

**UFFRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS**  
**SOCIAIS EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA**  
**E SOCIEDADE**

**DISSERTAÇÃO**

**O olhar do aprendizado sobre as políticas públicas: as**  
**diferentes apropriações do Programa de Aquisição de**  
**Alimentos em Itapeva-SP**

**Natália Almeida Souza**

**2013**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**O OLHAR DO APRENDIZADO SOBRE AS POLÍTICAS  
PÚBLICAS: AS DIFERENTES APROPRIAÇÕES DO  
PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS EM ITAPEVA-  
SP**

*Sob a Orientação do Professor*  
**Jorge Osvaldo Romano**

Dissertação submetida como requisito parcial  
para obtenção do grau de **Mestre em Ciências  
Sociais**, no Programa de Pós-Graduação de  
Ciências Sociais em Desenvolvimento,  
Agricultura e Sociedade.

**Rio de Janeiro  
2013**

Classificação	SOUZA, Natália Almeida.
dada pela	
Biblioteca	“O olhar do aprendizado sobre as políticas públicas: as diferentes apropriações do Programa de Aquisição de Alimentos em Itapeva-SP”
T	196f.
	Orientador: Jorge Osvaldo Romano
	Dissertação – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
	Bibliografia: (f. 184-196)
	1. Palavra-chave – Análise de Políticas Públicas. 2. Palavra-chave – Aprendizado. 3. Palavra-chave – Itapeva. 4. Palavra-chave – Programa de Aquisição de Alimentos. I. Natália Almeida Souza (Jorge Osvaldo Romano). II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. “O olhar do aprendizado sobre as políticas públicas: as diferentes apropriações do Programa de Aquisição de Alimentos em Itapeva-SP”

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS EM  
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**NATÁLIA ALMEIDA SOUZA**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Ciências**, no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

Jorge Osvaldo Romano. Dr. CPDA/UFRRJ  
(Orientador)

---

Claudia Job Schmitt. Dra. CPDA/UFRRJ

---

Catia Grisa. Dra. UFPel

Dedico este trabalho ao meu pai, José Laurindo de Souza Neto. Lembro-me das vezes em que, ao passar interessado pelo computador enquanto eu fazia trabalhos da escola, perguntava: você escreveu tudo isso? E à minha mãe, Lindinalva de Almeida Souza, por sua luta diária e insistência cotidiana em garantir “a escola”. Obrigada. A força e trabalho de vocês fizeram com que eu chegasse até aqui!

## AGRADECIMENTOS

*“Ninguém faz nada sozinho. O processo criativo pode até ser solitário, certo. Mas o pré-processo criativo é sempre uma parceria com a vida que levamos, com os amigos que encontramos, com os poetas que lemos, com as músicas que ouvimos, com as conversas que tivemos, com os chopes que bebemos, com os amores que deixamos ou nos deixaram pelo caminho.”*

*(Pedro Gabriel)*

*“Cada um sabe a dor e a delícia de ser o que é.”*

*(Caetano Veloso)*

Ao chegar ao final da pesquisa, é clara a sensação de cruzar essa fronteira acompanhada. Afinal, foram muitos os apoios necessários para que ela pudesse ser concluída.

Nesse caminhar, agradeço ao professor Jorge Romano, pela orientação, compreensão e por todas as reflexões construídas ao longo da trajetória de pesquisa. Sua experiência possibilitou que os descaminhos deste estudo pudessem parecer menores. Tentar decifrar as minúcias do aprendizado pôde nos trazer boas conversas. Espero que elas não parem por aqui.

No CPDA, agradeço aos estímulos da professora Claudia Job Schmitt. As disciplinas cursadas e as conversas realizadas foram fundamentais para que algumas dimensões de pesquisa pudessem ser desenvolvidas. Agradeço à professora Leonilde Medeiros, pelas contribuições na banca de qualificação e ao professor Nelson Delgado, pelas interessantes reflexões realizadas nas disciplinas. Agradeço também ao Marcos Porto e aos demais colaboradores do CPDA, pelo apoio ao longo do curso.

Entre todas as colaborações que tive para realizar os trabalhos de campo, sem dúvida, o apoio de Nilvado Maia, da Superintendência Estadual da CONAB de São Paulo, foi fundamental. Agradeço a paciência em mostrar a “casa”, todas as conversas realizadas e as indicações de várias rotas de pesquisa nessa imensidão que o estado de São Paulo representa. Agradeço ainda aos interlocutores da CooperOrgânica, do CONSAD e da Secretaria Municipal de Agricultura de Itapeva, assim como a todas as associações e cooperativas entrevistadas. Em especial, agradeço à Ana Terra, da Coopagri/MST, pelos diversos apontamentos relevantes para a compreensão do Programa de Aquisição de Alimentos na região do Sudoeste Paulista. Conhecer o trabalho da Coopagri fez com que a vontade de cultivar minhas raízes nessa bonita região permaneça ainda mais forte!

Um salve mais que especial a todas/os as/os queridas/os amigas/os da turma do mestrado de 2011. Desbravar a vida carioca ao lado de vocês certamente fez com que esse processo fosse muito mais colorido! As diversas histórias traçadas em tantos cantos do país formaram uma bonita turma de amigos que segue, firme e forte, em outras tantas coisas da vida.

Um agradecimento especial ao querido Gemilson Segundo, pelas contribuições na disciplina de Metodologia II e por todos os momentos queridos que passamos juntos na cidade maravilhosa (um beijo, filho!) e à Patrícia Silva e Juliana Oliveira, vizinhas queridas que deixam Santa Teresa mais florida e que sempre estiveram perto quando precisamos. À todos os amigos construídos nesse processo: Teresa Maia, Ines Fridman, Luis Guai, Pedro Campeão, Luciana Carvalho, Gabriel Pereira, Damiana Campos, Michelle Ferreti, Iby Montenegro, Patrícia Pinheiro, Meslquisedeque Fernandes, Bruno Prado e tantos outros queridos. Deixo aqui um agradecimento especial pela contribuição de cada um nos vários momentos dessa vida.

Aos amigos da Campanha Permanente Contra o Uso de Agrotóxicos e Pela Vida do Rio de Janeiro, um agradecimento especial pelos aprendizados vivenciados: Alan, Nívia, Ivi, Gabriel e Marcela. Ao Dedé e à Eliana, amigos do Condomínio Jaguarão, pelo apoio com a casa e cuidado com os gatos quando estávamos ausentes. Mais recentemente, meu agradecimento ao Cláudio e a outros amigos de trabalho, pela paciência na reta final de entrega da dissertação e por terem me ajudado a seguir com os trabalhos de extensão rural.

Por fim, meu agradecimento incondicional ao Zé Renato, pela paciência, apoio e colaboração. Sem dúvida, seu suporte nos mais diferentes níveis foi determinante para que a pesquisa pudesse avançar e ser concluída. As conversas, as leituras e as escritas conjuntas, além da sua própria prática, foram e são inspirações determinantes para mim. Agradeço por ter insistido em algumas questões e ter “aberto mão” de outras, pelas revisões nos textos, por todos os almoços que garantiram minha sobrevivência nos longos dias de escrita e tantos outros cuidados. Desculpe pelos finais de semana presos em casa, mesmo com os ensolarados dias em São Pedro da Serra. Prometo que uma bela primavera estará por vir!

Agradeço a todos e todas as agricultoras e agricultores que me acolheram com carinho e atenção em Itapeva e região, e a todos aqueles que eu não conheço e que fazem, em grandíssima medida, o PAA funcionar a partir de seus aprendizados, saberes e práticas!

*“Na verdade, se dizer a palavra é transformar o mundo, se dizer a palavra não é privilégio de alguns homens, mas um direito dos homens, ninguém pode dizer sozinho a palavra. Dizê-la sozinho significa dizê-la para os outros, uma forma de dizer sem ele e, quase sempre, contra eles. Dizer a palavra significa, por isso mesmo, um encontro de homens (e mulheres). Este encontro que não pode realizar-se no ar, mas tão somente no mundo que deve ser transformado, é no diálogo em que a realidade concreta aparece como mediadora dos homens (e mulheres) que dialogam.”*

*(Adaptado de “A Alfabetização de Adultos”, de Paulo Freire)*





## RESUMO

SOUZA, Natália Almeida. **O olhar do aprendizado sobre as políticas públicas: as diferentes apropriações do Programa de Aquisição de Alimentos em Itapeva-SP**. 2013. 189f. Dissertação (Mestrado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), 2013.

O espaço de ação política é um espaço de aprendizado? Esta dissertação de mestrado tem como objetivo central problematizar de que forma os aprendizados surgem, circulam e são configurados nos processos de implementação de políticas públicas. Tendo a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) como caminho investigativo, a pesquisa está organizada em duas escalas de análise complementares. A primeira diz respeito à compreensão do aprendizado no contexto das reformulações e das mudanças nas institucionalidades do PAA e dos processos de aprendizagem gerados na apropriação do Programa no contexto do estado de São Paulo. Já a segunda trata da problematização da dimensão do aprendizado a partir das relações localizadas entre os atores no contexto da implementação do PAA no município de Itapeva, tencionando saber em que medida esses aprendizados se relacionam com os processos sociopolíticos e institucionais oriundos das articulações dos atores locais com as dinâmicas estaduais e nacionais. Busca-se exercitar alguns processos metodológicos para compreender o aprendizado enquanto um fenômeno relacional, complexo e multifacetado, e procura-se apresentar as limitações dos modelos de análise de políticas públicas baseados apenas nos referenciais convencionais, expondo os limites dos próprios desenhos institucionais das políticas que, em grande parte das vezes, desconsideram as dinâmicas, as práticas e os saberes existentes. Por fim, pretende-se ampliar o escopo de análise, tencionando a noção de redes de aprendizados políticos e problematizar, como a ideia de aprendizado, dialoga com os processos de participação e democratização dos espaços da política.

**Palavras-Chave:** Análise de Políticas Públicas. Aprendizados. Aprendizagem Social. Itapeva. Programa de Aquisição de Alimentos.

## **ABSTRACT**

**SOUZA, Natália Almeida.** **The look of learning about public policy: the various appropriations of the Food Acquisition Programme in Itapeva-SP.** 2013. 189f. Dissertation (Post-Graduate Program of Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2012.

This dissertation aims to discuss how central the learnings emerge, circulate and are configured in the process of implementation of public policies. Having the experience of the Food Acquisition Program (PAA) as a path investigative research is organized into two complementary scales of analysis. The first relates to the understanding of learning in the context of restatements and changes in institutionalities PAA and learning processes generated in ownership, joint program in the context of the state of São Paulo. The second deals with the problematic dimension of learning from the localized relationships between actors in the implementation of the EAP in the municipality of Itapeva, intending to what extent these learnings relate to the socio-political processes and institutions arising from the joints of local actors with state and national dynamics. Seek to exercise some methodological processes that can be developed to understand the learning while a relational phenomenon, complex and multifaceted, and seeks to present the limitations of the models of public policy analysis based only on conventional benchmarks, exposing the limits of their policy public. Finally, we intend to broaden the scope of analysis intends the notion of networks of political learning and discussing how the idea of learning dialogues with the processes of participation and democratization of the political spaces.

**Keywords:** Public Policy Analysis. Learning. Itapeva. Acquisition Program Food.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

APDS Bonito	Associação de Produtores para o Desenvolvimento Sustentável de Capão Bonito
APRA	Associação dos Produtores Rurais do Bairro do Avençal
CAAF	Compra Antecipada da Agricultura Familiar
CATI	Coordenação de Assistência Técnica Integrada de São Paulo
CDAF	Compra Direta da Agricultura Familiar
CEAF Paulista	Central Regional das Organizações da Agricultura Familiar do Sudoeste Paulista
CEAGESP	Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Itapeva
COAPRI Região Itapeva	Cooperativa dos Assentados da Reforma Agrária e Pequenos Agricultores Região Itapeva
CODEADRO	Coordenadoria de Desenvolvimento de Agronegócios
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CONDERSUL Paulo	Consórcio de Desenvolvimento das Regiões Sul e Sudoeste do Estado de São Paulo
CONSAD Paulista	Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Sudoeste Paulista
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
COOPLANTAS	Cooperativa de Plantas Medicinais
COORPERORGÂNICA	Cooperativa dos Produtores Orgânicos de Itapeva e Região
COPROCOL	Cooperativa de Produção Agropecuária Coletiva
CPDA	Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
CPR	Cédulas de Produto Rural
CRSANS	Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DAP-P	Declaração de Aptidão ao PRONAF Provisória
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAF	Federação da Agricultura Familiar de São Paulo
FAOSP	Federação da Agricultura Orgânica do Sudoeste Paulista
FETAESP	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo
FETAG	Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FETRAF	Federação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GEOPE	Gerência de Operações da CONAB
GTAE	Grupo Temático da Alimentação Escolar
IBD	Instituto Biodinâmico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

ITESP	Instituto de Terras de São Paulo
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MST	Movimentos dos Trabalhadores Sem Terra
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PFZ	Programa Fome Zero
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNAE	Programa Nacional da Alimentação Escolar
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPAIS	Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social
Proagro	Programa de Garantia da Atividade Agropecuária de São Paulo
PRONAF	Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RJ	Rio de Janeiro
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SEST	Serviço Social do Transporte
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMAA	Secretária Municipal de Agricultura e Abastecimento de Itapeva
SUREG	Superintendência de Operações da Companhia Nacional de Alimentos.
SUREG	Superintendência de Operações da CONAB
UFRRJ	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
UFSCAR	Universidade Federal de São Carlos
UNESP	Universidade Estadual Paulista

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1 O OLHAR DO APRENDIZADO SOBRE A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PROPONDO OUTROS REFERENCIAIS .....</b>	<b>21</b>
1.1 Análise de Políticas Públicas: Crítica, Limites e Outras Possibilidades na Compreensão de Seus Efeitos. ....	22
1.2 Aprendizados na Análise das Políticas Públicas: Levantamento e Análise das Diferentes Formas de Compreensão .....	29
1.3 As Diferentes Compreensões de Aprendizado: Afinal, Como Aprendemos? .....	41
1.3.1 Aprendizagem social.....	43
1.3.2 Aprendizagem organizacional: algumas referências .....	48
1.3.3 Aprendizagem coletiva nas experiências de ação .....	51
1.4 O Olhar do Aprendizado Sobre as Políticas Públicas: Proposta para a Construção de um Referencial Teórico-Methodológico .....	54
1.4.1 Trajetória, etapas e desenvolvimento dos instrumentos da pesquisa. ....	58
<b>2 A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS .....</b>	<b>66</b>
2.1. PAA: Ciclos, Institucionalidades e Mudanças .....	68
2.1.1 Quadro geral: trajetória institucional do PAA .....	84
2.2. Caminhos do PAA no Estado de São Paulo: Contextos e Apropriações.....	88
2.2.1 Breve histórico.....	89
2.2.2 Diálogo com outras políticas .....	99
2.2.3 Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS).....	99
2.3. Os Espaços de Aprendizado no Desenvolvimento do PAA: Quadro Institucional e a Experiência de São Paulo.....	103
2.3.1 Concepção diferenciada dos referenciais da política.....	106
2.3.2 Diversidade de atores articuladas ao Programa.....	109
2.3.3 Capacidade de espraiamento territorial .....	111
2.3.4 Caráter Relacional .....	112
<b>3 TECENDO APRENDIZADOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>117</b>
3.1. As Redes da Política: A Experiência do Município de Itapeva e das Articulações do Sudoeste Paulista .....	118
3.1.1 Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Itapeva.....	121
3.1.2 Cooperativa dos Produtores Orgânicos da Região de Itapeva – CooperOrgânica .....	125
3.1.3 Cooperativa dos Assentados da Reforma Agrária e Pequenos Agricultores Região Itapeva (COAPRI) .....	131
3.1.4 Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSAD) .....	135
3.1.5 Central Regional das Organizações da Agricultura Familiar – CEAF .....	137
3.1.6 Associação dos Produtores Rurais do Bairro do Avenal (APRA) .....	141
3.1.7 Outras experiências.....	143
3.2. Aprender se Expressa em Práticas? Caracterização, Ambientes e Trajetórias do Aprendizado no PAA.....	144
3.2.1 Caracterização: os processos e os conteúdos de aprendizagem .....	145
3.2.2 Ambientes de aprendizado: por onde circulam os aprendizados? .....	157
3.2.3 Trajetórias e mediações da aprendizagem: formas de aprender e mapas cognitivos ....	164

<b>3.3. Redes de Aprendizado no PAA: principais reflexões e contribuições para o estudo das políticas públicas.....</b>	<b>171</b>
3.3.1 Redes de Aprendizados.....	172
3.3.2 Repertórios, práticas sociais e ações coletivas .....	176
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>183</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>193</b>

## INTRODUÇÃO

*“El aprendizaje es un proceso que se da en el vivir, pero que no consiste en captar el mundo como la palabra aprender sugiere. El fenómeno de aprender es cambiar con el mundo.”*

*(Humberto Maturana)*

Ao rever os capítulos que hoje estruturam esta pesquisa é difícil recordar todos os caminhos pelos quais a proposta percorreu até que ela chegasse a essa forma atual. Imagino que, assim como um organismo vivo que se modificada a cada dia, as ideias registradas aqui teriam fôlego ainda para outras tantas transformações. No entanto, chega o momento de encerrar um ciclo.

Mesmo que apoiados em bases e percursos distintos, tanto o projeto inicial submetido ao processo de seleção do mestrado para o CPDA/UFRRJ quanto a pesquisa ora apresentada, foram frutos das mesmas inquietações: compreender os processos de participação e envolvimento das pessoas nos espaços destinados à construção coletiva.

Ao observar diversos ambientes de participação, principalmente no âmbito das institucionalidades oferecidas pelas políticas públicas, o incômodo no modo pelo qual os conteúdos eram tratados e desenvolvidos, a percepção das condicionantes colocadas — intencionalmente ou não — para participação das pessoas e grupos, assim como a despreocupação recorrente com o processo de interação dos atores, fizeram com que minha atenção estivesse sempre direcionada aos limites que esses próprios ambientes colocam à participação e à aprendizagem, e, conseqüentemente, para algumas dimensões que poderiam garantir mais efetividade às políticas.

Por ter trilhado, desde a graduação, um caminho próximo aos estudos e práticas da educação, o potencial pedagógico dos espaços coletivos e os processos de facilitação continuamente foram para mim fatores mobilizadores importantes. Dessa forma, no curso de meus interesses de pesquisa e de trabalho, as preocupações com os processos participativos encontram; nos estudos sobre os aprendizados, um ponto de apoio. Dos chamados “aprendizados” desenvolvidos em projetos, programas e políticas públicas, e dessa interação de fatores, surgiu a proposta de compreender as dinâmicas que marcavam os aprendizados nos processos de desenvolvimento de políticas públicas. Desta feita, foi a partir deste interesse específico que, ao entrar no curso de mestrado no CPDA, passei a me aproximar dos estudos



sobre o mundo da agricultura e do desenvolvimento rural, que é importante ressaltar, eram temas e discussões bastante insípidas em minha formação inicial, e que, considerados a partir das bases das ciências sociais, pareciam-me ainda mais complexos.

Esse mergulho em temas, textos e debates razoavelmente novos para mim fez com que meu projeto de mestrado sofresse alterações profundas e começasse a se aproximar dos estudos que dialogavam com a análise de políticas públicas, ainda que a dimensão do aprendizado se mantivesse como questão central. Entre idas e vindas, na escolha de uma política pública que pudesse subsidiar as análises sobre os processos de aprendizagem, a intenção inicial de estudar o então recente Programa Nacional de Educação Ambiental e Agricultura Familiar deu lugar às investigações de processos mais consolidados que pudessem ser observados não apenas pela lógica da formulação, mas também, e principalmente, pela ótica dos processos de implementação, objetivando compreender as relações e dinâmicas de aprendizagem que eram desencadeadas entre os atores nos múltiplos espaços proporcionados pela execução da política pública. É neste período que o Programa de Aquisição de Alimentos (PPA) surge como uma possibilidade concreta de investigação, e a pesquisa passa por uma guinada importante, ganhando mais fôlego e concretude.

É a partir daí que inicio um segundo mergulho em um campo substancialmente novo para mim. De um contato superficial com a política, passo a explorar seus meandros de forma a exercitar quais seriam as portas de entrada possíveis para a problematização do aprendizado como uma categoria analítica para a interpretação dos efeitos e desencadeamentos da política pública.

Nesse processo, ressalta-se ainda a necessidade (e a dificuldade) em definir quais seriam os recortes de análise e – dentro do contexto do PAA – quais experiências seriam estudadas com mais profundidade. A decisão de explorar o processo de implementação do Programa na região Sudoeste Paulista é apresentada como uma alternativa interessante, tanto devido ao interesse em compreender as dinâmicas desenvolvidas no estado de São Paulo — um caso repleto de singularidades quando comparado aos outros estados da federação e ainda substancialmente pouco estudado nos termos do PAA — quanto em função das recorrentes viagens que fiz para a região, da identidade com o local e das possíveis interações que poderiam ser facilitadas a partir desse vínculo inicial que mantinha com o contexto. De todo modo, embora essa relação de vínculo com o lugar tenha sido importante, é relevante destacar que o meio social que me propus observar nesta pesquisa, em especial os ambientes e espaços de articulação das políticas públicas para agricultura familiar, foi significativamente distinto

dos espaços em que costumava circular e transitar anteriormente, talvez mais restrito a um ambiente familiar.

O resultado dessas diferentes imersões e relações, tanto no que diz respeito às temáticas e abordagens das políticas públicas e do aprendizado como acerca da pesquisa e do diálogo no território escolhido, foram concretizados nesta dissertação de mestrado apresentada aqui. Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo compreender de que forma os *aprendizados* podem ser incorporados aos processos de análise de política pública. O enfoque na dimensão do aprendizado e nos processos de aprendizagem busca problematizar a consideração de outras dimensões na análise dos efeitos e resultados articulados pelas políticas públicas.

Nessa pesquisa, o aprendizado é estudado em duas escalas. A primeira analisa a experiência de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado de São Paulo e destaca os processos institucionais que caracterizam a política pública. Já a segunda dedica-se à investigação dos processos de aprendizados observados no desenvolvimento do PAA no município de Itapeva, a partir de entrevistas e diálogos feitos com uma série bastante diversificada de atores que circulam e se envolvem com a implementação da política pública.

A ideia central da pesquisa buscou concatenar o interesse de compreender como os aprendizados são articulados e construídos no tecido organizacional do PAA e o objetivo de verificar os possíveis exercícios metodológicos que poderiam ser construídos para a consideração do aprendizado enquanto referencial de análise. Para tentar alcançar esses objetivos, foi necessária a junção de elementos de pesquisa que formaram um mosaico de métodos que, sendo acionados para o estudo das percepções e dos dados coletados de acordo com as características e circunstâncias, foram sendo vivenciadas ao longo da pesquisa.

Como parte importante da apresentação desta pesquisa, pretendo relatar os dados e análises nos capítulos a seguir, tanto em relação à riqueza das experiências quanto no que concerne às debilidades e aos limites desse processo complexo e desafiador que é tratar de aprendizagem nas políticas públicas. Cabe ressaltar que, entre os principais pressupostos que marcam o início desse estudo, foi marcante a ideia de que os aprendizados articulados em torno das experiências de implementação do PAA levam em conta, e são influenciados não só pelas condições dos processos por onde as oportunidades de aprendizagem circulam e se movimentam, mas pelo contexto onde a política pública se insere. Ou seja, as relações anteriormente presentes nos locais, as estruturas de poder, as características dos atores e

arranjos sociais locais, além de outros fatores, marcam o contexto onde o PAA se realiza, sendo elementos determinantes para a compreensão das articulações promovidas pelo aprendizado.

Outro ponto que se destacou e é importante frisar desde o início, ainda que não explorado na pesquisa em termos teóricos e metodológicos de forma consistente, foi a compreensão de que o aprendizado enquanto um dos referenciais de análise das políticas públicas pode contribuir para a construção de ambientes de interação social que ofereçam oportunidades mais qualificadas de participação e autonomia dos grupos que são chave para a implementação dos programas e políticas.

Em outras palavras, acredita-se que processos que valorizam o aprendizado enquanto uma dimensão constitutiva da implementação das políticas podem promover ações públicas mais sintonizadas com os desafios locais e mais comprometidas com a autonomia dos atores sociais. A partir do momento em que se desloca a preocupação, em grande parte das vezes centrada apenas nos interesses de determinados grupos e no cumprimento das ações indicadas como metas e objetivos, para as microdinâmicas estabelecidas no interior dos processos, passa-se a focalizar também a qualidade dos ambientes de participação que explicitam as correlações de força e as desigualdades que marcam os espaços de interação dessas políticas nos mais diversos cantos do país, marcando o tom no qual as políticas públicas contribuem para a manutenção dos sistemas locais corrompidos de poder.

Pelo caráter difuso e às vezes impreciso das bases teóricas nas quais o aprendizado é concebido e pela inexistência de referências de abordagens de análise de políticas públicas diretamente relacionadas à consideração do aprendizado enquanto um referencial metodológico principal, o exercício de delimitar questões<sup>1</sup> e reagrupar estratégias de investigação, por si só, representou um grande esforço no desenvolvimento desta pesquisa desde sua fase inicial. Por esse motivo, é recorrente, ao longo de todas as seções, menções

---

<sup>1</sup> Entre as principais questões estiveram: a) Na implementação do PAA, quais são as características dos processos de aprendizagem tecidos, implicitamente ou explicitamente, nas organizações envolvidas com a operação da política? Quais aprendizados seriam esses e quem seriam seus principais protagonistas? b) Quais são os vínculos, trajetórias e articulações promovidas pelo aprendizado nestes ambientes de implementação do programa? De que forma os aprendizados estão sendo articulados a partir dessa experiência do PAA? Que outras experiências ele aciona? Outras políticas públicas são acionadas? c) O aprendizado promovido pelo PAA, sob a ótica das organizações sociais que operam a política pública, leva em consideração os aprendizados locais disponíveis e o apoio aos arranjos colaborativos que favoreçam o empoderamento?

relativas aos processos metodológicos, à construção dos caminhos de análise e à combinação de conceitos comumente pouco conectados.

Para organizar o caminho de pesquisa então percorrido, a dissertação está organizada em três capítulos. O primeiro capítulo, “*O olhar do aprendiz sobre a análise das Políticas Públicas / propondo outros referenciais*”, busca apresentar de que forma os estudos sobre aprendizagem surgem nos debates sobre as políticas públicas; explorar as diferentes interpretações sobre os processos de aprendizagem; apontar criticamente alguns limites dos modelos convencionais que estudam as políticas; e descrever os percursos metodológicos que constroem o mosaico analítico da pesquisa.

O segundo, chamado de “*A experiência do Programa de Aquisição de Alimentos*”, retrata os processos de investigação construídos pela pesquisa na intenção de compreender as principais características do programa, seus marcos institucionais e seu quadro de mudanças. Na primeira seção apresenta-se uma proposta ainda inicial de análise do Programa, dividindo-o em ciclos de desenvolvimento, onde os documentos produzidos pelos seminários nacionais do PAA são investigados. Nas seções seguintes, alguns contornos assumidos pelo Programa no estado de São Paulo são descritos e as análises iniciais sobre os aprendizados observados nessa escala de investigação concluem o capítulo.

Por fim, o capítulo 3 “*Tecendo Aprendizados nas Políticas Públicas*” traz os distintos processos de apropriação do PAA no município de Itapeva, destacando as experiências de algumas das organizações atuantes, e, em seguida, apresenta a caracterização e análises dos tipos, ambientes e trajetórias de aprendizado, encerrando suas análises a partir da sistematização das principais contribuições do enfoque do aprendizado para o estudo das políticas públicas. Uma seção de conclusão encerra a pesquisa, indica os principais aprendizados colhidos ao longo de todo esse processo e aponta as portas e janelas, por ora, abertas nas distintas experiências vivenciadas nessa trajetória.

## **CAPÍTULO I O OLHAR DO APRENDIZADO SOBRE A ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: PROPONDO OUTROS REFERENCIAIS**

Apesar de tratarmos com certa naturalidade, no geral, pouco se sabe sobre como operam os mecanismos de construção dos aprendizados. Além de o termo estar comumente ligado ao campo de estudo da Psicologia e da Educação, a ideia de aprender está também relacionada à pré-noções do senso comum, conferindo ao termo quase sempre um *status* secundário. Em grande parte das vezes, as experiências, os contextos e as estruturas históricas e políticas onde as ações de aprendizado se inserem, como também os diferentes mecanismos relacionais que conformam a dinâmica estabelecida pelos atores, não são elementos acionados para compreender o aprendizado como um fenômeno social.

Em especial, nos estudos que marcam a análise das políticas públicas, o tema do aprendizado vem sendo revisitado (recentemente com mais intensidade) pelos estudos que acionam conceitos e estruturas da ciência cognitiva e procuram elaborar novas estratégias para o estudo das políticas públicas. Contudo, algumas chaves importantes para compreender essas dinâmicas nem sempre são exploradas. Por exemplo: afinal, como se aprende? Como os processos de aprendizado ocorrem? De que forma essas interações são relevantes para a análise, implementação e construção de resultados das políticas públicas?

Para que esse debate seja feito de forma ampla e não fique restrito ao campo disciplinar dos estudos educacionais, onde o termo é abordado e corriqueiramente acoplado aos mecanismos de ensino na reconhecida expressão “ensino-aprendizagem”, busca-se conferir aos “processos de aprendizagem” uma conotação diferenciada, holística e socialmente relacionada, capaz de trazer à tona dimensões negligenciadas ao entendimento superficial do termo e de suas influências.

Nesse contexto, compreender os processos, alcances e o papel dos “aprendizados” em processos políticos exige revisões teóricas provenientes de diferentes matrizes e a reunião deste mosaico de contribuições em um panorama que possa contribuir para a construção de outros referenciais de análise. Alguns desses esforços são apresentados nesse capítulo, que tem como objetivo alicerçar as análises que serão feitas nos capítulos seguintes acerca da experiência de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no município de Itapeva-SP.

Para isso, o capítulo está organizado em quatro seções que buscam reconstruir e apresentar o processo de investigação realizado nesta pesquisa. Em um primeiro momento, na

seção 1.1, será feito um debate crítico sobre o processo de análise de políticas públicas, buscando evidenciar alguns limites dos modelos convencionais e destacar algumas tendências que mantêm interfaces com a proposta de aprendizagem, em especial o enfoque cognitivo e o estudo de redes. Em seguida, a partir de uma revisão mais incisiva nos estudos sobre análise das políticas públicas que buscam identificar os usos do termo “aprendizado”, a seção 1.2 expõe as diferentes apropriações do termo e aponta os principais destaques e contribuições que a investigação sobre os processos de aprendizagem pode trazer.

A seção seguinte, 1.3, busca recuperar, em diferentes abordagens teóricas, as análises e conceituações sobre o processo de aprendizagem destacando os principais elementos que foram acionados na construção da lente analítica desta pesquisa. E, por fim, a seção 1.4, destaca o processo de construção metodológica e o registro dos procedimentos utilizados durante a pesquisa. Que, em grande medida, foram sendo revistos e adaptados de acordo com o desenvolvimento das pesquisas de campo.

### **1.1 Análise de Políticas Públicas: Crítica, Limites e Outras Possibilidades na Compreensão de Seus Efeitos.**

*“Nem tudo o que acontece, está no papel. Tem coisas que já se passou que não tínhamos a ideia que iria ser realizado quando começamos. É difícil medir isso.”*

*(informação verbal)<sup>2</sup>*

O campo de atuação e influência das políticas públicas vêm se destacando como importante espaço de interlocução e construção social, dado o grau de importância e presença que essas intervenções estão, progressivamente, assumindo no contexto de ação do poder público, e consequentemente, no cotidiano das pessoas. E é sobre a crítica aos modelos convencionais de análise das políticas públicas, que não consideram a complexidade desse cenário, que se ancoram os debates propostos nessa seção. A exposição de algumas fragilidades e caminhos possíveis para a compreensão das relações estabelecidas pelas políticas públicas e o anúncio indicado por algumas propostas mais recentes, como a abordagem cognitiva e a análise de redes, abrem espaço para que o debate sobre os aprendizados possa surgir com mais densidade.

Com a proliferação dos estudos sobre as políticas públicas e sobre suas estratégias de análise, variados caminhos foram sistematizados com a pretensão de compreender o papel desempenhado por essas ações, organizadas nos mais diversos contextos. Segundo Frey (2000), no Brasil, a temática e os estudos voltados à compreensão sistemática das políticas públicas ganhou espaço mais recentemente, ocupando a agenda de debates no campo acadêmico (principalmente no campo de estudo das Ciências Sociais e Humanas), político-institucional e nos discursos e propostas dos movimentos e organizações sociais. Sob a influência dos estudos intitulados de “*policy science*”, oriundos de trabalhos norte-americanos da segunda metade do século XX e desenvolvidos, entre outros autores, por Laswell (1936), diferentes quadros analíticos sobre as políticas públicas foram organizados trazendo à luz diferentes elementos, estratégias, variáveis e vertentes teóricas (GRISA, 2010). Em sua maioria, as abordagens utilizadas na análise partiam de compreensões que apontam que o processo de análise das políticas públicas estaria restritamente relacionado ao entendimento das ações desenvolvidas pelo Estado (LYNN, 1980; DYE, 1984; PETERES, 1986; LASWELL, 1984). Nessa linha, as políticas públicas, segundo Jobert e Muller (1987), corresponderiam à análise do “Estado em ação”, dando ênfase às atividades desempenhadas pelo braço estatal.

Neste contexto, entre as principais vertentes existentes, localizam-se as análises sobre a formação da agenda pública e a investigação sobre os processos de formulação das políticas, elementos que são marcantes nos trabalhos desenvolvidos por Mondragón (2006), Vianna (1996) e Dery (1984). Outros enfoques complementares ao anterior desenvolvem ainda a análise das políticas públicas a partir do destaque do processo de análise em possíveis “etapas”, “tipologias” e ciclos de desenvolvimento<sup>3</sup>.

Outra interpretação bastante conhecida criada para organizar a compreensão de como se estruturam as políticas públicas é aquela que considera o “ciclo”, onde a definição de agenda, a identificação de alternativas, a avaliação das opções, a seleção das opções, a implementação e a avaliação seriam fases que organizariam os processos de desenvolvimento das políticas. Assim, estas são também compreendidas a partir do processo “de geração” de

---

<sup>3</sup>Para Lowi (1972), as políticas poderiam ser classificadas em quatro formatos principais, sendo elas distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas, evidenciando o papel da gestão pública como indutora dessas ações.

políticas que se constitui a partir da formação, promulgação e aplicação de identificações, demandas e expectativas (HARRISON, 1987).

Para Hoth Deubel (2006), o campo de análise de políticas públicas corresponderia à aplicação de metodologia de “investigação social” em ações concentradas desenvolvidas por autoridades públicas, mais uma vez remetendo-se à noção de ação estatal. A partir da compreensão de que as políticas públicas estariam centradas na análise da ação do Estado e nas técnicas da administração pública, sendo estas regidas por alguns dos processos descritos acima, uma série de quadros de análise se constituíram para a investigação das políticas públicas. Fazendo uso da sistematização de Frey (2000), as pesquisas promovidas no campo de análise das políticas públicas estariam, portanto, centradas na avaliação das contribuições que certas estratégias políticas, bem como nos efeitos que certas ações públicas causam na construção de “soluções” para os problemas sociais.

Observa-se ainda em caráter especulativo e tendo algumas referencias com Souza Lima (2008), que a dificuldade de incorporar novos referenciais de análise para o estudo das políticas públicas, principalmente em função da centralização pela ciência política deste tema de pesquisa, corrobora para que os quadros de referência que orientam a elaboração, implementação e avaliação de políticas permaneçam rígidos e poucos atentos para as mudanças sociais em curso. O imbricado cenário de construção do campo de análise das políticas, de compreensão das variadas nuances que o próprio conceito destas pode assumir e das diferentes formas de aplicação das técnicas de análise, faz com que os efeitos não previstos, os objetivos implícitos e todos os elementos que fazem parte dos “bastidores” da política, mesmo que já indicados por alguns estudos, passem despercebidos ou poucos considerados em grande parte das abordagens.

Em geral, o que se observa é a utilização de diferentes “manuais” que apenas operacionalizam e sequenciam o debate e as estratégias de implementação das políticas, reduzindo e simplificando a complexidade do jogo político. Em sua análise crítica sobre o campo de estudo das políticas públicas, Souza Lima (2008) aponta que as raízes das interpretações brasileiras sobre o conceito estão relacionadas ao “consumo” teórico de análises de origem no campo social e intelectual anglo-saxão, que, segundo ele, separariam as políticas<sup>4</sup> da *policy*, distanciando os argumentos e metas da prática do governo das práticas de administração, que, segundo ele, tornaria o campo de análise das políticas públicas, uma área:

---

4 Segundo o autor “[...] a atividade, arte ou ciência do governo, de governar” (SOUZA LIMA, 2008).



“[...] neutra, apolítica, centrada em uma relação técnica hierárquica rígida e piramidal, presidida por metas, valores e objetivos ‘racionais’, no sentido weberiano do termo, num perfeito comando do alto a baixo, sem contestações ou desvios, o que consiste em dizer que sua implementação equivaleria à formulação” (SOUZA LIMA, 2008, p. 358).

Essa passagem expõe um dos limites claros que a pesquisa tenciona a partir da compreensão dos aprendizados: não é possível compreender as políticas públicas a partir de suas formulações tendo como base apenas o desenho inicial e teórico, em grande parte das vezes muito distantes das realidades, onde as ações efetivamente vão se movimentar. Há, portanto, um abismo que separa o mundo da formulação e suas salas com ar-condicionado das diversas realidades, dificuldades e limites políticos encontrados no Brasil, por exemplo. Nessa mesma direção, porém, analisando os quadros conceituais e metodológicos acionados pelo campo de análise das políticas públicas, e considerando as dimensões histórica, institucional, processual e organizativa das políticas, Flexor e Leite (2007) indicam que a complexidade dos padrões de interação social configura o estudo sobre políticas públicas como um campo imbricado de investigação, onde outros elementos, além dos próprios resultados explícitos, estariam em jogo.

Para os autores, elaborar modelos e referenciais analíticos apropriados para apreender as diferentes dimensões e fatores em jogo no processo de desenvolvimento da política até sua institucionalização envolve um conjunto de variáveis, onde o analista encontra-se submetido ao risco de simplificar a realidade e não captar aspectos essenciais e determinantes para a compreensão da dinâmica das políticas públicas (FLEXOR; LEITE, 2007). Desvios, peso histórico, reconhecimento de distintos saberes, além de outras dimensões fundamentais para a compreensão da política, segundo Souza Lima (2008), não são elementos considerados pelas análises mais tradicionais.

Nesse sentido, por mais que ainda reduzidas, diante da vasta propagação e influência das abordagens centradas na ideia de “escolha racional”, amplamente utilizada como princípio orientador de várias abordagens mais convencionais, algumas ideias sobre as políticas públicas, sua análise e seus processos estão sendo recuperadas, desenvolvidas e exercitadas com mais expressividade recentemente. No que diz respeito à construção da própria ideia de “análise de políticas públicas”, Serafim e Dias (2012) apontam uma questão importante relativa à confusão existente entre a ideia de análise e avaliação. Para os autores:

Embora compartilhem o objeto central que exploram (a política pública), a avaliação e a análise constituem exercícios bastante diferentes. O avaliador, por um lado, se ocupa, fundamentalmente, da apreciação dos resultados da política (ou ainda ações,

programas e projetos), atentando para categorias como eficiência, eficácia e efetividade, derivados da comparação entre metas e resultados. O analista, por sua vez, atenta para elementos de natureza muito mais sutil. Sua preocupação central é com o processo de construção da política pública, em especial no que se refere à definição da agenda (SERAFFIM; DIAS, 2012, p.126).

Essa diferenciação exhibe os caminhos distintos assumidos pelas estratégias de avaliação e análise. Enquanto a avaliação concentra-se nos estudos sobre os resultados mais explícitos, a análise busca compreender os meandros pelos quais as políticas transitam, suas influências e seus efeitos que transcendem os processos de implementação previstos inicialmente, sendo essa última a interface na qual a presente pesquisa busca interagir, ou – pelo menos da teoria - deveria ser assim que as análises mais comprometidas deveriam caminhar.

De toda forma, muitas pesquisas vêm atentando para a necessidade de superação dos limites relativos apenas ao alcance dos resultados previstos e da eficiência esperada, enfatizando a importância de se considerar cada vez mais outras dimensões, estas mais relacionadas à própria compreensão da dimensão pública das políticas, ao envolvimento dos atores, à garantia da participação e influência, à permeabilidade das estruturas políticas etc. A análise das políticas não seria, portanto, produto apenas de uma simples avaliação dos resultados de pesquisas, redefinição das ações e ajustes dos enquadramentos burocráticos. Mas que isso, seria produto da observação e interação com um conjunto complexo de elementos<sup>5</sup> cuja agência dos atores e as condições de envolvimento são dimensões relevantes.

Na contramão dessas abordagens que buscam aferir apenas os resultados<sup>6</sup> e indo ao encontro de estratégias que ampliam o escopo de análise da ação pública, novas leituras

---

5 Elementos como a preocupação com os espaços de participação, democratização e acesso à informação, formação e reflexão crítica dos agentes locais, bem como as variações que podem ser assumidas na implementação das políticas públicas, são temas acionados de forma pouco substancial na análise de políticas públicas e, portanto, em muitos casos, representam variáveis marginais nos quadros de análise de políticas públicas, sendo assuntos muitas vezes reduzidos às análises sobre os conselhos e outros espaços formais e institucionalizados de participação, considerando estes os poucos e desarticulados momentos e espaços de participação política na dinâmica complexa das políticas públicas.

6 Entre o amplo cardápio de abordagens tradicionalmente consideradas na análise das políticas públicas, tendo a ressalva de que cada um deles guarda uma riqueza de características e diferenças imensas, evidenciam-se os estudos mais tradicionais, baseados nas referências pluralistas, neomarxistas, neoinstitucionalistas e corporativistas, palco das principais críticas levantadas inicialmente. De outro lado, outras abordagens mais recentes, como, por exemplo, aquelas baseadas nas ideias de transferência de políticas (*Policy Transfers*), do Estado na Sociedade (*State-in-society*), dos processos de Colisões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*), e, em outras abordagens baseadas em enfoques que fazem uso de teorias de redes e em referências cognitivas (JOBERT; MULLER, 1987; MULLER, 2004), os quais serão acionados mais a frente, sendo estas vertentes que mais avançaram no sentido de discutir a dimensão da aprendizagem na análise das políticas públicas.

começaram a problematizar o campo de investigação, partindo desta noção de que as políticas públicas são mais do que uma coleção de decisões e ações normativas (MULLER, 2003). Enquanto os enfoques tradicionais baseados na ação racional do Estado e dos instrumentos de administração partem, como vimos acima, de estudos da ciência política em uma matriz primordialmente norte-americana, as novas contribuições no campo das políticas públicas que iniciam a construção de abordagens mais amplas para o conceito e estratégias de análise das políticas públicas são oriundas de matrizes francesas que buscaram conexões interdisciplinares, partindo, sim, da ciência política, mas se aproximando de outras áreas, principalmente da Sociologia.

Entre os precursores da crítica a esse modelo conservador, Lindblom (1979) questiona também a coerência da análise centrada em fases e tipologias e, a partir da ideia de incrementalismo histórico, problematiza o poder e a interação entre as fases, destacando que o processo político e decisório é interativo e complexo, sem início ou fim predeterminado (LINDBLOM, 1979). Outros autores também avançaram na construção de novas significações para a compreensão do estudo das políticas públicas, incorporando novos referenciais. A seguir, serão apresentadas algumas das interpretações mais recentes, sendo que grande parte dessas contribuições está associada a autores que iniciaram o debate sobre o enfoque cognitivo no estudo da ação pública.

Nessa perspectiva, avançando com a ideia do “Estado em Ação”, Muller e Surel (2004) mostram que:

[...] a ação do Estado pode ser considerada como o lugar privilegiado em que as sociedades modernas, enquanto sociedades complexas, vão colocar o problema crucial de sua relação com o mundo através da construção de paradigmas ou de referenciais, sendo que este conjunto de matrizes cognitivas e normativas intelectuais determina, ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre elas mesmas e os espaços de sentido no interior das quais os grupos sociais vão interagir (MULLER; SUREL, 2004, p.11).

Os autores destacam a importância de ampliar as investigações apenas centradas nos espaços promovidos pelo Estado e, nessa direção, a visão crítica sobre as políticas públicas reforça a importância da consideração de outros fluxos, não considerando apenas as relações institucionalizadas como únicos ambientes de interação e desenvolvimento das políticas públicas. O Estado, então, compreendido enquanto um espaço de conflito vem se mostrando como campo de análise para outros significados sociais, reforçando-se, cada vez mais, outras possibilidades de espaços de interação e incidência nas políticas públicas que não apenas os institucionais ou formais (MASSARDIER, 2011, p. 85).

Na reconstrução do conceito e na crítica aos modelos unilaterais, Massardier (2011) aponta que as políticas são construções sociais galgadas em noções construídas sobre a realidade, sendo essas apenas uma das possibilidades de análise. Neste espaço comum, teríamos a possibilidade de construir paradigmas, referenciais e um rol de ações – elementos acionados pela abordagem cognitiva, onde a sociedade produz os significados de suas relações e instrumentaliza seus interesses por meio da ação pública. A política, nessa perspectiva, seria, portanto, para além de um conjunto racionalizado de estruturas, instituições e decisões, um espaço amplo e dinâmico onde os conflitos circulariam no embate entre diferentes visões de mundo que estariam em jogo (MULLER; SUREL, 2004; ROMANO, 2009).

Como traz Massardier (2011), entender e articular os estudos sobre as políticas com as práticas dos atores reforça a ideia de construção social das ações públicas, sendo assim, difícil observá-las a partir de uma única entrada (MASSARDIER, 2011, p. 87). Desse ponto de vista – por se tratar de um campo de relações, articulações teóricas de distintas áreas e complexos processos de análise – compreender os efeitos, as dimensões e as interações possibilitadas pelo processo de implementação de políticas públicas requer um intenso trabalho de construção e reconstrução das “camadas” por onde a ação pública e os interesses dos atores envolvidos circulam e se transformam.

Tomado como um espaço de troca mediado por relações de poder e interesses entre diferentes atores sociais, a política pública guardaria estruturas de sentido onde os diversos grupos sociais envolvidos com a problemática tratada pela ação pública mobilizariam elementos de valor e conhecimento, em processos em que decisões individuais e coletivas estariam em jogo. Como um instrumento de participação política (COBB-ELDER, 1983, p. 22), a política pública necessariamente deveria abrir espaços para outras dimensões importantes que, *grosso modo*, poderiam permitir de prontidão novas formas de entender a ação política.

Essa primeira seção teve como objetivo retratar o cenário atual no qual a proposta desta pesquisa se insere, enfatizado os limites dos modelos convencionais de análise das políticas públicas. A exposição das fragilidades e potencialidades das abordagens de algumas abordagens, ainda que a análise do estado da arte não tenha sido feita em sua totalidade, buscou identificar em quais vertentes de análise de políticas públicas a compreensão sobre os processos de aprendizagem das políticas públicas podem dialogar e transitar de maneira mais fluida. A próxima seção será dedicada ao levantamento de como a ideia de aprendizado vem,

sistematicamente, surgindo no contexto de investigação das políticas públicas, de modo a explorar as diferentes formas de apreensão e as possibilidades de estudo conferidas a partir da utilização do termo “aprendizado” como uma categoria de análise.

## **1.2 Aprendizados na Análise das Políticas Públicas: Levantamento e Análise das Diferentes Formas de Compreensão**

*“[...] Os atores sociais existem em sociedade porque constroem uma relação cognitiva que guia sua ação no e sobre o mundo. Berger e Luckmann (1966), por sua vez, nos permitem acrescentar que as instituições são “construções sociais da realidade”, os conhecimentos compartilhados sobre o mundo institucionalizam normas que autorizam as iterações entre os atores sociais. As políticas públicas, não escapam a esse fator”*

*(MASSARDIER, 2011, p. 75)*

Para compreender de que forma a dimensão do aprendizado pode interagir com as interfaces identificadas nos estudos e nas análises das políticas públicas, realizou-se uma revisão temática, com caráter inicial e preliminar, sobre como o termo é utilizado por diferentes abordagens. Propõe-se reunir e explorar as diferentes apropriações do conceito e indicar alguns caminhos analíticos expressos nos debates que vêm destacando os processos de aprendizagem como uma variável relevante para a compreensão da ação pública.

Em um primeiro sobrevoo sobre o aparecimento do tema aprendizado (*learning*) nos referenciais teóricos das políticas públicas, é possível identificar o uso do termo em diferentes contextos e sentidos, não havendo uma uniformidade ou consenso em sua aplicação. Verificou-se que o termo “aprendizado” é entendido, na maioria das vezes, a partir das relações sociais, em correspondência tanto com elementos da abordagem cognitiva como também com os enfoques que destacam a vertente institucional, marcando as noções de compartilhamento de ideias, instituições e interesses na construção das políticas públicas. Entretanto, o grau de aprofundamento da ideia de aprendizado, como já mencionado na introdução, ainda se mostra pouco consistente. Em grande parte das vezes, o termo aparece de forma complementar, acessória e apenas em poucos trabalhos é possível verificar o desdobramento e aplicação de sua perspectiva no campo das políticas públicas.

Observa-se assim que, por mais que os termos “aprendizado” e “aprendizagem” sejam utilizados em algumas proposições analíticas sobre as políticas públicas, geralmente os processos de aprendizagem em si não são explorados com profundidade. Esse tipo de

subtração metodológica acarreta, por sua vez, uma reflexão marginal do termo nos procedimentos de análise das políticas públicas e, frequentemente, o coloca como um elemento secundário e pouco explorado nos processos de análises das ações públicas.

Nesse sentido, alguns autores, ao explorarem abordagens emergentes<sup>7</sup>, acionam – ainda que de forma complementar – o termo do aprendizado para comporem suas reflexões e proposições sobre alguns processos, mudanças e efeitos das políticas públicas. Encontra-se o uso da noção mesmo que dessa maneira complementar ou marginal nos trabalhos desenvolvidos por Bennett e Howlett (1992), Hall (1990, 1993), Marsh (1996), Sabatier e Jenkins-Smith (1993), Olsen e Peters (1996), Massardier (2011), Muller e Surel (2004) e em outros autores que fazem a revisão temática e o debate crítico sobre os quadros de análise das políticas pública, como Frey (2000), Tapia e Gomes (2008) e Faria (2003).

De forma geral, observam-se alguns nuances principais que podem ser agrupados buscando delimitar alguns grandes blocos onde a ideia de aprendizado estaria sendo incorporada. Sem a pretensão de estabelecer quadros rígidos de estudo, mas buscando circunscrever algumas análises específicas localizadas na revisão temática sobre o conceito de aprendizado, quatro blocos principais foram indicados para a compreensão das diferentes formas nas quais a ideia de aprendizado aparece.

O primeiro deles e, possivelmente, o que apresenta de forma mais enfática as *limitações dos modelos convencionais de análise de políticas públicas*, expõe a noção de aprendizado como um dos fatores importantes para a compreensão de outras expressões da política ainda não contempladas nos quadros analíticos atuais<sup>8</sup>. As contribuições de Heclo (1992), Muller e Surel (2004) e Massardier (2011), indicadas abaixo nesse bloco, representam algumas das principais reflexões localizadas na revisão teórica da pesquisa que expõe a questão do aprendizado de forma enfática, embora não aprofundem as estratégias nas quais a dimensão do aprendizado pode ser desdobrada.

Esse primeiro agrupamento é crucial para a compreensão de que a inserção da noção de aprendizado nos estudos da política vai ao encontro da compreensão de que os processos de desenvolvimento das políticas públicas são sociais e marcados por uma série de fatores políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que influem sobre seus resultados, ampliando o espectro de análise das políticas. Para Muller e Surel (2004) a influência do

---

7 Entre elas a neoinstitucional, redes sociais e, principalmente, a cognitiva.

8 Ainda que a abordagem cognitiva dialogue com várias das preocupações levantadas.

aprendizado como elemento de exame na compreensão crítica e complexa das políticas públicas, se insere na própria crítica aos limites dos estudos convencionais sobre as políticas públicas:

Na realidade, os problemas são ‘resolvidos’ pelos próprios atores sociais através da implementação de suas estratégias, da gestão de seus conflitos, e, sobretudo através dos processos de aprendizagem que marcam todo o processo de ação pública. Neste quadro, as políticas públicas têm como característica fundamental construir e transformar espaços de sentido, no interior dos quais os atores vão colocar e redefinir os seus problemas e testar em definitivo as soluções que eles apoiam (MULLER; SUREL, 2004, p. 29).

O trecho acima sugere que o “fazer” da política pública diz respeito à construção de uma nova representação dos problemas circunscritos à constituição de condições sociopolíticas permeáveis à sociedade. Noções voltadas à compreensão do contexto onde a política pública se insere nos mecanismos que ordenam a ação dos atores e nas trocas possibilitadas em processos de implementação seriam categorias de análise já presentes de forma complementar na abordagem cognitiva e que poderiam ser exploradas pelo enfoque do aprendizado e suas relações.

Nesse contexto, o aprendizado dialoga ainda com as análises que compreendem a ação pública como um espaço de construção social, marcada por negociações e intensas relações entre os atores envolvidos, direta e indiretamente, na formulação das ações. Heclo (1992) expõe a negociação de interesses, recursos e sentidos, e coloca o Estado como um todo fragmentado, orquestrando as múltiplas participações de seus agentes. Para Massardier (2011):

É aqui que os aprendizados assumem toda a sua importância visto que tanto nas arenas quanto nas redes, os múltiplos atores devem poder construir sua ação sobre os acordos acerca do sentido que eles dão à sua ação, sobre suas práticas, e, é claro, sobre os dispositivos de ação que eles fabricam conjuntamente. [...]. O sentido dado à interação e às ações repousa, pelo contrário, sobre uma construção quase instantânea, segundo os atores presentes e ativos nesses espaços (MASSARDIER, 2011, p. 88).

Dialogando sobre as limitações das investigações convencionais apontadas por Massardier, e na mesma direção dos estudos que buscam superar a setorialidade e o uso pragmático de quadros de análise na compreensão dos processos desencadeados pelas políticas públicas, Faria (2003) indica que o aprendizado faz parte de pesquisas e experiências que compõem um novo conjunto de formulações analíticas. Para o autor, esse grupo de iniciativas envolve a busca por oferecer mais inteligibilidade e diversificação nos processos de observação da ação pública e almejam galgar “explicações mais adequadas” para os efeitos e resultados da política pública.

