



FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO
GROSSO DO SUL/CÂMPUS DO PANTANAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS



LEONARDO BARBOSA ARAÚJO

**COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR EM ÁREA DE
FRONTEIRA: UM ESTUDO DE CASO NO COMPLEXO NAVAL DE LADÁRIO**

**CORUMBÁ/MS
2019**

LEONARDO BARBOSA ARAÚJO

**COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR EM ÁREA DE
FRONTEIRA: UM ESTUDO DE CASO NO COMPLEXO NAVAL DE LADÁRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento, ordenamento territorial e meio ambiente

Orientador: Dr. Edgar Aparecido da Costa

Corumbá/MS

2019

LEONARDO BARBOSA ARAÚJO

**COMPRAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR EM ÁREA DE
FRONTEIRA: UM ESTUDO DE CASO NO COMPLEXO NAVAL DE LADÁRIO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Apresentada em 10/10/2019, com Conceito APROVADO.

BANCA EXAMINADORA

Orientador

Dr. Edgar Aparecido da Costa
(Universidade Federal do Mato Grosso do Sul)

1º Avaliador

Prof. Dr. Marco Aurélio Machado de Oliveira
(Universidade Federal de Mato Grosso do Sul/PPGEF)

2º Avaliador

Dr.^a Rebeca Steiman
(Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Dedico este trabalho a minha filha Maria Eduarda, amor da minha vida. Você é o presente de Deus que torna os meus dias mais ensolarados e felizes. Você me fortaleceu nesta jornada. É a razão de eu ter chegado até aqui.

AGRADECIMENTOS

A Deus por cuidar de mim e da minha família, por me guiar e me fortalecer nos momentos mais difíceis da minha vida.

Aos meus queridos avós, in memoriam, agradeço por abrirem os caminhos para os meus pais. Pelos exemplos de vida, valores morais e de amor transmitidos e perpetuados em nossa família.

À minha amada mãe por todos os sacrifícios que fez, por todos os ensinamentos e pelas noites de sono perdidas cuidando mim, sem os quais eu não teria chegado até aqui. Obrigado pelo amor e carinho incondicional, por cuidar de minha educação e ter me apresentado e cultivado em mim os ensinamentos de Cristo. Você é a base de nossa família.

Ao meu amado pai, pelo exemplo de dedicação e sacrifício pessoal em prol da família. Você é um guerreiro incansável, que teve uma vida bem difícil. Trabalhou ainda muito novo e teve que amadurecer rápido, abrindo mão de alguns sonhos e, mesmo assim, sempre perseverou e se mostrou um otimista. Há algum tempo compreendo os motivos de sua ausência na minha infância, sempre foi o primeiro a sair e o último de chegar em casa, já bem tarde da noite. Hoje, como pai e marinheiro que sou, sei o quanto doloroso e difícil é não estar presente. Admiro-te muito por isso.

A minha querida e amada filha, não há palavras que possam expressar o que sinto e o quanto você é importante na minha vida. Cada gesto seu me preenche de amor e de felicidades. Você é uma luz na minha vida, me faz querer ser uma pessoa melhor. Agradeço a Deus todos os dias por ter me dado a benção de ser seu pai. Amo-te mais que tudo!

A minha irmã, ao meu sobrinho e ao meu cunhado agradeço pelo amor e carinho que têm para comigo e com a minha filha. Obrigado pelo apoio nos momentos difíceis e pelos bons momentos que sempre compartilhamos. Amo muito vocês!

Aos meus familiares por tudo que aprendi com vocês, pelas lindas memórias de minha infância, pelo carinho e amor que têm para comigo.

Aos professores que tive ao longo da minha vida agradeço por cada ensinamento que me fez ascender aos degraus do saber.

Ao Prof. Dr. Edgar, querido orientador, obrigado por toda contribuição neste trabalho, por cada conselho e ensinamento. Você não só é um excelente professor, mas também uma pessoa excepcional, humilde, solidária e amiga com todos. Admiro-te muito por isso.

Aos funcionários da UFMS e aos amigos que nela tive a sorte de encontrar obrigado por todo apoio e pelo tempo que disponibilizaram para me ajudar.

RESUMO

O presente trabalho aborda como uma Organização Militar da Marinha do Brasil, situada em área de fronteira, adquire gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar. O objetivo principal é compreender a complexidade por detrás destas compras, a partir de um estudo de caso. Busca-se, ainda, avaliar as vantagens e desvantagens inerentes ao processo de aquisição, a acessibilidade dos agricultores familiares, bem como propor um roteiro prático para uso das instituições militares de fronteira para a aquisição de produtos da agricultura familiar. A pesquisa é aplicada, qualitativa e descritiva, para tanto se adotou a estratégia de um estudo de caso. Utiliza-se de procedimentos metodológicos que envolvem pesquisa bibliográfica, documental, de levantamento e participante. Foi utilizado um roteiro de entrevistas como instrumento de coleta de dados. Constatou-se que existem alguns gargalos nos processos de Chamada Pública, notadamente no que se refere à divulgação dos editais. Faz-se necessário divulgar para os agricultores familiares como funciona este procedimento e as oportunidades que advém do mesmo. O trabalho culminou numa proposta de ação objetivando facilitar a condução de todo processo de chamada pública, desde o planejamento até a contratação. Trata-se de um roteiro para quaisquer Organizações Militares situadas em área de fronteira, consideradas, evidentemente, as peculiaridades de cada contexto geográfico.

Palavras chave: Compras públicas, Fronteira, Marinha do Brasil.

ABSTRACT

This paper discusses how a Brazilian Navy Military Organization, located in a border area, acquires family farming goods. Understand the complexity behind these purchases from a case study is the main goal. It also seeks to evaluate the advantages and disadvantages inherent to the acquisition process, the accessibility of family farmers and to propose a practical roadmap that could be used in military border institutions for the purchase of family farming products. The research is applied, qualitative, descriptive and was adopted like strategy a case study. Bibliographic, documentary, survey and participant research was used as methodological procedures. An interview script was used as a data collection instrument. It was found that there are some bottlenecks in the public call processes, related to the disclosure of the notices. It is necessary to disclose to family farmers how this procedure works and the opportunities that come from it. The work culminated in an action proposal aimed at facilitating the conduction of the whole process of public call, from planning to hiring. This is a road map for any military organizations located in a border area, considering, obviously, the peculiarities of each geographical context.

Keywords: Public procurement, Border, Brazilian Navy.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Classificação das políticas públicas, segundo Teixeira (2002)	30
Figura 2 – Classificação das políticas públicas da agricultura familiar, segundo critérios de formulação	30
Figura 3 - Distribuição do valor dos financiamentos do PRONAF por grandes regiões brasileiras 1999-2012.	32
Figura 4 - Distribuição do valor dos financiamentos do PRONAF por grandes regiões brasileiras 1999-2012.	33
Figura 5 - Localização do 6ºDN e do Assentamento 72, Ladário/MS	37
Figura 6 – Localização geográfica do município de Ladário-MS, Brasil.	38
Figura 7 – Distanciamento físico dos municípios de Corumbá e Ladário (MS), Brasil.	40
Figura 8 - Localização dos Distritos Navais e respectivas áreas de jurisdição em vigor, 2019	44
Figura 9 - Primeira configuração das áreas de atuação da Marinha, segundo Distritos Navais, 1933	45
Figura 10 - Organizações militares do 6DN, segundo sua localização, 2019	46
Figura 11 - Total de compras públicas da agricultura familiar realizadas pela BFLa, por semestre: 2018 e 2019.	55
Figura 12 - Calendário agrícola da agricultura familiar de Corumbá e Ladário/MS, 2018.	55
Figura 13 - Possibilidade de produção da agricultura familiar de Corumbá e Ladário frente ao que pode ser comercializado pelo PAA-Compra Institucional.	60
Figura 14 – Comparativo do valor comprado da agricultura familiar em relação ao valor mínimo estabelecido e o quantitativo adquirido no ano de 2018.	63
Figura 15 - Possibilidades de expansão das compras da agricultura familiar, no âmbito do 6DN.	64
Figura 16 – Comparativo da projeção da possibilidade de expansão das vendas da agricultura familiar com a meta do Decreto nº. 8.473/2015.	65
Figura 17 – Intervenção realizada junto aos agricultores do Grupo Bem-Estar, no assentamento 72, Ladário/MS, 2019.	68
Figura 18 – Ciclo de planejamento e execução das chamadas públicas	70
Figura 19 – Roteiro simplificado para as chamadas públicas da BFLa	71

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Estabelecimentos rurais de Ladário/MS em 2017.	39
Tabela 2 – Produtos da agricultura familiar adquiridos pelo BFLa: 2018-2019.	54
Tabela 3 – Relação da despesa anual do 6ºDN, segundo grupos alimentícios e aquisições, 2018	59

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AF	Agricultura Familiar
AGRAER	Agencia Desenvolvimento Agrário e Extensão Rural
APOMS	Associação dos Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul
BFLa	Base Fluvial de Ladário
CeIMLa	Centro de Intendência da Marinha em Ladário
CN	Comandos Navais
CNLa	Complexo Naval de Ladário
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CPAN	Câmpus do Pantanal
END	Estratégia Nacional de Defesa
DAP	Declaração de Aptidão ao PRONAF
DN	Distrito Naval
DSM	Diretoria de Saúde da Marinha
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFMS	Instituto Federal de Mato Grosso do Sul
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LBD	Livro Branco da Defesa
NEAP	Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica do Pantanal
OCS	Organização de Controle Social
OM	Organização Militar
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PIB	Produto Interno Bruto
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND	Política Nacional de Defesa
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
SAbM	Sistema de Abastecimento da Marinha
SAR	Search And Rescue
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
UFMS	Fundação Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 Objetivo Geral	15
1.2 Objetivos Específicos	16
1.3 Metodologia	16
1.3.1 Delineamento	16
1.3.2 Procedimentos	17
1.3.3 Análise dos dados	19
2 FRONTEIRA E POLÍTICAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR	20
2.1 A fronteira como espaço de interação e de complementaridades	20
2.2 A fronteira na visão das Forças Armadas e um breve olhar para as compras públicas institucionais	23
2.3 Políticas públicas para a agricultura familiar: a implantação do PRONAF	28
2.4 Política de fortalecimento da agricultura familiar: o PAA	34
3 AS EXPERIÊNCIAS DE COMPRA DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR DA BFLa	37
3.1 O espaço fronteiriço de localização do 6ºDN	37
3.2 A mudança da Marinha de Cuiabá para Ladário e a operacionalização do Sexto Distrito Naval (6ºDN)	42
3.3 A BFLa e a obrigatoriedade de compras da agricultura familiar pela Marinha	48
3.4 As compras da agricultura familiar pelo 6ºDN	51
3.5 Avaliação da experiência de compras da agricultura familiar pela BFLa	57
3.5.1 A percepção dos militares das OM do 6ºDN sobre as compras da Marinha do Brasil	57
3.5.2 A percepção dos agricultores agroecológicos do Grupo Bem-Estar sobre as compras da Marinha do Brasil	66
3.6 Proposição de um roteiro simplificado para compras públicas de organizações militares em espaços fronteiriços	69
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
REFERÊNCIAS	76

APÊNDICE A - Roteiro da entrevista com agricultores familiares	85
APÊNDICE B - Roteiro da entrevista com as organizações militares responsáveis pelas compras de gêneros alimentícios da Marinha sediadas no município de Ladário/MS	86

1 INTRODUÇÃO

Discutir o tema fronteira para entender as relações político-econômicas nestas áreas envolve múltiplas perspectivas que, somadas, contribuem para a construção de um conhecimento, que possa auxiliar na compreensão da realidade destas regiões.

Fronteiras são objetos de análise complexos. Sua apreensão e percepção apresentam significados diferentes para os Estados que a compõe, para os cidadãos fronteiriços e também para o meio acadêmico. Sua compreensão está diretamente relacionada ao entendimento de território.

Para Souza (2000, p. 86) é preciso ver o território como:

[...] um campo de forças, uma teia ou rede de relações sociais que, a par de sua complexidade interna, define, ao mesmo tempo um limite, uma alteridade: a diferença entre “nós” (o grupo, os membros da coletividade ou “comunidade”, os insiders) e os “outros” (os de fora, os estranhos, os outsiders).

O limite é a linha definidora da jurisdição territorial. A fronteira consiste em uma extensão de terras que contém o limite, não necessariamente no seu meio. Nela são estabelecidas as relações sociais e as territorialidades. Envolve uma área com um imbricado de tramas territoriais, que passa pela comunicação, pelas mobilidades, relações de trocas, redes, trabalho entre seus moradores e, inclusive apropriação territorial (SAQUET e GALLO, 2015).

Castrogiovanni (2010, p.15) aponta que “cada fronteira, em cada continente, respondeu/responde a processos (de gestação, evolução, renascimento) animados singularmente, mesmo que estejam sujeitos às contingências do todo”. O autor complementa que “com o ingresso do sistema capitalista em sua etapa de globalização, as fronteiras passam a ter funções mais econômicas que vetorizam um movimento de maior integração” (CASTROGIOVANNI, 2010, p. 30). Ribeiro (2002, p. 5) acrescenta que “a maior intensidade das interações entre países está reforçando a concepção da fronteira, como zona de comunicação e troca”.

Nogueira (2007) apresenta a fronteira sobre três abordagens distintas, de naturezas: política, econômica e identitária. A fronteira como conceito político diz respeito ao limite territorial de um estado-nacional (limite da ordem, da norma e do poder instituído), enquanto que a abordagem econômica identifica processos de expansão territorial internos, com a incorporação de áreas à atividade produtiva. A última abordagem, apresenta a fronteira enquanto região que possui uma identidade territorial para os seus habitantes, usando

referências locais, para mostrar as singularidades destas regiões, frente aos demais territórios nacionais, dos quais fazem parte (NOGUEIRA, 2007).

Nesse contexto, cabe destacar que a dimensão político-econômica coloca a fronteira numa condição de periferia, pois tem como referências espaciais centralidades baseadas nas regiões, que detém o poder político ou econômico dos Estados, os quais a delimitam. (NOGUEIRA, 2007). Para Nogueira (2007, p. 30)

[...] a fronteira não pode ser pensada como um absoluto, pois mesmo sendo percebida como “periferia” do Estado-nacional, a sua essência só pode ser apreendida a partir dela e da relação que mantém com outros espaços não apenas o exterior a ela como também com os espaços interiores do estado-nacional.

Além disso, essa condição de periferia é fortemente rejeitada pelos fronteiriços. Nogueira (2007, p. 32) comenta que “a fronteira política impõe, por necessidade do Estado, uma disjunção histórica, um corte que institui uma diferença, que dificulta uma identidade fronteiriça, e que a sociedade fronteiriça procura romper”. Na mesma direção, Costa e Dias (2017, p. 228) afirmam que “pertencer a uma região de fronteira implica no reconhecimento das diferenças que coexistem se complementando e se contrapondo e, ao mesmo tempo, praticando interações e desenvolvendo novas realidades socioculturais muito específicas”.

Interessa neste trabalho, o conceito de fronteira vivida, que “busca compreender o cotidiano deste lugar nos seus mais variados aspectos, – lazer, trabalho, contravenção, consumo, defesa, disputas, - reconhecendo, ainda, que o outro lado tem outra lei” (NOGUEIRA, 2007, p. 33). Rechaça-se a noção de fronteira enquanto periferia, em favor do tratamento como um espaço de contatos, de múltiplos intercâmbios.

Assim, o olhar para o cotidiano, para as dinâmicas territoriais e para o lugar são elementos importantes para a análise e compreensão dos arranjos socioambientais. Essa reflexão é corroborada nos dizeres de Santos (2002, p. 315), quando aponta que “impõe-se a necessidade de, revisitando o lugar no mundo atual, encontrar os seus novos significados”. Nesse contexto, a análise do cotidiano possibilita uma forma de olhar e apreender tais significados. De um lado, o homem atua sobre o meio através das técnicas e suas racionalidades, por outro lado, o homem sofre uma ação simbólica, através da atividade comunicacional (SANTOS, 2002).

O território se insere nesta análise por ser um componente importante no entendimento da fronteira, juntamente com o cotidiano. Seguindo um conceito apresentado por Milton Santos, é o uso do território, que faz dele o objeto de análise social, Oliveira Neto (2009, p. 52) escreve que:

Ao transformar a natureza do seu território usado, o indivíduo, além de produzir os bens materiais que satisfaçam as necessidades do seu grupo, contribui,

inexoravelmente, para a produção da materialidade dos outros grupos com os quais faz qualquer tipo de troca.

Oliveira Neto e Crivelatti (2013, p. 100) complementam a análise dizendo que, “desta forma, espaço e tempo, mesmo constituindo-se elementos da natureza, se revelam como componentes de uma prática socioespacial, que é mediada pelo uso”.

Para Raffestin (1993), território é o espaço apropriado, de forma concreta ou abstrata, por um ator, sendo marcado por relações de poder. Discutir as relações sociais produzidas em determinado território e momento auxilia a compreensão das territorialidades ali presentes. “O espaço social é multifacetado, e o território (a territorialidade) é uma dessas facetas” (SAQUET, ESPOSITO; 2009, p. 68). Albagli (2004, p. 28) trata-se das:

[...] relações entre um indivíduo ou grupo social e seu meio de referência, manifestando-se nas várias escalas geográficas – uma localidade, uma região ou um país – e expressando um sentimento de pertencimento e um modo de agir no âmbito de um dado espaço geográfico.

Optou-se, ainda, neste trabalho, por entender a Marinha como uma área no contexto de um espaço fronteiriço. A fronteira é a razão da presença das Forças Armadas em Corumbá e Ladário. Isso porque não se pretende realizar um debate sobre as relações de poder estabelecidas por e a partir dela. Sua inserção na fronteira é a motivação de análise no sentido das compras. Evidente que a abordagem das relações de poder contidas e edificadas pelos territórios fronteiriços aparece neste trabalho, mas não consiste em seu o foco. A opção do termo área no título é permeada pela ideia de trabalhar um dos lados da fronteira, mesmo que o olhar mais geral ocorra sobre as influências do contexto geográfico do espaço fronteiriço.

Enfatiza-se, ainda, o um novo desafio que se apresentou para 6º Distrito Naval (6ºDN), com a promulgação do Decreto nº 8.473 de 2015, que passou a obrigar as compras da agricultura familiar. Nesse cenário, faz-se mister conhecer os procedimentos para realização de compras no âmbito da administração pública. As compras, que serão objeto de estudo neste projeto, têm como finalidade a obtenção de gêneros alimentícios.

No caso deste estudo, face à vivência profissional no setor, foi necessário estudar as especificidades deste novo procedimento administrativo e conhecer o perfil dos agricultores familiares de Ladário e Corumbá (o que produziam) confrontando com a demanda Complexo Naval de Ladário de gêneros alimentícios.

Algumas indagações poderão ajudar na busca pelo ajustamento da proposta de ação que está sendo delineada por este projeto, como:

- Será que a chamada pública é a forma mais eficiente para alcançar as famílias agricultoras do município?

- Existiriam alternativas para garantir a procedência dos alimentos adquiridos e o atendimento a agricultores familiares do município?
- O que é possível fazer para garantir a oferta de produtos alimentícios para os destacamentos militares e, ao mesmo tempo, estimular o desenvolvimento rural no município onde está instalada a organização militar?

Este conjunto de indagações acerca-se das questões norteadoras desta pesquisa:

- Será que o Complexo Naval de Ladário está adquirindo produtos da agricultura familiar do município ou a maior parte de suas compras provém de outros, como o vizinho Corumbá?
- Se não está conseguindo, qual a razão disso e o que pode ser feito para modificar este quadro?

Somam-se a estas, em razão do conhecimento da existência de iniciativas inovadoras no território de análise, o grupo informal de agricultores, em transição agroecológica, denominado Bem-Estar, o qual se encontra sediado no assentamento 72, em Ladário e fornece para o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

- Será que esses agricultores estão acessando essa modalidade de compra institucional do 6ºDN?
- Se não, quais são as dificuldades que eles têm nesse acesso?

Esta pesquisa se mostra relevante pela combinação da escolha de um mestrado profissional, pertinente ao entendimento do espaço de localização do 6ºDN e pelo fato de estar alinhada a política do PAA, a Doutrina de Alimentação e Nutrição das Forças Armadas - MD42-M-05 e ao Manual da Política Nutricional da MB (DSM-1003). Em outras palavras, o estudo busca o aprimoramento do sistema de compras de gêneros da agricultura familiar da Marinha, em Ladário, em atendimento a sua política nutricional.

1.1 Objetivo Geral

Compreender a complexidade por detrás das compras públicas da agricultura familiar pelas organizações militares nos espaços fronteiriços a partir de um estudo de caso.

1.2 Objetivos Específicos

Avaliar as vantagens e desvantagens das modalidades de compras da agricultura familiar e as experiências de compra de produtos da agricultura familiar, pelo Complexo Naval de Ladário.

Identificar se os agricultores do Grupo Bem-Estar estão conseguindo acessar essa compra institucional e discutir suas percepções e motivações.

Propor um roteiro prático para uso das instituições militares de fronteira, para a aquisição de produtos da agricultura familiar.

1.3 Metodologia

1.3.1 Delineamento

Trata-se de uma proposta definida como pesquisa aplicada, pois abrange estudos com a finalidade de resolver problemas identificados no âmbito da sociedade onde os pesquisadores vivem (GIL, 2010, p.26). Do ponto de vista da análise dos dados, seguindo o referencial de Kauark, Manhães e Medeiros (2010, p.26), enquadra-se como pesquisa qualitativa na medida em que:

[...] há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Segundo seus objetivos mais gerais, será uma pesquisa descritiva, que visa uma descrição das características de determinada população (GIL, 2010), no caso, os agricultores do grupo Bem-Estar e os processos de compra da Base Fluvial de Ladário (BFLa). Neste sentido, se adota a estratégia de um estudo de caso.

Yin (2015, p.17) define estudo de caso como “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo (o “caso”) em profundidade e em seu contexto de mundo real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto puderem não ser claramente evidentes”.

Cabe ressaltar, que “os propósitos do estudo de caso não são os de proporcionar o conhecimento preciso das características de uma população, mas sim o de proporcionar uma

visão global do problema ou de identificar possíveis fatores, que o influenciam ou são por ele influenciados” (GIL, 2010, p. 38). Além disso, requerem a utilização de múltiplas técnicas de coleta de dados para garantir a profundidade necessária ao estudo, bem como para conferir maior credibilidade aos resultados (GIL, 2010). Para tal, serão utilizados neste estudo, fontes documentais, bibliográficas, entrevistas e observações.

Será utilizada uma estrutura analítica linear, para a constituição do estudo de caso e do relatório. Para Yin (2015, p. 191):

[...] essa é a abordagem padrão para a composição de relatórios de pesquisas. A sequência de subtópicos inicia com o aspecto ou o problema sendo estudado e com uma revisão da literatura anterior relevante. Os subtópicos prosseguem, então, para cobrir os métodos usados, os dados coletados, a análise de dados e as descobertas, terminando com as conclusões e suas implicações para a questão ou problema original estudado.

