comporem eles o objeto de estudo. São eles o PAA: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar.

2.1.1 PAA: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

O PAA é uma das políticas públicas realizadas pelo Governo Federal⁵ voltada ao enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil. Tendo como objetivo indireto o fortalecimento da agricultura familiar. Para alcance desses objetivos o programa opera mecanismos específicos de comercialização favorecendo a aquisição de produtos produzidos em regime de agricultura familiar e estimulando os processos de agregação de valor à produção⁶.

O programa foi instituído pelo artigo 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Outro importante marco para o fortalecimento da política de combate à fome foi a promulgação da Lei n. 11.346 de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas à assegurar o direito humano a alimentação adequada.

O PAA possui duas finalidades elementares: promover o acesso à alimentação e fomentar a agricultura familiar. Para tanto o Programa compra alimentos produzidos em regime de agricultura familiar, dispensando-se a licitação, e os destina às pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional e ao público atendido pela rede socioassistencial. O PAA também contribui para a constituição de estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares e para a formação de estoques particulares, permitindo maior agregação de valor aos produtos, afetando diretamente a economia das localidades em que se opera o programa.

Deste forma o PAA possui dois públicos beneficiários específicos: os fornecedores e os consumidores de alimentos. Os agricultores familiares, assentados da reforma agrária, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores artesanais, indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, são no contexto de aplicação do programa os beneficiários fornecedores, desde que atendam aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de

⁵ Aplicadas regulamente pelo Governo Federal deste sua implementação. Conforme data informada na atual pesquisa até a data de termino desta, a saber, 2016.

⁶ De acordo com dados disponíveis no sítio do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), www.mda.gov.br.

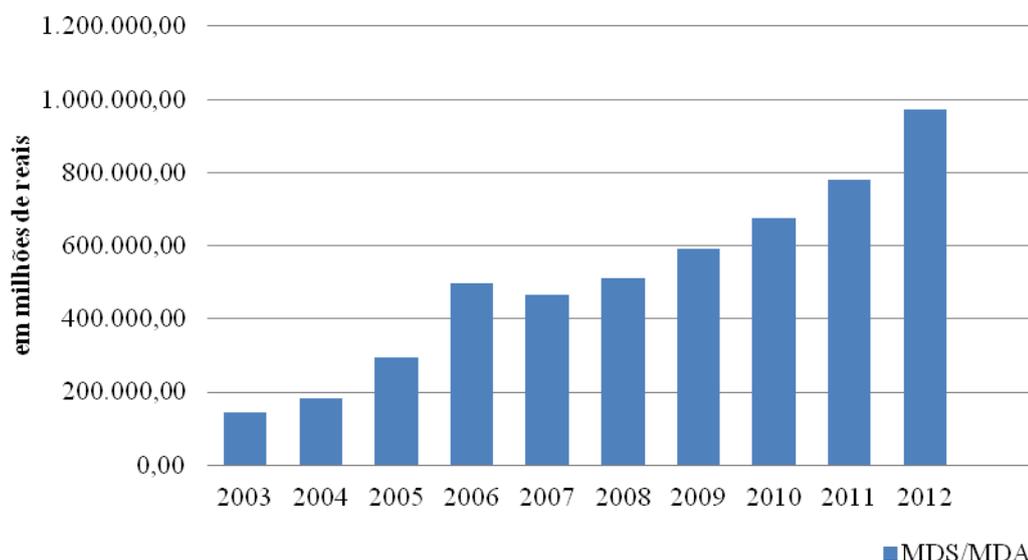
julho de 2006⁷, que caracterizam a agricultura familiar. Já os beneficiários consumidores são aqueles indivíduos em situação de insegurança alimentar e nutricional e ainda aqueles atendidos pela rede socioassistencial e pelos equipamentos de alimentação e nutrição.

2.1.1.1 O PAA em números

O sítio oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário disponibiliza as informações referentes ao histórico de execução do PAA, conforme pode verificar nos dados abaixo, sendo eles uma reprodução dos dados oficiais, senão vejamos:

Gráfico 1

Evolução da execução financeira do PAA, no período entre 2003 - 2012



Fonte: Dados disponíveis no sítio oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário / Resumo da aplicação do recurso do PAA entre 2003 e 2012.

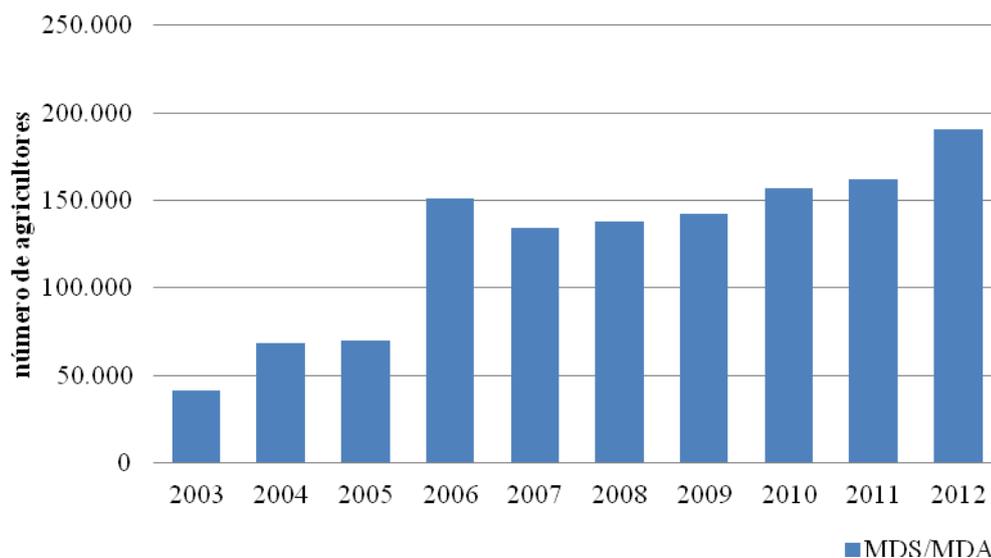
Entre os anos de 2003 e 2012 o acompanhamento da execução financeira do PAA registrou um crescimento de 85% dos valores aplicados, tendo em vista a execução em todo o território nacional. Os valores aplicados em 2003, quando iniciou-se o programa, eram aproximadamente cento e quarenta e cinco milhões de reais, alcançando em 2012 – último ano em que o controle de gastos e ações é fornecido em dados oficiais –, com um montante de mais de novecentos milhões de reais. A crescente se dá pelo aumento das demandas nos municípios e pelo número maior de municípios que adere, gradativamente, ao programa. Conforme dados disponíveis no sítio oficial, ainda em 2015, diversos municípios ainda não são atendidos pelo programa.

O programa ainda avalia o número de agricultores familiares que gradativamente passam a integrar o programa:

Gráfico 2

Evolução do nº de Agricultores Familiares participantes do Programa, no período de 2003 – 2012

⁷ O art. 3º da aludida Lei disciplina quem poderá ser considerado agricultor ou empreendedor familiar rural, elencando os requisitos observáveis, conforme dicção normativa.



Fonte: Dados disponíveis no site oficial do Ministério do Desenvolvimento Agrário / Resumo da aplicação do recurso do PAA entre 2003 e 2012.

