

Ana Luiza Müller¹
Marcelo Kunrath Silva²
Sergio Schneider³

*A construção das políticas públicas
para a agricultura familiar no Brasil: o
programa de aquisição de alimentos*

No âmbito dos estudos sobre políticas públicas, observa-se uma ampliação das pesquisas sobre as relações entre o campo político-institucional e os atores nãoestatais, na medida em que é adotada uma perspectiva de análise que rompe tanto com a visão do Estado como mera expressão de interesses e atores externos, quanto com a visão de uma burocracia estatal que toma decisões e atua de forma autônoma e separada da sociedade. É neste sentido que se desenvolve a noção de permeabilidade do Estado e aplica-se a abordagem relacional das redes sociais nos estudos sobre políticas públicas. A utilização da noção de permeabilidade e da abordagem das redes sociais no estudo das ações do Estado lança luz sobre pontos nebulosos das complexas e dinâmicas relações entre sociedade e Estado.

¹ Cientista Social (UFRGS), Mestre em Desenvolvimento Rural (UFRGS). E-mail: analu_muller@yahoo.com.br.

² Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: mksilva@ufrgs.br.

³ Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: schneide@ufrgs.br.

A partir da perspectiva de análise oferecida pela noção de permeabilidade, Estado e sociedade deixam de ser considerados esferas estanques e separadas; ao contrário, suas fronteiras são flexibilizadas, ocorrendo interpenetração de uma esfera na outra, em graus variáveis, numa relação de interdependência. A utilização da abordagem das redes sociais, por sua vez, desloca o foco de análise para as relações (sociais, profissionais, estudantis, culturais, familiares, de amizade etc.) construídas durante a trajetória dos atores em diferentes espaços institucionais (Estado, sociedade civil, mercado). Tais relações vão definir a posição desses atores nos espaços sociais e, assim, estabelecer oportunidades e constrangimentos à formação de preferências, à definição de cursos de ação e ao acesso a recursos.

No Brasil, ainda são escassas as pesquisas que utilizam o referencial das redes sociais e da permeabilidade na abordagem das políticas públicas, destacando-se os trabalhos de Marques (1999; 2000). Esta carência está, em certa medida, relacionada ao caráter relativamente recente de estruturação de um campo de investigações sobre políticas públicas nas ciências sociais brasileiras (SOUZA, 2003).

No campo das políticas para a agricultura familiar, essa lacuna de estudos analíticos é ainda mais notável. Dos trabalhos que abordam políticas públicas para a agricultura familiar, muitos são estudos que avaliam os sucessos ou insucessos de programas específicos, os quais geralmente estão intimamente vinculados a alguma instituição governamental interessada na avaliação de suas ações. Esta tendência leva a que um considerável número das pesquisas se oriente por uma perspectiva avaliativa segundo parâmetros normativos (muitas vezes definidos pelas próprias políticas e/ou seus propositores), com pouco espaço para um enfoque mais analítico a partir de determinadas problemáticas teoricamente fundamentadas.

Tendo por base essa avaliação, pretende-se, com este estudo, contribuir para a superação da escassez de trabalhos analíticos sobre políticas públicas para a agricultura familiar, através do estudo do processo de construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), aplicando o referencial das redes de políticas públicas. Mais especificamente, o trabalho busca responder às seguintes questões: como se construiu o Programa de Aquisição de Alimentos e qual o processo que deu origem a essa política pública?

O PAA foi instituído pela Lei 10.696, de 2 de julho de 2003, como uma ação estrutural do Programa Fome Zero. O PAA tem como principal objetivo garantir a comercialização dos produtos da agricultura familiar através do estabelecimento de preços mínimos a serem praticados com a garantia de compra, ao mesmo tempo que articula esta produção com os mercados institucionais ou para formação de estoques, atendendo aos princípios da segurança alimentar.

O Programa Fome Zero possui três níveis de ação: as políticas estruturais, as políticas específicas e as políticas locais. Embora as ações de fortalecimento da agricultura familiar estejam presentes nos três níveis, é no âmbito das políticas estruturais que se encontra a principal ação do Fome Zero para a agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos. Assim como o Fome Zero, o PAA foi sendo gestado e discutido durante anos, envolvendo atores de diversas esferas, tanto da sociedade civil quanto de instituições governamentais. Por sua trajetória e pelos atores que estiveram envolvidos, o PAA apresenta novidades com relação a outras políticas públicas já existentes para a agricultura familiar, como por exemplo o PRONAF. Em especial, o PAA enfoca um tema que até então era tratado com pouco interesse por atores da rede de políticas para a agricultura familiar, sobretudo pelos movimentos

sociais, que é o da comercialização dos alimentos oriundos da agricultura familiar, articulando esta questão com outras políticas, como a merenda escolar, os estoques de alimentos e a assistência alimentar.

A institucionalização do PAA é recente, tendo iniciado suas operações em 2003. Esta condição impede de tratar o PAA como um programa consolidado, uma vez que alterações e ajustes estão sendo realizados a cada ano.

Em virtude desse caráter recente, os atores que participaram da construção do PAA continuam, em grande parte, envolvidos com o tema e atuantes nas instituições que são gestoras do Programa, estando ainda bem presente o processo ocorrido até a institucionalização do PAA na forma como ele se apresenta nos dias atuais. Este aspecto foi importante para realização deste trabalho, uma vez que os atores puderam ser encontrados com relativa facilidade e, especialmente, foram capazes de reconstruir a trajetória do PAA e a atuação dos distintos atores com detalhamento e precisão. Outro fator positivo foi a possibilidade de acompanhar uma política pública desde seus primeiros anos de implementação, com entrevistados que podiam inclusive reportar-se às discussões mais iniciais sobre o Programa. Tal possibilidade representava a chance de reconstruir e desnaturalizar o PAA, dando relevância à trajetória de construção e não apenas ao resultado final.

Mediante depoimentos coletados durante a fase exploratória, gerou-se a interpretação de que os movimentos e organizações sociais de agricultores haviam tido um papel fundamental na construção do PAA, através da reivindicação de políticas diferenciadas para a agricultura familiar. Esta intervenção reivindicatória teria ocorrido no contexto de uma alteração significativa do ambiente político, em função da vitória eleitoral da candidatura do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, em 2003, que possibilitou o ingresso no governo de atores

historicamente vinculados aos movimentos e organizações de agricultores. Esta nova composição teria aberto para estes movimentos e organizações canais de acesso ao governo federal, facilitando a expressão e negociação de suas reivindicações.

Com base nessa interpretação preliminar, foram formuladas duas hipóteses. Como primeira hipótese tem-se que o PAA resulta da luta dos movimentos e organizações sociais de agricultores por uma nova orientação nas políticas para a agricultura familiar e, conseqüentemente, para o desenvolvimento rural. A segunda hipótese é que o padrão de permeabilidade do Estado brasileiro permitiu que estes movimentos e organizações sociais colocassem suas reivindicações na agenda das políticas públicas federais, em virtude do ingresso no governo de atores que tinham vínculos prévios com tais movimentos e organizações.