A pesquisa ocorreu em dois locais:

- a) no complexo naval de Ladário;
- b) no assentamento 72, Ladário/MS.

O complexo naval de Ladário conta com duas organizações militares, que atuam na compra de gêneros alimentícios: a Base Fluvial de Ladário (BFLa) e o Centro de Intendência da Marinha em Ladário (CeIMLa). A BFLa possui a missão de prover o apoio logístico, tanto às organizações terrestres, como aos navios, sediados ou em trânsito, no âmbito do Sexto Distrito Naval, a fim de contribuir para o aprestamento dos meios navais da Marinha do Brasil. A CeIMLa tem por atribuições o abastecimento de material da linha de fornecimento do Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM), controle do tráfego de cargas, a gerência do material empregado em Bases e Estações Navais e centraliza as atividades locais de execução financeira.

A escolha do assentamento 72 se deu pelo fato de que é o único assumido como pertencente ao município de Ladário e, por conta de que as compras públicas da agricultura familiar devem priorizar o município de localização da instituição pública (BRASIL, 2015a). O grupo Bem-Estar é o único organizado neste assentamento e, também, o único do espaço fronteiriço que se encontra no estágio da transição agroecológica. Isso não significa, entretanto, que não se pode comprar de Corumbá, ainda mais face ao contexto geográfico, apenas que a legislação sinaliza preferência para o local.

1.3.2 Procedimentos

Foi realizada uma pesquisa bibliográfica, documental, de levantamento e participante. A pesquisa bibliográfica é elaborada com base em material já publicado. Tradicionalmente, inclui material impresso, como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos (GIL, 2010, p.29), a partir dos quais foram analisados materiais correlacionados com a temática proposta e com fronteira.

Para Sá-Silva et al. (2011), tanto a pesquisa documental como a pesquisa bibliográfica têm o documento como objeto de investigação e pode ser de forma escrita ou não, tais como em filmes, vídeos, slides, fotografias ou pôsteres.

Foi realizado o levantamento de documentos em arquivos públicos da Marinha do Brasil em Ladário. Segundo Gerhardt e Silveira (2009), a pesquisa documental abrange:

[...] arquivos públicos; arquivos privados; dados de registro (um acontecimento, em observância a normas legais e administrativas); dados de recenseamento: demográficos, educacionais, de criminalidade, eleitorais, de alistamento, de saúde, de atividades industriais, de contribuições e benefícios, de registro de veículos.

O levantamento consiste na interrogação direta das pessoas, cujo comportamento se deseja conhecer e na aplicação de uma análise quantitativa sobre os dados coletados (GIL, 2010).

Enquadra-se como pesquisa participante, na medida em que o pesquisador está inserido diretamente na relação com os agricultores familiares, por trabalhar no setor de compras da BFLa. Gil (2010, p.43) descreve a pesquisa participante, como um modelo de pesquisa que: “difere dos tradicionais porque a população não é considerada passiva [...] e a seleção dos problemas a serem estudados não emerge da simples decisão dos pesquisadores, mas da própria população envolvida”.

Como instrumento de coleta de dados foi utilizado um roteiro de entrevistas específico para cada um dos públicos alvos, quais foram:

a) os oito agricultores familiares do Grupo Bem-Estar, do assentamento 72, de Ladário (Apêndice A);

b) as duas organizações militares de apoio logístico (Apêndice B), responsáveis, de alguma forma, pelas compras da agricultura familiar – a Base Fluvial de Ladário e o Centro de Intendência da Marinha em Ladário.

As entrevistas foram realizadas nos lotes de cada família, com apoio de bolsistas do Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica do Pantanal (NEAP). Essa estratégia foi adotada para permitir melhor interlocução entre a pesquisa e os pesquisados. Isso porque foi entendido que a presença do autor (militar da Marinha) poderia causar alguma

forma de intimidação aos agricultores. Como os bolsistas já estão trabalhando com os pesquisados há algum tempo entendeu-se, de forma acertada, que teriam maior facilidade para realizarem as entrevistas. Contou-se com apoio de dois bolsistas do NEAP, previamente treinados para realização da entrevista.

Também foi realizada entrevista com os integrantes do Setor de Obtenção e de Municciamento, totalizando seis pessoas, escolhidas por conveniência da pesquisa. Em outras palavras, aquelas diretamente envolvidas nas referidas compras.

1.3.3 Análise dos dados

Como estratégia analítica geral foi elaborada uma estrutura analítica descritiva que, segundo Yin (2015), pode ajudar a identificar a explicação apropriada a ser analisada. Para Yin (2015, p.146) “possuir uma estratégia analítica geral é a melhor preparação para condução da análise do estudo de caso”.

Como método de análise foi empregado a análise de conteúdo, tendo por base a Teoria da Ação. Segundo Silva et al. (2011) essa teoria busca entender os atores sociais em movimento. Para os autores, “os indivíduos não são apenas processadores de informações, nem meros portadores de ideologias e crenças coletivas, mas pensadores ativos que estão mediante inumeráveis episódios cotidianos de interação social” (SILVA et al., 2011, p. 79).

Bardin (1977, p. 42) conceitua a análise de conteúdo como:

um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não), que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

Para Silva et al. (2011, p. 80) “a aplicação da técnica de análise de conteúdo nas ciências sociais apresenta-se como uma ferramenta útil à interpretação das percepções dos atores sociais”. Com vistas assegurar a validade interna dos dados coletados foi empregada, como estratégia metodológica, a “triangulação dos dados”.

Zappellini e Feuerschütte (2015, p. 247) definem triangulação como:

procedimento que combina diferentes métodos de coleta e de análise de dados, diferentes populações/sujeitos (ou amostras/objetos), diferentes perspectivas teóricas e diferentes momentos no tempo, com o propósito de consolidar suas conclusões a respeito do fenômeno que está sendo investigado.

De acordo com, Flick (2009, p. 32) a triangulação “supera as limitações de um método único, por combinar diversos métodos e dar-lhes igual relevância”.

2 FRONTEIRA E POLÍTICAS PÚBLICAS DA AGRICULTURA FAMILIAR

2.1 A fronteira como espaço de interação e de complementaridades

Fronteira e faixa de fronteira não são sinônimos, apesar de produzirem algumas confusões. As fronteiras são espaços de contato entre dois países, formando uma ou mais díades (FOUCHER, 2009). São áreas passíveis de ocupação, de interação e de trocas comerciais, culturais, laborais, dentre outras (COSTA, 2011).

O termo faixa de fronteira é usado para definir uma margem de terras, que abrange 150 km, contados a partir do limite internacional, obedecendo aos delineamentos de cada unidade territorial. Esse espaço foi criado sob a visão de se ter segurança nacional. Não obstante, observa-se um espaço deficitário de políticas públicas com vistas à oportunidade de desenvolvimento (MACHADO et al., 2005).

A faixa de fronteira é uma área estratégica e não permite a noção exata da permeabilidade e porosidade presentes/ausentes nas passagens de fronteira. Trata-se de um conceito que interessa diretamente a segurança nacional. Neste trabalho interessa muito mais a percepção dos fluxos e dos relacionamentos fronteiriços. Neste sentido, o conceito de espaço fronteiriço é mais apropriado, pois, permite a leitura das mobilidades territoriais e os fluxos de mercadorias, entre os territórios que compõem a fronteira.

Assume-se o pressuposto, que as fronteiras possuem algum nível de trocas locais, espontâneas ou promovidas, num movimento de complementaridades boas ou não (MAX e OLIVEIRA, 2009; OLIVEIRA, 2005). Para Oliveira (2005, p. 382):

[...] as fronteiras por manterem uma importante interdependência com o exterior, muito maior que outras regiões, se apresentam, no quadro das novas tendências descentralizadoras, com maiores níveis de capacidade para complementariedades e, até competitividade nos mercados internacionais (sobretudo os mais próximos).

As assimetrias são importantes elementos de indução das mobilidades territoriais. Conforme Steiman e Machado (2002), as trocas nos espaços fronteiriços tendem a ser mais intensas quanto mais assimétricas forem os territórios componentes da fronteira. Por isso, são consideradas, neste trabalho, como espaço de complementaridades.

Milton Santos faz uma análise das complementaridades regionais que, também, podem ser aplicadas ao contexto fronteiriço. Segundo ele:

As especializações do território, do ponto de vista da produção material, assim criadas, são a raiz das complementariedades regionais: há uma nova geografia regional que se desenha, na base da nova divisão territorial do trabalho que se impõe (SANTOS, 1996, p. 41).

Santos (1996) entende que a especialização territorial gera uma necessidade maior de circulação de mercadoria, aumentando as complementaridades regionais. Fato que, de certa forma, estabelece uma divisão territorial do trabalho e especializações produtivas espaciais. As mobilidades fronteiriças são estimuladas pelos mesmos vetores territoriais, discutidos por Milton Santos.

Inúmeras são as estratégias desenvolvidas nos espaços fronteiriços para a resolução de problemas, como o relativo isolamento geográfico e a escassez de produtos nos comércios locais. Os atores fronteiriços identificam, em ambos os lados da fronteira, vantagens comerciais como preços e disponibilidade de mão-de-obra mais barata. Isso também se aplica a serviços essenciais como saúde e educação. Sobre este cenário, Ferrari (2013, p.96) pontua que:

Para fugir aos controles políticos territoriais, os fronteiriços, desenvolvem estratégias para assegurar a continuidade das interações, notadamente daquelas econômico-comerciais, nem sempre concebidas por eles como transgressivas dos territórios nacionais. O que era contrabando descaminho para os Estados nacionais, eram trocas complementares para os fronteiriços das cidades gêmeas.

Teka et al. (1999), ao analisarem o comércio transfronteiriço no Sul e Sudeste da Etiópia, observaram que fatores como a relativa homogeneidade geográfica, cultural e étnica, bem como da produção e das características de consumo funcionavam como indutores para o dinamismo comercial fronteiriço. Ao longo da fronteira da Etiópia com o Quênia identificaram um perfil comum nos comerciantes de gado, formando uma concentração geográfica, religiosa e étnica. Percebeu-se que os Oromos e os Somalis dominam o comércio transfronteiriço e que a maioria desses comerciantes possui parentes em ambos os países e também cartões de identidade válidos em três países.

Logo, o fronteiriço tem um outro jeito de perceber os controles. A explicação pode residir no seu cotidiano, nas territorialidades traçadas para além dos limites internacionais. Nas palavras de Oliveira *et al.* (2011, p. 80), “a condição fronteiriça funcionaliza a estrutura produtiva e ocupacional em decorrência das vantagens comparativas localizadas, condicionando o tecido urbano”.

Nessa lição, Max e Oliveira (2009, p. 22) afirmam que a busca pelas complementaridades motivadas pelas assimetrias territoriais passa pelos “acordos implícitos, os julgamentos de valor e um necessário clima de confiança”. Ferrari (2013) afirma que as interações nas cidades gêmeas são materiais e imateriais. O cotidiano dos fronteiriços é moldado por laços de solidariedade, amizade, parentesco e outras relações de afinidade social, como o compadrio. Existem racionalidades econômicas, mas não são apenas elas que movem a fronteira.

Esta forma de pensar aponta apenas para a questão da delimitação e demarcação de fronteiras entre os Estados, com base em vieses predominantemente políticos e econômicos.

Para Oliveira (2015, p. 235):

O meio geográfico fronteiro, repleto de fluidez e porosidade, tem se posicionado como verdadeiras zonas de contato entre povos e, assim sendo, não pode ser abrangido apenas como simples ferramenta de delimitação e demarcação, senão ao contrário, como nódulos de inclusão e exclusão [...]

Há de se considerar, então, que os modelos de gestão dos territórios fronteiriços devem ser construídos pelos Estados, com base nas especificidades destas regiões. Nesse sentido, “a gestão territorial em área de fronteira deve ser levada a cabo com a representatividade local dos Estados limítrofes, para que as ações em ambos os lados do limite possam convergir em benefício da região” (DIAS JUNIOR, CRIVELATTI e COSTA, 2013, p. 43).

Analisando as práticas operacionais entre os fronteiriços, Machado et al. (2005) considera duas possibilidades de integração econômica: funcional e formal. A abordagem formal, no sentido deste trabalho, pode ser exemplificada no relacionamento dos agricultores com órgãos públicos, como a UFMS, Marinha, Prefeitura de Corumbá e de Ladário, dentre outros. Por outro lado, a abordagem funcional está presente nas estratégias comerciais desses agricultores, ao comercializarem com feirantes, nacionais e bolivianos. Para Oliveira (2005) essas estratégias buscam aproveitar as oportunidades resultantes da transversalidade do comportamento populacional nas fronteiras. É o que acontece nas feiras livres, conforme será trabalhado mais adiante, no segundo capítulo.

Oliveira (2005, p. 383), refletindo sobre os pressupostos estabelecidos por Pablo Wong-Gonzales (2002), conclui que “o cruzamento dos níveis de integração formal e funcional permite construir um desenho consistente no conjunto das interações sócio-materiais das fronteiras”. O autor ressalva que não se deve confundir integração funcional com integração ilegal, ilícita, ou substancialmente contraventora. Ela é inerente as articulações dos atores sociais e derivada das “forças do mercado”.

Ao analisar como ambas as abordagens se inserem no cotidiano dos agricultores acredita-se ser possível construir um panorama geral, que permita o aprimoramento do processo de chamada pública e o incremento das vendas dos gêneros produzidos pela agricultura familiar para BFLa, maior demandante destes produtos no Complexo Naval de Ladário.

O distanciamento físico das grandes metrópoles e áreas produtoras implica na construção de estratégias na escala local e impulsiona a construção de territorialidades

específicas para os espaços fronteiriços. Este dado é acentuado em Corumbá e Ladário, onde o distanciamento é notório. Para Max e de Oliveira (2009, p.19):

Os fluxos de comercialização na região fronteira podem ser entendidos pelo grau de interação e integração (espontânea ou não) que, pela própria necessidade de diminuir o isolamento dos centros econômicos nacionais, respondem pela diversificação endógena de bens de consumo nesses territórios.

Para superar as dificuldades socioeconômicas advindas do distanciamento físico, as cidades buscam soluções em ambos os lados da fronteira. Neste contexto, se insere o conceito de cidades gêmeas. Segundo Fernandes (2018) as cidades de Corumbá/MS, Ladário/MS (Brasil), Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Bolívia) enquadram-se nesta classificação e compõem a Zona de Fronteira Bolívia/Brasil.

Para Machado (2005, p.16), “no âmbito local-regional, os fluxos transfronteira entre cidades-gêmeas apresentam elementos comuns, porém comportamentos diferenciados, dependendo das características de cada cidade e do segmento de fronteira envolvido”.

Os acordos implícitos, os julgamentos de valor e um necessário clima de confiança são essenciais para a ocorrência das transações que, pela própria assimetria natural entre os dois lados da fronteira, são importantes no desenvolvimento das complementaridades (MAX, de OLIVEIRA, 2009).

Face aos conceitos apresentados, foi possível entender alguns dos mecanismos que regem as relações fronteiriças e influenciam as estratégias comerciais dos agricultores familiares do município de Ladário. Cabe então, analisar o papel da Marinha, como representante das Forças Armadas, nesta territorialidade para aprofundar a discussão deste trabalho com uma maior completude, observando o papel de todos os atores sociais envolvidos.

2.2 A fronteira na visão das Forças Armadas e um breve olhar para as compras públicas institucionais

Fronteiras são espaços geográficos que incitam, sem dúvida alguma, o interesse das Forças Armadas, pois se tratam de porções territoriais da nação que instigam a necessidade de proteção da soberania nacional. Mesmo em tempos de paz não se pode perder de vista o controle de quem entra e de quem sai do país. A presença militar, por si só, denota a presença do Estado no controle do território.

O caput do art. 142 da Constituição Federal define o que são as Forças Armadas, a saber:

As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

Nesse estudo interessa, ainda, o olhar das instituições militares para as fronteiras. No âmbito do Ministério da Defesa e da Marinha do Brasil, as seguintes normas abrangem a temática fronteira influenciando a forma de pensar destes Órgãos, para estas regiões: Constituição Federal, Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END), Livro Branco da Defesa (LBD), Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), Decreto nº 8.903, de 16 de novembro de 2016 (institui o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras – PPIF).

O § 2º do art. 20 da Constituição Federal estabelece:

A faixa de até cento e cinquenta quilômetros de largura, ao longo das fronteiras terrestres, designada como faixa de fronteira, é considerada fundamental para defesa do território nacional, e sua ocupação e utilização serão reguladas em lei (BRASIL, 1988).

O LBD complementa que:

Embora este conceito esteja preliminarmente ligado à Defesa Nacional, a preocupação com o adensamento e a gradativa presença brasileira ao longo da faixa refletem a prioridade atribuída ao desenvolvimento sustentável, à integração nacional e à cooperação com os países fronteiriços nos aspectos referentes à segurança e ao combate aos ilícitos transnacionais. (BRASIL, 2012)

O inciso I do Art. 3º descreve como um dos objetivos PPIF: “integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle aduaneiro e das Forças Armadas com as ações dos Estados e Municípios situados na faixa de fronteira, incluídas suas águas interiores, e na costa marítima” (BRASIL, 2016a).

No sentido de indicar um encaminhamento de ação, o inciso IV do Art. 4º aponta como uma das medidas a serem promovidas pelo PPIF: “implementação de projetos estruturantes para o fortalecimento da presença estatal na região de fronteira” (BRASIL, 2016a).

Essa forma de pensar a fronteira remete a Everardo Backheuser que, em conformidade com Andersen (2008), acreditava que as fronteiras refletiam o poder de um Estado. Decorrente disso, elas deveriam ser protegidas, ocupadas por assentamentos humanos “cheios de vitalidade” e subordinadas ao governo central.

Outro autor que influenciou o pensamento das Forças Armadas sobre fronteira foi o Capitão Mario Travassos. O autor propôs uma colonização massiva nas fronteiras

(notadamente na região do Prata), que traria como consequência a proteção e expansão das atividades econômicas nessas regiões (ANDERSEN, 2008). Nesse contexto, a fronteira também iria se expandir, através da conquista “pacífica” do território dos países vizinhos. Era a ideia da fronteira como “linha em evolução” (ANDERSEN, 2008).

Cabe destacar que compete às Forças Armadas, preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, “atuar contra delitos na faixa de fronteira terrestre, no espaço aéreo, no mar e nas águas interiores e em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo” (BRASIL, 1999).

Da análise das legislações vigentes, percebe-se um tratamento do Estado para fronteira enquanto periferia. Essa condição também é verificada ao analisarmos a origem etimológica da palavra fronteira, que remete à ideia de “confins, limites, margens, periferia, e outras referências espaciais, que se contrapõem a um centro, a uma centralidade construída a partir de um domínio territorial, na sua origem o conceito de fronteira remete ao latim ‘front’, in front, as margens” (NOGUEIRA, 2007, p. 3).

Tratar a fronteira enquanto periferia relega a um segundo plano o tratamento dos problemas nela presentes. A proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) prevê uma mudança com relação a este olhar Estatal.

O momento atual apresenta novos condicionantes, que tornam imperativa a mudança de perspectiva do Estado nacional em relação à fronteira continental, perceptíveis em diversas escalas geográficas: Local - Demanda por maior conhecimento do centro decisório nacional sobre as especificidades territoriais dos municípios de fronteira (BRASIL, 2005, p. 10).

Estar presente nas fronteiras demanda importante logística das Forças Armadas. A Marinha dispõe, em regiões fronteiriças, de duas Bases (Base Fluvial de Ladário, Base Naval de Val de Cães, em Belém/PA), 2 Estações Navais (Estação Naval do Rio Negro, em Manaus-AM e Estação Naval do Rio Grande, em Rio Grande/RS) e 4 Centros de Intendência (em Ladário/MS, Belém/PA, Manaus/AM e Rio Grande/RS), que apoiam logisticamente as demais Organizações Militares (OM) situadas nestas fronteiras.

Neste sentido, a Marinha do Brasil está presente na fronteira Brasil-Bolívia, em Ladário, na porção Oeste do estado de Mato Grosso do Sul, com o sexto Distrito Naval (6ºDN). Sua presença, não somente representa garantias para a soberania nacional, mas também um elemento fundamental para o desenvolvimento territorial local. O 6ºDN reúne um efetivo de 2109 militares. São pessoas que recebem seus salários e fazem uso dos mesmos, ao menos parte deles, no comércio de Corumbá e Ladário. Além disso, esse quantitativo de pessoal remete a elaboração de uma logística de alimentação.

Notadamente, no caso das cidades fronteiriças de Corumbá e Ladário, o distanciamento físico dos grandes centros nacionais impõe problemas logísticos que dificultam a aquisição de gêneros alimentícios destinados à alimentação dos militares lotados no Comando do 6ºDN.

No ano de 2015, a Base Fluvial de Ladário (BFLa), Organização Militar da Marinha do Brasil, realizou sua primeira chamada pública e iniciou uma relação direta com os agricultores familiares de Ladário e Corumbá, de forma individualizada e também por meio das cooperativas.

Assim, ajustes nos cardápios foram realizados, por conta desta nova possibilidade de aquisição, observando também questões nutricionais. Cabe ressaltar, que são excluídos do processo de chamada pública os agricultores fronteiriços vizinhos (bolivianos) pelo conceito e escala de abrangência desta política.

Neste contexto, o planejamento, necessariamente, passa pela necessidade de realizar grandes estoques. O comércio local não dispõe de estrutura para atender esta demanda e, por motivo ainda não identificado, aqueles que poderiam participar das licitações não participam dos certames, o que leva a ter ganhadores de outros municípios do Mato Grosso do Sul ou até mesmo de fora da região Centro-Oeste.

Naquele ano, houve uma contratação de R\$ 99.380,70, em gêneros alimentícios da agricultura familiar realizada pela BFLa (BRASIL, 2016c). Este montante é relevante, se levar em consideração que os agricultores dos municípios em pauta não utilizaram financiamentos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Foi a primeira vez que se realizou este procedimento dentre os organismos militares, no estado de Mato Grosso do Sul, conforme exposto a seguir:

O relatório de compras da agricultura familiar do Ministério do Desenvolvimento Social do período de 2012 à 2015 destaca o pioneirismo da BFLa, como primeiro Órgão Público a realizar o processo de Chamada Pública no estado do Mato Grosso do Sul, para contratação direta dos agricultores familiares, dentro da modalidade PAA-Compra Institucional (BRASIL, 2016b).

Contudo, os agricultores de Ladário participaram pouco desse processo. A maioria absoluta foi de Corumbá. Suspeita-se, empiricamente, que a maior dificuldade de realizar as compras da agricultura familiar esteja na organização deficitária dos agricultores. Nota-se que há uma irregularidade da oferta baseada na sazonalidade da produção e que o quantitativo produzido de alguns gêneros, que participaram das chamadas públicas da BFLa, não atende as demandas desta organização militar.