O número de agricultores inscritos no programa, no intervalo entre 2003 e 2012 cresceu em 78%. Saindo do número inicial de 41.464 (quarenta e um mil, quatrocentos e sessenta e quatro) agricultores familiares cadastrados no ano inicial do programa, para 190.718 (cento e noventa mil, setecentos e dezoito) agricultores em 2012.

O governo federal estima destinar, entre 2015 e 2016⁸ um montante de R\$ 1,3 bilhão para a agricultura familiar dentro do Programa de Aquisição de Alimentos, segundo dados oficiais divulgados⁹. Permanecendo os números estimados para 2015/2016 proporcionais aos números trabalhados até 2012. O programa fornece os produtos nele adquiridos para órgãos federais, estados e municípios.

2.1.2 PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar

O PNAE teve sua implantação em 1955, com o nome de Campanha da Merenda Escolar, pelo Decreto n. 37.106/1955, sendo coordenado, inicialmente, pelo Ministério da Educação (MEC). Após alterações no nome e na vinculação institucional, passou a chamar-se, em 1979, Programa de Alimentação Escolar e foi incorporado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 1997. O FNDE, autarquia vinculada ao MEC é atualmente¹⁰ a responsável pela normatização e condução de todas as ações necessárias a regular execução do Programa.

São atendidos pelo Programa os alunos de toda a educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos) matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (com alguma vinculação com poder público ou que recebam dele subsídio), por meio da transferência de recursos financeiros.

A Constituição Federal, em seu art. 208, incisos IV e VII assevera:

Art. 208. O **dever do Estado** com a educação será efetivado mediante a garantia de:

⁸ Intervalo temporal em que se realizou a presente pesquisa.

⁹ Dados divulgados no Portal Brasil, em junho de 2015, na seção “economia e emprego”.

¹⁰ Dados levantados no curso de 2016.

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade.

VII - **atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares** de material didático escolar, transporte, **alimentação** e assistência à saúde (BRASIL, 1988, não paginado) (grifos nossos)

Conforme a dicção normativa constitucional, obrigam-se assim, todas três esferas governamentais, a efetivar a educação, provendo, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares as condições para uma educação efetiva, tendo dentre elas a alimentação, como elemento indispensável possuindo portanto, o PNAE caráter suplementar em atendimento ao ditame da Carta Maior.

Ainda em conformidade com os dados oficiais disponíveis¹¹, o valor repassado pela União aos estados e municípios é calculado levando em conta o dia letivo o número de alunos, definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino, dentro do seguinte escalonamento: para alunos em creches é destinado o valor de R\$1,00 (um real), na pré-escola o valor destinado por aluno é de R\$0,50 (cinquenta centavos), em escolas indígenas e quilombolas o valor repassado é de R\$0,60 (sessenta centavos), no ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos o valor é menor que os demais, sendo de R\$0,30 (trinta centavos) por aluno. Já no ensino integral o valor repassado é de R\$1,00 (um real). Aos alunos do Programa Mais Educação é destinado o valor de R\$0,90 (noventa centavos) e para alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno o equivalente R\$0,50 (cinquenta centavos).

O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, tendo como base o Censo Escolar realizado no ano anterior a destinação dos valores. O Programa prevê o acompanhamento e fiscalização direta da sociedade, por meio dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), pelo FNDE, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Ministério Público.

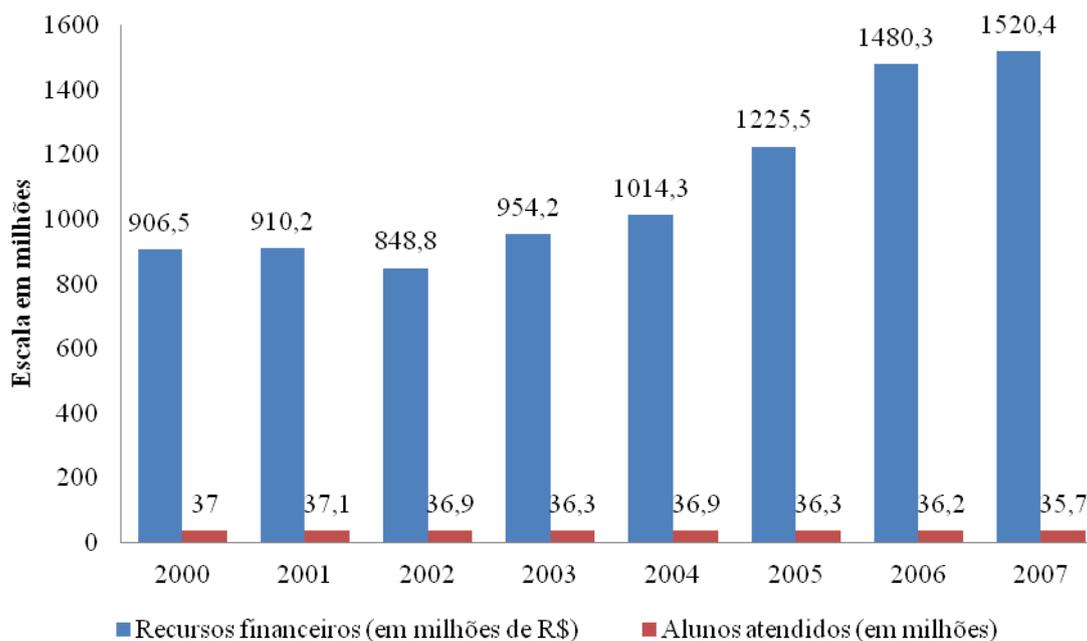
2.1.3 O PNAE em números

Os dados fornecidos pelos órgãos governamentais informam a progressão na gestão do programa, senão vejamos:

Gráfico 3

Recursos investidos no PNAE – 2000-2007

¹¹ Dados disponíveis no sítio oficial do FNDE.



Fonte: Dados disponíveis pelo Ministério da Educação (MEC).
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

De acordo com os dados acima, o número de recursos aplicados em 2000 estava em torno de R\$906 milhões de reais atendendo um montante de aproximadamente 37 milhões de estudantes ao longo dos anos, em 2007 – intervalo mensurado pelos dados oficiais disponíveis – o valor de investimento elevou-se a patamares em torno de 1,5 bilhão, sendo que o número total de alunos beneficiados caiu nesse intervalo, baixando para algo em torno de 35 milhões de alunos.

O governo federal estima que em 2015 o valor total destinado para o PNAE será de R\$3,8 bilhões, beneficiando em torno de 42,6 milhões de estudantes da educação básica e de jovens e adultos. Com o advento da Lei nº 11.947/2009, 30% desse valor total – ou seja, em torno de R\$1,14 bilhão – deve ser, obrigatoriamente, investido na compra direta de produtos oriundos da agricultura familiar. Segundo o governo a medida tem como objetivo estimular o desenvolvimento econômico e sustentável das comunidades locais^{12e13}.

A conexão finalística entre o PNAE e a agricultura familiar fora fixada na Lei n. 11.947/2009, em seu art.2º, inciso V que determina:

Art. 2º, V - o apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, **produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos** (BRASIL, 2009, não paginado)

E ainda, no mesmo texto legal:

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo 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, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.**

¹² Idem.