Este trabalho tem como objetivo principal analisar como se deu a construção do Programa de Aquisição de Alimentos, quais os atores e as disputas inseridos nesse processo, analisando a participação dos movimentos sociais da agricultura familiar. Do objetivo central depreendem-se dois objetivos específicos. O primeiro consiste em remontar a trajetória do PAA, buscando entender quais os fatores e motivos que possibilitaram a emergência, implantação e consolidação do Programa, dentro de um contexto político-institucional específico. O segundo objetivo específico é evidenciar o padrão de permeabilidade do Estado, analisando os processos através dos quais setores reformistas conseguem acessar os espaços de formulação e execução das políticas públicas (no caso, aquelas voltadas à agricultura familiar).

Dentre as perspectivas teóricas disponíveis para a análise do Estado e das políticas públicas, foi utilizado o referencial das redes de políticas públicas, desenvolvido no Brasil por Eduardo César Marques, sob o enfoque

da Sociologia Relacional. A Sociologia Relacional tem como pressuposto que as relações estabelecidas entre os atores e as posições que estes ocupam nesta estrutura relacional são dimensões fundamentais na explicação dos processos sociais. Assim, esta abordagem prioriza as relações, os contatos e conexões dos atores entre si, em lugar de concentrar-se exclusivamente nas características e atributos de tais atores (mesmo que estes não sejam desconsiderados).

Os dados utilizados nesta pesquisa são oriundos de entrevistas com atores diretamente envolvidos com o PAA em nível nacional, em suas mais diversas fases (concepção, organização, implementação, avaliação). Através de observação em eventos e de entrevistas com 16 informantes-chave foram localizados os principais atores no processo de construção e operacionalização do PAA. Foram entrevistados representantes dos movimentos e organizações sociais da agricultura familiar (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar) e membros das instituições governamentais (Companhia Nacional de Abastecimento, Conselho de Segurança Alimentar, IPEA, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério da Fazenda e o extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar). Embora as entrevistas tenham se dado no nível dos atores, a unidade de análise do trabalho é a rede da política e não seus componentes.

Algumas das informações coletadas nas entrevistas foram analisadas com o auxílio do *software* de análise de redes sociais denominado *Cyram NetMiner II 2.6*. Este *software* possibilita a construção das redes sociais através de sociogramas e outras formas de visualização das informações obtidas nas entrevistas. Optou-se, na construção dos sociogramas, pela não utilização dos nomes verdadeiros

dos entrevistados, substituindo-os por letras, para manter o anonimato sobre a identidade dos entrevistados.

A segunda fonte de dados constitui-se de documentos disponibilizados pelos entrevistados. Estes documentos são de origens diversas e ajudaram a recompor a trajetória da construção do Programa.

Uma terceira fonte de informações provém de três momentos de avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos, entre os anos de 2005 e 2006, nos quais foram acessados documentos, contatados entrevistados e apreendidos diferentes posicionamentos e interpretações dos atores envolvidos com o PAA.

Estado na sociedade: permeabilidade e redes de política

Kenis e Schneider (1989) avaliam que o número crescente de autores interessados em estudar as redes de política é decorrência da percepção de que o processo de formulação, decisão e implantação de políticas públicas sofreu significativas alterações a partir do final da década de 1970. A análise das redes de política seria uma resposta analítica a estas transformações ocorridas no processo político, que teriam como principais elementos: a emergência da sociedade organizada, a setorialização das políticas públicas, a descentralização ou fragmentação do Estado e a flexibilização das fronteiras entre público e privado. Diante destas transformações, os estudiosos teriam percebido a necessidade de alterar o modo como o Estado vinha sendo estudado, fortalecendo-se desta forma a análise de redes de política.

No Brasil, Marques (2000) é o principal expoente dos estudos sobre a permeabilidade do Estado, aplicando a abordagem das redes de políticas na análise da construção das políticas públicas. A partir de duas pesquisas empíricas – sobre a política de saneamento no Estado do

Rio de Janeiro e as políticas urbanas na cidade de São Paulo – esse autor apresenta um exemplo das potencialidades e possibilidades analíticas da abordagem das redes de políticas e da metodologia de análise de redes sociais no estudo de políticas públicas.

Em primeiro lugar, é importante entender em que sentido o autor usa o termo “redes”, uma vez que essa noção é fundamental no presente estudo. Marques utiliza a categoria redes sociais, entendendo que “[...] trata-se de considerar as redes não apenas como metáfora da estruturação das entidades na sociedade, mas também como método para a descrição e análise dos padrões de relação nela presentes” (MARQUES, 2000, p. 32). Esta abordagem ofereceria os instrumentos teórico-metodológicos para operacionalizar os pressupostos da sociologia relacional, tal como definida e defendida por Emirbayer (1997).

Marques esclarece que a perspectiva das redes responde de forma mais adequada ao problema de interpretação da racionalidade e da ação dos indivíduos ou grupos, superando as limitações presentes tanto nas abordagens estruturalistas, que limitam os atores à execução das determinações estruturais, quanto no individualismo da escolha racional, que apreende os atores como dotados de interesses pré-estabelecidos e isolados em relação a um contexto e aos outros atores. Desse modo, a análise de redes sociais possibilitaria um tipo de “individualismo relacional”.

Para a análise de redes sociais, as posições na rede não definem as ações e estratégias dos agentes: as redes constroem os movimentos, alteram preferências, restringem e moldam a racionalidade e ajudam na construção de identidades, mas são ao mesmo tempo transformadas continuamente pelos atores e pelos fenômenos sociais. (MARQUES, 2000, p. 35).

A maior vantagem apresentada pela abordagem das redes de políticas para este trabalho é a de que ela lança luz sobre pontos de sombra localizados na relação entre a sociedade e o Estado, contribuindo para que se alcance o objetivo principal da investigação. A abordagem das redes de políticas permite ir além das características já instituídas, possibilitando analisar o processo de estabelecimento dessas características através do estudo dos vínculos e relações entre os atores. Dito de outra forma: a abordagem das redes de políticas possibilita estudar o processo anterior à cristalização das instituições, estruturas, características dos indivíduos ou, no caso do presente trabalho, políticas públicas. De maneira inédita, pode-se estudar a interação entre sociedade e Estado “[...] sem que se considere um padrão de relações a priori e dando espaço para que os dois campos se interpenetrem de forma complexa, reproduzindo de maneira mais precisa a realidade social” (MARQUES, 2000, p. 36).

A essa interpenetração e interdependência entre Estado e sociedade foi atribuído o nome de permeabilidade, que se constitui em uma categoria essencial nos estudos que visam entender a dinâmica interna do Estado, sem perder de vista as relações e redes sociais que incidem sobre políticas públicas. Com o conceito de permeabilidade, entende-se que as esferas estatais e nãoestatais não se constituem de maneira autorreferente, sem vínculos com atores, processos e elementos de outras esferas. Ao contrário, permeabilidade pressupõe que as “fronteiras” entre estas esferas são, em maior ou menor grau, diluídas por vínculos entre atores com distintas inserções institucionais, gerando um processo recíproco e contínuo de influências e dependências.