Para investigar as causas destes problemas é necessário responder a seguinte questão: Por que muitos agricultores familiares do município de Ladário não participam das chamadas

públicas, em que pese haver ampla divulgação do processo, em âmbito local, através de publicação em jornais locais, divulgação em página da internet, etc., bem como averiguar as implicações subjetivas e locais relacionadas ao não comparecimento destes?

Interessa discutir se é possível aumentar o percentual de compra (voltado para a agricultura familiar) da BFLa, situada em um espaço fronteiro, observando o percentual estabelecido no Decreto nº 8.473 de 2015. Também, explorar quais as modalidades/possibilidades legais para as compras, como podem ser operacionalizadas e como garantir a procedência dos alimentos adquiridos, com base no Decreto nº 8.473 de 2015, em uma fronteira porosa, fluída.

A logística de alimentação é descentralizada. Em cada distrito existe uma OM que apoia o fornecimento de rancho (alimentação) e outras que proveem sua própria aquisição e confecção. Cada Organização Militar efetiva suas aquisições em função de recursos descentralizados para cada OM que possui rancho próprio.

É reconhecida a capacidade de compras das instituições militares:

De acordo com levantamento realizado pela Coordenação Geral de Aquisição e Distribuição de Alimentos (CGDIA/SESAN), das compras realizadas apenas pelos órgãos da união em 2016 junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, verificou-se um potencial de oferta anual de alimentos em torno de R\$ 2,9 bilhões para agricultura familiar (um pouco superior ao de 2015, de 2,7 bilhões), com destaque para as aquisições realizadas pelas unidades das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), seguidas das aquisições da área da educação (Universidades Federais e Institutos Federais) e saúde (hospitais públicos e universitários) (BRASIL, 2017, p.9).

Nesse contexto, a capacidade descrita sugere que não há, ainda, um equilíbrio entre oferta e demanda dos gêneros alimentícios no âmbito do PAA. Trata-se de um processo em evolução, que ainda tem muito a contribuir com a agricultura familiar. Para exemplificar, no ano de 2017, o Ministério do Desenvolvimento Social apresentou um relatório, onde pode se observar uma expansão das aquisições, na modalidade compra institucional do PAA:

De 2015 para 2016 o percentual de expansão das aquisições foi de 23%. O ano de 2017 foi o período de maior evolução do PAA-CI, com um aumento de 57% em relação a 2016. O progresso dessas compras se deve principalmente pela abertura do mercado das Forças Armadas e Ministério da Defesa aos produtos da agricultura familiar (BRASIL, 2017, p.27).

Observando apenas as despesas realizadas com base na legislação federal, verifica-se que um aumento expressivo no valor despendido.

O montante de recursos investidos em compras de alimentos da agricultura familiar com base na legislação federal também registrou aumentos significativos. Em 2015 houve uma despesa de R\$ 27.088.325,03, ao passo que em 2016 foi gasto R\$ 45.843.436,46 e em 2017 foi de R\$ 63.665.074,04 (BRASIL, 2016d; BRASIL, 2017).

Decorrente dessas mudanças econômicas, as novas territorialidades criadas instituem um campo de relações entre agricultores e a administração pública, representada por servidores, que possibilitam novas estratégias geográficas. O produtor rural pode escolher uma estratégia, com base no aumento e na diversificação do seu mercado consumidor.

Destaca-se, ainda, a possibilidade de ampliação do acesso a recursos públicos, tanto para os agricultores familiares já beneficiados diretamente pelo PRONAF, quanto para os interessados no primeiro acesso. Tal afirmativa se justifica na natureza dos processos de chamadas públicas, que são de âmbito regional, algumas mediante dispensa de licitação, sendo de natureza menos complexa e de acesso livre à todos os agricultores com a documentação que os enquadre na categoria de produtor familiar.

As relações das Forças Armadas com a agricultura familiar permeiam desdobramentos de políticas públicas, que sucederam o PRONAF, programa que teve bons resultados no fomento a agricultura familiar. O Pronaf será tratado com mais detalhes, a seguir, pois representa uma possibilidade de acesso pelos agricultores familiares para aumentar sua produção e, também, ajudar no desencadeamento do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), investigado neste trabalho, na modalidade de Compra Institucional.

2.3 Políticas públicas para a agricultura familiar: a implantação do PRONAF

Discutir o conceito e as finalidades das políticas públicas não é uma tarefa fácil, tendo em vista a grande variedade de definições do termo e a falta de um consenso entre os diversos autores que tratam da temática. Diante deste cenário, o presente trabalho adota o conceito de política pública apresentado por Souza (2006, p.26), como: “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Vale destacar, ainda, do ponto de vista teórico-conceitual, que Souza (2006, p. 26) observa que “a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”.

É importante a conjugação entre as políticas públicas. Algumas proposições, quando somadas a outras, promovem resultados mais impactantes. Santos (2001, p. 75) enfatiza a necessidade de haver uma relação harmônica entre ambas as políticas: “as chamadas políticas

públicas, quando existentes, não podem substituir a política social, considerada um elenco coerente com as demais políticas (econômica, territorial etc.)”.

Podemos observar na finalidade do PRONAF o viés social e econômico, pois seu objetivo é o de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. Cabe destacar que, as políticas públicas possuem abrangência territorial e são destinadas aos nacionais. Nos espaços fronteiriços, essa política atende somente os agricultores de um dos lados da fronteira.

A variedade dos tipos de políticas públicas é bem ampla. No contexto desta pesquisa, cabe apresentar as tipologias mais aderentes às políticas que englobam os seguintes programas de governo: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

As compras de gêneros da agricultura familiar pelas Forças Armadas estão associadas exclusivamente ao PAA, na modalidade de Compra Institucional. Em função disso, o PNAE não será explorado de forma destacada nesta pesquisa. Sua abordagem se dará apenas no sentido de entender se o mesmo é ou não um elemento a mais para concorrer com o interesse das famílias agricultoras do assentamento 72 e provocar a diminuição do poder de venda para a Marinha.

Para Teixeira (2002, p. 3) “É importante considerar alguns tipos de políticas, para que se possa definir o tipo de atuação que se pode ter, frente a sua formulação e implementação”. Alguns critérios podem ser utilizados para formular políticas públicas, de acordo com Teixeira (2002), tais como, a natureza ou o grau da intervenção, a abrangência dos possíveis benefícios, os impactos que podem causar aos beneficiários ou o seu papel nas relações sociais (Figura 1).

Partindo desta leitura é possível enquadrar o PRONAF e o PAA (Figura 2). Cabe entender o que motivou o surgimento dessas políticas públicas que estabeleceram um tratamento diferenciado aos agricultores familiares. Ao analisar a previsão constitucional, inciso XXVI do art. 5º, fica claro tal origem.

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, o Estado interviu na economia para cumprir a determinação da Carta Magna. Para tal, atua por meio de políticas públicas com a execução de programas governamentais (CARVALHO; LIMA; SOUSA, 2018). Tudo isso culminou com a criação do PRONAF e com os incentivos criados dentro do PAA e PNAE.

Figura 1 - Classificação das políticas públicas, segundo Teixeira (2002)

Formulação de Políticas Públicas		
Crítérios	Tipos	Finalidade
Quanto à natureza ou grau da intervenção.	Estrutural	Buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade etc.
	Conjuntural ou Emergencial	Objetivam amainar uma situação temporária, imediata.
Quanto à abrangência dos possíveis benefícios.	Universais	Para todos os cidadãos.
	Segmentais	Para um segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero etc.).
	Fragmentadas	Destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento.
Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais.	Distributivas	Visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo.
	Redistributivas	Visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos.
	Regulatória	Visam definir regras e procedimentos que regulem comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.

Fonte: Teixeira (2002, p.3). Organizado pelo autor.

Figura 2 – Classificação das políticas públicas da agricultura familiar, segundo critérios de formulação

Crítério de Formulação da Política Pública	Política Pública	Classificação
Quanto à natureza ou grau da intervenção	PRONAF	Estrutural
	PAA	Estrutural
Quanto à abrangência dos possíveis benefícios	PRONAF	Fragmentada
	PAA	Fragmentada
Quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários, ou ao seu papel nas relações sociais.	PRONAF	Distributiva
	PAA	Distributiva

Fonte: Organizado pelo autor¹.

¹ Organização baseada nos critérios discutidos por Teixeira (2002).

O Pronaf é o primeiro programa público em favor dos agricultores familiares brasileiros, através de apoio técnico e financeiro para o desenvolvimento rural (BELTRAME, PEREIRA, 2017). Como componente de uma política pública o programa deve estar alinhado com os anseios da sociedade e seu planejamento deve abranger aspectos geográficos e econômicos. Para Teixeira (2002, p. 2):

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais.

Seguindo a ótica de Teixeira (2002, p. 2), “elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente”. O Pronaf tem como finalidade o viés social e econômico, pois seu objetivo é promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural, constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

A agricultura familiar, como importante segmento deste setor, não possuía até meados da década de 1990 uma política pública com abrangência nacional, voltada para atender seus interesses. Segundo Beltrame e Pereira (2017, p.89), “a agricultura familiar, até o ano de 1996, estava à margem da sociedade, com políticas públicas voltadas exclusivamente à agricultura patronal”.

Em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso, é instituído o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) pelo Decreto nº 1.946, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural, constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda. Podemos observar na finalidade do programa o viés social e econômico.

Segundo Guanziroli (2007), o PRONAF surge em uma época onde o elevado custo e a escassez de crédito eram tidos como os principais problemas enfrentados pelos agricultores. Somam-se a este quadro alguns acontecimentos relevantes nos cenários político e social, que contribuíram para a instituição do referido programa. Para Mattei (2005, p. 2):

Os seguintes fatores propiciaram a criação deste programa: a promulgação da Constituição de 1988, com a introdução de novos mecanismos de gestão social das políticas públicas, visando democratizar o acesso dos beneficiários aos recursos públicos e as organizações e lutas dos atores sociais rurais ao longo de todo o processo.

Além da expansão do crédito, o PRONAF permitiu que os produtores rurais tivessem acesso ao crédito e proporcionou aos agricultores familiares à estruturação de instituições, normas e procedimentos (MATTEI, 2005). O Censo Agropecuário 2006 registrou 12,3 milhões de pessoas vinculadas à agricultura familiar, enquanto que os demais estabelecimentos ocupavam aproximadamente um terço deste valor (IBGE, 2006). Nesse sentido, o PRONAF tem um público alvo que representa a maioria dos estabelecimentos. No mesmo ano, a agricultura familiar respondia por um terço das receitas, cerca de 38,0% (54,4 bilhões) do valor total da produção dos estabelecimentos agropecuários brasileiros (IBGE, 2006).

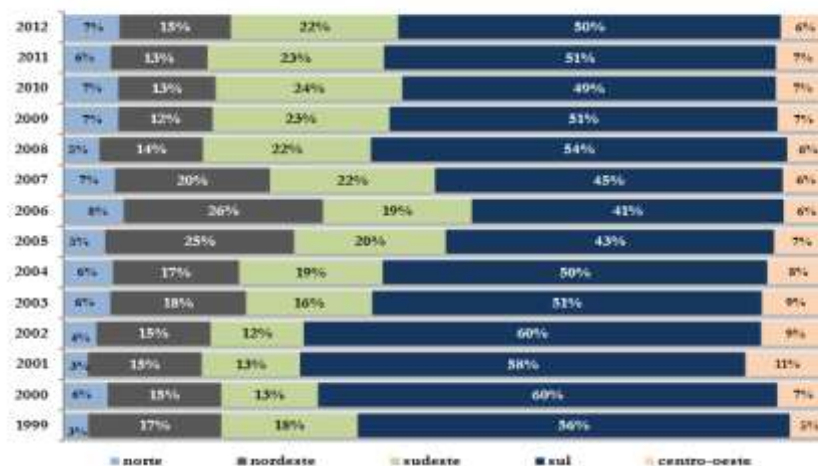
Tal dado evidencia que a herança histórica do predomínio dos grandes latifúndios ainda permanece na atualidade. Mostra, também, a importância da existência de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da agricultura familiar, pois representam a grande maioria do total dos estabelecimentos rurais e, ainda assim, possuem uma receita bem inferior aos demais tipos de propriedades.

O acesso ao PRONAF não se dá de maneira igualitária nas regiões brasileiras. O Norte e Centro-Oeste do país foram os espaços nacionais que menos receberam recursos do total financiado pelo PRONAF entre 1999 e 2012 (Figura 3). Importante pontuar este dado para que se compreendam as diferentes realidades vividas pelos agricultores familiares no Brasil.

Desta forma, o acesso à linha de crédito é importante para a alavancagem deste segmento, com compra de maquinários, insumos e materiais, que favorecem à produção do pequeno agricultor. Neste contexto, o recorte geográfico de Corumbá e Ladário foi desfavorecido ao compararmos com o cenário do Brasil.

Figura 3 - Distribuição do valor dos financiamentos do PRONAF por grandes regiões brasileiras 1999-2012.

Distribuição do valor total dos financiamentos do Pronaf por grandes regiões 1999 - 2012



Fonte: Silveira (2014, p.8).

Não obstante à distribuição (do montante total de recursos) ocorrer de forma desigual entre as regiões, o número de agricultores familiares beneficiados também é bem menor (Figura 4).

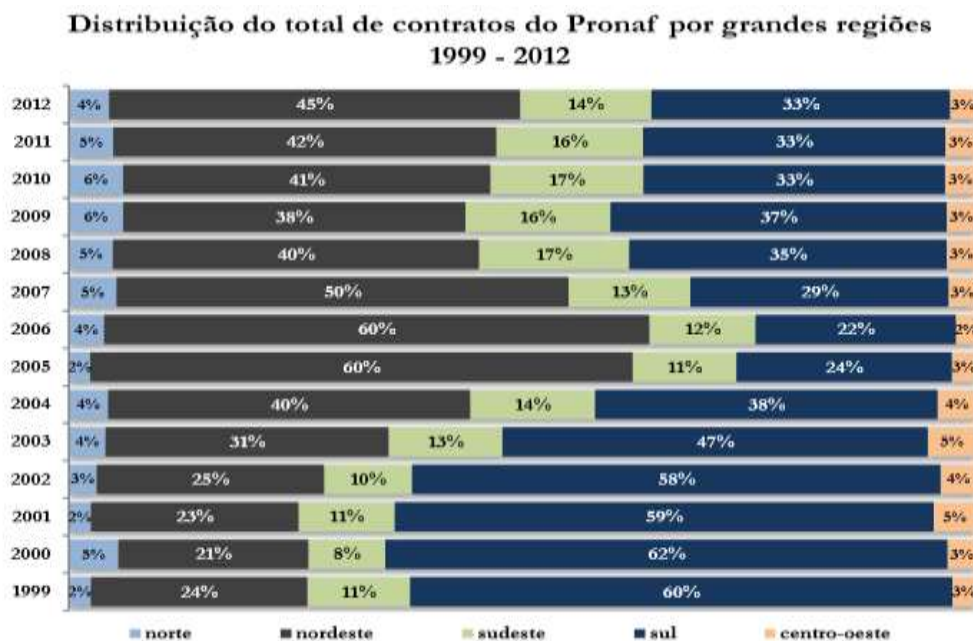
Alguns fatores políticos e econômicos contribuíram para os dados apresentados em ambos os gráficos, dentre os quais se destaca o padrão de colonização agrícola. Para Castro, Resende e Pires (2014, p. 36):

A colonização agrícola da região, iniciada na década de 1960, priorizou um padrão de ocupação agropecuário caracteristicamente voltado para a produção agrícola e pecuária de grande escala, com a utilização de insumos produtivos preconizados pela Revolução Verde. Resultou deste processo o fato de a concentração de terra no Centro-Oeste ser mais evidente que no restante do país.

A concentração de terra na região contrasta, sobremaneira, com o fato de que a maioria dos estabelecimentos rurais pertence a agricultores familiares. Castro, Resende e Pires (2014, p. 36) esclarecem que:

No Centro-Oeste, a agricultura familiar, apesar de corresponder a 69% do total de estabelecimentos agropecuários, ocupa apenas aproximadamente 9% da área total destes estabelecimentos. Ressalte-se que, na região Norte, os agricultores familiares utilizam 19,5% da área total de empreendimentos agropecuários; no Sudeste, 19%; no Sul, 23,9%; e no Nordeste, 27,2%).

Figura 4 - Distribuição do valor dos financiamentos do PRONAF por grandes regiões brasileiras 1999-2012.



Fonte: Silveira (2014, p.9).

Em pesquisa realizada pelo (IPEA) pode ser comprovado que os objetivos do PRONAF foram alcançados, pelo menos, em parte. Castro, Resende e Pires (2014, p. 42) apontam que “a análise em diferentes escalas regionais permitiu trazer resultados robustos dos

impactos do PRONAF sobre as taxas de crescimento do PIB *per capita* e do PIB agropecuário”.

Diante dos dados apresentados, não há como negar a contribuição do PRONAF para a agricultura familiar. Todavia, novas estratégias deram origem a outros programas, como o PAA, igualmente, de suma importância para o setor rural mencionado, o que implica na necessidade de uma investigação mais acurada.

2.4 Política de fortalecimento da agricultura familiar: o PAA

De acordo com Hentz e Hespanhol (2019, p. 517), a criação do PAA, “lançado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome como uma das políticas estruturais do Programa Fome Zero [...] representa um marco na política agrícola brasileira, pois revela a presença do Estado junto à agricultura familiar”.

Ao analisar o cenário político que contextualiza a criação do PAA, Hentz e Hespanhol (2019, p. 517) expõe que “inserido em um amplo debate sobre desenvolvimento e distribuição de renda, as ações do programa envolvem a União, os Estados e os municípios, parceria esta que permitiu a aproximação do poder local com a produção familiar rural”.

Hentz e Hespanhol (2019, p. 518) apontam algumas contribuições que o PAA trouxe, tais como:

O programa além de valorizar a cultura alimentar das populações e garantir a formação de estoques estratégicos através da produção, incentiva também, o manejo agroecológico e a preservação da biodiversidade. Todavia, tem sua principal importância atribuída ao fato de considerar a magnitude da agricultura familiar para o meio rural brasileiro e, sobretudo, os desafios e problemas enfrentados por esse segmento referente à comercialização.

No ano de 2015, com vistas a fortalecer o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), entra em vigor o Decreto nº 8.473. O referido decreto estabelece no §1º do art. 1º, no âmbito da administração pública federal, um percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares, conforme segue:

§ 1º Do total de recursos destinados no exercício financeiro à aquisição de gêneros alimentícios pelos órgãos e entidades de que trata o caput, pelo menos 30% (trinta por cento) deverão ser destinados à aquisição de produtos de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários que se enquadrem na Lei nº 11.326, de 2006, e que tenham a Declaração de Aptidão ao Pronaf – DAP (BRASIL, 2015b).

Cabe ressaltar, que a legislação associada ao Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) fomenta a aquisição de alimentos da agricultura familiar desde 2003, ano de criação

deste programa. Entretanto, não havia um percentual mínimo obrigatório de compras para todos os órgãos federais.

Sobre operacionalização do PAA, Hentz e Hespanhol (2019, p. 519) apontam que:

O programa é de natureza interministerial, sendo formado por um Grupo Gestor integrado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Fazenda (MF) e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

A Constituição Federal de 1988 estabelece no inciso XXVI do art. 5º uma garantia ao agricultor familiar.

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXVI - a pequena propriedade rural, assim definida em lei, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento (BRASIL, 1988).

Da análise deste inciso fica claro que o Estado deverá intervir na economia para garantir a efetividade deste direito fundamental. Para tanto, atua por meio de políticas públicas com a execução de programas governamentais (CARVALHO; LIMA; SOUSA, 2018).

A alimentação é um direito fundamental do ser humano intrínseco ao princípio da dignidade da pessoa e imprescindível para realização dos demais direitos sociais, consagrados em nossa Carta Magna (MARTINS, 2018). Verifica-se neste contexto, que a proteção constitucional à pequena propriedade rural pode ajudar na garantia do direito à alimentação. Corroborando para esta análise, o fato de que “no período de 2012 a 2016, o Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário adquiriu R\$ 62,5 milhões, da agricultura familiar, principalmente com a compra de “cestas” para Ação de Distribuição de Alimentos” (BRASIL, 2016).

Conforme visto anteriormente, a efetividade da atuação do Estado com vistas à consecução dos objetivos sociais impostos pela Constituição se dá por programas governamentais e estes se desdobram em metas, com orçamentos vinculados. Com esse viés o PAA sintetiza um esforço do Estado na garantia dos direitos fundamentais dos produtores rurais familiares, mais especificamente o direito a uma vida digna.

Com a entrada em vigor do decreto nº 8.473/2015 ocorre uma mudança dentro PAA, notadamente na modalidade Compra Institucional, criam-se novas territorialidades decorrentes da interação entre órgãos públicos federais e agricultores familiares. Para Sack (1986), a territorialidade é uma estratégia geográfica poderosa para controlar pessoas e coisas

através de um controle de área, sendo uma expressão geográfica primária do poder social. Para o referido autor, a mudança de funções da territorialidade nos ajuda a entender as relações históricas entre a sociedade, o espaço e o tempo. Segundo Albagli (2004), a territorialidade reflete o vivido territorial, em toda sua abrangência e dimensões (cultural, política, econômica e social).

Nesse contexto, enquadra-se a temática central desta pesquisa, que são as compras públicas de gêneros da agricultura familiar, realizadas pela BFLa, as quais estão inseridas na modalidade Compra Institucional do PAA.

3 AS EXPERIÊNCIAS DE COMPRA DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR DA BFLa

3.1 O espaço fronteiriço de localização do 6ºDN

O 6ºDN está localizado na porção Nordeste da cidade de Ladário/MS, às margens do rio Paraguai (Figura 5). Contudo, possui várias áreas espalhadas pela cidade, sendo: dois edifícios e três vilas de casas, no bairro Centro; 11 edifícios, no bairro Boa Esperança; e 5 edifícios e uma vila de casas, no bairro Mangueiral.