¹³ Não foram localizados dados sobre o programa no intervalo entre 2008 e 2015.

O aludido texto normativo ao determinar a aquisição, pelo programa, de produtos locais, preferencialmente pela agricultura familiar, pelo empreendedorismo familiar, assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, dá um importante passo em direção à sustentabilidade e fomento da produção e da economia local.

3 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO DE PETROLINA: ESTUDO DE CASO

3.1 Métodos da pesquisa e delineamento do objeto e amostra

Compreendeu-se como objeto delineado para a pesquisa de campo a mensuração da efetividade dos programas PAA e PNAE, no município de Petrolina-PE¹⁴, a partir de dados objetivos e da percepção dos sujeitos envolvidos nos processos. Para tanto foram delimitados como elementos necessários ao levantamento: 1) dados sociodemográficos relacionados ao público alvo do programa, 2) dados quantitativos sobre valores, periodicidades e produtos envolvidos na dinâmica dos programas e 3) a percepção dos gestores e agricultores familiares rurais envolvidos, sobretudo desses últimos.

Como instrumentos metodológicos para coleta de dados foram utilizados questionários semiestruturados, aplicados tanto com os gestores municipais, dos dois programas, quanto para os agricultores familiares rurais cadastrados. No tocante ao fechamento das amostras optou-se pela entrevista com todo o universo de gestores (para gestão dos dois programas o município dispõe dois profissionais, sendo os dois entrevistados). Enquanto que, no tocante aos agricultores foi selecionado, como amostra, uma das associações de produtores rurais que fornecem aos programas PAA e PNAE. A associação contava com 13 famílias associadas, sendo que para a entrevista, 11 dessas famílias foram consultadas.

As entrevistas com gestores e produtores rurais foram realizadas no intervalo entre março e abril de 2016. Quanto à análise dos dados levantados foi adotado como recurso metodológico a frequência absoluta, além da análise dos dados objetivos quantitativos e sociodemográficos fornecidos pelos entrevistados e coletados em fontes oficiais¹⁵.

O controle dos resultados auferidos a partir dos dados quantitativos e qualitativos levantados, com vistas a mensuração da efetividade do programa, deu-se, ao término da pesquisa, por meio da triangulação metodológica (GUSTIN; DIAS, 2015, p.93).

3.1.1 Perspectiva e dados fornecidos pela gestão sobre as políticas públicas de fomento da agricultura familiar no município de Petrolina

Os programas PAA e PNAE enquanto políticas públicas implementadas pelo governo federal em cooperação com os governos estaduais e municipais configura-se como um fator de impacto econômico, a partir da entrada sistemática de recursos na economia local, alterando não apenas a dinâmica nas relações econômicas como possibilitando reconstruções nas constituições familiares.

¹⁴ Para maiores informações sobre o município *vide* dados disponíveis no sítio oficial do IBGE.

¹⁵ Fontes oficiais que oferecem dados sobre os programas e IBGE, como se perceberá ao longo da explanação.

O município de Petrolina, no sertão pernambucano aderiu ao programa PAA em 2010, acompanhando, assim como diversos outros municípios, a ampliação e aprimoramento das ações¹⁶ pertinentes ao seu implemento.

De acordo com dados fornecidos pela Secretaria Executiva de Segurança Alimentar do Município de Petrolina¹⁷, em 2016, aproximadamente, 450 famílias de agricultores encontravam-se cadastradas no programa como fornecedores aptos. Ainda segundo os dados cadastrais há uma média, para os cadastros válidos, de 4 integrantes por família, resultando aproximadamente 1800 agricultores atingidos pelo programa, apenas no município em análise.

O aporte financeiro movimentado na economia municipal, a partir do PAA, atingiu apenas em 2016, um montante de aproximadamente R\$2.156.123,00 (dois milhões, cento e cinquenta e seis mil, cento e vinte e três reais).

Conforme dispõe a Secretaria Executiva de Segurança Alimentar do Município de Petrolina, não se trata o PAA de um fundo de repasse financeiro, entre União e municípios e sim, de um programa com regras específicas de gestão e permanência que devem ser atendidas, cuja fiscalização se dá continuamente. O programa se implementa em ciclos de 8 meses contínuos que se iniciam com as chamadas públicas em que são informados aos interessados no fornecimento quais produtos são de interesse da gestão municipal, para que a produção possa ser realizada. O instrumento para inclusão e identificação das famílias de produtores rurais integrantes do programa é a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP), sendo feito por este mesmo instrumento os respectivos pagamentos. Sobre estes últimos, não podem ultrapassar por DAP o valor de R\$6.500,00 (seis mil e quinhentos reais).

Na perspectiva do gestor da Secretaria Executiva de Segurança Alimentar do Município de Petrolina o programa apresenta alguns pontos positivos e negativos. Entre os positivos destaca-se, claramente, o grande aporte financeiro que passa a circular na economia local, em especial, dirigido ao trabalhador rural. Ainda conforme o entendimento da gestão pública municipal o programa pressiona o agricultor a melhorar a produção, por meio do valor agregado ao produto, tanto no beneficiamento que o produto deve ter para poder ser incluído no programa, quando a utilização de embalagem, etc. Para a gestão pública, ao comercializar com o programa o agricultor é conduzido a melhorar sua prestação de serviço o que otimiza sua relação com outras formas de comercialização, como as demandas com o mercado provado, por exemplo. Além disso, segundo o setor público, a pressão para que o agricultor integre alguma cooperativa ou associação para gozar de maiores vantagens na ordem de preferência, estimula o diálogo e contato entre os produtores ampliando a troca de experiências e aprimoramento profissional.

De acordo com o gestor da Secretaria Executiva de Segurança Alimentar do Município de Petrolina, o PAA possui três importantes vieses. O primeiro deles possui caráter de fomento, ao alcançar o produtor rural local. A fala do gestor destaca que a renda adquirida pelos agricultores não é totalmente proveniente do programa, porém, funciona como um importante propulsor para produção por ser um recurso mais seguro que o comumente esperado no mercado convencional. O segundo viés é o socioassistencial. Ao atender diversas entidades municipais¹⁸ através dos alimentos destinados a elas por meio do programa. Um dos benefícios sociais oriundos da dinâmica do programa é o aumento da qualidade dos alimentos disponibilizados a essas entidades por meio do programa uma vez que os fornecedores são pressionados a buscarem sempre alimentos de maior qualidade. O terceiro viés se relaciona ao

¹⁶ Vide gráficos 1 e 2.

¹⁷ Órgão municipal responsável pela condução do PAA.

¹⁸ Mais de 48 entidades públicas foram atendidas em 2016 pelo programa PAA no município de Petrolina, dentre elas destacam-se, v.g., o restaurante popular, a CAPES, CRAES e cadeia feminina, além das instituições privadas como APAE, AME, PETRAPE entre outras.

aspecto exclusivamente econômico a partir do momento que um considerável volume financeiro circula no próprio município. Como destaca o gestor entrevistado, tal valor poderia ser levado para outros mercados, pela negociação com produtores de fora da região sendo adotado, por exemplo, o recurso de licitação. No exemplo pontual da pesquisa, recursos no montante de mais de 2 milhões de reais circularam em 2016 no município aquecendo e impulsionando a economia local.