A permeabilidade pode assumir diferentes padrões, segundo as diversas configurações assumidas pelas redes de políticas. Assim, a partir de diferentes variáveis, pesqui-

sadores têm formulado tipologias para a diferenciação e classificação das distintas redes (DOWDING, 1995; JORDAN; SCHUBERT, 1992; THATCHER, 1998; WAARDEN, 1992). No caso brasileiro, a pesquisa de Marques (1999, pp.48-49)

demonstra que a intermediação de interesses no setor de política estudado ocorre de forma disseminada por inúmeros contatos pessoais entre integrantes do Estado e interesses privados, ao contrário do padrão característico norte-americano de lobbies (...) ou do típico corporativismo social-democrata europeu.

No Brasil, segundo Evans (1993), o processo de conformação do campo político-institucional não gerou um sistema eficaz de “filtros” que bloqueasse a força dos vínculos pessoais como canal privilegiado para a intermediação de interesses e influência nos processos de tomada de decisão. Um exemplo significativo da importância desses vínculos são os cargos de comissão ou de confiança, incorporados às estruturas administrativas governamentais de diversas formas, sem seleção pública. Por essa razão, ao analisar a permeabilidade do Estado brasileiro, é necessário focalizar mais detidamente as relações entre os indivíduos, as quais muitas vezes se sobrepõem aos canais e mecanismos públicos e legalmente instituídos para expressão de interesses e demandas de atores nãoestatais.

Essa significativa permeabilidade do Estado brasileiro, no entanto, ao mesmo tempo que é fonte de instabilidade e segmentação institucional, também pode possibilitar maiores oportunidades de acesso ao Estado para grupos “reformistas” e, assim, de mudanças na configuração das redes de políticas. Conforme será observado no caso específico do PAA, tal permeabilidade foi um dos fatores fundamentais para a melhoria da posição dos setores ligados à agricultura familiar dentro da rede da política

agrícola, viabilizando a construção e implantação de um programa que se diferenciava de modo significativo das políticas tradicionalmente voltadas à grande agricultura modernizada.

Para a compreensão da categoria permeabilidade, as noções de rede e comunidade política são fundamentais. Como pode ser observado nas avaliações de Grant e MacNamara (1995) e de Skogstad (2005), existe uma vasta literatura que discute os usos e distinções entre os conceitos de rede de política e comunidade de política. Para os dois primeiros autores, uma definição normalmente aceita entre os acadêmicos é a de que a comunidade de política é mais exclusiva, fechada e coesa do que a noção de rede de política⁴. Já segundo Skogstad (2005), a distinção entre eles se dá no nível do grau de integração, associação e distribuição de recursos entre os seus membros. A comunidade política apresentaria, para a autora, maiores níveis de integração que a rede política.

Tanto o conceito de rede quanto o de comunidade não definem fronteiras rígidas entre o estatal e o nãoestatal, permitindo analisar sua interpenetração dinâmica. As relações entre os participantes das redes e comunidades, por sua vez, não são dadas a priori, o que exige que sejam estudadas empiricamente. Skogstad (2005) reforça a importância da análise empírica de cada caso ao falar das definições de comunidade e de rede de política, revelando que esta abordagem é “dirigida pela crença de que estes conceitos fornecem uma convincente descrição empírica do processo de fazer política” (SKOGSTAD, 2005, p. 2). Para a autora, a abordagem das redes de política descreve o processo como ele acontece na prática, apreendendo o “mundo da política real”.

⁴ Grant e MacNamara (1995) estudam a comunidade política da agricultura na Inglaterra e Irlanda. Segundo os autores, uma comunidade amplamente reconhecida na literatura que trata do tema por sua persistência, coesão e exclusividade.

No caso analisado neste trabalho, a comunidade da política da agricultura familiar, em âmbito nacional, é formada pelos seguintes atores: membros de organizações de agricultores (sindicatos, federações, movimentos sociais); militantes do tema da agricultura familiar com participação em diversas organizações sociais, partidos políticos e/ou universidades; atores de diversos órgãos governamentais relacionados ao tema da agricultura familiar. O padrão de relação entre os atores, as posições ocupadas pelos mesmos no interior da comunidade e o grau de influência sobre as políticas para a agricultura familiar (no caso, o PAA) constituirão o foco da análise empírica desenvolvida nas próximas seções.

Considerar o PAA como resultado de um processo, uma construção relacional, e analisá-lo como tal é o objetivo maior deste trabalho. Com o referencial anteriormente exposto, superam-se os limites enfrentados por muitas análises que tomam a política como dado ou como mero fruto de intencionalidades políticas individualizadas. A abordagem das redes de políticas mostra-se apropriada para a tarefa de desnaturalização da política, ao enfocar um processo que se estrutura a partir das relações de atores reformistas com diversos posicionamentos institucionais, os quais, com as oportunidades abertas pela mudança das forças políticas à frente do governo federal em 2003, têm a possibilidade de acessar os espaços e a rede de formulação e execução das políticas voltadas à agricultura, passando a disputar os seus rumos.

Permeabilidade e construção do Programa de Aquisição de Alimentos

A construção do PAA não foi consensual, nem uma decisão repentina do governo que o implantou. O estabelecimento do tema do Programa é resultado de uma su-

cessão de fases, das quais resultou o amadurecimento das discussões ocorridas no interior de um grupo constituído fora das esferas governamentais.

Conforme interpretações de Grant e MacNamara (1995) e de Skogstad (2005), abordadas na seção anterior, ainda se observa uma discussão em torno das distinções e usos dos conceitos de rede e de comunidade de política. Durante a realização das entrevistas, percebeu-se que o grupo envolvido com o PAA poderia se configurar tanto como uma rede quanto como uma comunidade, dependendo do nível da análise. Com relação à ampla rede que disputa as políticas para o setor agrário no Brasil, da qual fazem parte os atores (econômicos, políticos, sociais, estatais etc.) ligados ao chamado *agronegócio*, o grupo do PAA constitui-se como uma comunidade coesa e com uma longa trajetória de defesa de interesses e propostas comuns. No entanto, ao iniciar as entrevistas, constatou-se que a coesão do grupo era apenas manifesta na defesa do PAA nos lócus de discussão com toda a ampla rede de política para a agricultura. Com relação ao sentido e à operacionalização do Programa, no entanto, durante o trabalho de realização das entrevistas tornaram-se nítidas as diferenças e disputas entre subgrupos do PAA, rompendo aquela aparente homogeneidade e unidade.

Por meio das entrevistas, buscou-se identificar os atores que fizeram parte da construção do Programa e mapear as relações existentes no interior da comunidade do PAA e dos seus subgrupos. Após essa fase de mapeamento dos atores, as informações foram inseridas no programa *Cyram NetMiner II 2.6*⁵ através de matrizes nas quais vínculos entre todos os atores da comunidade do PAA são identificados e qualificados mediante atribuição

⁵ Existe uma grande variedade de programas que foram desenvolvidos para serem utilizados em estudos de redes. Wassermann e Faust (1994) apresentam uma compilação de algumas possibilidades.

de um peso. Este procedimento possibilitou determinar a configuração da comunidade do PAA e dos vínculos entre os atores que a integram.