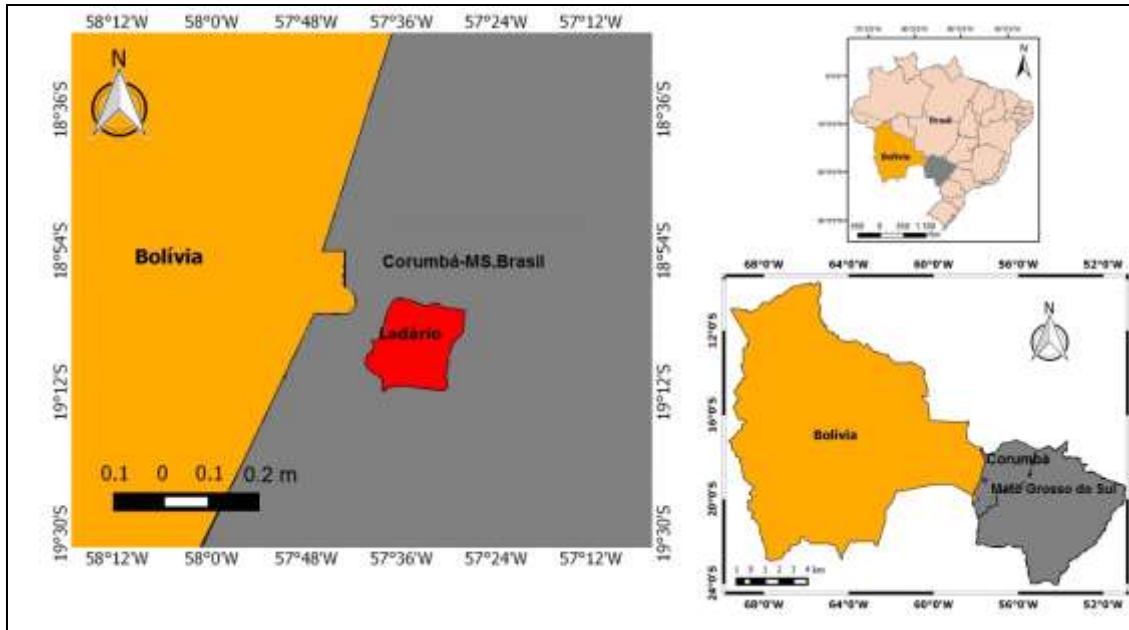
Figura 5 - Localização do 6ºDN e do Assentamento 72, Ladário/MS



Autor: Pellegrin, L.A., Embrapa Pantanal, 2019 (Adaptado pelo autor).

O município de Ladário está situado na porção ocidental do Estado de Mato Grosso do Sul, na fronteira do Brasil com a Bolívia. A área urbana possui 5,8 km² e fica a 421 km da capital (Campo Grande), a 6 km do centro de Corumbá e a 12 km da linha do limite internacional com a Bolívia. É um enclave territorial dentro do município de Corumbá (Figura 6) e conta com 22.968 habitantes (IBGE, 2018). A economia municipal baseia-se na pecuária, na pesca, no turismo, no transporte de navegação e mineração (CUYATE, COSTA e BRATICEVIC, 2015).

Figura 6 – Localização geográfica do município de Ladário-MS, Brasil.



Fonte: Cuyate, Costa e Braticevic (2015, p. 5).

Alguns indicadores socioeconômicos revelam que no ano de 2017, em Ladário, o salário médio mensal era de 3,8 salários mínimos (IBGE, 2019). De acordo com o censo de 2010:

A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 12.2%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 2 de 79 e 53 de 79, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 42 de 5570 e 2787 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 40.2% da população nessas condições, o que o colocava na posição 16 de 79 dentre as cidades do estado e na posição 2708 de 5570 dentre as cidades do Brasil (IBGE, 2019).

De acordo com o censo agropecuário de 2017², Ladário possuía 161 estabelecimentos agropecuários, em uma área de 17.796,202 hectares e Corumbá contava com 1605 estabelecimentos, ocupando uma área de 4.232.478,367 hectares. Com base nos dados do referido censo, observa-se que cerca de 96% dos estabelecimentos de Ladário e 83% dos de Corumbá não tiveram acesso à linha de crédito, por meio de empréstimos ou financiamentos. O que corrobora com os dados apresentados na Figura 6, sobre o acesso desigual ao PRONAF por região do Brasil.

Em Ladário predominam, quantitativamente, os estabelecimentos de até 50 ha. Sendo que, a maior quantidade de terras é ocupada pelos estabelecimentos maiores que 100 ha (Tabela 1).

² Resultado preliminar.

Tabela 1 – Estabelecimentos rurais de Ladário/MS em 2017.

Condição	Classes de área						Produtor sem área	Total
	Até 1	De 1 a 20	De 20 a 50	De 50 a 100	De 100 a 1000	De 1000 a 2500		
Próprias	3	31	12	6	24	3		79
Concedidas por órgão fundiário ainda sem titulação definitiva		42	35					77
Arrendadas			1		3			4
Em regime de comodato	1	2						3
Ocupadas				1	1			2
Total	4	75	46	6	26	3	1	161

Fonte: IBGE, Censo Agropecuário de 2017.

Ladário não possui terras que tocam diretamente o limite internacional do país, mas pode ser caracterizado como município fronteiriço, pois é parte de um conjunto de localidades interligadas e com fortes laços de interação (COSTA, 2013), que Benedetti (2011) classifica como sistema fronteiriço disperso. Em outras palavras, “forma uma urbanização descontínua em ambos os lados da fronteira Brasil-Bolívia” (CUYATE, COSTA e BRATICEVIC, 2015, p. 5), com mobilidades cotidianas e finalidades diversas para ambos os lados da fronteira.

O contato com as áreas urbanas de Puerto Quijarro e Puerto Suárez, da província Germán Bush, departamento de Santa Cruz, no território boliviano acontece de duas formas:

a) através das ruas de Corumbá, que desembocam na Rodovia Ramón Gomes, que liga o Brasil à Bolívia;

b) pela via fluvial (Rio Paraguai) através do canal do Tamengo, que chega à Laguna Cáceres.

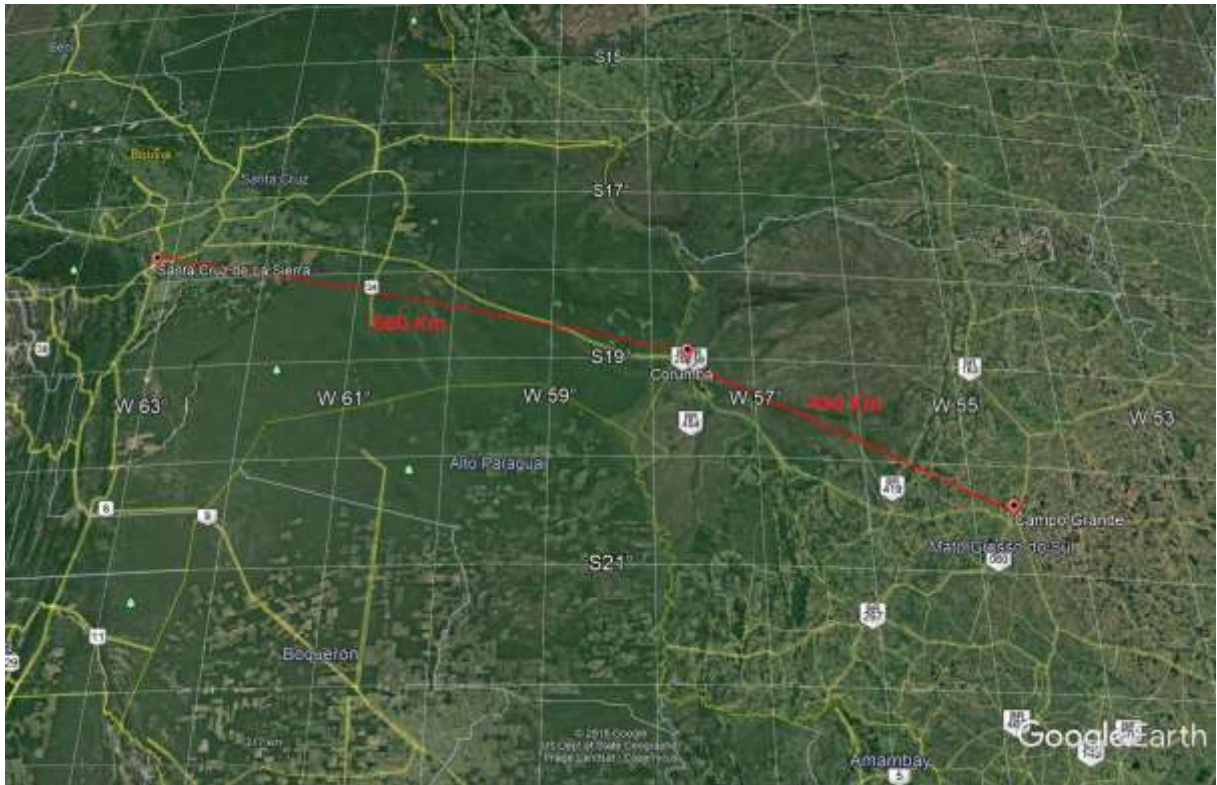
Conforme mencionado anteriormente, Ladário e Corumbá apresentam-se relativamente isolados, do ponto de vista do abastecimento em território nacional. Feiden e Costa (2017, p. 9) descrevem esse distanciamento físico da seguinte forma:

[...] pela rodovia, Corumbá fica a 220 km de Miranda, primeira cidade brasileira após o Pantanal. [...] Puerto Suarez, também por rodovia, fica a 233 km de Roboré, primeira cidade com porte razoável na Bolívia, embora tenha pequenas comunidades mais próximas como El Carmen Rivero Torres a 92 km.

Cabe ressaltar, que as cidades mais próximas das cidades gêmeas não são as fontes de abastecimentos destas cidades (Figura 7). Segundo Feiden e Costa (2017, p. 9):

[...] nem Miranda nem Roboré são fontes de abastecimento para os quatro municípios, pois o abastecimento de Corumbá e Ladário depende da capital do estado, Campo Grande que fica a 430 km. Por outro lado, o abastecimento de Puerto Suarez e Puerto Quijarro dependem da capital departamental, Santa Cruz de La Sierra que fica a 640 km.

Figura 7– Distanciamento físico dos municípios de Corumbá e Ladário (MS), Brasil.



Fonte: Google, 2018. US Dept of State Geographer. Image Landsat/Copernicus. Organizado pelo autor.

Além deste relativo distanciamento econômico-territorial, o 6ºDN conta com importantes competidores na compra e venda de produtos. A feira é um deles!

Existe uma tradição fincada desde os anos 1950 de feiras nesses territórios fronteiriços e, são dominadas pelos bolivianos (ESPIRITO SANTO, COSTA, BENEDETTI, 2017).

Conceição et al. (2016) identificaram oito canais de comercialização acessados pelos camponeses de Corumbá e Ladário: venda de porta em porta, mercados, mercearias e sacolões, feira livre, feira do produtor, PAA, PNAE e atravessador. Como esta pesquisa restringiu sua análise aos agricultores do Assentamento 72, cabe pontuar sobre as estratégias comerciais deste grupo informal.

A origem do Grupo de Agricultores Agroecológicos Bem-Estar (grupo informal objeto social de análise desta pesquisa) se deu em 2015, fruto das induções para o desenvolvimento territorial rural sustentável, executadas por pesquisadores do Campus do Pantanal (CPAN) da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), da Embrapa Pantanal e de seus parceiros. O Grupo nasceu com o objetivo de articular a comercialização de sua produção e, posteriormente, de se converter em uma Organização de Controle Social (OCS) para viabilizar a produção orgânica, pela via da venda direta, com vistas a se transformar em um

núcleo da APOMS - Associação dos Produtores Orgânicos de Mato Grosso do Sul, cujo nome comercial é Rede de Agroecologia APOMS (FEIDEN et al., 2016).

Atualmente o grupo é formado por oito famílias do assentamento 72, localizado no município de Ladário. O assentamento foi criado em 1999, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), com o desmembramento da Fazenda Primavera. Foram assentadas 85 famílias em uma área de 2.341,2996 ha, com média de 18,5 ha por lote, situada a 5 km do perímetro urbano, às margens da baía Negra, que se conecta, através de pequenos cursos fluviais, ao rio Paraguai.

De acordo com Martins et al. (2018, p.6) “a produção do Grupo Bem-Estar, do assentamento 72, é basicamente destinada à venda nas feiras de Ladário, da UFMS/CPAN, da Embrapa Pantanal e do IFMS de Corumbá”. Nota-se que apesar do grupo estar situado em Ladário, não foi destacada a venda para as Organizações Militares do CNLa, por meio das chamadas públicas, apesar delas existirem e serem acessadas na modalidade de Compra Institucional do PAA. Isso significa que os autores não constataram, na percepção dos agricultores entrevistados, a relevância deste canal de comercialização.

Martins et al. (2018), após a realização de entrevistas com esse grupo constataram que: “os entrevistados foram unânimes em dizer que não conseguem ampliar suas vendas para outros canais de comercialização porque a produção ainda é reduzida”. Mesmo assim, os autores destacam que os agricultores consideram o PAA e o PNAE como significantes canais de comercialização. Conforme os autores:

Para as famílias entrevistadas, cada canal de comercialização utilizado tem um tipo de vantagem. Dois entrevistados responderam que preferem vender na feira do CPAN e da Embrapa Pantanal pelo espaço físico ser mais confortável e porque está se tornando conhecido pelos moradores da região. Um destaca que a feira livre de Ladário tem maior quantidade de frequentadores e praticamente garante a venda de tudo que é levado, desta forma ele tem preferência por esse canal. Enquanto dois deles preferem os programas por serem mais práticos, com fonte de renda segura, além de não demandar tempo para esperar os clientes (MARTINS et al., 2018, p.7).

Os bolivianos constantemente compram deles para revender (ESPIRITO SANTO, COSTA e BENEDETTI, 2017), complexificando as tramas territoriais do espaço fronteiriço em análise. Isso demanda atenção para que as políticas públicas possam atender, neste caso, aos agricultores familiares. Conceição et al. (2016) afirmam também que os feirantes bolivianos, frequentemente, compram hortaliças dos produtores do assentamento 72, para revender.

A seguir, propõe-se apresentar, brevemente, o histórico de instalação do Complexo Naval de Ladário, no sentido de compreender como sua localização e o atendimento das

políticas públicas e de logística de abastecimento convergem para a busca de estratégias, para a construção de editais e para atração de agricultores familiares.

3.2 A mudança da Marinha de Cuiabá para Ladário e a operacionalização do Sexto Distrito Naval (6ºDN)

Para compreender os aspectos políticos e militares determinantes para a mudança do Arsenal de Marinha de Cuiabá para Ladário, torna-se necessário fazer uma breve contextualização histórica, sobre a Marinha e sobre o Brasil nos idos do Império.

A segunda década do século XIX foi marcada por crises políticas que culminaram nas Guerras da Independência. Nesse contexto, surge a Marinha Imperial Brasileira. Segundo Mello (2009, p. 92) “a efetivação do rompimento com a Coroa portuguesa, em sete de setembro de 1822, trouxe a urgente e imperiosa necessidade do estabelecimento de um Poder Naval”.

Cabe destacar que as embarcações que compunham a esquadra brasileira eram de origem portuguesa e em pequena quantidade. Assim, é importante ressaltar a real dimensão da esquadra brasileira naquela época:

Em fins de 1822, o material flutuante ainda era muito escasso, com navios que tinham sua origem na Marinha de Portugal e que passaram a constituir o primeiro núcleo da Esquadra brasileira, composto pelas Fragatas União e Real Carolina; Corvetas Maria da Glória e Liberal; Brigue Real Pedro, Brigue-Escuna Real, 13 escunas – das quais sete encontravam-se estacionadas no Prata – e de, aproximadamente, 20 navios-transporte e canhoneiras. Os outros navios estacionados no Rio de Janeiro, somente três eram utilizáveis, a Nau Martins de Freitas, a Fragata Sucesso e o Brigue Reino Unido, os quais foram prontamente reparados no Arsenal de Marinha. A Nau Príncipe Real, que trouxe D. João VI ao Brasil, só pôde ser utilizada como navio-prisão, devido ao péssimo estado que se encontrava (MARINHA, 2019c).

A missão de organizar a Força Naval ficou a cargo do Capitão de Mar e Guerra, Luís da Cunha Moreira. Oriundo da Marinha Portuguesa, lutara nas Guerras Napoleônicas, na Revolução Pernambucana e na tomada de Montevidéu, tornando-se o Ministro da Marinha por Ato do novo governo (MELLO, 2009). O relato de Vale (1971, p.10) mostra como se deu parte desse processo, no que tange a escolha da primeira oficialidade da Marinha Brasileira:

[...] a princípio, parecia não haver falta de oficiais para a nova Marinha: 160 tinham se estabelecido no Brasil desde 1808, mas a maioria era de portugueses, e tornou-se necessário verificar primeiro sua lealdade. Com esta finalidade Cunha Moreira estabeleceu uma comissão, em 5 de dezembro de 1822, para perguntar a cada oficial se ele desejava servir ao Brasil ou voltar para Portugal. Ficou logo claro que a grande maioria aderiu à causa brasileira, e quando foram retirados os nomes dos mais velhos e dos incapazes, restou um total de 94.

Naquele período, torna-se relevante pontuar, a importância de Cuiabá nos planos do governo. Cuiabá era o centro da província de Mato Grosso, desde 1820, sua única entrada e saída para todas as relações comerciais, militares e administrativas e com acesso por terra e pelos rios a todo o interior, inclusive as fortificações localizadas nos limites de seu território (MAMIGONIAN, 1986).

Em 1825, é criado o Arsenal da Marinha de Mato Grosso, cujo objetivo era “guarnecer e proteger a livre navegação dos rios de Mato Grosso, construir e consertar canoas e embarcações, para o transporte e comunicação, entre Cuiabá e os presídios da fronteira” (MELLO, 2009, p.116). Naquele momento, houve a necessidade de reunir no Arsenal, trabalhadores que atuassem como carpinteiros, operários e serventes (MELLO, 2009).

Mello (2009) sugere dúvidas em relação ao local mais apropriado para a instalação do Arsenal e das barcas canhoneiras, cuja ordem de construção fora determinada pelo Imperador. Para ele, o então presidente da província, José Saturnino, buscava informações a respeito do melhor local para instalar o Arsenal de Marinha. Foram consultados os comandantes militares da província, mas não houve concordância sobre o lugar mais adequado – Cuiabá ou Vila Maria (MELLO, 2009).

Já naquela época, a escolha da então capital apresentava diversas contestações que, por razões diversas, não prevaleceram e Cuiabá foi escolhida para sediar o Arsenal. Dentre essas críticas estão a ausência de materiais fundamentais para composição da infraestrutura das construções navais (MELLO, 2009).

Mello (2009, p. 150) destaca, ainda, que: “nas informações prestadas ao titular da Pasta da Marinha, observa que no período das secas as barcas dificilmente poderiam sair do porto e conseqüentemente não cumpririam as funções para as quais seriam construídas – defesa do Rio Paraguai”.

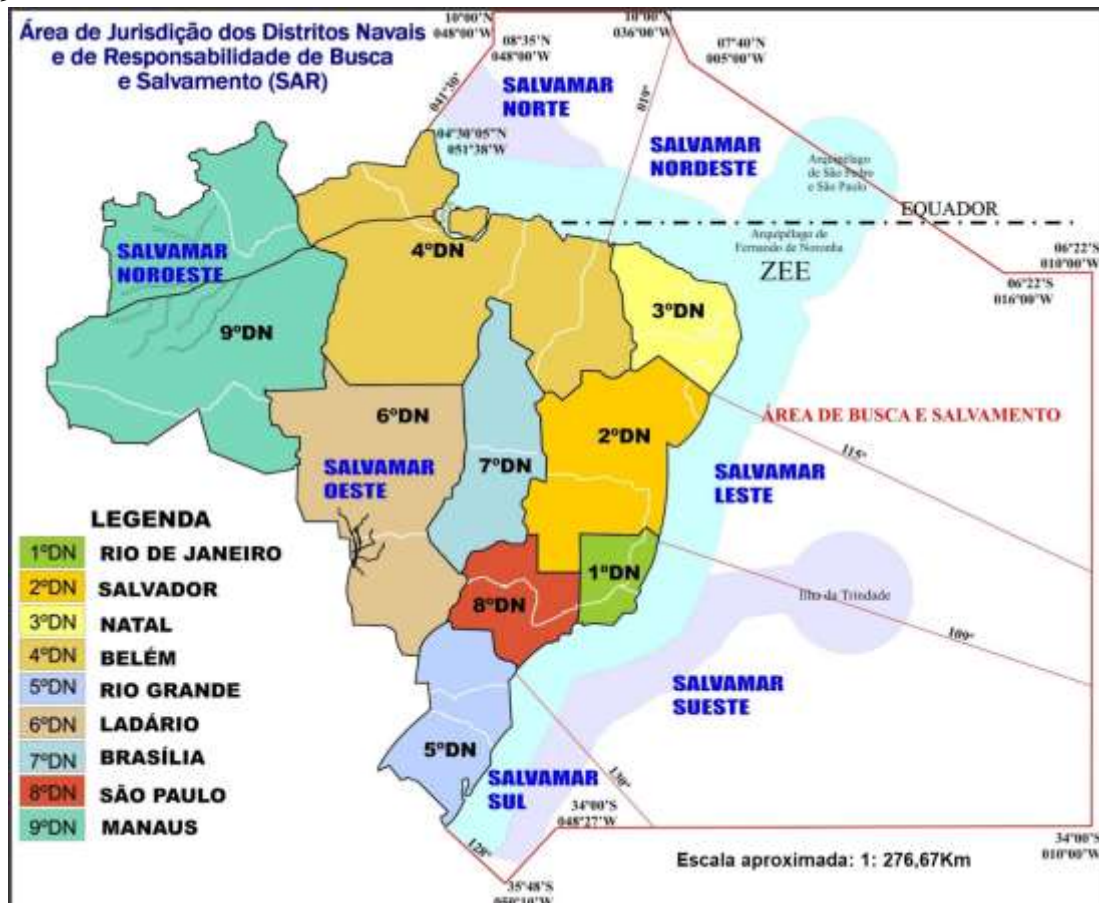
Após a instalação do Arsenal, no Porto de Cuiabá os problemas se agravaram e dificultaram a operação do mesmo. Segundo Mello (2009, p. 151), diante das várias dificuldades enfrentadas, o então Comandante das Barcas Canhoneiras, Capitão de Fragata Augusto Leverger, indicou a necessidade de mudança do arsenal para Vila Maria, em razão das “dificuldades de navegação no Rio Paraguai e a falta de madeiras para construção naval próximas ao local de construção”.

Entretanto, a opção de mudar o arsenal para Vila Maria não logrou êxito. Um dos motivos apontados por Mello (2009), era a posição contrária do então Ministro da Marinha, Antônio Paulino Limpo de Abreo, em 1858.

A escolha da nova sede do arsenal gerou muitos embates entre o Ministério da Marinha e a Presidência da Província de Mato Grosso. Segundo Mello (2009), de um lado a pasta da Marinha, defendia o Porto de Ladário, de outro a Presidência da Província, sustentava o Porto de Corumbá. Por fim, prevaleceu a vontade da Marinha de transferir para Ladário. Alguns fatores contribuíram para acelerar a transferência e a instalação do Arsenal de Marinha de Ladário, em 1873. Segundo Mello (2009) o franqueamento e a internacionalização da navegação do rio Paraguai contribuíram sobremaneira para a mudança.