Neste contexto, o autor aponta os trabalhos desenvolvidos por Heclo (1974), que enfatizaram a aquisição e a utilização do “conhecimento” na produção de estudos mais complexos e integrados sobre as políticas públicas. Para o autor, a análise do processo de consenso e dos fracassos em deliberações poderiam ser caminhos promissores na compreensão dos mecanismos que influenciam sobre o poder político. Defendendo maior atenção aos processos de troca de aprendizado e experiência, Heclo (1974) indica ainda que essas interações entram em partes marginais e, mesmo que inconscientemente, podem produzir e provocar mudanças.

No segundo bloco de interpretações sobre a aquisição de conhecimento estão reunidas as contribuições que destacam que o aprendizado representa *a ideia de incorporação das lições apreendidas e os processos de mudança política*. Nesta revisão sobre o termo nos estudos sobre política pública, observou-se, como também apontaram Tapia e Gomes (2008), que o aprendizado é também compreendido como o momento em que os formuladores “públicos” aprendem lições de sucessos e fracassos de políticas anteriores, e usam estas e os “novos conhecimentos” adquiridos para lidar com os problemas.

Em uma concepção mais utilitária do termo, a dimensão do aprendizado aqui aparece relacionada à ideia de “lições”, práticas de “sucesso”, “eficácia”; e resultados obtidos, sendo esses considerados elementos determinantes para o processo de aprendizado que, segundo essa perspectiva, desenrolam-se ao longo da experiência de desenvolvimento da política.

Ainda nessa compreensão de que o aprendizado envolve diretamente a incorporação das lições e experiências passadas, Pemberton (2000) reforça a noção de que as “velhas” políticas, invariavelmente, são condições para as novas e, nesse processo, o aprendizado político é, ao mesmo tempo, uma explicação para a mudança e também para a continuidade, em uma discussão que parece ancorar ou filiar a dimensão do aprendizado à perspectiva do *path dependence*.

Neste caminho, dialogando com a ideia de experiência acumulada e incorporada nas ações futuras e com a noção de transferência de interesses/ideias, as noções vinculadas ao termo de *policy transfer* e *incrementalismo*, ambas oriundas nos debates que também envolvem a análise das políticas públicas, e que apesar de não estarem diretamente articuladas, poderiam ser aproximadas ao debate sobre aquisição de conhecimento. Enquanto a proposta de *policy transfer* está associada à transferência de ideias, procedimentos e estratégias entre experiências, o enfoque do incrementalismo diz respeito à perspectiva de análise das políticas públicas que considera a influência das ações passadas e do próprio



contexto histórico. As duas vertentes mantêm relações próximas à ideia de aprendizado (no sentido que estamos tratando neste bloco) ao afirmar que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das que estão sendo implementadas atualmente (SOUZA, 2006).

Também fazendo o uso da noção de ideias, porém usufruindo de abordagens mais institucionalistas, tendo como objetivo discutir a relação entre instituições/interesses e acionando como referência empírica as experiências de concertação social na Europa, Tapia e Gomes (2008) exploram a emergência de novos elementos neste quadro, destacando o aprendizado como dimensão elementar. Em seu estudo sobre as condições socioeconômicas da Holanda e os conteúdos das ideias em disputa, os autores fazem uso do conceito de aprendizado formulado por Olsen e Peters (1996, p. tal) que define o termo como a “[...] habilidade de detectar e corrigir erros, e melhorar o funcionamento dos sistemas sociais”. Os autores apontam que aprendizado e a introdução de novas orientações de políticas públicas estão associados a choques externos ou a contextos de crise grave, o que dialoga com este segundo bloco de interpretações sugeridas pela presente pesquisa.

Tapia e Gomes (2008) apontam – de maneira dissipada ao longo de seu artigo - uma série de contribuições para a compreensão do conceito a partir da sistematização de distintas análises. Nessa revisão, o papel do contexto, das relações de poder e da influência de determinadas ideias surge influenciando sobre a natureza política dos sistemas sociais. Segundo eles, de acordo com esse ambiente, o aprendizado poderia variar entre um “aprendizado conservador” ou seguir outros caminhos. Para os referidos autores, esses processos podem, por exemplo, ser observados na condução dos eleitores nos processos eleitorais onde a verifica-se um grande universo de construção de ideias políticas, escolhas “certas” e demais elementos que atuam no jogo político. Nesse contexto, os autores afirmam que:

As escolhas em condições de racionalidade limitada são baseadas em tentativas e erros, que somente em situações de muita mobilização pública levam a um debate aprofundado do diagnóstico e das alternativas viáveis (TAPIA; GOMES, 2008, p. 251).

Segundo os autores, esses marcos históricos ou fatos de grande transformação desencadeiam processos de concertação social distintos dos que se operavam até então, inaugurando novas orientações no plano das relações entre os atores, onde, segundo eles, tomando com exemplo o cenário estudado, o “[...] Estado, associações empresariais e sindicatos conduziram a um aprendizado político inovador” (TAPIA; GOMES, 2008, p. 251).

Nessa concepção, a ideia de aprendizado estaria relacionada a uma dimensão de análise que destaca, entre outros elementos, os contextos de ação e os fatores agentes nos processos de mudanças, almejando identificar processos de inovação e mudança, e possíveis cenários e causas desses processos. Tapia e Gomes (2008) destacam, por fim, três questões ainda abertas na compreensão das ideias, interesses e instituições no campo das políticas: quais são as ideias transferidas? Quem transfere as ideias? E como esse processo ocorre? Ao final de sua análise, apontam que novos paradigmas de políticas, que se traduzem numa redefinição dos interesses dos atores, são modificados por aprendizados, definidos por eles como institucionais e sociais, onde o jogo estratégico dos atores sociais é crucial, dando ênfase às articulações políticas que marcam a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas.

Ainda orientado sobre a noção de alteração no curso das políticas, para Pemberton (2000), as mudanças nas políticas podem ser explicadas por crises, alterações de contexto e determinados casos onde o aprendizado encontra abertura para articular, fortalecer e movimentar algumas ideias. Nesse contexto, a influência do conservadorismo é fator decisivo para a análise dos alcances e limites dos processos de aprendizagem. Nesse contexto, o autor enfatiza a abordagem de redes de políticas como potencial canal para a análise do aprendizado no escopo das políticas públicas<sup>9</sup>.

Em um terceiro bloco, ainda que apresentado de forma mais reduzida nessa pesquisa, localizam-se as contribuições de Sabatier sobre *os sistemas de crenças e a construção de referenciais de ação*, às quais a ideia de aprendizado poderia ser aproximada<sup>10</sup>. Para Sabatier (1993), em uma perspectiva mais elaborada e relacionada à abordagem cognitiva, o aprendizado pode ser identificado em alterações relativamente persistentes nos sistemas de crenças que movimentam a política. O autor ainda incorpora às suas reflexões, dimensões relacionadas ao poder ao afirmar, assim como observado em outras matrizes que tratam sobre

---

9 Pemberton (2000) aponta que, ao acionar esquemas de redes, é possível compreender a interação entre as estruturas e os processos, buscando compreender as relações e a influência do contexto na produção dos aprendizados. Os esquemas possibilitados pelos estudos de redes políticas permitem ainda verificar onde as ideias surgem e como circulam sobre o quadro de análise. As redes possibilitam ainda compreender quais organizações têm papel periférico e quais são determinantes para a construção dos aprendizados, como será exercitada a aplicação a partir do estudo de caso que será analisado por essa perspectiva no capítulo 3.

10 Considerando sua relevância, influência nas contribuições propostas pela presente pesquisa e os diferenciais indicados nas ideias de Sabatier, optou-se em manter essas contribuições como um bloco bem definido.

o aprendizado, que a hierarquia e os “desenhos de comando” alteram os modos de resolução de conflitos e, por consequência, influem sobre as possibilidades de aprendizado.

Essa preocupação também dialoga com as referências da abordagem cognitiva, cujas ideias foram apresentadas na seção anterior. Massardier (2011, p. tal.) aponta que o aprendizado passar a existir ao valorizarmos o “[...] sentido cognitivo observável” nas arenas das políticas públicas, onde os atores atuantes podem, dentro de certas circunstâncias, entrar no que ele chamou de “fase de aprendizado” (p. tal.). Para o autor, o aprendizado é um potencial elemento explicativo para a compreensão de como se operam as mudanças na construção das políticas. Nas palavras dele:

[...] aprendizado significa que, nos espaços formais ou informais, os atores, 1) se entendem sobre as regras da possibilidade de um acordo, 2) aprendem a conhecer as razões para agir dos outros atores, e 3) aprendem a construir práticas e representações comuns dos problemas que eles buscam solucionar (MASSARDIER, 2011, p. 87).

Assim, para o autor, a ideia de aprendizado enquanto processo que desencadeia compreensões sobre as normas, que envolvem o entendimento sobre regimes de ação e que possibilitam a construção de práticas e sentidos sobre o mundo, é oriunda do debate promovido pela abordagem cognitiva, que passa a incorporar na análise das políticas e dimensões relacionadas às ideias e aos efeitos dessas nas escolhas destas.

Por fim, no quarto agrupamento localizam-se as contribuições relacionadas diretamente à *noção de aprendizado social e político*, indicados principalmente nos estudos de Hall (1990, 1993). Por se tratar de análises que apresentam contribuições mais aprofundadas sobre as estratégias que podem ser empregadas na análise empírica dos aprendizados, serão apresentadas com maior detalhamento algumas das principais ideias que orbitam nas análises dos autores que adjetivam o aprendizado como social e/ou político.

Para Hall, os processos de aprendizagem são inseridos no campo das políticas públicas a partir da identificação dos mecanismos de construção, ativação e transferência de experiências passadas e da aquisição de novos “conhecimentos” nos processos de desenvolvimento da política pública (HALL, 1993). Para o autor, o debate sobre processos de aquisição de conhecimento envolve duas interfaces principais, partindo de ideias articuladas pela vertente institucionalista. Assim, o aprendizado pode estar mais ancorado nos processos de construção social (*social learning*) e/ou na perspectiva do aprendizado político (*policy learning*).

Em relação ao termo de *aprendizagem social*, observa-se a compreensão mais voltada aos processos, efeitos e dimensões relacionadas às trocas de experiências e conhecimentos no desenvolvimento da política, enquanto nos estudos onde se destaca a ideia de *aprendizagem política* percebe-se maior preocupação com os mecanismos, arranjos e procedimentos institucionais de formulação e avaliação das políticas públicas. Cabe frisar que existem passagens onde a ideia de aprendizado surge sem que existam diferenciações claras entre sua perspectiva social e política, sendo essa divisão um exercício realizado também pela presente revisão da obra do autor, com caráter de compreensão mais didática de suas ideias.

Explorando com maior detalhamento a abordagem constituída pelos estudos de Peter Hall e atentando para os mecanismos que, segundo ele, embasam a noção de aprendizado no contexto das políticas públicas, é possível constatar alguns elementos que para o autor são determinantes nas análises baseadas nos aprendizados. Para Hall (1993), os objetivos, as metas e as técnicas das políticas são ajustadas deliberadamente pelos *policy-makers* em resposta às lições absorvidas das experiências passadas e dos novos conhecimentos adquiridos. Dessa forma, os mecanismos propostos por estes estudos indicam processos de cognição que resultam na redefinição de interesses com base nas estratégias rumo ao entendimento sobre como a produção de novos conhecimentos gerados no desenvolvimento das ações políticas afetam as crenças e ideias<sup>11</sup> fundamentais que se estruturam “[...] por detrás das políticas” (HALL, 1993, p tal).

Como um dos principais percussores dessa linha de análise, Hall (1990) aponta que a dimensão do aprendizado aparece como elemento chave para o entendimento do Estado, não só questionando a visão mais racionalizada da análise das políticas públicas, mas apontando uma perspectiva que ultrapassa ações específicas e abrangem investigações mais complexas que envolvem a estrutura estatal. Desse modo, Hall (1993) categoriza o aprendizado político como uma tentativa de ajustar objetivos e técnicas políticas em resposta às falhas e *feedbacks* ofertados pelos sistemas políticos não necessariamente relacionados a um caso específico e, de outro lado, o aprendizado social como uma interface fundamental na análise dos contextos onde as ações políticas se desenvolvem.

Com a pretensão de orientar alguns procedimentos analíticos que pudessem ser desenvolvidos com o objetivo de decompor de forma mais pragmática a análise baseada nos

---

<sup>11</sup> Observa-se que nas ideias de Hall noções existentes nos agrupamentos anteriores, assim como sistemas de crenças e aprendizados incorporados através de lições passadas também estão presentes, sendo sua abordagem a mais ampla e aprofundada em termos de análise do conceito, processos e métodos dos processos de aprendizado.

aprendizados, Hall (1993) identifica também três tipos de mudanças que podem ocorrer no processo de *policymaking* em decorrência desse aprendizado, sendo elas: a) mudança de primeira ordem (*first-order change*); b) mudança de segunda ordem (*second-order change*) e c) mudança de terceira ordem (*third-order change*) ou também indicada como “[...] mudança de paradigma de política” (p. tal).

Segundo o autor, as mudanças de primeira-ordem envolvem alterações nas definições da política, ou seja, na “forma ou na dosagem” dos instrumentos ou técnicas acionadas pelas políticas. Esse tipo de mudança é, normalmente, “incremental e rotineira”. As mudanças de segunda-ordem ocorrem quando os próprios instrumentos utilizados para alcançar os objetivos ou metas das políticas são “substituídos”, ou seja, os objetivos da política permanecem os mesmos, mas a insatisfação com o desempenho dos instrumentos utilizados para alcançá-los leva à sua substituição por outros instrumentos supostamente mais eficientes.

Para Hall (1993), essas mudanças são compreendidas como alterações em um conjunto de “elementos constitutivos” da política, levando-a a possíveis alterações substanciais. Porém, são apenas nas mudanças de terceira-ordem (ou mudanças de paradigma de política), onde há o deslocamento avançado, pois essas alterações são aquelas que afetam as “[...] crenças e ideias fundamentais” (p. tal) por trás das políticas. Elas ocorrem quando os *policymakers* substituem os *frameworks* de crenças e ideias que dão origem aos objetivos e metas que eles procuram alcançar (HALL, 1993).

Traçando um paralelo com a noção das três ordens presentes da análise de Hall e partindo para a conexão das proposições sobre os aprendizados, a partir de outros autores, Glasbergen (1994, 1996), explorando a dimensão dos aprendizados no campo de estudo das políticas. Também indica a existência de três agentes principais do aprendizado, sendo eles: a) o conceitual (primeira ordem), que incidiria sobre a “visão e conceitos” que definem as políticas, b) o instrumental (segunda ordem), que corresponderia às “técnicas e métodos” de elaboração, implementação e avaliação das políticas, e, c) social ou coletivo (terceira ordem), compreendendo este último, como as “[...] mudanças nos valores, nas estruturas e nos marcos políticos” (AUTOR, ano, p. tal) que orientam a prática. Essas três dimensões estariam operando nos sistemas políticos e seriam influenciadas pelos mecanismos de construção de aprendizados. As considerações indicadas por Hall (1993) e Glasbergen (1994,1996) trazem semelhanças na forma de compreender as várias camadas de acesso ao aprendizado das estruturas das políticas. Guardam semelhanças e diferenças que representam contribuições relevantes para a construção do instrumental teórico desta pesquisa que não serão exploradas

aqui, mas foram incorporadas aos procedimentos metodológicos, conforme indicar-se-á na próxima seção.

Neste mesmo contexto de debate proposto por Hall, Knoepfel & Kissling-Näf (1998), também apresentam contribuições sobre a abordagem do “*social learning*”, assumindo que o processo de aprendizado tem impacto tanto no campo cognitivo quanto no campo estrutural, onde alteram os formatos e conteúdos das políticas. O estudo elaborado por Knoepfel & Kissling-Näf (1998) avaliou vinte e oito estudos de caso nas áreas de política ambiental, agrícola e de saúde, integrantes do Programa de Investigação Nacional Suíço, buscando analisar a eficácia das políticas públicas. Nessa avaliação, foram utilizados como base para o estudo os processos de interaprendizagem organizacional (aqui, destaca-se o foco na aprendizagem das organizações e não dos atores, como é o objetivo da presente pesquisa).

Apesar de se tratar de um estudo organizacional, observa-se que a pesquisa desdobrou a análise dos aprendizados sobre distintos domínios da política, avaliando estímulos, transferência de conhecimento e processos sociais irradiados pelos aprendizados nas políticas. Para os autores (KNOEPFEL; KISSLING-NAF, 1998), as dinâmicas promovidas pelos aprendizados refletem-se no comportamento e “[...] mundos cognitivos dos atores políticos” (p. tal). Dessa forma, os autores apontam os caminhos da busca pelo conhecimento e formas de aprendizagem que podem ser identificados dentro das diversas experiências analisadas e as condições em que os processos sociais podem se tornar efetivos<sup>12</sup>.

Por fim, para encerrar a revisão de algumas das principais referências de aprendizado e políticas públicas neste bloco complementar, Prittwitz (1994) também discute o referencial político dos processos de análise das políticas (*policy learning*). Para o autor, os processos de aprendizagem são entendidos como o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública. Apesar de não explorar conjuntos mais amplo de atores que poderiam estar envolvidos no processo de “aprender” inseridos na formulação de políticas, o aprendizado possui – nessa abordagem - um peso político-institucional mais acentuado, superando interpretações que também transpõe uma visão mais pragmática para a análise de experiências acumuladas e replicadas em práticas futuras.

---

12 Como veremos no capítulo 3, os autores mantêm pesquisas que articulam e evidenciam a noção de aprendizado político a ideia de redes políticas. Integração esta que mantém sintonia com as questões levantadas neste estudo.

Ainda na tentativa de avançar na revisão inicial e na organização didática de algumas das principais nuances das contribuições teóricas, a *tabela 01* sistematiza as principais ideias levantadas pelos blocos de análise apresentados acima. Faz-se necessário evidenciar que a divisão de autores, a classificação dos enfoques e a síntese das abordagens não representa marcos que delimitam e cercam as ideias levantadas pelas diferentes abordagens. Havendo, como já apontado, interconexões entre elas e noções que atuam em distintos enfoques dentro das contribuições de um mesmo autor. Por se tratar de uma sistematização inicial, de forma alguma, esgota o universo de autores que estudam o tema do aprendizado e sua inserção nas políticas.

**Tabela 01** – Aprendizados nas Políticas Públicas: Diferentes Concepções

Enfoques do Aprendizado	Pressupostos	Autores
Política como Processo Social	A dimensão do aprendizado corrobora para a construção de análises que compreendem as políticas públicas como processos sociais, alargando a visão promovida por quadros analíticos baseados na verificação apenas das metas e objetivos. Consideram-se a produção de sentidos, as práticas e as relações estabelecidas entre os atores.	Massardier, Heclo, Surel e Muller.
Lições e mudança na política (Instrumental)	Mudanças no curso das políticas, análise de trajetórias, avaliação de momentos de crise, avaliações incrementais e ações orientadas a correção de ações.	Tapia e Gomes, Pemberton
Sistemas de Crenças (Paradigmas)	A compreensão de que nas políticas públicas operam-se sistemas complexos que orientam valores, decisões, crenças e referenciais de ação dos atores.	Sabatier e Massardier
Interação Social e Política	O aprendizado é considerado a partir da análise de algumas relações sociais estabelecidas e da compreensão dos processos políticos que provocam mudanças institucionais.	Hall, Knoepfel e Kissling-Näf e Prittwitz (1994)

Traçando uma análise crítica sobre as limitações do emprego do conceito de aprendizado nos contextos apresentados acima, é possível identificar algumas lacunas nas contribuições apresentadas pelos blocos de análises. Esses gargalos serão rapidamente expostos aqui ao final dessa seção, buscando sistematizar as contribuições levantadas na revisão temática e apontar alguns destaques importantes no exercício de compreender os aprendizados como um elemento da análise de políticas públicas.

Feito o exercício de revisão, os principais desafios destacados envolvem: a) a imprecisão na qual o aprendizado é apresentado como categoria de análise; b) a relevância de compreendermos com maiores detalhes como os *policy makers* aprendem e como as ideias das políticas são alteradas a partir desses processos<sup>13</sup>; e c) a consideração do conceito de

<sup>13</sup> Como aponta também Oliver (1997).

aprendizado social e aprendizado político tendo como eixo norteador as considerações focadas sobre mudança político-institucional.

Considera-se que apesar das indicações presentes nas diversas contribuições sobre o tema, há um campo exploratório ainda bastante fértil na consideração dos processos de aprendizado como dimensão de análise das políticas. Essas questões estimularam o exercício desta pesquisa e o levantamento de outros referenciais teóricos e metodológicos para pensar e operacionalizar o conceito de aprendizado como uma categoria de análise de políticas públicas, buscando trazer outras contribuições que pudessem ampliar e suprir algumas dessas lacunas identificadas.

Entre as principais debilidades observadas está a consideração de que o aprendizado, se apenas considerado por seu prisma institucional, não contempla a diversidade de análises que podem ser feitas quando se trata de compreender e levar em conta as dinâmicas desenvolvidas pelos atores e o papel das relações estabelecidas dentro das políticas públicas na construção de transformações sociais<sup>14</sup>.

A presente pesquisa, portanto, busca avançar para o exercício não retórico<sup>15</sup> da abordagem do aprendizado. Dessa forma, essa segunda seção pretendeu problematizar como o aprendizado vem sendo empregado e quais seriam as lacunas existentes e que podem ser exploradas pela pesquisa, visando contribuir para a consideração dessa dimensão.

Entender como o aprendizado figura na análise das políticas públicas vai ao encontro das propostas que vem cunhando outras perspectivas analíticas que possam possibilitar o aprofundamento de exames críticos sobre a diversidade de ações públicas que estão em curso, possibilitando o debate sobre a rede de conceitos, as diferentes perspectivas de análise e o uso de outros referenciais teóricos e metodológicos.

Por fim, cabe ressaltar que nesse levantamento prévio, foi possível apontar a carência de estudos mais aprofundados sobre as dimensões dos aprendizados nas políticas, na literatura brasileira, estando os trabalhos concentrados nos estudos norte-americanos, franceses e ingleses.

---

14 Com a preocupação de compreender o aprendizado enquanto um processo de emancipação social, aproximações com a ideia de liberdades substantivas e oportunidades, galgado por Sen (2000), em sua análise sobre o desenvolvimento, também podem ser estabelecidas, a partir do momento que indica-se que o aprendizado é uma das condições para o desenvolvimento das capacidades humanas.

15 Como também apontando por Grisa (2010), o uso despreocupado de um conjunto de conceitos (ideias, crenças, representações, referências), bem como a desconsideração de interesses dos atores e das lógicas institucionais, podem trazer prejuízos para as análises centradas no eixo cognitivo.



Na seção seguinte, a noção de aprendizado será problematizada para além das referências encontradas nos estudos sobre políticas públicas, buscando interpelar os diferentes sentidos que podem ser atrelados à ideia de aprendizado e no intuito de identificar em cada uma das abordagens possíveis contribuições à compreensão e composição do aprendizado enquanto componente do quadro analítico das políticas públicas. Esse mapeamento busca adensar as análises sobre o conceito de aprendizado e sinalizar algumas contribuições conceituais e metodológicas que foram acionadas para a construção do referencial de análise desta pesquisa.

### **1.3 As Diferentes Compreensões de Aprendizado: Afinal, Como Aprendemos?**

Para Noronha (1985), aprender seria a incorporação de um novo comportamento onde sentidos, atores, representações e leituras de mundo estariam envolvidos nesse fenômeno de expressão e comunicação contínua com o mundo. Por outro lado, quando nos voltamos aos significados atribuídos ao termo no uso recorrente, destacam-se as seguintes respostas sobre a noção de aprender:

[...] 1) ação de aprender qualquer ofício, arte ou ciência, 2) tempo gasto para aprender uma arte ou ofício, 3) denominação geral dada a mudanças permanentes de comportamento como resultado de treino ou experiência anterior, 4) processo pelo qual se adquirem essas mudanças, 5) ação de reter algo, de fixar algo na memória, 5) ato, processo ou efeito de obter conhecimento por meio de escolarização/estudo, ficar sabendo (de algo com alguma finalidade), 6) apreender algo ou alguma coisa (conhecimento ou habilidade, 7) adquirir habilidade prática, 8) vivência, carga afetiva e de sensibilidade (MICHAELIS, 2012; AULETE, 2004; SALVADOR, 1994).

São diversas e, de certa forma, até mesmo distantes, as matrizes que pensam os processos de aprendizagem e o aprendizado enquanto um fenômeno, sendo vários os contextos de aplicação, as abordagens e os objetivos almejados. Com a proposta de contribuir com os estudos que nos últimos anos vêm, sobre diferentes perspectivas, discutindo a influência das políticas públicas no repertório de ação dos atores que dela participam e com o objetivo de refletir sobre componentes complementares aos quadros de análise, propõe-se tensionar a dimensão do aprendizado como lente para compreender os intercâmbios e os arranjos institucionais das políticas públicas.

A diversidade de atribuições indicadas para o conceito confere à ideia de aprendizado e aprendizagem um sentido complexo e uma utilização um tanto quanto polissêmica<sup>16</sup>. Fazendo uso de análises conceituais e semânticas sobre o termo, Ryle (1970) aponta que aprendizagem refere-se a um conceito disposicional aberto cujo uso representa a possibilidade de resumir ocorrências passadas, observadas e conhecidas, e caracteriza-se por representar uma descrição incompleta de algo, onde se assume a referência de outro elemento, considerando que quem aprende, aprende algo.

Para Coelho Jr e Borges-Andrade (2008):

Verifica-se, em geral, que os principais usos cotidianos do conceito de aprendizagem remetem à aquisição de algum tipo de conhecimento ou habilidade, por meio de atividades formais de instrução. Tais conhecimentos e habilidades são direcionados a algum tipo de desempenho. Os indivíduos aplicam o que foi adquirido para alguma finalidade. O ato de aprender, portanto, seria uma ação proposital, e ocorreria em função do preenchimento de algo (alguma demanda ou necessidade) no repertório apresentado pelo indivíduo. Este seria manifestado a partir de variáveis de nível individual (querer fazer, motivação para), variáveis relacionadas à tarefa (saber fazer, ter conhecimento sobre) e relacionadas ao contexto (poder fazer, perceber suporte no ambiente de trabalho) (BORGES-ANDRADE, 2008).

Investigar como essas políticas articulam, tecem e reorganizam aprendizados e como a implementação destas vem ofertando espaços de troca e veiculando processos de aprendizagem, demanda a exploração dos mecanismos que regem e delimitam os chamados “aprendizados” e seus processos. Apenas como ressalta, vale indicar, como aponta Kemp e Weehuizen (2005), que, diferentemente da informação que representa um conjunto estruturado de sinais que são percebidos pelos sentidos humanos através de mensagens, o aprendizado tem maior relação com os processos de construção de conhecimentos, aproximando-se de processos de produção de significação, atribuição de ideias e expressão de ações e comportamentos<sup>17</sup>.

Para isso, essa seção tem dois objetivos principais: o primeiro corresponde à revisão temática de como o conceito de aprendizado (e o processo de aprendizagem) é compreendido em algumas das principais correntes teóricas ligadas, direta ou indiretamente, ao tema.

---

16 Por essa razão, não cria grandes surpresas a observação do cenário de aplicação difusa e imprecisa do termo “aprendizado” na análise de políticas públicas, conforme vimos na seção anterior.

17 Para os autores o conhecimento, grosso modo, seria a informação processada, compreendendo esse processo, como um intenso caminho onde saberes pré-existentes, filtros e contextos diferenciados produzem alterações significativas em como esses procedimentos serão realizados.

Contudo, diante da diversidade de matrizes teóricas<sup>18</sup> que poderiam ser visitadas, será explorada a dimensão de aprendizado em três eixos: a) pela abordagem da teoria cognitiva de Albert Bandura e das referências de outros autores que tomam a noção de Aprendizagem Social como eixo de suas análises; b) nas proposições oriundas do Aprendizado Organizacional e c) nas experiências que trazem a noção de Aprendizagem Coletiva como eixo norteador da discussão sobre aprendizagem.

Assim, preocupando-se com a revisão temática dessas diferentes correntes, espera-se concluir a seção, destacando as contribuições, especificidades e possibilidades de análise que serão abordadas na seção seguinte, cujo propósito será a construção do referencial de análise desta pesquisa. Reforça-se apenas que a divisão indicada não deseja apontar que a ideia e o próprio processo de aprendizagem obedecem a uma divisão rígida e classificatória. Aposta-se que o aprendizado se articula de maneira multidimensional, e, assim, essa divisão apresenta apenas a tentativa de apontar acúmulos específicos sobre três enfoques específicos.

### **1.3.1 Aprendizagem social**

Entre as principais origens do conceito de Aprendizagem Social (AS) está a perspectiva psicológica apresentada por Albert Bandura na década de 50 a partir de seus estudos sobre a Teoria Social Cognitiva. Entre as principais obras de Bandura estão “*Social Learning Theory*”, lançado em 1977, onde o autor cunha o termo *social learning*, e o livro “*Social Foundations of Thought and Action*”, este publicado em 1986, onde o autor insere a perspectiva da ação social, ampliando a concepção anteriormente apresentada.

A proposta surge como oposição à visão conservadora das pesquisas que tinham apenas o aprendizado individual e padronizado como foco, desconsiderando os fatores ambientais e a perspectiva relacional na edificação do aprendizado e que, portanto, se referenciavam no determinismo ambiental mantido como referência até o momento para os estudos pedagógicos, onde as crianças eram consideradas “espaços em branco”, depositárias de informação e reprodutoras de conduta.

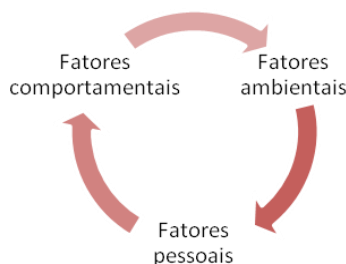
---

18 Entre as abordagens não relatadas nessa seção, porém influentes para a compreensão dos processos de aprendizagem, destaca-se os trabalhos de Vygotsky no campo da Educação, onde o autor discute os processos de formação do pensamento e da linguagem, e os trabalhos no campo da ciência médica abarcando as referências da neurociência, onde os mecanismos fisiológicos e neurais ganham relevância na construção dos significados e aprendizados.

Bandura (2010) faz críticas intensas aos sistemas que explicam o aprendizado baseado em modelagens rígidas. Para ele, a observação e a imitação são mecanismos que operam sobre esses os processos de aprendizagem, mas não poderiam ser considerados determinantes e automáticos, pois a observação e a imitação figuram como princípios condutores da ação, que podem – ou não, serem usados para produzir versões semelhantes do comportamento inicialmente observado. A teoria social cognitiva indica que a observação e imitação seriam insumos para a reconstrução de determinados aprendizados futuramente traduzidos em comportamentos, mas que, contrariamente ao que dizem outros autores deterministas, são seriam fontes de enquadramento e barreiras para o pensamento criativo e inovador: “Criatividade implica sistematizar o conhecimento existente para que seja possível pensar em novas maneiras de fazer as coisas” (BANDURA, 2010, p.52).

Valendo-se de referenciais de Harris e Evans (1973), Bandura aponta que modos não convencionais de pensar, gerados a partir de insumos passados, aumentam o caráter inovador do pensamento humano. Para o autor, a aprendizagem social seria o processo de interação da sociedade com o indivíduo. Segundo o autor, para além dos processos cognitivos (neurais), o aprendizado seria uma consequência do comportamento influenciado pela experiência social. Para ele os indivíduos aprendem a partir da observação e da prática social e desenvolvem percepções e posturas que intermediam sua relação com o mundo social.

Bandura (1986, 1977) propõe um conjunto de elementos que destacam os processos cognitivos, que são estabelecidos em vários contextos. Para ele, a própria reprodução de hábitos observados, é sinal de que hábitos, comportamentos e posturas são observadas, reproduzidas e retroalimentadas. Em uma de suas principais contribuições o autor propõe o conceito de “determinismo recíproco” para descrever os processos de desenvolvimento humano que se estabelece em um processo de “mão dupla”, onde três grupos de fatores estariam agindo na conformação do aprendizado, conforme aponta a Figura 01.



**Figura 01** – Fatores que compõe o determinismo recíproco

Fonte: Adaptado - Bandura (1986)

Para o autor, a associação entre os estímulos ambientais, o perfil pessoal e as relações comportamentais afetam a construção de “respostas” dos aprendizes. Os fatores ambientais representariam o conjunto de elementos relacionados ao ambiente onde o aprendiz se desenvolve, considerando as estruturas influentes, institucionalidades e outras pressões. Para Bandura (1986), as interações ambientais representam fatores determinantes para o aprendiz, pois ao controlar estímulos e compor o campo de relação do aprendiz, o ambiente influencia as oportunidades e restrições onde estes se concretizam.

Haveria, portanto, três tipologias para a compreensão dos ambientes, sendo eles (i) *impostos*, quando o ambiente não é passível de controle e não há muita liberdade para interpretar e reagir de outros modos; (ii) *selecionado*, quando é possível optar por determinados cenários e contextos; e (iii) *criado*, quando a natureza e a dinâmica do ambiente pode ser construída ou moldada pelos atores. Bandura (1989) ainda apresenta a noção de interatividade frequente entre as noções e práticas dos indivíduos e dos grupos com o ambiente externo que os cercam. Para ele os atores estão em contínuos processos de troca, onde podem tentar mudar a realidade para torná-la mais adequada para as suas ideias, ou, no caso inverso, mudar suas ideias para torná-las mais adequadas para sua realidade, o que nos mostra o poder do condicionamento e da cessão da criatividade em processos de aprendizagem formais e unidirecionais, como o ensino formal “tradicional” das escolas.

Refletindo sobre o determinismo, sobre o processo de aprendizado e sobre as relações cognitivas estabelecidas socialmente, Bandura (1977) indica também que o aprendiz é influenciado pelos *constructos da observação, pela autorregulação e pela autoeficácia*<sup>19</sup>.

Percorrendo essas contribuições, o *processo (constructo) de observação* compreende a consideração do meio e da ação social externa como veículo cognitivo, onde maneiras de geração e regulação dos padrões de comportamento seriam constituídas pela observação da conduta de outros indivíduos (Bandura, 1986). Por sua vez, os *processos de auto-eficácia* referem-se às crenças que o indivíduo possui sobre seu valor e suas potencialidades (autoconfiança); a *autorregulação* refere-se à capacidade de coordenar essas duas primeiras dimensões, punindo ou recompensando ações reguladas pelo nosso julgamento.

Além da tríade de fatores influentes nos processos de aprendizagem e das ideias apresentadas acima, quatro fatores seriam, segundo Bandura (1977), fundamentais para o

---

<sup>19</sup> Algumas de suas contribuições também estão indicadas como aprendizagem por modelagem.

aprendizado, tendo grande papel na construção cognitiva do indivíduo, considerando sua perspectiva relacional com a sociedade (Figura 02).



**Figura 02** – Processos de Aprendizagem

Fonte: Adaptado - Bandura (1986)

Nesse ciclo que orientaria a formação do aprendiz<sup>20</sup>, a *aquisição* corresponderia ao momento onde o aprendiz observa determinado modelo e reconhece as características distintivas da sua conduta. Em seguida, na *retenção*, possíveis respostas em um efeito de causalidade são armazenadas na memória. Após esses processos iniciais, no *desempenho*, o aprendiz, através dos processos de autorregulação e autoeficácia, aceita o comportamento do modelo como apropriado e possível e o reproduz em determinado contexto e de acordo com determinado motivador. É, por fim, apenas após o exercício da prática, na “fase” intitulada de *consequência* que a conduta do aprendiz resulta em julgamentos, reflexões e desdobramentos que poderão fortalecer ou fragilizar determinado aprendizado.

Esses mecanismos de autorregulação e autoeficácia seriam elementos constitutivos dos sistemas de crenças, conceito também acionado na literatura cognitivista sobre políticas públicas, uma vez que a crença, em determinados referenciais, e o poder de controle operado sobre os atores nas dimensões emocionais, desempenhariam papel influente em como as pessoas aprendem, organizam, criam e lidam com as circunstâncias da vida (BANDURA, 2010).

---

<sup>20</sup> Atuando sobre esse sistema quatro outros fatores se destacam na construção do aprendiz: a atenção, representação, tradução ativa e processos motivacionais.

Essas interações, habilidades e capacidades são construídas e aperfeiçoadas em intensos processos de ajuste. Para que esses avanços sejam possíveis, “*feedbacks*” acompanham as ações, proporcionando novas informações para detectar e corrigir diferenças entre concepções e ações. O campo da teoria social cognitiva, abarca ainda estudos sobre os processos de agência, que atuam como campos de expansão temporal, construindo planos e estratégias que orientam a ação. Para Bandura (2010), o fator de agência atua sobre os processos de aprendizagem construindo o pensamento antecipatório<sup>21</sup>, guiando e construindo significados que movem os atores em seus objetivos.

Bandura foi um expoente na construção de novos olhares para os processos de aprendizagem, influenciando a matriz teórica da Educação. Nesse campo específico que trata sobre o aprendizado a partir dos estudos produzidos na referida área, algumas passagens sobre aprendizagem se destacam e são aqui apresentadas para que seja possível observar limites e alcances na construção do referencial da pesquisa.

Por mais que convencionalmente essa literatura seja pouca acionada nos campos da Sociologia, Bandura (2010) menciona que o aprendizado opera dentro de uma ampla rede de influências socioestruturais. As pesquisas baseadas na teoria cognitiva reforçam as transações, o alcance dos sistemas movidos pelas organizações e os efeitos de uma complexa rede de estruturas sociais que influenciam nas práticas dos atores, impondo limites e ofertando recursos. Entre outros elementos de destaque, a teoria social cognitiva aponta ainda que na trajetória de aprendizados de um indivíduo operam-se múltiplos atores, promovendo uma relação de coautoria na composição de muitas práticas, comportamentos, e conhecimentos de cada pessoa.

Outros autores, ao estudar o aprendizado social, como Johnson e Lundvall (2001) indicam que quatro tipos de aprendizado se diferenciam e devem ser observados ao longo das análises sobre este, sendo estes o: a) *como*: que habilidades estão envolvidas; b) *o que*: quais são os fatos, elementos, temas, assuntos que são tratados; c) *por que*: quais finalidades, objetivos e causas movem o aprendizado; d) *quem*: quais são os atores, grupos, comunidades e redes sociais envolvidas<sup>22</sup>.

Refletindo sobre algumas passagens mencionadas pelos autores Kemp e Weehuizen (2005), em seu artigo que debate como estudar o aprendizado, deve-se valer que as

---

21 Na linguagem do planejamento e no estudo do desenvolvimento de organizações, o pensamento antecipatório, é, convencionalmente, chamado e exercitado em dinâmicas de “visão de futuro”.

22 Essas indicações serão incorporadas na seção metodológica.

dificuldades iminentes ao estudo sobre aprendizado estão ligadas à ideia de que todas as variáveis devem ser analisadas e processadas. Contudo, como uma série de elementos subjetivos atua sobre a construção de aprendizados e sobre os ambientes e contextos de aprendizagem, as análises de aprendizado então, devem ser compreendidas como um processo coletivo semelhante aos estudos de cultura, que assim como os aprendizados, são cercadas de códigos, normas e contextos políticos de ação e construção de repertórios (KEMP; WEEHUIZEN, 2005).

Pode-se arriscar dizer que o aprendizado em políticas públicas, envolve, assim como a análise do aprendizado como cultura envolve a análise de normas, hábitos, leis e mecanismos microsociológicos. O aprendizado operado sobre um conjunto de códigos envolve ainda a linguagem e outros elementos que não serão abordados aqui. Andar de bicicleta, capacitar um novo funcionário e cursar uma graduação são os exemplos mais evidentes de como diferentes condutas, conteúdos e práticas são acionadas, de acordo com o contexto, para a construção de aprendizados.

Ao discutir os referenciais de aprendizado que estariam por trás das ações, Koch *et al.* (2002) e Rosenhead e Mingels (2002), mencionam a influência dos processos de estruturação de problemas, onde as definições, refletiriam os “diferentes pontos de vista”, os interesses distintos dos atores, sendo estes, portanto, um elemento fundante da aprendizagem, ao estarem ligados aos “mundos de vida” dos atores, de suas experiências e seus contextos de ação, profissional e cultural (KOCH *et al.*, 2002). Essas ideias estariam muito próximas dos referenciais utilizados pela abordagem cognitiva no estudo das políticas públicas e outras referências que se orientam pelas discussões e apontamentos feitos por Berger e Luckmann (1966).

As contribuições elencadas por Bandura e por outros autores dedicados a compreensão dos processos sociais que operam sobre a construção dos aprendizados, avançam na construção de referenciais mais precisos para o conceito de aprendizado e para o entendimento das próprias dinâmicas de aprendizagem. Esses destaques serão recuperados na construção do referencial metodológico e, de forma aplicada, no capítulo 3.

### **1.3.2 Aprendizagem organizacional: algumas referências**

Diversos estudos oriundos da década de 80 marcam as primeiras investigações sobre o conceito de aprendizagem. Esses trabalhos destacam a dimensão do aprendizado na análise da



cultura e das estruturas das organizações trazendo referenciais e componentes relacionais para a compreensão do ambiente das organizações. Segundo essa linha de estudo, as organizações são dotadas de sistemas cognitivos que se desenvolvem e determinam a cultura, o estilo e a própria dinâmica da organização por meio, principalmente de rotinas ou procedimentos considerados por esses autores como aprendizados gerados pela interação entre os grupos sociais, estruturas e sistemas distintos que fazem parte do campo relacional das organizações (FIOL; LYLES, 1985).

Em uma revisão sobre o conceito de mudança e aprendizagem no campo das organizações, Parente (2006) aponta que conhecimentos adquiridos podem emergir de mudanças ocasionadas por alterações de comportamento estimuladas por ajustes que se fazem necessário ao ambiente da organização. Contudo, não se pode limitar a aprendizagem a um mecanismo adaptativo e a um conteúdo meramente comportamental, pois a aprendizagem, segundo a perspectiva mais ampla do estudo das organizações tecidas, entre outros autores, por Argyris e Schon (1978), é um processo mais amplo e imbricado que, no contexto das organizações, implica a compreensão dos encadeamentos de causas e efeitos subjacentes a um acontecimento, ao estabelecimento de associações cognitivas entre ações passadas, presentes e futuras, bem como a avaliação da eficácia destes encadeamentos na produção de novos saberes (PARENTE, 2006).

Fiol e Lyles (1985) indicam que é preciso diferenciar os conceitos de mudança, aprendizagem, comportamento e cognição, muitas vezes usados de forma despreocupada nos estudos sobre as organizações. Para os autores, mudanças no comportamento podem ocorrer sem o desenvolvimento de associações cognitivas, da mesma forma que podem ser adquiridos novos saberes sem nenhuma mudança ao nível comportamental. Retomando estudos anteriores que se aproximam dessa ideia, Hedberg (1981), aponta que a aprendizagem requer tanto mudança quanto estabilidade nas relações entre os sujeitos que aprendem e seus ambientes, onde situações muito estáveis produzem pouca informação e poucas oportunidades de aprender.

Para Lopes (1998), o aprendizado se constitui em um processo cumulativo e construtivo de evolução do conhecimento, com memorização dos efeitos das experiências passadas. Nas organizações, Argyris e Schon (1978) indicam ainda a existência de aprendizados de primeiro nível (*single loop learning*), correspondentes às alterações adaptativas, corretivas ou incrementais, baseados na retroação única e linear, enquanto as de segundo nível (*double loop learning*) implicam na alteração das normas e dos pressupostos

organizacionais, diferenciando, assim, dois ciclos distintos de aprendizagem, como indicado na Figura 03.



**Figura 03** – Níveis do Aprendizado Organizacional

Fonte: Argyris e Schon (1978)

Um dos fatores destacados por Parente (2006) que se aproxima do recorte proposto pela pesquisa ao considerar o aprendizado como um processo amplo e cercado de motivadores que podem ser “racionalizados”, assim como de efeitos não previstos, configuram-se quando a autora afirma que o aprendizado: “[...] tende a estar associado a uma diversidade de situações, quer formais e explícitas, quer informais e implícitas” (PARENTE, 2006, p.96).

Kemp e Weehuizen (2005) ainda fazem referência a quatro modalidades de aprendizagem na linha do aprendizado organizacional, que operariam sobre os processos de aprendizagem constituindo capacidades e habilidades específicas de acordo com sua origem, sendo elas, articuladas a partir de outros referenciais da pesquisa, explicadas da seguinte forma: aprendizados gerados pela a) Experiência: habilidades de fazer ou usar algo (*learning-by-doing and learning-by-using*); b) observação: aprendizagens geradas da observação de terceiros (*learning-by-observing*); c) estudo sistemático: processos coordenados de estudo (*learning-by-studying*); d) interação: capacidades oriundas da interação com outras pessoas, contextos e práticas (*learning-by-interacting*).

Em outras contribuições, abordagens recentes vêm estudando o aprendizado nas organizações<sup>23</sup>, expondo a ideia apontada por alguns autores que reforçam a importância de distinguir as abordagens científicas, atreladas aos estudos acadêmicos na área da sociologia do trabalho e aos debates sobre organizações, que utilizam o conceito de aprendizagem organizacional (*organizational learning*), dos enfoques mais intervencionista, que vem

<sup>23</sup> Rotinas, escolhas informadas, condições ambientais organizacionais e outras variáveis são elementos que são acionados no exercício de aplicação prática do enfoque do aprendizado no estudo das organizações.

assumindo maior relevo, mas que restringem sua visão com a perspectiva de consultoria em gestão, como uma abordagem mais instrumental e gerencial, preferindo o termo de organização aprendente (*learning organization*) (AYGYRIS, 1998, 1978; PARENTE, 2006).

### **1.3.3 Aprendizagem coletiva nas experiências de ação**

Mesmo que próximo a alguns estudos relacionados aos ambientes das organizações, onde os trabalhos de Argyris e Schön (1978) foram influentes, pode-se dizer que o enfoque coletivo associado à ideia de aprendizado ainda não é uma corrente claramente organizada na literatura esparsa sobre o tema. Nesse grupo, contudo, reúnem-se trabalhos recentes e bastante interessantes para o recorte delimitado por esta pesquisa, pois desdobram dimensões de análise relacionadas às práticas, experiências e ações coletivas desenvolvidas por determinados grupos<sup>24</sup>.

Em busca da composição de elementos que poderiam conferir possíveis conceituações ao termo, Sabourin (2001), acionando as ideias de Olson e Midler, indica que a aprendizagem coletiva é reflexo do aprendizado construído por atores em ambientes que valorizam a experiência e reforçam o papel da análise do comportamento dos sujeitos que compõem determinado sistema coletivo. A aprendizagem coletiva é então, produto dos aprendizados articulados por indivíduos em experiências coletivas, sendo esses considerados representações ou construções coletivas (SABOURIN, 2001).

Como processo gerador de inovações a partir da interação dos atores com o meio, preocupações corriqueiramente oriundas da necessidade de aprimorar a “[...] coordenação do aprender” em dinâmicas sociais estão ainda envolvidas com a ideia de “[...] aprender coletivamente” e socialmente, mostrando a interface direta entre a ideia de aprendizado coletivo e a noção cunhada pela proposta da aprendizagem social (STORPER, 1995, p. tal).

Entre as principais características dos processos de aprendizagem observadas nas experiências de gestão compartilhada de recursos hídricos trabalhadas pelo programa HarmoniCOP (2008), destacam-se a existência de novos espaços de debate e convivência formal e informal; a integração de temas com caráter interdisciplinar; a formação abrangente

---

<sup>24</sup> Geralmente organizados em atividades estruturadas e sistematizadas em torno da experiência de projetos, como relatam as experiências de Harmonicop (2008), In Sight (2005), Sabourin (2001) e outras. O aprendizado coletivo está articulado com experiências coletivas e vivências de grupos que mantêm ações conjuntas.

dos seus objetivos; a relação entre a esfera subjetiva dos participantes; os princípios colaborativos; a reflexão sobre as práticas sociais; o princípio de interdependência; a importância do referencial histórico-cultural; entre outros fatores que começam a operar na análise dessas iniciativas.

Entre os elementos que se destacariam nessa vertente estão a ideia marcante de que atores sociais diversos atuam coletivamente na construção de aprendizados, a existência de um determinado espaço ou “território” comum para ação coletiva, a incidência de momentos compartilhados de decisão, planejamento e elaboração de ações (SABOURIN, 2001; HARMONICOP, 2008; IN SIGHT, 2005).

Traçando paralelos com essa ideia, mas abordando dimensões de produção de novidades e inovação social, Ploeg (2000) aponta que modificações, quebras e rompimentos de rotinas de um determinado fluxo de ação podem significar a transformação de práticas e a geração de mudanças. Acionando a produção de novidades em experiência de agricultores holandeses, o autor ainda destaca a influência da contextualização, internalização e territorialização<sup>25</sup>, como elementos que operariam a produção de mudanças<sup>26</sup>.

Sabourin (2001) aponta ainda a influência do desenho das redes de relações sociais, afetivas e sociotécnicas na construção dos aprendizados coletivos, considerando tanto elementos relacionais como os estruturais na construção dos aprendizados. O autor cita ainda a regulação que opera sobre os aprendizados na transmissão de regras ou de normas destacando o papel dos pactos sociais, de normas e de institucionalidades como fatores importantes para a compreensão dos aprendizados. Para os estudos focados na análise de políticas públicas, essa reflexão aponta para a importância de que a construção de “quadros” coletivos de ação não significa produção de consensos e desconsideração das relações hierárquicas. Ou seja, as convergências nesses processos não eliminam distorções, conotações e relações de poder.

Em um contexto similar ao estudado nesta pesquisa, que tem como proposta a análise dos aprendizados tecidos entre agricultores, técnicos, representantes do poder público local atuantes na construção dessa política pública vinculada à agricultura familiar, onde

---

25 A contextualização se refere à forma como os agricultores obtém o conhecimento para gerar e construir as suas novidades, a internalização das novidades refere-se à base de recursos que sustenta a produção de novidades e a territorialização envolve a ideia de que as novidades nascem em um local, território ou espaço.

26 Ainda que exista uma vasta produção a ser explorada nesse sentido, é necessário destacar que essa perspectiva dialoga com os trabalhos desenvolvidos por Long em sua proposição “orientada aos atores” (LONG; PLOEG, 1994).

determinados momentos e espaços de implementação se materializam como ambientes de geração de aprendizado na experiência com agricultores agroecológicos da Paraíba. Sabourin (2001) identifica o intercâmbio entre produtores, as excursões de estudo a outras regiões, as demonstrações e as atividades de formação como espaços de produção, articulação e troca de aprendizados. Para ele, a ação coletiva dos agricultores possibilitada nesses espaços, permitiu o estabelecimento de representações comuns entre eles, constituindo, assim, uma base para os processos de aprendizagem coletiva (SABOURIN, 2001)<sup>27</sup>.

Na mesma perspectiva da seção anterior, que buscou sistematizar algumas contribuições acumuladas diferentes prismas do aprendizado nas políticas, a tabela abaixo sintetiza as principais correntes consideradas nessa seção sobre a compreensão do processo de aprender. A construção da tabela busca exercitar a identificação de elementos que ganham destaque em cada uma das vertentes de modo que possamos apontar traços observáveis na análise que será proposta nos próximos capítulos sobre a experiência do PAA.

**Tabela 02 – Diferentes Concepções de Aprendizado**

<b>Enfoques do Aprendizado</b>	<b>Pressupostos</b>	<b>Autores</b>
Processo Social	O aprendizado não é um mecanismo que opera individualmente, sendo este um processo socialmente circunscrito onde o contexto (ambiente), as relações sociais e os pressupostos pessoais e comportamentais são elementos determinantes.	Bandura
Dimensão Organizacional	Aprendizados podem emergir de mudanças ocasionadas por alterações de comportamento estimuladas por ajustes que se fazem necessário ao ambiente da organização. Os sistemas coletivos de conhecimento e prática influem sobre os atores e vice-versa.	Fiol e Lyles, Argyris e Schon
Perspectiva Coletiva	O aprendizado é construído por atores em um ambiente que valoriza a experiência e a análise do comportamento dos sujeitos que compõem determinado sistema coletivo	Sabourin e Storper

Fonte:

Essa seção buscou ampliar a noção de aprendizado almejada pela pesquisa a partir da sistematização de algumas contribuições teóricas inseridas em diferentes campos temáticos e teóricos, de forma que novos elementos pudessem ser aventados para a composição dos referenciais de análise pretendidos como estratégia de investigação das políticas públicas. A próxima seção se dedicará à revisão do objeto de pesquisa a partir das contribuições destacadas ao longo das seções anteriores e à apresentação dos referenciais metodológicos.

<sup>27</sup> Explorar as dimensões do “aprender fazendo”, do “fazer juntos para aprender juntos” e do campo relacional, influente sobre os processos de aprendizagem coletiva, se mostram frutífero para a compreensão da ideia de aprendizado no contexto da pesquisa.

#### 1.4 O Olhar do Aprendizado Sobre as Políticas Públicas: Proposta para a Construção de um Referencial Teórico-Metodológico

*“Percebemos uma casa vizinha à medida que passamos por ela. Quando nos aproximamos, vemos primeiramente um lado, depois, à medida que caminhamos, vemos a frente da casa e, a seguir, o outro lado. Se contornássemos a casa, veríamos os fundos, e, se pudéssemos entrar, veríamos o interior, de vários ângulos, de acordo com a nossa localização. Como vemos a casa de forma diferente em cada ângulo, sabendo que se trata da mesma casa, concluímos que a casa existe como algo em si, independente de qualquer perspectiva. Por outro lado, a visão desta, de qualquer ponto em que estejamos, nos permite saber que é uma casa. Ver a casa é, portanto, vê-la de algum lugar, em algum momento, ou seja, vê-la de uma forma perspectiva, num determinado local, num determinado tempo, referidos como um horizonte. Ver a casa, portanto, implica poder vê-la de várias perspectivas, que representam várias possibilidades.”*

(MERLEAU PONTY, 1945, p. 81-83)

Diante da diversidade de concepções que o conceito de aprendizado e, consequentemente, os processos de aprendizagem podem assumir, é imprescindível que delimitações, escolhas e caminhos de análise sejam definidos no escopo desta pesquisa. Nesse sentido, as contribuições teóricas apresentadas nas seções anteriores abrem diferentes portas de entrada para a compreensão do aprendizado e sua ressonância no campo de investigação das políticas públicas.