Como aspecto negativo, destaca a gestão pública, que o programa ainda possui *status* de política pública assistencialista, impondo ao programa um caráter precário. Ensejando o risco de interrupção pela escolha pública de futuros gestores no âmbito federal. A fragilidade de um programa de tamanha importância – segundo a perspectiva do entrevistado – é, faticamente, um aspecto negativo ainda presente.

Já o programa PNAE é acompanhado no município de Petrolina pela Secretaria Municipal de Educação. Segundo dados fornecidos pela gestão municipal aproximadamente 140 toneladas de alimentos são comercializadas por mês, a partir do programa. Equivalendo a 1400 toneladas de alimentos por ano. Estes valores dizem respeito ao intervalo de 10 meses em que o programa se implementa. Os recursos, que são destinados pelo governo federal ao PNAE são utilizados na merenda escolar. Os valores totais, veiculados no município pelo programa, giram em torno de 5 milhões e 200 mil reais. Sendo deste total, conforme a determinação legal, reservado 30% ao fornecimento pela agricultura familiar, o que foi equivalente, em números reais, no município em questão, no exercício de 2016 a algo superior ao importe de 1 milhão e meio de reais.

Como bem destaca a gestão pública no curso da entrevista, esse seria um valor percebido apenas por grandes empresas e conglomerados financeiros do ramo de alimentos em não sendo praticada esse tipo de política pública.

Destaca ainda a administração pública que dentro do programa estão, no ano de 2016, cadastrados 397 agricultores, distribuídos entre produtores individuais e 24 grupos de produtores rurais.

Ainda em conformidade com os dados levantados na pesquisa junto aos gestores municipais do PNAE, nenhum tipo de acompanhamento é feito junto com os agricultores para mensuração dos impactos do programa em suas práticas e vidas cotidianas. Os únicos controles feitos, pelos gestores, até o momento do fechamento da pesquisa, são aqueles referentes aos cadastros de produtores e o controle anual junto CAE (conselho de alimentação escolar) no intuito de fiscalização do uso dos recursos federais.

Na perspectiva dos gestores, a manutenção de programas como o PNAE estimula a produção local, fortalece o fluxo financeiro no município ocasionando solidez, renda e todos os desdobramentos implícitos, como fomento ao consumo em outras áreas, maior empregabilidade, etc., além de evitar o êxodo rural dos trabalhadores que quando não alcançando êxito em suas atividades são forçados a migrar de função e de localidade. Foi ainda destacado na entrevista pelos gestores que a aplicação de políticas dessa natureza, em períodos cíclicos de crise produzem um aquecimento da economia importante, dado a eventual desaceleração inerente aos cenários de crise, o que para a economia local é de grande valia.

3.2 Perspectiva das famílias de agricultores rurais

Os dados expostos a seguir dizem respeito aos dados objetivos quantitativos e qualitativos, fornecidos por agricultores rurais participantes dos programas PAA e PNAE no município de Petrolina. A coleta dos dados se deu por meio de entrevistas semiestruturadas que ocorreram no intervalo de 13 de março a 15 de abril de 2016, no próprio ambiente de

trabalho dos entrevistados. A amostra diz respeito a integralidade de um dos grupos participantes dos programas sendo de caráter não-probabilístico intencional.

Objetivou-se com o levantamento, mensurar a perspectiva dos produtores rurais sobre os impactos econômicos, laborais e sociais dos programas em suas dinâmicas, além daquilo que era dito sobre as intempéries para manutenção da agricultura em família.

Inicialmente buscou-se identificar como os produtores tomavam conhecimento do programa como observa-se na tabela 1.

Tabela 1

Formas de acesso/conhecimento acerca dos programas

Formas de acesso/inclusão	Frequência	%
Através de veículos privados de comunicação / rádio / TV	0	0
Diretamente através dos órgãos públicos	0	0
Através da associação de agricultores	9	81,9
Diretamente pelos agricultores	2	18,1
Total	11	100

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

No universo da pesquisa, identificou-se que a associação, a saber o grupo de associados que já participa dos programas, predominantemente, busca por novos associados e não o contrário. A informação e ciência acerca dos programas que beneficiam agricultores chega a eles pelos grupos organizados, sendo de 100% o percentual, divididos entre a busca diretamente pela associação (81,9%), seja por agricultores que já integram a associação (18,1%). Cabe aqui observar que embora o programa seja uma iniciativa dos poderes públicos, não existe ampla visibilidade, pelos recursos de que dispõe os governos, para informação aos interessados em potencial, ou seja, aqueles agricultores que ainda não integram qualquer associação ou cooperativa. Este traço é, certamente, um aspecto de deficiência do programa.

Quando questionados sobre o intervalo de experiência dentro dos programas 63,6% dos associados pesquisados possuem entre 5 e 6 anos de permanência no programa, enquanto 36,4% dos entrevistados, possui entre 2 e 4 anos no programa, ou seja, da amostra entrevistada, a maior parte já procedeu uma renovação do DAP, o que corrobora a ideia de que uma avaliação mais consistente, tendo em vista que a percepção dos demais, embora válida, submete-se ao crivo da permanência como critério objetivo de aprovação do projeto.

Sobre a composição do núcleo familiar, segundo a pesquisa foi identificado que 72,7% (maioria das famílias consultadas) possuía uma composição familiar de 2 a 4 membros, sendo 27,3% das famílias com composição entre 5 e 6 membros. Nenhuma das famílias entrevistadas possui núcleo familiar com mais de 6 integrantes. Os dados fornecidos pelos agricultores correspondem à estimativa sociodemográfica realizada pelos órgãos públicos municipais¹⁹.

Um dado importante, que pôde ser mensurado pela amostra analisada, diz respeito a não interferência do programa da escolha profissional da comunidade. 100% dos entrevistados já desempenhavam atividade agrícola. Não havendo uma alteração da dinâmica

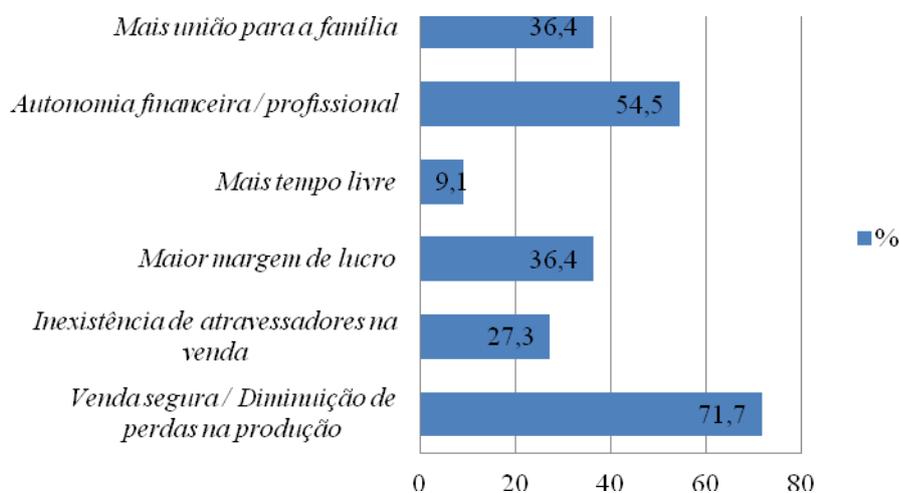
¹⁹ Em conformidade com a pesquisa realizada apenas a Secretaria Executiva de Segurança Alimentar do Município de Petrolina (responsável pelo PAA), realiza esse tipo de controle sociodemográfico junto aos agricultores cadastrados.

profissional em razão de adequação ao programa, noutros termos, nenhum dos respondentes passou a realizar a atividade agrícola para estar apto à participar do programa.