A operacionalização da Marinha ocorre através de um processo de regionalização conhecido por Distritos Navais (DN). Não foi possível encontrar os critérios utilizados para essa regionalização. Contudo, pelo arranjo dos DN no mapa do Brasil (Figura 8), acredita-se que a presença de massas de águas navegáveis tenham sido importante na sua organização espacial. Afora a abrangência marítima, o 6ºDN e o 9ºDN abarcam as bacias do rio Paraguai e do alto e médio Amazonas, respectivamente. O único que não se inclui nessas características é o 7ºDN que, muito provavelmente, foi definido em razão da capital do país.

Figura 8 - Localização dos Distritos Navais e respectivas áreas de jurisdição em vigor, 2019



Fonte: Marinha (2019b).

Os Distritos Navais (DN) e os Comandos Navais (CN) foram criados pelo Decreto no 22.811, de 10 de junho de 1933. Nesse primeiro momento havia apenas cinco Distritos Navais e um Comando Naval – cuja área de atuação era o Estado de Mato Grosso Sede, com sede em Ladário (BRASIL, 1933). O Art. 2º do referido Decreto previa as áreas de atuação dos DN, conforme Figura 9.

Figura 9 - Primeira configuração das áreas de atuação da Marinha, segundo Distritos Navais, 1933

Distritos Navais	Sede	Áreas de atuação
1ºDN	Belém do Pará	Amazonas, Pará, Maranhão e Piauí.
2ºDN	Recife	Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco.
3ºDN	São Salvador	Alagoas, Sergipe e Baía
4ºDN	Capital Federal	Espírito Santo, Rio de Janeiro e o Distrito Federal.
5ºDN	Florianópolis	São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Fonte: Brasil (1933). Organizado pelo autor.

Cabe destacar que até 1960, a capital federal e o distrito federal se localizavam no atual município do Rio de Janeiro. A transferência do Distrito Federal para Brasília se deu com a promulgação da lei nº 3.752/1960, conhecida como Lei Santiago Dantas. A transferência estava prevista na Constituição Federal de 1946, no Art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitória, que também previa a criação do Estado da Guanabara, no§ 4º, onde antes fora o Distrito Federal (BRASIL, 1946).

O Art.1º da Lei Santiago Dantas previa:

Art. 1º Na data em que se efetivar a mudança da Capital Federal, prevista no art. 4º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o atual Distrito Federal passará, em cumprimento do que dispõe § 4º do mesmo artigo, a constituir o Estado da Guanabara, com os mesmos limites geográficos, tendo por Capital e sede do Governo a Cidade do Rio de Janeiro (BRASIL, 1960).

Posteriormente, o decreto Decreto-Lei nº 8.181, de 19 de novembro de 1945, cria o 6ºDN, abrangendo o Estado de Mato Grosso e Território de Ponta Porã - sede em Ladário. O Decreto no 58.386, de 10 de maio de 1966, implanta o 7ºDN, com sede em Brasília. Em 20 de fevereiro de 1997, o Decreto nº 2.153, cria o 8º e o 9ºDN, com suas respectivas áreas de jurisdição. Cabe ressaltar, que cada Decreto modificou as áreas de jurisdição de cada DN, até que com a entrada em vigor do Decreto no 5.349, de 20 de janeiro de 2005, passa a vigorar a configuração atual, observada na Figura 8.

O Brasil assumiu diversos compromissos relacionados com as atividades de Busca e Salvamento (SAR) marítimo, baseados em convenções internacionais, das quais o país é signatário: “Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (Convenção SOLAS), a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM,

Jamaica 1982) e a Convenção Internacional de Busca e Salvamento Marítimo (Hamburgo, 1979)” (BRASIL, 2019d). Estas atividades são da competência do SALVAMAR BRASIL, situado no Rio de Janeiro, cuja área de atuação foi dividida em sub-regiões, sob responsabilidade dos Centros de Coordenação SAR (SALVAMAR REGIONAL), devido à imensa área de atuação (BRASIL, 2019d).

Situado no espaço fronteiriço do Oeste brasileiro a área de atuação do 6º Distrito Naval (6DN) abrange os estados de Mato Grosso (com 3 OM localizadas em Cuiabá, Cáceres e São Felix do Araguaia) e Mato Grosso do Sul (com 21 OM situadas em Ladário, Corumbá e Porto Murtinho) (Figura 10). Ladário concentra a grande maioria das OM (79,17% do total do 6ºDN).

Figura 10 - Organizações militares do 6DN, segundo sua localização, 2019

6º Distrito Naval	
Organizações Militares (OM)	Localização
Comando do 6º Distrito Naval (Com6ºDN)	Ladário (MS)
Base Fluvial de Ladário (BFLa)	Ladário (MS)
Centro de Intendência da Marinha em Ladário (CeIMLa)	Ladário (MS)
Hospital Naval de Ladário (HNLa)	Ladário (MS)
Comando da Flotilha de Mato Grosso (ComFlotMT)	Ladário (MS)
Serviço de Sinalização Náutica do Oeste (SSN-6)	Ladário (MS)
Grupamento de Fuzileiros Navais de Ladário (GptFNLa)	Ladário (MS)
Comando do 1º Esquadrão de Helicópteros de Emprego Geral do Oeste (Esqd-HU-61)	Ladário (MS)
Monitor Parnaíba (Mparnaíba)	Ladário (MS)
Navio-Transporte Fluvial Paraguassu (NTrFluParaguassu)	Ladário (MS)
Navio-Transporte Fluvial Almirante Leverger (NTrFluAlteLeverger)	Ladário (MS)
Navio-Patrolha Poti (NPaPoti)	Ladário (MS)
Navio-Patrolha Penedo (NPaPenedo)	Ladário (MS)
Navio-Patrolha Piraja (NPaPiraja)	Ladário (MS)
Navio-Patrolha Piratini (NPaPiratini)	Ladário (MS)
Navio de Apoio Logístico Fluvial Potengi (NAPLogFluPotengi)	Ladário (MS)
Navio de Assistência Hospitalar Tenente Maximiano (NASHTenMaximiano)	Ladário (MS)
Grupo de Embarcações de Patrulha e Desembarque (GrEPD)	Ladário (MS)
Aviso Hidroceanográfico Fluvial Caravelas (AvHoFluCaravelas)	Ladário (MS)
Capitania Fluvial do Pantanal (CFPN)	Corumbá (MS)
Agência Fluvial de Porto Murtinho (AgPMurtinho)	Porto Murtinho (MS)
Capitania Fluvial de Mato Grosso (CFMT)	Cuiabá (MT)
Agência Fluvial de Cáceres (AgCaceres)	Cáceres (MT)
Agência Fluvial de São Felix do Araguaia (AgSFAraguaia)	São Felix do Araguaia (MT)

Fonte: Marinha, 2019c. Organizado pelo autor.

Cabe, neste estudo, fazer uma breve referência, a respeito do que seria um rio internacional, bem como, sobre os conceitos básicos do direito internacional, tendo em vista que, a atuação da Marinha, na área do 6º Distrito Naval, envolve a navegação no rio Paraguai, que se caracteriza como tal. Trata-se de um rio complexo, do ponto de vista jurisdicional. Em alguns trechos a soberania sobre as águas muda e, em outros, não há uma soberania plena, tratando-se de águas compartilhadas, nos quais o rio funciona como limite internacional.

Nesse diapasão, “quando as águas ultrapassam o território nacional, elas ficam sujeitas às múltiplas soberanias dos Estados, os quais vão estabelecer políticas nacionais distintas para um mesmo curso de água ou aquífero” (VILLAR, 2015, p.7). Sobre esta temática a referida autora complementa, ainda, que:

O Ato Final do Congresso de Viena de 1815 ao tratar da navegação nos rios europeus, os classificou em internos e internacionais, os quais podiam ser subdivididos em três categorias: rios contíguos ou fronteiros, rios sucessivos e rios internacionalizados.

Cabe, então, apresentar o que configura cada categoria de rio retro mencionada. De acordo com Villar (2012, p.6; 2015, p.10):

Os rios contíguos ou fronteiros são aqueles que fazem a divisa entre os Estados. Rios sucessivos: são aqueles que não fazem divisa entre os Estados, mas que nascem no território de um e escoam para o território de outro. Rios internacionalizados: diz respeito aos rios e lagos onde se estabeleceu por meio de Tratados Internacionais um verdadeiro regime internacional entre os Estados, seja para todo o recurso hídrico ou partes dele. Esse conceito emerge da experiência europeia, que construiu diversos tratados sobre a utilização de importantes rios como o Danúbio e o Reno e o Lago Constança.

Para elucidar melhor os conceitos apresentados, necessário se faz entender o significado de soberania. Segundo Accioly et al. (2012, p. 449): “Soberania interna: representa o poder do Estado em relação às pessoas e coisas dentro de seu território, ou, melhor, dentro dos limites da sua jurisdição”. Para Accioly et al. (2012, p. 449) a soberania externa representa “a competência conferida aos Estados pelo direito internacional e se manifesta na afirmação de liberdade do Estado em suas relações com os demais membros da comunidade internacional”.

Não obstante, o conceito de soberania apresentado, interessa destacar neste trabalho, que há diversas controvérsias sobre a gestão de águas compartilhadas. Villar (2015) expõe que o modo como a soberania deve ser assumida, diante do uso das águas que atravessam mais de um território nacional, implica em múltiplas teorias (da soberania territorial absoluta, da integridade territorial absoluta, da integridade territorial limitada e a da comunidade de interesses).

Em cada uma das referidas teorias muda a forma como um Estado faz uso de um rio internacional, bem como o entendimento de responsabilidade solidária na gestão de águas compartilhadas. Villar (2015) entende a teoria da integridade territorial limitada ou soberania territorial limitada, como a mais acolhida. Nela, o Estado pode usar os recursos hídricos contidos em sua área territorial, cuidando para não produzir danos a outros Estados. Tem-se a sensação que esta teoria é a mais aceita no Brasil ao analisar os objetivos da Política Nacional de Recursos Hídricos, previstos no Art. 2º da lei nº 9.433/1997:

- I - assegurar à atual e às futuras gerações a necessária disponibilidade de água, em padrões de qualidade adequados aos respectivos usos;
- II - a utilização racional e integrada dos recursos hídricos, incluindo o transporte aquaviário, com vistas ao desenvolvimento sustentável;
- III - a prevenção e a defesa contra eventos hidrológicos críticos de origem natural ou decorrentes do uso inadequado dos recursos naturais.
- IV - incentivar e promover a captação, a preservação e o aproveitamento de águas pluviais (BRASIL, 1997).

Face aos conceitos apresentados fica latente, que a atuação estatal está condicionada a fatores geopolíticos, relacionadas aos interesses dos países fronteiriços, notadamente, onde a soberania é compartilhada no caso dos rios internacionais. Tudo isso envolve um preparo ainda maior dos militares para lidar com situações, que requereram o conhecimento de acordos internacionais firmados pelo Brasil e os desdobramentos destes nas operações realizadas no Rio Paraguai. Associado a operacionalidade está a manutenção dos meios em condição de pleno emprego, que fica a cargo da Base Fluvial de Ladário, no âmbito do 6º DN.

3.3 A BFLa e a obrigatoriedade de compras da agricultura familiar pela Marinha

De acordo com o site da Marinha do Brasil:

Em 1862, o Ministro da Marinha, Joaquim Raimundo de Lamare, determinou a instalação de um novo Arsenal à jusante do canal do Tamengo e, em 14 de março de 1873, o Capitão-de-Fragata Manoel Ricardo da Cunha Couto lançou a pedra fundamental do Arsenal de Marinha do Ladário, tendo concluído sua instalação no final de 1874. Pelo Decreto n.º 38.101, de 18 de outubro de 1955, passou a denominar-se Base Fluvial de Ladário, extinguindo também, o Arsenal de Marinha de Ladário (BRASIL, 2019a).

A BFLa possui a missão de prover o apoio logístico, tanto às organizações terrestres, como aos navios, sediados ou em trânsito, no âmbito do Sexto Distrito Naval, a fim de contribuir para o aprestamento dos meios navais da Marinha do Brasil.

Ao longo dos anos a BFLa aumentou sobremaneira a sua capacidade de apoiar as demais Organizações Militares (OM) subordinadas ao 6º DN. Atualmente é a OM que

centraliza a confecção de todas as refeições das OM de terra e, por vezes, também apoia os navios nesse sentido.

A Marinha tem a obrigatoriedade de comprar da agricultura familiar e, também, é uma determinação normativa da marinha, ampliar o volume de consumo de frutas e verduras. A aquisição destes produtos pela BFLa está alinhada diretamente com a Doutrina de Alimentação e Nutrição das Forças Armadas- MD42-M-05, aprovada pela Portaria Normativa nº 13 /MD, de 23 de março de 2018, do Ministério da Defesa. Esta norma define alimentação militar como:

[...] o processo pelo qual os efetivos militares, conscientemente, realizam práticas alimentares adequadas e nutricionalmente balanceadas, capazes de suprir suas necessidades e envolve as etapas de aquisição, transporte, armazenamento, preparo, distribuição e consumo dos alimentos (BRASIL, 2018a).

O inciso 1.3 estabelece os princípios básicos da referida doutrina, a saber:

- a) Zelo com o bem-estar do militar, no desempenho de sua missão.
- b) Uniformidade de ações gerais comuns às Forças Armadas visando à coordenação do planejamento logístico de operações conjuntas ou combinadas, na paz ou em operações, no que se refere à alimentação.
- c) Garantia da saúde alimentar e nutricional da tropa, especialmente dos militares jovens, cuja parcela é de elevada proporção, algumas vezes em fase final de formação biológica.
- d) Estímulo à ciência e à tecnologia de alimentos, bem como ao crescimento e ao desenvolvimento de indústrias de alimentos nacionais.
- e) Economia de numerário e de meios, mediante a modernização de ações.
- f) Prevenção de maus hábitos alimentares, contribuindo para a educação alimentar de parcela do povo brasileiro, pelos exemplos administrativo e operativo.
- g) Conjugação de esforços para facilitar a coordenação logística nos planos de emprego conjunto das Forças Singulares.
- h) Consonância com o Sistema de Logística de Defesa (SISLOGD).
- i) Atenção às recomendações das comunidades científicas de alimentação, nutrição e médica (BRASIL, 2018a).

O inciso 2.2 prevê os princípios gerais da alimentação militar:

- a) Todo militar tem direito à alimentação harmônica em quantidade e qualidade, com garantia de acesso permanente e regular, de modo a atender à necessidade requerida pelo seu esforço no cumprimento de seus encargos profissionais.
- b) A Administração Militar deve assegurar a excelência da alimentação militar, quer nos quartéis, quer nos navios, quer nos acampamentos e bivaques, quer nos deslocamentos de Unidade ou Subunidade, em situação de paz e de conflito.
- c) Medidas a serem adotadas:
 - utilização de produtos que ofereçam qualidade;
 - adoção do consumo conforme safras agrícolas, pecuárias, bem como de produtos granjeiros;
 - priorização do consumo de alimentos **in natura** ou minimamente processados, quando possível (Grifo nosso);
 - aproveitamento integral dos alimentos, evitando o desperdício;
 - promoção da integração entre as Forças Armadas e universidades, laboratórios credenciados, centros de ensino e pesquisa e a indústria nacional, no sentido de desenvolver soluções tecnológicas para a alimentação;
 - incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de novos produtos alimentares, com vistas à elevação do padrão alimentar por meio de cardápios balanceados, inclusive para rações operacionais;

- aprimoramento técnico-profissional de militares das áreas técnica e logística, que atuam na atividade de subsistência; e
- especificações de alimentos, segundo os Padrões de Identidade e Qualidade (PIQ) para Serviços e Produtos na Área de Alimentos (BRASIL, 2018a).

A publicação DSM-1003, da Diretoria de Saúde da Marinha (DSM), estabelece o Manual da Política Nutricional da Marinha do Brasil, cujo propósito é orientar a elaboração de cardápios para coletividades sadias, com base nos conhecimentos da ciência da nutrição e gastronomia, visando à manutenção da saúde e à prevenção de morbidades, por meio da adoção de hábitos alimentares saudáveis, associados ao prazer no ato de comer (BRASIL, 2018a).

O inciso 1.2.2 da DSM- 1003, em sua alínea a prevê a promoção de modificações qualitativas nos cardápios da Marinha do Brasil baseadas nas seguintes premissas:

- I) limitar a ingestão energética procedente de gorduras; substituir as gorduras saturadas por poliinsaturadas e reduzir significativamente o consumo de gorduras trans;
- II) aumentar o consumo de frutas, legumes, verduras e cereais integrais** (Grifo nosso);
- III) limitar a ingestão de açúcar; e
- IV) limitar a ingestão de sal (sódio) de qualquer procedência (sal de adição, temperos industrializados, alimentos embutidos etc) (BRASIL, 2016d).

O artigo 3.5 da DSM-1003 prevê as diretrizes básicas para confecção de um cardápio no âmbito da Marinha do Brasil. Dentre ações recomendadas, contidas na alínea 3.5.1 do referido artigo, que prevê redução do consumo de açúcar (sacarose) e aumento do consumo de vegetais, frutas e cereais integrais, destaca-se: “usar hortaliças cruas, sob a forma de saladas, e incluir frutas, diariamente, no desjejum, almoço e/ou jantar” (BRASIL, 2018a). Isso remete a necessidade de um esforço para a atração ou estímulo a este tipo de produção e vai ao encontro do sistema agrícola do Grupo Bem-Estar, do assentamento 72 de Ladário/MS.

Tudo isso demanda um planejamento complexo, que leva em conta as dificuldades logísticas decorrentes do distanciamento físico dos grandes centros econômicos. Necessariamente, o planejamento envolve a realização de grandes estoques.

Para Max e Oliveira (2009, p.19):

Os fluxos de comercialização na região fronteira podem ser entendidos pelo grau de interação e integração (espontânea ou não) que, pela própria necessidade de diminuir o isolamento dos centros econômicos nacionais, respondem pela diversificação endógena de bens de consumo nesses territórios.

Geograficamente as áreas urbanas que compõem a fronteira em estudo estão distantes de outras cidades, alinhadas em diferentes modais. Corumbá e Ladário são conurbadas e ficam a 220 km de Miranda, a primeira cidade brasileira após o Pantanal. Puerto Quijarro e Puerto Suárez estão a 233 km, de Roboré, a primeira cidade com porte razoável na Bolívia, tanto por rodovia, quanto ferroviária. A diferença é que, do lado boliviano, existem vários

pequenos povoados. No lado brasileiro, afora os assentamentos rurais da reforma agrária e pequenas comunidades de entorno, por mais de 150 km, é só Pantanal.

Vale destacar que Miranda e Roboré não se configuram como centro de abastecimento para essas cidades de fronteira. O principal mercado do lado brasileiro é Campo Grande, que fica a 430 km, mas que, também, funciona como entreposto comercial (FEIDEN e COSTA, 2016). Cabe destacar, que a Marinha não pode comprar dos bolivianos, utilizando uma política pública nacional, assim, o relativo distanciamento físico fica ainda mais restrito. Logo, conclui-se que isso remete a busca por soluções locais.

Nesse contexto, torna-se relevante buscar ampliar as aquisições no comércio local, onde se inclui as compras de gêneros da agricultura familiar. Acredita-se que, com isso, haverá maior rapidez na entrega produtos, redução dos preços já que o frete não promoverá oneração do custo e melhoria na qualidade dos alimentos consumidos.

Diante dessa nova perspectiva a BFLa investiu, sobremaneira, na capacitação dos militares que trabalham no setor de obtenção, possibilitando o aprimoramento contínuo das chamadas públicas. Buscou-se mapear alguns pontos passíveis de melhoria e os parceiros potenciais para o trabalho. Houve, nesse sentido, uma melhora no processo de divulgação do edital para os agricultores com o apoio da NEAP/UFMS.

3.4 As compras da agricultura familiar pelo 6DN

As aquisições deste tipo poderão ocorrer de três maneiras distintas no âmbito da União:

1) por dispensa de licitação;

1.1) por processo de Chamada Pública (apesar de se enquadrar em um caso específico de dispensa de licitação, segue o mesmo rito formal das modalidades licitatórias previstas na Lei 8666/93);

2) inexigibilidade de licitação;

3) licitação na modalidade pregão eletrônico.

A dispensa de licitação deve ser exceção nas aquisições, não se aplicando aqui o processo de Chamada Pública, por haver previsão legal, que obriga os Órgãos Federais a adquirirem produtos oriundos da agricultura familiar. O art. 24 da lei 8.666 de 1993 apresenta um rol taxativo, que justifica a dispensa da licitação, dos quais destacamos:

- 1) para obras e serviços de engenharia de valor até 10% do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo 23 da lei 8.666 de 1993 (até R\$ 33.000,00, valor atualizado pelo decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018);
- 2) para outros serviços e compras de valor até 10% do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo 23 da lei 8.666 de 1993 (até R\$ 17.600,00, valor atualizado pelo decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018);
- 3) nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem; e
- 4) nos casos de emergência ou de calamidade pública (BRASIL, 1993).

O art. 24 desta Lei apresenta, nos itens 1 e 2, um limite anual a ser gasto, envolvendo apenas despesas de pequena monta que, por vezes, fogem ao planejamento do órgão público e os demais itens apresentam situações em que a demora na aquisição, possa resultar em graves danos a sociedade. Em sequência, o art. 25 elenca os casos em que a licitação é inexigível. De uma maneira geral, são casos em que há apenas um fornecedor para um determinado produto, não se aplicando a gêneros alimentícios.

A regra geral é licitar. O inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal estabelece: “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”. Fixa-se, então, como regra para realização de despesas no âmbito da administração pública, o instrumento da licitação. Decorrente deste, o art. 3 da lei 8.666 de 1993 dispõe sobre as finalidades do processo licitatório, a saber: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável”.

Em 2002, a lei nº 10.520 instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade de licitação denominada pregão. Posteriormente, em 2005, o decreto nº 5.450 veio para regulamentar o uso desta modalidade na forma eletrônica e em seu artigo 4º, torna obrigatório o uso da modalidade pregão, nas aquisições de bens e serviços comuns, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica. Nesse contexto, a Marinha do Brasil passa a adquirir seus gêneros através de pregão eletrônico.

Para se adequar à determinação do decreto, os órgãos federais passaram a realizar a aquisição de alimentos dos agricultores familiares, por meio do processo de chamada pública, na Modalidade Compra Institucional do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, por dispensa de licitação, com fulcro no art. 24, inciso XXX, da lei nº 8.666/93 e no art. 17 da lei nº 12.512 de 14 de outubro de 2011.

A experiência de compra da Marinha do Brasil, em Ladário, começou no ano de 2015. Foi quando os pesquisadores do embrionário Núcleo de Estudos em Agroecologia e Produção Orgânica do Pantanal procuraram o setor de compras do 6ºDN, para falar do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Discutiui-se a possibilidade da legislação de que toda compra

institucional deveria ter, ao menos, 30% do seu montante a partir da agricultura familiar, em especial a do local. Foi concedido todo o apoio para que a compra acontecesse mediante à dispensa de licitação. Apesar do pequeno volume comprado, a iniciativa teve a primazia de ser a primeira deste tipo, entre as Forças Armadas na região Centro-Oeste. Esse trabalho contou, também, com o apoio do SEBRAE e foi tratado como um caso de sucesso.