Essa seção tem o desafio de apontar, a partir das sistematizações e reflexões feitas nas seções anteriores, os recortes e as demarcações relativas à construção do objeto, bem como a apresentação dos referenciais de análise utilizados nas experiências estudadas. Nesse processo, ao mesmo tempo em que é notória a necessidade de delimitar os sentidos assumidos pelos processos de aprendizagem, é igualmente importante assumir o caráter multifacetado que compõe o olhar plural desejado para investigação contextualizada e crítica dos aprendizados construídos e articulados a partir das políticas públicas.

Parte-se, assim, do pressuposto que o aprendizado é um fenômeno multidimensional, que compõe campos de relação extremamente amplos e complexos, não sendo possível

fracioná-lo em fases, momentos e processos bem definidos, sem que sejam feitas escolhas e, logo, perdas com as reduções necessárias para o processo de análise. É preciso então definir caminhos e apontar os processos que serão observados, buscando delimitar, além de exercitar a análise sobre alguns elementos que compõem os aprendizados e, com isso, debater as possíveis interações e efeitos que essas relações de aprendizagem produzem nas políticas públicas.

Para seguir a orientação teórica construída para o referencial de análise, uma composição de metodologias foi mobilizada buscando construir um cardápio de estratégias de investigação que pudessem abarcar as distintas dimensões de análise do aprendizado. Será compartilhada nessa seção a trajetória metodológica galgada pela pesquisa ao longo de seu próprio desenvolvimento, pontuando o lugar de cada processo de análise na pesquisa.

Esse conjunto de recursos e instrumentos de investigação foi sendo aproximado e definido com o tempo e com o fazer da pesquisa, uma vez que, à medida que novos desafios foram surgindo a partir das pesquisas de campo, caminhos de análise e investigação – pouco utilizados até então, para o estudo com esse perfil - foram sendo elencados.

Ou seja, não se pretendeu estabelecer *a priori*, com rigor ou fixidez, os instrumentais para a análise do aprendizado na política pública estudada. Justamente pelo caráter diverso, complexo e multifacetado apontado acima, optou-se por selecionar gradualmente as referências que durante a própria pesquisa se mostravam mais consistentes e com potencial de explorar determinadas dimensões do “processo de aprendizagem”. Nesse sentido, é importante ressaltar que, em grande medida, o que permitiu tal elasticidade e flexibilidade na delimitação do referencial metodológico, foi justamente o esforço empreendido na realização da revisão sobre as diferentes possibilidades de considerar e analisar o aprendizado. Levando em conta essa ampla bagagem, foi possível acioná-la gradualmente e de forma mais consistente e efetiva no decorrer da pesquisa.

Assim, as dimensões do aprendizado que foram selecionadas para análise tiveram grande relação com a preocupação de amarrar as análises sobre os aprendizados a partir da observação de materiais, de fatos, do diálogo com atores e da exploração conjunta de atividades compartilhadas pelos diferentes grupos que atuam na implementação do PAA. Desse modo, buscou-se aproximar o recorte de análise às práticas dos atores, numa espécie de “montagem e revisão coletiva e dialogada” do próprio objeto e das questões/problematizações da pesquisa.

Desse modo, as orientações teóricas que compõem essa pesquisa transitam por diferentes matrizes, distanciando-se de abordagens unidirecionais, que aplicam sobre determinada política ou programa, um conjunto de variáveis e interpretações bem definidas. Como o referencial metodológico tornou-se também parte da construção necessária para a composição do “olhar do aprendizado”, essa etapa acabou superando o simples papel de delimitação da orientação metodológica da pesquisa, e alçando o *status* de parte do próprio resultado do processo de investigação. Assim, a composição de métodos traçada para a compreensão dos processos de implementação do PAA a partir da ótica do aprendizado se tornou não apenas um meio, mas um fim no escopo desta pesquisa, no sentido de buscar possibilidades e caminhos de incorporação do aprendizado como um componente de análise de políticas públicas.

Obviamente, por se tratar de uma composição diversa, exploratória e que assumiu as características acima descritas, muitas abordagens e perspectivas não foram exploradas em sua totalidade. Desta forma, em alguns casos, algumas reflexões foram incorporadas e outras não puderam ser plenamente, seja pelo tempo, pela natureza e pelo próprio desafio da pesquisa ser aprofundada futuramente. Contudo, a apresentação a seguir não esgota as reflexões sobre a prática de pesquisa e sobre os procedimentos de aplicação dos métodos, que serão acionados e dialogados ao longo dos próximos capítulos, durante a apresentação das análises.

Visto esse conjunto de ressalvas preliminares e diante da ampla gama de possibilidades de tratamento do conceito de aprendizado e dos apontamentos críticos feitos no campo de análise das políticas públicas, muitas perguntas vieram à tona durante a realização da pesquisa, dentre elas as seguintes: como traçar caminhos de investigação pautados pelo aprendizado em contexto imbricado de desenvolvimento do PAA? Quais seriam os recortes, aproximações e referenciais metodológicos mais adequados para construir essa estratégia de análise? É possível isolar aprendizados construídos a partir do Programa de outras ações do governo (outras políticas públicas) e de outras práticas sociais? Os aprendizados são concebidos ou articulados pelo PAA? Como diferenciá-los?

Assim, na tentativa de dar conta de algumas dessas reflexões e já como resultado desse processo de interação entre as pesquisas de campo realizadas e o amplo referencial mapeado (tanto de análise de políticas públicas, quanto de abordagens sobre o aprendizado), foram organizados dois agrupamentos, cada qual aglutinando perspectivas diferentes de reflexão e análise sobre o termo “aprendizado”.



No primeiro agrupamento, denominado *político-organizacional*, o aprendizado organizacional (ARGYRIS; SCHON, 1978; KEMP; WEEHUIZEN, 2005) foi articulado às referências que tratam do aprendizado político (Hall, 1993). Essa junção teve como prerrogativa uma coligação entre as ideias de aprendizado tecidas a partir das relações estabelecidas nos ambientes das organizações/instituições (no caso, os espaços de construção e interação oferecidos pela institucionalidade da política pública) e as lições apreendidas no exercício de implementação da ação pública, as mudanças e os marcos importantes (aprendizado político), constituindo assim, a ideia de *aprendizado político-organizacional*.

Já no segundo agrupamento, por sua vez denominado *social-coletivo*, os conceitos que compõem a noção de aprendizado social (BANDURA, 1986) foram articulados às contribuições acionadas pelos princípios do aprendizado coletivo (SABOURIN, 2001). Neste grupo estão contidas e relacionadas as referências dos processos cognitivos e socialmente construídos (aprendizagem social) e as noções que contemplam a ideia de aprendizados elaborados no contexto de práticas coletivas, projetos comuns e ações coletivas coordenadas (aprendizagem coletiva).

Há que se ressaltar que embora a “dimensão política” esteja enfatizada no primeiro agrupamento, principalmente na acepção das interações, coalizões e interesses que direcionam mudanças no âmbito das instituições e dos instrumentos da política pública. Neste segundo agrupamento, a relação política entre os atores é também considerada como um componente importante que orienta os fluxos das ações e dos ordenamentos sociais que, por sua vez, também incidem no complexo processo relacional que sustenta o “aprendizado” entre os atores.

Também é importante ressaltar que, tomando como ponto importante justamente o caráter exploratório que esta pesquisa assumiu, a opção metodológica para realização das atividades de investigação consistiu em uma organização das atividades de pesquisa em duas escalas de análise distintas, embora complementares, e que se basearam em universos empíricos também distintos.

A **primeira escala de análise**, que será apresentada mais detalhadamente na descrição e nas análises do capítulo 2, diz respeito às atividades de pesquisa que tiveram os seguintes objetivos: (i) problematizar e compreender a dimensão do aprendizado no contexto das reformulações e das mudanças nas institucionalidades do PAA; (ii) compreender os aprendizados gerados no processo de apropriação, articulação e adaptação do PAA em sua implementação no contexto do estado de São Paulo.

Já a **segunda escala de investigação**, este objeto das discussões do capítulo 3, teve como objetivo (i) compreender a dimensão do aprendizado a partir das relações localizadas entre os atores no contexto da implementação do PAA no município de Itapeva e (ii) problematizar em que medida esses aprendizados se relacionam com os processos sociopolíticos e institucionais oriundos das articulações dos atores locais com as dinâmicas estaduais e nacionais.

É importante ressaltar desde já que as pesquisas realizadas nesses diferentes planos de análise tiveram materiais empíricos bastante diferenciados, como será apresentado na última parte deste capítulo 1. De todo modo, essa diversidade de fontes e materiais, bem como de abordagens de investigação, configurou uma possibilidade singular de apreender o aprendizado em suas diferentes conotações a partir do acionamento de diferentes perspectivas teórico-metodológicas. Essa questão também será problematizada de maneira mais completa nas considerações finais deste trabalho, justamente no sentido de evidenciar a complexidade necessária no trato do aprendizado como categoria analítica para a interpretação das políticas públicas.

Por fim, faz-se necessário reforçar que explorar essas dimensões do aprendizado não significa entendê-las como etapas claramente definidas nem como eixos atemporais e desconectados. Essa categorização trata-se de uma divisão analítica pensada para facilitar a compreensão dos processos, a construção de recortes e a aplicação de métodos de tratamentos dos dados coletados.

#### **1.4.1 Trajetória, etapas a e desenvolvimento dos instrumentos da pesquisa.**

Pelo pouco contato prévio com o tema e com a estrutura do Programa, leituras básicas sobre o funcionamento do PAA foram imprescindíveis no processo de construção desta pesquisa. Esse processo foi bastante enriquecedor e complementar a realização dos estudos exploratórios iniciais realizados em setembro de 2011, com o objetivo de mapear atores e compreender, ainda que superficialmente, as dinâmicas de implementação do PAA no município de Itapeva e no estado de São Paulo, e, em janeiro de 2012 com o objetivo de pinçar informações mais específicas sobre a dinâmicas das cooperativas na implementação do Programa, subsidiando assim o projeto de qualificação que foi apresentado em abril de 2012. Nesse processo, os estudos de campo foram fundamentais para o acompanhamento das práticas, tal como o diálogo com diferentes grupos e representantes e a compreensão das

entrelinhas, dos elementos não declarados à primeira vista, que estavam relacionados ao desenho político-institucional do PAA, mas que foram sendo gradualmente percebidos durante o processo de diálogo e pesquisa.

Além das pesquisas exploratórias, outras três imersões de cerca de 7 dias cada foram realizadas (setembro/2012, dezembro/2012, fevereiro/2013) buscando aprofundar pontos específicos da pesquisa. Nesse processo, algumas técnicas da observação participante inspiraram o trabalho de campo. Ainda que as rigorosidades do método não tenham sido aplicadas integralmente, a observação teve como objetivo qualificar o estudo sobre a vivência dos atores no processo de implementação do PAA, permitindo o contato com situações e procedimentos, bem como o registro e a interpretação dos mesmos sob o olhar pretendido nesta pesquisa.

Houve o cuidado para que a observação de encontros entre agricultores e técnicos, reuniões dos conselhos, das práticas de operação do PAA nos órgãos públicos e nas cooperativas visitadas, pudesse ser sempre realizada por meio de estratégias de aproximação com os atores, no sentido de reduzir e amenizar a distância e permitir um contato onde a relação estabelecida superava a relação meramente de “objetos” da pesquisa, passando para a compreensão dos atores como protagonistas. Algumas técnicas de leitura e registro das relações, como a elaboração de cadernos de campo, também foram utilizadas buscando uma visão mais ampla do horizonte de interação. Nesse processo, muito em função do tempo reduzido de acompanhamento e vivência local, não ocorreu a aplicação real da abordagem da observação participante nos moldes indicados pelas referências de importantes pesquisadores como Foot-White (2005).

Além da aplicação de algumas técnicas de observação, entrevistas semiestruturadas foram adotadas com objetivo de captar as diferentes formas de aprendizagem geradas no âmbito do PAA para um conjunto amplo de atores. Para essas entrevistas foram elaborados roteiros básicos para a orientação do diálogo, com objetivo de analisar o contexto e as distintas formas de contato e relação com o programa, como também voltado para a identificação das distintas possibilidades de expressão do aprendizado no contexto da implementação do PAA.

Com objetivo de avançar na investigação dos complexos processos que incidem sobre a construção de aprendizados, também foram realizados dois encontros de grupos focais, de modo complementar às entrevistas semiestruturadas e com o intuito de identificar outras dimensões, mais específicas, sobre os aprendizados no PAA.

Para Morgan (1988), os grupos focais podem cumprir, como instrumento de pesquisa, três objetivos: i) fonte de dados (*self-contained*); ii) suplementação de dados, com o objetivo de subsidiar intervenções e instrumentos de pesquisa experimental e quantitativa; e iii) como fonte complementar de dados, ao ser associado às técnicas de entrevistas em profundidade e de observação participante. As técnicas de grupo focal permitem ainda a observação de processos importantes para a construção de análises sobre aprendizados, construção de sentidos e representações, à medida que:

A coleta de dados através do grupo focal tem como uma de suas maiores riquezas basearem-se na tendência humana de formar opiniões e atitudes na interação com outros indivíduos. Ele contrasta, nesse sentido, com dados colhidos em questionários fechados ou entrevistas individuais, onde o indivíduo é convocado a emitir opiniões sobre assuntos que talvez nunca tenha pensado anteriormente. As pessoas, em geral, precisam ouvir as opiniões dos outros antes de formar as suas próprias, e constantemente mudam de posição (ou fundamentam melhor sua posição inicial) quando expostas à discussão em grupo. É exatamente este processo que o grupo focal tenta captar (IERVOLINO; PELICIONI, 2001, p.116):

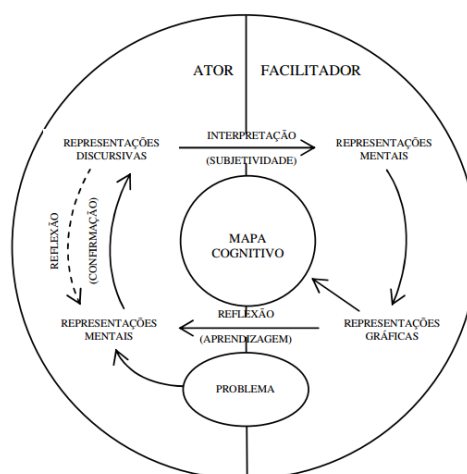
Assim, apostou-se nos grupos focais como uma possibilidade de compreender de que forma operavam os representantes das organizações agrícolas responsáveis pelo PAA e a construção das percepções, atitudes e representações sociais sobre o programa. A formação de círculos de diálogo, a construção de questões coletivas e a realização de seções reduzidas e em número pequeno de participantes, além de outros resultados permitidos pela mediação de conversas em grupo focal, representaram contribuições significativas para o estudo dos aprendizados como veremos nas análises dos resultados, relatados no terceiro capítulo.

De forma complementar aos grupos focais e com o objetivo de averiguar os resultados concretos obtidos com os registros produzidos nesses encontros, a construção e o estudo de *mapas cognitivos* foram acionados com a missão de contribuir para a compreensão das representações elaboradas pelos entrevistados sobre as formas de “pensar” e “materializar” suas formas de apreensão e de definição de sentidos sobre o PAA. Os mapas cognitivos, segundo as principais referências sobre o tema, seriam um conjunto de representações discursivas, feitas por um sujeito a respeito de um objeto e de um contexto. Essas representações são produto de interações, sinais e estímulos de um indivíduo ou de um determinado grupo, que após serem mediadas pela interpretação de um facilitador (analista) são organizadas e colocadas em conexão (COSSETE; AUDET, 1992).

De acordo com as contribuições de Cossete e Audet (1992), os mapas figuraram como estratégias de análise visual (gráfica) das informações, dos pressupostos e das opiniões

levantadas pelos atores durante os grupos focais. Nesse processo, observa-se a interação entre um processo discursivo, reflexivo e recursivo, onde os esquemas gráficos representam o produto entre o pensamento e articulação de influências.

Apostou-se que, por um lado, compreender os aspectos subjetivos que constituem os complexos cenários de ação dos atores e, por outro, identificar algumas ideias centrais que podem movimentar e constituir os processos de aprendizado, são elementos fundamentais para a pesquisa sobre os processos e os efeitos imprevisíveis que operam sobre a implementação de políticas públicas. Assim, abordagem cognitiva<sup>28</sup> ora acionada para construir os esquemas pode facilitar a compreensão de como os problemas são estruturados e definidos na escala dos atores. Nesses mapas observam-se pontos que representam percursos (rota de construção de sentidos) e a influência do contexto, que constituem o ambiente decisório onde as ideias e opiniões se estabelecem, como aponta a figura abaixo.



**Figura 04** – Processo de Análise em Grupos Focais

**Fonte:** Ensslin *et al.* (1998).

Existe um número significativo de trabalhos que estudam e aprofundam as técnicas de construção dos mapas cognitivos que inspiraram as análises feitas nesta pesquisa. Contudo, maiores detalhes sobre os processos metodológico que compõem a análise de mapas cognitivos serão apresentados no momento em que os mapas gerados pela pesquisa forem apresentados. Buscou-se ainda exercitar algumas diretrizes do método dos círculos de cultura

28 Aqui é importante destacar que o instrumental analítico dos *mapas cognitivos* não é um componente acionado na chamada *abordagem cognitiva de análise de políticas públicas*, a qual se orienta mais a partir dos conceitos de arenas, fóruns, comunidades onde as ideias seriam produzidas. Em alguma medida, é possível entender que o referencial dos *mapas cognitivos* possibilitaria uma análise com ênfase nas “microrrelações”, materiais e subjetivas entre os atores, nas suas interações e conexões, bem como na formação das redes entre os mesmos.

esquemáticos pelo educador Paulo Freire. Segundo ele, os círculos de cultura representam momentos de troca na perspectiva da educação popular entre os animadores do espaço e participantes, e materializam-se na construção de círculos de diálogo com objetivo de comunicar-se, trocar experiências e construir significados coletivos para as propostas em questão. A metodologia dialógica-problematizadora implica na construção e definição coletiva de temas geradores, que são captados, estudados, indicados e desenvolvidos como temas problemáticos (FREIRE, 1992).

Além da aplicação dos métodos indicados acima, houve a pesquisa, a sistematização e a análise de informações e resultados relacionados aos dados quantitativos do PAA no estado de São Paulo, além da construção de representações visuais das redes de atores e organizações que atuam na implementação do Programa no Sudoeste Paulista. Alguns dos elementos que envolvem os estudos de redes sociais nas ciências sociais também foram acionados buscando compreender de forma integrada e, principalmente, relacional, os estímulos provocados pelo PAA em termos de aprendizados. Como já mencionado anteriormente, parte-se do pressuposto de que o aprendizado não é um processo isento de articulações externas, de influências do contexto e de interações constantes com o outro. Considera-se este como um fenômeno relacional que se estabelece e se movimenta constantemente em torno de fluxos predefinidos ou estabelecidos no momento, onde outras redes, arenas e comunidades possibilitam a composição e a interação de complexas teias de significados, intenções e práticas. Explorar a natureza dessas relações e esses processos que se organizam de forma dispersa, conectada e fluída é uma das propostas centrais desse estudo.

De modo a sintetizar este mosaico de elementos acionados no conjunto de metodologias aproximados nesta pesquisa e para circunscrever e evidenciar as dimensões analisadas, seguem listados na Tabela 03 os principais instrumentos e métodos de análises utilizados, os espaços que foram observados para aplicação das técnicas e reflexões, bem como seus objetivos e as etapas em que foram utilizados.

**Tabela 03 – Quadro Geral – Instrumentos de Análise (continua)**

<b>Instrumento de Análise</b>	<b>Processo/ Ambiente de Desenvolvimento</b>	<b>Atores</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Etapas e espaço de discussão</b>
Entrevistas Semiestruturadas	Conversas e visitas as organizações	CONAB, Organizações Agrícolas,	Construção do panorama geral, apreensão de posicionamentos e	Capítulos 2 (apenas sobre São Paulo) e 3

		CATI, SMAA, Itesp,	análise inicial sobre os aprendizados.	
Grupos Focais/Círculos de Cultura	2 encontros específicos (oficinas)	Organizações Agrícolas	Aprofundamentos dos registros sobre os aprendizados no PAA	Capítulo 3
Mapas Cognitivos	Registros dos grupos focais	Participantes dos Grupos Focais	Representar graficamente os fluxos que orientam os processos de aprendizagem	Capítulo 3
Análise de Dados Qualitativos	Recuperação de dados, análise de documentos e sistematização de relatórios	CONAB, SMAA e Organizações Agrícolas	Levantamento dos dados, indicadores de resultados qualitativos.	Capítulo 2
Observação Participante	Participação em reuniões, eventos, visitas e acompanhamento de práticas <sup>29</sup>	Todos	Apreensão das práticas, identificação do processo de desenvolvimento	Capítulo 2 e 3
Análise de Redes	Trocas de experiências, espaços de participação, relacionamentos e intercâmbios do PAA	Organizações agrícolas	Compreender as dinâmicas de inter-relacionamento na execução do PAA	Capítulo 3

No que diz respeito aos atores e interlocutores que participaram desta pesquisa, se no início desta pesquisa tinha-se o objetivo de centrar as verificações na experiência de implementação da CooperOrgânica (uma das principais cooperativas participantes do PAA tanto em Itapeva, como no estado de São Paulo), por uma diversidade de motivos, dentre os quais a constatação de inúmeras conexões em rede que eram estabelecidas fora da cooperativa, o histórico de dispersão territorial e a necessidade de compreender os trânsitos e

---

29 5 visitas à CooperOrgânica, 3 visitas à Secretaria Municipal de Agricultura de Itapeva, visita aos Assentamentos Pirituba, visitas aos Assentamentos Quilombolas, visitas as Cooperativas de Capão Bonito, entrevista APTA, Seminário do Condorsul, Reuniões do Consad, Aplicação de questionários sobre as políticas sociais UFSCAR (beneficiados da doação simultânea)

articulações dos aprendizados envolvidos no PAA em outras esferas, optou-se por ampliar o enfoque e transbordar as análises dos limites da cooperativa.

Dessa forma, uma rede de organizações, entre as quais se encontram organizações agrícolas, órgãos estaduais, agências de extensão técnica, conselhos e demais interlocutores foram ouvidas e localizadas a partir das indicações obtidas nas próprias entrevistas. Ou seja, cada conversa realizada gerava novas referências e articulações que se tornaram pontos de conexão para a compreensão das narrativas, representações e significados assumidos pelo PAA no município e na região, individualmente e coletivamente. A Tabela 04 abaixo sintetiza os principais interlocutores mapeados pela pesquisa, ressaltando a diversidade de atores envolvidos.

**Tabela 04** – Síntese das entrevistas realizadas

<b>Perfil do Entrevistado</b>	<b>Nº de Entrevistas</b>	<b>Nº de Entrevistas Replicadas</b>	<b>Organizações (Nº Pessoas)</b>
Produtores Beneficiários	8	0	Associação Espírita de Itararé
Direção geral e técnica das Associações e Cooperativas Agrícolas	12	4	CooperOrgânica (4), Associação dos Produtores de Avencal (2), Associação Quilombola do Jaó (1), Associação Saltinho do Coqueiral (1), COAPRI (2), Central Regional das Organizações da Agricultura Familiar (2)
Técnicos e Extensionistas Locais	1	1	CATI (1)
Instâncias Participativas	2	1	Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Sudoeste Paulista (Consad) e Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Itapeva (CMDR)
Gestores Municipais	2	1	Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento (2)
Gestores Estaduais	4	2	CONAB SP (3), ITESP (1)
Outros entrevistados	1	0	Coordenação do projeto UFSCAR-Buri (1)
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>9</b>	<b>14 organizações envolvidas</b>

Fonte:



Por fim, compreende-se que o esforço da pesquisa perpassou (além do estudo da implementação do PAA sobre o olhar do aprendizado, suas dinâmicas, articulações políticas e desafios enquanto política pública) uma tentativa de composição metodológica diferenciada. Por mais que este não tivesse sido apontado como um objetivo inicial da pesquisa, explorar composições metodológicas distintas e tentar constituir um referencial teórico plural tornou-se condição necessária para que o estudo se viabilizasse.

Nesse processo é fundamental indicar que mais do que uma tentativa de construir uma ferramenta de análise, essas reflexões foram motivadas também no intuito de identificar elementos e reflexões que pudessem ajudar a compreender o aprendizado como um fenômeno social que oportuniza aos atores envolvidos a possibilidade real de construção de espaços de participação democráticos efetivos, que de fato reconheçam a construção de capacidades e de autonomia dos envolvidos e não apenas legitimem determinada forma de operação e ordenamento das relações sociais.

## **CAPÍTULO II A EXPERIÊNCIA DO PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS**

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), um dos pilares da política de compra direta do Programa Fome Zero, se destaca como a principal ação estruturante no que tange à comercialização de produtos advindos da agricultura familiar. O programa, instituído em 2003 pela Lei nº 10.696, de 2 de julho, vem ao longo desses dez anos de implementação ganhando espaço, assumindo diferentes contornos e provocando distintos efeitos nos mais diversos lugares do país. Ao reunir em suas bases ações de segurança alimentar, comercialização e apoio à produção da agricultura familiar, o programa figura como “divisor de águas” nos marcos jurídicos das políticas públicas brasileiras para o meio rural, convergindo preocupações anteriormente tratadas de forma segmentada e descontínua.

Ao longo de sua implementação, muitos estudos discorreram sobre os resultados alcançados pelo programa e seus efeitos sobre um conjunto de fatores, sendo o PAA objeto constante de pesquisas de caráter diversificado que buscam compreender, por exemplo, os arranjos políticos e institucionais (MULLER, 2007; SCHNEIDER, 2007; ZIMMERMANN, 2009), os mecanismos de comercialização (CHMIELEWSKA *et al.*, 2010; GRISA *et al.*, 2011), a promoção de estratégias e arranjos de segurança alimentar (SCHMITT, 2005; GRISA *et al.*, 2011), o fomento de práticas cooperativistas e redes associativas (SILVA; SCHMITT, 2012).

Nesse processo, foram realizados até estudos mais recentes com foco no processo de construção das ideias na política pública (GRISA, 2012). Outras pesquisas incidem ainda sobre o panorama de implementação do programa em nível nacional, como também nos estados, municípios e regiões, como as análises realizadas por Delgado (2005), e também nos textos apresentados na coletânea organizada por Filho e Carvalho (2007).

Essas pesquisas têm contribuído para o acúmulo de dados, análises e materiais sobre as mais diversas experiências de implementação do PAA, indicando a existência de um material substantivo produzido sobre essa política pública. Contudo, embora seja objeto de muitos estudos, observam-se lacunas interessantes para a compressão do programa e de seus processos de implementação como política pública. Nesse sentido, é também verificável a ausência de pesquisas que tomaram o aprendizado como uma categoria de investigação acerca desta política pública.

Nada muito surpreendente, haja vista também a já mencionada escassez, imprecisão e difusão de trabalhos que se orientam nessa perspectiva na análise de políticas públicas. Na

mesma direção, apesar de muitos estudos de caso específicos já terem sido realizados, são esparsos e também difusos os trabalhos que tiveram como foco a compreensão de mecanismos de desenvolvimento do PAA no estado de São Paulo, mesmo este sendo um estado importante em termos de produção agropecuária, sendo palco de constantes e históricas disputas políticas (governo estadual e federal) e fundiárias, e compreendendo (talvez por essas razões) um tecido social associativo denso e significativo no meio rural.

Dessa forma, o PAA observado, por um lado, no âmbito de suas institucionalidades estipuladas em contexto nacional, e, por outro, no que diz respeito ao processo de sua implementação no estado de São Paulo, aparece através de um recorte mais específico, possibilitando planos de análise interessantes para a observação dos aprendizados desencadeados pela política pública, conforme indicado inicialmente no capítulo 1, na seção 1.4, destinada à descrição do processo metodológico da pesquisa.

Tendo em vista essas considerações, o presente capítulo está organizado em três seções principais, sendo que a primeira, a partir da recuperação de alguns elementos centrais para a compreensão das institucionalidades e reformulações do PAA, busca analisar como a dimensão do aprendizado se configura e se expressa na trajetória da política pública. Nesse momento, servirão como base das análises (i) a revisão do arcabouço legal<sup>30</sup>, (ii) os materiais de referência produzidos para os encontros e para os seminários e (iii) os outros documentos produzidos a partir do Programa.

A segunda seção, por sua vez, almeja analisar os aprendizados articulados a partir da experiência de implementação do PAA no estado de São Paulo, buscando traçar um paralelo entre os processos de aprendizado identificados nos contextos de apropriação proporcionados pela política pública a partir de seu desenvolvimento no estado. A experiência da Gerência de Operações da Superintendência da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) de São Paulo, juntamente com alguns de seus parceiros, além da observação de outros processos desencadeados no estado, serão a fonte de investigação nessa dimensão.

Por fim, a última parte sintetiza e integra as análises realizadas nas duas seções anteriores, exercitando análises sobre as dinâmicas observadas nos dois planos de estudo e articulando os destaques apontados com reflexões acumuladas na revisão temática sobre o PAA.

---

<sup>30</sup>Analisaram-se as referências obtidas no portal da CONAB, nas seções que reuniam as resoluções, portarias e demais documentos relativos ao PAA. Disponível em: <<http://www.conab.gov.br/conteudos.php?a=1132&t=2>>.

## **2.1. PAA: Ciclos, Institucionalidades e Mudanças**

Como no caso de outras políticas públicas, a implementação do PAA foi e ainda é produto de intensos processos de construção, ajustes e negociações que permeiam gargalos burocráticos, políticos e econômicos. Compreender os principais marcos históricos do programa e seus principais reajustes faz parte do conjunto de esforços para compreender os possíveis alcances e limites da política pública em incorporar mudanças, resultados de avaliações e exercícios de implementação do PAA nas diferentes localidades (considerando aqui esses processos como práticas relacionadas aos aprendizados tecidos em torno do programa).

Para que seja possível avançar nessas questões, ainda que não seja alvo da pesquisa explorar as minúcias dos processos de construção das ideias, negociações e formulações das mudanças no desenho institucional do programa, reuniu-se, a partir da revisão da legislação básica disponível na compilação de documentos de referência do PAA – leis, resoluções, decretos e portarias, além de alguns documentos e materiais de outras naturezas que foram produtos dos encontros de formulação, planejamento e avaliação do programa, de forma a sustentar a realização da análise da trajetória do Programa.

Dessa forma, observando o caminho institucional do Programa e considerando os Seminários Nacionais realizados sobre o PAA como processos mediadores e divisores históricos, buscou-se apontar determinados acontecimentos na trajetória da política pública e analisar alguns grupos de mudança.

Tendo como delimitador a realização do primeiro Seminário Nacional do PAA em junho de 2005, os principais apontamentos deste período marcaram o processo de construção inicial do Programa (2003 a 2005). Entre as principais características desse ciclo de implementação do PAA, é possível notar a existência de inúmeras ações visando a definição da composição do grupo gestor do Programa. Reuniões e documentos registram que são marcantes no período os esforços para compor um grupo diverso e interministerial responsável por operar as principais deliberações em torno do programa.

Nessas primeiras adequações observam-se também medidas burocráticas visando à adequação legal do programa (no exercício de autorizar a modalidade de compra direta isenta de licitação) e o atendimento de requisições específicas indicadas por alguns grupos, como, por exemplo, a indicação aos assentados da reforma agrária, sendo instituída uma declaração específica que habilitava a entrada dos assentados no Programa (DAP-P, por meio da Portaria MDA nº111).

Essa normativa é um reflexo de pressões estabelecidas pelo Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e, em menor escala, de outros grupos, que desde o período de formulação da política estiveram presentes na negociação do programa. A participação dos assentamentos, principalmente aqueles enquadrados posteriormente nos Territórios da Cidadania em 2010, é latente e substancial desde o início do programa, o que reforça o peso político do grupo nas negociações, ainda que, como aponta Muller (2007), apenas no final desse ciclo (em 2005) pudesse ser observado um envolvimento maior dos movimentos sociais e a inserção do PAA como pauta de reivindicação desses grupos, até então refratários ao Programa.

Outras medidas que se destacam nesse período é a própria criação do MDS, que irá reestruturar as ações do PAA a partir da instalação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Esse processo é fruto da dissolução do Ministério Especial de Combate à Fome, e tem como resultado a construção de uma plataforma institucional onde o PAA e demais ações são intercambiadas com outros ministérios, como é o caso do MDA.

É importante frisar que as aquisições de produtos tiveram seu início em agosto de 2003, concentrando-se, na prática, nos meses de novembro e dezembro, em função (dentre outros fatores) de impedimentos de ordem legal relacionados ao amparo das operações do mecanismo de Compra Antecipada da Agricultura Familiar pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro), e que precisaram ser solucionados através de um voto do Conselho Monetário Nacional publicado no final do mês de outubro. No ano de 2004, as operações do PAA só foram retomadas no mês de abril, quando foi oficializado o Convênio 001/2004 estabelecido com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

As resoluções emitidas nesse período, envolvendo principalmente os impasses em relação à modalidade de Compra Antecipada<sup>31</sup>, são a expressão inicial de uma série de alterações que seriam necessárias para a resolução de impasses envolvendo créditos e de processos financeiros, liderados pelo Tribunal de Contas. Como se tratava de um pagamento adiantado pela aquisição de produtos previamente estabelecidos, muitos agricultores tiveram problemas para quitação dos valores e entrega dos produtos nos termos pretendidos. Por problemas de planejamento, impasses climáticos e, muitas vezes, aplicação indevida do valor

---

<sup>31</sup>Prevê a antecipação de recursos para o plantio, sendo direcionada exclusivamente para o público não atendido pelo crédito de custeio do Pronaf: assentados da reforma agrária e quilombolas. A antecipação é realizada no momento do plantio, e a entrega do produto, pelo produtor, dá-se no momento da colheita, tendo sido executada pela Conab em 2005.

antecipadamente recebido, dívidas volumosas começaram a se instalar com a CONAB e o bloqueio das documentações dos agricultores impedia que outros recursos e modalidades fossem acessadas (FILHO; CARVALHO, 2007).

Esse impasse gerou ainda problemas de caracterização de crédito financeiro pela disposição prévia de recursos aos agricultores e ausência de mecanismos de controle de risco, o que foi autuado pelo Tribunal de Contas. Nos registros levantados, muitas foram as reclamações em relação a essa modalidade. Especificamente, como traz Sparovek (2007) em seu estudo comparado sobre o Nordeste, o maior nível de insatisfação com o PAA encontra-se na modalidade CAAF. Essas insatisfações estariam relacionadas ao elevado nível de inadimplência observada nessa modalidade, principalmente correlacionadas à perda da produção por questões climáticas, à falta de assistência técnica e a carência de informações sobre o funcionamento do seguro pelo Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro).

A falta de informação e a baixa experiência relacionada à elaboração de proposta na modalidade CAAF, além do pouco entendimento em relação ao Proagro, simbolizam alguns dos gargalos existentes nos primeiros anos de implementação do programa. A prática ainda insípida sobre os mecanismos de proteção dos agricultores provocou impasses que iriam se desdobrar até 2005, quando se tem a extinção da modalidade, sendo que as medidas paliativas são observadas até 2010, quando mecanismos de isenção ainda são firmados através das resoluções do grupo gestor do programa.

Esse ciclo encerra-se com Seminário “O Combate à Fome e a Construção da Cidadania no Programa Fome Zero: Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – Resultados e Perspectivas”, quando o PAA completou dois anos de execução. Com a intenção expressa de “[...] avaliar o programa e projetá-lo para o futuro” (SOBRENOME, ano, p. tal) foi realizado em Brasília, entre os dias 29 de junho e 01 de julho, o seminário em parceria da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA).

Participaram mais de 200 pessoas dos diversos estados, cujo principal encaminhamento foi a realização das oficinas de documentação participativa do PAA, com o objetivo de traçar continuidade do processo de avaliação do PAA oportunizado pelo evento,

envolvendo um número maior de beneficiários nas regiões de abrangência do Programa<sup>32</sup>, como será detalhado no segundo ciclo de análise.

Destaca-se aqui o caráter organizacional do período, marcado por ajustes institucionais internos, por encontros de apresentação e apropriação das propostas, além de intensas reorganizações das ferramentas, processos e composições estruturantes.

O segundo momento de análise do Programa corresponde à etapa onde novos mecanismos foram associados a operação do PAA. Essa fase inicia-se com a realização das oficinas de documentação participativa em 2006 que, segundo a CONAB (2006), tiveram como proposta central a avaliação dos impactos do programa no que tange aos seus objetivos.

As oficinas foram realizadas prioritariamente com beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), almejando captar sugestões para o seu aprimoramento, apresentadas pelo público participante como agricultores fornecedores de alimentos para o Programa, lideranças de organizações proponentes (associações, cooperativas), representantes de organizações parceiras (ONGs, prefeituras), técnicos da CONAB e outros convidados (CONAB, 2006). Foram realizadas seis oficinas que movimentaram cerca de 1.249 participantes ao longo do primeiro semestre de 2006, sendo duas realizadas no contexto amazônico (Norte 1 e Norte 2), e outras 4 compreendendo as demais regiões (Centro-Oeste, Nordeste, Sul e Sudeste).

Analizando os resultados apreendidos a partir dos relatórios síntese produzidos e disponíveis no portal da CONAB (2006), é possível apontar uma série de destaques aos encontros. Ao que tudo indica, as oficinas regionais tiveram o papel de apresentar com maior profundidade as características da política pública, discutindo nas regiões as modalidades, exigências e instrumentos do Programa.

Promovendo o intercâmbio de experiências entre as organizações e possibilitando um espaço aberto para o debate e troca de dúvidas e experiências locais sobre a implementação da política pública, as oficinas “deram o tom” do PAA nas localidades onde os representantes estiveram presentes, pelo que foi possível captar nos relatos de cada oficina. Alguns participantes da região do Sudoeste Paulista (COAPRI) entrevistados pela pesquisa e presentes nesse momento de documentação participativa, indicam que a oficina funcionou

---

32Não foram localizados maiores encaminhamentos relacionados a esse seminário. Desdobramentos relativos à ampliação dos valores fixos estabelecidos para cada unidade familiar e a inclusão da alimentação escolar como novo referencial ao universo do PAA são desdobramentos também indicados como resultados do processo do primeiro seminário.

como um divisor de águas, reunindo pessoas diferentes, “abrindo o jogo” e, posteriormente, funcionando como uma referência para o repasse das informações (CONAB, 2006). Ao analisar os documentos e ações posteriores e considerando os depoimentos dos representantes de uma das cooperativas, é possível compreender essa dimensão. Segue abaixo:

Os participantes das oficinas foram procurados por outros grupos e lideranças para que pudéssemos dividir o que foi conversado lá. Por mais que depois muita coisa não tenha se encaminhando como esperávamos, a oficina foi ‘um pontapé’ importante (informação verbal)<sup>33</sup>

Sistematizando os documentos, registra-se ao longo das seis oficinas cerca de 264 apontamentos críticos (desafios do programa) e 256 propostas recolhidas e analisadas pelo grupo responsável pela facilitação dos encontros. Ao final de cada oficina, encaminhamentos envolvendo a superintendências da CONAB dos estados, os membros dos conselhos de segurança alimentar e outros representantes públicos do programa nas regiões foram mobilizados e direcionados para o tratamento e acompanhamentos dos desafios e direcionamentos apontados.

Entre outros desdobramentos identificados, destaca-se a proposta surgida na primeira oficina, realizada na região Sul sobre a criação de uma articulação nacional das organizações para a consolidação do PAA. Nomes de dois representantes por estado foram reunidos nessa articulação que manteve contato com a coordenação do programa visando acompanhar os encaminhamentos das oficinas e outras diretivas posteriores do programa. Não há, contudo, registros sobre essa articulação nos demais estados, bem como resultados sobre o papel desse grupo após 2006.

Deslocando-se das análises das oficinas para outras ações marcantes, ainda nesse período que recobre os anos de 2006, 2007 e 2008, alguns destaques importantes para o desenvolvimento do Programa se efetivaram. Há, no início dessa segunda fase, a ampliação dos valores máximos de algumas modalidades, estabelecendo o patamar de R\$3.500,00 como valor máximo de aquisição por agricultor, o que pode ser considerada uma resposta às pressões dos movimentos sociais e de outros grupos organizados, sendo essa uma demanda clara e definida já ao longo das oficinas participativas, além de reincidente em outros espaços de debate sobre a política.

---

<sup>33</sup> Depoimento do Representante 2 da Cooperativa 2



Registra-se ainda a participação do MDA enquanto instituição provedora de recursos para algumas modalidades e avança-se na definição dos mecanismos de doação no âmbito dos projetos liderados pelo MDS. Além dessas medidas, é nesse ciclo de desenvolvimento da política que a alimentação escolar se estrutura e começa a se tornar com mais robustez uma ação estruturada. O MEC passa a compor o grupo gestor e os mecanismos institucionais que permitirão a compra direta de alimentos da agricultura familiar para a merenda escolar passam a ser estruturados com a criação da lei do PNAE (Lei nº 11.947/2009).

Esse agrupamento na trajetória do Programa se encerra em 2008 onde, na continuidade do processo de construção do PAA entre governo e sociedade civil, é realizado o “II Seminário Programa de Aquisição de Alimentos 5 anos: Balanço e Perspectivas”, de 16 a 18 de junho, em Brasília, reunindo cerca de 400 pessoas, com o objetivo de destacar os avanços e conquistas, identificar seus problemas, entraves e dificuldades de implantação. Foi alvo ainda desse encontro, traçar os caminhos, as perspectivas para a consolidação do PAA e apresentar propostas. Logo no início do documento de registro é possível observar os pressupostos que são levantados e, de certa forma, se mantêm como marcas do programa:

O PAA apresenta desde a sua criação um caráter histórico inovador dentro do contexto de construção das políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, resultado do processo de proposições e da reflexão dos movimentos sociais e do CONSEA (BRASIL, 2008).

O documento que registra os encaminhamentos do encontro é organizado em três seções, sendo elas a apresentação das características do Programa elencadas como estruturantes, a compilação de perspectivas estratégicas e a indicação de propostas, sendo esse grupo de encaminhamentos subdividido em algumas “categorias”. Nesse primeiro bloco de apontamentos é possível identificar nas seis dimensões sinalizadas algumas ideias chave e apropriações do Programa. As caracterizações que se configuram e se expressam sobre o programa, segundo a sistematização do documento que registra o seminário, foram: o caráter estruturante de processos e de sistemas locais; a opção estratégica para o fortalecimento da Agricultura Familiar; a adaptabilidade nos instrumentos de implantação; o combate à pobreza e a situação de insegurança alimentar; o fortalecimento do papel do Estado na garantia da Segurança Alimentar e Nutricional; e a necessidade imediata de superar entraves do processo de implementação do programa.

Ao analisar os elementos institucionais que surgem é possível verificar a internalização de alguns referenciais e o desencadeamento de processos de aprendizado. No primeiro item,

por exemplo, ao indicarem a articulação entre circuitos locais, o fortalecimento das organizações, o estímulo na integração entre produção e consumo e a aproximação de políticas, é possível verificar a ampliação de ideias, conceitos e propostas que superam a lógica básica de compra e distribuição de alimentos. Camadas mais articuladas de ações e a influência do programa são captadas e registradas, logo no início, como grandes avanços do programa, ainda que esses resultados não possam ser generalizados e atribuídos homogeneamente em grande parte das experiências.

No segundo item e no quarto item é possível verificar a construção e fortalecimento da “categoria” de agricultura familiar e das metas de combate à fome e a pobreza, que ganha espaço e notoriedade com o PAA, expandindo-se para articulações econômicas alternativas e reforçando o papel da construção de novos e outros mercados. A articulação de referenciais e o intercâmbio de ações de segurança alimentar e fortalecimento da agricultura familiar, anteriormente tratada de forma setorial, e então, unificada pelo PAA, se refletem na composição dos discursos captados por esse documento.

As ideias apresentadas na adaptabilidade do PAA e as necessidades de reajustes vão se apoiar em manifestações que estiveram preocupadas com possíveis estratégias de aperfeiçoamento do instrumento enquanto uma política pública em construção. Destacam-se elementos centrais para a pesquisa comprometida aos processos de aprendizagem promovidos pelo PAA, na passagem onde os participantes indicam a flexibilidade e capacidade de resposta imediata às “crises” localizadas, a definição de diferentes modalidades e diversidade das operações, promovendo novos arranjos produtivos, a capacidade de adaptação às diferentes realidades locais/regionais para promover o atendimento aos diferentes públicos e a produção de conhecimentos coletivos, possibilitadas pelo programa.

É notório o estabelecimento de novos campos de compreensão relativos ao papel da política pública, ao expressarem o potencial de acomodação à realidade local e o fomento de novos espaços econômicos e de produção de conhecimentos. Essas apropriações manifestadas, relativas às compreensões do programa, serão analisadas com maior profundidade no próximo capítulo.

Após os registros dos principais elementos que compõem a estrutura do Programa, dez ações estratégicas foram elencadas como primordiais para o desenvolvimento futuro do PAA. Entre as principais ideias levantadas pelos encaminhamentos, estão: a) a necessidade de estruturar e manter o programa enquanto uma política pública robusta capaz de atuar de forma compatível com os desafios de comercialização e fortalecimento da agricultura familiar; b) o

programa ser um dos instrumentos chave no contexto de uma Política Nacional de Abastecimento, sendo o PAA uma fonte direta de provisão para populações em situação de pobreza e insegurança alimentar e também um polo de demanda institucional da produção da agricultura familiar, com ênfase para a organização dos sistemas agroalimentares locais/regionais de produção e na formação de estoques públicos; c) as aquisições feitas através do mercado institucional deverão promover formatos técnicos orientados para a diversificação dos sistemas produtivos da agricultura familiar; d) o PAA deve avançar a passos rápidos e seguros em sua articulação com as demais políticas públicas; devem ser desenvolvidos/reforçados mecanismos que permitam a estruturação e fortalecimento destes circuitos locais e regionais de abastecimento, incluindo infraestrutura e reforço das capacidades técnicas, de gestão e de comunicação dos diferentes agentes envolvidos na implementação desses circuitos; e) e devem ser aperfeiçoados os mecanismos de visibilidade, monitoramento, acompanhamento e controle do Programa.

O conjunto de diretrizes estratégicas reforçam novamente os referenciais e proposições articuladas sobre a rede de sentidos mobilizada pelo programa. As proposições começam afirmando que “O PAA deve avançar a partir da experiência acumulada até o momento e transformar-se em um programa capaz de dar respostas à crise alimentar [...]” (fonte), o que deixa claro o potencial do seminário em proporcionar um espaço de avaliação e análise processual da política. De maneira geral, as diretivas envolvem a manutenção do sistema de instituições, estruturas e ações que orbitam no entorno do PAA, reforçam a dinamicidade local e prospectam ações de fortalecimento orçamentário necessárias para sua operacionalização.

Em específico, destaca-se a internalização dos referenciais de produção diversificada ao citar a agroecologia e manejo da agrobiodiversidade, a referência à importância de ampliar a divulgação do programa e de suas experiências, indicando a atenção ao papel do intercâmbio de práticas e, por fim, a articulação com mecanismos de controle social, elementos determinantes para a composição das estruturas que possibilitam compreender a institucionalização dos processos de aprendizado.

Em termos de proposta, destacam-se ainda as indicações realizadas no âmbito do PNAE e sua articulação com o PAA, ações de valorização das comunidades tradicionais, estruturas focadas na realidade do semiárido com destaque em relação às mulheres, que passam a ser incorporadas como protagonistas dos processos em ações que se desenrolaram nos anos subsequentes.

Nesse período, é fundamental destacar que, além dos encontros nacionais realizados especificamente para debater e avaliar o PAA, a II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, realizada em 2004, esteve voltada para a elaboração de diretrizes do Plano Nacional de SAN e a avaliação de algumas políticas públicas em execução. No caso específico do PAA, é central registrar o peso que o programa assume, ao ser reafirmado como um dos principais instrumentos da Política Nacional de SAN.

Após esse período, é possível observar a ascensão do programa em alguns campos importantes. No período que corresponde ao intervalo de 2009 a 2012, ressaltam-se avanços no sentido da consolidação dos instrumentos de execução e acompanhamento do programa e dos processos de articulação do PAA com as demais ações de SAN. Indica-se a consolidação dos mecanismos de Declaração de Aptidão ao Pronaf Provisória (DAP-P) e a estruturação de algumas ferramentas e sistemas de informação, conforme será pontuado de forma detalhada a seguir.

Outro aspecto importante está na delimitação dos âmbitos de atuação do PAA e do Programa Nacional da Alimentação Escolar - PNAE, na medida em que, como instrumentos fundamentais de abertura e manutenção de mercado para a AF, apresentam complementaridades importantes. Nesse mesmo sentido, verificam-se ainda, avanços em termos de inclusão de pautas dos movimentos sociais com a criação da chamada pública específica para grupos atingidos por barragens, demanda que havia sendo pleiteada nos últimos anos.

De forma pontuada nesse período, regula-se a legislação relativa ao PNAE criando novas articulações, arranjos locais e, principalmente, trazendo ao “repertório” de ação das cooperativas, associações e agricultores em geral um novo conjunto de institucionalidades que irão modificar os campos de interação no PAA. A partir desse momento, outros prazos, dinâmicas, interações e estratégias passam a serem necessárias e, com isso, os governos e as organizações agrícolas, além da interação com os mecanismos do PAA, passam a dialogar com um novo circuito de negociações e apropriações, como será observado no caso do Sudoeste Paulista, no capítulo 3.

Nesse período acontece o III Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), realizado em parceria com MDS, MDA, MAPA, CONSEA E CONAB. O encontro reuniu cerca de 800 representantes governamentais e da sociedade civil e a discussão esteve pautada por um balanço do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e pela consolidação de políticas públicas

continuadas de acesso à alimentação. Assim, a regulamentação e o controle social do PAA foram temas centrais, tendo em vista a realização da IV Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, realizada em novembro de 2011.



**Figura 06** – Chamada de Divulgação do 3º Seminário  
Fonte: CONAB (2010)

O evento foi estruturado em painéis e mesas-redondas nos quais foram apresentados temas e informações relativos a três eixos principais: o papel do PAA no contexto da soberania e da segurança alimentar e nutricional no Brasil; a aquisição e a distribuição de alimentos para o abastecimento da rede socioassistencial e da rede de equipamentos públicos de alimentação e nutrição; e a institucionalização do Programa de Aquisição de Alimentos como política pública continuada.

Perpassando esses debates, a agricultura familiar e a apresentação de dados do balanço do PAA também foram temas centrais para o seminário, além dos espaços que discutiram as estratégias de continuidade do programa. Além dos espaços de exposições, oito oficinas temáticas foram organizadas buscando a troca de experiências entre os participantes, cujos temas centrais foram escolhidos<sup>34</sup>.

O documento que registra e reúne informações sobre esse processo é intitulado como “Relatório técnico e analítico, contendo a consolidação dos resultados e a avaliação do 3º Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA”. O relatório traz os objetivos do seminário e inicia seus registros abrindo espaço para que as diversas organizações pudessem expressar, mesmo que brevemente, um balanço geral avaliativo e

---

<sup>34</sup>As temáticas das oficinas foram: Oficina 1 - O PAA como estratégia de promoção da Soberania Alimentar entre os Povos e Comunidades Tradicionais; Oficina 2 - O PAA e o Fortalecimento das Organizações da Agricultura Familiar; Oficina 3 - O PAA e a autonomia econômica das mulheres; Oficina 4 - O PAA enquanto estratégia de abastecimento dos equipamentos, públicos de alimentação e nutrição e da rede socioassistencial; Oficina 5 - O PAA nos Assentamentos de Reforma Agrária; Oficina 6 - Participação e Controle Social no âmbito do PAA; Oficina 7 - O PAA e a Estruturação de Redes de Comercialização; e Oficina 8 - O PAA e o PNAE – Ações Integradas de SAN.

permitisse apontar demandas mais pujantes. No terceiro capítulo, será recuperado algumas passagens que apontam, nesse relatório, como o PAA é visto pelos diferentes atores que o constroem.

Em termos de seus principais encaminhamentos, apontam-se sete diretrizes gerais de atuação que sintetizam e articulam as demandas colhidas ao longo dos espaços das oficinas, nos debates conjuntos e nas avaliações estabelecidas previamente a partir dos documentos de referencia e preparação ao seminário. Entre os pontos destacados estão: 1) Marco legal do PAA, 2) Universalização do PAA para o atendimento da população em situação de insegurança alimentar, 3) O PAA deve ampliar a articulação e a complementaridade com outras políticas, programas e ações, 4) O PAA deve aprofundar a interinstitucionalidade, 5) Estímulo à mudança da matriz produtiva e promoção da alimentação saudável e adequada, 6) Aprimorar o controle social do PAA no âmbito local e 7) Consolidar e aprofundar a experiência de construção, gestão e operacionalização do PAA por meio de processos participativos.

Essas dimensões expõem questões corriqueiras no cotidiano das lutas por políticas públicas robustas, como a construção do marco legal, a universalização e a necessidade de aprimoramento do controle social, sendo essas demandas homogêneas em diversos outros “segmentos” da sociedade. Em outra camada, alguns desses apontamentos, como a intersectorialidade com outras políticas públicas que incidem sobre os territórios, a atuação interinstitucional e a delimitação clara da necessidade de consolidar e aprofundar as experiências de construções conjuntas e horizontais na gestão e operação do PAA expõe o compromisso com práticas de consulta e diversificação dos atores que participam dos processos de tomada de decisão, faceta que vem sendo um dos grandes diferenciais do Programa desde sua concepção.

Em termos de análise de seu papel enquanto um espaço relevante para o fortalecimento da política, o seminário merece destaque. Ao analisar os documentos prévios produzidos, como o documento de balanço geral e o guia do participante, além do portal do evento e outros registros produzidos durante o terceiro seminário, é possível apontar o investimento na preparação do espaço de interação. Apesar dos limites corriqueiros relacionados à coordenação de um evento dessa magnitude, a contribuição positiva do encontro se expressa na avaliação feita por cerca de 140 participantes. Do total de participantes que preencheram a avaliação, 51% indicam que o seminário “foi proveitoso” para suas atividades de execução do

PAA e outros 40% apontam que as discussões possibilitaram “ampliar a visão” sobre o programa.