Para apreensão da percepção dos pesquisados sobre os benefícios experimentados após a participação nos programas em análise, foi dada a possibilidade dos respondentes enumerarem, livremente, a lista que, para eles, melhor correspondia a suas realidades. O que pode analisar no gráfico 4.

Gráfico 5

Benefícios percebidos e alteração na dinâmica da agricultura familiar após o início do programa



Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Buscou-se junto aos agricultores rurais as percepções sobre as alterações, nas dinâmicas pessoais, familiares e econômicas, decorrentes da participação nos programas PAA e PNAE. Para a resposta foi dada a possibilidade de livre articulação pelos entrevistados, sendo categorizadas as opções mais recorrentes ofertadas pelos respondentes, possibilitando um delineamento de uma percepção média destes sobre os benefícios experimentados, ocorrendo, inclusive, mais de uma das opções por resposta. 71,7% dos entrevistados mencionaram em sua resposta quando questionados sobre “aspectos que se alteraram na dinâmica da agricultura familiar após o início do programa” –, que a partir da adesão ao programa a “venda era segura”, havendo “diminuição de perdas na produção”, ou “recebimento certo”, por estarem comercializando diretamente com o governo. Sendo este o aspecto mais recorrente nas respostas dos agricultores abordados, dado este que revela uma realidade de perdas e insegurança na produção agrícola dos pequenos produtores rurais, que, de acordo com a percepção manifesta pelos entrevistados, foi superada/amenizada com a dinâmica do programa.

Na sequência, como segunda percepção mais recorrente, presente em 54,5% das respostas esteve a “autonomia”, financeira, profissional ou financeira/profissional sentida pelos entrevistados. Segundo eles, poder gerir o tempo e a atividade, sem a interferência de padrões é um importante benefício. Em terceiro lugar, têm-se duas respostas com 36,4% de incidência. A percepção dos benefícios de 36,4% dos respondentes relacionou-se à maior margem de lucro.

De acordo com os entrevistados o preço pago pelos produtos no programa é mais rentável do que seria se a venda se desse normalmente no mercado de alimentos. Ainda

segundo os próprios entrevistados os rendimentos acima da média chegam a números em torno de 20%. Igualmente, para 36,4% dos entrevistados, desempenhar as atividades em família é um fator de relevância. Dentre as respostas sobre as vantagens em participar do programa, 27,3% informaram como benefício “a inexistência de atravessadores na realização das vendas”, sendo, para eles, fundamental o fato da venda ocorrer diretamente com o programa. 9,1% dos respondentes informou ainda que o trabalho autônomo, na agricultura familiar, proporciona maior controle do tempo e conseqüentemente maior tempo livre para realização de outras atividades. Em tempo, nenhum dos respondentes considerou como resposta a inexistência de benefícios em participar do programa, mesmo após estímulo dos entrevistadores, dada a possibilidade para tanto no âmbito da pesquisa semiestruturada.

Tabela 2
Intenção de prosseguimento e evasão dos programas

Intenção de permanência e evasão	Frequência	%
Não pretende mudar de atividade	8	72,8
Pretende / considera mudar de atividade	2	18,1
Já realiza outras atividades paralelas à agricultura familiar	1	9,1
Total	11	100

Fonte: dados da pesquisa, 2016.

Quando indagados sobre a intenção de continuar as atividades junto ao programa, os respondentes, em sua integralidade, afirmaram total satisfação em estar trabalhando em regime de agricultura familiar, dentro dos programas (as únicas críticas citadas foram no sentido do desejo deles na ampliação dos benefícios oriundos do programa, não havendo críticas sobre a extensão ora operacionalizada) a despeito disso, 9,1% dos entrevistados manifestaram já estar realizando outras atividades profissionais, paralelas à agricultura familiar, 18,1% responderam no sentido de que pretendem em algum momento mudar de atividade completamente, enquanto 72,8% das respostas foram no sentido de permanência na atividade voltada à agricultura familiar.

Ainda no tocante a percepção dos sujeitos sobre os benefícios experimentados a partir da participação nos programas, fora identificado que os entrevistados ao discorrerem sobre os benefícios experimentados estabeleciam uma vinculação subjetiva, um sentimento de gratidão a sujeitos que foram, segundo eles, os responsáveis pela chegada dos benefícios experimentados pela comunidade daqueles agricultores. Embora não houvesse uma previsão para levantamento desse dado, a menção a ele, por todos os respondentes, possibilitou a delimitação de uma percepção específica, da amostra, sobre a questão.

Tabela 3
Vinculação subjetiva realizada pelos entrevistados à satisfação com os benefícios do programa

Elementos subjetivos na vinculação	Frequência	%
Aos próprios agricultores e seu trabalho	5	45,5
À pessoa do líder da associação	6	54,5
À pessoa do governante direto ou indiretamente	0	0

Total	11	100
-------	----	-----

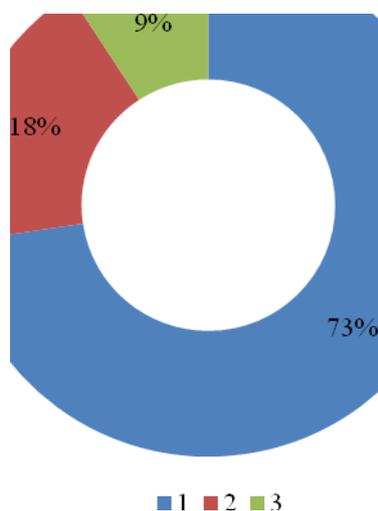
Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

A partir das respostas coletadas, identificou-se que entrevistados ao explicar a sua satisfação, além de elencar os motivos diretos (tratados no gráfico 5), também citaram motivos subjetivos que atrelavam a satisfação aos resultados dos projetos. Atribuíram em maior quantidade (54,5%) ao trabalho da líder da associação, o sucesso das atividades. Foram recorrentes expressões como “a presidente cuida de tudo”, “quem faz tudo é ela”, “graças a ela”, o que demonstrou um senso de gratidão atrelado à pessoa que lidera e conduz a associação. Em seguida elencaram a importância do trabalho coletivo, dos próprios associados (45,5%), como fator determinante para o alcance dos resultados positivos experimentados. Em tempo, aqueles que entenderam como predominante a atuação da líder da associação, não excluíram a importância do trabalho coletivo, para fins de mensuração na pesquisa, os dados foram considerados separadamente, numa proporção foi de 54,5% para 45,5%. Importa ainda frisar que nenhum dos entrevistados vinculou a sua satisfação à figura dos agentes públicos.