Houve o entendimento de que seria interessante ampliar as possibilidades de participação de um maior número de agricultores familiares no edital. O setor entendeu que os editais de chamada pública seriam o melhor caminho, pois a dispensa de licitação implicava num pequeno montante de aquisições, que não satisfazia às necessidades do distrito. O limite de dispensa de licitação, à época, era de 8.000 reais para o somatório de todos os fornecedores de gêneros, não só os agricultores familiares. Com a chamada pública, o limite autorizado para cada agricultor é de 20 mil reais por ano.

O SEBRAE intermediou toda a negociação e estimulou a amplitude do edital. Os agricultores do Grupo Bem-Estar não lograram êxito na participação do mesmo. Alguns mal-entendidos não foram resolvidos e, a maioria deles perdeu o interesse de venda para a Marinha. Em 2018, o Núcleo de Estudos e Produção Orgânica do Pantanal (NEAP) estimulou que os agricultores tentassem, novamente, o edital de aquisição de alimentos da agricultura familiar do 6ºDN. Apenas uma das famílias apoiadas pelo NEAP se interessou em participar, como será apresentado logo adiante.

O ano de 2018 propiciou um consumo expressivo de gêneros da agricultura familiar pela BFLa, quando foram adquiridas mais de 10 toneladas. No 1º semestre de 2019 as quantidades adquiridas foram pouco superiores a 3,5 ton. Comparativamente, observa-se uma redução nas aquisições. Ao explorar as razões que levaram a essa redução observou-se que o principal fator foi a pequena participação dos agricultores familiares no processo de chamada pública. Apenas uma agricultora do município participou da chamada pública, realizada no dia 23 de janeiro de 2019. Isto implicou em duas consequências diretas: a primeira diz respeito ao limite anual de compra por agricultor familiar, que é de R\$ 20.000,00, com base no Art.3º da Resolução Grupo Gestor PAA nº 73/2015.

Art. 3º As aquisições de alimentos, no âmbito da modalidade Compra Institucional, serão realizadas com dispensa do procedimento licitatório, desde que, cumulativamente, sejam atendidas as seguintes exigências:
III - sejam respeitados os seguintes valores máximos anuais para aquisições de alimentos, por órgão comprador: a) R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) por unidade familiar; e b) R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) por organização fornecedora, respeitados os limites por unidade familiar (BRASIL, 2015a).

Cabe observar que a agricultora participante do processo esgotou sua cota ainda no primeiro semestre. Caso existissem outros agricultores homologados no processo o montante adquirido poderia ser maior. A outra consequência, portanto, foi que não houve oferta para 15 itens demandados na chamada pública, no primeiro semestre de 2019 (Tabela 2).

Tabela 2 – Produtos da agricultura familiar adquiridos pelo BFLa: 2018-2019.

Produtos (Kg)	1º Sem. 2018	2º Sem. 2018	1º Sem. 2019
Abobora	210,4	69,2	373,6
Alface	747,4	631,75	978,5
Banana nanica	648,37	-	-
Batata doce	-	102	-
Berinjela	-	77	-
Beterraba	-	164	-
Cebolinha	76	24,8	52,5
Cenoura	619,4	450	573,45
Coentro	82,1	17,6	52
Couve manteiga	158,6	104,4	-
Doce de leite	85,6	-	-
Jiló	-	60	-
Mamão	272	-	34,2
Mandioca cubos	-	30	-
Manjericão	5	15,9	-
Mel de abelha	-	356	-
Melancia	57	1312	-
Melão amarelo	286	-	-
Pepino	73,2	205,2	-
Pimentão	433,4	454	544,33
Quiabo	8,4	38	-
Repolho verde	298,7	202,2	64
Rúcula	43,25	205,2	267,12
Salsa	22,7	19,28	66,6
Tomate cereja	5	6	79,41
Tomate salada	1401,8	535	449,65
Vagem	20,8	27	-

Fonte: Arquivos da BFLa. Organizado pelo autor.

Ao analisar as despesas realizadas pela BFLa, com gêneros em 2018, observou-se um aumento de 20%, no segundo semestre, em relação ao primeiro. No total anual foram gastos R\$50.698,52 com gêneros da agricultura familiar. Por outro lado, a participação de apenas

Manga	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Maracujá	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Melancia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Melão	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Poncã	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Legenda		Neap, 2019.										
Produção em maior escala	■											
Produção em menor escala	■											
Produção improvável	■											

Fonte: NEAP (Acervo do Núcleo), adaptado pelos autores.

Dessa forma, observa que existe um nó de estrangulamento a ser enfrentado. Existe maior variedade de produtos nos assentamentos rurais de Corumbá e Ladário, que aqueles que são colocados na chamada pública. Por outro lado, acredita-se que vários deles podem ser produzidos localmente, desde que estimulados. Fica implícita a necessidade de diálogo para atrair mais produtores rurais a participarem das chamadas públicas e de um ajuste entre a oferta, a demanda e o cardápio do 6ºDN.

3.5 Avaliação da experiência de compras da agricultura familiar pela BFLa

3.5.1 A percepção dos militares das OM do 6ºDN sobre as compras da Marinha do Brasil

A BFLa dispõe de dois setores que atuam nos processos afetos à aquisição de gêneros da agricultura familiar, à Divisão de Obtenção e à Divisão de Subsistência e Conforto. A primeira atua na edição e publicação do edital de Chamada Pública, bem como na condução desse procedimento até a assinatura dos contratos, pelos agricultores. A segunda realiza a previsão da demanda de gêneros da agricultura familiar e envia para Divisão de Obtenção. Além disso, realiza orçamentos nos mercados locais, para compor o edital da Chamada Pública, elabora os cardápios, faz os pedidos aos agricultores familiares e realizam os pagamentos desses.

Após depurar os dados coletados em entrevistas com os militares de ambos os setores, foi possível observar uma convergência de opiniões. Sobre as principais dificuldades encontradas para a realização das compras públicas do PAA, os entrevistados apontaram que os agricultores têm dificuldades em elaborar a documentação necessária para participar, ofertam pouca variedade de produtos, falta motivação por haver muitas exigências nos editais

(em relação às quantidades, transporte das mercadorias e como os produtos devem estar acondicionados). Foi apontado, ainda, problemas no atendimento dos pedidos, como fator que dificulta as aquisições pela modalidade mencionada, tais como: a quantidade entregue é menor que a solicitada e a não entrega dos gêneros solicitados com a alegação de não ter mais produtos para colher.

Como pontos positivos notou-se uma melhora na qualidade dos gêneros alimentícios, principalmente nas saladas servidas nas refeições, bem como as entregas, que passaram a ser bem mais rápidas, devido a curta distância entre fornecedor e cliente. A BFLa realiza diariamente uma pesquisa de satisfação, para avaliar o grau de aceitação do cardápio do dia, através de um painel eletrônico, onde as Praças e os Oficiais registram se a refeição foi ótima, boa, regular ou ruim. Além disso, foram afixadas caixas de sugestões, com papel e caneta, para que os militares pudessem colocar as sugestões de melhoria, realizar críticas ou elogios. Através destes instrumentos, bem como, da observação dos comentários realizados nos refeitórios durante as refeições, notou-se elogios sobre a qualidade das saladas servidas, após se introduzir os gêneros provenientes da agricultura familiar³.

Do ponto de vista da interação entre os diferentes setores da OM, os militares de ambos setores julgam, que a mesma ocorre de forma eficaz e eficiente para a operacionalização do PAA. O pagamento aos agricultores ocorre por depósito bancário, em até 15 dias após a entrega.

No que tange a forma que a OM dá publicidade ao Processo de Chamada Pública para incentivar a participação de agricultores familiares, as seguintes maneiras foram citadas: jornal de grande circulação, do Mato Grosso do Sul, Diário Oficial da União, no Portal de Compras da Agricultura Familiar (www.comprasagriculturafamiliar.gov.br), por e-mail para os agricultores que já participaram de processos anteriores, telefone e pessoalmente.

Notou-se que os agricultores que participam das chamadas públicas são de Ladário e de Corumbá. A preponderância na quantidade entregue (volume e gênero) variou muito ao longo dos anos, alternando entre os municípios citados. Atualmente, o município de Ladário entrega em maior quantidade. Sobre este dado deve ser pontuado que vender para a Marinha não é a principal estratégia de comercialização de gêneros da agricultura familiar escolhida pelos agricultores. Os principais canais de comercialização são as feiras livres e o PNAE (para atender a demanda das merendas escolares).

³ Informações baseadas nas técnicas da pesquisa participante.

Considerando as mudanças na legislação, os entrevistados, de ambos os setores, foram unânimes em afirmar, que não houve dificuldades em implementar o processo de Chamada Pública para as compras institucionais no âmbito do PAA, devido aos diversos materiais disponíveis nos sites do governo como: cartilhas, orientações e modelos. Além disso, houve uma maior divulgação das mudanças, que contribuiu para sanar as dúvidas que surgiram em relação ao Processo.

Os entrevistados, de ambos os setores, não souberam informar se os agricultores familiares participantes dos processos de Chamada Pública pertenciam ao Grupo Informal Bem-Estar do assentamento 72.

Com relação ao percentual dos recursos repassados para aquisição de alimentos da agricultura familiar, cerca de 4% do total de recursos são empregados na aquisição de alimentos (Tabela 3). Existem muitos outros produtos que aparecem na tabela e podem ser comprados da agricultura familiar, os quais serão discutidos, em seguida. Cabe destacar, que esse percentual encontra-se bem inferior ao limite mínimo estabelecido pelo Decreto nº 8473/2015, que é de 30%. Os motivos são diversos, como: pouca participação dos agricultores nos processos de Chamada Pública, produção exclusiva de hortaliças, verduras e frutas, por parte destes produtores e pouca variedade, perante as necessidades da Marinha dos gêneros ofertados.

Tabela 3 – Relação da despesa anual do 6ºDN, segundo grupos alimentícios e aquisições, 2018

Despesa anual da BFLa (café, almoço, jantar e ceia) para atender todas OM do CNLa		
Composição das Aquisições	Aquisições (em reais)	Aquisições (em %)
Carnes	1.470.000,00	53,42
Laticínios	130.000,00	4,72
Café	42.000,00	1,53
Arroz	80.000,00	2,91
Feijão	118.000,00	4,29
Ovos	25.000,00	0,91
Concentrado para sucos	180.000,00	6,54
Pães	127.000,00	4,61
Agricultura Familiar (legumes, verduras e frutas).	100.000,00	3,63
Outros	480.000,00	17,44
Total	2.752.000,00	100,00

Fonte: Documentos da BFLa. Organizado pelo autor.

Não há impeditivos legais para que os agricultores familiares possam vender laticínios, carnes, ovos, café, arroz, feijão, concentrado para suco, dentre outros itens da Tabela 3. Contudo, são obrigados a estarem legais. Alguns desses produtos exigem selo de inspeção (produtos de origem animal), que pode ser do SIM (Sistema de Inspeção Municipal) e outros exigem, apenas, uma certidão da Vigilância Sanitária (os minimamente processados – produtos vegetais). Este pode ser um entrave à adesão da agricultura familiar local às Chamadas Públicas e, conseqüente, comercialização dos referidos produtos, já que são necessárias algumas adaptações de infraestrutura e, portanto, recursos financeiros. Há de se levar em consideração, portanto, questões como custo de implementação de novas modalidades de cultivos, opções que se adaptem bem ao solo e clima da região, disponibilidade de fontes de crédito e modalidades de financiamento vantajosas para o agricultor familiar.

Ao analisar os resultados obtidos em outras regiões do país, Ferrari et al. (2005, p. 22) explica que “a produção de leite, a partir do início da última década do século passado, vem se tornando uma das mais importantes atividades para a inserção econômica da agricultura familiar do Sul do Brasil, ao mercado”.

Há de se avaliar a viabilidade de adotar uma estratégia semelhante para agricultura familiar de Ladário e Corumbá. Lembrando que os órgãos e entidades da administração pública federal tem a obrigação de adquirir da agricultura familiar pelo menos 30% do total de recursos alocados, para aquisição de gêneros alimentícios. Hoje a BFLa gasta R\$ 130.000,00 em laticínios, com fornecedores que não são agricultores familiares. Desta forma, Caso os agricultores desses municípios ofertassem estes produtos (Figura 13), em consonância com as normas pertinentes a este tipo de produção, haveria uma margem considerável e segura de ganhos, tendo em vista que o valor citado abrange apenas a demanda do 6ºDN.

Figura 13 – Possibilidade de produção da agricultura familiar de Corumbá e Ladário frente ao que pode ser comercializado pelo PAA-Compra Institucional.

Principais produtos que podem compor os Editais da BFLa na modalidade Compra Institucional	Produzido pela AF de Ladário/Corumbá		
	Sim	Pode ser	Não
Produtos que podem ser produzidos pela AF e comercializados pelo PAA			
Abóbora	X		
Acelga	X		
Açúcar demerara, cristal e mascavo			X
Alho			X
Amendoim		X	

Arroz branco e integral			X
Barra de cereal			X
Bebida láctea			X
Biscoitos		X	
Bolo		X	
Café			X
Carne bovina		X	
Carne de ave		X	
Carne de carneiro		X	
Carne suína		X	
Castanha de caju			X
Castanha do Brasil			X
Cebola		X	
Chá		X	
Chuchu	X		
Coco		X	
Condimentos	X		
Couve	X		
Creme de leite		X	
Doces de frutas	X		
Doce de leite	X		
Farinha de mandioca		X	
Farinha de trigo			X
Linguiça		X	
Maçã			X
Macarrão			X
Mandioca ou macaxeira	X		
Melado ou melaço	X		
Mel de abelha	X		
Milho	X		
Molho			X
Morango			X
Ovos de galinha	X		
Panificados	X		
Pimenta-do-reino			X
Pimentão	X		
Pescado		X	
Picles		X	
Polpa de frutas		X	
Polvilho		X	

Queijo	X		
Rapadura	X		
Requeijão	X		
Salame		X	
Suco de fruta		X	
Tempero verde		X	
Tomate	X		
Verduras, hortaliças, legumes	X		

Fonte: BRASIL, 2018b, p.13

É evidente que isso demandaria um aporte de segurança para o produtor e para quem vai comprar. Muitos dos produtos que podem ser produzidos pela agricultura familiar de Corumbá e Ladário precisariam de capacitação e assistência técnica, que sabidamente estão disponíveis, apenas precisariam ser estimuladas. Boa parte são subprodutos que agregariam valor às produções, caso fossem implementadas. Para tanto, precisariam adequarem-se às normas de produção e comercialização. Nesse contexto, destacamos algumas destas exigências, aproveitando as orientações para dúvidas frequentes, da página do Ministério da Cidadania:

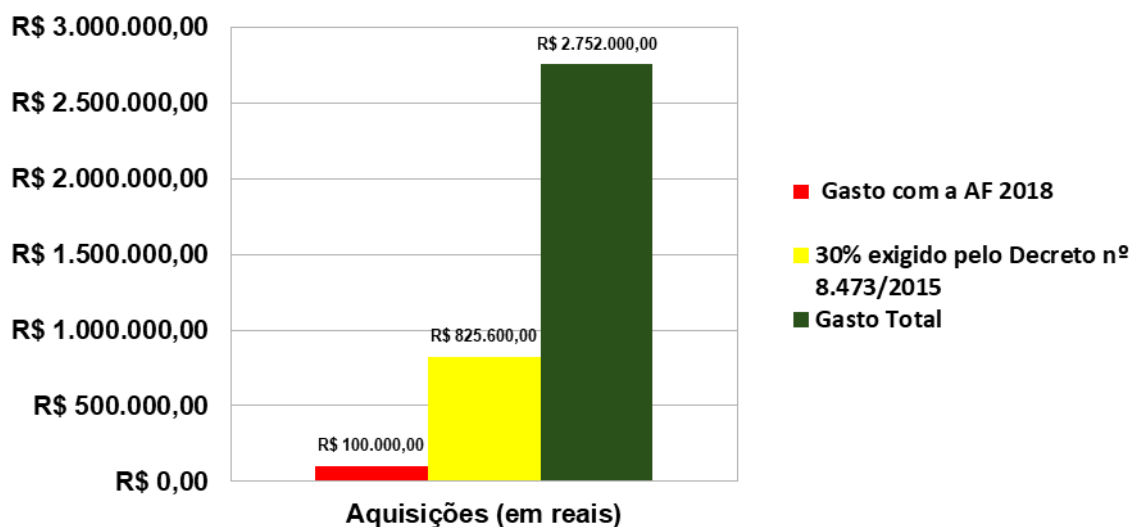
- 1) Produtos de origem animal, como animais destinados à matança, seus produtos e subprodutos e matérias-primas; o pescado e seus derivados; o ovo e seus derivados; o mel e a cera de abelhas e seus derivados; e o leite e seus derivados, como doce de leite, iogurte, bebida láctea, manteiga e queijo: o estabelecimento deve estar registrado no Serviço de Inspeção Federal (SIF), Serviço de Inspeção Estadual (SIE), Sistema de Inspeção Municipal (SIM) ou registrado pelos serviços de inspeção que aderiram ao Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária por meio do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI/POA). Portanto, deve ser exigida obrigatoriamente a cópia do registro desse estabelecimento, sendo que durante a execução do projeto deve ser exigida a cópia da renovação do registro, caso expire a validade desse documento recebido anteriormente à formalização da proposta de participação.
- 2) Bebidas, como polpa de frutas, suco, néctar, refresco, bebida de fruta, chá, mate, água de coco, além de outras descritas no Decreto N.º 6.871/2009 e na Lei N.º 7.678/1988: o estabelecimento e a bebida devem ter registro no Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Portanto, devem ser exigidas obrigatoriamente a cópia do registro desse estabelecimento e a cópia do registro da bebida específica, sendo que durante a execução do projeto deve ser exigida a cópia da renovação desses registros, caso expire a validade desses documentos recebidos anteriormente à formalização da proposta de participação.
- 3) Produtos minimamente processados de origem vegetal como fruta ou hortaliça, ou combinação destas, que tenha sido fisicamente alterada, mas que permaneça no estado fresco, ou seja, que tenham sido lavados, sanitizados, cortados, fatiados, ralados, picados, descascados, torneados ou na forma de cubos, que são enquadrados como produto de frutas ou produto de vegetais (RDC N.º 272/2005 – ANVISA): O estabelecimento deve ter Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento, observando a validade desses documentos. Portanto, deve ser exigida obrigatoriamente a cópia do Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento do estabelecimento, sendo que durante a execução do projeto deve ser exigida a cópia da renovação do alvará sanitário, caso expire a validade

do documento recebido anteriormente à formalização da proposta de participação.

- 4) Produtos como doce de frutas, farinha, pão, bolo, biscoito, bolacha: O estabelecimento deve ter Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento, sendo que alguns desses produtos devem também ter registro, conforme os anexos I e II da RDC N.º 27/2010 da ANVISA. Portanto, deve-se exigir obrigatoriamente a cópia do Alvará Sanitário ou Licença de Funcionamento do estabelecimento e a cópia do registro do produto, nos casos cabíveis, sendo que durante a execução do projeto devem ser exigidas as cópias da renovação desses documentos, caso expire a validade dos documentos recebidos anteriormente à formalização da proposta de participação (BRASIL, 2019e – Adaptado pelo autor).

Para chegar à meta de 30% exigida pelo Decreto 8.473/2015 o 6ºDN necessitaria que a agricultura familiar dos municípios de Corumbá e Ladário diversificassem sua produção e ampliassem o número de interessados, em participar do processo de compras públicas (Figura 14). A efetividade de compras diretas da agricultura familiar ainda é pequena (3,63%). Isso demandaria a intervenção do poder público, para criar mecanismos que viabilizem esse cenário, em curto prazo. Há de se levar em consideração que o agricultor familiar não pode assumir grandes riscos, que comprometam a subsistência de sua família. É preciso haver uma sinergia entre o que a Marinha precisa comprar e o que é possível os agricultores produzirem localmente, considerando suas tecnologias, recursos, assistência técnica e interesse em plantar e vender.

Figura 14 – Comparativo do valor comprado da agricultura familiar em relação ao valor mínimo estabelecido e o quantitativo adquirido no ano de 2018



Fonte: Documentos da BFLa, 2018. Organizado pelo autor.

O fato é que a elevação da efetividade de compras pela Marinha – e esse interesse é real – permitiria a elevação da renda anual de cada família, em 20 mil reais por ano. Ou seja, somente com essas vendas se teria uma média mensal superior a um salário mínimo. Como cada família só pode vender até 20 mil por ano, individualmente, para se chegar ao patamar de 30%, considerando as compras de 2018, seriam necessárias mais 36 famílias vendendo na capacidade limite, permitida por lei.

Acreditamos que o primeiro passo para viabilizar a mudança seria a criação de unidades modelos, com a participação da Agraer, Embrapa Pantanal, da UFMS e prefeitura municipal no assessoramento para questões técnicas, na pesquisa de novos modelos de gestão sustentáveis aplicáveis à realidade local, buscando minimizar os custos envolvidos nos processos, bem como com a alocação de recursos e com o monitoramento dos gastos. Assim, o Pronaf configura um dos possíveis canais para investimentos na agricultura familiar, mas, para tanto o agricultor precisa estar com a DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) em dia. Com isso, a meta poderia ser atingida para vários itens (Figura 15). Assim, as maiores dificuldades de produção local seriam: arroz e café, para as quais ainda não existe tradição de produção regional. Os demais produtos são perfeitamente possíveis de serem entregues. Vale dizer que já existe produção informal, mas que ainda carece de ajustamento às normas sanitárias para serem comercializadas. Há que se considerar, todavia, que a salada incorporada nas refeições compõe uma pequena parcela dos gastos.

Figura 15 - Possibilidades de expansão das compras da agricultura familiar, no âmbito do 6DN.

Produtos passíveis de serem fornecidos pela AF de Ladário e Corumbá			
Produtos	Aquisições (em reais)	Aquisições (%)	Compõe a linha de fornecimento da AF de Ladário/Corumbá (Sim (S)/ Não (N))
Laticínios	R\$ 130.000,00	16,21%	N
Café	R\$ 42.000,00	5,24%	N
Arroz	R\$ 80.000,00	9,98%	N
Feijão	R\$ 118.000,00	14,71%	N
Ovos	R\$ 25.000,00	3,12%	N
Concentrado para Sucos	R\$ 180.000,00	22,44%	N
Pão Francês	R\$ 127.000,00	15,84%	N
Legumes, Verduras e Frutas	R\$ 100.000,00	12,47%	S
Total	R\$ 802.000,00	100,00%	

Fonte: Documentos da BFLa, 2018. Organizado pelo autor.