Esses resultados, somados ao alto grau de aceitação dos participantes às atividades propostas, apontam a relevância desse espaço de troca de experiências, práticas e articulações das mais variadas naturezas. Nesse sentido, no campo destinado às sugestões para os próximos encontros, diversos apontamentos convergem para que estas sejam em maior número e possibilitem maior troca de experiências, com temas mais específicos.

Nesse quesito observam-se apontamentos que expressam a importância de ampliar o número de participantes nesses espaços. Contudo, há por grande parte dos avaliadores o entendimento que o número grande de participantes comprometeu a discussão mais aprofundada dos temas propostos, sobretudo em plenária. Essas questões nos apontam desafios concretos em termos de facilitação e proposição de metodologias que permitam a otimização dos processos de participação em seminários com esses propósitos.

Houve ainda recomendações para a realização de seminários e reuniões preparatórias regionais que propiciassem maior participação dos beneficiários no âmbito local, o que expõe uma limitação importante dos encontros nacionais que são descolados de processos de consulta local prévia, e no mesmo sentido foi sugerida a maior participação de gestores com capacidade de esclarecer dúvidas quanto à operacionalização do PAA.

De forma geral, observa-se em vários registros e em depoimentos colhidos ao longo da pesquisa com pessoas que participaram do seminário que o encontro foi uma oportunidade de comemorar o sucesso e discutir avanços do PAA.

Analisando os principais documentos do seminário, foi possível identificar estudos realizados previamente com o objetivo de subsidiar os debates e apontar demandas estratégicas para o Programa. Além das prospecções futuras e encaminhamentos sinalizados no relatório final, as informações apresentadas no “Balanço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos (2010)”, que figurou como documento de consulta e referência básica para o debate e para participação, teve papel fundamental.

O material reunia informações sistematizadas sobre os principais resultados do programa, apresentava – diretamente ou de maneira mais transversal, questões para o debate e reunia algumas das muitas pesquisas realizadas nas mais diversas áreas sobre o programa. Entre os principais dados indicados, destacam-se as análises realizadas entre 2009 e 2010 pelo SESAN/FAO, cujos resultados foram resumidos em dez pontos centrais. Entre os destaques para o contexto da pesquisa estão: a) Planejamento: ausência de um método anual

transparente, com a participação dos parceiros, capaz de programar a execução anual de todas as modalidades do PAA; b) Comunicação: não existe um projeto de comunicação para o PAA, capaz de assegurar uma identidade para a população; c) Qualificação dos parceiros: os processos de qualificação dos parceiros têm sido tímidos e insuficientes para apoiar a gestão adequada de um programa bastante complexo, como o PAA; d) Sistema de apoio à gestão: todos os parceiros se ressentem de um sistema informatizado nacional, capaz de dar suporte à gestão das diversas modalidades do PAA; e) Articulação e complementaridade: ainda há “déficits” de articulação do PAA com outras políticas, programas e ações no âmbito local, notadamente com a ATER para os AFs; f) Controle Social: os mecanismos de controle social sobre a execução do PAA são muito tênues e praticados de modo protocolar, não se aplicando a todas as suas modalidades; g) Monitoramento e avaliação: não há uma metodologia de monitoramento sobre a execução do PAA; h) Entraves operacionais: além do atraso no pagamento aos AFs, o maior e mais comum problema enfrentado pelo PAA no âmbito local, existem outros tantos problemas operacionais que requerem sistematização, estruturação e processamento, visando aprimorar a execução do PAA.

Ao observar os pontos listados fica evidente que apesar da robustez do PAA, ainda são grandes os avanços necessários para que a política pública amplie sua capacidade de operar sobre um contexto de grande complexidade cujo o qual incidem seus objetivos. Elementos como a ausência de metodologias em vários níveis, processos de qualificação e rotinas de registro e análise expressam gargalos centrais para a discussão do Programa enquanto um processo gerador de relações e aprendizados e nos retratam desafios básicos muito presentes nos processos de desenvolvimento de políticas públicas, como o controle social e a previsão de mecanismos de monitoramento e avaliação.

Pelos resultados analisados na pesquisa, em termos de acompanhamento de normativas, notícias e, a partir das entrevistas realizadas, é possível identificar avanços claros em termos do sistema integrado de informações. Nos outros pontos levantados não foi possível verificar em quais estágios encontram-se os encaminhamentos.

Como um ponto positivo, mas ainda com baixa efetividade em termos de sua influência prática na orientação dos debates e construção de encaminhamentos, está a leitura dos principais pontos encaminhados do último seminário. As questões agrupadas em blocos foram apresentadas previamente, e formalmente fizeram parte das formulações do terceiro seminário.



Concernente ao balanço, o grupo gestor, além de sistematizar e tabular dos dados em gráficos e agrupamentos específicos, elaborou alguns pontos de avanços, listou problemas centrais, apontou avaliações sobre algumas dimensões, apresentou elementos de natureza operacional e indicou propostas para o debate. Em termos de avanços destaca-se uma passagem que evidencia a dimensão do aprendizado, foco deste estudo. Ao avaliar os progressos relativos à articulação e complementaridade, o relatório afirma que:

O aprendizado proporcionado pela sua operacionalização [PAA] foi de fundamental importância para que o PNAE pudesse ser modificado, de modo a regulamentar o fornecimento de 30% de suas aquisições da agricultura familiar (PAA, 2010).

Reforçando a noção de que as lições apreendidas ao longo do processo de construção e implementação do PAA, representaram, fatores centrais para a construção e maior capacidade de ajustar-se aos desafios de sua implementação do PNAE.

É evidente que, apesar da capilaridade do programa e boa avaliação por parte de seus beneficiários, os instrumentos atualmente utilizados na implementação, como os editais de seleção pública, convênios, termo de cooperação, por exemplo, são insuficientes para a adequada gestão das modalidades, dificultam o acompanhamento da operação nos estados e municípios, distanciam o MDS e o MDA da execução do PAA e geram expectativas junto aos beneficiários, que muitas vezes não podem ser atendidas (Balanço – Grupo Gestor PAA, 2010). Essa passagem expõe que os desafios de planejamento do PAA se expressam não apenas na dificuldade dos agricultores e cooperativas se apropriarem da proposta, mas engloba todo um sistema ainda frágil de distribuição de recursos e acompanhamento.

Outro fator que parece menor, mas reflete diretamente na qualidade dos processos que são desenvolvidos e impactam a capacidade dos gestores em desencadear outros processos de monitoramento e avaliação, bem como priorizar ações substanciais para o programa, é apresentado no trecho que segue:

A maior parte da energia das unidades gestoras é desperdiçada, de forma arcaica, na elaboração de folhas de pagamentos, planilhas, relatórios e outros procedimentos meramente burocráticos da execução das diferentes modalidades (PAA, 2010).

O próprio relatório chega a citar a existência do sistema da CONAB (PAANet) como um sistema que possibilita avanços, mas que ainda não equaciona os desafios burocráticos do programa, sendo esse um embaraço claro ao aperfeiçoamento do Programa. Desafio que não é exceção, mas sim, em grande parte, regra dos processos de desenvolvimento das políticas públicas, como mostram diversos estudos que buscam avançar nos debates sobre a

difficuldade de inserirmos valores participativos no cotidiano burocrático das políticas (CRANTSCHANINOV, 2013 apud ABERS; KECK, 2007; TATAGIBA, 2005; COELHO, 2004).

Em termos de proposta indicadas pelo conselho gestor em 2010, figuram a afirmação de os processos de planejamento, monitoramento e avaliação não são processos unificados, que se diferem para cada modalidade. Pensar em orientações gerais que simplifiquem e padronizem registros é apontado como um dos possíveis avanços. Nesse sentido, propõe-se:

Deverá se realizar também mediante a elaboração de uma metodologia de avaliação periódica, com base em indicadores, com a produção de relatórios gerenciais que garantam a uniformidade de informações para as diferentes modalidades do PAA, independente do executor e o estabelecimento de mecanismos permanentes e consistentes de controle social para o PAA (Balanço – Grupo Gestor PAA, 2010).

Em termos de controle social e qualificação da operação do programa, expõe-se que os:

Conseas municipais são poucos e os estaduais são acionados apenas para cumprir exigências burocráticas, formais” e que o “programa deve avançar também no conhecimento das entidades que compõem essas redes (PAA, 2010).

Essas lacunas parecem ser interlocuções claras e que devem ser enfrentadas para que, somados a outros esforços, exista uma efetiva priorização dos agricultores mais pobres e inclusão no programa das populações específicas, como os quilombolas, extrativistas e pescadores artesanais. A análise sobre os desenhos das modalidades de compra, venda e doação dos produtos é indicado com um rico processo de identificação de soluções potenciais para problemas que se repetem com maior ou menor frequência em todos os estados, evidenciando uma das habilidades burocráticas com grande aderência e respostas positivas por parte do programa.

Ainda no campo das contribuições e destaques feitos nesses processos coletivos de avaliação do Programa, destacam-se as indicações para que sejam criadas atividades permanentes de capacitação vinculada ao PAA com recursos orçamentários próprios e que, segundo as indicações do balanço, “[...] deem suporte para ações continuadas de qualificação dos envolvidos com a operacionalização do PAA” (fonte). Provocou-se, nessa mesma direção, a necessidade de pensar mecanismos de qualificação à distância e analisada a possibilidade de envolvimento da Rede SAN neste processo.

Vinculados ao campo de controle social e qualificação do processo de participação no Programa, registra-se nesse período a necessidade de ampliar os debates e estratégias que

permitam promover a interação do PAA com outras políticas, e a importância de criar colegiados estaduais de acompanhamento do PAA também pode ajudar a suprir a ausência de integração com outros programas sociais, estabelecendo as sinergias e ampliando o impacto do conjunto sobre os objetivos do Programa. Por fim, registra-se ainda o apontamento sobre a criação do “Portal do PAA”, que em 2010 representavam esforços para a aprovação do projeto de lei, cujo qual, estava em tramitação no Congresso Nacional e que, atualmente, já é uma iniciativa em curso.

Andando em paralelo com os debates de SAN, o PAA tem novamente espaços significativos na III Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, cujo espaço teve como mote central a incorporação da questão da soberania alimentar, propondo a estruturação de sistemas de SAN justos, de base agroecológica e sustentáveis de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos. Dessa forma, é crucial destacar que, além das contribuições do Consea Nacional, dos conselhos distribuídos pelas regiões do país e dos seminários nacionais temáticos do programa, as conferências nacionais de SAN, a execução do Programa contou nesse período especificamente, mas desde sua construção inicial, com contribuições relevantes para a operacionalização e desenvolvimento do PAA.

Para encerrar esse ciclo de ações analisadas nesse período, que pelos recentes efeitos são pouco sistematizadas, cabe destacar que com o início da gestão de Dilma Rousseff, o Plano Brasil Sem Miséria entra como nova perspectiva para as ações até então lideradas pelo Programa Fome Zero e se torna a referência e escopo geral para a construção das políticas de segurança alimentar e outras ações de governo. Lançando novas diretrizes para o PAA, o Plano Brasil Sem Miséria previu o investimento de R\$1,2 bilhão, com aquisições de alimentos para beneficiar cerca de 270 mil agricultores familiares para o ano de 2012.

O Plano, lançado pelo governo da nova presidenta, prevê ampliar até o final do governo, em 2014, de 204 mil para 445 mil o número total de agricultores familiares que vendem a produção para o PAA e atingir mais de R\$2 bilhões de investimentos, estruturando e injetando novos mecanismos nas ações do Programa.

Em meio a esse processo observam-se mudanças relativas ao Sistema de Gestão de Informações do programa, as formas de repasse dos valores aos agricultores com a validação de um cartão individual e, logo no início do período, a instalação de uma comissão exclusivamente voltada ao acompanhamento e controle social, sendo essas medidas produto de alguns desvios e análises relacionadas às movimentações financeiras do programa e das organizações sociais que o compõe.

Nesse período ainda destaca-se a criação da modalidade institucional, orientando comercializações de alimentos via compras públicas, lideradas então, pelos órgãos governamentais. Altera-se as estratégias de parceria entre os governos federais e municipais que, segundo o portal eletrônico do governo (MDS), compuseram um conjunto de medidas que tiveram como eixo central promover mais transparência, menos burocracia. Segundo entrevista publicada na página do MDA, a secretária nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Maya Takagi, destaca que:

[...] agora o PAA está mais simples e beneficia todos os envolvidos. Esse novo modelo dá uma maior capacidade de ampliação do programa, por não ter as limitações formais do convênio. Melhora a prestação de contas e a transparência em relação aos recursos que chegam aos agricultores. E também pode diminuir o tempo entre a entrega dos produtos e o recebimento do pagamento por eles. (BRASIL, 2012).

Por fim, buscando atender a uma antiga demanda do Programa, uma das ações previstas é a assistência técnica individualizada e continuada de 253 mil famílias, ação inserida no contexto do Plano Brasil Sem Miséria. Segundo o MDS, prevê-se, para acompanhar os agricultores, uma equipe de 11 técnicos para cada mil famílias. Não há registro de encontros de avaliação e sistematização nesse período.

### **2.1.1 Quadro geral: trajetória institucional do PAA**

É certo que muitas informações, documentos e decisões não foram captadas por esse levantamento inicial. Ainda que existam outros marcos e que debates mais específicos possam ser travados a partir dessa proposta inicial, esperou-se que a verificação do avanço político-institucional e que a análise dos documentos produzidos nos principais eventos nacionais pudessem ilustrar os cenários e os espaços de articulação, avaliação e prospecção do Programa, servindo de ponto de partida para as discussões sobre os possíveis processos de aprendizagem e sobre os diferentes caminhos de apropriação que o PAA vem assumindo, mais especificamente em São Paulo.

O quadro abaixo busca representar as principais alterações sofridas pelo Programa no período entre 2003 e 2012, destacando as três fases indicadas pela análise.

**Tabela 05** –Linha do Tempo | Mudanças institucionais no PAA (continua)

Ano	Documento de referência	Alterações observadas
<b>Julho/2003</b>	Decreto nº 4.772	Define o Grupo Gestor, define atribuições específicas, destacando as diferenças regionais para determinação dos processos de comercialização, habilita o Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome a firmar convênios, estabelece os valores máximos por agricultor e define a CONAB como entidade responsável pelo aporte técnico.
<b>Agosto/2003</b>	-	Realização das primeiras aquisições de alimentos no âmbito do Programa.
<b>Novembro/2003</b>	Portaria MDA nº111	Regulamenta o acesso de famílias de trabalhadores rurais sem terra acampados ao PAA, determinado a Declaração de Aptidão ao PAA para os acampados da reforma agrária (DAPAA)
<b>Novembro/2003</b>	Resoluções GG nº04	Altera dispositivos da Resolução nº 02/2003, que dispõe sobre o procedimento de compra antecipada do Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, indicando a necessidade de comprovar que não o produtor interessado em participar do PAA especificamente na modalidade de Compra antecipada não obteve crédito rural de custeio com recursos controlados na safra vigente e adere ao Proagro ou a outra modalidade de seguro rural
<b>Janeiro/2004</b>	-	Criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
<b>Março/2004</b>	-	II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional reafirma a importância do PAA enquanto um instrumento da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>Mai/2004</b>	Lei nº 10.868	Criação do MDS com a missão de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que vivem em situação de pobreza. Para isso, o órgão implementa inúmeros programas e políticas públicas de desenvolvimento social, realiza a gestão do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e aprova os orçamentos gerais do Serviço Social da Indústria (SESI), do Serviço Social do Comércio (SESC) e do Serviço Social do Transporte (SEST).
<b>Abril/2005</b>	Resolução nº14	Alteração e complementação das normas que regem o Programa de Apoio à Produção para o Consumo de Leite (PAA-Leite), especificando enquadramentos a partir da classificação feita pelo Pronaf, estabelece esclarecimentos sobre claros e reformula textos sobre as responsabilidades.
<b>2005</b>	-	Extinção da modalidade de Compra Antecipada (CAAF) devido à caracterização de processo financeiro de crédito e alta inadimplência.
<b>Junho/2005</b>	-	Seminário “O Combate à Fome e a Construção da Cidadania no Fome Zero: Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar – Resultados e Perspectivas”
<b>Jul-Dez/2005</b>	CONAB (2010b)	CONSEA e movimentos sociais atuam de forma conjunta para obtenção de mais recursos para o PAA.
<b>Dez/2005</b>	CONAB (2010b)	Criação da Superintendência de Suporte à Agricultura Familiar na Conab
<b>2006</b>	Registro por Região	Oficinas de documentação participativa
<b>Agosto/2006</b>	Decreto nº5.873	Entre outros destaques, atualiza o grupo gestor, estabelece um patamar de R\$ 3.500,00 como valor máximo de aquisição por agricultor e define especificidades a modalidade de leite.
<b>2006</b>	-	Entrada do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) como órgão executor e financiador.
<b>Setembro/2006</b>	Lei n.º 11.346, de 15 de	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação

	setembro de 2006	adequada e dá outras providências (LOSAN). Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do SISAN, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada.
<b>Dezembro/2006</b>	Resolução GG nº 22	Institui o Grupo Temático da Alimentação Escolar (GTAE) de caráter temporário, para analisar a legislação e normas vigentes do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, visando propor alterações possíveis que viabilizem a aquisição de alimentos oriundos da agricultura familiar, no âmbito do PAA, para atendimento ao Programa Nacional de Alimentação Escolar.
<b>Fevereiro/2007</b>	Lei nº 11.424	Altera a redação do § 3º do art. 19 – Inclui MEC no Grupo Gestor
<b>Fevereiro/2007</b>	Resolução GG nº 23	Dispõe sobre o aditamento das Cédulas de Produto Rural - CPR, realizadas entre 2003 e 2004, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, autorizado pelo artigo 15 - B da Lei nº 11.322, de 13 de julho de 2006, concedendo o prazo adicional, de até 4 (quatro) anos, com vencimento máximo em dezembro de 2010, de acordo com o artigo 15 - B da Lei 11.322/2006, para entrega do produto ou para efetivação do pagamento do valor correspondente à Cédula de Produto Rural - CPR, em parcelas anuais.
<b>Julho/2007</b>	Resolução GG nº 24	Altera o artigo 2º- da Resolução nº 17, de 04 de abril de 2006 passando a vigorar com a seguinte redação: "Os governos estaduais deverão efetuar os pagamentos diretamente aos beneficiários produtores por meio de uma instituição financeira oficial federal de sua escolha, desde que estes sejam realizados sem custos ou descontos de qualquer natureza ao agricultor familiar, ressalvados os descontos decorrentes de obrigações tributárias".
<b>Janeiro/2008</b>	Resolução GG nº 27	Dispõe sobre a doação de estoques públicos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos de que trata o artigo 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, regulamentado pelo Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006, definindo requisitos para doação de estoques públicos, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos, formados com recursos oriundos do Ministério de Desenvolvimento Agrário - MDA poderão ser doados para o atendimento aos programas sociais do Governo Federal, vinculados à promoção da segurança alimentar e nutricional e coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS.
<b>Mai/2008</b>	Decreto nº 6.447	Destaca a articulação com o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e a presença de mecanismos de integração de políticas, com a inserção de especificidades relativas ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (Modalidade de “Aquisição de Alimentos para Atendimento Escolar”, posteriormente contemplada com a Lei nº. 11.947/2009)
<b>Mai/2008</b>	Resolução GG nº 29	Estabelece parâmetros para a definição dos preços de referência para efeitos de aquisição de produtos no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA.
<b>Junho/2008</b>	Vários	II Seminário Programa de Aquisição de Alimentos 5 anos: Balanço e Perspectivas
<b>Novembro/2008</b>	Resolução GG nº 33 Características	Dispõe sobre a concessão de rebate sobre o saldo devedor das operações de Compra Antecipada da Agricultura Familiar – CAAF, por meio de Cédulas de Produto Rural – CPRs, realizadas no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos –PAA nos anos de 2003 e 2004, e a prorrogação do prazo para solicitar o aditamento destas cédulas.
<b>Mai/2009</b>	Portaria MDA nº 29	Institui a Declaração de Aptidão ao Pronaf Provisória, DAP-P, destinada a identificar a unidade familiar dos agricultores que não

		tenham suas Demandas Qualificadas atendidas.
<b>2009</b>	Decreto nº 6.959	Redige os artigos 3º, 4º e 5º do Decreto no 6.447, de 7 de maio de 2008, que regulamenta o art. 19 da Lei no 10.696, de 2 de julho de 2003, que institui o Programa de Aquisição de Alimentos, onde destaca-se os novos limites onde, por exemplo, na aquisição de alimentos para atendimento da alimentação escolar, o limite estabelecido fica em R\$9.000,00 (nove mil reais) por ano civil, na compra direta da agricultura familiar para distribuição de alimentos ou formação de estoque público, com limite de até R\$8.000,00 (oito mil reais) por ano civil e no apoio à formação de estoque pela agricultura familiar, com limite de até R\$ 8.000,00 (oito mil reais) por ano civil.
<b>Junho/2009</b>	Lei nº 11.947	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Estabelecendo o Art. 14, estabelecendo que 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.
<b>Março/2010</b>	Portaria MDA nº 17	Dispõe sobre o regulamento e detalha as condições para realização das operações de crédito rural ao amparo do PRONAF e condições para emissão de declaração de aptidão ao Pronaf.
<b>2010</b>	Vários	III Seminário Nacional do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)
<b>Maio/2010</b>	-	Chamada pública para seleção de Projetos de Apoio às Ações de Fortalecimento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) junto aos Agricultores Familiares Atingidos por Barragem
<b>Agosto/2010</b>	Decreto nº 7.272	Regulamenta a Política Nacional de Segurança Alimentar
<b>Novembro/2010</b>	Portaria nº 41	Institui o Grupo Temático de Acompanhamento e Controle Social, no âmbito do Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos.
<b>Janeiro/2011</b>	Resolução GG nº 41	Instituir, no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, o Sistema Integrado de Informações - SII, com o objetivo de dar suporte ao monitoramento, à gestão e ao planejamento do Programa, criando obrigatoriedade do registro das informações da DAP e o envio de relatórios periódicos.
<b>Agosto/2011</b>	Resolução GG nº 44	Institui um conjunto de medidas para estimular a participação das mulheres no programa. Regulamenta o acesso prioritário das mulheres ao PAA, com um percentual mínimo de 30% de participação nas vendas para o programa <sup>35</sup>
<b>2012</b>	-	Criação do cartão de saque para pagamento dos agricultores familiares com repasse direto e individualizado de recurso.
<b>Abril/2012</b>	Resolução GG nº 45	Dispõe sobre os Termos de Adesão ao Programa de Aquisição de Alimentos, celebrados entre a União e os órgãos ou entidades da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, e consórcios públicos, e dá outras providências, alterando o dispositivo legal que firmava parcerias.
<b>2012</b>	-	Fim da exigência de contra partida e início de rubricas específicas para o auxílio financeiro na implementação do programa.

<sup>35</sup>Estas medidas integram o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais (POPMR), instituído por meio da Portaria Interministerial Nº02, de 24 de setembro de 2008.

Feitos os destaques ao Programa em sua escala institucional, tendo como alicerce a construção da trajetória institucional do programa e a análise dos principais momentos de avaliação do programa, essa seção tem como objetivo aproximar a “lente” de investigação do estudo sobre a experiência da política pública (PAA) em um contexto específico de desenvolvimento. Chega o momento de adentrar-se na descrição das dinâmicas que marcam alguns processos relativos à operação do Programa no município de Itapeva (SP) e de buscar conexões que permitam, a partir da análise dessa experiência, tecer relações e reflexões sobre os processos de aprendizados nas políticas públicas.

Como apresentado na seção (1.4), que registrou o processo metodológico da pesquisa, a ampliação do horizonte de análise para o processo de implementação do Programa no estado de São Paulo parte da necessidade de expandir o campo de investigação e tecer avaliações mais intercambiadas do conjunto de atores atuantes localmente com o contexto político geral onde o PAA se define enquanto diretrizes de atuação.

## **2.2. Caminhos do PAA no Estado de São Paulo: Contextos e Apropriações**

Diante da amplitude de questões e análises que poderiam ser feitas sobre complexo e volumoso processo de implementação do PAA no estado de São Paulo, as descrições apresentadas nessa seção estão circunscritas ao exercício de reunir informações e reconstituir algumas narrativas que possibilitem compreender parte das características assumidas pelo Programa no estado e, conseqüentemente, aproximar elementos que incidam sobre a compreensão do contexto onde os aprendizados se estabelecem.

Com a preocupação de não generalizar as observações feitas, bem como tendo clareza de que essa é apenas uma das leituras possíveis sobre o processo de implementação do Programa no estado de São Paulo, reforça-se a intenção de explorar alguns elementos que fazem parte do contexto político da experiência paulista, tendo como foco a análise dos aprendizados, cientes de que uma gama de verificações e desdobramentos seriam necessárias para que um perfil mais preciso e qualificado do processo de implementação do PAA no estado, pudesse ser feito.

Nesse sentido, a seção busca problematizar e compreender as diferentes apropriações, contornos e dinâmicas assumidas pelo PAA, tendo como referência o contexto de implementação do estado de São Paulo.



### 2.2.1 Breve histórico

Após intensos processos de elaboração do programa a nível nacional, entre alguns dos quais destacados acima na análise da trajetória institucional e dos eventos de avaliação do PAA, as articulações para implementação do programa, após o ano de 2003, tiveram como espaços centrais os mecanismos de implementação nos estados e nos municípios. Operados pelas superintendências da CONAB nos estados e pelas articulações estaduais com as prefeituras, nos municípios, o Programa foi se espalhando pelas regiões e assumindo contornos diferenciados. No processo de formulação da proposta inicial nacional, algumas regiões, destacando entre elas todo o semiárido, que foram priorizadas tendo como referência as pesquisas realizadas e os principais objetivos das políticas que compunham o PFZ, enquanto outros estados, seguiram contrastando a então “nova” política com as características, desafios e potencialidades de cada região.

Neste contexto, o PAA chega a São Paulo em termos de sua implementação efetiva. O início se dá, como em outros estados, por duas portas de entrada principais: a primeira, pela representação da CONAB estadual, que fomentou desde o início um intenso processo de implementação, articulando parceiros e núcleos regionais de produção já atuantes, mapeados e ativos no entorno de organizações, cooperativas e associações mais estruturadas e promovendo a disseminação da proposta em localidades onde a organização dos agricultores ainda estava incipiente; e, em uma segunda abertura, por intermédio das prefeituras parceiras locais espalhadas pelo estado, onde uma multiplicidade de estratégias foi assumida para que os governos locais pudessem estruturar, a partir das articulações com as secretarias municipais, a entrega de produtos ao PAA.

Ao longo da estruturação do programa, é preciso apontar que essas duas formas de espalhamento do Programa atuaram conjuntamente, cruzando-se e, em alguns casos, se tornando blocos mais integrados e homogêneos. Nesse processo, diversas reuniões foram realizadas até que a política pudesse ser desenvolvida com mais vigor no estado, resultado que é possível ser constatado, ao verificar-se a evolução dos números e em termos de projetos, produção e participação de organizações no programa desde 2003.

Uma das características que representam um dos fatores centrais para a implementação do PAA no estado é o perfil do governo estadual neste período. Enquanto o Partido dos Trabalhadores (PT) assumia o governo federal em 2003 com a vitória de Lula nas eleições presidenciais, São Paulo elegia Geraldo Alckmin do Partido Social Democrata Brasileiro

(PSDB). O governador estava na gestão do estado desde 2001, desde o falecimento do então governador, Mário Covas, também do PSDB. As diferenças históricas entre os partidos são fatores determinantes para a articulação de parceiras na implementação do PAA, como pode ser atestado no discurso de vários interlocutores que assumiram o desafio de implementação do programa desde o princípio.

Dessa forma, a trajetória de implementação do PAA, que se inicia em 2003 no estado, está vinculada às articulações que foram tecidas previamente a este período. Entre 2002 e 2003, reuniões específicas diretamente relacionadas à formulação do PAA foram realizadas contando com representações paulistas, quase que exclusivamente, ligadas a Superintendência da CONAB e aos movimentos sociais (MST). Destaca-se o perfil da gestão da companhia, cujo atual e então superintendente, Alfredo Luiz Brienza Coli, é indicação do PMDB paulista, estando o mesmo ligado ao ex-presidente da Companhia (até 2010), Wagner Rossi, Ministro da Agricultura do governo petista até 2011.

No início das articulações estaduais, o PAA se insere em um momento em que a CONAB, bem como outros órgãos federais relacionados ao governo federal, passavam por alterações internas e reestruturações nas formas de gestão e atuação externa. Nesse processo de reorganização, funções e atividades foram redefinidas e um grupo, então liderado pela gerência de operações, passa a encabeçar o processo de implementação do Programa no estado.

Após diversas reuniões de composição interna, a CONAB São Paulo, em parceria com demais instituições, onde destaca-se a aproximação com técnicos responsáveis pela área de comercialização da produção do INCRA, responsável pelos assentamentos federais do estado, começam a fomentar encontros regionais em várias localidades do estado visando a divulgação do programa e a implantação de algumas experiências de entrega ao PAA no estado.

Tiveram a frente do processo de articulação do PAA no estado, dois funcionários da CONAB responsáveis pela articulação institucional. Para que os encontros pudessem ser realizados as dinâmicas de organização territorial em regiões foram utilizadas e instituições como o Instituto de Terras de São Paulo (ITESP), o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e as Casas da Agricultura (CATI). Ainda no início do programa, verifica-se, ainda que de forma modesta, a presença de representantes da Coordenadoria de Desenvolvimento de Agronegócios (CODEAGRO) da Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento de São Paulo, como promotores de alguns espaços de divulgação da política,

assim como o envolvimento da CATI nos encontros de apresentação do PAA nas regiões do estado.

Cabe citar que, ao longo das entrevistas, pode-se notar a distância existente entre a Secretaria Estadual de Agricultura, com grande parte das ações diretas e das articulações indiretas promovidas pelo PAA. Ao verificar os programas desenvolvidos atualmente pela secretaria estadual, percebe-se o distanciamento e a falta de diálogo com as políticas de comercialização e demais incentivos à agricultura familiar<sup>36</sup>.

Ao longo do processo de articulação institucional interna dentro da CONAB – SP e da agenda de divulgação do programa do interior do estado, em 2003 apenas 02 projetos foram executados em São Paulo. Os técnicos envolvidos com o PAA na CONAB relatam a dificuldade para apropriação da proposta e a dificuldade de compreensão dos mecanismos por parte das organizações agrícolas, prefeituras e dentro da própria CONAB.

Nesse processo, muitos gargalos são identificados na prática do programa no estado; problemas clássicos e estruturantes, como a fragilidade da extensão técnicas nas áreas e a burocracia dos processos representavam desafios centrais para o programa em seu desenvolvimento inicial. O grupo que liderou o processo de implementação do programa no estado, passa então, a priorizar grupos específicos como público-alvo das articulações no estado. E, assim, assentamentos da reforma agrária e as cooperativas e associações ligadas a grupos quilombolas começam a receber apoio para a elaboração dos primeiros projetos.

A parceria com o INCRA se torna fundamental na elaboração dos projetos e na articulação de produtores que se enquadrassem nas exigências do Programa. Houve ainda a intenção clara do grupo da Gerência Operativa da CONAB/SP de, segundo as entrevistas, fomentar processos em grupos pequenos mais afastados e ainda não participantes de políticas de crédito e comercialização. Essa interlocução foi feita através do diálogo com dirigentes das organizações agrícolas e do mapeamento de associações e cooperativas que tivessem aptas a entregar produtos.

---

36 Segundo portal da Secretaria os programas são: Pró-Implemento, Censo Agropecuário - LUPA, Programa Pró-Trator, Zoneamento Agroambiental, Guarapiranga Sustentável, Microbacias Hidrográficas, Banco de Dados de Bioenergia, Programa de Controle Estadual da Raiva nos Herbívoros, PESCO - Programa Estadual de Sanidade dos Caprinos e Ovinos, Programa Estadual de Erradicação da Febre Aftosa, Produção Pesqueira Marinha no Estado de São Paulo - Controle Estatístico, Programa Cana, Melhor Caminho, Produção de Imunobiológicos, Câmaras Setoriais, Selo de Qualidade "Produto de São Paulo" e a Ação do Centro de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável CESANS.

Cabe ressaltar que na Superintendência de Operações (SUREG/SP), os programas CPR-Doação Simultânea e Formação de Estoque são operacionalizados pelo Setor de Programas Institucionais e Sociais de Abastecimento-SEPAB, subordinado à Gerência de Operações-GEOPE e são executados por 11 funcionários que se dedicam exclusivamente ao programa e mais dois destacados especificamente para a fiscalização. As Doações Diretas (de produtos da PGPM e da Agricultura Familiar) vinculam-se diretamente à Gerência de Operações e são executadas por um funcionário, sendo a CPR Doação Simultânea (CPR-DS) o carro-chefe dos programas institucionais e sociais da SUREG/SP.

Em 2003, o PAA nas modalidades geridas pela CONAB, atinge em São Paulo 1.349 famílias, desenvolvendo projetos, quase em sua totalidade (1.306 famílias) nas modalidades de Compra Antecipada da Agricultura Familiar (CAAF) e 43 famílias na modalidade de Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF). Os projetos movimentaram ao todo o montante de R\$3.266.453,80.

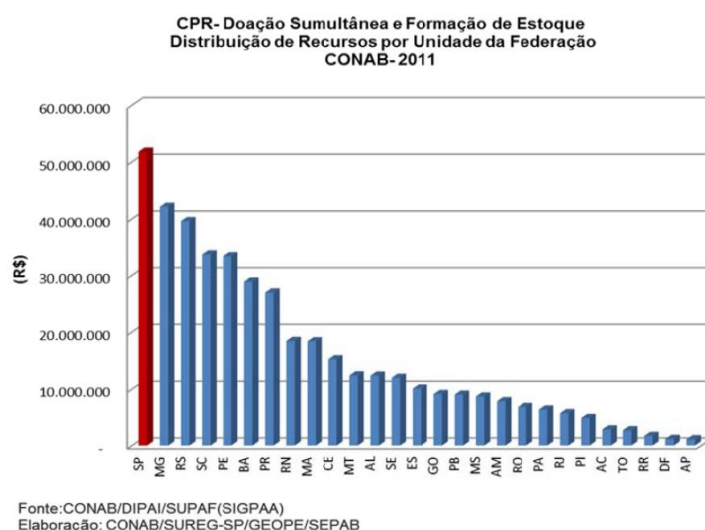
Segundo registros da CONAB-SP (2004), os recursos adquiridos antecipadamente pelos agricultores, resultaram em problemas de aplicação do recurso e instabilidade na entrega dos produtos acordados. Esse processo desencadeia alguns endividamentos, como é possível observar também em outros estados, o que provoca uma redução significativa de projetos nessa modalidade já no ano de 2004 (de 30.078 projetos em 2003 passasse a 16.477 em 2004).

Em 2004 é possível observar um pequeno acréscimo ao número de famílias envolvidas no programa no estado, que chega até 1.833. Nesse período há a entrada da modalidade de compra especial, que prevê a doação simultânea da produção para organizações sociais. Essa modalidade, no ano de 2004, envolverá no estado 17 famílias de agricultores. Em 2005, via Compra Direta foram adquiridas, no estado de São Paulo, mais de 1.8 mil toneladas de diversos produtos agrícolas, envolvendo 15 municípios e movimentando um valor de cerca de R\$1.153.063 milhões. Enquanto que na Doação Simultânea, 706 agricultores de 26 municípios forneceram mais de 2 mil toneladas de produtos para 42.244 pessoas em mais de 7 municípios do estado.

No ano de 2006 inicia-se a participação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ampliando os resultados. O estado, na modalidade de compra direta, envolveu 995 famílias e 47 municípios. Na CPR-Doação foram 1.050 famílias em mais de 44 municípios, CPR-Estoque 159 famílias em seis municípios.

Em 2008<sup>37</sup>, inicia-se também a articulação do PAA com a plataforma de iniciativas do Programa Territórios da Cidadania, formulado com objetivo de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Ao analisar a presença do PAA nos três territórios da cidadania delimitados no estado, verifica-se respectivamente maior volume de entrega no Pontal do Paranapanema, Vale do Ribeira e Sudoeste Paulista.

Em 2011, o volume de recursos destinados aos programas Doação Simultânea (CPR-DS), Formação de Estoque (CPR-FE) e Compras Diretas (CDAF), em São Paulo, atingiu R\$ 53,97 milhões. Contabilizando apenas os programas CPR Doação Simultânea (CPRDS) e CPR Formação de Estoque (CPR-FE), o Estado de São Paulo liderou a distribuição de recursos, com R\$ 51,77 milhões em 2011. Esse valor representou 12,2% do total executado pela CONAB (R\$ 422,7 milhões), conforme indica o Gráfico 01 abaixo.



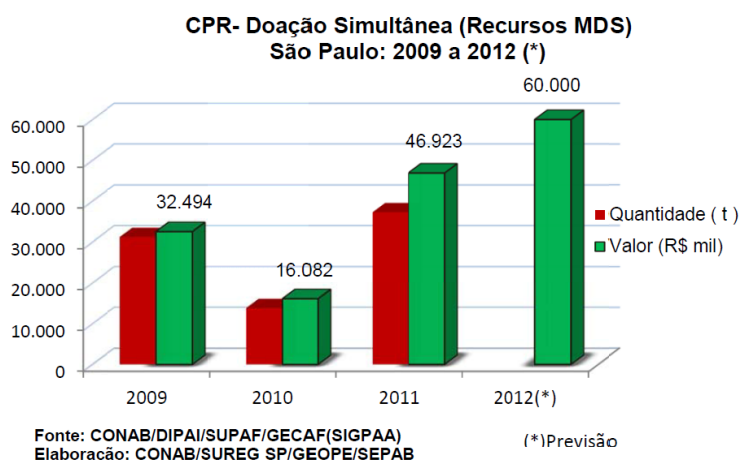
**Gráfico 01** – Valores CPR Doação | Geral Nacional e Destaque estado SP

Fonte: CONAB (2012)

Em termos dos projetos de Doação Simultânea observa-se a evolução dos investimentos, destacando apenas a queda em 2010 e ascensão de recursos nos anos seguintes,

<sup>37</sup> Ainda que a pesquisa não tenha avançado no sentido de mapear o desenvolvimento do Programa em todos os anos de operação, alguns dados captados através de levantamentos feitos na Superintendência da CONAB e nos documentos de referência da CONAB, ajudam a retratar algumas dinâmicas assumidas pelo PAA no estado.

sendo eles 2011 e 2012, ainda que os dados referentes ao valor total de produtos não estejam tabulados.

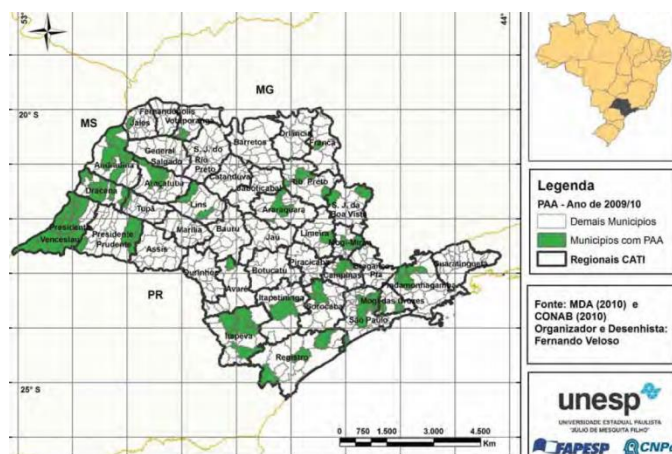


**Gráfico 02** – Valores CPR Doação | estado SP (valores e quantidades)

Fonte: CONAB (2012)

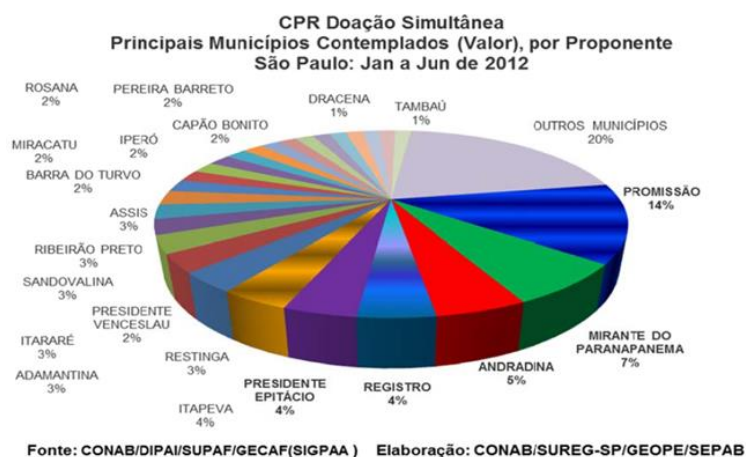
Entre outros fatores, essa expansão está associada à maior divulgação e apropriação do programa e seus instrumentos por parte das organizações sociais e governos municipais. Verifica-se ainda um intenso trabalho de incentivo realizado pela CONAB-SP e um gradual fortalecimento do PAA. No final de 2012, quando a pesquisa encerra seus trabalhos de campo, a CGU mantinha análise sobre 110 projetos executados pela CONAB São Paulo.

De maneira geral destaca-se o desenvolvimento do PAA em alguns polos territoriais principais como o de Ribeirão Preto, Dracena, Andradina, Araçatuba, Restinga, Promissão, Pontal do Paranapanema (região de Presidente Venceslau), Vale do Paraíba e Vale do Ribeira. Em menor proporção observa-se a presença do PAA nas regiões dos EDR's de Jales, Lins, Votuporanga, Campinas, Franca, Avaré, Limeira e Presidente Prudente (VELOSO, 2011). O mapa e o gráfico a seguir representam um pouco a distribuição do PAA no estado de São Paulo.



**Mapa 01** – Distribuição do PAA no estado de São Paulo (2010)

Fonte: Veloso (2011)



**Gráfico 03** – Principais Municípios Proponentes de Projetos | Estado SP

Fonte: CONAB (2012)

Observa-se a presença de municípios de grande destaque como Promissão, Mirante do Paranapanema e Andradina. Essa representatividade se explica, entre outras dimensões, pela existência de assentamentos da reforma agrária nesses municípios. De outro lado, é notória a presença de municípios que compõem a região do Sudoeste Paulista, entre os principais receptores de investimentos do PAA no estado, entre os principais destaca-se Itapeva, Itararé e Capão Bonito. Mantendo relações estreitas com a região Sudoeste do estado destaca-se a participação no PAA dos municípios de Registro, Iperó e Barra do Turvo que fazem parte da região do Vale do Ribeira, estando estes próximos não apenas geograficamente, mas

mantendo relações políticas<sup>38</sup> com a região do Sudoeste Paulista, recorte analítico dessa pesquisa.

No que tange ao controle social, é relevante destacar que, no mesmo ano de início do PAA, é constituído pelo Decreto nº 47.763, de 11/04/03, o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional de São Paulo (Consea/SP) tendo como atribuição propor as diretrizes gerais da Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional. Em maio do mesmo ano, o Conselho sofreu pequena alteração em sua composição e um ano mais tarde passou a ser denominado Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável. As reuniões ordinárias foram realizadas visando articular políticas e promover sinergia entre as diversas iniciativas.

Registra-se que, a partir de abril de 2008, o Governo do Estado de São Paulo reorganizou e transferiu o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (Consea/SP) da Secretaria de Estado da Assistência e Desenvolvimento Social para a Secretaria de Agricultura e Abastecimento, nos termos do Decreto nº 52.940, de 28/04/2008, alterando a coordenação do grupo e imprimindo uma nova dinâmica.

Em termos de sua composição, o Consea/SP é formado por 46 conselheiros, sendo 23 membros do poder público estadual, e 23 da sociedade civil, dentre eles 17 são representantes das CRSANS (Comissão Regional de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável) e seis, de entidades com contribuição na área de segurança alimentar. Atualmente a presidente do conselho é a secretaria estadual de agricultura, Mônica Carneiro Meira Bergamaschi.

É importante ressaltar que, não houve, no escopo desta pesquisa, a realização de busca detalhada sobre a dinâmica de funcionamento e os resultados do grupo. Apenas há o relato da baixa efetividade do mesmo em relação às articulações que eram efetivadas em outros estados. Em relação ao PAA localizou-se a presença do programa enquanto pauta dos encontros em diversos momentos, como nos processos de preparação para as Conferências Estadual e Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e nos debates sobre o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Verifica-se ainda que ao longo do desenvolvimento do programa, as mudanças na legislação e na operação institucional do Programa de Aquisição de alimentos (PAA), as quais exigem que o Conselho Estadual emita

---

38 Um dos exemplos é a própria composição híbrida do Consórcio de Desenvolvimento das Regiões Sul e Sudoeste do Estado de São Paulo (CONDERSUL) e do Conselho de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Sudoeste Paulista (CONSAD).



posicionamentos, como assinatura de termos de adesão e fiscalização do funcionamento, são apresentadas e discutidas constantemente nos encontros do CONSEA/SP.

Em relação aos processos de controle social, em 2009, após articulações e recomendações da direção nacional, o estado de São Paulo compõe o conselho estadual para avançar nos debates e ações relacionadas ao controle social do PAA. Esse grupo é composto então pela CONAB, Coordenadoria de Desenvolvimento de Agronegócios (CODEAGRO), Escritório estadual do MDA, Representante do Programa Fome Zero, ITESP, INCRA e SEBRAE. O grupo manteve suas reuniões durante um período; porém, houve desarticulação e a atuação manteve a articulação institucional e troca de mensagens eletrônicas. Em termos de controle social a nível estadual, o Consea mantém-se ativo, porém com baixa atuação no acompanhamento do Programa.

Em 2013, após diversos debates sobre controle social e considerando os acúmulos das discussões realizadas nos seminários nacionais e em outros espaços de debate, a gerência de operação indica como diretiva que as organizações articuladas nos projetos do PAA, entreguem constantemente remessa de documentos de prestação de contas de projetos do PAA, juntamente com os comprovantes de repasses dos recursos para os agricultores, os documentos (Estatuto, Regimento Interno ou ATA de Assembleia) com o objetivo de verificar as indicações que registrem e legitimem os descontos aplicados sobre os valores comercializados.

Segundo informe da gerência, a iniciativa parte da verificação de que taxas abusivas estariam sendo empregadas por algumas diretorias de organizações que, sem justificativa e comprovação, estariam apresentando percentuais elevados e injustificáveis. Para reforçar a indicação, o informe indica que caso os documentos não sejam apresentados, o próximo pagamento e o processo de prestação de contas, ficaria retido.

De acordo com algumas entrevistas é possível identificar nos discursos, a avaliação dos técnicos de que não existem ainda mecanismos claros e definidos para registro, análise e avaliação das informações, projetos e resultados do programa. Segundo análise da CONAB, diversos esforços foram construídos pela equipe da SUREG de São Paulo visando o acompanhamento dos projetos no estado. Recentemente, a equipe desenvolveu fichas de avaliação que devem ser preenchidas pelos conselheiros de cada município participe do PAA. De acordo com as avaliações realizadas pelo grupo, a aproximação dos conselhos e a qualificação do acompanhamento, permite maior controle e clareza sobre os possíveis desvios ocorridos na execução do programa.

Em alguns municípios é claro e notória que a melhoria que o PAA possibilitou, em termos de geração de renda, incentivo à organização da produção e construção dos canais de comercialização. Em outros, o programa ainda esbarra em limitações estruturantes que vão desde a falta de apoio para elaboração dos projetos e seguem pelo desinteresse dos governantes locais.

Em relação a qualificação dos processos administrativos das organizações agrícolas, o gerente explica que é evidente a contribuição do programa. Todavia, como visto no estudo de campo, ele reforça a ideia de que os avanços em termos de estruturação administrativa não garantem de forma alguma o adensamento dos processos de associativismo e trabalho cooperativo das entidades.

Em alguns casos, assiste-se até mesmo o processo inverso e perverso onde a necessidade de estruturação de cooperativas incentiva a burocratização de relações, a ocupação de cargos por grupos pouco representativos, a criação brusca de organizações e a perda de espaço, nas entidades, para assuntos relacionados a organização popular e debate mais amplo dos desafios vivenciados pela agricultura familiar como um todo, e pelas organizações sociais locais em específico.

Nesse contexto, o debate relacionado a inviabilidade jurídica das associações gerenciarem recursos financeiros também faz parte do conjunto de desafios e debates travados sobre a gerenciamento do PAA pelas organizações agrícolas. Observa-se o incentivo a transição para cooperativas, mas segundo o gerente da CONAB ainda são poucas as experiências onde as entidades têm clareza e, essencialmente, apoio para esse processo.

Esse debate relacionado as estratégias de organização das organizações agrícolas e a influência do programa na dinâmica social de “gestão” das atividades das entidades será um dos pontos debatidos pelo próximo capítulo, onde as interfaces com os aprendizados dos atores serão exploradas. De antemão, entende-se que o PAA faz parte de um conjunto de ações articuladas e inseridas no cotidiano do agricultor, onde elementos do chamado “empreendedorismo” são explorados de forma enfática. A necessidade de gerir os projetos, os recursos e interagir com conceitos, ideias e procedimentos até então afastados da realidade de muitas organizações, representantes e agricultores, vem mudando o universo de práticas e significados desse grupo de atores.

### **2.2.2 Diálogo com outras políticas**

No discurso dos representantes da CONAB-SP, bem como dos entrevistados no município de Itapeva é clara a relação estreita assumida entre o PAA e a Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Em todas as entrevistas realizadas, o PAA aparece como um primeiro ciclo de organização e planejamento das organizações, como “[...] um primeiro degrau da escada na organização dos processos de produção e comercialização” (informação verbal)<sup>39</sup>. Seguindo na estruturação, o PNAE é visto como uma segunda etapa que acabaria acarretando, por sua vez, no acesso aos mercados não-institucionais, sejam eles mercados locais, regionais ou específicos, como é o caso do mercado de produtos orgânicos, um dos focos da CooperOrgânica, uma das cooperativas analisadas pela pesquisa.

Nesse debate tornou-se evidente que para que seja possível o acesso ao PNAE, contudo, é imprescindível que as organizações estejam mais estruturadas essencialmente em termos de garantia de produção. Para o gerente da CONAB, mesmo mantendo relações estreitas com o PAA, os diálogos com o PNAE estão acontecendo em fóruns “não formais” de debate. Ou seja, para ele apenas em momentos onde seminários, palestras e eventos em geral sobre alimentação e agricultura, organizados por prefeituras, universidades e organizações do terceiro setor, onde a CONAB e representantes do SEDUC e do FNDE são chamados é que existem esses espaços de reflexão mais sistemática.

Para ele é preciso avançar nesse diálogo, principalmente para criar mecanismos de incentivo e pressão para que as prefeituras avancem nas ações de fortalecimento efetivo da agricultura familiar. Ainda segundo este entrevistado, uma das estratégias assumidas para a liberação dos projetos do PAA pela coordenação em São Paulo é a exigência de pareceres sobre o cumprimento do PNAE. Essa “cobrança dupla” promove, para ele, um incentivo ao município, evitando que somente o PAA seja cumprido e os 30% mínimos exigidos como compra da agricultura familiar para a merenda escolar, fique deixado para segundo plano.

### **2.2.3 Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS)**

O Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS) é uma ação do Governo do Estado de São Paulo que visa estimular a produção e garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar no estado paulista. O Programa propõe que o Estado se

---

<sup>39</sup> Representante 03 da Cooperativa 1

torne o principal comprador dos produtos da agricultura familiar permitindo, segundo texto de apresentação, a melhora da qualidade de vida dos que trabalham no campo.

No mínimo 30% das verbas estaduais destinadas as compra de alimentos serão utilizadas para adquirir produtos oriundos da agricultura familiar, in *natura* e manufaturados, até o limite de R\$12 mil anuais por família. O governo se estrutura para comprar frutas, verduras, legumes e outros alimentos que serão utilizados para a produção de refeições em órgãos estaduais como hospitais, escolas, presídios, entre outras instituições.

Em meio às disputas e dificuldades de implementação do PAA no estado de São Paulo, uma iniciativa estruturada expõe o conflito e traz novos elementos para o conjunto de relações estabelecidas pelo PAA no estado. Em meados de 2011<sup>40</sup>, é lançado pela Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, liderada por representantes da Fundação Instituto de Terras de São Paulo (ITESP), órgão vinculado à secretaria, a proposta do Programa Paulista da Agricultura de Interesse Social (PPAIS). Após cinco encontros do Grupo Intersectorial formado por representantes da Casa Civil, da Secretaria de Administração Penitenciária, Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social, Secretaria do Estado da Educação, Secretaria do Estado da Saúde, Procuradoria Geral do Estado, ITESP, Coordenação de Assistência Técnica Integral (CATI), Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM) e pelo Conselho Estadual do Desenvolvimento da Agricultura Familiar (CEDAF), um anteprojeto foi elaborado.

Após esses encontros, a proposta é encaminhada para anuência do governador do estado que já havia expressado apoio e interesse na construção do programa. Assim, o PPAIS, instituído pela Lei nº14.591 de 14 de outubro de 2011, propondo ser uma ação do Governo do Estado de São Paulo com vistas ao estímulo da produção e garantia da comercialização de produtos da agricultura familiar. De acordo com a lei, são objetivos do programa:

I - fomentar a organização e modernização da produção e melhorar o escoamento dos produtos da agricultura familiar; II - estimular a produção da agricultura familiar, contribuindo para a prática de preços adequados e ampliação do mercado de consumo; III - favorecer a aquisição dos produtos provenientes da agricultura familiar nas compras realizadas pelos órgãos públicos estaduais (BRASIL, 2011).

---

40 Dados fornecidos pelos coordenadores do PPAIS em entrevista realizada na sede do ITESP em setembro de 2012.

O Programa propõe assim, segundo seus representantes e de acordo com os documentos consultados, que o Estado se torne o principal comprador dos produtos da agricultura familiar permitindo, segundo texto de apresentação, “[...] a melhora da qualidade de vida dos que trabalham no campo” (BRASIL, 2011).

Segundo dados fornecidos pelos representantes do ITESP responsáveis pela coordenação dos trabalhos, após o encaminhamento à Assembleia Legislativa, sete encontros foram realizados com os representantes do Grupo Intersecretarial, com objetivo de debater as peculiaridades do programa e os caminhos jurídicos possíveis para a aprovação da lei, bem como outros encontros visando dar “agilidade aos trabalhos”.