Sobre as relações construídas dentro da associação para implemento dos trabalhos, foram levantados os seguintes dados:

Gráfico 6

Confiança e conflitos de interesses no trabalho em agricultura familiar em associação



- 1 - Afirmam não haver qualquer conflito de interesses no trabalho coletivo
- 2 - Afirmam haver algum conflito de interesses no trabalho coletivo
- 3 - Afirmam haver conflitos de interesse que comprometem os trabalhos

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

A satisfação com o andamento do trabalho em associação, expressa pela integralidade dos entrevistados, guarda relação estreita com a (in)existência de conflitos de

interesses dos associados. Quando presentes circunstâncias que anunciem divergência de interesses, é possível que haja a quebra de confiança e isso mina a possibilidade de harmonia no trabalho coletivo. Conforme os dados da pesquisa realizada 72,7% dos entrevistados informa não haver qualquer sinal de controvérsia entre o grupo e plena confiança nos trabalhos voltados a busca dos interesses comuns. Noutra ponta, 18,2% dos entrevistados afirmou haver algum conflito, não sendo, contudo, suficiente para comprometer o andamento das atividades. Enquanto que apenas 9,1% dos entrevistados afirmou haver conflitos que comprometem o regular andamento das atividades.

4 ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÕES

Em um cenário de crise, especialmente quando os efeitos desta são sentidos em um intervalo longo e com desdobramentos internacionais e nacionais, os mais diversos setores da economia são afetados e expostos ao enfraquecimento e fragilidades, como foi o caso da crise internacional que se iniciou em 2008 e atinge o Brasil nos anos seguintes e perdura até o momento de fechamento deste trabalho (2016). (DE PAULA; FERRARI FILHO, 2011)

Quando os mercados não são capazes de ajustarem a si mesmos, e os desequilíbrios põem em risco os mercados de capitais, tanto as teorias neoliberais, quanto teorias de outra monta, como as Keynesianas, convergem no sentido de que intervenções estatais são necessárias, para promoção dos reajustes necessários. A divergência nesse ponto se localiza na questão relativa ao caráter de tais ajustes, no nível de regulamentação que pode ou deve ser promovido e as intervenções, mais especificamente no sentido de identificar, a partir de tais intervenções, qual formato de Estado se pretende erigir. Divergem as teorias se o salvamento, a ser promovido pelos Estados deve alcançar apenas os mercados e grandes conglomerados – para que a economia se reorganize e a promoção das liberdades reste protegida – ou se de outro modo, devem os Estados também estender esse interesse interventivo salvador às populações mais carentes, mais fragilizadas, dentro ou fora de cenários de crise, como asseverou a modernidade.

No bojo do estudo em tela tem-se duas escolhas efetuadas pelo governo brasileiro na gestão da coisa pública. Primeiramente identifica-se a ideia de prover para as populações carentes um atendimento assistencial (por meio do atendimento efetuado pelas entidades beneficiadas²⁰). Em segundo lugar, é decidido que isso será feito de modo que o gasto implicado na primeira escolha será destinado a gerar uma receita para as populações produtoras rurais de pequeno e médio porte (mais expostas às fragilidades comuns à cenários de crises) na mesma localidade. Esse padrão de escolha pública aproxima-se mais do padrão Keynesiano do que propriamente dos padrões neoliberais, embora seja recorrente a afirmação de os governos atuais adotam padrões neoliberais de controle da economia.

É possível afirmar que as medidas produzem impactos positivos na economia local, uma vez que, conforme apontam os gestores consultados, um montante anual de aproximadamente 5,5 milhões são inseridos na dinâmica da economia local através dos programas. Frisando que tais valores não se tratam de repasses fundo a fundo e sim de programas de inserção/remoção pautados em critérios anualmente verificados – como já mencionado anteriormente – correspondendo a uma importante receita para o município. Destaque-se que deste valor total oriundo dos dois programas, mais de 2 milhões são destinados pelo PAA para a agricultura familiar, ao tempo em que mais de 1 milhão e meio para os produtores rurais em regime familiar por meio do PNAE.

Considerando o número de famílias cadastradas no PAA que é de aproximadamente 450 grupos familiares alcançados pelo PAA e, levando em conta os

²⁰ Vide tópico 4.1, nota 21.

números limítrofes para pagamento do DAP (R\$6.500,00/a cada 8 meses) e, o número médio de integrantes por família, pode-se auferir que nesse intervalo de participação no programa a família alça rendimento mensal a algo em torno de R\$800,00/mês, ou R\$200,00/indivíduo (em sendo considerada a média de 4 sujeitos por núcleo familiar rural). Esses valores quando somados ao rendimento nominal mediano mensal dos domicílios rurais que é de R\$219,83, ocasiona um considerável acréscimo na renda dessas famílias.

Já no PNAE, aproximadamente 397 agricultores participam do programa, contribuindo com sua produção para o consumo de um montante coletivo de 1400 toneladas de alimentos, no intervalo de 10 meses (quando o programa faz as aquisições), implicando em um fluxo financeiro, destinado a esses produtores, de mais de 1 milhão e meio de reais.

Em um cenário regular de crise, a produção agrícola de pequeno e médio porte (em especial essa última onde se localizam os trabalhadores em regime de agricultura familiar) sente a retração do mercado e o endurecimento ao acesso ao crédito, necessário à produção. O impacto das perdas no curso produtivo e a baixa nos valores dos produtos comercializados são fatores determinantes para a fragilização de agricultores de modo geral, sobretudo dos pequenos agricultores. Não é de causar espanto que na percepção dos agricultores, o fator de maior impacto (71,7%²¹) na mensuração dos benefícios na participação do programa seja a venda segura e a redução de perdas (entenda-se perdas aqui, aquele quantitativo de produto que não é vendido em tempo hábil pelo produtor, pela baixa procura). Seguindo-se a esse dado na percepção dos agricultores, está a autonomia da condução dos negócios, a saber, a ausência de atravessadores na implementação das vendas (54,5%²²). Pode-se concluir, nesse ponto, que a dinâmica econômica na agricultura rural é efetivamente atrelada a realização do programa e isso é claramente mensurada, por gestores e agricultores.

Quando questionados sobre a intenção em prosseguimento da atividade agrícola a percepção expressa predominante é aquela no sentido de continuidade nas atividades rurais (72,8%²³) dado o alto grau de satisfação com os resultados obtidos. Tal perspectiva certamente é reflexo direto dos resultados numéricos/financeiros, citados anteriormente. Se levado em conta o traço histórico nacional do êxodo rural (FROEHLICH, et al, 2011)²⁴ este é sem dúvida um dos pontos fundamentais do programa no aspecto de sua efetividade enquanto política pública.

Avançando para os aspectos mais específicos das políticas públicas em questão, observou-se um dado, que não era pretendido inicialmente pelos pesquisadores, que veio a possibilitar (pelo caráter qualitativo implementado pela pesquisa), a mensuração de um importante aspecto da realidade analisada. 100% dos entrevistados atribuem a melhoria de suas condições de vida, em função do programa, ao trabalho coletivo (45,5%²⁵) ou ao líder da associação que conduz os projetos e trabalhos (54,5%²⁶), nenhum deles atribuiu a melhoria e segurança econômica experimentada à política pública em si ou subjetivamente ao governo em algum nível ou esfera. A percepção dos sujeitos é de que o resultado obtido esta

²¹ Vide gráfico 5.

²² Idem.

²³ Vide tabela 2.