Caberia um esforço político, por parte dos municípios de Ladário e Corumbá, com a colaboração da Embrapa Pantanal, da UFMS e Agraer, para que os agricultores possam ampliar e diversificar a linha de produção. Caso isso, ocorra chegar-se-ia muito próximo da meta de 30% do decreto, o que indica que a mesma poderia ser atingida (Figura 16). É evidente que, para tanto, seria fundamental o alinhamento do cardápio da Marinha com a sazonalidade produtiva da agricultura familiar municipal. Acreditamos, ainda, ser importante que a BFLa estimule a produção para atender a sua demanda, pois seria uma alternativa perante a um cenário de desabastecimento. A promoção de reuniões que viabilizem parcerias institucionais pode alavancar o desenvolvimento territorial rural de forma sustentável, garantindo as compras dentro do escopo permitido e desejado por lei.

Figura 16 – Comparativo da projeção da possibilidade de expansão das vendas da agricultura familiar com a meta do Decreto nº. 8.473/2015.



Fonte: Documentos da BFLa, 2018. Organizado pelo autor.

Ao analisar todos os dados, acima apresentados, conclui-se que a relação comercial estabelecida entre a BFLa e os agricultores familiares é vantajosa para ambas as partes. Inclusive do ponto de vista das necessidades desta Base, o fato de poder contar com uma produção local, ajudaria, por exemplo, diante de riscos de desabastecimento: por atraso nas entregas, greves de caminhoneiros e problemas com a única estrada de acesso a Corumbá e Ladário. A agricultura familiar, neste caso, poderia suprir parcialmente a demanda, com as hortaliças, foco da sua produção atual. Além disso, com incentivos para comercialização de

carnes, laticínios e outros produtos demandados pela BFLa, supriria totalmente às necessidades do 6ºDN.

Do ponto de vista do agricultor familiar, a relação se mostra vantajosa porque garante uma venda de até R\$ 20.000,00, por ano, por DAP e por Órgão comprador, assegurando uma renda de mais de um salário mínimo por ano. Sem contar com as receitas de instrumentos semelhantes como o PNAE e de outros distintos, que também possuem participação relevante nas vendas dos agricultores, como as feiras livres.

Não obstante os fatores positivos, alguns aspectos poderiam melhorar como a implantação de instrumentos voltados para a capacitação dos agricultores, para facilitar a participação destes nas chamadas públicas, bem como para todos aqueles que são responsáveis pela condução destes certames, para que conheçam mais a realidade dos produtores e possam planejar melhor as aquisições. Informações como o calendário agrícola da região, por exemplo, facilitariam a elaboração dos editais.

3.5.2 A percepção dos agricultores agroecológicos do Grupo Bem-Estar, sobre as compras da Marinha do Brasil

O Grupo Bem-Estar, por estar inserido em um contexto de agroecologia, em região de fronteira, monitorado e auxiliado por instituições, como: a UFMS e a Embrapa Pantanal, por meio do NEAP, apresenta as condições mais favoráveis para o desenvolvimento da agricultura familiar na região. Sua produção, ao eliminar o uso de pesticidas, se enquadra na categoria de “produtos orgânicos” e vai ao encontro a um novo anseio, que cresce na sociedade atual, por uma alimentação saudável. Sobre este dado, Borguini e Torres (2006, p. 64) pontua que:

Têm sido observados sinais que evidenciam uma mudança de hábito alimentar entre os brasileiros, na direção de uma maior demanda por produtos orgânicos. A julgar pela presença dos orgânicos nas gôndolas de supermercados, estima-se que exista um potencial de mercado de expressiva magnitude para estes produtos.

Sobre o referido grupo, “percebe-se que de 2015 a 2018 os agricultores começaram a trabalhar com uma maior quantidade de produtos ligados aos hortifrutis” (DI FABIO, 2019, p. 67). O autor complementa que:

Em 2018, as receitas brutas dos hortifrutis atingiram R\$ 138.462,34, com destaque para alface crespa, mandioca, abóbora, couve, tomate, mamão, pimentão, melancia, cheiro verde, limão Taiti, maxixe, cenoura, abobrinha, maracujá, melão, quiabo, tangerina (pocã), milho, banana, berinjela, tomate cereja, laranja, salsa, cebolinha e rúcula que, juntos responderam por R\$ 133.363,54 (96,32%) das vendas (DI FABIO, 2019, p. 67).

Em entrevista realizada com os agricultores do Grupo Bem-Estar, no segundo semestre de 2019, foram apontados os seguintes canais de comercialização de produtos: feiras

livres; “merenda escolar” para as escolas do município e do estado (através do PNAE), venda para a Marinha (PAA) e “porta em porta” nos bairros de Ladário. A feira livre e o PNAE são os canais mais utilizados para escoar a produção.

Os agricultores ao serem inquiridos sobre o porquê não se organizam em cooperativas responderam que: “há problemas de relacionamentos”, “dificuldade para obter a documentação necessária”, “número pequeno de produtores interessados”. Compreender este dado é de suma importância para o desenvolvimento da agricultura familiar, com base nos benefícios que as cooperativas têm em relação ao produtor individual. De acordo com Pires (2010, p. 1):

Concebidas pela sua capacidade de organizar o espaço e a produção rural, as cooperativas agrícolas são também identificadas como alternativa capaz de organizar a atividade produtiva, potencializando as vantagens da agricultura familiar e revitalizando os territórios.

Para Andrade e Alves (2013, p. 195) se tornar uma cooperativa “(...) apresenta benefícios potenciais, como: o acesso a novas tecnologias, crédito, oportunidade de ingresso em mercados mais competitivos, vantagens fiscais, dentre outros”. Destaca-se neste contexto o limite anual de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais) que cada cooperativa pode comercializar por órgão comprador, respeitados os limites por unidade familiar (BRASIL, 2015a).

Foi possível notar que, apenas uma agricultora do Grupo está comercializando com a Marinha através do PAA. Nas entrevistas, quatro agricultores do grupo informaram que já venderam para a Marinha. Como fatores que levaram a não continuidade desta relação, foram apontados: não contratação do quantitativo total homologado na Chamada Pública no primeiro ano de contratação; não tomaram conhecimento dos editais para participar do processo; muita burocracia; dificuldade para entrega; não era vantajoso participar e havia muita concorrência e o preço final ficava muito baixo.

Essas observações estão fundadas nas impressões de alguns produtores, muito provavelmente pelo desconhecimento do desenrolar dos procedimentos administrativos. Mas, objetivada por alguma experiência negativa ou notícia dela. Isso demandou a necessidade de uma intervenção junto aos agricultores, para estabelecimento de um diálogo (Figura 17).

De 2015 a 2017, por ocasião das primeiras chamadas públicas, o quantitativo estimado para contratação foi superior ao efetivamente adquirido. Isso porque o consumo de hortaliças ainda era reduzido no almoço e jantar das OM do CNLa. Foi implementada então uma melhoria nutricional nos cardápios, ao incluir saladas em todo almoço e jantar. Além disso, fruto deste trabalho, a estimativa empregada pela BFLa foi ajustada e desde 2018 toda

quantidade demandada é comprada dos agricultores. Aquela forma de Edital não foi bem compreendida pelos agricultores e estimulou desconfiança em relação às vendas para a Marinha. Eles se prepararam para a entrega e a compra não aconteceu em função da estimativa maior que a necessidade de compra. Tratava-se de um aprendizado de como lidar com as compras da agricultura familiar – uma novidade. Assim, os ajustes foram realizados e uma produtora do Grupo Bem-Estar já percebeu a vantagem desta relação comercial e está inserindo seus familiares nela.

Figura 17 - Intervenção realizada junto aos agricultores do Grupo Bem-Estar, no assentamento 72, Ladário/MS, 2019.



Fonte: Acervo NEAP, 2019.

Ao realizar uma intervenção no assentamento 72 foi possível demonstrar para eles que existem vantagens em vender para a Marinha, que apresenta uma demanda contínua e constante de gêneros da agricultura familiar. Foi falado que apenas uma agricultora está se beneficiando deste canal de comercialização. Em apenas um semestre de 2019 ela vendeu todo o limite legal permitido de 20 mil reais por ano. Foi informado que era possível comprar ainda mais e que isso não aconteceu, pela falta de oferta para vários produtos, da Chamada Pública. Ao final da reunião, muitos perceberam que estão perdendo uma boa oportunidade e se mostraram interessados em participar dos processos, em 2020.

Ao analisar todos os dados apresentados, conclui-se que apenas uma produtora do Grupo Bem-Estar está vendendo para a BFLa, por meio da modalidade do PAA-Compra Institucional. Havia uma falsa percepção de que não era vantajoso a participação nesta modalidade, por motivos que foram esclarecidos, ao realizar a intervenção e mostrar que a referida produtora já alcançou o seu limite máximo anual de vendas (R\$ 20000,00), para a BFLa, ainda no primeiro semestre de 2019. A mudança no interesse em participar das futuras chamadas públicas mostra que, para os produtores, a inclusão de um bom comprador não conflita com seus clientes usuais e permite um escoamento maior de suas produções. Corroborando para esta análise que os agricultores veem para pelo menos três canais de comercialização diferentes, dos quais as feiras livres e o PNAE são os mais utilizados, e ainda se interessaram em vender para a Marinha.

3.6 Proposição de um roteiro simplificado para compras públicas de organizações militares em espaços fronteiriços

Ao longo de todo trabalho intencionou-se deixar uma contribuição para o aprimoramento dos processos de Chamada Pública realizadas pela BFLa. Para sintetizar os principais resultados desta pesquisa foi elaborado um roteiro simplificado que pode ser empregado e ajustado facilmente face às peculiaridades de cada região do país e para cada OM, seja da Marinha, Exército ou Aeronáutica.

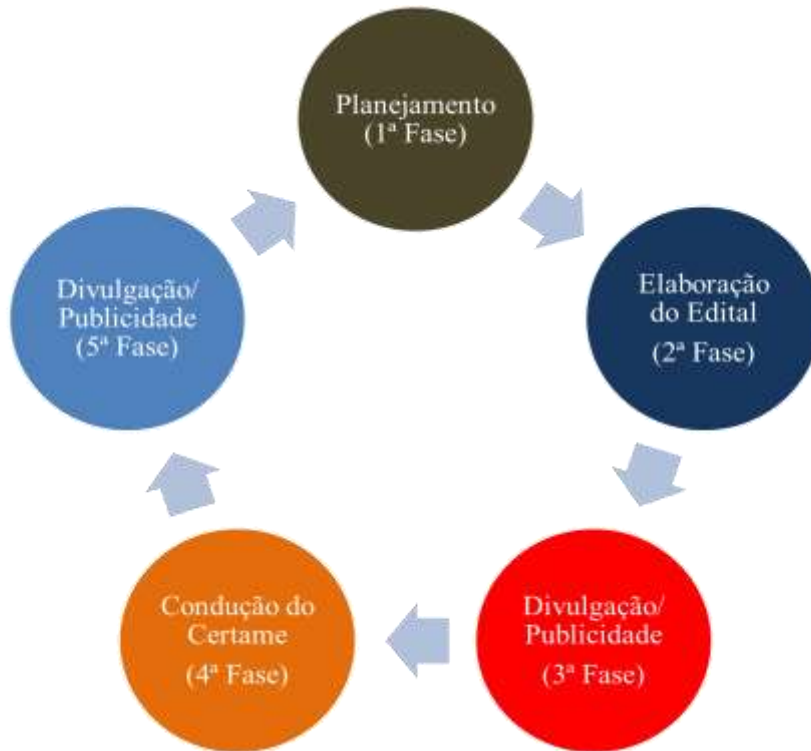
Este roteiro será abordado em cinco fases, que representam um processo cíclico e semestral (Figura 18). Priorizou-se o lapso temporal semestral, para alinhar a demanda com a sazonalidade da produção de gêneros da agricultura familiar.

O ciclo de planejamento e execução das chamadas públicas, inicialmente imaginados, resultou na estruturação de um roteiro simplificado para as chamadas públicas destinadas a atender às necessidades da BFLa (Figura 19), mas também, aplicáveis a quaisquer organizações militares, localizadas em áreas de fronteira.

A 1ª Fase aborda o planejamento das aquisições de gêneros da agricultura familiar, de responsabilidade da Seção de Municípios da BFLa. O planejamento deve levar em consideração os produtos que podem ser ofertados em cada semestre e uma pesquisa de preço, prioritariamente no comércio local, composta de três orçamentos. Além disso, a pesquisa de campo realizada no Assentamento 72 mostrou ser bastante positivo realizar uma reunião junto a AGRAER e agricultores familiares ou promover uma visita ao assentamento, para verificar

a procedência dos alimentos, articular soluções para os eventuais problemas com os agricultores e estimular ampla participação dos agricultores nos processos de Chamada Pública.

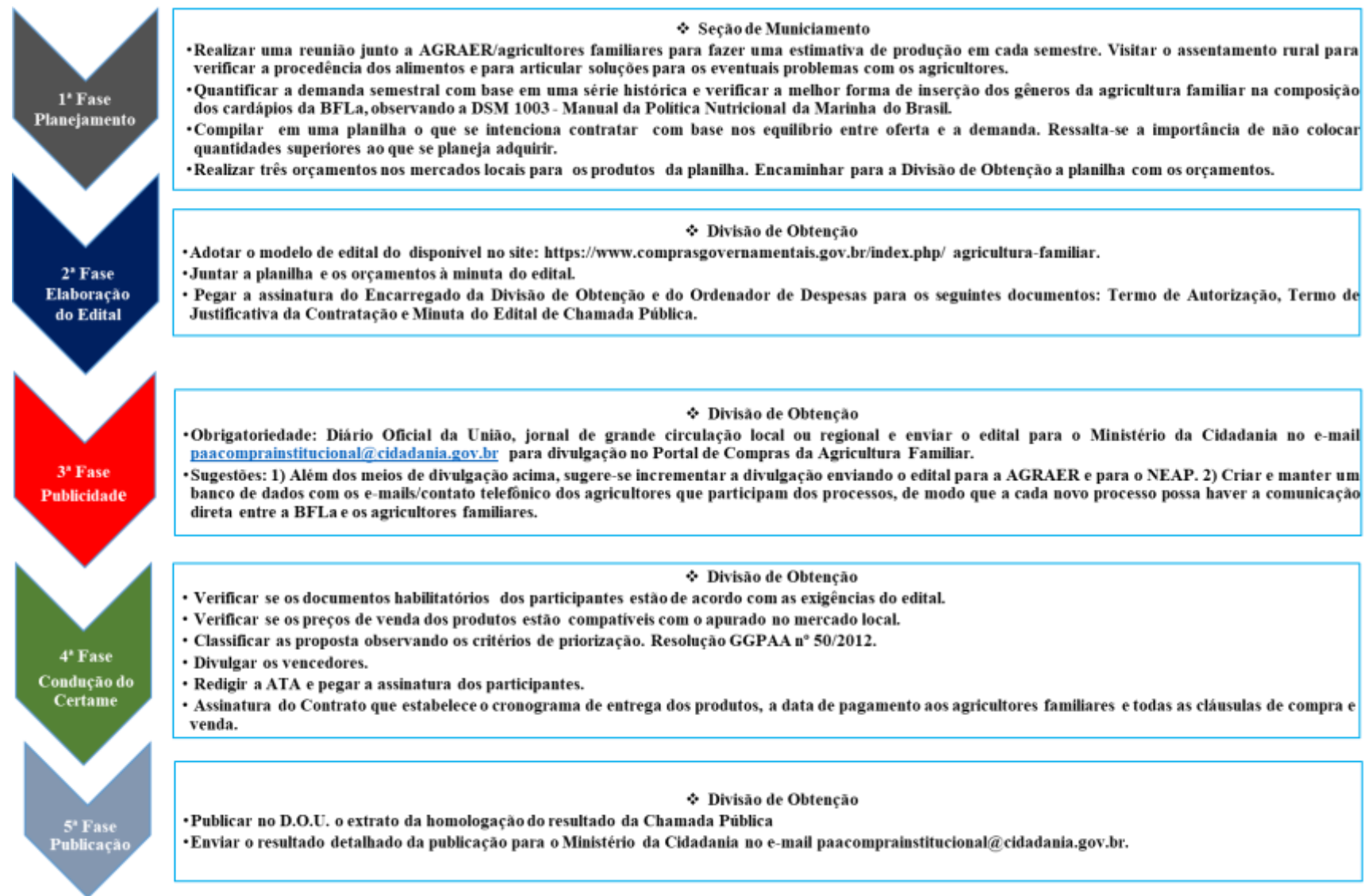
Figura 18 – Ciclo de planejamento e execução das chamadas públicas



Fonte: Modelo baseado na experiência profissional e nas exigências legais

A 2ª Fase envolve a elaboração do edital de Chamada Pública pela Divisão de Obtenção da BFLa. Deve-se ter atenção para o uso do modelo disponível no site: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/agricultura-familiar>. É nesta fase que ocorre a juntada da planilha e dos orçamentos, aos autos do processo, bem como são confeccionados os seguintes documentos: Termo de Autorização, Termo de Justificativa da Contratação e Minuta do Edital de Chamada Pública, devidamente assinados pelo Encarregado da Divisão de Obtenção e Ordenador de Despesas.

Figura 19: Roteiro simplificado para as chamadas públicas da BFLa



Fonte: Organizado pelo autor com base na experiência profissional e nas leituras desta dissertação.

A 3ª Fase mostra-se de suma importância para o êxito do processo como um todo. Tendo em vista que, caso a divulgação do edital de Chamada Pública não seja eficaz, não haverá participantes no dia previsto para o Certame. Assim, caberá a Divisão de Obtenção da BFLa, obrigatoriamente, divulgar o edital da Chamada Pública nos seguintes canais: Diário Oficial da União, jornal de grande circulação local ou regional e no Portal de Compras da Agricultura Familiar (enviar o edital para o e-mail: paacomprainstitucional@cidadania.gov.br). Entretanto, no âmbito da região de Corumbá e Ladário julga-se relevante incrementar a divulgação, enviando o edital para a AGRAER, técnicos das prefeituras ligados à agricultura familiar e para o NEAP. Como sugestão, poderia aumentar a eficácia criando, mantendo e atualizado um banco de dados com os e-mails e contatos telefônicos dos agricultores que participam dos processos, de modo que a cada novo processo possa haver a comunicação direta entre a BFLa e os agricultores familiares.

A 4ª Fase, Divisão de Obtenção, está ligada as exigências normativas e não possui viés de ineditismo. Entretanto, para fins de qualificação dos responsáveis pela condução do certame, cabe as seguintes orientações:

- a) verificar se os documentos habilitatórios dos participantes estão de acordo com as exigências do edital;
- 2) verificar se os preços de venda dos produtos estão compatíveis com o apurado no mercado local;
- 3) classificar as propostas observando os critérios de priorização (Resolução GGPA n° 50/2012);
- 4) divulgar os vencedores;
- 5) redigir a Ata e pegar a assinatura dos participantes;
- 6) proceder com a assinatura do Contrato que estabelece o cronograma de entrega dos produtos, a data de pagamento aos agricultores familiares e todas as cláusulas de compra e venda.

Por fim, a 5ª fase visa tornar público os atos praticados de modo a iniciar a vigência do Contrato. Cabe a Divisão de Obtenção da BFLa publicar no D.O.U. o extrato da homologação do resultado da Chamada Pública e enviar o resultado detalhado para o Ministério da Cidadania no e-mail paacomprainstitucional@cidadania.gov.br.

Face ao exposto, há de se ressaltar que o roteiro proposto está inserido em um contexto de evolução das políticas públicas voltadas para agricultura familiar, passando pelo PRONAF, PAA, PNAE, dentre outras. Surge então, o instrumento processual denominado chamada pública, que foi analisado e esquematizado em roteiro proposto para OM em uma área

fronteira. Espera-se com isto, que o conhecimento seja passado com facilidade para qualquer gestor, ainda que este não possua conhecimento sobre o assunto.

É importante destacar que a fronteira estudada precisa ser percebida como lugar de fronteira. O distanciamento físico demonstrado nas dificuldades de abastecimento de Corumbá e Ladário por ocasião de eventos calamitosos ou de cunho político-econômico como a greve dos caminhheiros (2018) e o abalroamento da ponte sobre o rio Paraguai por um cargueiro (2017 e 2018) impõe em pensar estratégias, em alternativas de abastecimento. Naquelas oportunidades as cidades dessa fronteira foram abastecidas pelas localidades bolivianas lindeiras. Logo, cabe pensar, politicamente, em formas de aproveitar o fluxo comercial dessas cidades-gêmeas, especialmente em ocasiões de desabastecimento pela via nacional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inúmeros questionamentos nesta pesquisa levaram a imersão em duas realidades bem distintas, a de uma OM situada na fronteira (a Base Fluvial de Ladário) e a dos agricultores familiares dos municípios de Ladário e Corumbá. Estas realidades se encontraram e deram vida a uma nova territorialidade, criada e recriada de forma cíclica e contínua, a cada semestre, por força de um instrumento normativo, o decreto nº 8.473/2015.

Da análise dos dados coletados, foi possível observar as estratégias comerciais, adotadas pelos produtores do Grupo Bem-Estar, grupo este usado como amostra nesta pesquisa, por ser representante da agricultura familiar do município e por adotar a agroecologia como base de produção. Notou-se que há espaço para crescimento do setor, que possui no ramo de hortaliças sua competência principal.

Nesse cenário, a BFLa se apresenta como um parceiro estratégico relevante, pois o fomento da produção agroecológica corroborará para uma maior qualidade nos gêneros adquiridos, indo ao encontro das determinações do Manual da Política Nutricional da Marinha do Brasil. Além disso, reduzirá drasticamente o tempo de repletamento de estoque, importante fator logístico para a tomada de decisões, quanto ao emprego das tropas, composição dos cardápio e estrutura física necessária para o acondicionamento dos gêneros.

Notou-se ainda, que os agricultores familiares podem contar com uma fonte de renda segura, tendo em vista a necessidade diária de alimentação dos militares do CNLa, o que demanda aquisições constantes e programáveis.

Não foram observadas desvantagens, propriamente ditas. Existem apenas alguns gargalos no processo, que devem ser eliminados e algumas dificuldades, que podem ser superadas, com a implantação de instrumentos, voltados para a capacitação dos agricultores, bem como para todos aqueles que são responsáveis pela condução das chamadas públicas. Com incentivos, a comercialização poderá ser ampliada com a inclusão de carnes, laticínios e outros produtos demandados pela BFLa. Com isso, toda demanda poderia ser suprida localmente.

Observou-se que a chamada pública é, atualmente, um dos melhores instrumentos para garantir uma maior aquisição da produção dos agricultores familiares. Alternativas como a compra direta, por dispensa de licitação, ainda que mais simples, esbarram em um limite anual inferior a vinte mil reais, para o somatório de todos os agricultores. Com a chamada pública pode ser gasto a referida quantia com cada agricultor.