Entre os diversos elementos que podemos explorar para a análise das intencionalidades e interações do PPAIS com as demais políticas em curso, destacam-se alguns elementos, sendo o primeiro relacionado ao conjunto de elementos expressos nos depoimentos dos coordenadores do PPAIS sobre seu processo de construção e, outros dois destaques indicados pelo 4º artigo da lei e pelo 5º artigo do decreto que regulamenta o programa.

Em relação ao processo de elaboração da política, surge nas falas dos entrevistados, segundo os técnicos, que o programa nasce a partir de conversas realizadas entre representantes do ITESP e do gabinete do governo e, assume relevância e urgência dentro do conjunto de prioridades do governo do estado de São Paulo. Em diversos momentos o apoio do governador e a disponibilização de recursos e colaboradores para a construção da proposta é expresso. Nesse processo, destaca-se o apoio de um grupo jurídico extenso visando, segundo eles, dar transparência e eficiência para os processos burocráticos do programa, evitando assim, desvios e facilitando o monitoramento das ações.

Em diversos momentos surgem elementos relacionados aos sistemas de gestão articulados ao programa sendo este, o Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras (SIAFÍSICO), mantido pela Secretaria da Fazenda, e os desenhos administrativos desenhados. Nesse momento é declarado que houve um esforço intenso por parte do grupo no estudo, avaliação e identificação de lacunas dos programas federais. Segundo os entrevistados, o PAA e o PNAE foram sistematicamente analisados visando “trazer” elementos para a construção qualificada da proposta do PPAIS.

Observamos em diversos momentos falhas e dificuldades de monitoramentos das políticas executadas pelo governo federal. Ao participar de encontros e até mesmo nos seminário de divulgação do PPAIS, estamos assistindo a depoimentos e muitas denúncias sobre esses programas. O PPAIS vem trazer uma alternativa e avançar nessas lacunas (PPAIS)

Em termos dos artigos acima citados dois conteúdos expressos na lei ganham destaque e colocam em evidência diferenciações assumidas pelo programa estadual em relação ao PAA e ao PNAE. A primeira delas é o teto de R\$12.000,00, possibilitado para cada unidade familiar, segundo os representantes o valor foi fixado a partir de análises feitas pelo grupo com a preocupação de oferecer aos agricultores um valor “mais adequado” às possibilidades de compra e demandas do mercado institucional.

Outro fator de relevância diz respeito ao DCONP, declaração instituída pelo programa. Diferenciando-se do PAA e PNAE que dialogam e unificam a entrada em seus programas a partir da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP), o programa liderado pelo governo do estado indica a criação de uma nova declaração que exige seja apresentado ao ITESP e a CATI. Parece ser evidente a estratégia de contornar a exigência da DAP, documento que reconhece a nível federal a condição de agricultor familiar, ao proponente do projeto alterando sensivelmente as exigências indicadas pelo PAA e pelo PNAE.

Por fim, no plano da apropriação do processo de implementação do programa, os técnicos da CATI, segundo a entrevista, foram indicados para o acompanhamento dos projetos e articulação das propostas, não havendo grupos estabelecidos dentro do ITESP para execução da política. Ao questionar a criação de novas dotações orçamentárias para a CATI, os representantes indicam que não há previsão e que inicialmente a própria estrutura e dinâmica de acompanhamento do órgão de assistência técnica rural serão utilizadas para a divulgação e implementação do programa. Segundo eles, foram realizados encontros para divulgação do programa nos escritórios regionais do ITESP no estado em parceria com as agências regionais da CATI.

Em termos de disputas conceituais percebidas nesse processo, os representantes indicam que dois elementos centrais já puderem ser observados na prática dos programas federais após o lançamento do PPAIS. Segundo ele, a própria criação do cartão magnético individualizado por produtor, para recebimento dos recursos e a criação da modalidade institucional no PAA, regulamentada pela resolução nº 50 do grupo gestor do PAA, datada de setembro de 2012, são respostas às inovações trazidas pelo programa paulista.

Um edital lançado no mês de setembro de 2012 por uma unidade penitencial já encontra-se em aberto, indicando produtos que podem ser comercializados pelos agricultores familiares do estado. Em breve, planejam expandir os editais e iniciar um processo de avaliação do programa que se encontra em fase preliminar no momento em que a coleta de dados empíricos dessa pesquisa foi finalizada. No início do ano de 2013, há abertura da

Chamada Pública nº 001/2013 – PPAIS, o primeiro edital de entrega ao PPAIS. O ITESP e a CATI iniciam assim a publicização do processo e indicam a primeira experiência para a Penitenciária III de Hortolândia.

Devido à riqueza de elementos que poderiam ser levantados para a compreensão do PAA no estado de São Paulo e da relevância que a reconstrução da trajetória do Programa no estado poderia fomentar para o estudo do aprendizado a partir da compreensão mais sistemática e organizada do contexto no qual as experiências dos atores estão circunscritas, é fundamental destacar que a seção atual não alcançou as expectativas inicialmente indicadas. Seria fundamental organizar com maior exatidão os resultados qualitativos<sup>41</sup>, traçar paralelos e precisar algumas análises feitas ainda de forma muito superficial. Contudo, as descrições detalhadas nas duas primeiras seções desse capítulo representam exercícios iniciais de processos de levantamento de dados necessários para a compreensão dos aprendizados tecidos ao longo da experiência do PAA.

A próxima seção terá como objetivo dialogar sobre como a dimensão do aprendizado pode se expressar a partir da consideração dos elementos relatados ao longo da recuperação da trajetória institucional do PAA e das peculiaridades retratadas na experiência de São Paulo. Para tanto, algumas reflexões levantadas por autores que estudaram o PAA por outras lentes de investigação serão dialogadas com a literatura mobilizada para compreender os aprendizados, conforme indicado no capítulo 1, buscando integrar as análises e apontar alguns caminhos comuns.

### **2.3. Os Espaços de Aprendizado no Desenvolvimento do PAA: Quadro Institucional e a Experiência de São Paulo**

*“Talvez o aprendizado tenha a ver com as coisas que não existiam mais ou que não faziam mesmo parte da vida das organizações e que o PAA promoveu”.*

*(informação verbal)*<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup>Outras análises relevantes teriam ainda como consideração o perfil dos produtos comercializados, destacando a participação da produção agroecológica, quilombola e a extração ecológica de produtos florestais.

Como vimos na seção 2.1, o desenvolvimento do PAA oportunizou desde sua fase inicial, marcantes espaços de articulação, troca e debate de ideias e estratégias de operação enquanto política pública. A própria construção do Programa e o início de suas ações em 2003, são resultado de um longo e intenso processo de negociação, marcado pelo acúmulo de experiências e pela presença de um grupo diverso de atores na elaboração de suas ações, onde a própria troca de interesses, informações, ideias e conhecimentos acumulados sobre as temáticas pode ser, em grande parte, refletida na arquitetura institucional construída para a política pública<sup>43</sup>.

Pode ser arriscar dizer que o PAA é resultado de aprendizados galgados por longas e distintas experiências de fortalecimento da agricultura familiar. Se adentrarmos nas análises que buscaram avaliar o Programa a partir de óticas que guardam maior proximidade com o estudo dos aprendizados, é relevante trazer as reflexões de Graziano (2010) para quem o PAA estimulou – em seu desenho institucional – novas estratégias de organização, além do desenvolvimento de instrumentos e de uma “cultura” de atuação diferenciada até então na agricultura familiar, na qual a equação “produção e consumo” pudessem ser exercitados no âmbito local.

Para o pesquisador, essa articulação se deu oferecendo, em outra dimensão, a aproximação de programas de compras de produtos da agricultura familiar com os principais programas sociais locais. O que, por sua vez, possibilitou o fortalecimento em uma via de mão dupla e a desintermediação, que reduz a autonomia dos agricultores e das organizações de base social, constituindo um instrumento capaz de valorizar a diversidade alimentar do país (GRAZIANO, 2010).

Dessa concertação de interesses a um ambiente institucional permeável pela mudança no governo federal em 2002, novos referenciais são elaborados para a intervenção do Estado. Nessa esteira, o PAA surge como um programa estruturado em sua concepção inicial sobre os pilares integrados da comercialização agrícola e dos componentes das ações de segurança alimentar que, juntos, vão estruturar um arcabouço jurídico, institucional e operacional peculiar para implementação de suas ações.

Aproximando e planejando de forma integrada a produção e a comercialização de alimentos com o diagnóstico de insegurança alimentar, o programa buscou em sua formulação, a garantia de compra de produtos da agricultura familiar isenta dos mecanismos

---

43 Como trazem os trabalhos realizados por MULLER (2007) e GRISA (2012).



tradicionais de aquisição por licitação, tendo como objetivos centrais: a sustentação dos sistemas e equipamentos de alimentação e a rede de instituições sociais, o fomento de circuitos locais de abastecimento e a formação de estoques dirigidos para grupos e condições específicas (GRISA, 2012).

Em termos de seus objetivos, em 2011 modificações indicadas pela Lei nº. 12.512, de 14 de outubro de 2011, buscaram explicitar e incorporar propostas discutidas e avaliadas pelo Grupo Gestor e articuladas nos espaços de avaliação da política, destacando sete eixos principais:

I - incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda; II - incentivar o consumo e a valorização dos alimentos produzidos pela agricultura familiar; III - promover o acesso à alimentação, em quantidade, qualidade e regularidade necessárias, das pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional, sob a perspectiva do direito humano à alimentação adequada e saudável; IV - promover o abastecimento alimentar, que compreende as compras governamentais de alimentos, incluída a alimentação escolar; V - constituir estoques públicos de alimentos produzidos por agricultores familiares; VI - apoiar a formação de estoques pelas cooperativas e demais organizações formais da agricultura familiar; e VII - fortalecer circuitos locais e regionais e redes de comercialização (BRASIL, 2011).

É possível verificar a partir da consideração de seus objetivos que, de forma articulada, o programa propõe novas estratégias para a comercialização de produtos, estabelece pontes institucionais que mobilizam e aproximam grupos distintos (agricultores e população em insegurança alimentar) e mantém em seu escopo a dinamização e o fortalecimento de redes locais e regionais de comercialização, o que simboliza o arranjo sofisticado proposto pela política<sup>44</sup>.

De forma geral, observa-se que os destaques feitos ao longo das duas seções trazem elementos importantes para compreender dos processos de aprendizagem imbricados nesses ambientes. Quatro dimensões podem ser elencadas para analisarmos algumas dessas reflexões, sendo elas: (i) a concepção diferenciada dos referenciais da política, (ii) a diversidade de atores articuladas ao Programa, (iii) a capacidade de espraiamento territorial e (iv) o caráter relacional do PAA. Essas facetas serão exploradas pontualmente a seguir, trazendo ressalvas e paralelos para a compreensão dos aprendizados organizacionais e políticos observados nessas dimensões.

---

<sup>44</sup> Como foi discutido na seção 2.1, muitas dessas adaptações, assim como outras realizadas na legislação básica e nas orientações de implementação da política, são, em parte, fruto de processos de avaliação e reajustes das principais barreiras no que diz respeito à realização do programa.

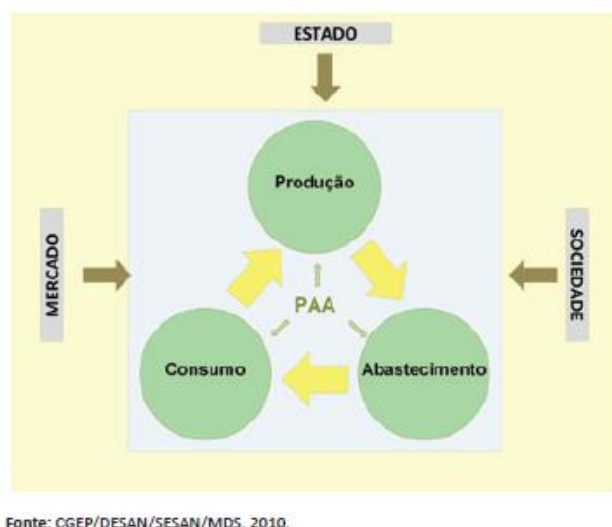
### **2.3.1 Concepção diferenciada dos referenciais da política**

Conforme mencionado acima, a influência de diversos grupos<sup>45</sup> foi decisiva para a construção do escopo da política e para a promoção de mudanças significativas na forma de articular o apoio à agricultura familiar. A frequência com que essas observações são destacadas nos trabalhos que buscaram analisar o Programa parece evidenciar que o processo de formulação e a consideração de determinadas ideias e avaliações acumuladas pelos diferentes grupos foram elementos fundamentais para a construção dos processos de implementação e a estruturação das ferramentas de operação da política pública.

Considerando que o PAA decorre do debate entre movimentos sociais, representantes de diversos setores do governo e outros atores políticos, cuja natureza destaca-se e diferencia-se das ações públicas estruturadas na agricultura familiar até então, em termos de formulação, pela combinação de dois fatores centrais: a concepção intersetorial de segurança alimentar e nutricional, possível a partir da confluência de questões políticas e inserção de novos interlocutores, bem como pela articulação de uma matriz produtiva que orientou a formulação da política e a construção de seus mecanismos de implementação (MULLER, 2007; SCHMITT, 2005). A Figura 07 abaixo representa algumas das interações propostas pelo PAA:

---

45 A autora mapeia cinco diferentes fóruns de produção de ideias, sendo eles: o fórum da segurança alimentar e nutricional, o fórum científico, o fórum da comunicação política, o fórum agroecológico e o fórum da agricultura familiar (GRISA, 2012).



Fonte: CGEP/DESAN/SESAN/MDS, 2010.

**Figura 07** – Proposta dos Sistemas Descentralizados de SAN

Fonte: Caderno de Textos – 3º Seminário Nacional (CONAB, 2010b)

Os próprios documentos que registram os trabalhos desenvolvidos nos Seminários Nacionais apontam a riqueza ofertada pelos novos campos de relação e pelas perspectivas integradoras que o PAA passou a conferir aos processos de comercialização de produtos advindos da agricultura familiar, quando retrata a rede de conceitos e possibilidades elencadas nos espaços de reflexão e avaliação crítica da política.

Ainda que a operação do Programa esteja, de forma muito marcante, centrada em processos políticos assimétricos e que o desenvolvimento do PAA ainda esteja bloqueado por desafios sérios de coronelismo e clientelismo, principalmente no âmbito local, e que geralmente os processos sejam impressos por acessos muito desiguais às informações, as distorções não impedem que processos mais autônomos sejam desenvolvidos tendo como base a mudança de alguns paradigmas relevantes para a compreensão da agricultura familiar.

A consideração dessas mudanças nos referenciais do PAA pode indicar, como trazem Argyris e Schon (1978), a existência de aprendizados não só de primeiro nível (*single loop learning*), quando observamos ações adaptativas, corretivas ou incrementais, baseadas no retorno negativo de alguma modalidade de comercialização ou a inserção de uma nova ferramenta burocrática, por exemplo, mas também aprendizados de “segundo nível” (*double loop learning*), que influenciam normas e provocam alterações nos pressupostos organizacionais, como é possível identificar nos próprios referenciais de ação da CONAB, que passa a operar considerando as lógicas de comercialização da agricultura familiar, e não somente influenciando sobre o controle de preços e outros processos mais macro.

Neste contexto de mudança organizacional, destaca-se que observando a prática da CONAB, é possível identificar que mesmo que a essência da organização não tenha sido

alterada, mudanças substanciais foram provocadas na mesma, que – ainda que circunscrita a poucos setores – passou a atuar diretamente com as concepções da agricultura familiar, elementos que não faziam parte, de forma mais consistente, do repertório da organização, indicando assim, possíveis aprendizados organizacionais de segunda ordem, por incluírem novos referenciais no corpo de atuação.

Observa-se que os instrumentos, normas e legislações que operam o Programa no estado de São Paulo, seguem naturalmente as diretivas nacionais, mas encontram na gerência estadual um espaço frutífero de implementação. Em todas as visitas à CONAB foi possível verificar o empenho de vários de seus técnicos na execução dos processos burocráticos e no atendimento das demandas das diversas organizações agrícolas que entregam periodicamente documentos, projetos e outras demandas a gerência. Sem desconsiderar a fragilidade do órgão público e os limites de operação mais uniforme e presente, observa-se que depois de muitos desencontros na operação do programa a equipe articula com solidez as demandas. Vale destacar o processo de aprendizado gerado para os próprios técnicos:

No início, foi muito difícil entender como o Programa seria realizado. Nunca havíamos trabalhado nessa linha. Nos apropriando aos poucos e compreendendo como seria nossa forma de atuação. O estado de São Paulo é muito grande, tivemos e ainda temos muitos lugares onde o envolvimento é baixo. Mas, os eventos realizados em Brasília e as reuniões aqui em São Paulo mesmo, foram importantes para que pudéssemos atender melhor as demandas. No fim, a gente foi lançado e aprendeu a nadar sozinho aqui. Grande parte das coisas aprendemos com a prática (informação verbal)<sup>46</sup>.

Nesses mais de dez anos de implementação do Programa no estado verifica-se também as relações estabelecidas entre a equipe técnica e a próprias direções das organizações agrícolas, que em alguns casos figuram como relações de confiança e parceria na execução das propostas. Os espaços formais de construção estadual do Programa no estado encontram-se fragilizados, entre outros motivos, pelo contexto político em que se insere o programa federal no estado, onde o governo, além de forças políticas contrárias, vem desenvolvendo programas de comercialização de produtos em paralelo com a execução do PAA. Nesse sentido destaca-se o enfraquecimento do Conselho Gestor estadual do PAA em São Paulo, a baixa articulação no CONSEA estadual<sup>47</sup> e o despontamento do PPAIS como uma política diretamente antagonista.

---

<sup>46</sup> (Representante 02 do Poder Público 01)

<sup>47</sup> Nesse contexto não foi possível verificar a atuação do CONSEA de São Paulo. Agendaram-se entrevistas que, por problemas diversos, não puderam ser executadas. Analisaram-se alguns documentos disponíveis na internet

O quadro que apresenta a evolução do Programa em termos de suas modificações legais, normativas e operacionais – apresentado no capítulo 2 – retrata a capacidade significativa do PAA em receber *inputs* avaliativos e sanar algumas deficiências apresentadas em sua operação, ainda que muitos problemas estruturais ainda sejam latentes. O aperfeiçoamento das modalidades, a ampliação dos valores limites de entrega e a dinamicidade apresentada nas estratégias de entrega, além das parcerias possibilitadas com a entrada do PNAE representam acúmulos importantes.

A realização do último encontro nacional em 2010, as mudanças governamentais a nível nacional, em termos da alteração do programa *guarda-chuva* (Programa Fome Zero para Plano Brasil Sem Miséria) e as modificações efetuadas na própria operação do PAA (mudança de modalidades, por exemplo, configuram situações que demandam a realização de um novo para balanço dos resultados e direcionamentos dos desafios ainda vigentes na comercialização dos produtos da agricultura familiar e da própria condição de produção e vida na agricultura familiar, ainda que outros encontros mais específicos, regionais e internos ao governo e a pesquisadores tenham ocorrido.

No caso de São Paulo, a estrutura conflituosa operante no nível político-institucional dificulta o diálogo em algumas arenas. O descompasso muitas vezes observado entre a agência de extensão rural (CATI), o ITESP e a própria Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento do Estado, provoca ações descoordenadas e desconstruções observadas nos depoimentos dos agricultores, que muitas vezes seguem desassistidos. A parceria entre a gerência da CONAB, os CONSADs e o INCRA por sua vez, promovem sintonias que possibilitam a alguns dos municípios circunscritos aos Territórios da Cidadania e a alguns assentamentos da Reforma Agrária, bons resultados de entrega no Programa, ainda que de forma geral existam muitos gargalos a serem superados.

### **2.3.2 Diversidade de atores articuladas ao Programa**

Outro ponto que merece destaque na análise do PAA diz respeito à configuração de atores que o programa possibilitou compor a partir de suas estratégias. A arquitetura plural e descentralizada permitida a partir da inclusão de organizações sociais como proponentes dos

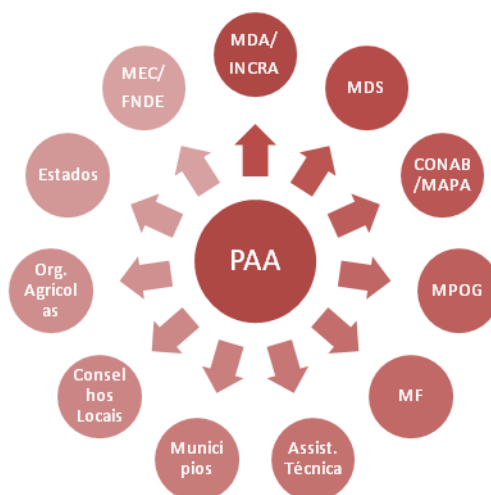
---

no portal do conselho – alocado na página da Secretaria Estadual de Agricultura, indicados no capítulo 2. Dessa forma, contou-se apenas com as considerações da CONAB SP.

projetos, a articulação com prefeituras e o redesenho promovido nas superintendências da CONAB conferiram ao PAA um quadro diversificado de atores atuando na formulação, implementação e acompanhamento de suas ações.

Atualmente, o PAA tem com principais articuladores operacionais a CONAB e o MDS, por meio de convênios estabelecidos com governos estaduais e municipais. Para além dos braços operativos, o PAA mantém um grupo gestor formado atualmente, segundo decreto nº 6.447 de 2008, por um representante de seis Ministérios, sendo eles: Fazenda (MF), a Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Desenvolvimento Agrário (MDA), Educação (MEC) e Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável por sua coordenação geral<sup>48</sup>.

Além das organizações atuantes na estrutura constituída em torno do grupo gestor, o programa, grosso modo, ainda envolve outras instituições, como, por exemplo, em casos de assentamentos da reforma agrária, o INCRA; as entidades de assistência técnica local, em algumas configurações locais (atuantes de forma mais direta e em outras de forma mais indireta como é o caso da CATI em Itapeva, como veremos mais a frente); os conselhos locais e outras instâncias de controle social; as organizações de agricultores; as entidades socioassistenciais beneficiadas pela modalidade de doação simultânea; e representantes dos governos municipais e estaduais, compondo assim uma rede de atores diversa, conforme aponta a Figura 08 abaixo:



48 Inicialmente a composição do Grupo Gestor do PAA mantinha a presença do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA, que em 2004, com a nova configuração do governo federal, é extinto. Suas ações, assim como as executadas pelo também extinto Ministério de Assistência Social, são reunidas pelo então criado, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

**Figura 08** – Rede de Atores envolvidos com a operação do PAA

Muller *et al.* (2007) destacam, ao longo da análise sobre o PAA no estado do Rio Grande do Sul, o potencial do Programa em promover novas formas de articulação social. Segundo essa referência, a aproximação de atores promovida pelo desenho de implementação do programa permite o diálogo entre instituições, setores e agentes que, mesmo atuando em regiões e ações sobrepostas, atuavam de forma descompassada. Dessa forma, um conjunto diverso de instituições atua na execução da política, movimentando grupos, promovendo influências no desempenho econômico do projeto e na organização política existente nas localidades (MULLER, 2007).

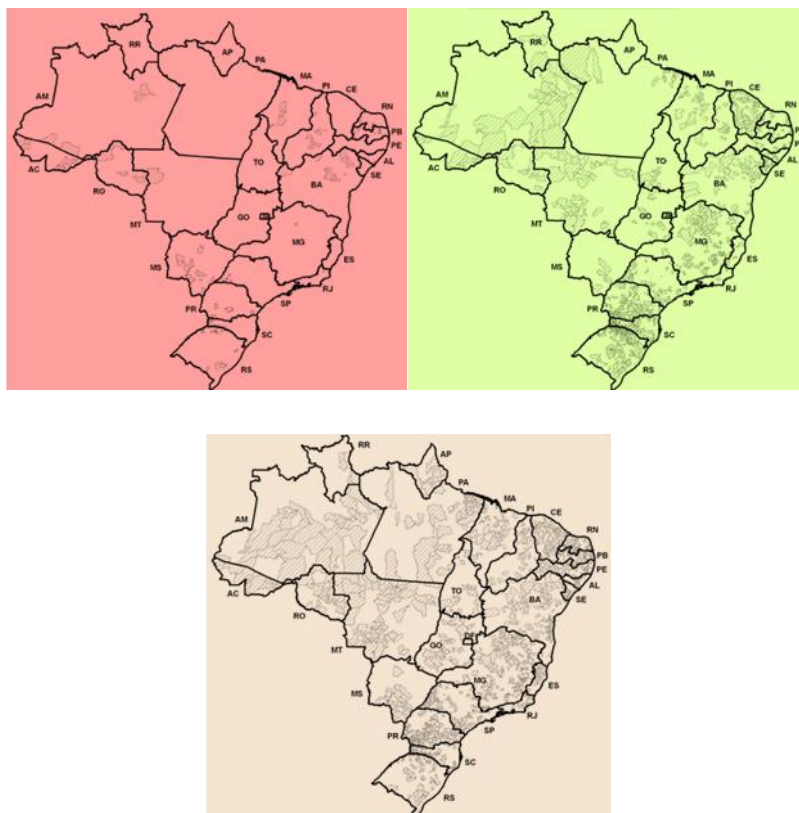
Como mencionado pelos próprios gestores ainda são falhas as estruturas que possibilitariam o maior controle social da política, ofertando maior confiabilidade às entregas e aos repasses aos agricultores. Esses são desafios intrínsecos ao desenho do PAA e, em geral, das políticas públicas. A fragilidade das organizações agrícolas, a baixa capacidade de atuação das assistências técnicas e a corrupção nos mais diversos níveis de operação do programa provocam distorções que repercutem diretamente nos resultados do Programa.

### **2.3.3 Capacidade de espraiamento territorial**

Para ilustrar os impactos da política pública em termos de dinamização social e econômica, adentrando nas dimensões relacionadas aos resultados quantitativos do programa, em termos de valores brutos, o caderno base do III Seminário Nacional PAA, lançado em 2010, traz que de 2003 até 2010, cerca de R\$3,5 bilhões foram investidos pelo governo federal no Programa. Em 2011 o relatório anual de ações da CONAB, aponta mais de R\$451 milhões e em 2012, o montante previsto indicado é de R\$775 milhões, o que totaliza em todo o período de implementação do programa mais de R\$4,7 bilhões destinados à política pública. Ainda segundo a CONAB (2011), no período de 2003 a 2010 foram beneficiados pelos mecanismos de venda direta dos produtos cerca de 112 mil agricultores.

Em relação à abrangência geográfica do programa, os mapas a seguir (Figura 09) apontam a evolução do PAA no que tange à presença de projetos nos estados do país. Em 2003, observam-se as poucas experiências de implementação em alguns estados e a ausência de projetos em diversas áreas, cenário que em 2007 é alterado com a disseminação de experiências, concentradas em alguns pontos das regiões Sul, Sudeste e Nordeste. Em 2011, há um salto significativo na cobertura do programa, que passa ser desenvolvido com grande

representatividade em todos os estados da federação, apontando um crescimento exponencial entre o período de 2008 e 2010.



**Figura 09** – Evolução da Abrangência Geográfica do PAA (2003, 2007 e 2011)

Fonte: CONAB (2012)

Os poucos dados apresentados acima evidenciam o poder de espraio que a política pública alcançou nos últimos dez anos de implementação. A legitimidade e a presença do programa em diversos locais do país são notórias e, geralmente, surgem carregadas de depoimentos calorosos, como irá ser apresentado no caso de São Paulo mais adiante. Observando os dados e a abrangência geográfica do programa apresentadas nos mapas, é possível imaginar a magnitude da influência que o programa exerceu sobre os mais diferentes contextos e situações.

#### 2.3.4 Caráter Relacional

Entre as principais dimensões de análise que se fazem relevantes para o estudo dos aprendizados a partir da perspectiva relacional assumida como referencial de análise, evidenciam-se os espaços de interação social, econômica e política proporcionados pelo PAA.



Para Muller *et al.* (2007), as instituições envolvidas com a operação do PAA passam a ser interceptadas por regras, normas e acordos construídos nas relações sociais estabelecidas a partir do programa. Considerando a capacidade de capitalização do Programa e as diferentes apropriações locais da política pública, é possível afirmar que esses espaços de interação são promovidos por redes de implementação do Programa, nos quais aprendizados são movimentados, articulados e tecidos, como veremos no capítulo 3.

Essa nova configuração de relações, orientada pelo agrupamento das normas institucionais provocadas pelo PAA, incidem sobre estruturas materiais de organização política, bem como sobre dinâmicas relacionais menos estruturadas e racionais, que organizam as dinâmicas em cada localidade. Essas dinâmicas constituem os diferentes ambientes das organizações que compõe a operação do PAA em sua escala ampla.

A perspectiva organizacional não reduz a influência política estruturais nas quais as políticas públicas estão inseridas, como visto por Muller *et al.* (2007). Os arranjos institucionais desenhados pelo PAA são regidos por poderes assimétricos já constituídos nas localidades onde os detentores de porções significativas desse poder de influência, determinam os moldes de operação do programa. Nesse processo, além das pressões estabelecidas pelas relações históricas e barreiras estruturais das organizações, verifica-se que outros mecanismos menos evidentes atuam na definição dos caminhos de implementação da política. Determinados ambientes de negociação e alguns instrumentos desenhados pelo PAA possibilitam espaços alternativos de construção de relações, troca de experiências e negociação de interesses, como constataremos na experiência de São Paulo.

O aprendizado construído a partir das interações, considerando esses como capacidades oriundas da interação com outras pessoas, contextos e práticas, chamadas por Kemp e Weehuizen (2005) como “*learning-by-interacting*”, ganham destaques nesses processos de implementação do Programa, uma vez que a dinâmica social movimentada pelo PAA envolve, assim, espaços e estruturas muito distintas. Entre os ambientes de participação tidos como mais tradicionais, os conselhos são definidos como espaços de controle social do programa. Verificam-se conselhos municipais de desenvolvimento rural, conselhos de educação, conselhos de segurança alimentar, entre outros, incorporando dinâmicas diferenciadas com a incorporação do PAA nesses espaços de participação social.

Executar o PAA, em quase todas as experiências acompanhadas, não significou simplesmente cumprir regras institucionais e efetuar a entrega de produtos periodicamente. De forma geral, as organizações sociais, as entidades públicas e os demais atores envolvidos,

principalmente nos processos e rotinas “cotidianas” da política, como explorado na noção de Certeau (1994), se viram diante de um novo repertório de ação, de um quadro normativo recente e de outras relações sociais que alteraram significadamente os “modos de agir” das organizações e dos líderes envolvidos com a operação da política, como mostra o trabalho realizado recentemente por Silva e Schmitt (2012).

A coligação entre as ideias de aprendizado tecido a partir das relações estabelecidas nos ambientes das organizações (aprendizado organizacional) e as lições apreendidas no exercício de implementação da ação pública, mudanças e marcos (aprendizado político) são elementos marcantes no desenho político-institucional do PAA ao considerarmos as incorporações feitas paulatinamente no Programa que tiveram origem de espaços coletivos de avaliação e pressão social.

É importante observar o PAA enquanto uma experiência social complexa e apropriada, considerando-o não apenas como um mecanismo de comercialização, mas sim como um processo estruturante no qual a impulsão da produção organizada, o estímulo aos mercados locais e a incidência articulada nos territórios se desenvolvem. Nesse contexto, o dinamismo causado pela injeção muitas vezes contínua de recursos e a articulação de processos coletivos nas organizações agrícolas provocam a construção e manutenção de práticas que as mantêm vivas e ativas, e que, por sua vez, influem sobre processos muito mais sutis do que os que foram possíveis ser captados nessa pesquisa.

As associações cognitivas entre ações passadas e a construção de novos referenciais da política são identificadas nas análises institucionais que registram o panorama das práticas das organizações. Segundo as entrevistas realizadas na CONAB, há casos onde as organizações proponentes do PAA tiveram mudanças significativas em termos de gestão, ampliação no número de membros e a incidência de conflitos e desvios. Nesse processo, os aprendizados podem emergir de mudanças ocasionadas por alterações de comportamento estimuladas por ajustes que se fazem necessário ao ambiente da organização.

Ainda são claros os desafios como a despreocupação institucional do órgão gestor em relação aos efeitos indiretos promovidos pelo PAA, segundo relatos, “não há instrumentos” (informação verbal) que registrem o PAA enquanto processo, muito menos pela ótica das organizações. Nesse desenrolar, a identificação dos aprendizados e a construção indicadores que expressem outros resultados, que não só os numéricos são ações incipientes dentro da política pública.

Há ainda muita dificuldade em compreender os que não acessam à política, pouca capacidade de processar estratégias de análise sobre as disputas políticas que envolvem conceitos, instrumentos e desenhos de gestão, como as expressas no conflito PAA X PPAIS no caso de São Paulo. Inserir o debate teórico sobre construção, transferência e relações de poder na formulação de políticas públicas ainda é um processo a ser enfrentado.

Assim, espera-se contribuir com elementos mais gerais sobre o processo de implementação estadual do programa para novos estudos que almejem desdobrar e reconstituir o histórico detalhado de implementação do programa no contexto paulista. Como veremos no último capítulo que recupera a trajetória de implementação do programa no município de Itapeva, ainda que a reunião de diferentes grupos e a abertura de caminhos para atores sociais até então colocados à margem dos projetos de comercialização agrícola, a proposta de implementação do PAA, mesmo considerando seu arranjo plural, não garante que os processos sejam encadeados de forma dinâmica e que ações horizontalizadas possam ser efetivamente criadas e fortalecidas, ainda que esse seja, de forma geral, um dos principais méritos do programa.

Os instrumentos de implementação da política, onde se insere o PAAnet e o conjunto de documentações necessárias para abertura dos projetos, foram considerados por grande parte dos entrevistados como avanços importantes no campo da agricultura familiar. O desenho da política, baseado na venda direta, confere autonomia aos processos de comercialização e reduz as barreiras burocráticas que alguns programas, como o PRONAF, por exemplo, ainda exigem na operação de créditos.

Ainda que as variáveis que compõe os sistemas de crença do PAA não tenham sido isoladas e analisadas com profundidade, compreende-se que a análise mais aprofundada das formas de interação dos atores com as normas, o arcabouço legal, os espaços formais de participação e com a própria dinâmica de implementação do programa (interesse, articulação, elaboração de projeto, entrega, envio de documentação, pagamento), onde avaliações são constantemente produzidas, provocando mudanças ou mantendo padrões, constituem elementos interessantes para a compreensão do aprendizado político-institucional das políticas públicas, de forma que estratégias mais eficientes do ponto de vista do empoderamento dos atores possam ser cunhadas.

Esse processo se torna necessário ao partir-se do pressuposto de que aprendizados sociais e coletivos tecidos a partir das práticas de implementação do Programa, estão diretamente relacionados aos contornos políticos e institucionais que são desenhados nas

localidades onde o PAA se desenvolve. Por esse motivador, essa seção inaugura uma nova etapa de investigação da pesquisa, cuja intenção é aterrissar suas análises nos contextos específicos de ação nos casos empíricos estudados e iniciar o diálogo entre os referenciais teóricos do aprendizado e as observações registradas a partir do trabalho de campo.

### **CAPÍTULO III TECENDO APRENDIZADOS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tendo visto alguns dos distintos processos desencadeados e encadeados pelo PAA em seu desenvolvimento institucional e os contornos assumidos no estado de São Paulo retratados anteriormente, o último capítulo da pesquisa, tem a intenção de compreender a dimensão do aprendizado a partir das relações localizadas entre os atores no contexto da implementação do PAA no município de Itapeva e problematizar em que medida esses aprendizados se relacionam com os processos sociopolíticos e institucionais oriundos das articulações dos atores locais com as dinâmicas estaduais e nacionais.

Para tanto, o capítulo está organizado em três seções principais. A primeira parte (3.1) traz o relato dos processos observados no município de Itapeva de modo que o contexto e as principais estratégias de apropriação do PAA captadas pela pesquisa possam ser registradas. Nesse processo, as articulações promovidas localmente são mais do que “pano de fundo” dos processos de aprendizagem, conformam elementos que fazem parte do processo de análise do ambiente no qual os aprendizados se desenvolvem, sofrem influência dos fatores ou os alteram.

A seção seguinte (3.2) abre as análises mais empíricas da pesquisa, com os esforços de caracterização dos aprendizados observados com a intenção de traçar, a partir do mapeamento realizado, análises sobre os principais conteúdos mobilizados pelos atores que interagiram com a pesquisa. Pretende-se aqui identificar quais são os principais espaços onde os aprendizados se articulam e analisar os mapas cognitivos construídos a partir dos grupos focais.

A última seção (3.3) foi destinada à análise crítica do exercício de aplicação metodológica tendo como objetivo principal sistematizar as principais impressões registradas ao longo desse processo de análise dos dados a partir da ótica do aprendizado. São ainda apresentadas, nessa finalização, reflexões que buscam ampliar a mera aplicação de uma vertente de análise das políticas públicas e problematiza-se o papel dos processos de aprendizagem em dinâmicas mais amplas que envolvem autonomia, poder e conhecimento.

### 3.1. As Redes da Política: A Experiência do Município de Itapeva e das Articulações do Sudoeste Paulista

Itapeva<sup>49</sup>, povoado que teve sua origem nas expedições datadas do começo do século XVII, foi inicialmente chamada de Itapeva da “Faxina”, tendo sua história marcada pela passagem de criadores de gado que rumo ao sul do país se instalaram entre os rios Itararé e Paranapanema (IBGE, 2013). Sua cultura agrícola inicial garante a expansão do povoado e é marcada pelo cultivo do algodão e, mais recentemente, pela indústria ligada à mineração (exploração rochas e cerâmica).

O município paulista está localizado na região administrativa de Sorocaba e inserido no contexto do territorial do Sudoeste Paulista (conforme indicado no mapa 02), distante a 270 Km da capital do estado, São Paulo. Com quase 88 mil habitantes (IBGE, 2013), Itapeva é polo territorial da região, o município apresenta o maior adensamento urbano regional e representa um centro de turístico cultural e natural da região, mantendo em seus limites importantes Unidades de Conservação, como o Parque Estadual “Intervalos” e outros remanescentes culturais importantes marcados por comunidades quilombolas e indígenas.



**Mapa 02** – estado de São Paulo destaque para o município de Itapeva.

Fonte: Governo de São Paulo (2012)

No que tange à produção agropecuária, destaca-se o forte avanço das áreas de silvicultura, de Pinus e o Eucalipto, a produção extensa de grãos (feijão, milho e soja).

---

49 A palavra “Itapeva” deriva do tupi, “Itá-peba” que, segundo Theodoro Sampaio, significa pedra plana ou lajeado (IBGE, 2013).

Enquanto município articulador da região, é sede de importantes instituições regionais, como o Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSAD), da Federação da Agricultura Orgânica do Sudoeste Paulista (FAOSP), do Consórcio de Desenvolvimento das Regiões Sul e Sudoeste do Estado de São Paulo (CONDERSUL), do escritório regional do Instituto de Terra de São Paulo (ITESP) entre outros grupos.

A região escolhida, como recorte da pesquisa, é conformada por características peculiares, uma vez que mantém expressivos resultados econômicos relacionados ao agronegócio, mas é também uma das regiões com pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado de São Paulo, tendo graves problemas de acesso a serviços básicos. O histórico da região promoveu o desenvolvimento descompassado dos municípios e a manutenção de estruturas de poder, que somados a caráter da política estadual, compuseram um cenário complexo em termos de produção agrícola de base familiar.



**Foto 01 e 02** – Perfil Agrícola do município de Itapeva (Avanço do Eucalipto e Soja) e presença de empresas da região

Mesmo em meio a esta marcante presença da agricultura patronal, 81% dos 1.189 estabelecimentos agrícolas do município são de base familiar, como apresenta o Plano de Desenvolvimento Territorial elaborado para a região em 2007 (BRASIL, 2007). Nessa região destaca-se ainda a presença do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), presente especialmente nos assentamentos da fazenda Pirituba II<sup>50</sup>, em Itapeva e Itaberá, além da presença Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de São Paulo (FETAESP) e da Federação da Agricultura Familiar de São Paulo (FAF-SP), conferindo a região, e

---

50 Uma das cooperativas estudadas pela pesquisa, a COAPRI, está vinculada ao Assentamento Pirituba II.

especialmente, ao município, um ambiente marcado por constantes articulações sociopolíticas.

Neste contexto imbricado e ainda superficialmente explorado pela presente pesquisa, as articulações sobre a PAA na região do Sudoeste Paulista iniciaram-se logo no início de 2003, o primeiro ano de realização do programa. De acordo com os diversos relatos, as articulações partiram de várias frentes. Houveram articulações diretas da CONAB-SP com as secretarias de agricultura locais; em outros momentos encontros foram realizados envolvendo o ITESP, a CATI e demais grupos atuantes da região e, ainda, registram-se a entrada do Programa através de influências de outros municípios e diretamente pelo contato das cooperativas mais estruturadas.

Os relatos apresentados a seguir buscam retratar alguns dos diversos depoimentos colhidos que foram passíveis de sistematização. Optou-se, assim, por contar a história do processo de implementação do PAA no município a partir da apresentação das narrativas que marcaram o diálogo com as organizações diretamente envolvidas com a operação do Programa. Esses depoimentos buscam retratar as distintas apropriações que foram feitas a partir da chegada do PAA no cotidiano das organizações.

Conforme apresentado na seção metodológica, no capítulo 1, apesar de haver sido estabelecido instrumentos de análise e roteiro de investigação, os relatos retratam a diversidade de elementos que as entrevistas puderam levantar, não havendo uniformidade. Algumas análises serão feitas durante os relatos e outros serão sistematizados nas seções seguintes, destinadas à análise dos dados. Nesse processo, cabe ainda ressaltar que todos os relatos estão conectados com o processo de enraizamento do PAA no estado de São Paulo, descrito brevemente no capítulo 2 (na seção 2.2).

Não serão explorados, ainda que este seja um ponto previamente indicado como carente para o processo de pesquisa, os dados qualitativos do PAA no município. Com o desenrolar da pesquisa optou-se por relatar as principais narrativas envolvendo o Programa, de forma que essas memórias pudessem compor os diferentes olhares sobre a política e, assim, figurassem como um dos caminhos para a construção das análises sobre os aprendizados.



### 3.1.1 Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Itapeva

*“Assim, fica mais tranquilo. Pois, ele centraliza o processo e facilita tudo.”*

*(informação verbal)<sup>51</sup>*

Através das articulações da Secretaria Municipal de Abastecimento e Agricultura de Itapeva (SMAA), que desde o princípio liderou as parcerias na região, alguns encontros foram realizados reunindo técnicos, secretários e representantes das associações e cooperativas da região para divulgação e apresentação da proposta do Programa.

A prefeitura de Itapeva, então governada por Luiz Cavani, representante do Partido dos Trabalhadores (PT), coordenou o processo de divulgação da política, despendendo técnicos e recursos para a articulação dos primeiros projetos na cidade e em outras localidades. A liderança do processo, como indicada acima, esteve com a SAA que articulou, em parceria com o espaço da CATI, os encontros regionais de divulgação do PAA na região, reunindo as secretarias de agricultura de outros municípios e representantes de organizações agrícolas da reunião, o que evidencia o papel do município na articulação regional do PAA, e de outras políticas públicas.



---

<sup>51</sup> Depoimento do técnico da Secretaria



**Fotos 03, 04 e 05** – Fachada da SAA; Caminhão destinado a transporte da Merenda (PNAE) e Mercado do Produtor

Com essa pré-disposição, a prefeitura de Itapeva se destaca entregando por meio da modalidade de Doação Simultânea, em parceria com o MDS, em 2003 produtos dos agricultores para as entidades locais. O representante da SMAA, então secretário, é tido como a grande referência na articulação do PAA na região, tendo influência na implementação de outras políticas e assistências rurais. Nesse processo, cabe destacar que mesmo com as mudanças de gestão do governo local, permanece no cargo desde 2003.

Após a articulação de agricultores intensificada ao longo de 2003, no ano seguinte, Itapeva representava um dos três projetos do PAA existentes no estado de São Paulo no ano de 2004 na CONAB. Além da figura do secretário, a prefeitura conta desde o primeiro momento com um técnico dedicado ao atendimento dos agricultores e cooperativas, bem como responsável pela elaboração e apoio aos projetos. Nesse contexto, cabe destacar a mudança das relações estabelecidas entre a SMAA e o conjunto de agricultores. Tanto nas entrevistas realizadas com os representantes do poder público, técnicos agrícolas como ao entrevistar agricultores, há relatos da mudança na relação estabelecida entre a SMAA e os agricultores. É possível notar esse processo no depoimento do técnico da prefeitura:

O PAA ofereceu outro ritmo para a conversa com os agricultores. Antes eles chegavam um pouco confusos, querendo saber como a secretaria poderia ajudar em uma coisa ou outra, hoje eles chegam e já dizem: como fazemos para entregar para o Programa, quais são as chamadas ou até mesmo, me ajuda aqui a elaborar o projeto (informação verbal)<sup>52</sup>.

Segundo as entrevistas, o contato anterior era muito restrito se ocupando apenas em momentos de articulação para a liberação de crédito rural com o advindo do PRONAF, negociações com o Sindicato ou em solicitações de apoios técnicos no plantio. Com a entrada

---

<sup>52</sup> Depoimento do Representante 02.

do PAA no cenário da SMAA, as relações se expandiram. Além da SMAA ser um espaço para esclarecimento de dúvidas e até mesmo de acesso às informações básicas sobre o programa, ao não dominarem os processos burocráticos de entrada no programa, e, assim consequentemente, algumas organizações encontram na secretaria uma grande aliada na elaboração dos projetos.

As articulações realizadas pela SMAA envolveram o atendimento individual de representantes de associações e cooperativas e de agricultores não associados até o fomento de encontros para debates coletivos. Percebeu-se ao longo das entrevistas realizadas com o representante da SMAA de Itapeva e liderança do processo de implementação do PAA na região, um domínio claro sobre os procedimentos burocráticos de acesso a política e a leitura contextualizada das relações estabelecidas pelo PAA e, de forma ampla, pelo PFZ.

Segundo os técnicos da SMAA, desde o princípio houve grande desconfiança por parte dos agricultores sobre a legitimidade da proposta e a garantia de pagamento. Para o secretário: “Por se tratar de uma inovação no que tange as ações governamentais no campo da agricultura familiar, houve muita resistência por parte das associações” (informação verbal). Percebe-se que grupos mais organizados e articulados com o governo local passaram a se apropriar dos debates e articular grupos para estruturação dos projetos. Enquanto outros grupos mais fortalecidos regionalmente ou com contatos que extrapolam os limites regionais, como é o caso da COAPRI, articulada pelo MST, iniciam seus processos de diálogo diretamente com a CONAB-SP.

Assim, em pouco tempo organizações agrícolas locais, onde destaca-se a CooperOrgânica, cooperativa que será descrita a seguir, iniciam seus processos de proposição de projetos de forma mais consistente a partir do ano de 2006. Por manter documentação atualizada e adequada aos padrões exigidos, além de apoio de um conjunto de atores com influência e acúmulo, a CooperOrgânica, foi a primeira organização agrícola a apresentar projetos. Como veremos a seguir no detalhamento da história da CooperOrgânica, muitas associações e agricultores foram articulados inicialmente pela cooperativa para entrega ao PAA. Esse processo desencadeou um desenho institucional de implementação do PAA na região que guarda influência até hoje sobre os processos de percepção, apropriação e desempenho do município de Itapeva e da própria região Sudoeste, no programa.

Outro ponto que merece destaque é que não há dados organizados sobre o programa na SMAA. Os volumes de entrega e o número de projetos realizados não estão organizados pelos representantes do Programa que ainda atuam de forma bastante pontual. Observou-se ainda

que com a entrada do PNAE, em 2010, houve o deslocamento da atenção, anteriormente destinada ao PAA, para o cumprimento das exigências da merenda escolar. Ainda que não seja o foco da pesquisa, assiste-se um grande movimento da prefeitura local, que nas primeiras chamadas públicas, chega a cobrir até 100% do total de sua chamada a agricultores familiares. Com a mudança do governo local esse cenário se altera e diversas cooperativas e associações relatam a dificuldade de participarem das chamadas públicas atuais.

Retomando a análise da SMAA, durante o período final da pesquisa (setembro/2011 a dezembro/2012), a secretaria está em processo de renovação de contrato, apresentando ações para o fim do ano de 2012. Prevê ainda manutenção de dois projetos, em comunidade cujas quais considera de maior confiança e credibilidade, sendo elas a Associação Quilombola do Jaó e Associação dos Agricultores Rurais de Avenal. Esse processo nos indica um lento processo de experimentação e avaliação da prefeitura, mesmo que não formalizado, indica a observação de aprendizados e “lições”, envolvendo relações de confiança o desenvolvimento do PAA.

Em relação às influências de organizações na articulação do programa, segundo o principal técnico da SMAA, atualmente responsável pela elaboração do PAA, o sistema de ATER não realiza nenhuma atividade diretamente relacionada à articulação do PAA. Em grande parte dos projetos, as inscrições nos projetos da prefeitura (CPR-DS) são feitas de forma individual, reunindo as DAPs dos agricultores, sendo poucos os casos de projeto apresentados com a DAP Jurídica. Entre os produtos que se destacam nos projetos articulados pela prefeitura são as verduras, entre elas, couve, repolho, alface, e algumas frutas como a banana e o tomate.

O escritório da Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI) mantém atividade de apoio, mas nenhuma ação estruturante sobre o programa. Para o técnico recentemente envolvido, o PAA “sem sombra de dúvida” (informação verbal) vem significando melhorias na vida dos agricultores que melhoraram sua renda. Além desse fator destaca que as organizações existentes e paralisadas por falta de projetos e “vontade” passam a se estruturar.

Tanto o representante técnico do PAA na SMAA como o próprio secretário avaliam as mudanças como positivas, indicando o significativo aumento na renda. O técnico indica que o PAA impulsionou as organizações e incentivou a busca por outras políticas, segundo ele, os “[...] agricultores passaram a ter outra abertura para conversar conosco, pensar projetos e modificar a antiga forma de planejar a produção” (informação verbal).

Ainda explorando a relação com outras políticas, a interface existente entre o PAA e o PNAE é indicada pelo técnico da prefeitura. Segundo ele, o PNAE é “[...] certamente um grande campo de expansão da comercialização dos produtos da agricultura familiar” (informação verbal), contudo, os problemas relacionados ao acesso dizem respeito à fragilidade na entrega da merenda. Para ele, a capacidade gerencial e o volume exigido, por exemplo, em um município como Itapeva com cerca de 54 escolas, ultrapassam a organização das entidades existentes hoje e da própria produção dos pequenos agricultores. A Associação de Avencal, como veremos a seguir, também expõe da mesma forma o impasse, destacando a necessidade de modificações no processo de contratação e declarando a necessidade de maior apoio por parte da extensão rural.

Em relação ao papel do órgão de controle social, o técnico da SMAA, destaca a particularidade do município: “Como o presidente do CONSAD é o secretário, fica mais tranquilo. Pois, ele centraliza o processo e facilita tudo” (informação verbal). Esse depoimento expõe a estrutura política-institucional em que o PAA se desenvolve e traz elementos para o debate, que será feito ao final da seção, sobre os caminhos assumidos pela política pública em determinados contextos. Por fim, o técnico também relata mudanças nas estratégias de prestação de contas encaminhadas pela CONAB de São Paulo e indica a criação da nova modalidade de compra institucional.

Ao fim da pesquisa e com a mudança de governo provocada pelas eleições municipais de 2012/2013, o técnico responsável pelas articulações do MDA através do Programa Territórios da Cidadania no período de 2010/2011 e também gestor da ONG Ambientalista local, assume a gestão da Secretaria, sendo que a prefeitura é liderada Roberto Comeron (PMDB), atual prefeito, e seu vice, o professor Geraldo Gegê (PT).

### **3.1.2 Cooperativa dos Produtores Orgânicos da Região de Itapeva – CooperOrgânica**

*“[...] agora, precisamos se reaproximar (sic) dos agricultores”*

*(informação verbal)*

A Cooperativa de Produtores Orgânicos, a CooperOrgânica é fundada em 2011, mantendo em sua composição inicial cerca de 20 membros da direção da cooperativa. Com sede em Itapeva, manteve - desde sua composição inicial, representantes de outros municípios

da região Sudoeste e do Vale do Ribeira, região vizinha e localizada ao extremo sul do estado de São Paulo.

A CooperOrgânica tem sua origem na articulação de produtores que viram-se inseridos em debates sobre a produção livre de agrotóxicos. Segundo entrevistas realizadas com a direção da entidade, a região, grande produtora de tomate, manteve e, segundo os relatos, ainda mantém um grande índice de uso e contaminação pelos agrotóxicos:

Por trabalharem no plantio e colheita, eu mesma adoeci entre 2001 a 2002, e depois de muita luta e conversa com outros colegas, começamos a discutir a produção ecológica em nossas próprias propriedades (informação verbal)<sup>53</sup>.

Foi exatamente nesse período, quando em 2001, a partir da articulação da Associação de Agricultores de Apiaí, começou-se a articular a presença de representantes do grupo em uma palestra do Instituto Biodinâmico (IBD) articuladas pelo escritório do Sebrae em Itapeva. O encontro reuniu agricultores ligados a associações de sete municípios de Itapeva, Capão Bonito, Barra do Turvo, Itaberá, Apiaí, Itararé e Barra do Chapéu, sendo o estopim para a articulação de agricultores que criaram em 2003, a FAOSP articulando oito entidades espalhadas a região.

Segundo os relatos, o grupo passou a articular as primeiras experiências de feiras orgânicas na região, comercializar alguns produtos e, em 2003, pela necessidade de organizar os processos de comercialização, cria a CooperOrgânica, a princípio com a proposta de articular com a FAOSP o debate sobre a produção livre de agrotóxico na região<sup>54</sup>.

Dessa origem e com a intenção de se materializarem como um dos braços comerciais da FAOSP, a CooperOrgânica começa a estruturar seu trabalho com o processamento de alguns produtos (geleias) e com a articulação da venda direta de hortifrutigranjeiros livres de agroquímicos. Seus representantes começam a partir de evento, debates e outras atividades a nível estadual e, aos poucos, a entidade se expande, dado início até mesmo a certificação dos agricultores, feita até hoje pelo sistema de certificação do IBD.

Com o avanço da comercialização, em 2006, consegue um espaço (box) para a comercialização de produtos na Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP), grande centro de comercialização de produtos estadual. Nesse período há

---

<sup>53</sup> (Depoimento da Representante 04).