²⁴ Sobre o êxodo rural brasileiro, comentam Froehlich, et al (2011) que “a dinâmica populacional do rural brasileiro tem sido marcada pela drástica diminuição da população, principalmente nos últimos 50 anos. Atualmente, em percentuais absolutos essa diminuição perdeu a intensidade, entretanto, ainda continua presente, e, em algumas regiões, mantém-se acentuada [...] Embora o êxodo rural fosse mais intenso até a década de 1980, era mais homogêneo quanto ao sexo e idade. Toda a família deixava a vida rural, ou melhor, era 'expulsa' pelas condições adversas no contexto da modernização conservadora da agricultura conjugada com o acelerado processo de industrialização do país, demandante de mão-de-obra barata”.

²⁵ Vide tabela 3.

²⁶ Idem.

diretamente ligado aos seus esforços e que a possibilidade de estar inserido em um programa dessa natureza é um direito do trabalhador rural haja vista ser necessário, com ou sem a participação dos trabalhadores rurais a aquisição dos alimentos.

Em sendo a discussão aqui proposta levada ao aspecto do empoderamento desses sujeitos, quando entendido que a não correlação entre os benefícios e a subjetivação do poder público é um ponto positivo a ser considerado. Deve ser também ponderado o alto grau de gratidão destes mesmos sujeitos a uma pessoa, interna ao grupo, que conduz o processo (54,5%), especialmente quando frases que denotem delegação de tomada de decisões e transferência de poderes que deveriam ser intransferível pelo caráter horizontal típico às associações. Há que se questionar se o grau de fragilidade que poderia existir numa eventual gratidão subjetiva dirigida ao governo não estaria sendo transferida para um sujeito de dentro do grupo. Em sendo considerada essa possibilidade, novos estudos fazem-se necessários, para o devido enfrentamento da questão. O empoderamento dos indivíduos especialmente no tocante a gestão de programas assistenciais é sem dúvida um elemento indissociável à mensuração da efetividade, sendo relevante estudos dirigidos pontualmente ao tema.

Levando em conta apenas a percepção dos trabalhadores rurais não haveriam pontos negativos consideráveis em relação a implementação dos programas. Todavia, na análise quantitativa, fora percebido um dado negativo que merece destaque. Embora se trate de programa público, em que a entrada de interessados se dá por meio de chamada pública, pouca publicidade é dada, ao passo que nenhum dos envolvidos tenha mensurado ter tido conhecimento dos programas de forma autônoma, pela via dos veículos de divulgação. Todos informam ter acessado o programa por meio de outros agricultores já associados (18,1%²⁷) ou por meio da própria associação (81,9%²⁸), quando os condutores do processo limitam a divulgação sobre a forma de entrada certamente as possibilidades para agricultores que eventualmente possam se interessar passa a ser reduzida, reduzindo assim o alcance do programa e sua efetividade pretendida.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abordagem do presente estudo de caso, iniciou-se com uma breve explanação sobre o aporte teórico que se valeu de teorias econômicas e jurídicas para elucidar conceitos como o formato de Estado e conseqüentemente as espécies de medidas interventivas que esse pode implementar em períodos de crise. Seguiu-se abordando a perspectiva de alguns teóricos sobre os cenários de crise e sua relação com modelos capitalistas de sociedade. Finalmente adentrou-se nas explanações sobre as disposições normativas dos programas PAA e PNAE e os dados levantados especificamente para a pesquisa.

Estudos que se voltam a análise da efetividade das políticas públicas devem adotar, preferencialmente, uma abordagem plurimetodológica, haja vista ser o fenômeno dotado de nuances que demandam tal postura do pesquisador. Tendo isso em vista, para a presente pesquisa, a triangulação metodológica adotada considerou em seu primeiro vértice um enfoque teórico múltiplo, considerando a teoria da escolha pública em contraposição com a Teoria Keynesiana, as teorias sobre a democracia tardia brasileira e finalmente as teorias sobre a principiologia jurídica aplicada à administração pública. No segundo vértice da triangulação foram consideradas perspectivas distintas sobre o fenômeno, quando coletados dados junto aos gestores públicos e a uma amostra dos produtores rurais em regime de agricultura familiar. E finalmente, no terceiro vértice, adotou-se múltiplos métodos, para o levantados dos dados (levantamento de dados bibliográficos, documentais e normativos,

²⁷ Vide tabela 1.

²⁸ Idem.

entrevistas semiestruturadas) e análise (frequência absoluta), sendo todo esse levantamento exposto nas primeiras seções da pesquisa.

Ao considerar os aspectos históricos nacionais, as teorias Keynesianas, aquelas que tratam do fenômeno da modernidade no Brasil – tratado pelos teóricos mencionados como democracia tardia –, e os parâmetros normativos dispostos na Constituição de 1988, ora vigente, concluiu-se que o modelo de Estado, mais propenso à intervenções na economia e proteção às populações menos favorecidas, é indispensável à implementação das projeções impostas ao povo brasileiro na Carta de 1988 e que se refletem, topicamente, nos programas PAA e PNAE, dentro dos limites temáticos a que se dirigem.

A história brasileira de profundas distorções, divisões e desigualdades, impõe uma atuação estatal voltada à reversão desse quadro e isto é amplamente percebido na Carta Cidadã de 1988, portanto, intervenções econômicas e sociais, como as que se observam em programas como os que se analisam nessa pesquisa estão alinhadas com os anseios históricos e democráticos nacionais.

Quando do levantamento dos dados observou-se que objetivamente não podem restar dúvidas sobre os impactos positivos que os recursos destinados ao programa promovem na região, sendo esta a perspectiva dos gestores e dos produtores rurais envolvidos. Mais especificamente quanto a percepção manifesta pelos entrevistados sobre os efeitos do programa, identificou-se de um modo geral a ideia de ganho econômico e social. E mais detalhadamente, em aspectos pontuais do processo de produção, como a maior margem de lucro, melhor gerenciamento das atividades e empoderamento dos sujeitos.

Ante todo o exposto, conclui-se pela efetividade do programa, dado os efeitos para os quais se destina e aqueles observados concretamente. Por conseguinte, não se sugeri a inexistência de aspectos problemáticos envolvendo os processos e os sujeitos. Observou-se, quanto aos agentes públicos, à ausência de uma publicização eficaz dos atos que envolvem a chamada pública, de modo a alcançar agricultores que não estejam atrelados a associações ou cooperativas, além da necessidade de melhoria no banco de dados relativos aos aspectos sociodemográfico dos agentes envolvidos. No tocante aos produtores rurais, fora identificada a necessidade de disseminação de mais informações relacionadas ao trabalho em cooperativa, com vistas a um maior empoderamento rural.

Destarte, todas as colocações postas, não se pode olvidar a importância da contínua realização de pesquisas futuras, nas áreas tangenciadas, com objetivo de mensurar o grau de efetividade de políticas públicas, como as abordadas na presente pesquisa e, outras tantas, além da análise dos graus de empoderamento necessário à população para a percepção, geral, daquilo que se espera entender como democracia.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, J. G. **Como o Brasil superou a crise**. Revista de Economia Política, April 2011, Vol.31(2), pp.320-322. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/09.pdf>>. Acesso em: 05 dez 2015.