Caracterização, origem e trajetória dos membros da comunidade do PAA

A comunidade que deu origem ao PAA é composta, fundamentalmente, por 16 atores, vinculados a diversas instituições, tanto estatais quanto da sociedade civil. Os atores do governo são vinculados ao Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (MESA), à Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), ao Ministério da Fazenda e ao Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA).

O MESA é a instituição que mais possui membros na constituição da rede. São atores deste Ministério os membros A, D, F, L, M e Q, totalizando seis participantes. Neste grupo, Q é o ator central, aquele que aglutinou os demais em torno de si e em torno do Programa. O tipo de relação que proporcionou esta configuração se deu, principalmente, através da trajetória acadêmica, sobretudo por relações de orientando/orientado em cursos de mestrado ou doutorado. A trajetória acadêmica aproximou estes atores, mas sua atuação não se restringiu à Universidade, tendo os atores passado a atuar em movimentos sociais e partido político, concomitantemente, como será visto mais adiante.

Com relação à CONAB, três atores se somam à rede: C, E e G. Os dois primeiros são incorporados à Companhia, sobretudo por suas relações com os movimentos sociais, pela experiência com o tema do abastecimento e pela relação com o partido. O ator G faz parte da instituição há vários anos, sendo um dos poucos atores da burocracia a fazer parte da rede do PAA.

Os atores H, I e O são representantes de movimentos e organizações sociais da agricultura familiar. Como definido anteriormente neste artigo, uma das hipóteses orientadoras da pesquisa é a de que estes atores, em função das oportunidades abertas pela eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores, teriam desempenhado um papel central na construção e proposição de uma política voltada à agricultura familiar, como o PAA. No entanto, os achados empíricos da pesquisa, conforme será visto adiante, levaram a uma refutação desta hipótese e uma reavaliação dos papéis e posições dos atores no interior da comunidade do PAA.

O CONSEA constituiu-se como um importante interlocutor e formulador do PAA. No entanto, apesar de sua importância, só foi possível entrevistar dois de seus membros, J e P. O ator J é um dos principais articuladores do Programa, tendo participado desde as primeiras discussões, na década de 1990, no Instituto Cidadania. Sua ligação advém do cargo que ocupa na estrutura do governo federal, mas também de interesse e afinidade com o tema. P tem origem na burocracia, mas, por meio de seu interesse pelo tema e relações com os movimentos sociais, iniciou sua participação no Conselho.

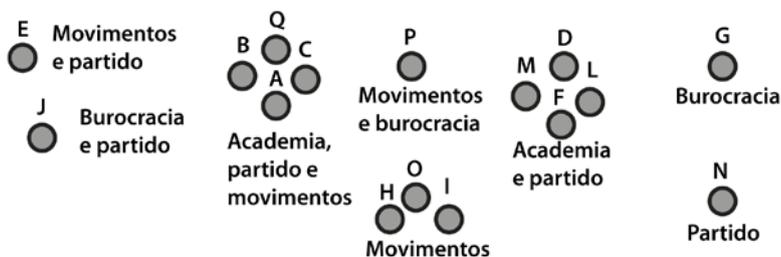
Os atores B e N pertencem, respectivamente, ao Ministério da Fazenda e ao MDA. O ator B possui uma ampla rede de relações com os movimentos sociais e com o partido e, também, relações de origem acadêmica. Sua participação é relativamente restrita no Programa. N, por sua vez, participa da comunidade do PAA desde o processo de discussão do Programa, anterior ao início da gestão de Lula, tendo assumido importância, sobretudo, no desenho das modalidades; sua ligação mais forte é com o partido.

Tendo em vista a apresentação dos atores, é possível identificar a origem de suas relações, os laços sociais que possibilitaram aos atores a participação e o engajamento

na comunidade que construiu e implantou o PAA. Ao identificar os laços originais de cada ator, não se pretende desenhar a rede do PAA de forma estanque, como se as origens fossem os únicos fatores explicativos das posições assumidas durante o processo de construção. Estabelecer as origens, no entanto, é fundamental, uma vez que, através deste esforço, identificam-se os laços que estruturaram a comunidade e, assim, moldaram e constrangeram as decisões. Este procedimento possibilita, em particular, identificar qual a influência que os movimentos e organizações dos agricultores exerceram sobre a construção do Programa, de forma a responder aos questionamentos expostos na introdução do artigo.

As principais inserções dos atores, identificadas pelas entrevistas, foram academia, partido, movimento ou burocracia. Cabe observar que estas origens não são excludentes, sendo, na verdade, mais comum a combinação de duas ou mais inserções. Na pesquisa foram verificadas as seguintes combinações entre as inserções: somente partido, um ator; somente burocracia, um ator; somente movimentos/organizações, três atores; academia e partido combinados, quatro atores; partido e movimentos, um ator; burocracia e partido, um ator; burocracia e movimentos, um ator; academia, partido e movimentos, quatro atores. Graficamente, pode-se representar este resultado da seguinte forma:

Figura 1 - Origem dos entrevistados



Fonte: Entrevistas.

O entrevistado N (MDA) é o único que tem uma origem apenas ligada ao partido. G (CONAB) é o único que é funcionário de carreira do governo federal, sem ter ligação anterior nem com o tema, nem com o partido e os movimentos, mas ocupou um papel importante na gestão do Programa. O entrevistado E (CONAB) possui uma forte ligação com os movimentos, oriunda de uma história de atuação junto a eles e, também, junto ao partido. No que se refere a J (CONSEA), observou-se que este ator, que pertence à burocracia estatal há vários anos, possui também relações com o partido, sobretudo pelo conhecimento sobre o tema, motivo que também o aproximou da comunidade do PAA. P (CONSEA) também possui relações com os movimentos, mas inseriu-se no Programa, sobretudo, pelo cargo burocrático que exerce e por seu interesse pelo tema.

O grupo formado pelos atores D, F, L e M (MESA) é originário da Universidade, tendo também inserção no partido. Tal grupo teve uma participação importante nas fases iniciais do PAA. Deste grupo, apenas o ator L continuava trabalhando no governo no período de realização da pesquisa.