<sup>54</sup> Esse processo envolveu ainda as experiências localizadas no Vale do Ribeira com agroecologia e manejo agroflorestal.

expansão do quadro de associados, mas já por problemas de gestão e falta de apoio a CooperOrgânica perde o espaço no CEAGESP.

É exatamente nesse processo que a cooperativa tem contato direto com os programas públicos, e passa a priorizar a comercialização dos produtos da agricultura familiar para a CONAB, além de seguir participando de contratos varejistas de produtos certificados como orgânicos. Nesse processo, em 2006 e 2007, os projetos do PAA da CooperOrgânica começam a surgir e crescer e a cooperativa, ultrapassando 900 agricultores associados, ainda que apenas 70% mantivessem entregas periódicas aos projetos.

Os primeiros contatos com a CooperOrgânica demonstraram o grau de organização da Cooperativa e o rápido crescimento no número de cooperados, além do alto volume de produtos entregues para os mercados institucionais e posteriormente regionais, o que confere à cooperativa resultados até então pouco observados nas experiências de comercialização das cooperativas e associações agrícolas. No período da pesquisa, a cooperativa mantinha um escritório bem equipado com área destinada à organização e transporte da produção, um galpão de processamento, higienização, empacotamento e armazenamento dos produtos (câmara fria), um caminhão próprio, além do apoio do veículo baú da prefeitura local. Abaixo, seguem algumas fotos das visitas realizadas na CooperOrgânica.



**Fotos 09 a 11** – Fachada da Cooperativa, processamento de alimentos, caixas com produtos.

Nesse processo, os técnicos afirmam que

[...] a princípio, o ganho em termos de ampliação de renda, estruturação da organização e qualificação dos processos de gestão e parceria com outras

instituições públicas e privadas foram os principais legados o PAA para a organização (informação verbal).

Dessa forma, as primeiras entrevistas realizadas já no campo exploratório foram essenciais para conhecer a forma de trabalho da cooperativa e para compreender as dinâmicas do PAA na região e no município de Itapeva.

As entrevistas iniciais foram dedicadas à apresentação da estrutura da Cooperativa, ao acompanhamento de processos de entrega e processamento de produtos e ao contato com os sítios dos agricultores envolvidos com a comercialização. Foram intensas conversas que tiveram como objetivo estreitar os laços de confiança com a cooperativa e permitir um trânsito que possibilitasse o diálogo sobre outros processos.

As primeiras conversas retratam o peso que a cooperativa imprimi no PAA, ao afirmarem que:

O Programa foi à mola que impulsionou o crescimento da cooperativa e manteve diversos agricultores com renda que eles nem mesmo esperavam que seria possível. Hoje a cooperativa está assim por conta da manutenção de diversos projetos do PAA ao longo desses anos. Além da merenda e de outras comercializações para o mercado de orgânicos (informação verbal)

Discutindo o papel do Programa no cotidiano dos agricultores os técnicos responsáveis pela certificação orgânica naquele período, reforçam o papel que os representantes da CooperOrgânica tiveram na articulação do PAA. Segundo eles, “[...] o pessoal mais velho na cooperativa andava de lá para cá conversando sobre o PAA, participando de reuniões em São Paulo e até em Brasília” (informação verbal).

Como veremos mais a frente, o papel da Cooperativa na articulação de técnicos formados nas escolas agrícolas locais, na mobilização de profissionais atuantes na questão ambiental e outras lideranças locais da agricultura familiar foi determinante ainda que hoje, grande parte desse grupo de fundadores, não esteja mais envolvido com o cooperativa. Os técnicos afirmam ainda que é possível pensar o PAA em uma:

Escala de evolução, de aprendizado mesmo, onde primeiro vem o PAA para organizar a produção e planejar melhor, depois entra o PNAE que exige mais qualidade e preparação e, por fim, para não ficar dependente do governo, o mercado de orgânicos (informação verbal).

Ao longo das visitas realizadas à cooperativa, muitos dados qualitativos foram levantados em sua forma primária e não tiveram condições, nesse momento de serem apresentados na pesquisa. Foi possível participar de processos de levantamento de dados, acesso a arquivos volumosos que demonstraram o volume de informações pouco organizadas



pelo CooperOrgânica. Durante esse processo, observaram-se diversas resistências da diretoria e de alguns técnicos em participar das entrevistas e de conversar abertamente sobre a experiência da cooperativa. Apenas algumas visitas depois e após o diálogo com outros interlocutores locais e estaduais, pôde-se compreender que ela estava passando por um extenso processo de auditoria da CONAB devido a constatações de alguns desvios.

Esse quadro conferiu a CooperOrgânica cenários de intensas mudanças e fragilidades que impactaram diretamente no grau das interlocuções seguintes. Em um segundo ciclo de atividades de campo, o então coordenador financeiro e a coordenadora de projetos, afirmaram que a cooperativa encontrava-se em “[...] fase de transição” (informação verbal). Nesse processo, a antiga gestão foi afastada, e, em agosto de 2012, uma nova diretoria, composta inclusive por representantes que estiveram envolvidos com a fundação da cooperativa, estava se reestruturando.

Na tentativa de dialogar com os novos responsáveis pelo PAA encontramos a cooperativa em um processo de reorganização de suas atividades e de apropriação do Programa. Ao explicar a proposta da pesquisa, a técnica – recentemente alocada para o acompanhamento dos Programas – diz que “O PAA é maravilhoso, se bem feito” (informação verbal). Segundo ela, “[...] agora com os acontecimentos todos, eles precisam ter foco, pois sempre há riscos” (informação verbal). Para ela, é preciso investir na articulação e fortalecimento dos produtos e no desenvolvimento da cooperativa em si, “[...] para além dos projetos. Precisamos ter mais reuniões. Recuperar isso” (informação verbal).

O descontentamento dos demais cooperados em relação a sua estratégia de gestão e a pressão que há tempos já havia se iniciado, foram – segundo os depoimentos – estopins para o desligamento da diretoria, então responsável pelo processo de expansão do PAA. De acordo com os relatos, todo o histórico do PAA estava centralizado na diretoria, que acaba de se afastar da cooperativa, no mesmo momento em que os técnicos diretamente responsáveis pelo acompanhamento dos projetos e das entregas, foram desligados. Diversas tentativas de contato com o então diretor foram feitas sem que houvesse retorno.

Com o processo de reestruturação o quadro de cooperados e funcionários da cooperativa mudou e assiste-se a um processo de encolhimento das ações, ainda que grandes contratos com o PAA, PNAE e com os mercados orgânicos varejistas (Korin, Pão de Açúcar e outros) estivessem vigentes até o início de 2013, quando se encerram os trabalhos de campo. Nesse período, a cooperativa estava com 24 funcionários e ainda mantinha contratos com do PAA e do PNAE com 17 municípios.

Contrastando os próprios depoimentos colhidos em alguns campos realizados em diferentes períodos, observam-se relatos que fazem uso de elementos que ressaltam a comercialização, a expansão da produção e a abertura de novos mercados, e, nessa esteira, consideram a certificação orgânica, uma mudança apenas técnica. De outro, verifica-se relatos alinhados com princípios cooperativistas, da economia solidária e da produção ecológica, acionando elementos que dialogam com a articulação e autonomia dos agricultores.

Por fim, ao verificar que a intenção da cooperativa é sanar seus problemas, reduzir seus projetos e recuperar o diálogo com os agricultores: “[...] agora, precisamos se reaproximar dos agricultores” (informação verbal), a nova direção da cooperativa aponta a intenção de resgatar os valores que estiveram presentes no processo de construção da CooperOrgânica.

Considerando ainda os processos internos, a técnica responsável pelos projetos e pelo RH da cooperativa, indica que “[...] a própria cooperativa aprendeu muito e mesmo que em passos lentos e com muitos desafios, ainda vai encontrando a melhor forma de trabalhar” (informação verbal). Ainda sobre os espaços de construção conjunta, ela afirma que “[...] estamos buscando apoio, o próprio consultor do SEBRAE está sempre aqui nas nossas reuniões” (informação verbal). Essas últimas passagens demonstram que o crescimento estimulado pelo PAA pode figurar como uma impulsão financeira e administrativa que muitas vezes, as cooperativas não estão prontas para operarem.

No contexto da CooperOrgânica, fica claro os desvios que foram feitos na operação do Programa, o crescimento desigual e a falta de diálogo sobre as taxas administrativas e demais processos envolvendo a gestão dos recursos da cooperativa. O PAA incidiu assim sobre uma proposta de cooperativa e provocou mudanças, até então, consideradas pelos entrevistados como ruins em termos de sua proposta inicial, ainda que a cooperativa tenha tido um papel central do “*desbravamento*” do Programa na região e na garantia de renda de muitas famílias.

Ao que parece, a CooperOrgânica passou por ciclos que marcaram suas diferentes atuações. Da organização de um pequeno grupo de produtores ecológicos a expansão de uma rede de agricultores distribuídos em diferentes municípios da região, conferindo a cooperativa um status de empresa, muitos contrastes foram observados. O distanciamento dos valores indicados inicialmente pela cooperativa das práticas observadas no auge do volume de produtos comercializados em 2010 podem demonstrar a perda das conexões que mantinham o grupo de agricultores e técnicos reunidos para além dos processos de comercialização.

### 3.1.3 Cooperativa dos Assentados da Reforma Agrária e Pequenos Agricultores Região Itapeva (COAPRI)

*“Houve um esforço na identificação dos agricultores com perfil de comercialização. Nem todos estão preparados ou tem interesse”*

*(informação verbal).*

A Cooperativa dos Assentados da Reforma Agrária e Pequenos Agricultores Região Itapeva (COAPRI) está localizada no Assentamento Pirituba II<sup>55</sup>, localizada entre os municípios de Itapeva e Itaberá, a sudoeste do Estado de São Paulo. O assentamento oriundo da desapropriação da Fazenda Pirituba tem cerca de oito mil hectares subdivididos em seis áreas e está sobre jurisdição do ITESP, sendo liderado pelo MST.

O assentamento é permeado por uma densa história de associativismo e cooperativismo, em que diversas associações e cooperativas já foram criadas nas diversas agrovilas que foram o assentamento. Entre outras, registram-se a Cooperativa de Produção Agropecuária Coletiva (COPROCOL) e a Treze de Maio, a COOPLANTAS<sup>56</sup>, a COPAVA, a COPADEC e a COPANOSSA<sup>57</sup> (1994), responsável pelo processamento de leite, grãos, frutas, legumes e outros produtos. A COAPRI, com um caráter regional e integrador, é fundada em outubro de 1996 com objetivo de estruturar as ações de comercialização da área e organizar os assentados. Segundo a pesquisa recente levantada por Reis (2013):

Em 1995, assentados e pequenos produtores discutiam conjuntamente a possibilidade de viabilizar uma cooperativa e garantir acesso ao mercado, organizando a produção e a comercialização através desta estrutura coletiva, garantindo que os produtos dos assentados e pequenos agricultores ganhassem melhor preço e não se perdessem. Ou seja, criar uma estrutura que abarcasse tais demandas foi uma questão de necessidade para buscar alternativas que possibilitassem a permanência das famílias assentadas e de pequenos agricultores no campo (REIS, 2013).

---

55Como apresentado pela Reis (2013): “[...] a mais importante característica no PA Pirituba é que os assentamentos estão organizados em agrovilas, estrutura onde as famílias têm o lote de moradia de cerca de um hectare, morando próximas umas das outras. Os lotes de produção de cerca de 14 ha ficam próximos das moradias, mas em espaço separado. Este modelo de organização contrapõe-se ao chamado ‘quadrado burro’, onde os lotes eram simplesmente recortados sem preocupação com a convivência das famílias e com os equipamentos públicos coletivos. No caso da Pirituba, todas as agrovilas preservam uma área social, de responsabilidade de todas as famílias”.

56Envolvendo na articulação de mulheres das Agrovilas II, III, V e VI sobre plantas medicinais.

57Segundo Reis (2013), a COPANOSSA em 1994, adotou o modelo de produção que era recorrente na região baseada no uso de alta tecnologia para produção em escala e para o acesso a créditos, financiando máquinas e implementos via PROCERA.

Os principais produtos comercializados pela COAPRI são grãos, leite, verduras, legumes e frutas. Atualmente esta comercializa seus produtos através do PAA e do PNAE, neste último, entrega feijão para a merenda escolar de grandes municípios, como Guarulhos e Suzano, na região metropolitana de São Paulo.

A cooperativa conta ainda uma pequena usina de leite “Raízes da Terra”<sup>58</sup>, que produz derivados de leite que também são comercializados para a merenda e outros mercados da região. Na área do assentamento na qual a Coapri está inserida localizam-se ainda a Escola Estadual de Agroecologia Laudenor de Souza, também conhecida como o Instituto de Agroecologia, e as bases da rádio comunitária “Camponesa FM”.

O processo de comercialização do PAA se deu desde a participação de representações do MST nos encontros que tiveram como intenção discutir as propostas para a construção da política pública. Nesse processo, a representante da COAPRI entrevistada relata que sua atuação no PAA nessa região é mais recente, estando à frente do processo de articulação da produção apenas em 2009, quando deixa a experiência de implementação do Programa no município de Ribeirão Preto.

Em termos do impacto do PAA na produção do assentamento, a pesquisa realizada por Reis (2013), aponta que:

Já em relação à produção de verduras, legumes e frutas, com a concretização do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) houve um grande impulso à produção e à comercialização de hortifrutigranjeiros. Um aumento de 40% em 3 anos (REIS, 2013, p. tal).

Em termos mais reais, Reis indica ainda que somente no PA Pirituba II foram produzidos aproximadamente 10.000 toneladas de milho, 3.000 de toneladas de feijão e 2.400 toneladas de trigo durante a safra 2010/2011. E nesta safra (2010/2011) foram comercializados R\$ 1,3 milhões junto à CONAB, totalizando 800.000 kg, 30% a mais do que na safra 2009/2010. Nesse período, a COAPRI comercializou cerca de 800 toneladas de feijão, que foram empacotados (com a marca “*Raízes da Terra – Produto da Reforma Agrária*”), e distribuídos em cestas básicas durante os anos de 2011 e 2012. Em relação à participação no PNAE, a COAPRI participa desde 2011 com entrega de feijão e derivados do

---

58Acionando os dados apresentados na pesquisa de Reis (2013): “O laticínio pode processar 5.000 litros de leite por dia produzindo queijos tipo mussarela, minas frescal, minas padrão, prato, coalho e purunguinha, além de Bebida Láctea, Iogurte e Leite Pasteurizado Tipo C. No ano de 2012 o laticínio atendeu as Prefeituras de Itaberá e Bom Sucesso de Itararé no Programa de Alimentação Escolar, entidades beneficentes do Município de Itapeva via Programa Doação Simultânea, além de comercialização no mercado local”.

leite. Foram realizados, apenas em 2011, contratos com cinco prefeituras, o que totaliza 250.000 Kg<sup>59</sup>.

Segundo a entrevistada, compreender os processos de aprendizados articulados pelo PAA significa, antes de tudo, resgatar as diversas experiências que tiveram que ser articuladas para que a comercialização dos produtos da agricultura familiar tivesse espaço. Para ela, “[...] foram muitos os esforços para a compreensão dos processos e da burocracia envolvendo a operação do Programa” (informação verbal). O que demonstra o exercício árduo para apropriação das linguagens, instrumentos e procedimentos da política.

Durante a entrevista destaca ainda o papel do Programa para articulação dos agricultores que também passaram por um processo de adaptação que envolveu, segundo a representante, não apenas incorporar a lógica de entregas semanais, mas a própria valoração de produtos que antes eram destinados apenas ao consumo próprio.

Outro ponto de destaque na experiência da COAPRI são as parcerias. A representante relata o apoio da SUREG-SP e as dificuldades de diálogo com as prefeituras locais que frequentemente trazem barreiras para que as Chamadas Públicas para a Merenda Escolar, por exemplo, possam ser cumpridas pelas organizações locais.

Para a COAPRI desenvolver o PAA não é apenas discutir a comercialização de produtos, mas também oferecer oportunidades para que o Programa seja uma porta de entrada para discutir a organização produtiva, a segurança alimentar e outras questões que são estruturantes para garantia do direito a terra e outras pautas que marcam o trabalho desenvolvido pela cooperativa.

A entrevista apontou ainda questões relacionadas ao processo de desenvolvimento do PAA em outras regiões do estado e indicou considerações sociopolíticas sobre o contexto agrário no qual a região Sudoeste Paulista está inserida. Nesse caminho, ainda que o processo de desenvolvimento do PAA na COAPRI, e mais especificamente no assentamento, tenha uma série de meandros e detalhamentos que confeririam ao estudo uma rica carga de análise, os dados apresentados dão conta apenas da compreensão dos principais processos de apropriação da política pública pela cooperativa.

Ao discutir o Programa no nível da interação com os atores, a representante da COAPRI afirma que “[...] as maiores dificuldades ainda são o cumprimento dos contratos, no

---

59 Reis (2013) aponta que: “Neste caso, o preço normalmente é o preço de mercado. Se no caso do Formação de Estoques a saca de feijão é comercializada por R\$ 87,60, no caso da alimentação escolar este valor chega a R\$210,00. Em 2012, a COAPRI forneceu para oito prefeituras 240 mil kg de feijão”

caso da merenda escolar” (informação verbal). Segundo ela, é muito complexo lidar com tantos produtores e manter a produção de acordo com as previsões. Em sua fala aparecem ainda elementos que fazem parte do aprendizado organizacional desenvolvido no próprio ambiente da cooperativa, ao afirmar que:

[...] a atuação mais ativa frente aos desafios dos agricultores e a cultura de planejamento ainda são desafios nossos da coordenação, ainda que muitos avanços já sejam sentidos se observarmos a condição da produção do assentamento há alguns anos atrás (informação verbal).

Segundo os relatos, para a COAPRI, “A própria cooperativa tem dificuldades de planejar e orientar os agricultores. Há uma estimativa com base no consumo e produção dos anos anteriores. Mas, nem sempre é compatível” (informação verbal). Outro aprendizado captado no diálogo com a responsável pelos projetos de comercialização é houve um esforço para “[...] identificação dos agricultores com perfil de comercialização. Nem todos estão preparados ou tem interesse (informação verbal). Nesse processo, é possível perceber que o PAA se insere em um contexto onde as próprias práticas são revistas e novos fatores passam a operar, como as próprias relações sociais que passam a ser necessárias para a operação constante do Programa.

Ao que tudo indica, ainda que as expedições de campo não atingissem as análises almejadas, a COAPRI se destaca como uma das principais experiências de entrega na região. A Cooperativa é reconhecida pela CONAB e por outras referências estaduais e nacionais, ainda que não seja citada diretamente pelo poder público local e por outros órgãos representativos que estão mais distantes politicamente da proposta alicerçada pela COAPRI.

Dois pontos que merecem destaques é que, em 2012, a COAPRI foi escolhida como uma das 20 principais experiências de associações, cooperativas e entidades beneficiadas pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) através de um concurso de filmes lançado pela CONAB através de sua coordenação nacional. Outra dimensão importante para a compreensão do papel da Cooperativa a nível nacional é a conquista, mais recente – em julho de 2013 – da pré-classificação aos recursos do edital Terra Forte (INCRA), que irá beneficiar as agroindústrias localizadas nos assentamentos da reforma agrária. A cooperativa foi classificada para qualificar seu processamento de grãos. Seguem abaixo, algumas fotos das visitas à cooperativa e ao assentamento.



**Fotos 12, 13 e 14** – Espaço Coletivo da Coapri, Placa da Entrada do Assentamento.

Fonte:

### **3.1.4 Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento (CONSAD)**

*Não adianta reunir uma ou outra organização, você precisa reunir com todas da região para entender. A abordagem não é local”*

*(informação verbal)*

Fundado em 2008, o CONSAD é uma associação entre municípios que vem se consolidando na região do Sudoeste Paulista, com a participação do poder público local e da sociedade civil. Trata-se de um programa do Governo Federal, no âmbito do então, Programa Fome Zero, executado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, por meio da Secretaria Extraordinária de Segurança Alimentar e Nutricional.

É integrado por representações do governo do estado, das prefeituras e de organizações da sociedade civil, e compreende os municípios de Barão de Antonina, Bom Sucesso de Itararé, Buri, Capão Bonito, Coronel Macedo, Guapiara, Itaberá, Itapeva, Itaporanga, Itararé, Nova Campina, Ribeirão Branco, Ribeirão Grande, Riversul, Taquarituba e Taquarivaí.

Para os representantes do CONSAD entrevistados pela pesquisa, o PAA teve resultados expressivos devido às articulações preexistentes na região. Observa-se na região um rico tecido de organizações sociais voltadas à articulação das questões agrícolas e um campo de exploração rico para a compreensão das redes associativas existentes da região.

Pela atual composição da diretoria do CONSAD, observou-se que a mesma mantém relações múltiplas com a operação do Programa. Como o atual gestor, em 2012, também compunha a FETRAF, suas relações permeavam contatos diretos com o governo federal,

desde a mobilização de maquinários até a entrega de produtos através das cooperativas vinculadas aos sindicatos locais. Em um trecho simbólico que representa o peso político conferido ao Programa, um dos representantes afirma que pensar o PAA é pensar em um “[...] momento que não existe partido” (informação verbal). Segundo ele, existe um programa territorial que articula diferentes parceiros independente de sua filiação partidária.



**Foto 15** – Representante do Consad em reunião extraordinária (fevereiro de 2013)

Não foi possível coletar muitas impressões que o conselho mantinha sobre o PAA, ainda que fosse possível observar que os representantes que foram interlocutores do CONSAD demonstrassem conferir ao Programa um *status* diferente a todas as outras análises registradas na região. Por ocuparem uma posição central da articulação de políticas públicas, pelo contato com outras esferas de negociação e construção dos Programas e, fundamentalmente, por exercitarem um olhar territorial para as ações, os depoimentos conferiram um peso regional e bastante contextualizado ao PAA. Como é possível notar na passagem abaixo:

Compreender a história do PAA aqui em Itapeva é resgatar o processo de chegada do Programa na região do Sudoeste Paulista. Foram muitas as articulações e hoje há entregas variadas que envolvem uma extensa rede de organizações locais. O desenho do PA<sup>60</sup>, possui esse caráter. Não adianta reunir uma ou outra organização, você precisa falar com todas da região para entender. Vamos organizar essa conversa dentro da agenda do Consad (informação verbal).

A passagem traz em si diversos elementos que podem configurar estratégias de atuação do CONSAD. Ao mobilizarem a pauta regionalmente, ao compreenderem que determinados “estudos de caso” feitos por cooperativas desalinhadas com os interesses

---

<sup>60</sup>Localmente, o PAA é chamado apenas de “PA”.



políticos do grupo, e ao proporem ações integradas da pesquisa com o conselho, os depoimentos dão pistas da leitura que fazem do Programa.

O CONSAD aparenta ter grande influência na região, pela convergência de políticas e por ser considerado um espaço de convergências reconhecido. Articulado ao CONDERSUL, consórcio de municípios, acabam influenciando sobre as decisões e mantendo grande papel político na região. Um exemplo recente do papel influente estabelecido pelo CONSAD é a consulta e parceria realizada com o conselho da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) – Foto 03, que inicia um processo de estruturação de um campus em Buri e mantém o CONSAD como principal espaço de articulação de seu projeto político-pedagógico e de seus campos de pesquisa sobre a região.



**Foto 16** – Aplicação de entrevistas da UFSCAR em entrega do PAA no município de Itaberá

No dia da entrevista realizada com o grupo gestor do CONSAD, os consultores da UFSCAR presentes na região para estruturação da proposta da nova unidade, juntamente com o representante do ITESP e representantes do CONSAD, reuniram cerca de seis jovens para aplicação de questionário de análise das políticas de segurança alimentar e compra direta pelos mercados institucionais com objetivo de traçar o perfil da população. Foi possível nesse momento, acompanhar o grupo e participar da aplicação da pesquisa no município de Itararé, onde o PAA também assume contornos expressivos – cerca de 2% dos recursos liberados pela CONAB no estado de São Paulo são articulados pela cooperativa de Itaberá.

### **3.1.5 Central Regional das Organizações da Agricultura Familiar – CEAF**

*“Para o produtor organizar sua produção, comprar um talão de notas e planejar o uso dos recursos traz uma forma diferenciada de lidar. É um processo simbólico que passa força para o produtor”.*

*(informação verbal)*

O contato com a Central Regional das Organizações da Agricultura Familiar (CEAF) se deu a partir da mudança de um dos técnicos, inicialmente entrevistado enquanto quadro técnico da Cooperativa Cooperorgânica (realizada em maio de 2012), para a organização.

Sua incorporação ao CEAF se concretizou devido a problemas relacionados ao pagamento flutuante e, progressivamente, esparso que a antiga cooperativa havia desempenhado devido a problemas financeiros, e foi motivada pelo interesse da direção da CEAF em desenvolver com maior robustez os projetos do PAA pela organização. Dessa forma, a CEAF, criada em 2010 como um braço do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar de Itapeva, Buri, Taquarivaí e Nova Campina (SINTRAF), sindicato ligado à Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF-Brasil) começa um processo de estruturação interna, inclusive contando com a contratação de técnico, para entrega ao PAA.

Cabe destacar que o histórico de atuação do SINTRAF está diretamente relacionado às pautas sindicais e ao desenvolvimento dos projetos de habitação rural articulado pela Cooperativa de Habitação dos Agricultores Familiares (COOPERHAF-FETRAF), através do Projeto “Caprichando a Morada”, que prevê a construção, reforma ou ampliação de moradias no meio rural e engloba uma série de ações junto aos agricultores familiares beneficiários dos programas de habitação.

Com a entrada do PAA no repertório de atuação da CEAF, o grande desafio – segundo os relatos das entrevistas - é organizar a comercialização e articular os agricultores, uma vez que muitos deles já se encontram vinculados a outras cooperativas ou desacreditados por problemas que já tiveram com outras organizações que lideraram o processo de entrega ao Programa no município e na região. A emissão das DAPs é outro desafio colocado pelos técnicos responsáveis em operar o PAA, porém, como SINTRAF, pode emitir as declarações. Os técnicos responsáveis acreditam que conseguiram “[...]acelerar o processo” (informação verbal) e regularizar os agricultores que ainda não participaram do Programa.

Em relação à articulação com outras políticas, os entrevistados, dizem que é grande a especulação em torno da articulação de recursos advindos de todos os programas públicos.

Porém afirmam que o incentivo e o fomento ao acesso a outros programas, não é um processo automático. Para eles, “[...] muitos agricultores acostumaram com o PAA” (informação verbal) e deixam de buscar outros projetos, até mesmo crédito, “[...] congelando sua produção” (informação verbal) e mantendo padrões de entrega que já se modificaram. Segundo ele:

[...] com o passar do tempo às entidades começaram a exigir mais qualidade dos produtos e o produtor precisa estar preparado para atender. É o que vemos no caso do PNAE (informação verbal).

Mas, segundo os relatos dos técnicos do CEAF, não são poucos os casos em que o PAA incentiva a estruturação das ações, a organização de projetos e a busca por novos conhecimentos. Para os técnicos “[...] os agricultores começam a ter mais clareza sobre os financiamentos públicos e buscam outras fontes” (informação verbal). E o que eles têm observado no caso da Associação de Avencal que começa a estruturar, depois do acúmulo de experiência do PAA e passa a se inserir em projetos, como o Programa de Microbacias articulado regionalmente pela CATI. Para os técnicos “as experiências dos vizinhos” é fator que influencia a prática dos agricultores, expondo a necessidade de materialização das experiências de sucesso que o PAA mantém e a relevância da divulgação dos resultados, como contraponto para combater a desconfiança.

Os técnicos ainda afirmam que o perfil de agricultores vem mudando, para eles, “[...] a construção da ideia de empreendedores no campo da produção rural é marcante e determinante” (informação verbal). Essa passagem expõe o peso e a influência que o escritório do Sebrae mantém na região, figurando com um grande parceiro das organizações agrícolas e imprimindo um modelo de gestão e interpretação dos programas e projetos.

Sobre o processo de implementação e alcance dos resultados do programa, eles dizem que:

[...] ainda há um grande público fora. Mesmo com tanto tempo funcionando, muitas pessoas não conhecem (o PAA) e enquanto outras pessoas já estão no terceiro ou quarto projeto. Ainda chegam muitas pessoas aqui querendo saber os primeiros passos (informação verbal).

Como observado no relato, nesse processo, segundo eles, as reuniões realizadas da articulação inicial do PAA na região, não conseguiram abarcar um público representativo e envolveram alguns agricultores mais interessados ou vinculados as organizações.

Para eles, os conselhos da região têm “[...] pouco poder de fiscalização” e as vistorias tem “[...] baixo resultado”, pois as amostragens não garantem o monitoramento das ações. Em relação ao papel de apoio, eles dizem que ainda é muito frágil o apoio dos técnicos das cooperativas, sendo que “[...] poucas conseguem ter essa estrutura”. Mantendo um posicionamento crítico a atuação da assistência técnica, consideram que “[...] a única função da CATI é a emissão das DAPs”, não havendo nenhuma ação contínua de apoio aos agricultores.

Por manterem históricos cruzados, acabam citando recorrentemente a experiência da Cooperativa CooperOrgânica, que segundo eles, mesmo considerando as dificuldades “[...] ainda é vista como o começo de tudo” (informação verbal). Segundo eles:

Caso não houvesse o acúmulo e o pioneirismo da cooperativa, possibilitado pela reunião de muitos atores locais, o PAA não teria esse desdobramento atual. Há também um incentivo a certificação orgânica, liderada pela Cooperorgânica que foi fundamental para iniciar processos de transição ecológica em toda a região (informação verbal)<sup>61</sup>

De forma geral, entre os resultados negativos do PAA, considerados pelos técnicos, está que as últimas auditorias realizadas pela CONAB indicaram a “[...] duplicidade de DAP em alguns agricultores articulados nos projetos do PAA”. Para eles esse problema expõe que “há muitos casos de denúncia de cooperativas que recebem e não pagam os agricultores”.

Sobre o processo de articulação de informações e conhecimentos, apontam que o próprio aprendizado deles enquanto técnico foi notório. Segundo eles, “[...] mesmo com a formação em técnico agrícola e de agronomia, eles não conheciam os sistemas de elaboração de projetos (PAANet) e as próprias dinâmicas de comercialização” (informação verbal). Em relação ao contato com novas práticas, eles afirmam que:

[...] para o produtor organizar sua produção, comprar um talão de notas e planejar o uso dos recursos, traz uma forma diferenciada de lidar. É um processo simbólico que passa força para o produtor (informação verbal)<sup>62</sup>.

Entre as experiências de destaque os entrevistados citam a Associação de Agricultores do Bairro de Salinho do Coqueiral, indicada como um dos exemplos de estruturação da produção. Por fim, comentam que, no processo de expansão das atividades, a CEAF planeja

---

<sup>61</sup> (Representante 01)

<sup>62</sup> Representante 01.

uma taxa administrativa de 15 a 17% para os projetos do PAA de forma que os agricultores “*preferam estar conosco*”. Nessa mobilidade de técnicos entre as cooperativas locais e na análise do desempenho de determinados grupos de agricultores, observa-se a intensificação da disputa entre diferentes pessoas que circulam a operação do PAA na região.

### **3.1.6 Associação dos Produtores Rurais do Bairro do Avencal (APRA)**

*“Teve muito aprendizado, mesmo eu sendo analfabeto.”*

*(informação verbal)*<sup>63</sup>

A Associação dos Produtores Rurais do Bairro do Avencal (APRA) foi fundada em 2009 para a organização dos agricultores de um dos bairros rurais de Itapeva visando, essencialmente – como traz o depoimento de seus fundadores – formalizar o processo de entrega dos produtos aos programas públicos. Atualmente a APRA reúne 96 agricultores, sendo 46 ativos nos projetos do PAA. Para o presidente o PAA chegou “de repente” em 2007, quando a organização ainda não era formalizada, em um momento de grande preocupação com a lavoura de repolho. Ao relatar esse problema para o então secretário de agricultura, o mesmo se colocou a disposição para solucionar o problema, e então, consegui incorporar os produtos em um projeto do PAA. Foi nesse momento em diante que a associação passou a conhecer esse “[...] caminho de comercialização” e “[...] entender que podia sim, vender para o governo produção que antes era quase que certa de perder” (informação verbal).

Segundo ele, o “[...] grande motivador da criação da cooperativa foi às exigências dos programas do governo, principalmente do PA” (informação verbal). Tendo como referência alguns depoimentos coletados nas visitas de campo, alguns agricultores envolvidos hoje com a APRA chegaram a entregar para a CooperOrgânica, mas acusam problemas e altas taxas.

É recorrente a afirmação de que, para eles o PAA foi o principal motivo para estruturação da cooperativa, que passou a “[...] ter motivo para reunir seu grupo” (informação verbal). Conforme relatos dos entrevistados, os excedentes do programa são revertidos em melhorias coletivas, “[...] mas inda há muito que se estruturar” (informação verbal).

Segundo histórico da APRA, foi a partir do momento em que alguns agricultores passam a entregar e receber “um, duas e três vezes com dinheiro certo, que a gente também

---

<sup>63</sup>Idem

tomou coragem”. Foi desse processo de observação que alguns agricultores, inicialmente, mais organizados, passaram planejar a produção e acessar a política.

Nas entrevistas com a APRA foi possível identificar o grau de proximidade que os representantes mantêm com alguns dos líderes políticos locais. Observa-se assim, através da personificação da figura do então secretário, a avaliação positiva da atuação do poder público municipal. E, nessa mesma esteira, percebem outras colaborações, como a do técnico contratado em 2010 pelo MDA para articulação local de políticas, que segundo eles “[...] foi quem ajudou a fazer a ata, organizou as reuniões” (informação verbal), tendo grande influência na estruturação da associação.

Quando estimulado a falar sobre o que o processo ensinou, quais ações ele observa, o dirigente é enfático ao dizer:

Teve muito aprendizado mesmo eu sendo analfabeto. Hoje a gente tá até no Microbacias, mas há sempre desconfiança. Fico pensando nos jovens que deviam estar aqui, na associação (informação verbal)<sup>64</sup>.

O presidente da associação relata a presença da família da associação, o estímulo a leitura e o interesse em participar do Ensino de Jovens e Adultos (EJA). Sobre a relação com outras políticas públicas, eles afirmam que “[...] não conhecem o outro programa do governo do estado, mas uma melhoria seria ter a DAP para o esposo e para esposa” (informação verbal). E, segundo o presidente da APRA, ao ser estimulado a avaliar o PNAE diz que “[...] a merenda ainda exigiria muito deles em termo de produção e qualidade” (informação verbal).

Por fim, as diferenças nas estratégias de comercialização que o PAA imprimiu no processo de mobilização dos agricultores são percebidas na fala dos agricultores. Segundo eles, “[...] não havia informação nenhuma sobre as ações do governo” (informação verbal). Essa questão expõe que, além do difícil processo de acesso a alguns créditos e programas públicos nos formatos anteriores, poucos eram os contatos com a SAA e outros órgãos públicos.

Ao final dos depoimentos percebe-se a projeção que o PAA proporciona para os representantes: “[...] agora eles planejam entregar mais longe” (informação verbal). Expressam o desejo de transformar a associação em cooperativa “[...] para organizar melhor a venda” (informação verbal). Nesse momento indicam que outras possibilidades de produção ainda são desafios, para eles “[...] o orgânico, ainda é um processo complexo, pois é difícil mudar a cabeça das pessoas” (informação verbal).

---

<sup>64</sup> Representante 1

### 3.1.7 Outras experiências

Além dos relatos apresentados acima, destacam-se regionalmente na operação do programa quatro outras organizações que não foram descritas com maiores detalhes, mas que foram mencionadas pelas organizações nas visitas ao longo da pesquisa.

Na cidade de Itararé, a articulação é feita através da Cooperativa de Agricultores Familiares de Itararé (COAFI) que mantém cerca de 100 agricultores ativos em dois projetos do PAA escoando seus produtos para seis municípios diferentes. Na cidade de Capão Bonito, a experiência da Associação de Produtores para o Desenvolvimento Sustentável de Capão Bonito (APDS) se inicia em 2010 com a mobilização de técnicos que, saindo a CooperOrgânica, decidem reunir e organizar os produtores do município de modo que os produtos pudessem ser comercializados por uma entidade local. Nesse grupo é marcante o interesse pela produção orgânica e os acúmulos dos jovens técnicos, que a partir da experiência de sucesso e fracasso da CooperOrgânica fomentam a criação de uma nova organização.

Segundo dados coletados no portal da prefeitura de Capão Bonito, “A criação da associação é vista com um grande avanço pelos pequenos produtores do município, pois antes o PAA era administrado por uma Associação de Itapeva” (CAPÃO BONITO, S/D).



**Foto 17** – Entrega de produtos da COAFAI na Secretaria de Agricultura de Itaberá

A experiência do município de Guapiara com a criação da Associação dos Pequenos Produtores de Guapiara e com o projeto “Frutos da Terra” também merece destaque. Além de ser um polo produtor de uma série de artesanatos, uma cooperativa oriunda de cooperados inicialmente vinculados à CooperOrgânica começava a se estruturar no período em que a

pesquisa encerrava seus trabalhos de campo. Por fim, cabe destacar a experiência da Associação Quilombola do Jaó, que participa da comercialização de produtos advindos da agricultura tradicional quilombola ao PAA desde 2010.



**Foto 18 e 19** – Placa na entrada do quilombo do Jaó e estrada principal (Itapeva)

### **3.2. Aprender se Expressa em Práticas? Caracterização, Ambientes e Trajetórias do Aprendizado no PAA.**

Ao longo de todo o percurso metodológico traçado pela pesquisa e em cada oportunidade de acompanhar os espaços onde o PAA era analisado, executado e vivenciado em seu sentido mais amplo, o exercício de captar as sensíveis expressões do aprendizado se tornou uma tarefa desafiadora. Buscou-se voltar o olhar da pesquisa para as trocas entre atores, os processos de construção de narrativas, de formação de representações cognitivas, entre outros muitos caminhos nos quais os processos de aprendizagem pudessem ser captados.

Nesse processo, após algumas tentativas de construção de modelos de análise mais herméticos, optou-se por observar as experiências e orientar as entrevistas de forma mais aberta e livre, seguindo as orientações que surgiam após cada conversa realizada. Dessa forma, foi escolhido não definir um universo de análise composto apenas por um ou dois grupos de atores pré-definidos como associados, cooperados, técnicos agrícolas e gestores do Programa, mas sim orientar-se pelas próprias conexões indicadas no desenrolar de cada questão apresentada e pessoa de referência citada.

Assim, a proposta inicial de acompanhar os processos de aprendizagem de uma cooperativa específica deu lugar à observações mais gerais que obedeceram a trajetória das indicações colhidas ao longo das conversas realizadas. Essa escolha se deu, entre outros motivadores, pela consideração de que o próprio aprendizado, considerando as variações conceituais existentes, se configurava como um processo multifacetado e relacional, no qual



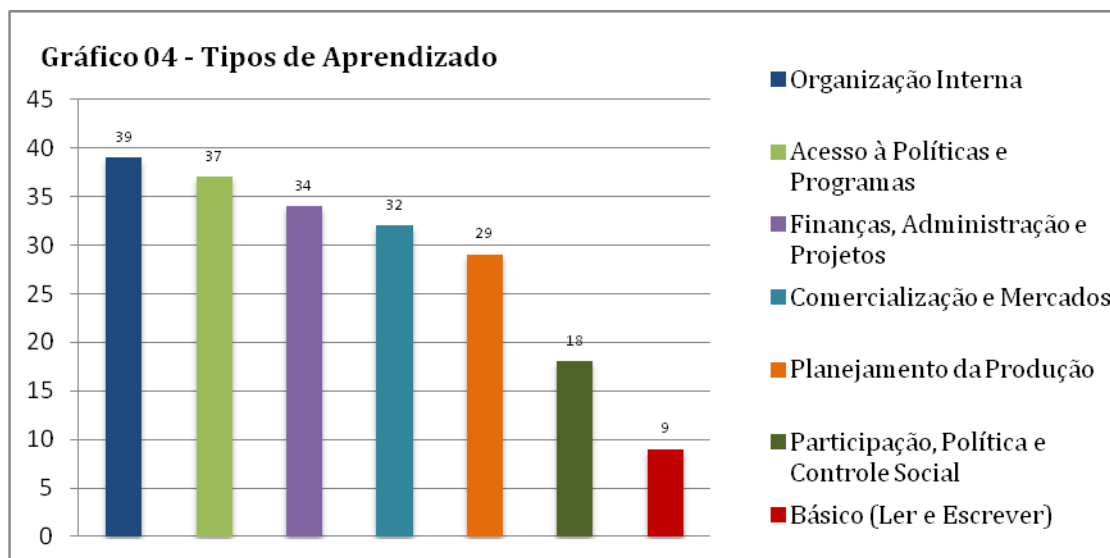
isolar amostras ou circunscrever verificações mais específicas poderia limitar os campos de relação potencialmente acionados pela pesquisa e ignorar os próprios caminhos nos quais os aprendizados eram, naturalmente, movimentados. Apesar desse isolamento analítico permitir o aprofundamento das verificações obtidas e possibilitar o recorte das análises feitas, arriscou-se seguir por um trajeto mais amplo onde as conexões indiretas também pudessem ser mapeadas e um sobrevoo mais geral pudesse ser construído.

Para orientar a apresentação dos resultados organizou-se os relatos e as análises sobre os processos de aprendizagem em três dimensões: *caracterização, ambientes e trajetórias dos aprendizados*. Avaliou-se que essas três variáveis dialogam diretamente com as aproximações teórico-metodológicas utilizadas pela pesquisa na compreensão dos processos de aprendizagem estudados, sendo essas – dentre muitas outras referências teóricas acionadas no primeiro capítulo – escolhidas e consideradas como dimensões centrais na compreensão do conceito de aprendizado nos processos de implementação das políticas públicas.

### **3.2.1 Caracterização: os processos e os conteúdos de aprendizagem**

De maneira geral, ainda que outras variações pudessem ser identificadas, verificou-se sete tipos distintos de conteúdos que foram evidentemente considerados nas entrevistas e nos grupos focais. O Gráfico 04 retrata a frequência com que cada uma dessas sete categorias surgiu nas 39 entrevistas realizadas pela pesquisa. Abaixo será detalhado o processo de construção das categorias e apresentados os trechos que justificam a divisão realizada.

**Gráfico 04 - Tipos de Aprendizado**



Todas as 39 entrevistas, direta ou indiretamente, citaram a relevância do PAA para a organização interna das cooperativas e associações agrícolas. Reuniu-se nesse grupo expressões utilizadas pelos entrevistados que estiveram voltadas a diversos elementos, desde o resgate e reconstrução de organizações que estavam pouco ativas ou sem nenhuma atividade, até a ampliação expressiva, em termos de organização interna, de entidades que mantinham antes de 2003, consistência em suas atividades.

Sobre o agrupamento 1 “Organização Interna”, ao trazer a tona à questão dos aprendizados, o PAA é automaticamente bem avaliado, tanto em sua dimensão de pioneirismo na edificação de processos “mais horizontais” de elaboração de projetos com o poder público, quanto na dimensão do envolvimento das organizações e contato direto com os agricultores. Os depoimentos abaixo retratam alguns dos processos inseridos nesse grupo de conteúdos gerados pelo PAA:

A oportunidade de entrar no programa, veio como um grande desafio para a cooperativa que se viu em cheque: precisamos organizar documentos, algumas coisas financeiras pendentes e outras questões. Ter que chamar o pessoal de novo para as reuniões, só foi possível e mais significativo, na segunda ou terceira entrega, e com o pagamento, quando passaram a acreditar no projeto (informação verbal)<sup>65</sup>.

Antes nos organizamos muito para pedir PRONAF e outras demandas de bairro ou comunidade. Com a vontade de entrar no PAA começamos a ter que nos organizar para fazer entregar semanais. Coisa que nunca tínhamos feito juntos (informação verbal)<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>66</sup> Representante da Cooperativa 01

Na associação tivemos que refazer o estatuto, andar mais juntos e até mudar quem estava no comando para que assim, com ajuda do pessoal da secretaria de agricultura pudéssemos montar o projetinho de entrega (informação verbal)<sup>67</sup>.

Antes do PAA o negócio na cooperativa era feio. Não tinha nada muito arrumado. Hoje ele ajudou um pouco. Mas, tem muita coisa para fazer melhor. A gente sabe que até outras organizações que produzem menos que a gente tem mais coisa, por serem mais letrados e terem mais influencia nas coisas da política (informação verbal)<sup>68</sup>.

Só podia entregar com a casa arrumada, né? Daí foi uma correria para entregar estatuto para a CATI nos ajudar, ver a questão das DAPs e entender como o PA [muitos agricultores chamam o PAA de PA] funcionava na prática. Hoje é o PA que mantém a associação (informação verbal)<sup>69</sup>.

Com base em alguns dos depoimentos registrados foi possível identificar a força propulsora que o PAA teve no estímulo à organização interna de algumas associações e cooperativas, ainda que a pesquisa não estivesse avaliando, nesse momento, os efeitos positivos e os possíveis corrompimentos gerados em termos de coesão social e trabalho cooperativo do PAA. Nessa esteira é preciso ainda reforçar que a pesquisa, apesar de ter ciência, não analisa a influência do PAA na criação de novas organizações, criadas para atender o Programa, ainda que seja essa a realidade de algumas das entidades estudadas.

Retomando as considerações da categoria 1: “Organização interna”, questões relativas ao trabalho conjunto nas associações e cooperativas, ao fortalecimento, resgate, reconstrução, melhoria na “gestão”, ampliação do grupo, maior estrutura, compra de equipamento, contratação de técnicos, construção de parcerias e outros elementos relacionados, foram referências citadas nas entrevistas e alocadas nesse grupo.

Em um segundo bloco, a categoria 2: “Acesso a outras políticas e programas” foi bastante citado ainda que não seja realidade de todas as organizações entrevistadas. A menção a experiência acumulada na elaboração dos projetos do PAA, o estabelecimento de canais mais perenes de diálogo com os governos locais e com as próprias agências da CONAB, foram estopins importantes para que o PAA pudesse figurar como uma porta de entrada para outras políticas públicas. Em algumas passagens das entrevistas é possível identificar essas contribuições:

---

<sup>67</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>68</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>69</sup> Representante da Cooperativa 01

Nem imaginava que pudesse estar em um programa como esse. O Pronaf eu tentei e não consegui. Agora com o PAA, começamos a ter mais segurança em tentar. Conseguimos até parcerias com técnicos da secretaria e outras pessoas que nos ajudaram muito (informação verbal)<sup>70</sup>.

Depois do primeiro PAA em 2004/2005, não paramos mais. Entramos na primeira chamada do PNAE, logo em 2010, e estamos estruturando projetos para agroindústrias também (informação verbal)<sup>71</sup>.

Demoramos para começar a entregar sozinhos pela associação. Vimos as experiências de outras cooperativas, criamos confiança e agora não queremos mais ficar sem projetos. Sempre pergunto se tem outros editais e fico de olho (informação verbal)<sup>72</sup>.

A própria secretaria, apesar da experiência de alguns técnicos e gestores, teve que aprender a lidar com as regras e as exigências colocadas pelo PAA. Essa relação com a CONAB e com o MDS, MDA, era nova (informação verbal)<sup>73</sup>.

No nível local, considerando as peculiaridades da região Sudoeste Paulista, as articulações com o Programa de Microbacias do governo estadual executado em parceria com a CATI e outros apoiadores, segundo os técnicos entrevistados foi bastante influenciada pela existência ou não de entregas ativas ao PAA nas organizações. Como apontado nesses dois trechos:

Grande parte das associações que entraram nas últimas chamadas do Microbacias são organizações que já participam das chamadas do PAA. É até possível ver que muitas só por causa da entrega, se organizaram mais e hoje estão participando de editais, como o de Microbacias, que exigem documentos e outras comprovações que não seriam possíveis sem que o PAA tivesse organizado a casa e estimulado o interesse para outras iniciativas (informação verbal)<sup>74</sup>.

Gostei muito dessa coisa de projetos. Parecia difícil fazer sozinhos agora lá temos até uma pasta com tudo organizado (informação verbal)<sup>75</sup>.

Apesar das contribuições positivas do PAA para o contexto de elaboração de propostas e acessos a outras políticas e programas, existem dois tipos de efeitos. O primeiro é positivo, ao passo que a experiência e a organização gerada pelo PAA permitem o contato, a geração de

---

<sup>70</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>71</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>72</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>73</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>74</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>75</sup> Representante da Cooperativa 01

estímulos e o acesso ao programa. O segundo efeito pode ser considerado problemático, uma vez que o PAA pode ser entendido como uma válvula de escape, pois em alguns momentos, por ter toda sua “força de trabalho” envolvida com o Programa, algumas organizações acabam não tendo viabilidade de acessar e garantir a execução de outras iniciativas. Nesse processo, o programa estimula um crescimento que nem sempre é sustentável para algumas organizações.

Como terceira categoria mais citada 3: “Finanças, Administração e Projetos”, muitas organizações relataram as contribuições do PAA ao fortalecimento de práticas de gestão, administração, contabilidade, estruturação de projetos e até mesmo acesso aos recursos tecnológicos. As seguintes passagens das entrevistas reforçam esses indicativos:

Nunca havíamos mexido em planilhas, tivemos que conversar com o pessoal que trabalha com contabilidade e arrumar todos os documentos da associação. Foi muito difícil no começo, mas depois a coisa foi amolecendo e ficamos mais na atualização das atas e de outros documentos (informação verbal)<sup>76</sup>.

Imagine cuidar de tantas entregas. Teve uma época que estamos com mais de 200 agricultores entregando para o PAA. Nossa turma do administrativo e financeiro teve que dobrar em pouco tempo. Contratamos dois técnicos de nível médio. Nunca imaginava que seria desse jeito (informação verbal)<sup>77</sup>.

E entrar naquele PAA Net? Não sabia nada, foi o pessoal que foi ensinando e fui aprendendo com a prática mesmo, nem tive tempo de ler com cuidado. Fui mexendo hoje respondo os e-mails, tenho até dois celulares para conseguir falar com todos (informação verbal)<sup>78</sup>.

No começo não sabíamos muito onde cada parte do projeto passava. Hoje a gente sabe ver com a lei perto, onde fica cada processo e qual é o prazo de cada um. Os atrasos da prefeitura não podem desestimular o pessoal e temos que brigar cada vez mais pelo aumento do valor teto (informação verbal)<sup>79</sup>.. (Representante 02 da Associação01)

É certo que outros fatores conjunturais como ampliação das redes de comunicação via internet, inserção mais estruturadas de algumas assessorias técnicas, como a estabelecida com o setor de agronegócio do Sebrae<sup>80</sup>, como a ampliação dos programas públicos voltados a agricultura familiar, tiveram interferência central nas relações estabelecidas pelas organizações e cooperativas. Contudo, são notórias as passagens nas entrevistas que

---

<sup>76</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>77</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>78</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>79</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>80</sup> Efeito que será discutido nas seções 3.2 e 3.3 desse capítulo.

evidenciam às diversas exigências que o programa estabeleceu para que as entregas pudessem ser feitas. Esse impacto positivo em termos de estruturação também tem um retorno preocupante ao observarmos que o grau de cobrança, somada à precária assistência técnica e a fragilidade do apoio público as organizações que, estimula – em alguns casos – dependências de algumas pessoas que, por exemplo, prestam “favores”, exigem contratações de técnicos especializados, o que, muitas vezes significa um alto custo para as organizações e, conseqüentemente, a priorização do Programa para organizações mais estruturadas, em detrimento de pequenas associações e cooperativas.

É claro que esse processo também movimenta efeitos bastante positivos, como o observado na experiência de uma das associações de Itapeva:

Minha sobrinha passou a trabalhar conosco na associação. Como tinha muita dificuldade na escrita, ela agora está perto. Faz os projetos, organiza os documentos e gera renda que permite que ela fique na roça, coisa que ela sempre quis. Do contrário teria que ir para a cidade trabalhar no comércio, coisa que ela já fez e não gostou. Hoje ela fica comigo, é meu braço direito e aprendeu tudo sobre administrativo, financeiro e ajuda muito os associados (informação verbal)<sup>81</sup>.

Em relação às categorias 4 e 5, de “Comercialização e Mercados” e “Planejamento da Produção”, há significativas contribuições para o repertório de aprendizados dos agricultores e técnicos entrevistados. Em diferentes graus é possível identificar a relevância do PAA como uma ferramenta concreta de planejamento da produção para os agricultores, pela necessidade de diversificação, entrega frequente e valorização de produtos que, até então, como eles dizem, “não tinham preço”. Em termos de acesso a outras vias de comercialização observa-se que esse ainda é um dos grandes desafios, mas que ao considerarmos os avanços provocados pelo PAA, as conquistas na abertura desse diálogo são muito relevantes, dentro das organizações agrícolas como nas organizações públicas e de assistência técnica. Para alguns técnicos e agricultores, os conteúdos relacionados às categorias 4 e 5 surgem quando:

A gente sempre vê o PAA como um primeiro degrau, a ideia aqui na cooperativa, como trabalhamos com outros projetos é que o agricultor acesse o PNAE, mas não dependa dos mercados públicos. Aqui prezamos pelo degrau da certificação orgânica e da entrega para as redes varejistas e mercados locais (informação verbal)<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>82</sup> Representante da Cooperativa 01

Hoje eu sei vender melhor. Qualquer pessoa que passa aqui no sítio de olho em algum produto, eu – mesmo sem muita letra – consigo pegar a tabela e ver o quanto dá pra vender. E muito importante. Nosso trabalho vale (informação verbal)<sup>83</sup>.

Antes a gente jogava muita coisa fora, até hoje tem muita coisa que perde. Mas, conseguimos vender e melhorar. Eu tenho até caderninho e peço pro pessoal anotar tudo. Pra merenda ainda é difícil. Às vezes não vence entregar. É bom plantar com venda e preço garantido (informação verbal)<sup>84</sup>.

A comercialização de produtos da agricultura familiar, da reforma agrária, sempre foram impasses dentro das organizações públicas. O PAA abriu um debate fundamental que tem que ser ampliado. Aqui no apoio aos assentamentos já temos muitas iniciativas em curso, mas ainda é preciso estruturar o pequeno (informação verbal)<sup>85</sup>.