BAIARDI, A.; ALENCAR, C. M. M. **Agricultura familiar, seu interesse acadêmico, sua lógica constitutiva e sua resiliência no Brasil**. Rev. Econ. Sociol. Rural vol.52 supl.1 Brasília, 2014. Disponível em:< http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-20032014000600003&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 nov 2015.

BORGES, A. **Democracia vs. eficiência: a teoria da escolha pública**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, 2001, nº 53. Páginas 159 – 179.

BRASIL, **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar –PAA: renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa**. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_FINAL.pdf>. Acesso em: 04 abr 2016.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 17 mar 2016.

_____. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências**. Brasília, 16 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm>. Acesso em 11 jan 2016.

_____. Ministério da Educação (MEC). **Formação escola: Módulo PNAE**. In: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Secretaria de Educação a Distância – 2.ed., atual. Brasília : MEC, FNDE, SEED, 2008. Disponível em: <ftp://ftp.fnde.gov.br/web/formacao_pela_escola/modulo_pnae_conteudo.pdf>. Acesso em: 02 mar 2016.

CARDIM DE CARVALHO, F. J. **Crise econômica internacional em 2010: Uma avaliação a meio do caminho**. Revista de Economia Política, April 2011, Vol.31(2), pp.320-322. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572011000200009>. Acesso em: 05 dez 2015.

CASTRO, C. **A Agricultura no Nordeste Brasileiro: Oportunidades e Limitações ao Desenvolvimento**. (2012). Disponível em: <<http://econpapers.repec.org/paper/ipeipetds/1786.htm>>. Acesso em: 05 dez 2015.

CONAB. **Agricultura familiar: O Fortalecimento da Agricultura Familiar: programa Fome Zero**. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1125>>. Acesso em: 02 mar 2016.

COSTA, Marta Nunes da. **O que Marx nos pode ensinar sobre a nova "classe perigosa" – crítica, neoliberalismo e o futuro da emancipação humana**. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2015, n.101, pp.97-114. ISSN 1980-5403.

CRUZ, P. F. S. **Os Desafios da Gestão Local e das Políticas de Desenvolvimento Territorial no Pólo de Petrolina (PE) – Juazeiro (BA): Dinamismo Econômico x Desigualdades Socioespaciais**. 2012. I Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade. Disponível em: <<http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/sedres/article/viewFile/3890/380>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

DATHEIN, R. **O Crescimento do Desemprego nos Países Desenvolvidos e sua Interpretação pela Teoria Econômica: as abordagens neoclássica, keynesiana e Schumpeteriana**. Campinas. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, UNICAMP, 2000.

DE PAULA, L. F.; FERRARI FILHO, F. **Desdobramentos da crise financeira internacional**. Revista de Economia Política, April 2011, Vol.31(2), pp.320-322.. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/09.pdf>>. Acesso em: 05 dez 2015.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

EASTON, D. **The Political System**. New York: Knopf, 1953.

FNDE. **Sobre o Pnae**. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-apresentacao>>. Acesso em: 05 abr 2016.

FROEHLICH, J. M. et al. **Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS**. Cienc. Rural, Santa Maria, v. 41, n. 9, p. 1674-1680, set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-84782011000900030&lng=pt&nrm=iso>. acesso em: 24 abr. 2016.

GRISA, C. **As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/978.pdf>>. Acesso em: 24 nov 2015.

GUSTIN, M. B. S.; DIAS, M. T. F. **(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. 4.ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

IBGE. **Cidades, Pernambuco: Petrolina**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=261110>>. Acesso em 12 jan 2016.

INCRA/FAO. **Perfil da Agricultura Familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Brasília, 1996

KEYNES, J. M. (1936). **Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Abril Cultural (Coleção Os Economistas), 1983.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. Revista Monthly Review, fev. 1998. Tradução Alvaro Bianchi, revisão técnica Waldo Mermelstein. Disponível em: <<http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-4-Artigo-02.pdf>>. Acesso em: 02 dez 2015.

MULLER, A. L. **A construção das políticas públicas para agricultura familiar no Brasil: o caso do programa de aquisição de alimentos**. 2007. Tese (Mestrado em Desenvolvimento Rural) Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/11006/000602049.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 23 nov 2015.

PALLEY, T. I. **A exaustão do paradigma de crescimento da economia americana.** Revista de Economia Política, Abril 2011, Vol.31(2), pp.320-322. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v31n2/09.pdf>>. Acesso em: 05 dez 2015.

PEREIRA, P. T. **A teoria da escolha pública (public choice): uma abordagem neoliberal?.** Análise Social, vol. xxxii (141), 1997 (2), 419-442.

PITA, E. R. **A efetivação de direitos às políticas públicas para a agricultura familiar: Utopia ou realidade? Um olhar para os Perímetros Nilo Coelho, área Maria Tereza e Bebedouro.** 2015. Revista de Extensão da UNIVASF - Volume 3, número 2, jul 2015. Disponível em: <http://www.periodicos.univasf.edu.br/index.php/extramuros/article/viewFile/728/447>. Acesso em: 25 nov. 2015.

RACY, J. C.; MOURA JÚNIOR, Á. A.; FALSARELLA, B.; GONÇALVES, L.. **Uma contribuição ao desenvolvimento da Economia Política Internacional do Brasil.** Nova Economia, Abr 2015, Volume 25 Nº 1 Páginas 35 - 58

RAMOS, B. S. **A Inserção da Agricultura Familiar das Políticas Públicas de Desenvolvimento Territorial Rural no Brasil: um olhar a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso e Lula.** Pós-Graduação, Universidade Federal de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo10/a-insercao-da-agricultura-familiar-nas-politicas-publicas-de-desenvolvimento-territorial-rural-no-brasil-um-olhar-a-partir-do-governo-de-fernando-.pdf>>. Acesso em: 25 nov. 2015.

SARAIVA, E. **Introdução à Teoria da Política Pública.** In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Orgs.). *Políticas Públicas: coletânea.* Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.

SCHRÖDER, M. **Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: inovações institucionais a partir do Pronaf.** 2010. 34º Encontro Anual da ANPOCS. Disponível em: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=1538&Itemid=350. Acesso em: 25 nov. 2015.

SOBEL, T. F. **Evolução E Situação Atual Do Pólo Petrolina-Juazeiro: Uma Análise A Partir Dos Indicadores Sócio-Econômicos.** Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/6/954.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2015.

STRECK, L. L. **Hermeneutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito.** 11.ed. rev., atual e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

STREECK, W. **As crises do capitalismo democrático.** Tradução Alexandre Morales. Novos estud. - CEBRAP no.92 São Paulo mar. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002012000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=en>. Acesso em: 06 dez 2015.

TAVARES, A. R. **Curso de direito constitucional.** 13.ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

VARGAS, A. **Agricultura Familiar e Sustentabilidade**. Disponível em:<
<http://www.inagrodf.com.br/revista/index.php/SDR/article/viewFile/88/72>>. Acesso em: 25
nov 2015.

VITAL, T.; SAMPAIO, Y.. **Agricultura familiar e fruticultura irrigada – estudos de caso
no nordeste**. Disponível Em:<
<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/34643/1/AAPCA-V4-Artigo-02.pdf>>.
Acesso em: 21 nov 2015.