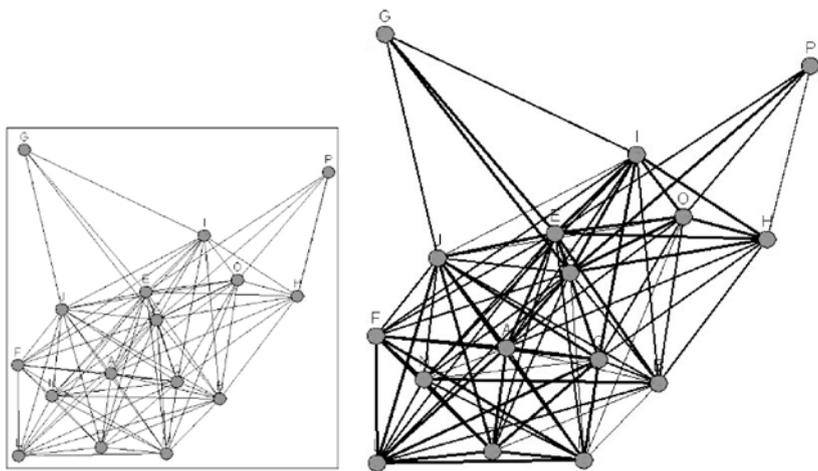
Os atores A (MESA), B (Ministério da Fazenda), C (CONAB) e Q (MESA) são os que apresentam o mais amplo leque de inserções, vinculando-se à academia, ao partido e aos movimentos sociais.

Por fim, os atores H, I e O têm sua inserção limitada aos movimentos e organizações sociais da agricultura familiar. Estes atores possuem uma vinculação relativamente recente com o Programa, mas uma longa relação com alguns dos atores gestores do PAA.

Antes de finalizar a caracterização da comunidade do PAA, para depois abordar os subgrupos no interior da comunidade, cabe analisar as relações estabelecidas entre os atores e a posição assumida por cada um nessa rede.

A Figura 2, a seguir, permite analisar a trama de relações existente entre os membros formadores da rede que esteve envolvida com a construção do PAA. Pode-se constatar que os membros mais isolados na comunidade, com relações mais fracas e em menor número, são P (CONSEA) e G (CONAB). Estes atores são, dentre todos da rede, os únicos pertencentes à burocracia estatal. Pela análise, pode-se concluir que os atores oriundos da burocracia não se integraram ao Programa da mesma forma que os demais, possuindo poucas relações com os outros membros.

Figura 2 - Relações entre a rede do PAA⁶



Fonte: Entrevistas.

⁶ O sociograma da esquerda é uma legenda, na qual os nomes dos atores ficam mais legíveis, devido à apresentação da trama sem os pesos das relações, que são apresentados na figura da direita. Quanto mais espessa for a linha, mais forte é a relação, e quanto mais fina, mais fraca é a ligação de um ator com outro. Quando não existir linha ligando um ator ao outro, significa que a relação é inexistente, recebendo peso 0 (zero). Recebe 1 (um) a ligação fraca, 2 (dois) a ligação regular e 3 (três) um relacionamento forte. As relações e suas características foram definidas através das entrevistas, com perguntas diretas sobre o conhecimento dos atores e pela ocorrência nas falas. O resultado refletido na figura acima provém da análise dos resultados observados nas entrevistas.

Com relação a J (CONSEA), o terceiro membro de origem na burocracia, a situação é bastante distinta. O ator teve participação decisiva nas diferentes fases da construção do programa, tendo sido um dos seus principais articuladores no interior do CONSEA. O ator possui laços com grande parte dos membros da comunidade do PAA, laços estes oriundos, sobretudo, de um histórico de vinculação à temática do Programa, mas também do engajamento nas discussões do partido.

O núcleo da Figura 2 apresenta graficamente a importância daqueles atores localizados no centro da rede. Os atores centrais dividem-se em duas inserções institucionais: A e Q (MESA); C e E (CONAB). Embora os atores tenham trajetórias diferentes, eles manifestam um nível de laços relativamente semelhante no interior da comunidade. Como já mencionado acima, Q é o ator de maior importância na comunidade do PAA: foi o principal incentivador do debate sobre a ideia de um programa de estímulo à economia local nos moldes do PAA; participou ativamente dos debates desde antes do Instituto Cidadania, sendo um dos principais formuladores do Projeto Fome Zero; ocupou um cargo de destaque já no governo de transição (2002), momento no qual iniciou-se a consolidação da comunidade do PAA. Durante o governo de transição, Q possuía grande influência na formação do governo, devido, entre outros fatores, à sua longa e próxima relação com o presidente da República. Em função desta posição, resultaram algumas indicações para cargos na estrutura governamental que refletiram profundamente na construção e implementação do PAA. Uma das indicações feitas por Q foi a do presidente da CONAB, com quem Q já estava pretendendo atuar durante o governo. Desta forma, a estrutura que se formou na CONAB, as pessoas que foram chamadas a compor a direção da Companhia, foi fortemente influenciada por Q.

Além da CONAB, Q também participou ativamente nas nomeações do MESA. Este ator possuía relações estabelecidas no interior da Universidade com A (que também ocupa posição central), D, F, L e M; laços que fizeram com que eles se tornassem membros do governo. Embora o elo inicial e principal entre estes atores tenha sido construído a partir da academia, posteriormente ele se diversificou com a inserção dos atores nos movimentos e organizações sociais de agricultores e no partido político.

Os atores C e E também figuram no núcleo central da comunidade do PAA. Ambos ocupam posições na estrutura da CONAB e têm origens relativamente semelhantes. C possui um histórico de atuação em movimentos e organizações sociais de agricultores e em temas afetos ao PAA. E, por sua vez, mantém vínculos mais estreitos com o partido, tendo experiência acumulada em gestões municipais e estaduais no que diz respeito ao tema do abastecimento, que se soma a uma relação com os movimentos e organizações sociais de agricultores.

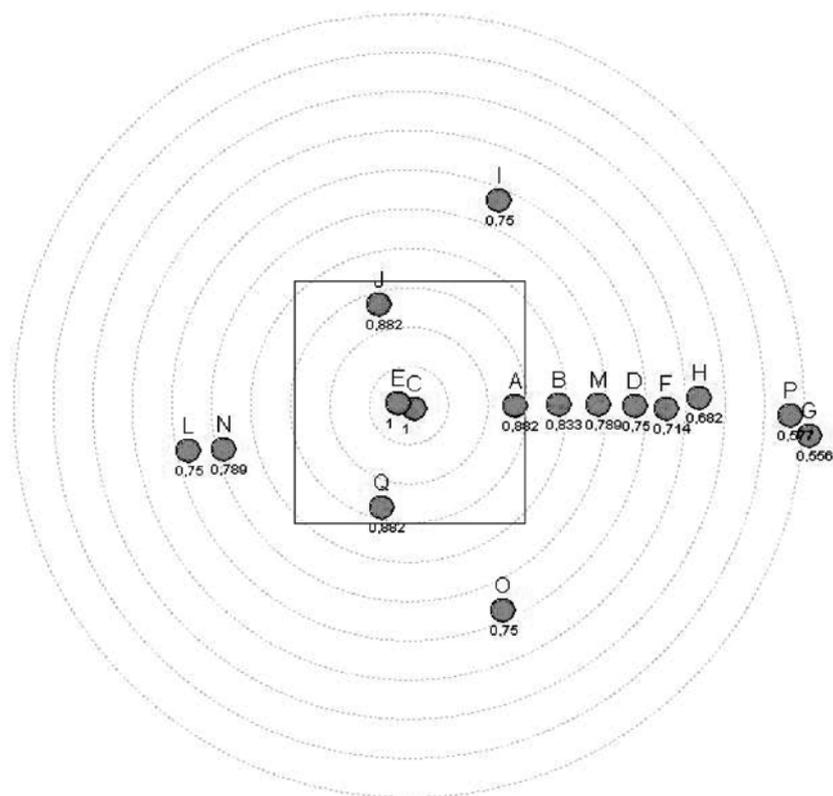
A Figura 3 mostra a posição de centralidade⁷ dos atores, corroborando com o exposto acima. Os atores centrais ocupam essa posição pelo número e densidade de suas relações com os demais membros da comunidade. E, C, A e Q são os membros centrais, da mesma forma como foi apresentado na Figura 2. A novidade é a centralidade de J, que fica mais explícita na Figura 3. J assume essa posição pela experiência que possui com relação ao tema e pela atuação no CONSEA.