No grupo de conteúdos gerados pelo PAA relacionados à categoria 6: “Participação e controle social” ainda que os depoimentos dos agricultores e do poder público fossem, naturalmente, discrepantes, observou-se menções principalmente ligadas ao estímulo do Programa a participação de reuniões externas, contato com conselhos, importância do acompanhamento financeiro. Entre algumas estão:

Nunca tinha ido a tanta reunião. Nem sabia como falar e apresentar à cooperativa. Hoje participo de muitas coisas e gosto muito de estar nas conversas. É importante conversar, não só para resolver um problema de documento, mas para saber o que está acontecendo e o que mais de melhoria pode ser levado para o grupo (informação verbal)<sup>86</sup>.

O PAA reorganizou nossas reuniões. Apesar de toda a forma e de sempre estarmos unidos em outras conversas, o programa deu uma força. Recuperou a vontade de ir, saber do planejamento, dos contratos. Muita gente animou de novo (informação verbal)<sup>87</sup>.

O controle social do programa ainda é um grande gargalo. Aprendemos muito com os erros nas modalidades, dos contratos, no monitoramento, que é preciso garantir que desde a emissão da DAP até a entrega do produto exista transparência (informação verbal)<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>84</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>85</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>86</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>87</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>88</sup> Representante da Cooperativa 01

Esses dias aprendi que o pessoal do conselho tem que assinar, se não, não é válido. Acho isso importante tem que ter para todos os outros projetos que são feitos com dinheiro da gente (informação verbal)<sup>89</sup>.

Por fim, na categoria 7, “Básicos (Ler e Escrever)”, em alguns casos notou-se o PAA como um estímulo, se não exclusivo, mas certamente complementar aos estudos básicos e a superação das condições sérias de analfabetismo rural. As passagens de alguns agricultores trazem indicadas abaixo retratam essa realidade:

Tem que saber para assinar. Como vou ficar em um negócio que assino e não sei pra que é. Quando surgiu a oportunidade do EJA, eu fui. Agora assino os recibos que vão para a cooperativa (informação verbal)<sup>90</sup>.

Mesmo sem muito letramento sempre quis acompanhar. Sei que vai para merenda e que entrega para a associação aqui da cidade do lado, mas pedi para minha neta me ajudar. Consigo entender algumas coisas (informação verbal)<sup>91</sup>.

Eu só mexo com a produção, com o gado, as galinhas. O banco às vezes cobra umas coisas, o projeto da CONAB também. Fui atrás de entender algumas coisas. A tabela de números vai bem. Já fica mais difícil me enrolar quando o pessoal vem pegar produto aqui no sítio (informação verbal)<sup>92</sup>.

Como visto rapidamente nas passagens, são diversos os conteúdos movimentados pelo PAA, ainda que esses não tenham sido previstos claramente ou diretamente no escopo do programa. Os sete enquadramentos indicados representam temas, habilidades e capacidades que foram e são estimulados pelos diversos mecanismos de implementação que a política pública exige em seu desenho institucional. Por outro lado, certamente outros detalhes, agrupamentos e depoimentos não puderam ser captados, o que demonstra a dinamicidade e o caráter multifacetados dos impactos proporcionados pelo PAA.

Seria assim possível debater cada um deles fazendo longas conexões com fatores externos, que teriam diretamente diálogo com cada ponto elencado nas conversas e pertinentemente compreender os sombreamentos possíveis entre as categorias. No entanto, diante da necessidade de avançar na análise dos processos de aprendizagem, faremos um

---

<sup>89</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>90</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>91</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>92</sup> Representante da Cooperativa 01



mapeamento geral dos espaços principais, onde os aprendizados por eles identificados, surgiram e se constituíram.

Traçando um paralelo com as discussões e propostas por Bennett e Howlett (1992) e sistematizadas de forma bastante simples na tabela 06 que segue a baixo, observa-se que os tipos de aprendizados destacados nessa breve caracterização sobre o PAA envolvem elementos mais interconectados do que a divisão feita pelos autores.

**Tabela 06** – Tipos de Aprendizado nas Políticas e suas decomposições

<b>Tipo de Aprendizado</b>	<b>Quem aprende?</b>	<b>O que aprende?</b>	<b>Para que aprende?</b>
Governamental	Executivos do Estado	Processos	Mudanças organizacionais
Lições de Desenho	Redes de Política	Instrumentos	Mudanças nos programas
Social	Comunidades políticas	Ideias	Alteração de Paradigmas

**Fonte:** Bennett e Howlett (1992)

No estudo sobre as relações de operação do Programa no município de Itapeva e na região do Sudoeste, observa-se a concentração de aprendizados sobre instrumentos e desenvolvimento institucionais, nas redes de políticas, por exemplo, mas assiste-se a uma miscelânea entre os tipos de aprendizado e os aprendentes desse processo.

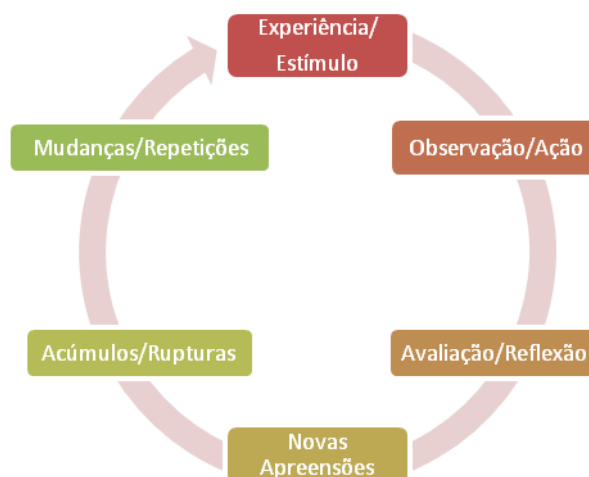
Não raro, os atores acabam tendo atuação que transitam entre processos, instrumentos e ideais, os colocando em posições sombreadas e, até mesmo, divergentes, o que provoca – ainda que existam padrões de comportamentos de acordo com a posição ocupada – uma certa miscelânea entre o que se aprende e os motivadores desse aprendizado. Sendo assim, esse modelo é insuficiente para a diversidade de categorias de aprendizados mapeados, e não dá conta do caráter extremamente complementar que existem entre os diferentes tipos de aprendizados.

Há também sombreamentos claros do aprendizado que poderia ser considerado “do PAA” com aprendizados estabelecidos pelos envolvidos em outros processos de implementação de projetos e políticas. Há relatos e conexões observadas com o Programa que não fazem, diretamente, relação com o desenvolvimento da política, mas que acabam sendo mobilizadas pelos atores.

Sobre a caracterização dos aprendizados, conforme apresentado na revisão temática realizada no primeiro capítulo, o aprendizado é um fenômeno complexo, plural e de difícil

enquadramento teórico e metodológico, quando o compreendemos a partir de uma perspectiva multidisciplinar e arraigada em preceitos das ciências sociais. Por sua natureza diversa, multifacetada e dialógica, a identificação de possíveis categorias e o mapeamento dos caminhos que configuram os processos de aprendizagem, envolve a definição de alguns pressupostos e a observação de elementos centrais que podem variar a cada tipo de objetivo de pesquisa. Nesse processo, definir a composição das variáveis analíticas que compõem os processos cognitivos relevantes para a compreensão das dinâmicas do PAA se torna um passo fundamental.

Assim, é preciso recuperar alguns fatores mais gerais que podem orientar a identificação de alguns processos básicos<sup>93</sup> na verificação dos aprendizados e arriscar fazer escolhas que possam, com base nas referências teóricas da pesquisa, dialogar com as reflexões propostas pelo objeto de pesquisa. Tendo como base o ciclo de desenvolvimento do aprendizado apresentado no primeiro capítulo e reapresentado na figura abaixo, juntamente a outras referências que subsidiaram o olhar sobre os processos de aprendizado no contexto da pesquisa, um conjunto de elementos norteou as considerações sobre as dinâmicas de aprendizado no PAA.



**Figura 10** – Ciclo de Aprendizado

Seguindo as considerações, simplificadas no ciclo indicado acima, a própria política pública estruturada a partir do Programa Fome Zero, e mais especificamente, o próprio PAA é entendido aqui com um estímulo gerador de experiências. A existência de um programa

93 Entre os quais se verificam: estímulos, condições de apropriação, desenvolvimento, reflexão.

público, articulado com fomento financeiro, e a reestruturação de processos de produção e comercialização figurou como um grande norteador das práticas de planejamento da produção, elaboração dos projetos, intercâmbios de entrega, articulação de parcerias e outras práticas observadas. Contudo, ainda que não seja esse o objetivo central da pesquisa, foram e são diferentes os interesses que provocam movimentações e, portanto, estimularam, os atores a participarem – seja qual for o modo – do processo de implementação do Programa<sup>94</sup>.

As diferentes ações produzidas a partir dos estímulos do PAA figuram aqui como filtros que regulam o grau de envolvimento, de inserção em práticas e de participação em experiências possibilitadas pelo PAA. Os principais autores no estudo dos processos de aprendizagem, como Bandura (1986), com seu estudo sobre os fatores ambientais, pessoais e comportamentais, indicam que hábitos, comportamentos e posturas são observados, reproduzidos e retroalimentados de acordo com as condições contextuais onde os atores se inserem, considerando, as posições por eles ocupadas.

As contribuições da teoria do aprendizado social indicam ainda que as observações envolvem a consideração do meio e da ação social externa como veículo cognitivo, onde maneiras de geração e regulação dos padrões de comportamento são avaliadas pelos atores que assistem ou participam de determinada experiência social (BANDURA, 1986). Nesse primeiro ciclo, o estímulo pode ocorrer através de vários veículos, sendo que no caso de estudo sobre o PAA os principais canais identificados foram: palestras de divulgação (CONAB, INCRA, CATI, ITESP, Consad e Secretarias Municipais de Agricultura), repasses internos entre as organizações agrícolas, articulações prévias com os movimentos sociais (MST)<sup>95</sup>, experiência pioneira da Cooperorgânica e relacionamentos com demais atores externos a região.

A partir do contato inicial com a política pública, observou-se que uma série de ações e avaliações se ramificaram em diversas práticas na região do Sudoeste Paulista, impossíveis de serem mapeadas em sua totalidade. Grosso modo, pode-se verificar em um primeiro momento, a concentração do processo de protagonização do PAA em algumas organizações

---

94Schultz, então, desdobra algumas das contribuições de Weber sobre a chamada, “compreensão explicativa”. Segundo este postulado, uma ação seria propriamente uma ação apenas quando e na medida em que a pessoa que age atribui significado ela, fornecendo determinada direção que, por sua vez, pode ser entendida como significativa.

95Como é o caso emblemático da COAPRI, que desde o início das articulações para a elaboração do PAA esteve envolvida por meio das representações do MST que atuavam na cooperativa.

agrícolas (CooperOrgânica e COAPRI) e, posteriormente, um adensamento das práticas de participação, que significariam presença em reuniões, incidência em conselhos locais, busca por parcerias e demais articulações, de outras organizações agrícolas, técnicos e outros interessados no Programa. Com o desenvolvimento progressivo do PAA a nível nacional e com o amadurecimento natural do conhecimento sobre a dinâmica e as estratégias de funcionamento do Programa, o conjunto de organizações atuantes, o número de projetos apresentados e o volume de produtos entregues, além de todas as outras relações estabelecidas para a operação do PAA, foram exponencialmente complexificadas.

As avaliações e as apreensões sobre o PAA que cada ator constrói são, por sua vez, constantemente modificadas. De acordo com os estímulos de sucesso ou de fracasso, os atores alteram seus posicionamentos sobre o Programa e modelam as diferentes formas de relacionamento com a política. Como observado nos depoimentos sobre os casos de “[...] atraso dos repasses da prefeitura ou da cooperativa” e “[...] no aumento dos valores teto para comercialização”, as condições de operação do PAA provocam nos atores envolvidos em sua implementação, estímulos ou embaraço que determinam o campo de relação dos atores e modificam os acúmulos experienciais.

A natureza dos processos observados na operação do Programa no recorte analisado reforça o perfil relacional do aprendizado, a influência sensível de interesses nos processos de construção das experiências e o papel das relações de confiança e das ações coletivamente desempenhadas, que são características do aprendizado social, coletivo e político, perspectiva de análise dessa pesquisa que serão debatidos ao longo desse capítulo.

Por ora, adentrando aos conteúdos dos aprendizados registrados, observou-se que, ao se depararem com questionamentos<sup>96</sup> que buscavam, ainda que com uma linguagem traduzida e cuidadosamente adaptada, captar quais haviam sido ou quais seriam os aprendizados mais latentes na implementação do PAA, os agricultores, técnicos e gestores entrevistados, foram impelidos a resgatarem memórias, experiências e transformações observadas em um nível individual e coletivo<sup>97</sup> a partir do PAA. Em alguns casos observou-se certa estranheza e

---

96 Em grande parte das vezes, as interpretações da indagação central feita pela entrevista, estiveram relacionadas a questões como, por exemplo: “o que você mais aprendeu? O que você (ou sua organização) não sabia fazer que agora, com a prática de implementação do PAA começaram a fazer? O que o PAA ensinou? Quais estímulos o PAA trouxe para a prática da organização? Depois de várias entregas para o PAA o que vocês mais aprenderam? Quais experiências são e foram mais importantes?”.

97 No questionário utilizado pela pesquisa havia referências ao aprendizado individual identificado pelo entrevistado em sua prática, conduta e repertório, e ao aprendizado coletivo que é, por ele interpretado, como aprendizado ligado, gerado ou estimulado pelo PAA para a organização que ele compõe.

curiosidade na questão, em outros, muita dificuldade em materializar ou identificar elementos que pudessem ser considerados como aprendizados ligados ao PAA em sua prática<sup>98</sup>.

### **3.2.2 Ambientes de aprendizado: por onde circulam os aprendizados?**

Os ambientes de construção de aprendizado foram revisitados visando sistematizar apontamentos sobre os espaços onde, no estudo sobre a experiência do PAA, o aprendizado circula e quais os efeitos e influências observadas nesse caminho. Referências conceituais sobre aprendizados coletivo foram acionadas e as considerações sobre os espaços institucionais de avaliação e reflexão sobre o PAA, elencados na seção 2.1 – seminários nacionais, oficinas e conferências - do segundo capítulo serão retomadas com o intuito de fazer conexões entre as aproximações teóricas e as práticas observadas, considerando os ambientes de circulação de ideias, conteúdos e experiências.

No intuito de identificar “Onde se Aprende?”, os questionamentos nas entrevistas e principalmente as observações participantes realizadas pela pesquisa, tiveram como objetivo captar os principais locais e momentos em que conexões, trocas e práticas de aprendizagem pudessem ter sido (ou estivessem sendo) desenvolvidas. Diferentemente, nos questionamentos articulados sobre a indagação, “o que se aprende?” já discutidas acima, as indagações sobre: quais foram os momentos e lugares onde você mais aprendeu sobre o PAA?, Onde você tem mais informações sobre o programa?, Onde você esclarece dúvidas?, Quando você precisa aprender alguma coisa para a entrega e operação do programa onde você procura?, Onde você descobriu informações que você não tinha sobre o PAA?; dentre outras questões, pareceram para os entrevistados mais simples de responder.

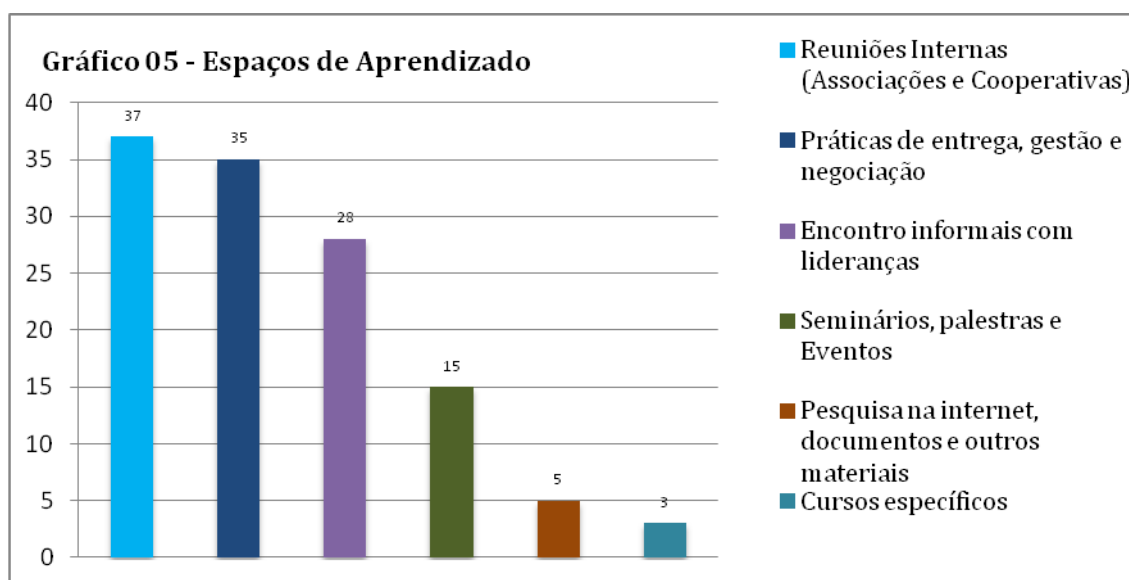
A hipótese aqui levantada e as indicações também trazidas pelas referências teóricas da educação, apontam que elementos que carregam consigo dimensões mais materiais, como um espaço, uma instituição ou uma pessoa, são mais facilmente registrados e acionados pelas pessoas.

---

98 Na seção de considerações finais, as impressões desse processo serão detalhadas e consideradas com maior profundidade. Nesse momento, interessa-nos indicar que os diferentes grupos de aprendizados sistematizados nessa seção não foram fruto apenas da argumentação direta dos entrevistados nas conversas gravadas, ou seja, são fruto das observações e de outras verificações tecidas ao longo da pesquisa.

Dessa forma, sistematizando e avaliando as respostas obtidas em algumas dessas questões e nas observações de campo, destacam-se seis espaços principais onde o aprendizado pode ser identificado, conforme indicado no gráfico nº 05 abaixo.

**Gráfico 05 - Espaços de Aprendizado**



Fonte: Dados da Pesquisa

Na primeira categoria 1, “Reuniões Internas”, grande parte das entrevistas indicou que os encontros estabelecidos internamente nas organizações são os principais espaços de aprendizado sobre o PAA. Pela frequência periódica de encontros e pela composição de membros com grau elevado de confiança e contato, muitos depoimentos afirmaram que as assembleias das entidades agrícolas que entregam ao PAA e as reuniões de equipe das organizações públicas são os principais momentos de troca de informação e construção aprendizados. Entre os apontamentos elencados estão:

Sempre tem alguma coisa nova que algum companheiro traz. Como nem todos vão até as reuniões, acaba que os encontros semanais são espaços para atualizar a moçada e indicar algum caminho novo. A gente sempre anota um bocado e discute também. Assim vai melhorando (informação verbal)<sup>99</sup>.

Ali a gente fala, traga das coisas da entrega, pensa até como vai ser o futuro. Nem sempre a conversa é boa. Dificilmente enche, porque o pessoal tá mais interessado no benefício próprio e em dinheiro, mas é importante participar (informação verbal)<sup>100</sup>.

<sup>99</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>100</sup> Representante da Cooperativa 01

A cooperativa faz encontros periódicos mensais e reuniões extraordinários para balanço, repasses e mudança de roda. Todos participam. Virou um momento de prestação de contas e o pessoal repassa o que está dando certo e o que não está andando muito bem (informação verbal)<sup>101</sup>.

Por mais que não seja possível fazer todas as semanas e até nem todo mês, reunimos a equipe que acompanha diferentes regiões. Muitas vezes a dúvida de um já está sendo atendida e solucionada por outro. Tem que acontecer (informação verbal)<sup>102</sup>..

Observou-se acompanhando algumas reuniões que muitas acabam sendo um momento para discutir diversas questões e não apenas o tema do PAA em si. De todo modo, muitas articulações e revisões são feitas e o debate promove o levantamento de dificuldades e “acertos importantes”, como dizem eles, que acabam conectando-se com outras questões e que, podem guardar potencial para construção de aprendizados.

Em seguida, na categoria 2, “Práticas de Entrega, Gestão e Negociação” a identificação de “onde se aprende” vem estritamente vinculada ao “onde se faz”. Nas observações de campo e nas entrevistas, muitas vezes nota-se que o local é determinado pelo ambiente onde as práticas são concretamente desenvolvidas. Alguns chegaram a citar “no galpão”, “na planilha de verificação”, “na hora que estamos vendo os desperdícios”, “quando fomos juntos ao banco pegar as retiradas” (informação verbal), entre outros elementos que configuram as ações desenvolvidas em conjunto pelos agricultores.

Destaca-se aqui uma diversidade de locais e de ações, principalmente vinculadas à prática dos agricultores que, diferentemente dos representantes do poder público, não se dirigem a espaços mais formalizados de troca de experiências. Nesse bloco de percepções alocam-se também uma variedade de elementos, condições e momentos que não fazem parte diretamente do PAA. Como levantado nas hipóteses iniciais de pesquisa, o PAA interage com universos de relação amplos e diversos que não se restringem a operação da política, como nota-se em algumas passagens das entrevistas:

Quando fomos visitar a feira de Capão, vimos à variedade de produtos que eles levavam, e que mesmo em pouca quantidade conseguiam vender. Conversando com o pessoal lá na feira, eles disseram que tem valor. Chegando a casa comecei a separar laranja, um pouco de chuchu e maxixe, e comecei a levar para associação. Não sabia que podia (informação verbal)<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>102</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>103</sup> Representante da Cooperativa 01

Todo o dia no galpão quando temos que dividir o que vai para a merenda, para o centro espírita e para o pessoal lá de Itaberá é um sufoco. Sempre aprendemos que colocar mais caixa, separar por cor, começar de um lado ou de outro é melhor. Tem sempre alguém com alguma ideia boa, a gente briga bastante, mas dá certo (informação verbal)<sup>104</sup>.

A gente divide algumas coisas, mas sempre faz uma ou outra junto. Demoramos a acertar como se fazia para as perdas e os custos de logística se reduzir. Fomos vendo os outros fazendo. Conversando para ver onde dava certo e o preço final era melhor. Mas, cada dia é um desafio grande. Sem gente chegando, gente saindo (informação verbal)<sup>105</sup>.

Como tudo na vida, a gente aprende errando, né? Primeiro trabalhava lá em Ribeirão Preto onde comecei a mexer com o PAA, depois vim para cá, porque a demanda da cooperativa era alta. Por mais que soubesse de umas coisas, tive que aprender de novo, agora com outras pessoas (informação verbal)<sup>106</sup>.

Na categoria 3, “Encontros e Conversas Informais com Lideranças”, concentraram-se identificações mais relacionadas às conversas informais realizadas entre representantes do poder público local, membros das entidades agrícolas e outros agentes, bem como ligações “oficiais” feitas, principalmente, à gerência da CONAB visando esclarecer dúvidas e adequar frequentemente questões relativas ao PAA. Nem todos os elementos que compõe essas dinâmicas puderam ser identificados, mas destacam-se aqui as orientações mais informais (“dicas”), a troca de informações sobre prazos e detalhes que acabavam se tornando decisivos para as organizações.

No item relacionado às conversas informais é imprescindível destacar a influência das relações de parceria existentes entre algumas organizações agrícolas e os órgãos públicos. Há casos onde nota-se o trato direto, facilitado e frequente com as Secretarias de Agricultura e outros onde as articulações passam por relações mais densas com a própria CONAB de São Paulo e com as próprias entidades federais relacionadas ao programa (MDS, PFZ, CONSEA e outros), provocando muitas vezes acessos sobrepostos e/ou antecipados a algumas informações, como apresentado abaixo em alguns trechos:

Nós há muito tempo participamos das discussões sobre comercialização. Nosso envolvimento é anterior ao próprio lançamento do PAA em 2005. A discussão e a pressão sobre o governo estiveram articuladas a todo o Programa Fome Zero e, hoje, continua sendo feita em outros programas (informação verbal)<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>105</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>106</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>107</sup> Representante da Cooperativa 01



Na categoria 4, “Seminários, Encontros e Eventos”, ganharam bastante destaque os aprendizados vinculados aos seminários, palestras, eventos e oficinas sobre o PAA indicando 15 menções as atividades relacionadas ao PAA. Ainda que a maioria parte do público entrevistado na pesquisa não tenha participado de eventos oficiais sobre o Programa (apenas 12 dos 30 entrevistados registram participação), os que tiveram contato com os encontros destinados especificamente a tratar do desenvolvimento, dos desafios e dos avanços possibilitados pelo Programa relatam a relevância desses espaços para a articulação de parcerias, contato com novas informações e intercâmbio de experiências.

Os representantes do Consad, da CONAB e os demais técnicos governamentais entrevistados indicaram a relevância dos encontros nacionais e a pertinência dos espaços de construção coletiva para a atualização das pautas principais e aperfeiçoamento do Programa em sua totalidade. Entre os principais destaques estão os seguintes depoimentos:

O PAA, assim como outras grandes políticas governamentais, ainda não detém de uma estrutura que dê conta de avaliar os processos e resultados obtidos por suas ações. Manter seminários e encontros nacionais e regionais que possam fazer retratos atualizados da execução do Programa e garantir o debate sobre o que ainda temos que avançar é determinante para a qualificação como política pública (informação verbal)<sup>108</sup>.

Muitas vezes esses encontros representam os próprios espaços de articulação de demandas, parcerias e assim, permitem compreender as iniciativas que estão em desenvolvimento no município (informação verbal)<sup>109</sup>.

Você chega lá e descobre que as suas dúvidas e dificuldades não são específicas a sua região, são problemas enfrentados por outros órgãos públicos em outros estados. As iniciativas assim passam a ser pensadas a partir das outras experiências, trazendo benefício para mais pessoas (informação verbal)<sup>110</sup>.

A categoria 5 que envolvem as práticas de “Pesquisas” em documentos e o acesso à internet foi citados por técnicos, geralmente mais novos e, possivelmente, com mais acesso e contato com as tecnologias, que acompanhavam as cooperativas. O acesso ao conteúdo do portal da CONAB e do MDA também foram indicados em alguns momentos, mas sem muita expressividade.

---

<sup>108</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>109</sup> Representante da Cooperativa 01

<sup>110</sup> Representante da Cooperativa 01

São poucos, cerca de 3 menções diretas, os depoimentos e registros que acusam a participar em formações, cursos e outras atividades de capacitação específicas sobre o PAA, comercialização e demais ações relacionadas diretamente à agricultura familiar, conforme indicado na última categoria 6: “Cursos e Palestras Específicas” ao Programa. Registra-se a realização de uma atividade específica sobre merenda escolar e as oficinas do Programa Território da Cidadania que atuou na divulgação dos programas institucionais e que, por meio do consultor do MDA no território, teve um papel significativo em algumas das articulações regionais relacionadas ao PAA.

Na análise sobre os espaços onde os aprendizados constroem-se, espraiam-se e dinamizam-se, está inserido um componente determinante para a compreensão da perspectiva de aprendizado acionada quando tratamos da aprendizagem social, coletiva e política neste estudo, diferentemente dos estudos que convencionalmente verificam o aprendizado apenas desdobrando análises sobre variáveis que atuam em condições mais determinadas, como testes de verificação e análise de comportamentos.

Tradicionalmente, costumou-se dividir os espaços de aprendizagem e de ensino nas categoriais de formal e não formal, respectivamente envolvendo, os processos organizados de ensino-aprendizagem liderados pelos modelos convencionais de escolas, colégios e universidades, e as experiências desenvolvidas em ambientes não geridos por normas institucionais da educação contendo suas regras específicas, como oficinas, atividades livres e outras iniciativas que não se enquadram nos padrões curriculares estabelecidos.

Essa divisão grosseira vem sendo tencionada por diversos estudos, dentre os quais se destacam, no Brasil, os debates feitos pela educação popular que serão articulados no final do capítulo quando se discutirá o papel político que a valorização das dimensões do aprendizado nas políticas públicas pode assumir. Nesse momento, cabe indicar que a avaliação dos espaços de aprendizado na experiência do PAA, levou em consideração os distintos ambientes onde a aprendizagem, em seu sentido mais amplo, pudesse ser desenvolvida. Aponta-se aqui a intenção posta em prática de identificação de elementos não formais que poderiam caracterizar trocas de experiência e construção de conhecimento nos diferentes processos de implementação do PAA, compreendendo de forma dinâmica e aberta, os diferentes espaços de desenvolvimento das práticas do Programa.

Na região do Sudoeste Paulista, além das atividades promovidas pelo Programa Territórios da Cidadania, mais fortemente concentradas entre os anos de 2010 e 2011,

registra-se o debate sobre o PAA nos eventos lideradas pelo CONSAD e mais frequentemente, ainda que realizados anualmente, pelas Secretarias Municipais de Agricultura.

Como visto no capítulo 2, na seção destinada a analisar os seminários, as oficinas e encontros nacionais de articulação do PAA, os ambientes de troca de informação, representação das organizações agrícolas e debate pleno sobre os desafios do PAA foram espaços de construção relevantes para o aperfeiçoamento do Programa enquanto política pública. Diversas propostas visando à transparência no uso dos recursos, a criação de sistemas integrados de gestão, às mudanças nas modalidades de entrega que apresentavam maiores complicações para a entrega em todo o Brasil, entre outras muitas questões, nasceram e ganharam força<sup>111</sup>, justamente nesses espaços de articulação política e técnica das propostas.

Uma das questões que nos pareceram claras é que os aprendizados, muitas vezes, não se iniciam e também não se encerram em determinados espaços delimitados. Eles circulam por ambientes mais formais de troca de informação e de execução do programa, como visto acima, e surgem (de forma mais organizada ou não) em outras rotinas cotidianas dos agricultores, dos técnicos e dos gestores públicos. Os momentos das conversas de café, as reflexões “soltas” constituídas nos momentos de balanço financeiro do programa no final do mês ou no momento do preenchimento da nova proposta do PAA Net, bem como nos espaços menos estruturados, como, por exemplo, – as conversas estabelecidas em encontros casuais nos comércios da cidade ou nos almoços de domingo nos assentamentos e sítios da agricultura familiar, constituem espaços ricos de troca e articulação de experiências.

Acionando a matriz analítica da fenomenologia, as contribuições teóricas de Schutz (1979) apontam que as experiências imediatas “dos outros”, emergem em um “meio comunicativo comum”, um ambiente situacional compartilhado por duas pessoas, onde as relações interativas permitem a compressão e consentimento mútuos, onde aquilo que ocorre na situação comunicativa é experienciado simultânea e conjuntamente. Para Schutz, a feição cognitivamente mais conspícua da subjetividade é a compreensão mútua. Nessa vertente, os pensamentos são expressos em palavras, gestos, sons, um apanhado de mensagem que são expressões e veículos simbólicos investidos de significados pela pessoa que o produz.

De forma geral, foram estes os espaços identificados como principais ambientes de articulação e participação, e, conseqüentemente, construção de aprendizados. Os limites dessa

---

111

Aqui não se desconsidera o poder de lobby e de articulação prévia a estes encontros. Mas sim reforça-se o papel dos encontros nacionais em publicizar e legitimar algumas questões.

estrutura, ainda encolhida e tímida de participação e desenvolvimento de capacidades e habilidades de articulação e negociação, serão discutidos na última seção desse capítulo.

### **3.2.3 Trajetórias e mediações da aprendizagem: formas de aprender e mapas cognitivos**

Feito o exercício de observar e organizar alguns dos variados tipos e ambientes de aprendizado possíveis na análise do PAA, soma-se ao mapeamento sobre o que se aprende e onde se aprende, as análises sobre como se dá o processo de aprendizagem e de que forma esses processos estão articulados. Devido à complexidade envolvida nesse levantamento, será feito, para efeito dessa pesquisa, apenas a análise de algumas trajetórias específicas nas experiências de aprendizado sobre o PAA e a identificação de alguns dos principais mediadores desses processos.

Essas duas frentes, buscam compor o que está sendo chamado - buscando traduzir as impressões obtidas na pesquisa – das trajetórias que compõe as redes de aprendizado<sup>112</sup>. A compreensão de que o aprendizado atua a partir de complexas relações sociais estabelecidas constantemente pelos atores que se movem em determinado contexto, e que o aprendizado é um fenômeno plural e multifacetado que percorre experiências pessoais, sofre influências das estruturas institucionais existentes e tem seu “resultado” vinculado a um tecido complexo de variáveis e combinações ambientais, indicou a necessidade de aproximar a análises às conexões e vínculos desenvolvidos pelos atores.

Dessa forma, a partir do estudo de três mapas cognitivos construídos a partir dos encontros realizados com representantes das cooperativas e associações agrícolas atuantes no município de Itapeva, orientados metodologicamente pelo desenvolvimento de grupos focais, busca-se identificar e compreender algumas das principais interações e conexões promovidas pelas distintas trajetórias de aprendizado observadas.

Ainda que centrados e oriundos das análises sobre os ambientes organizacionais, os mapas cognitivos, de forma geral, estão preocupados em compreender o mundo de significados que cercam as decisões e as preferências assumidas em determinadas situações. Considera-se que o universo de sentido assumido pelos atores, em uma determinada ação, é

---

<sup>112</sup>Essas redes de aprendizado ou aprendizagens envolveriam aprendizados articulados, construídos e mobilizados a partir das diversas redes e circuitos que permeiam o PAA, passando entre os arranjos institucionais até os diversos processos de comercialização estimulados pelo Programa.

então, produto das diferentes percepções de mundo existentes, estando essas, constantemente influenciadas por categorias, argumentações, expressões, e demais fatores, que são materializados em linguagens, práticas e posicionamentos.

Nesse processo, observam-se três tipos de modelos de mapas cognitivos que serão acionados e, posteriormente, analisados de forma integrada, para a compreensão de alguns processos cognitivos mobilizados pelo PAA de acordo com o contexto já apresentado nas demais seções da pesquisa. Os três tipos de mapas cognitivos que são: identidade, categorização e causalidade.

O primeiro modelo defende que cada pessoa desenvolve um conjunto singular de constructos, com o qual dá sentido as suas experiências. Essa ideia está submetida à compreensão de que cada pessoa percebe de formas distintas aquilo que poderia ser considerado por outra em uma mesma situação. Nesse mesmo referencial teórico, há a compreensão de que além da individualidade, nos processos cognitivos opera-se o fator de sociabilidade, onde os indivíduos são capazes de compreender constructos dos outros e, a partir dessa interação, alteram ou estabelecem sua própria interpretação ao influir sobre constructos alheios, sendo essa a base cognitiva para o processo de interação social.

Nos mapas centrados na interpretação de escolhas individuais há, segundo Fiol e Huff (1992), a identificação de conceitos usados pelas pessoas para estruturar sua compreensão sobre os problemas ou fatos específicos, gerando o que eles chamam de mapeamento do “terreno cognitivo” de cada indivíduo. Além das indicações acima, um dos postulados dos mapas de identidade indica o fator da comunalidade, onde se observa que as pessoas podem compartilhar constructos comuns, gerando a possibilidade de criar consensos e comprometimento com uma determinada ação, projetando para o futuro estruturas semelhantes ao que se chama de “causas comuns” dentro da análise das organizações.

No processo de análise, a frequência com que os conceitos e ideias são usados e a recorrência de determinados argumentos fornecem elementos que constituem em cada indivíduo sua centralidade cognitiva. Nos relatos verbais e nos textos é possível identificar temas e conteúdos centrais ou periféricos, e gerar a justaposição de elementos que indicam as principais conexões que um sujeito faz. Nessa metodologia, as indagações espontâneas, as lembranças e as associações feitas pelos indivíduos são o ponto de partida das análises, e as dimensões de avaliação são determinadas pela centralidade de determinados conceitos, pela frequência e força (localizadas em quadrantes cartesianos), além da justaposição de palavras e dos temas estruturantes.

Os mapas de identidade podem movimentar uma extensa rede de conceitos e de aprendizados, como se destacou a partir da ideia de redes de aprendizados, indicada inicialmente na seção. As contribuições teóricas desse mapeamento, segundo Bastos (2002), contribuem para a compreensão dos “tijolos básicos” nos quais se edificam a cognição dos indivíduos e estruturam, a partir de relações entre atores, processos sociais. Segundo os autores que exercitaram essa análise, o método permite compreender os filtros utilizados pelos sujeitos na percepção e interpretação dos acontecimentos.

Cabe indicar ainda que, os mapas de identidade estão bastante relacionados aos estudos sobre o aprendizado e as práticas de aprendizagem, pois dialogam com a necessária análise do contexto de ação de cada sujeito, como apontado nas contribuições da fenomenologia trazida por Schutz. O autor apresenta que há um esforço feito pelo indivíduo para compreender o mundo ao seu redor a partir da pré-estruturação de seu próprio mundo (SCHUTZ, 1979).

Para ele haveria, portanto, influências relacionais na formação dos significados o que foi observado pelo autor ao analisar a participação de indivíduos em grupos. Os princípios da fenomenologia indicam então que, o significado subjetivo da participação da pessoa na comunidade, “[...] brota do esforço de um indivíduo alcançar uma definição de seu próprio lugar e de seu papel dentro dessa comunidade e, em particular, dentro dos subgrupos dos quais ele participa”. (SCHUTZ, 2012, p.28)<sup>113</sup>.

No segundo bloco de mapas de categorização encontram-se contribuições relevantes para a compreensão dos aprendizados ponderando que essa metodologia de classificação proposta pelo segundo grupo de mapas cognitivos, considera como os “[...] indivíduos organizam e estruturam seu conhecimento” (REGER, 1990). A argumentação principal dos estudos de categorização apoia-se nos pressupostos de que: a) o pensamento requer o resgate da memória organizada, b) o processo de categorização (modificação de categorias anteriores e criação de novas), envolve o aprendizado, e c) o significado de qualquer conceito emerge de seu contraste com outros conceitos.

Os mapas de categorização baseiam-se na teoria dos constructos pessoais de Kelly (1955), que defende a ideia de hierarquia de *constructos* (*grid* de repertório) que segundo a autora são dispositivos que organizam de maneira particular a experiência dos indivíduos, e envolvem a análise de conteúdo das ações e interpretações dos mesmo, sendo essa análise

---

113 Essas reflexões também estão alinhadas com as ideias levantadas pelo aprendizado político, nas ideias de Sabatier e Massardier quando os autores destacam a influência dos sistemas de crenças individuais mantidos pelos atores que operam as políticas públicas.

próxima às discussões sociológicas geradas em torno dos chamados repertórios de ação<sup>114</sup>, que trazem a ideia de que os indivíduos, sucessivamente, examinam e ordenam os objetos, as relações e as pessoas de acordo com preferências e referenciais assumidos por cada ator, estando essas classificações, geralmente, condicionadas a padrões comuns e a busca por objetivos e resultados semelhantes.

A metodologia usada para a construção desses mapas dialoga com algumas das referências utilizadas para a construção de redes sociais, pois considera elementos como a distância entre os elementos, a centralidade de determinadas ideias, as preferências e fluxos, e a interação estrutural das ideias, acionados para localizar e dar sentido a elementos de seu contexto.

Por fim, os mapas causais são os mapeamentos mais utilizados para identificar relações de influência e causalidade nos processos cognitivos relevando a dinâmica do sistema de argumentação. Por estarem envolvidos com os processos que apontam as condições em que as decisões são geradas representam os mapas mais utilizados nos estudos sobre grupos. Esses mapas guardam interfaces com os estudos sobre aprendizado, pois podem fornecer compreensões sobre os vínculos estabelecidos pelos indivíduos. Bougon (1983) indica até mesmo que os mapas podem captar a dimensão motivacional que orienta as escolhas e podem promover reflexões sobre as conexões promovidas pelo mapa causal.

Indicam-se três estratégias para a elaboração dos mapas causais, a técnica de autoquestionamento e de rede de conceitos e causas (BOUGON, 1983), a análise de cluster, nodos e de construção de matrizes de relações (LAUKKANEN, 1992), e a proposta de edificação de constructos, feitas por Eden (1988).

Com a preocupação de exercitar a aplicação de diferentes mapas cognitivos no estudo da aprendizagem nos processos de implementação de políticas públicas, optou-se pelo desenvolvimento dos três tipos de mapas cognitivos indicados, tendo como referencia os depoimentos colhidos e registrados nos grupos focais e considerando as referências a partir da ótica das organizações e não dos indivíduos, valorizando o processo de representação conferido aos grupos focais e a perspectiva de análise baseada nos aprendizados sociais e coletivos, e não individualizados.

---

114 Repertórios de ação, segundo Tarrow (2009) representam as diferentes maneiras através das quais as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados.

Dessa forma, os argumentos compartilhados pelos participantes dos grupos focais foram estruturados aplicando em cada um dos momentos as metodologias de organização das informações apontadas, da seguinte forma: 1) o mapa de identidade busca explorar as relações estabelecidas a partir do programa, com a trajetória da organização analisada<sup>115</sup>, 2) o mapa de categorização foi estruturado a partir dos diálogos travados entre os agricultores e registrados no grupo focal, que podem nos ajudar a compreender como os aprendizados são organizados e delimitados, dialogando com a análise feita no início da seção no item “tipos de aprendizado”, e 3) o mapa causal busca permitir a identificar de algumas pistas sobre os mediadores do aprendizado, sobre as relações de influência e os estímulos que o PAA pode desencadear.

Todos os mapas tiveram como recorte e questão geradora as respostas colhidas a partir das indagações sobre “como se aprender no PAA?”. Com essa questão de pano de fundo, os tipos de aprendizado, os espaços onde eles são desenvolvidos e articulados foram tratados e organizados de acordo com cada orientação metodológica indicada para os tipos de mapas definidos<sup>116</sup>. Espera-se com esse exercício explorar as potencialidades desse modelo de organização das informações e não esgotar as possibilidades e limites de cada abordagem.

Os mapas abaixo são representações gráficas de alguns temas e elementos geradores. Não representam a aplicação rigorosa das técnicas de construção de mapas cognitivos. Fez-se o uso de *software* gráficos apenas para distribuição esquemática, mas não para análise dos dados coletados.

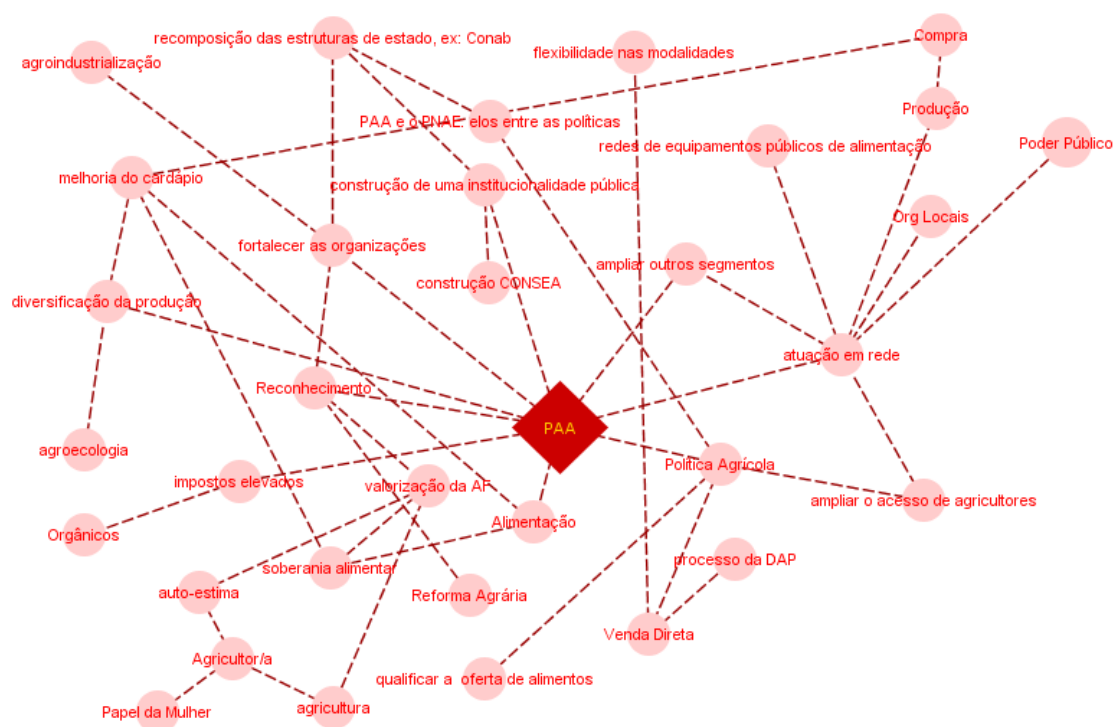
#### **Mapa 5 - Mapa Cognitivo de Identidade**

---

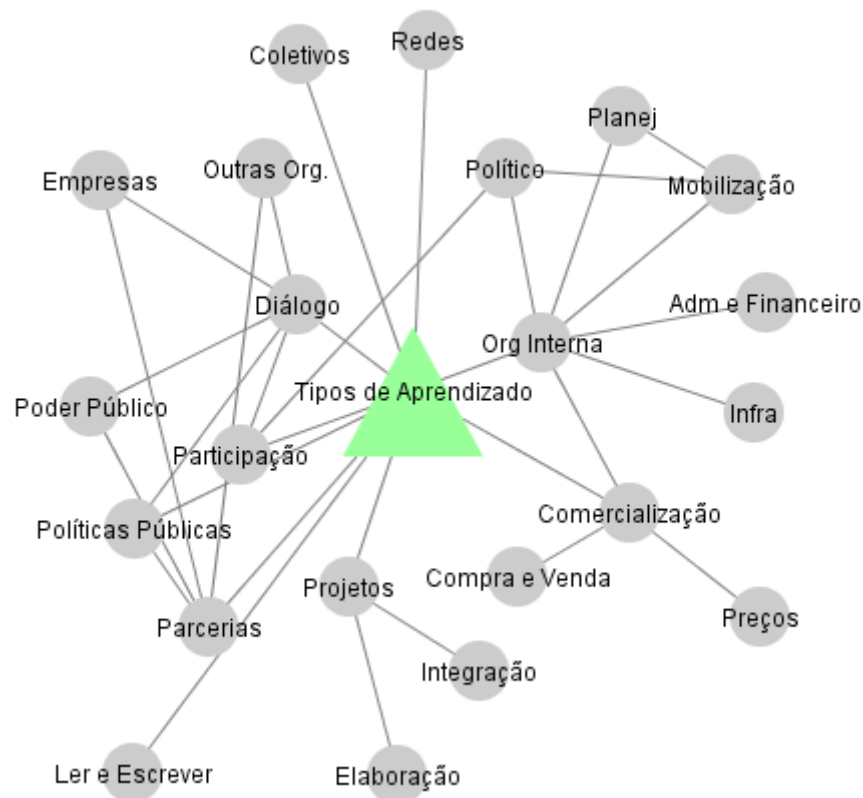
115 A escolha do depoimento acionado para a construção do mapa baseou-se na avaliação da densidade dos registrados emanados por diferentes grupos nas transcrições. O relato usado é fruto de filtros que foram utilizados buscando isolar os argumentos trazidos pelo agricultor cooperado. Cabe reforçar que as relações desenvolvidas para além do programa e o perfil das articulações mantidas pela cooperativa em questão, representou uma das condições determinantes para que o mapa de identidade tivesse o resultado esperado.

116 Como se trata de uma experimentação que, antes de tudo, dialoga com os referenciais teóricos acionados pela pesquisa no campo do aprendizado e da análise das políticas públicas, não serão explorados com detalhamento todas as etapas e especificidades que envolvem a aplicação de cada modelo teórico-metodológico.





**Mapa 6 - Mapa Cognitivo de Categorização**



**Mapa 7 - Mapa Cognitivo de Causalidade**



Ainda que desenvolvidos de forma exploratória, é possível identificar algumas das principais trajetórias na edificação de alguns elementos que poderiam ser identificados como fundantes dos aprendizados. Não foi possível analisar os dados dos mapas, sendo apenas possível desenvolver parcialmente as metodologias. Espera-se poder aperfeiçoar o instrumento de análise e fazer novas referenciais que ofereçam maior coerência para a análise.

Entre as questões envolvendo os mediadores verifica-se que as principais referências de “aprendizado” indicados nos relatos concebem os representantes do poder público como os principais elos nos esclarecimentos de dúvidas, estruturação das ideias e construção do que poderíamos chamar de “conhecimento” ou aprendizados sobre o PAA. Pois, no geral, pela posição ocupada, naturalmente, acabam detendo mais informações sobre o Programa do que os agricultores. São raros os casos que os agricultores questionam as informações, buscam referenciais na legislação e outros documentos, e até mesmo, fazem uso de consultas a outras pessoas, e de fora da cidade, de outras organizações ou de pessoas de referência nas universidades e outros pontos de apoio.

De maneira geral, é possível apontar que os mapas cognitivos permitem a visualização de algumas configurações e trajetórias que podem ser consideradas semelhantes aos esquemas usados para a análise de redes sociais. As conexões propostas em cada um dos mapas e os elementos de ligação, efeito, proximidade, referência usados para indicar os elos que

interligam e formam os processos cognitivos constituem, no caso estudado, fios que podem tecer as complexas redes de aprendizado sobre o PAA.

Neste sentido, identificam-se mediações marcadas por diferentes circuitos, contextos de ação e processos. A compreensão dos fatores que constituem os aprendizados se faz relevantes, pois é a partir da recuperação desses elementos permitem verificar o modo pelo qual os estímulos (inputs) são captados e interpretados<sup>117</sup> por cada ator de acordo com seu campo de relação, seus aprendizados anteriores e suas intencionalidades.

### **3.3. Redes de Aprendizado no PAA: principais reflexões e contribuições para o estudo das políticas públicas**

Observados os principais conteúdos, espaços e trajetórias dos aprendizados, descritos na seção acima, reuniram-se nesse item, as principais reflexões construídas ao longo do processo de investigação e análise do PAA. Dessa forma, espera-se problematizar alguns principais elementos e características observados nos processos de aprendizagem tecidos a partir da experiência do município de Itapeva.

Ao recuperar e contrastar o processo de revisão das diferentes abordagens sobre o conceito de aprendizagem, o emprego do termo nos estudos de políticas públicas e o contexto institucional e político do PAA, bem como suas nuances no estado de São Paulo, juntamente com as análises realizadas em uma escala mais microssociológica, nas organizações envolvidas com a operação e as caracterizações apresentadas acima, dois principais realces se fazem necessários buscando apontar algumas chaves de compreensão destacadas pela pesquisa: o primeiro diz respeito à configuração de redes de aprendizado e, o outro, compreende a construção de práticas e repertórios de ação coletiva.

---

117 Para os estudos fenomenológicos, os métodos de interpretação alteram e determinam o modo com que os processos sociais serão avaliados e como as decisões, arranjos sociais e escolhas analisadas pelos pesquisadores são compreendidas. A leitura, a partir do olhar da fenomenologia, precede “o que se vê” mantendo proximidades com os destaques feitos pela abordagem cognitiva.

### 3.3.1 Redes de Aprendizados

De imediato, a primeira das considerações, que possivelmente é a que merece maior destaque - diz respeito à abordagem relacional permeada ao longo de toda a pesquisa. Desde a consideração dos processos de aprendizagem até a construção do mosaico no qual o contexto de análise das experiências de Itapeva está inserido, são claras as conexões existentes entre os fatores que desencadeiam os processos de aprendizagem e as dinâmicas sociais que conferem ao desenvolvimento do Programa esse caráter sociopolítico entrelaçado.

Knoepfel e Kissling (1998) traz em sua revisão a noção de aprendizado a partir da compreensão das “[...] redes de políticas que se espalham ideias”. Para ele, a noção de “padrões comuns de entendimento” entre as comunidades dialoga com as proposições da aprendizagem social, no contexto do papel social dos atores na construção de conhecimento nas políticas. Segundo ele:

[...] especialistas e os conhecimentos individuais das organizações não são simplesmente elementos empreendedores de políticas, mas também uma força central a promoção coletiva da aprendizagem política. A este respeito, as redes são a localização e quadro estrutural para a aprendizagem” (KNOEPFEL; KISSLING, 1998).

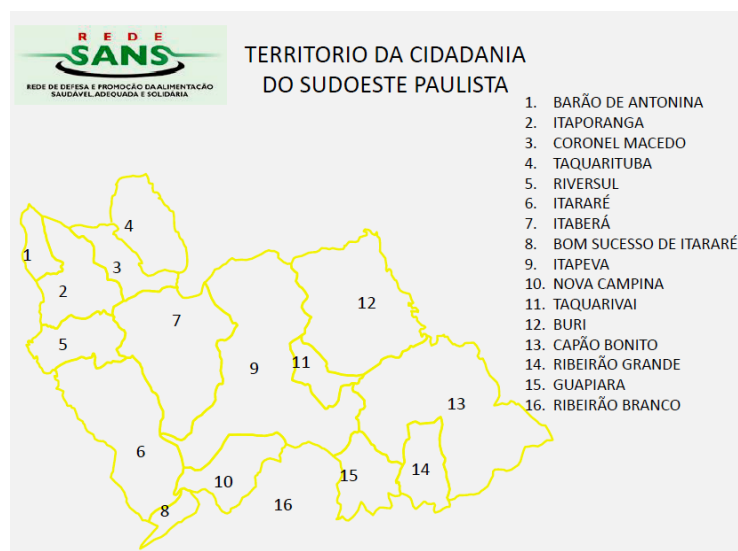
A arquitetura institucional do PAA e a riqueza de relações previamente estabelecidas no município de Itapeva proporcionam uma extensa e complexa rede de atores sociais influentes na construção do Programa. Dessa forma, considerando o acúmulo do PAA, sendo esta uma política pública proposta para dialogar e enfrentar diversos desafios acumulados no fortalecimento da agricultura familiar, sua chegada ao município de Itapeva foi carregada de intencionalidades, interesses e ideias, que, na perspectiva do aprendizado político levantado por Tapia e Gomes (2008) e Hall (1993) provocaram deslocamento significativos nas práticas das organizações locais.

Nesse caminho, processos históricos anteriores se entrecruzaram com a dinâmica do Programa, como observado no perfil político da gestão municipal, na própria história da CooperOrgânica e da FAOSP, entre outros fatores que marcam o ambiente estudado, provocando combinações não previstas pelo escopo da política pública.

O próprio processo de ampliação da CooperOrgânica e o posterior movimento de retração e fragmentação do grupo inicial em novas entidades espalhada pela região, são exemplos claros dessa dinâmica de dispersão territorial, fomentada pelo PAA e suas práticas. Em um mapeamento inicial, é possível (como indicado no mapa 04) identificar que existem, nos 16 municípios da Região Sudoeste, cerca de 24 organizações agrícolas envolvidas com o

PAA no território do Sudoeste Paulista, sendo que quase todas, subtraindo organizações como a COAPRI, construídas por outras referências, tiveram em sua origem alguma relação, ora mais direta ora mais marginal, com o grupo inicial da CooperOrgânica.