A questão da centralidade está definida de acordo com a trama das relações e interconhecimento dos membros entre si. Desta forma, é mais central o ator que tiver um maior nível de relações com os demais. É preciso, no entanto, distinguir centralidade de poder na rede. Não

⁷ Quanto mais distante do centro da figura e menor a densidade do número, mais periférica a posição na rede.

obstante haver uma tendência de o poder e a centralidade estarem intimamente relacionados, estas categorias não podem ser tomadas como semelhantes.

Figura 3 - Centralidade dos atores



Fonte: Entrevistas.

Pela figura pode-se concluir novamente que os membros G (CONAB) e P (CONSEA), oriundos da burocracia, e H, I e O, representantes dos movimentos e organizações sociais de agricultores na comunidade, são aqueles mais distantes dos membros centrais, apresentando poucas e fracas relações no interior da rede. Esta limitação do

engajamento dos movimentos e organizações sociais de agricultores na construção do PAA ficou evidente pelos relatos dos entrevistados, incluindo os próprios representantes destes movimentos e organizações que admitiram não ter entendido muito bem o Programa em seu primeiro ano de operacionalização.

No entanto, os atores mais centrais da comunidade do PAA tendem a ser aqueles que possuem relações com os representantes dos movimentos e organizações sociais. Desta forma, pode-se concluir que, embora os membros designados para representar os movimentos e organizações de agricultores nas discussões sobre o PAA tenham tido pouca participação na construção do Programa, os membros centrais estão imbuídos das avaliações e demandas daqueles movimentos em função de suas trajetórias relacionadas às organizações de agricultores e seus vínculos com os representantes destas organizações na comunidade do PAA. Assim, estes atores centrais atuariam como uma espécie de mediadores, trazendo para as discussões opiniões e interesses que, apenas mais tarde, os movimentos construíram como sua reivindicação.

Os subgrupos no interior da comunidade do PAA

Até este momento, a construção do PAA foi analisada como se os atores no interior da comunidade, não obstante suas diferenças de posição e participação na construção do Programa, tivessem as mesmas concepções a respeito dos objetivos e da operacionalização do mesmo. No entanto, ao aproximar mais a análise nos atores, percebe-se que as disputas em torno de concepções distintas do Programa ficam mais evidentes. Na abordagem das redes e comunidades de política, isso significa localizar e diferenciar subgrupos de maior coesão no interior da rede (MARQUES, 2000; GRANT; MACNAMARA, 1995). Conforme pôde ser ave-

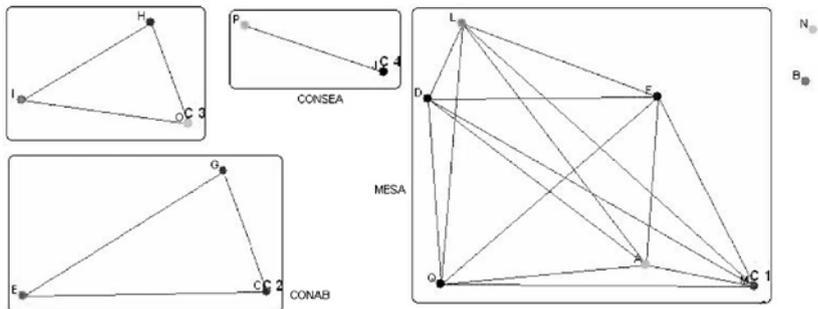
riguado, os subgrupos no interior da comunidade do PAA não se formam nas fases mais iniciais do Programa. Na fase de definição do problema, apreendida a partir dos documentos elaborados na formulação do Projeto Fome Zero, não foram identificadas disputas significativas com relação à concepção do PAA. A definição dos subgrupos se inicia nas fases de estruturação e, sobretudo, de operacionalização do Programa; ou seja, nas etapas em que se principia a sua concretização. De acordo com as informações obtidas nas entrevistas, pode-se identificar a formação de três subgrupos no processo de construção do PAA. Conforme identificado na Figura 4, a seguir, estes subgrupos constituem cliques, ou seja, um “conjunto de pessoas onde cada uma é adjacente a todas as outras” (BARNES, 1987, p. 175).

A primeira clique, C1 na Figura 4, é constituída pelos membros A, D, F, L, M e Q, vinculados ao MESA. Este é o primeiro subgrupo que se forma, tendo participado principalmente do desenho do Programa Fome Zero, do qual se origina o PAA. O que define este subgrupo é sua preocupação mais voltada aos programas assistenciais do Fome Zero, como por exemplo, o Programa Cartão Alimentação (PCA). Quanto à concepção do PAA, para esta clique, existe uma equivalência entre os pobres urbanos, que seriam atendidos pelos demais programas do Fome Zero, e os pobres rurais, atendidos pelo PAA. Esta posição é muito influenciada pela visão de Graziano da Silva, que defende que o problema da fome não se vincula à escassez de alimentos produzidos, mas ao acesso a essa produção. Para este subgrupo, o PAA é pensado em termos de estímulo à economia local, podendo inclusive se desvincilhar da compra de alimentos, adquirindo qualquer produto oriundo da agricultura familiar, como artesanato, por exemplo.

[...] na lei não aparece que é compra de alimentos, é compra de produtos da agricultura familiar. Por conta

disso consegui um parecer jurídico que me autorizava a comprar borracha no Acre, artesanato no Nordeste, compramos muito artesanato [...] compramos coisas... que esse era o objetivo, o objetivo era gastar no local, era criar mercado [...] (Entrevistado Q)

Figura 4 – Subgrupos/cliques da comunidade do PAA ⁸



Fonte: Entrevistas.

Embora os atores da clique C1 tenham participado ativamente da elaboração do Projeto Fome Zero, no qual existia uma preocupação explícita em diferenciar as ações definidas como estruturantes das demais ações, durante as entrevistas pôde se perceber que essa preocupação não está mais presente ou, pelo menos, evidente entre estes atores. Ao serem questionados sobre o caráter estruturante ou não do PAA, os entrevistados não deram muita atenção a essa diferenciação. Quando o objetivo central, na concepção destes atores, passa a ser estímulo à economia local, independente do produto comercializado, surge uma diferença crucial com relação aos demais subgrupos da comunidade do PAA.

⁸ Devido ao grande número e à densidade dos laços entre os atores dos diversos subgrupos, foram ocultadas as linhas entre os subgrupos para facilitar a visualização.