**Mapa 04 – Municípios do Sudoeste Paulista**



**Fonte:** Rede SAN (Rafael Campolim)

Observou-se assim – no trabalho de campo - que grande parte das organizações criadas mais recentemente na região, teve um período de “incubação”, ainda que não intencional na CooperOrgânica. Muitas delas conservam as relações com a cooperativa e, outras já se “emanciparam” em um processo de exploração de novos “mercados” e na articulação de grupos de agricultores que também se distanciaram da CooperOrgânica ou ainda não estão inseridos no PAA.

Verifica-se que apesar das divergências políticas e das críticas ao desenvolvimento do Programa pela CooperOrgânica nos últimos anos, importantes interlocutores na região não descartam a relevância e o papel da cooperativa como uma das principais protagonistas do PAA, não só no município de Itapeva, mas na região. A cooperativa foi citada em 100% das entrevistas realizadas (mesmo sem que houvesse estímulo do pesquisador para isso), seja quando os entrevistados relatavam a história inicial do programa, seja para citar que um ou outro técnico ou agricultor cooperado, transitou pelos espaços da cooperativa.

O papel do PAA e, mais especificamente, da CooperOrgânica enquanto operadora desse processo, configura dinâmicas que impulsionaram as práticas de operação do Programa. Nesse contexto, a própria cooperativa pode ser considerada com um “espaço de aprendizado”,

não apenas por seu protagonismo na entrega dos produtos ao PAA, mas – principalmente, pela vivência de experiências de sucesso/insucesso, configurando o que muitas vertentes do aprendizado (organizacional e político) destacam como lições acumuladas e apreendidas.

Por estarem em um processo de reestruturação quando a pesquisa encerrou suas atividades, não é possível avaliar se a Cooperativa terá condições e capacidade de internalizar os aprendizados capitalizados nessa última fase de crise e de transição interna e externa. Contudo, investigar as conexões estabelecidas pela CooperOrgânica ao longo do tempo, ainda é um caminho que pode ser explorado com mais propriedade por futuras pesquisas que tenham como foco o próprio aprendizado organizacional a partir da consideração desses processos de instabilidade (HEDBERG, 1981; PARENTE, 2006).

Ampliando a escala de análise para as apropriações feitas por outras instituições estudadas, observa-se que as diferentes trajetórias associativas conferem diferenciais sobre os modos pelos quais cada organização se apropria do Programa. Esse processo, segundo as referências do aprendizado organizacional constituem diferentes sistemas cognitivos que orientam as posturas das organizações (FIOL; LYLES, 1985).

Assim, é notório o contraste existente entre, por exemplo, na experiência da COAPRI e da APRA, que, por partirem de processos mobilizadores bastantes distintos, tratam sua relação com a política pública de forma díspar. Enquanto a COAPRI tensiona os limites da política e a insere em um plano mais amplo, a PARA, por sua vez, segue em um processo de organização inicial de seus alicerces e busca compreender as dinâmicas envolvidas com a comercialização. Para os autores que estudam o aprendizado organizacional, essas relações alteram diretamente as rotinas, procedimentos, e, conseqüentemente, aprendizados gerados pela interação entre os grupos sociais.

Outro elemento que dialoga com os processos relacionais do aprendizado, diz respeito à própria posição ocupada pelos atores. Ainda que este não tenha sido objeto da pesquisa, identificar como o PAA altera o campo de relações das organizações e produz modificações nas conexões mantidas por cada entidade é um processo fundamental para a compreensão das influências, das distâncias entre os atores e as organizações, as conexões e outros elementos que conferem sentido às práticas fomentadas pelo Programa.

No nível dos atores, a inserção e posição relacional em relação a outros membros da rede de relações, também são elementos marcantes. Nesse contexto, observa-se nos depoimentos dos técnicos da CEAF, o recorrente uso dos termos técnicos conferindo uns status específico e dotado de conhecimentos normativos. A questão do posicionamento do ator

no processo de aprendizagem, ou seja, “de onde se fala”, também é destaque quando refletimos sobre a influência e tutela mantida pela Secretaria de Agricultura do município ao facilitar ou entravar alguns processos para determinadas organizações e grupos.

A rede de contatos pessoais, as redes desencadeadas por influências políticas, as redes mobilizadas pelo saber acadêmico e as redes econômicas mobilizadas pelo acesso aos mercados, são elementos que também podem ser explorados para buscar entender a influência de determinados atores sociais e suas posições ocupadas nos campos de relação.

Esse processo relacional desencadeado pelas organizações que aprendem sobre o PAA também está diretamente relacionado à capacidade dos atores e das organizações em mobilizar recursos específicos que, no escopo da pesquisa sobre aprendizados, envolvem a articulação com técnicos, a busca por informações legítimas e a construção de parcerias com outros grupos políticos com domínio sobre determinados processos, como é o caso das parcerias existentes entre a COAPRI e alguns campos da Universidade Estadual Paulista (UNESP).

É possível ainda perceber um processo de disseminação das práticas e fomento a novas organizações pelo território a partir das experiências mobilizadas em algumas cooperativas de Itapeva. Ainda que nem todas guardem relações entre si, elas comumente participam de espaços comuns, entre outros motivadores, por estarem localizadas no polo territorial que sedia diversas institucionalidades que mantêm a abordagem territorial, como é o caso do CONSAD e do CONDERSUL, com estratégias de análise.

Como visto nas trajetórias apontadas nos mapas cognitivos e a recorrência de alguns ambientes, como os encontros locais e regionais informais e os seminários e reuniões, a caracterização dos espaços de aprendizagem, como apresentado na seção anterior é então fundamental para compreender onde a política pública possibilitou maiores articulações cognitiva.

Na intenção de compreender melhor os processos articulados em rede pelo PAA são fundamentais compreender também as relações e mediações no território. O mapeamento de algumas das organizações atuantes no PAA no município e na região favoreceu a compreensão de parte do campo de relações articulado pelo Programa. Para que seja possível explorar análises sobre os aprendizados orientadas pela a abordagem de redes, percebe-se que é preciso avançar na compreensão de quais organizações influenciam o aprendizado das organizações. Quais são os lugares comuns onde se aprende? Quais entidades figurariam assim como “nós/links”? E, por fim, quem seriam os principais mediadores dos aprendizados?

Para encerrar essa seção será explorada a dimensão dos repertórios de ação, das práticas e ações coletivas articuladas pelo PAA.

### **3.3.2 Repertórios, práticas sociais e ações coletivas**

Como observado nas diferentes experiências das cooperativas e associações e, principalmente, no contraste dos diferentes discursos apresentados nos relatos, há uma grande diferença na leitura que as organizações fazem do PAA. Ainda que essa diversidade de interpretações coexista, diversas práticas e conteúdos, como apresentado na seção sobre os tipos de aprendizado mobilizados pelo Programa, foram identificados ao longo da trajetória da pesquisa.

Entre as principais questões destacadas durante a investigação sobre o PAA, a riqueza de práticas e processos observados conferiu aos espaços articulados pelo Programa, “ambiente que valoriza as práticas”, como apontado pelas referências do aprendizado coletivo (SABOURIN, 2001). Por estar atrelado às experiências concretas de produção e comercialização dos produtos agrícolas, o Programa invariavelmente mobiliza saberes e técnicas mantidas pelos agricultores há gerações.

Por depender desse resultado, diretamente, relacionado à prática do agricultor e, por coletivamente, manterem as entregas de grupos, o PAA possibilitou que seus resultados fossem produto dos aprendizados articulados em experiências coletivas, ainda que muitos desvios ocorram. De outro lado, mas sintonizado com esse processo, ao longo da seção 3.1, que retratou a experiência de Itapeva, foi possível identificar muitas passagens onde processos sutis de observação, análise, contraste, avaliação, reflexão e construção conjunta apareceram de forma muito marcante nas falas dos agricultores das mais diversas organizações.

De uma maneira mais centrada nos processos internos ou considerando experiências de outras organizações, todos os grupos reconhecem o PAA como um processo que se constituiu por determinados processos de apropriação, envolvimento e aprendizagem. De um lado, observamos a consideração de fatores técnicos e burocráticos que envolvem números e contratos, e de outro, ressalta-se nos depoimentos elementos que cunham o político, estratégico e articulado com pautas dos movimentos sociais.

Nesse contexto, observa-se a expansão dos objetivos iniciais da política e o alargamento do repertório de ação das próprias cooperativas que assim, como a Coapri, por exemplo, passam a compreender que a mudança institucional, política, produtiva e



econômica, provocada pelo PAA extrapola a condição de programa de comercialização, e passa a ser compreendida como uma oportunidade de revitalização da relação com a terra, da circulação de recursos locais e do próprio papel social da produção.

Se considerarmos o PAA como um conector de diferentes atores políticos atuantes em uma mesma localidade ou região, observamos que em algumas passagens a política pública agiu reduzindo as distâncias mantidas pelos agricultores e as organizações públicas, como demonstram as duas passagens, “[...] eu não sabia que podíamos entregar para um órgão como a CONAB. Na verdade, nem sabia direito o que era” (informação verbal) e “nunca havia ido tanto a secretaria como na época de elaboração do projeto” (informação verbal).

Alinhados com algumas das preocupações dos pesquisadores que estão dedicados a compreender os processos coletivos envolvendo os aprendizados, como a criação e garantia de espaços de debate e convivência, sejam eles formais e informais, a integração de práticas diversas, a formação abrangente dos seus objetivos, a valorização da relação entre a esfera subjetiva dos participantes, o princípio de interdependência e a importância do referencial histórico-cultural, o PAA parece oportunizar, ainda que não de forma explícita, o desenvolvimento desses fatores.

Mesmo que, como visto no capítulo 2, os gestores envolvidos com a operação do programa e entrevistados pela pesquisa, não vislumbram espaços efetivos e permanentes de avaliação e reflexão crítica sobre as capacidades do Programa. Refletindo sobre essas possibilidades, os técnicos da CONAB afirmam ainda, por exemplo, que “[...] há espaço para registro de opiniões e avaliações nos projetos do PAA, mas não raramente utilizados e quando utilizados, são pouco considerados, visto a baixa capacidade de registro, processamento e encaminhamentos das questões” (informação verbal), o que expõe a fragilidade institucional da política pública em garantir esses processos de consulta e participação efetiva.

Observando com mais atenção o caso de Itapeva, nota-se que como traz Pemberton (2000), o aprendizado pode resultar em mudanças e manutenções. Ao mesmo tempo em que se observam novas institucionalidades, como a exigência de reuniões ampliadas, a possibilidade de participação de grupos menos organizados e a interferência mais latente de outras redes políticas, verificam-se ainda fortes manutenções nas estruturas de poder locais, que permanecem cerceando iniciativas e promovendo desvios do Programa.

Se adentrarmos nas considerações de Sabatier (1993), para quem, o aprendizado representa “[...] mudanças relativamente persistentes em sistemas de crenças que movimentam a política”, pode-se arriscar dizer que o PAA trouxe para Itapeva um novo

entendimento da compreensão das dinâmicas que determinam as políticas públicas. Ao sistematizar as entrevistas, observou que – por diversas vezes – surgem nos depoimentos a menção a “novidade” expressada pelo PAA, na compreensão de que uma política pública (chamada por eles de programa do governo federal), pudesse ser disseminada e implementada em diversos locais. Essa ideia se destaca no seguinte depoimento:

Mesmo sem gostar as prefeituras tem que implementar o PA. Nós da cooperativa podemos ir direto a CONAB, conversar com outras autoridades e até mesmo fazer força em relação a merenda, que as vezes nem ficamos sabendo da chamada. Agora é lei. É no mínimo 30%. Mesmo que um prefeito ou outro não queira, agora a gente pode explorar outros caminhos. É lei (informação verbal)<sup>118</sup>.

Esse depoimento pode indicar que existe uma movimentação do campo de significados que conferem aos atores a compreensão sobre o que é uma política pública. As experiências exitosas e frágeis de implementação do PAA conferem a cada agricultor envolvido no desenvolvimento do Programa, acúmulos para dialogar sobre o próprio funcionamento da política o que, por sua vez, possibilita – em alguns casos - uma análise crítica sobre a própria operação, modificando o que Sabatier (1993) chama de desenhos de comando.

Essa relação de avaliação constante dos efeitos positivos e negativos das ações figura como estímulos constantes a construção de aprendizados. O desenvolvimento de práticas e a observação dos resultados produzidos, ora pelos próprios agentes, ora pela observação de outras experiências, provoca a construção de compreensões que solidificam e orientam mudanças no que poderíamos chamar de aprendizado político e organizacional do PAA.

Se recuperarmos a noção de aprendizado indicada por Massadier (2011), para quem:

[...] o aprendizado significa que, nos espaços formais ou informais, os atores 1) se entendem sobre as regras da possibilidade de um acordo, 2) aprendem a conhecer as razões para agir dos outros atores, 3) aprendem a construir práticas e representações comuns dos problemas que eles buscam solucionar (MASSADIER, 2011, p. 87).

Podemos identificar o PAA como uma plataforma de interação que envolve a compreensão e ação sobre um conjunto de regras, o entendimento de uma complexa rede de interesses (razões para agir) que são determinantes. Seja para os agricultores dentro das cooperativas, seja dentro dos próprios órgãos públicos, o funcionamento da política estimula a

---

<sup>118</sup> Representante 02 da Cooperativa 03.

conexão entre os atores, como condição de existência, e, por fim, provocam o exercício de construção conjunta de sentidos comuns que os podem possibilitar a melhoria das condições de implementação do programa.

Os diversos tipos de aprendizados mapeados acima conferem sentido a um conjunto diverso de práticas sociais que são materializados de acordo com o campo de relações mantidos por cada organização. Levando em consideração os acúmulos, as trajetórias e os fatores ambientais, como traz Bandura (1986), os aprendizados socialmente desenvolvidos por todas as assumem determinadas roupagens. Levantando ainda em consideração sua abrangência territorial e os espaços de locução que reúnem agricultores localizados nas mais diversas realidades, observa-se o intercâmbio de práticas entre produtores, as excursões a experiências de outras regiões, que também

De forma geral, como já apontado por Silva e Schmitt (2012)<sup>119</sup> e outros autores, muitas organizações limitam sua atuação a operação do Programa; outras são criadas apenas para este fim, sendo poucas as experiências onde o PAA estimula ou consolida práticas cooperativas que fortaleçam e impulsionem a atuação das organizações, ainda que isso ocorra como é o caso da prática de implementação do PAA da experiência da COAPRI e da Cooperativa Quilombola do Jaó.

Em um processo que envolve a economia das relações ainda foi verificado que um dos aprendizados relevantes para as próprias organizações e o grau de articulação e confiança que detém sobre o conjunto de agricultores. Como mencionado nas experiências das novas organizações como a APRA e CEAF, prezar pelo envolvimento de agricultores que garantam a produção em qualidade e quantidade são elementos fundamentais para o sucesso do Programa dentro das organizações. Ainda que operando sobre outra lógica, a Coapri também afirma que é preciso avaliar quais agricultores tem o perfil de comercialização para que os desgastes possam ser Ao analisar os depoimentos das organizações, é ainda notório que os aprendizados não são categorizados em blocos fechados, mas são sim expressos em práticas que transitam ora por meandros mais técnicos e operacionais, ora por habilidades mais políticas e estratégicas. Vemos assim que há um trânsito entre os aprendizados que podem ser considerados sociais (gerados e articulados pelos acúmulos individuais em processos

---

119 Os autores analisam as organizações que participam do PAA dividindo-as em três caracterizações principais entre elas, as quais: potencial para ampliar o que já fazem, internalizam-se no PAA tendo-o como um fim em si mesmo e fortalecimento organizativo

coletivos e dialógicos), coletivos (se considerarmos os ambientes de interação possibilitados pela política) e políticos (ao verificarmos a interação com as institucionalidades do PAA e com o denso contexto político local).

Dessa forma, ainda que não seja possível explorar com a riqueza e coerência metodológica esperada, observa-se a entrada de muitos elementos nas práticas que compõe os repertórios das organizações. Essas modificações oferecem as organizações, sejam elas quais forem, acúmulos que as permitem conformar aprendizados específicos e, como em um contexto de modificações, quebras e rompimentos de rotinas de um determinado fluxo de ação - conforme visto na alteração do cenário das organizações provocado pelo PAA, (PLOEG 2000), como indicado na capítulo 1, indica que podem haver significativas transformações de práticas e inovações.

O PAA estimula em seu processo de implementação<sup>120</sup> uma rede de práticas coordenadas e desenvolvidas de forma processual e descentralizada. Ou seja, o desenho de implementação do Programa, estimula a costura de diferentes contextos de ação dos atores, onde nota-se o intercâmbio de práticas, habilidades e informações que não estão delimitados apenas por um campo de representações, mas sim, são produto na articulação de conhecimentos e de experiências anteriores e oriundas de diferentes repertórios de ação dos atores.

Assim, envolvem-se conhecimentos elaborados em outras experiências de comercialização, tendo este como um desafio já bastante exercitado pelos agricultores familiares, misturam-se experiências de vida de cada organização e participante do que se refere à capacidade de articulação, exposição de ideias e demais correlações possíveis que possam ser feitas buscando ampliar os resultados do programa. Os aprendizados, pelas observações acumuladas, não partem exclusivamente do PAA e nem nele se encerram. Eles são produto basicamente do acúmulo anterior e do contexto de desenvolvimento das experiências.

Os aprendizados observados na pesquisa não são aprendizados circunscritos ao PAA, são, contudo, resultado de aprendizados tecidos ao longo da experiência de cada ator e de cada organização, que ao longo de períodos extensos, desenvolveram habilidades, competências, fragilidades, aberturas ou desafios de interlocução que se inter-relacionam com

---

120 Destaca-se aqui que está sendo considerada a fase de implementação, e não de formulação e avaliação, que certamente, confeririam ao PAA um peso maior aos espaços de construção formais.

muitos outros campos de relação dos atores. Observa-se que o envolvimento na operação de outras políticas públicas, a inserção em processos políticos e, até mesmo, as condições de participação recente no contexto da agricultura familiar, conferem a cada ator uma entrada diferenciada no conjunto de referenciais apresentado pelo PAA.

As referências de aprendizado social mostram que as experiências anteriores têm peso e papel determinante na construção dos aprendizados, estando essas diretamente conectadas aos fatores pessoais e comportamentais dos atores. Nesse campo de elementos inserem-se ainda dimensões mais subjetivas que, não serão abordadas nessa pesquisa, mas tem influência sobre os processos de aprendizado, como, por exemplo, a abertura que cada ator confere aos processos de participação e a disponibilidade de tempo e envolvimento nos diferentes processos, sendo esses elementos importantes para traçar os diferentes perfis de interação com a política, e consequente, potencialidade de promoção de aprendizados.

Os diferentes contextos de ação do PAA de forma geral, na experiência estudada de Itapeva, são marcados pela fragilidade das organizações em coordenar o desenvolvimento das políticas públicas, por espaços de participação pouco preparados para que o envolvimento efetivo possa se dar e pela atuação em condições desfavoráveis de realização. Saborin (2001) aponta ainda a influência do desenho das redes de relações sociais, afetivas e sociotécnicas na construção dos aprendizados coletivos, considerando tanto elementos relacionais como os estruturais na construção dos aprendizados.

As mudanças provocadas pelas políticas públicas na configuração da vida das pessoas, como apontado por Banaszak (2005) e outros atores, representa um campo de análise frutífero que envolve, entre outros elementos, compreender a influência de novas práticas e relações inseridas pelos programas públicos no cotidiano das pessoas. Essas práticas vêm promovendo a interação dos atores com novas categorias e influências sociais, e, muitas os inserindo de forma abrupta em uma série de condicionantes e regimes de ação.

A proposta de articular as dimensões de análise das políticas públicas com alguns dos referenciais teóricos e metodológicos do aprendizado foi um exercício lançado na busca por possíveis caminhos onde as preocupações levantadas pela pesquisa pudessem ser examinadas. Ao contrastar as possibilidades indicadas pelo aprendizado, aos quadros mais convencionais e teoricamente solidificados, são claros os limites de uma perspectiva centrada apenas na compreensão das dinâmicas cognitivas e nas trocas de experiências entre os atores.

Ao contrastar as possibilidades indicadas pelo aprendizado, aos quadros mais utilizados e teoricamente solidificados, são claros os limites de uma perspectiva centrada

apenas na análise dos aprendizados, na compreensão das dinâmicas cognitivas e nas trocas de experiências entre os atores. A necessidade de aprofundar os referenciais e explorar como as diferentes dimensões levantadas podem ser traduzidas em análises mais articuladas e aplicáveis, são desafios primordiais para que as contribuições do aprendizado possam ser inseridas na reflexão sobre as políticas públicas.

Partindo para o plano mais concreto, o PAA insere a prática da entrega frequente, promove a comercialização de produtos que antes não eram valorados pelos agricultores, garante renda, mas exige uma série de condicionantes institucionais que expõe o agricultor a uma série de assédios que podem partir das cooperativas, do poder público e de outras agências que estão envolvidos com o Programa<sup>121</sup>. Neste contexto, parece evidente que o PAA cria nova rotina, altera vínculos e exige novas competências daqueles que estão envolvidos em sua operação, sejam eles técnicos, gestores públicos ou agricultores.

Na perspectiva de contribuir com referenciais mais pragmáticos na análise sobre as condições de desenvolvimento de uma política pública, o aprendizado poderia, até mesmo, ser analisado como um recurso disponível, necessário e influente na construção de estratégias de implementação das políticas. De acordo com o tema, os objetivos e as condições necessárias para a execução de determinadas atividades, as políticas públicas poderiam mapear – de forma séria e comprometida - os saberes locais existentes, as percepções pré-existentes, bem como aprofundar a sistematização das informações e conhecimentos acumulados<sup>122</sup>. Espera-se que alguns dos elementos trazidos pela análise dos aprendizados, possam contribuir para a compreensão dos modos como o PAA entra na vida das pessoas, alterar seus repertórios e produz significados distintos que implicam (ou não) em transformações nas relações existentes.

---

121 A título de exemplo, o Sebrae promove o uso da categoria produtor rural, empreendimento rural e agronegócio em seu processo de assistência técnica e formulação de projetos. Há um escritório em Itapeva que realiza cursos, seminários e assistência técnica direta, como mencionam alguns dos depoimentos das organizações entrevistadas.

122 Essa observação não significa que no processo de formulação do PAA, esses elementos não foram acionados, apenas reforçar a necessária valorização de análises e consultas prévias.

## CONCLUSÕES

*“O saber sem um fim social será a maior das futilidades.”*

*(Gilberto Freyre)*

O melhor sobre aprendizados não está aqui e nem existe em livros<sup>123</sup>. Ao concluir esse ciclo de investigações sobre os processos de aprendizagem fica claro que os maiores aprendizados neste processo de investigação foram, de longe, os meus.

Alinhada com alguns dos princípios do aprendizado coletivo que defendem que os indivíduos só aprendem fazendo, com a prática, encerro esta pesquisa satisfeita por ter enfrentado o desafio de compor essa miscelânea de abordagens e de ter mergulhado em temas e experiências pouco conhecidas por mim. Foram tantos nós desatados na procura de caminhos que pudessem dar conta dos desafios configurados para o estudo. Esses “nós” estiveram representados nos desafios pessoais, profissionais, de diálogo com os interlocutores locais, mas, principalmente, se materializaram nos “nós” acadêmicos. Mais uma vez acionando elementos do aprendizado, que afirmam que não se pode avaliar duas pessoas da mesma forma, pois cada uma partiu de um lugar. Sigo tranquila ao notar que, mesmo com todas as limitações da pesquisa e da pesquisadora, já estou distante do meu ponto inicial de partida.

Contudo, as reflexões e os caminhos vislumbrados ao final deste processo, especificamente no processo de análise dos dados, demonstram os avanços que poderiam ter sido alcançados, caso os referenciais teóricos tivessem sido, previamente, melhor explorados e os instrumentos de registro de campo, organizados com mais precisão. A sensação ao escrever essa conclusão é de que só agora, grande parte das aulas da disciplina de Metodologia das Ciências Sociais I, cursada ainda no primeiro semestre deste curso de mestrado, fizeram todo o sentido!

Considerando os esforços de uma pesquisa de mestrado e o cenário configurado pelos objetos de pesquisa, observam-se avanços na tentativa de exercitar estratégias de análise de políticas públicas sobre a perspectiva do aprendizado. Como ponto norteador é preciso justificar novamente que optou-se em não delimitar os referenciais de análise, isolando uma

---

<sup>123</sup>Parafrazeando Carlos Rodrigues Brandão em seu livro “O que é Educação Popular”.

ou outra perspectiva. Arriscando construir uma metodologia pouco precisa e, de certa forma, vulnerável ao contexto de análise das políticas públicas, manteve-se o caráter multifacetado, complexo e amplo dos processos de aprendizagem.

Ainda que a pesquisa não tenha conseguido avançar em questões importantes, ao que tudo indica, parece claro que a virada promovida pela inserção da dimensão cognitiva no estudo das políticas, tenha aberto portas importantes e despertado um potencial significativo para a incorporação da dimensão do aprendizado em alguns contextos de investigação. A construção de ideias e ideologias, o peso de comunidades políticas e todos os outros processos envolvendo as narrativas, os repertórios de ação e o conjunto de práticas sociais sobre as políticas, parecem também ser campos frutíferos e com potencial a ser explorado no diálogo com a ideia de aprendizado.

Apesar das distintas abordagens do conceito de aprendizado no contexto das políticas públicas, foi possível perceber ao longo dessa pesquisa que qualquer que seja o modelo processual proposto, ele deverá reconhecer a relação de mão dupla entre a pessoa que produz o aprendizado, e que percebe o universo à sua volta, num fluxo contínuo de informação em ambos os sentidos, e, não – como ainda insistem algumas teorias e práticas políticas –, supor que o ser humano apenas recebe passivamente as informações, sem atuar sobre a construção do significado, como aponta Gerhardt (2010) em sua revisão sobre os processos de formação de conceitos.

Explorar as potencialidades existentes na abordagem do aprendizado para a compreensão das políticas públicas, também significa expor suas limitações. Nesse sentido é fundamental indicar aqui que não se trata aqui de uma concorrência por quadros analíticos válidos e preeminentes aos modelos existentes. Buscou-se explorar enfoques alternativos e, a partir da investigação dos processos de aprendizagem, robustecer possíveis caminhos analíticos para o estudo da ação pública, valendo-se da preocupação de fortalecer caminhos que valorizem a atuação dos atores, os processos localizados, os contextos, os sentidos, as representações e o papel da produção de conhecimentos na construção das políticas públicas.

Nessa revisão primária, foi possível identificar que, a aplicação do enfoque voltado aos processos de aprendizagem, exige, para que façamos o uso teórico e empírico da abordagem, a exploração de uma variedade de conceitos, noções e perspectivas metodológicas, não sendo possível reduzir o universo de análise aos mecanismos cognitivos, e, por outro lado, sendo necessário conectar a perspectiva do aprendizado a um amplo campo de relação, não sendo as



variáveis cognitivas suficientes para cobrir a complexidade de fatores e elementos que atuam sobre os processos de implementação das políticas públicas.

Devido ao recente uso da abordagem cognitiva, ainda são escassos os estudos que exercitaram a aplicação dos referenciais teóricos específicos da aprendizagem e do enfoque cognitivo de maneira conjunta, principalmente no Brasil<sup>124</sup>. De toda forma, ao aproximar as verificações feitas na matriz cognitiva e as ideias de aprendizagem e aprendizado, é possível ter contato com algumas preocupações que se estendem para a proposta do aprendizado, oferecendo destaques que devem ser considerados na proposição de métodos de análise diferenciados.

Grosso modo, ainda que exista uma sobreposição da interpretação do conceito, é possível identificar que o aprendizado surge em três principais contextos distintos: a) em uma vertente mais volumosa, relacionada à mudança política, onde se verifica a alteração em determinados elementos e estruturas que compõe os processos institucionais, b) em debates que envolvem efeitos positivos “não previstos” pela política, sendo esses destaques, observados de maneira incremental, e c) como processos, fases ou momento onde alguma transformação ocorre no curso da política.

Mais do que traçar categorias, a pesquisa almejou problematizar as análises que provocam o enquadramento das práticas e a redução da complexidade social provocada pelas políticas públicas. No processo de investigação dos tipos de aprendizado verifica-se o trânsito entre aprendizados atrelados a determinados fatores, sendo possível que aprendizados políticos se transformem em aprendizados sociais e que aprendizados sociais possam ser incorporados ao fazer institucional da política pública.

Mas, é o PAA? Em meio ao debate sobre o aprendizado e a análise de políticas públicas, as considerações sobre o Programa de Aquisição de Alimentos são diversas e certamente não terão o espaço necessário para o registro das impressões. Nesses mais de dez anos de implementação do Programa, são notórias as transformações provocadas pela arquitetura dessa política pública capaz de ser apropriada de inúmeras formas pelos diversos atores que nela se envolvem. Especificamente relacionado às oportunidades de aprendizagem do PAA, são grandes os gargalos que devem ser enfrentados para que instrumentos e ferramentas de operação e avaliação do programa signifiquem processos de retroalimentação compatíveis

---

124 A pesquisa adverte que outros referenciais teóricos, principalmente dos estudos ingleses, poderiam ter sido incorporados à pesquisa.

com os desafios das políticas públicas para a comercialização dos produtos da agricultura familiar.

Cabe destacar, com todos os adendos possíveis, a riqueza do processo de implementação do PAA no estado de São Paulo e as contribuições que seriam registradas na realização de estudos que estivessem especificamente comprometidos com a análise do processo de implementação do Programa, explorando seus contornos, sua distribuição territorial e seus resultados quantitativos e qualitativos.

A oportunidade de adentrar as experiências de Itapeva e região foi muito relevante. Destaca-se a atenção despendida pelos interlocutores locais e a torcida frequente para que os processos na CooperOrgânica possam estar a todo vapor, em um processo de realinhamento dos princípios da cooperativa com suas práticas de comercialização. Lamenta-se ter investigado pouco a experiência da COAPRI (MST) e ter captado poucos aprendizados sobre o processo de comercialização de produtos agroecológicos e tantas outras dimensões da luta pela terra e pela construção de um projeto político para o campo e cidade. Fica aqui mais um desejo de projetos futuros de pesquisa e intervenção.

Outro bloco de considerações que se faz pertinente diz respeito ao alargamento da pesquisa e a superação do caráter utilitarista que a perspectiva do aprendizado poderia conferir a análise das políticas. Nesse sentido, é claro que não basta ser chamadas de públicas para que as políticas possam ser consideradas efetivamente participativas. Não basta que os espaços de participação existam para que eles sejam realmente permeáveis e efetivos. Não basta que os espaços de participação sejam plenos para que o aprendizado se desenvolva. Não basta haver abertura e construção de aprendizados para que a participação seja transformadora.

Ainda que não seja o foco, a análise sobre os aprendizados explorada na proposta da presente pesquisa está atrelada, a partir das referências das políticas públicas e da experiência do PAA, ao debate sobre a participação e democratização das políticas, onde as questões levantadas no parágrafo acima, como pressupostos dessa pesquisa, se inserem. A preocupação em observar os processos de aprendizados desenvolvidos em ambientes de implementação das políticas públicas, surge da vontade de compreender quais dinâmicas operam sobre os ambientes de participação e quais fatores poderiam atuar ampliando ou restringindo a participação ativa, consciente e crítica. A dimensão do aprendizado figura assim, como uma das estratégias possíveis na compreensão dos processos diretamente relacionados à autonomia dos atores que circulam, participam e constroem os espaços de participação nas políticas.

Neste contexto, considera-se que a multiplicação de espaços de participação e a dispersão de um conjunto de políticas intituladas como públicas, vem conferindo a diversas iniciativas promovidas no contexto de ação do Estado, o “rótulo” da participação e influência pública sobre as decisões que são articuladas nos mais diversos temas e níveis de atuação. Contudo, conforme autores como Santos e Avritzer (2002), Costa (2002), Dagnino (2002, 2004) vêm estudando, é necessário compreender as reais condições de participação, decisão e autonomia que essas iniciativas possibilitam, contrastando suas intencionalidades com os resultados efetivos vivenciados nos espaços onde as ações são implementadas. Como aponta Dagnino (2004) em sua discussão sobre as recomposições da noção de sociedade civil e sobre os deslocamentos dos significados da participação:

Estreitamente ligada a esse processo de deslocamento, a noção de participação, que constituiu o núcleo central do projeto participativo e democratizante, percorre os mesmos caminhos. Por um lado, a ressignificação da participação acompanha a mesma direção seguida pela reconfiguração da sociedade civil. Aqui, mais uma vez, o significado político crucial da participação é radicalmente redefinido e reduzido à gestão. A ênfase gerencialista e empreendedorista transita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal (Tatagiba, 2003). Com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes. Estes significados vêm se contrapor ao conteúdo propriamente político da participação tal como concebida no interior do projeto participativo, marcada pelo objetivo da “partilha efetiva do poder” entre Estado e sociedade civil (Dagnino, 2002), por meio do exercício da deliberação no interior dos novos espaços públicos (DAGNINO, 2004, p. 102).

Os estudos articulados por Dagnino (2004) apontam os desafios da participação atual assumida apenas com elementos gerenciais. Nesse sentido, o estudo sobre os aprendizados nas políticas públicas, de forma mais geral, está conectado ao debate sobre o papel do conhecimento e da democratização das informações, do acesso ao conhecimento e o papel dos saberes populares nos processos políticos, e, de forma mais específica, a análise do processo de implementação do PAA, direciona-se a compreensão desses elementos (conhecimentos, informações e saberes) no contexto de atuação da agricultura familiar.

A perspectiva do aprendizado confere – ao lado de outros referenciais - aos agricultores, aos técnicos e aos demais atores diretamente relacionados à construção das políticas, a condição de protagonista de um processo no qual não são apenas “público-alvo” das políticas públicas, não sendo, portanto, encarados meramente como meio pelos quais os resultados são obtidos, mas sim, pelo potencial transformador que mantém enquanto agentes promotores das políticas públicas e de outras ações que a elas conectam, dando sentido e conferindo um potencial de mudança.

Essa perspectiva indica que o aprendizado surge da possibilidade de participação, da garantia de espaços de troca e construção conjunta, e da valorização da diversidade de

opiniões, propostas e saberes, ainda que a garantia de espaços de participação não confira necessariamente condições para que o aprendizado se desenvolva, considerando que a transição entre participar e aprender não é automática, como visto ao longo dos debates teórico-metodológicos sobre os processos de aprendizagem e nas experiências de implementação do PAA. Tatagiba (2002) indica algumas contribuições sobre a participação que dialogam com a articulação entre o processo participativo, o contexto das políticas públicas e o papel pedagógico que a participação pode assumir:

O discurso da participação, portanto, lança exigências e busca articular a democracia de processo com a eficácia dos resultados, onde a primeira aparece como condição da segunda. Esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. [...]. Esses mecanismos de participação obrigariam o Estado a negociar suas propostas com outros grupos sociais, dificultando a atual confusão entre interesse público e interesses de grupos que circulam em volta do poder estatal e costumam exercer influência direta sobre ele. Esperava-se ainda que a participação tivesse um efeito (TATAGIBA, 2002, p.47).

Como apontado pelo trecho acima, nesse conjunto de elementos que constroem quais referenciais estariam articulados sobre experiências democráticas de participação e aprendizado, fazem parte elementos que garantam o acesso à informação, a existência de espaços de participação e a transparência dos processos decisórios. Como visto no caso estudado, muitas vezes a participação e os próprios resultados do PAA esbarram na falta de informação sobre alguns processos, na fragilidade dos processos cooperativos dentro das organizações e na concentração de conhecimentos operacionais e estratégicos em alguns atores.

Aposta-se que aprimorar as estratégias democráticas de participação, envolve o desenvolvimento de oportunidades de aprendizado que possam desenvolver a capacidade de crítica e autonomia dos atores. O debate sobre o PAA, provocado neste estudo, une-se aqui aos demais estudos e pesquisas que valorizam o saber popular dos agricultores e defendem a participação de representações nos espaços de formulação das políticas, não só as de comercialização, mas de forma geral, de outras políticas públicas que incidem sobre a agricultura familiar.

Nesse contexto, a defesa e a valorização do conhecimento popular em todas as etapas de desenvolvimento das políticas é, antes de qualquer coisa, considerar o papel e a influência das dinâmicas sociais atuantes nos espaços onde se deseja implementar as ações, e onde articulam-se outras demandas e características que, diferentemente da concepção de algumas

políticas públicas, não podem ser setorializadas em ações específicas, mas sim tratadas em sua integralidade. As políticas públicas comprometidas com as transformações do campo têm assim o desafio de estarem sintonizadas com propostas e demandas que atuem sobre um conjunto de fatores (sociais, ambientais, produtivos, culturais).

Esse movimento caminha no sentido de valorizar os espaços de participação e as oportunidades de aprendizado de forma que as políticas públicas estreitem seus laços com processos populares de participação, controle social e autonomia sobre o desenvolvimento de políticas. Os processos de aprendizagem observados na experiência do PAA parecem dialogar com desafios cotidianos de vida, que passam pela realização do Programa, mas se articulam em uma trama de ações, proposições e escolhas de vida.

Assim, fortalecer os processos de aprendizado, não significa supervalorizar os espaços de participação, muito menos desconsiderar os limites desses ambientes, já viciados e marcados pelas assimetrias de poder. Ao contrário, fortalecer o aprendizado vai ao encontro das análises que buscam compreender que as políticas públicas e os processos participativos podem estar preparados para acolher e estimular o pensamento divergente, a invenção de percursos e a incorporação da diferença, e antes de mais nada, estimular a autonomia de grupos historicamente marginalizados dos processos de participação e construção das políticas.

O desenvolvimento de práticas que estimulem o desenvolvimento de aprendizados pode promover vínculos dos atores com os processos políticos, nos quais os atores podem estar inseridos, além de estimular a construção de novas interações compassadas com os desafios da construção de ambientes mais democráticos. Traçando um paralelo bastante atual e próximo ao debate do aprendizado como princípio democratizador, apesar do contexto diferenciado, Esteban (2007) em seus estudos sobre educação popular nas escolas públicas, indica que:

[...] a democratização [...] pressupõe o coletivo como espaço privilegiado para o estabelecimento de relações solidárias que contribuam para a ampliação do conhecimento de todos os envolvidos no processo. Por meio do trabalho coletivo não se busca necessariamente o consenso que harmoniza os discursos, negando as diferenças e silenciando as tensões, mas a ruptura com o silenciamento que vem sendo historicamente produzido. A solidariedade entrelaçada ao processo coletivo orienta as práticas e gera condições para a produção de significados partilhados, que criam bases para reflexão e diálogo. A aprendizagem depende do encontro com o outro, portanto, a manutenção da cultura do silêncio impede uma efetiva incorporação de todos nas práticas [...] cotidianas. A expressão no coletivo dos diferentes discursos que constituem as interações [...] dá potência às possibilidades de construção [...] vinculada ao projeto [...] populares (ESTEBAN, 2007, p.16).

Os elementos indicados pelo debate da educação popular colocam o acesso ao conhecimento como um dos componentes estratégicos do avanço da democracia, um direito. O aprendizado, na perspectiva assumida para a análise das políticas, valoriza o desenvolvimento da autonomia dos indivíduos e da coletividade, reforçando o papel pleno da participação e resgatando os princípios do controle social. Nesse sentido, a participação, assim como o “processo do aprender”, não se dá em um momento específico e demarcado pelas “normas” institucionalizadas, mas sim, em todo o processo de elaboração e implementação das políticas, como ocorre e como buscou-se retratar no caso estudado nesta pesquisa.

A participação e o aprendizado estariam presentes não apenas em um momento alegórico indicado para o envolvimento dos atores, mas, tendo como base uma concepção de apropriação das ações pública pelos atores, devem ser considerados desde o início, de modo a observar e levar em conta as possibilidades de aprendizado e envolvimento no processo<sup>125</sup>. Dessa forma, a aprendizagem apontaria caminhos possíveis para a participação como um processo relacionado à emancipação política, onde, como aponta Campbell (2005), estruturas cognitivas conformam práticas políticas, sendo estas autônomas e democráticas desde sua concepção.

Resgatando elementos mais latentes a experiência estudada, verifica-se que apesar da ampliação dos espaços de participação relacionados às políticas públicas, ainda são esparsos e pouco estruturados, os ambientes propícios ao desenvolvimento da atuação das cooperativas, associações e dos agricultores, e, muitas vezes, ainda desvinculados de organizações agrícolas. Por não acessarem as informações, não se sentirem confiantes e, muitas vezes, por terem sua participação diretamente cerceada, aos espaços de participação, de trocas de informação e de construção de propostas relacionadas ao PAA e a demais políticas públicas, acabam se destinando as mesmas representações e a poucas pessoas.

Retomando o recorte circunscrito para a investigação, a vertente do aprendizado busca também, ainda que não seja o foco principal, problematizar os processos negociação e de influência de poder que se desenrolam a partir do domínio que se observam sobre os espaços de participação e construção das políticas públicas, uma vez que monopólios de poder representam também, domínio sobre as possibilidades e sobre o campo onde se desenvolvem os aprendizados. A noção de redes de aprendizado político com um dos principais pontos que

---

125 Neste sentido, para Paulo Freire, “[...] é preciso, sobretudo, que o formando [participante], desde o princípio de sua experiência formadora, possa se assumir como sujeito também da produção do saber, se convença definitivamente de que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua produção ou a sua construção”. (FREIRE, 1996, p. 27)

merecem estudos mais detalhados<sup>126</sup>, como visto, ao longo da pesquisa, aponta o aprendizado inserido nas políticas públicas, como social, coletivo, organizacional e político, pois é assim também que as políticas públicas são organizadas, constituindo um intenso processo relacional, interativo e coletivo.

Neste sentido, ao formular as políticas públicas são raras as experiências onde as estratégias previstas nos desenhos de implementação das políticas consideram os limites presentes nas próprias estruturas governamentais existentes, o grau e a possibilidade concreta de associativismo, os arranjos institucionais, bem como a diversidade de contextos culturais, socioeconômicos e ambientais, os quais são, em grande parte das experiências, dimensões determinantes para o desenvolvimento das políticas públicas, apesar de corriqueiramente negligenciados.

A perspectiva do aprendizado, reforça a dimensão pedagógica da participação levantada por relevantes estudos sobre a democracia<sup>127</sup>, como nos estudos sobre a noção de espaços públicos de Habermas (1995) para quem o desenvolvimento da cidadania se configura como requisito central na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais. A valorização do aprendizado e das condições de seu desenvolvimento podem trazer elementos que ajudem a compreender a influência que essas relações de poder detêm na construção de “conhecimentos” sobre as políticas, os mecanismos de implementação e alguns resultados que não conseguem ser explicados pelas análises tradicionais.

Por fim, concluo essa pesquisa ciente da oportunidade que a investigação dos processos de aprendizagem pode conferir à compreensão de uma das principais interações sociais: o aprender. Se ainda for possível traçar um paralelo, pode-se dizer que o aprendizado é semelhante ao processo de respiração, pois assim como não paramos de respirar e mantemos essa prática, em grande parte do tempo, ativa de forma inconsciente, sem que a percebamos, ela está acontecendo a todo o momento. Ora a respiração é mais fluida e calma, e há períodos em que ela está mais acelerada. Ela pode ser natural ou pode ser controlada, recebendo

---

126 Articular essa investigação com os estudos que vem destacando o papel das redes sociais na compreensão das relações sociopolíticas, além de inserir as contribuições dos pragmatistas e da fenomenologia parecem ser caminhos fortuitos para o avanço da pesquisa sobre redes de aprendizado.

127 Faria (2003) aponta que, no contexto brasileiro, é preciso se atentar para que essas abordagens “inovadoras” baseadas em um “viés cooperativo”, como, por exemplo, pode ser assumido no viés do aprendizado, não colaborem para o processo de camuflagem dos impasses políticos envolvendo clientelismo e cooptação de atores, enfraquecendo análises que exploram as assimétricas e a cultura política do país. Nessa mesma direção, Tapia (2008), reforça que as análises devem frisar que os conflitos e as divergências não desapareceram, tampouco devemos esquecer as relações assimétricas entre as organizações.

influência do ambiente e das nossas próprias ações. A respiração pode ser naturalizada e descuidada, ou pode ser – como para os orientais e adeptos da meditação – um intenso processo de tomada de consciência.

A dinâmica do aprendizado é semelhante a da respiração, sem que possamos nos dar conta – a todo o momento -, somos constantemente expostos à influência dos estímulos do mundo, da vida e das relações que constantemente construímos.



## BIBLIOGRAFIA

ADAM, Silke; KRIESI, Hanspeter. The network approach. In: SABATIER, Paul A. **Theories of policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

BANDURA, A.; Azzi, R. G.; Polydoro, S. (2008). **Teoria Social Cognitiva**: conceitos básicos. Porto Alegre: ArtMed, 176 pgs.

BARNES, J. A. Redes sociais e processo político. IN: FELDMAN-BIANCO, Bela. **Antropologia das Sociedades Contemporâneas – Métodos**. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

BASTOS, Antonio. Mapas cognitivos e a pesquisa organizacional: explorando aspectos metodológicos. **Estud. psicol.** (Natal) v.7 n.spe Natal, 2002

BECKER, Howard S. **Falando da sociedade**: ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.

BECKER, Howard. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BERGER, Peter I. e LUCKMAN, Thomas. **A construção da realidade social**. Petrópolis: Vozes, 1985.

BERGUER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. **A construção Social da Realidade**. Editora Vozes Ltda. Petrópolis, RJ, 1978, 4º ed

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Eve. **O Novo Espírito do capitalismo**. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2009.

BONNAL, P.; LEITE, S.P. (orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas**: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

BOTELHO, F.B. et al. Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos nas regiões Nordeste e Sul do Brasil. In: PAES-SOUZA, R.; VAITSMAN, J. Cadernos de estudo: desenvolvimento social em debate – síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS, n. 5, 2007.

BOURDIEU, P 1989. O poder simbólico. Lisboa, Ed. Difel.

BRANDÃO, Carlos. *A pergunta a várias mãos: a experiência da pesquisa no trabalho do educador*. São Paulo: Cortez, 2003.

BRASIL. Programa de Aquisição de Alimentos – PAA. Brasília: MDA, 2010. (Caderno Base III Seminário Nacional PAA).

CAPELLA, Cláudia Niedhardt. “Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas”. Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005

CEFAI, Daniel. **Como nos mobilizamos?** A contribuição de uma abordagem pragmatista para a sociologia da ação coletiva. Dilemas, 2009.

CONAB (2006). **Resumo Anual de Compra e Venda Simultânea - 2006**

CORTES, Soraya Maria Vargas. **Céticos e esperançosos:** perspectivas da literatura sobre participação e governança. Porto Alegre, janeiro de 2005

CRAPS, M. (2003) **Social Learning in River Basin Management**, WP2 report of the HarmoniCOP project 70pp. ed. 2003.

DELGADO, G.C *et al.* **Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar**. Brasília: IPEA, 2005. (Texto para discussão, 1145).

ELIAS, Norbert. Sociologia do conhecimento: novas perspectivas. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 23, n. 3, p. 515-554, set./dez. 2008

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes, **Revista Brasileira de Ciências Sociais** 18 (51): 21-30. 2003.

FAURE, Alain, POLLET, Gilles, WARIN, Philippe (orgs), La Construction du Sens dans les Politiques Publiques, **Débats autour du référentiel**, Paris, L'Harmattan, 1995.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Argelina C. Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica. **Revista Fundação João Pinheiro**: 108-129. 1986.

FOUILLEUX, Eve. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Revista Estudos Agricultura e Sociedade**. V. 19 2011.

FOX, J. How does civil society thicken? The political construction of social capital in rural Mexico. **World development**, v.24, n.6, p.1089-1103, jun. 1996.

FREIRE, Paulo. **Extensão ou comunicação**. 10. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 68

FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, p. 211-259. Brasília: IPEA, 2000

GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: Bonnal, P.; Leite, S.P. (orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad, 2011a.

GRISA, C. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Revista Sociedade e Desenvolvimento Rural**. on line – v.4, n. 1 – Jun, 2010.

GRISA, ET AL.. “Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar”. Revista Agriculturas. v. 8 - n. 3 , setembro de 2011.

HALL, Peter (1998) “The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s”, In STEIMO, S., THELEN, K. E LONGSTRETH, F. (eds.) Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective, pp. 90-113. Cambridge: Cambridge University Press. 1998

HALL, Peter A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking. Comparative Politics, Vol. 25, No. 3 (Apr., 1993), p. 275-296.

HALL, Peter A. (2003). Aligning ontology and methodology in comparative research. In: MAHONEY, James e RUESCHEMEYER, Dietrich (2003). Comparative Historical Analysis in the Social Sciences. Cambridge University Press, p. 373-406

HARMONICOP (2003). Public participation and the European Water Framework directive. Role of Information and Communication Tools. Work Package 3 report of the HarmoniCOP project. P. Maurel.

HASSENTEUFEL, P. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale : les déplacements de la construction d’objets comparatifs en matière de politiques publiques. Revue Française de Science Politique, Paris, v. 55, n.1, p. 113-132, 2005

HECLO, Hugh. Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Hrsg.): The New American Political System. Washington D.C., 1978, p.87-124

HECLO, Hugh.. (1974), Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance. New Haven, Yale University Press.

KINGDON, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown. 1984

KNOEPFEL; KISSLING-NÄF (1998), Social Learning in Policy Networks. **Policy & Politics**, Volume 26, Number 3, July 1998, pp. 343-367(25)

KNORR-CETINA, Karin. Introduction: the micro-sociological challenge of macro-sociology: towards a reconstruction of social theory and methodology. In: KNORR-CETINA, Karin and

CICOUREL, A. V. Advances in social theory and methodology. **Toward an integration of micro-and macro-sociologies**. Boston/London and Henley: Routledge and Kegan Paul, 1981

MALUF, R. Prefácio. In: Bonnal, P.; Leite, S.P. (orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

MANNHEIM, K. **Ideologia e utopia** - introdução à sociologia do conhecimento. Porto Alegre: Globo, 1950

MARQUES, Eduardo C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas. **Rev. bras. Ci. Soc.** vol.21 no.60 suppl.60 São Paulo Feb. 2006

MARQUES, Eduardo C. **Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: FAPESP; Rio de Janeiro: Revan. 2000

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, fev. 2006.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas. Entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: Bonnal, P.; Leite, S.P. (orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas: uma agenda em transformação**. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

MATTEI, L. **Políticas públicas de combate à fome: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos da agricultura familiar no Estado de Santa Catarina**. Sociedade e desenvolvimento rural. v.1, n.1, 2007b.

MATTEI, L. **Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa**. Cadernos do CEAM (UnB), v.7, p. 33-44, 2007a.

MATTEI, L. Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA): percepções de atores sociais do Estado de Santa Catarina. In: **Anais XLV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural**. Fortaleza: SOBER, 2007c

MDA. **Plano de Desenvolvimento Territorial elaborado para a região em 2007**, Brasília, 2007.

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)**: Ciência Política. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde - 8 ed. - São Paulo: Hucitec, 2004

MONTEIRO, F. (2009) **Para além da participação: aprendizagem social na gestão dos recursos hídricos**. São Paulo, 2009. 194 p. Dissertação (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – PROCAM, Universidade de São Paulo, 2009.

MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996e SENGE, P. A Quinta Disciplina: Arte, Teoria e Prática da Organização de Aprendizagem. São Paulo: Best Seller, 1990.

MORIN, E. Complexidade e ética da solidariedade. In: Castro G, Carvalho EA, Almeida MC. **Ensaio da complexidade**. Porto Alegre (RS): Sulina;1997.

MULLER, A.L. *et al.* A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. **Sociedade e desenvolvimento rural**. v.1, n.1, 2007.

MULLER, A.L. **A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil**: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. Porto Alegre: PGDR/UFRGS, 2007 (Dissertação de mestrado).

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2004.

MULLER, Pierre. **Politiques Publiques**. Paris: Presses Universitaires de France, 2003.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridg., Mass.: Harvard University Press. 1965.

OSTROM, Elinor. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, Paul (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press. 1999.

PAHL WOST, ; HARE, M. – Processes of Social Learning in integrated resources mangement. In: Journal of Community and Applied Psychology – 14: 193-206. Wiley and Sons, New York. 2004.

PARENTE, 2006 BACHELARD, GASTON. **O novo espírito científico**. Lisboa: Edições 70, 1996.

PUTNAM, R.D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996

RAVINET, Pauline. **Dictionnaire de politiques publiques**, 2.ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

REIS, Ana Terra. **Trabalho e Território: políticas públicas e resistência no Projeto de Assentamento Pirituba II, em Itaberá e Itapeva-SP**. Relatório de Qualificação: Mestrado. Programa de Pós-graduação em Geografia da FCT/Unesp. Outubro de 2013.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira**. Editora Mauad X, 2009.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.

SABOURIN, Eric. Aprendizagem coletiva e construção social do saber local: o caso da inovação da agricultura familiar da Paraíba. In: **Estudos sociedade e agricultura**, n° 16, Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ, abril 2001, pp. 37-61.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002

SCHMITT, Claudia Job. **Aquisição de alimentos da agricultura familiar**: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. Revista de Política Agrícola, n. 2, abr./jun. 2005.

SCHÜTZ, Alfred. (1974) Don Quijote y el problema de la realidad. In: **Estúdios sobre teoria social**. Buenos Aires, Amorrortu.

SCHÜTZ, Alfred. **Fenomenologia e relações sociais**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

SCHÜTZ, Alfred. **Sobre fenomenologia e relações sociais**. Edição (Helmut Wagner). Petrópolis. Editora Vozes, 2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. Serafim e Dias, 2012

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Questões Temáticas e de Pesquisa. Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n° 16, jul/dez 2006, p. 20-45

SUREL, Yves. Approches cognitives. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; AVINET, Pauline. **Dictionnaire de politiques publiques**, 2.ed. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p. 80-88.



TAPIA, Jorge, GOMES, Eduardo. Ideias, interesses e mudanças institucionais. **Tempo Social**, Revista de sociologia da USP, v. 20, n. 1. P. 240-264.

TINÔCO, Dinah dos Santos. Modelos contemporâneos de análises de políticas públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes. **Revista INTERFACE** - Natal/RN - v. 5 - n. 1 - jan./jun. 2008