A clique C4 é formada por dois membros do CONSEA, P e J. O Conselho representa uma segunda visão na concepção do PAA. Do ponto de vista dos entrevistados desta clique, sobretudo J, o Programa foi pensado de uma forma muito mais ampla e estratégica do que realmente foi implantado. Para este subgrupo, a relação entre segurança alimentar e agricultura familiar é o que configura a estruturação de uma política de segurança alimentar no país. Assim, o PAA era concebido como um programa estratégico e estruturante, de fundamental importância para a segurança alimentar.

O CONSEA tem consciência de que, com esta iniciativa de ligar uma estratégia de segurança alimentar ao desenvolvimento agrário, abre caminho para um plano ulterior de desenvolvimento da agricultura familiar, compondo o elenco de iniciativas estruturantes preconizadas no Projeto Fome Zero. (CONSEA, 2003, p. 10).

O subgrupo formado no CONSEA teve participação efetiva, desde as fases mais iniciais do Programa. O documento formulado pelo conselheiro Plínio de Arruda Sampaio e discutido amplamente no Conselho foi, dentro do governo, o ponto inicial de discussão para a formulação do PAA. No entendimento da clique C4, a discussão do Plano Safra 2003/2004⁹ “é um primeiro passo de um programa de desenvolvimento que afeta as causas da fome e da miséria nos âmbitos da produção e do consumo”.

A visão de Guilherme Delgado, conselheiro nessa época, de alguma forma reflete a concepção que o CONSEA tinha do PAA. O tema do desenvolvimento com equidade, desenvolvido por Delgado em alguns de seus textos (DELGADO, 2005), era o que permeava a discussão do Plano Safra e, conseqüentemente, do PAA. A visão era a de que consistia em uma “[...] estratégia concertada de seguran-

⁹ Plínio de Arruda Sampaio apresentou para apreciação do CONSEA o documento “Diretrizes de segurança alimentar ao Plano Safra 2003/2004”.

ça alimentar e desenvolvimento agrário [...]” (CONSEA, 2003, p. 4), que implicava planos e grandes redefinições das linhas de opção de desenvolvimento do país.

Outro ponto de diferenciação entre as cliques C1 e C4 era a questão dos estoques. Para o subgrupo de atores do MESA, a formação de estoques representava um desvirtuamento dos objetivos do PAA:

[...] O programa não era um programa de compras, não era pra fazer uma política de estoques, de preço mínimo. Era um programa comprar pra comer. Então era fundamental que as compras ficassem no local onde elas eram compradas, tivesse um mínimo de movimentação. [...] Esse não é um programa de abastecimento. [...] Acabou se distorcendo o objetivo final, o objetivo maior dele que era esse de ser um estímulo local, desenvolvimento local, de produção local. (Entrevistado Q)

Diferentemente, na concepção do CONSEA, era importante que se tivesse uma política de estoques, uma vez que o objetivo da segurança alimentar dependia dos preços dos alimentos e de sua oferta: “Ao conectar demanda institucional com fomento à produção familiar para atendê-la e também para reconstituir os estoques estratégicos, esta proposta persegue, ainda que subsidiariamente, a redução da instabilidade de preços finais dos alimentos” (CONSEA, 2003, p. 10).

A terceira clique, C2, é formada pelos membros E, C e G, da CONAB. Este foi o último subgrupo a se estruturar no interior da comunidade do PAA, já que sua atuação direta se intensifica na fase de formulação dos mecanismos de operacionalização do Programa. A CONAB, ao ser encarregada de desenhar os instrumentos para implementação do Programa, também interferiu em sua concepção.

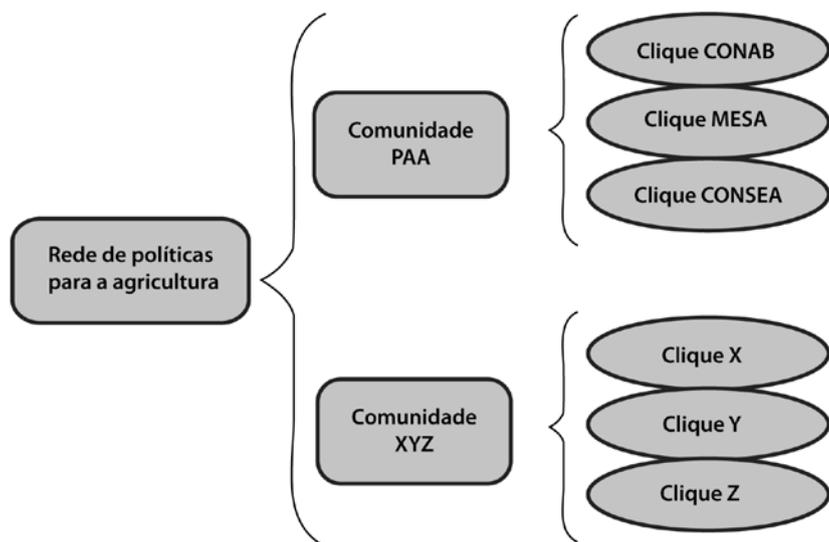
Diferentemente dos demais órgãos governamentais integrantes do PAA, para a CONAB, o Programa apresentava um sentido interno particular: era um instrumento para revalorização institucional da Companhia. Na estrutura da CONAB, o PAA exerceu o papel de diversificar o público com que a Companhia atuava e de dar um novo impulso em suas atividades que vinham sofrendo um enfraquecimento nos últimos governos, tendo em vista a perda de importância do tema do abastecimento e das funções que a ela cabiam. Como uma instituição historicamente concebida para trabalhar com a agricultura de grande porte, o surgimento do PAA e a entrada de novos atores na instituição inserem a agricultura familiar como público da CONAB. Com a retomada do tema do abastecimento alimentar e a partir da estrutura imaginada pelo MESA para a operacionalização do PAA, em que a CONAB tinha papel fundamental, a Companhia é reativada, sobretudo pela entrada de pessoas ligadas aos movimentos sociais da agricultura familiar.

Desde a concepção do Programa, a CONAB tinha sob sua incumbência a formulação dos instrumentos operacionais, tendo em vista a experiência da entidade com programas semelhantes, embora com público distinto. Esse princípio guiou a formação dos quadros de pessoal que entraram na Companhia no início do governo, buscando a formação de uma equipe que fosse capaz de se articular com os movimentos sociais e com os demais setores envolvidos nas questões dos programas que seriam implantados.

Essa comunidade é, dentre as três que foram pesquisadas, aquela que mais tem contato com os movimentos e as organizações ligadas à agricultura familiar, uma vez que é ela quem articula os projetos de participação, compra e recebe os alimentos, enfim, operacionaliza o Programa. Também é a comunidade que possui membros mais pró-

ximos dos movimentos e organizações de agricultores e, assim, acabou se configurando como o espaço no qual estes atores expõem suas reivindicações, ou seja, um espaço no qual Estado e atores sociais dialogam ativamente acerca do Programa. Por esta característica, a CONAB possui uma visão prática do PAA, uma vez que é ela quem faz a mediação entre todos os interesses e realmente faz com que o Programa entre em operação. Quanto à concepção do Programa, o ponto de vista da CONAB se assemelha à visão do CONSEA, sobretudo pela importância dada à articulação da produção de alimentos da agricultura familiar com o consumo, como uma ampla estratégia de abastecimento.

Figura 5 - Composição da rede, comunidades e cliques das políticas para a agricultura



Fonte: Elaboração dos autores.

A Figura 5 apresenta um organograma sistematizando a argumentação desta seção, mostrando a configuração da

rede de políticas para a agricultura e a posição da comunidade do PAA e suas subdivisões dentro daquela rede. Ao se considerar o grupo de pessoas, organizações e instituições que discute políticas públicas para a agricultura como uma rede, no sentido utilizado neste trabalho, temos, no primeiro nível, diversas comunidades, dentre elas a do PAA. Mas, se analisarmos a comunidade PAA isolada das demais, configura-se novamente uma rede que, num olhar externo, se apresenta coesa na defesa do Programa. Ao descermos mais um nível na análise, novamente se tornam evidentes os subgrupos internos à rede do PAA, que são as cliques do MESA, do CONSEA e da CONAB, definidas pelas visões distintas quanto à concepção do Programa.

Considerações finais

Embora tenha ficado claro que os movimentos e organizações de agricultores não tenham reivindicado políticas como o PAA, mostrando a inadequação da primeira hipótese que orientou a pesquisa, o Programa surgiu pela ação de membros que tinham longas e sólidas relações com esses movimentos e organizações, mesmo que não participassem deles diretamente. Com o novo governo, a permeabilidade característica do Estado brasileiro permitiu que esses atores, até então ligados aos movimentos e organizações de agricultores familiares, passassem a atuar dentro do Estado, trazendo novas ideias e propostas para a formulação e implantação de políticas públicas. Esse processo possibilitou um aprofundamento da reconfiguração da rede das políticas para a agricultura, iniciada com a introdução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (em 1996), tradicionalmente hegemônica pelo segmento do chamado *agronegócio*.

O processo de construção do PAA reforça o argumento da força das relações interpessoais tanto para o acesso de

determinados interesses aos espaços de formulação das políticas públicas quanto para a ocupação de postos no interior do aparelho do Estado. Este último aspecto se expressa claramente na própria conformação dos subgrupos no interior da comunidade do PAA, cuja coesão provém, em grande medida, do fato de os componentes possuírem uma forte vinculação prévia (a qual, na verdade, foi um fator central para ingressarem no governo).

Essa centralidade das relações interpessoais na conformação do padrão de permeabilidade do Estado brasileiro, em geral, tem sido analisada como causa de diversos problemas político-institucionais. Sem questionar tais análises, o caso pesquisado indica que este padrão de permeabilidade pode ser um fator importante para a introdução de mudanças nas políticas públicas a partir da reconfiguração das redes de políticas através da abertura de posições institucionais para atores “reformistas”. Na ausência desta permeabilidade, provavelmente não se teria criado o ambiente favorável que proporcionou a construção e implementação de uma política nos moldes do PAA.

Referências bibliográficas

- BARNES, J. A. Redes sociais e processo político. In: FELDMAN-BIANCO, Bela (Org.). *Antropologia das sociedades contemporâneas – Métodos*. São Paulo: Global, 1987.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. *Diretrizes de Segurança Alimentar ao Plano Safra 2003/2004: Recomendações do CONSEA*. Brasília, 2003.
- DELGADO, Guilherme C.; THEODORO, Mário. Desenvolvimento e Política Social. In: JACCOUD, Luciana (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: Ipea, pp. 409-435, 2005.
- DOWDING, Keith. Model or metaphor? A critical review of the policy network approach. *Political studies*, XLIII, pp.136-158, 1995.

- EMIRBAYER, Mustafa. Manifesto for a relational sociology. *The American Journal of Sociology*, v.103, n. 2, setembro de 1997.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e como solução. *Lua Nova*, n. 28/29, pp. 107-156, 1993.
- GRANT, Wyn; MACNAMARA, Anne. When policy communities intersect: the case of agriculture and banking. *Political Studies*, v. 43, pp. 509-515, 1995.
- JORDAN, Grant; SCHUBERT, Klaus. A preliminary ordering of policy network labels. *European Journal of Political Research*. Holanda, v. 21, pp. 7-27, 1992.
- KENIS, P.; SCHNEIDER, V. *Policy Networks as an Analytical Tool for Policy Analysis*. Paper for conference at Max Planck-Institut, Cologne, 1989.
- MARQUES, Eduardo César. Notas Críticas à Literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, pp. 67-102, 1997.
- MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.41, pp.45-67, outubro de 1999.
- MARQUES, Eduardo César. *Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora Revan - Fapesp, 2000.
- SKOGSTAD, Grace. Policy Networks and Policy Communities: conceptual evolution and governing realities. In: *Annual Meeting of the Canadian Political Science Association*. Workshop on "Canada's Contribution to Comparative Theorizing", Ontario, 2005.
- SOUZA, Celina. "Estado de campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, pp. 15-20, 2003.
- THATCHER, Mark. The development of policy networks analyses: from modest origins to overarching frameworks. *Journal of theoretical politics*, 10(4), pp. 389-416, 1998.
- WAARDEN, Frans Van. Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, 21, pp. 29-52, 1992.

MÜLLER, Ana Luiza, Marcelo Kunrath Silva, Sergio Schneider. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2012, vol. 20, n. 1, pp. 106-138, ISSN 1413-0580.

Resumo: (*A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos*). O objetivo do presente artigo consiste em analisar o processo de construção do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), focalizando as relações entre os atores envolvidos. Utilizou-se o referencial das redes e comunidades de política como recurso metodológico para analisar a formulação do PAA sob a orientação da perspectiva teórica que aborda a permeabilidade do Estado. Realizaram-se 16 entrevistas com os principais atores envolvidos na construção do programa. Os dados foram analisados através do software NetMiner 2.6. Os resultados revelam que o PAA resultou de um longo processo de discussão e construção que envolveu atores oriundos de distintas inserções institucionais, que tiveram a possibilidade de acessar os espaços e a rede de formulação e execução das políticas voltadas à agricultura.

Palavras-chave: políticas públicas, Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar, agricultura familiar, redes de políticas públicas.

Abstract: (*The constructions of public policies to farming family: the Program on food purchase*). The article analyze the process of construction of the Family Farming Food Purchase Program (PAA - Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar), focusing on relations between the actors. The policy of networks and communities approach was used as the main methodological tool to examine the formulation of PPA and the permeability of

the State. Sixteen interviews were held with key actors involved in building the Program. The data were analyzed through the software NetMiner 2.6. The results show that the PAA is the result of a long process of discussion and construction involving actors from different institutional origins, which were able to access the spaces and the network of formulation and implementation of public policies to the agriculture.

Key words: public policies, Program on Food Purchase, family farming, policy networks.