Como proposta de ação buscou-se apresentar elementos para a solução de possíveis problemas ligados aos processos de chamadas públicas que pudessem servir de base para quaisquer Organizações Militares situadas em área de fronteira. A partir da experiência com a construção de editais e das leituras e reflexões desta dissertação foram indicados cinco passos para orientar os procedimentos. Cabe, evidentemente, a cada interessado adaptar o passo a passo proposto às peculiaridades de cada contexto geográfico.

Para garantir a procedência do alimento foi proposto no roteiro de aquisição uma reunião/visita ao assentamento e no que tange aos estímulos necessários para o desenvolvimento rural, há que se buscar parcerias entre organizações como UFMS e EMBRAPA Pantanal, por meio do NEAP, prefeituras de Corumbá e Ladário e a Marinha, de modo a facilitar o acesso aos editais, a capacitação de produtores e compradores. Nesta parceria, caberia às prefeituras viabilizarem unidades modelos, voltadas para uma produção diversificada e apoio, a fim de para que os produtores possam obter as devidas licenças sanitárias, para comercializar produtos processados de origem animal e vegetal.

É importante pontuar que a legislação atual não permite a compra de gêneros dos produtores bolivianos situados na fronteira. Como observado, o espaço fronteiriço analisado, como muitos outros, são lugares com presença de fortes laços de complementaridades. Seria relevante pensar a possibilidade de viabilizar compras de gêneros alimentícios por meio de projetos de lei, inseridos em um contexto de políticas públicas específicas para áreas de fronteira. Mesmo que seja em caso de excepcionalidades, visando solucionar problemas de fornecimento de alimentos na porção brasileira fronteiriça.

Por fim, gostaria de registrar a importância de se aprofundar nos estudos sobre fronteira, regiões importantes do ponto de vista estratégico para qualquer Estado. Pessoal e profissionalmente pude apreender com maior nível de profundidade as relações de poder, culturais e comerciais estabelecidas em uma área de fronteira. Com isso, foi possível pensar soluções para os problemas relacionados com as compras da OM a qual sirvo. Pude melhorar minha formação acadêmica e me tornar um cidadão mais consciente dos problemas que nos cercam.

Como sugestão para futuros trabalhos, há de se avaliar como criar e gerenciar unidades modelos que viabilizem a diversificação da agricultura familiar nos municípios de Ladário e Corumbá, ou quaisquer outros localizados em zonas de fronteira.

REFERÊNCIAS

ALBAGLI, Sarita. Território e Territorialidade. In: LAGES, V. N.; BRAGA, C.; MORELLI, G. **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Campo Grande: SEBRAE, 2004. p. 23-69.

ANDERSEN, Sigrid. A Fronteira na Concepção da Geopolítica Brasileira: Entendendo a Origem dos Conflitos. BIENAL DO COLÓQUIO DE TRANSFORMAÇÕES TERRITORIAIS, 7, 2008. **Anais...** Curitiba: UFPR, 2008. p. 1-16.

ANDRADE, Marta Cleia; ALVES, Daniela Cristina. Cooperativismo e agricultura familiar: um estudo de caso. **Revista de Administração IMED**, v. 3, n. 3, p. 194-208, 2013.

ASSUNÇÃO, Paulo Eterno Venâncio. Relações de preços na comercialização de alface em Goiânia. **Scientia plena**, v. 9, n. 7 (A), p. 1-12, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70; 1977.

BELTRAME, Gabriela; PEREIRA, Breno Augusto Diniz. Impactos Socioeconômicos Ocasionados pelo Pronaf para o Desenvolvimento da Agricultura Familiar. **Desenvolvimento em Questão**, v. 15, n. 38, p. 87-107, 2017.

BENEDETTI, Alejandro Gabriel. Lugares de frontera y movilidades comerciales en el sur sudamericano: una aproximación multiescalar. In. COSTA, E.A.; COSTA, G.V.L.; OLIVEIRA, M.A.M. (Orgs). **Fronteiras em foco**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2011. p. 33-55.

BORGUINI, Renata Galhardo; TORRES, Elizabeth Aparecida Ferraz da Silva. Alimentos orgânicos: qualidade nutritiva e segurança do alimento. **Segurança alimentar e Nutricional**, v. 13, n. 2, p. 64-75, 2006.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Histórico da Base Fluvial de Ladário**. 2019a. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/bfla/content/historico>. Acesso em: 20 jun. 2019.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Divisão Terrestre e Marítima dos DN (Distritos Navais)**. 2019b. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/com8dn/?q=divisao-terrestre-maritima-dn>. Acesso em: 10 jul. 2019.

BRASIL. Marinha do Brasil. **História**. 2019c. <https://www.marinha.mil.br/content/historia-0>. Acesso em: 14 jul. 2019.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Salvamar Brasil**. 2019d. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/salvamar-brasil/content/historico>. Acesso em: 25 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Perguntas frequentes**. 2019e. Disponível em <https://mds.gov.br/compra-da-agricultura-familiar/perguntas-frequentes>. Acesso em: 20 set. 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Doutrina de Alimentação e Nutrição - MD42-M-05**. 2. ed. Brasília, 2018a. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/logistica_mobilizacao/md_42_m_05_dout_alim_nutri_2_ed_2018.pdf. Acesso em 21 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Catálogo de Produtos Ofertados pela Agricultura Familiar**, Brasília, 2018. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/Simposio_PAA/SIMPOSIO_NACIONAL/Catalogo_Produtos_Agricultura_Familiar.pdf. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Execução–2017**, Brasília, 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/compra_institucional/BALANCO_RELATORIO_EXECUCAO_PAACI_2017.pdf. Acesso em: 10 ago. 2018.

BRASIL. **Decreto Nº 8.903**, de 16 de novembro de 2016. Brasília, 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8903.htm. Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Compras da agricultura familiar órgãos públicos - modalidade Compra Institucional do PAA (2012 - 2015)**. Brasília, 2016b. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/compra_institucional/Relatorio_PAACompraInstitucional%202012-2015.pdf. Acesso em: 05 ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Relatório de Execução-2016**. Brasília, 2016c. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/compra_institucional/Relatorio_Execucao_PAA_CI_2016.pdf. Acesso em: 07 ago. 2018.

BRASIL. Diretoria de Saúde da Marinha. **DSM 1003 - Manual da Política Nutricional da Marinha do Brasil**. Rio de Janeiro, 2016d.

BRASIL. **Resolução nº 73, de 26 de outubro de 2015**. Brasília, 2015a. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/agricultura-familiar/legislacao-e-regulamentos-do-paa/resolucoes?start=30>. Acesso em: 02 jun. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8473, de 22 de junho de 2015. Estabelece, no âmbito da Administração Pública federal, o percentual mínimo destinado à aquisição de gêneros alimentícios de agricultores familiares e suas organizações, empreendedores familiares rurais e demais beneficiários da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 2015b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em 12 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**: bases de uma Política Integrada de Desenvolvimento Regional para a Faixa de Fronteira. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/documents/4085233/0/Introdu%C3%A7%C3%A3o+e+antecedentes.pdf/07cdf886-0367-47f7-b245-489ce0b752c7>. Acesso em: 15 ago. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 97**, de 09 de junho de 1999. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 08 de janeiro de 1997**. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm. Acesso em: 07 ago. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 20 out. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 3.752, de 14 de abril de 1960**. Brasília, 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L3752.htm. Acesso em: 02 ago. 2019.

BRASIL. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: Casa Civil, 1946.

CARVALHO, Alexander Perazo Nunes de; LIMA, Renata Albuquerque; SOUSA, Célia Maria Rufino de. As políticas públicas como instrumento de concretização dos direitos fundamentais e de acesso ao patrimônio. **Revista Direito**, Campo Grande, MS, Editora da UFMS, v. 4, n. 1, p. 249-261, 2018.

CASTRO, César Nunes. A agropecuária na região Centro-Oeste: limitações ao desenvolvimento e desafios futuros. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

CASTRO, César Nunes de; RESENDE, Guilherme Mendes; PIRES, Murilo José de Souza. Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF). **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2014.

CASTROGIOVANNI, Antonio Carlos. Fronteira: um tema sem limites. In. COSTA, E. A.; COSTA, G. V.; OLIVEIRA, M. A. M. (org.). **Estudos Fronteiriços**. Campo Grande: Ed. UFMS, p. 11-41, 2010.

CONCEIÇÃO, Cristiano Almeida. et al. Canais de comercialização de alimentos dos camponeses dos assentamentos da fronteira Brasil-Bolívia. **Caminhos de Geografia**, v. 17, n. 60, p. 131-148, 2016.

CONCEIÇÃO, Cristiano Almeida et al. O principiar da agroecologia na fronteira oeste de Mato Grosso do Sul. In SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 8 e SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 9. Curitiba. **Anais...** Curitiba: 2017. p. 1-18.

COSTA, Edgar Aparecido da. Mexe com o que? Vai pra onde? Constrangimentos de ser fronteiriço. In. COSTA, E.A.; COSTA, G.V.L.; OLIVEIRA, M.A.M. (Orgs.). **Fronteiras em foco**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2011. p. 131-170

COSTA, Edgar Aparecido da. et al. Principiar do desenvolvimento territorial no assentamento rural 72, em Ladário-MS, Brasil. In: SAQUET, M. A. et al. **Geografia da e para a cooperação ao desenvolvimento territorial**: experiências brasileiras e italianas. São Paulo: Ed. Outras Expressões, 2012. p. 25-145.

COSTA, Edgar Aparecido. Mobilidade e fronteira: as territorialidades dos jovens de Corumbá, Brasil. **Revista Transporte y Territorio**, n. 9, p. 65-86, 2013.

COSTA, Edgar Aparecido da; DIAS, Ramona Trindade Ramos. Lugar e territorialidades dos bolivianos em Corumbá-MS. **Cadernos de estudos culturais**, v. 7, n. 14, p. 225-241, 2017.

COSTA, Mirane dos Santos et al. Do produtor ao consumidor: integração socioeconômica e cultural em feiras livres na fronteira Brasil-Bolívia. **Cadernos de Agroecologia**, v. 4, n. 1, p. 3375-3378, 2009.

CRUZ, Pedro Pereira da et al. Perfil dos consumidores de hortaliças da feira livre de Bom Jesus, Piauí. **Hortic. bras**, v. 26, n. 2, p. S630-S635, 2008.

CUYATE, Rozilene; COSTA, Edgar Aparecido da; BRATICEVIC, Sérgio Iván. Feira livre de Ladário: território de confronto dos camponeses do assentamento 72 e dos feirantes bolivianos de hortaliças. In. SEMINÁRIO DE ESTUDOS FRONTEIRIÇOS, 5. **Anais...** Corumbá: UFMS, 2015. p. 1-15.

DIAS JUNIOR, Mérces; CRIVELATTI, Quelim Daiane; COSTA, Edgar Aparecido da. Gestão da segurança pública na fronteira Brasil-Bolívia em Corumbá-MS. **Segurança Pública & Cidadania**, v. 5, n. 2, p. 33-59, 2013.

DI FABIO, Edison. **Processos para certificação da produção orgânica na fronteira Brasil-Bolívia: o caso do Grupo Bem-Estar**. 2019. 121 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços), Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Corumbá, 2019.

ESPIRITO SANTO, Anderson Luís do; COSTA, Edgar Aparecido da; BENEDETTI, Alejandro Gabriel. A feira livre de Corumbá/MS na fronteira Brasil-Bolívia. **Bol. geogr.**, Maringá, v. 35, n. 3, p. 93-108, 2017.

FEIDEN, A. et al. Levantamento Participativo da Produção de Hortaliças no Assentamento 72, município de Ladário-MS, colhidas e vendidas pelo Grupo Bem-Estar no ano de 2015. **Cadernos de Agroecologia**, v. 11, n. 2, p. 1-8, 2016.

FEIDEN, Alberto; COSTA, Edgar Aparecido da. Diagnóstico da produção e comercialização transfronteiriça de hortaliças na fronteira entre os municípios de Corumbá e Ladário no Brasil e Puerto Quijarro e Puerto Suárez na Bolívia. In. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL SUSTENTÁVEL, 1. JORNADA QUESTÃO AGRÁRIA E DESENVOLVIMENTO, 4. **Anais...** Marechal Cândido Rondon, PR: Unioeste, 2017. p. 1-18.

FERNANDES, Alana Miguel Serafini. **O Pronaf na agricultura familiar**: sua criação, distribuição e principais resultados. 2013. 58 f. Trabalho de conclusão de curso. (Bacharel em Economia) - Faculdade de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio de Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

FERNANDES, Roberto Mauro Silva. Insegurança humana/econômica na zona de fronteira Brasil/Bolívia: o fechamento da feira Brasbol e impedimento ao trabalho decente em Corumbá/MS. **Pegada- A Revista da Geografia do Trabalho**, v. 19, n. 3, p. 200-232, 2018.

FERRARI, Dilvan Luiz et al. Agricultores familiares, exclusão e desafios para inserção econômica na produção de leite em Santa Catarina. **Informações Econômicas, São Paulo**, v. 35, n. 1, p. 22-36, 2005.

FERRARI, Maristela. Zona de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do MERCOSUL. **Revista Transporte y Territorio**, n. 9, p. 87-104, 2013.

FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FOUCHER, Michel. **Obsessão por fronteiras**. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GONÇALVES, Alexandre Oviedo; ABDALA, Mônica Chaves. “Na banca do ‘seu’ Pedro é tudo mais gostoso”: personalidade e sociabilidade na feira-livre. **Ponto Urbe [online]**, v. 12, p. 1-17, 2013.

GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 45, n. 2, p. 301-328, 2007.

IBGE. IBGE Indicadores. **Contas nacionais trimestrais**. Outubro/Dezembro, 2017.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia. **Censo agropecuário 2006**: Agricultura Familiar-Primeiros Resultados. IBGE, 2006.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia. **Censo agropecuário 2017**: Agricultura Familiar - Resultados Preliminares. IBGE, 2017.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da pesquisa**: um guia prático. Bahia: Via Litterarum, 2010.

MACHADO, Lia Osório. Estado, territorialidades, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (org.). **Continente em chamas**. Globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MACHADO, Lia Osório et al. **Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a Faixa de Fronteira**. v.1. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2005.

MAMIGONIAN, Armen. Inserção de Mato Grosso ao mercado nacional e a gênese de Corumbá. **Geosul**, v. 1, n. 1, p. 39-58, 1986.

MARTINS, Bárbara Marcela de Castro et al. O Grupo Bem-Estar de Ladário-MS e os Canais de Comercialização. **Cadernos de Agroecologia**, v. 13, n. 2, p. 10-10, 2018.

MARTINS, Grazieli Virgínia. A efetivação do direito social à alimentação por meio de políticas públicas eficazes. **Direito & Realidade**, v. 6, n. 5, p. 64-83, 2018.

MATTEI, Lauro. **Impactos do PRONAF análise de indicadores**. Brasília: IICA, 2005.

MAX, Cláudio Zarate; DE OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. As relações de troca em região de fronteira: uma proposta metodológica sob a ótica convencionalista. **Geosul**, v. 24, n. 47, p. 7-27, 2009.

MELLO, Saulo Álvaro de. **O Arsenal de marinha em Mato Grosso**. Projeto político de defesa nacional e de disciplinarização do trabalho. Do planalto à planície pantaneira (1719-1873). 2009. 339 f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2009.

MOTA, Sara Santos. **O portunhol e sua re-territorialização na/pela escrit(ur)a literária**: os sentidos de um gesto político. 2014. 186 f. Tese (Doutorado em Letras) – Programa de Pós-Graduação em Letras. Santa Maria, RS: UFSM, 2014.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Fronteira: espaço de referência identitária. **Ateliê Geográfico**, v. 1, n. 2, p. 27-41, 2007.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. **Território sem limites**: estudos sobre fronteiras. Ed. UFMS, 2005.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de et al. Cidades de fronteiras e a rede urbana. *In*: PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Org). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011, p. 79-96.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de. Para além das linhas coloridas ou pontilhadas—reflexões para uma tipologia das relações fronteiriças. **Revista da ANPEGE**, v. 11, n. 15, p. 233-256, 2015.

OLIVEIRA NETO, A. F. A origem do território: A constituição do território na histórica relação entre homem e natureza. In, COSTA, E. A.; OLIVEIRA, M. A. M. (org). **Seminário de Estudos Fronteiriços**. Campo Grande: Editora da UFMS, 2009, p. 45-59.

OLIVEIRA NETO, A. F.; CRIVELATTI, Q. D. Entre a fronteira vivida e a fronteira percebida: os agentes públicos no espaço de fronteira internacional. **Ideação**, v. 15, n. 2, p. 96-109, 2013.

OLIVEIRA, Maxwell Ferreira de. **Metodologia científica**: um manual para a realização de pesquisas em Administração. Catalão: Ed. UFG, 2011.

PIRES, Maria Luiza Lins e Silva. O cooperativismo agrícola como uma forma de neutralizar as desvantagens competitivas da agricultura familiar. Em análise a Coopercaju. In. CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, 33. **Anais...** Caxias do Sul: UCS, 2010. p. 1-15.

RIBEIRO, Letícia Parente. **Zonas de fronteira internacionais na atualidade**: uma discussão. Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

SACK, Robert David. **Human territoriality**: its theory and history. CUP Archive, 1986.

SANTOS, Caio Marcio Guimarães et al. Qualidade de alface comercializada no município de Botucatu-SP. **Revista Iberoamericana de Tecnologia Postcosecha**, v. 11, n. 1, p. 67-74, 2010.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2002.

SAQUET, Marcos Aurelio; SPOSITO, Eliseu Savério. **Territórios e territorialidades**: teorias, processos e conflitos. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SAQUET, Marcos Aurélio; GALLO, Alessandro. Fronteira, território e formação do Sul do Brasil. **Terra Livre**, v. 2, n. 35, p. 89-102, 2015.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais**, v. 1, n. 1, p. 1-15, 2009.

SATO, Leny. Processos cotidianos de organização do trabalho na feira livre. **Psicol. Soc. [online]**., vol.19, n.spe, p. 95-102, 2007.

SILVA, Cristiane Rocha; GOBBI, Beatris Christo; SIMÃO, Ana Adalgisa. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações rurais & agroindustriais**, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2011.

SILVA, Leonardo Luiz Silveira da. As condições espaço-temporais das fronteiras dos Estados. **Geosul**, v. 33, n. 68, p. 313-334, 2018.

SILVEIRA, Fernando Gaiger; VALADARES, Alexandre Arbex. **Evolução recente do Pronaf Crédito–1999 a 2013**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014.

SIMÕES, Aquiles. A relação Estado e Agricultura Familiar na fronteira agrícola amazônica: o caso da região transamazônica. **Papers do NAEA**, n.164, p. 1-26, 2002.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Direito Internacional do Meio Ambiente**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. Por uma cooperação transfronteiriça: algumas contribuições para as dinâmicas territoriais da fronteira Brasil-Paraguai. **Revista GeoPantanal**, v. 8, n. 15, p. 63-78, 2014.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. et al (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000. p. 77-116.

STEIMAN, Rebeca; MACHADO, Lia Osório. **Limites e fronteiras internacionais: uma discussão histórico geográfica**. Rio de Janeiro: Grupo Retis, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.

TEKA, Tegegne et al. Cross-border livestock trade and food security in the Southern and Southeastern Ethiopia Borderlands. **OSSREA Development Research Report Series**, nº. 1. Addis Ababa: OSSREA, 1999.

VALE, Brian. Estratégia, poder marítimo e a criação da Marinha do Brasil. **Revista Navigator**, Rio de Janeiro, Serviço de Documentação Geral da Marinha, n. 4, p. 5-21, dez. 1971.

VEDANA, Viviane. "**Fazer a feira**": estudo etnográfico das "artes de fazer" de feirantes e fregueses da Feira Livre da Epatur no contexto da paisagem urbana de Porto Alegre. 2004. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2004.

VERGARA, Sylvia Constant. **Tipos de pesquisa em administração**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

VILLAR, Pilar Carolina. Governança dos riscos e os aquíferos transfronteiriços. **GEOUSP: Espaço e Tempo** (Online), n. 31, p. 93-107, 2012.

VILLAR, Pilar Carolina. **Governança das águas na América Latina**. Brasília: Agência Nacional de Águas, 2015. (Material do curso de Educação à Distância "Governança das águas na América Latina").

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. **Administração: Ensino e Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 241-273, 2015.

APÊNDICE A

Roteiro da entrevista com agricultores familiares

- a) Bloco 1 - Identificação
- 1) Nome:
 - 2) Número do lote:
 - 3) Possui Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)?
 - 4) Você faz parte de alguma organização da agricultura familiar (cooperativa, associação, grupo informal)? Se sim, o que te levou a fazer parte dela? Cite todas
 - 5) Por que não se organizam em cooperativa?
- b) Bloco 2 - Participação nas Compras Públicas
- 1) Onde comercializa sua produção? Listar os locais.
 - 2) Você já vendeu, alguma vez para o PNAE (merenda escolar)? Se sim, ainda vende? Se não vende mais, porque parou de entregar na merenda escolar?
 - 3) Você já vendeu, alguma vez para o PAA? Se sim, ainda vende? Se não vende mais, porque parou de vender?
 - 4) Alguma vez já entregou alimentos na Marinha? Se sim, continua vendendo para a Marinha? Se não, por que parou?
 - 5) Recebe assistência de Órgão Público para viabilizar a sua participação nos processos de Chamada Pública? Qual ou quais? Essa assistência é suficiente? Se não, o que mais você sente falta?
 - 6) Tem interesse em vender para a Marinha através do PAA? Quais as maiores dificuldades que você acha de vender para a Marinha? Explique por que.
- c) Bloco 3 - O processo de venda no PAA para a Marinha – Apenas se teve alguma entrega.
- 1) O que você plantou visando vender para a Marinha? Em que ano foi? Entregou tudo? Se não, o que aconteceu?
 - 2) Teve dificuldades durante o cultivo? Se sim, quais?
 - 3) Há alguma reclamação com relação aos pagamentos e preços no âmbito do PAA da Marinha?
 - 4) Como ficou sabendo da Chamada Pública da Marinha para a compra de alimentos?
 - 5) Quais as maiores dificuldades que encontrou para participar do Edital?
 - 6) O que você acha que pode ser feito para resolver essas dificuldades? Quem você acha que pode resolver?
 - 7) Como você leva seu produto até a Marinha?
 - 8) Alguma vez já acessou o Pronaf? Se sim, para quê? Como fez? Teve alguém que ajudou (pessoa física ou instituição)?
 - 9) Você precisa pegar produtos de outros agricultores para atender a demanda da Marinha? Se sim, de quem pega? Dos seus vizinhos? Dos bolivianos?

APÊNDICE B

Roteiro da entrevista com as organizações militares responsáveis pelas compras de gêneros alimentícios da Marinha sediadas no município de Ladário/MS

- a) Bloco 1- Identificação
 Nome da Organização Militar (OM):
 1) Nome do Militar/Servidor:
 2) Cargo:
- b) Bloco 2 - Participação nas compras públicas da AF?
 1) Hoje a OM adquire produtos, acessando o PAA, da AF da região? (Se a resposta for afirmativa continue respondendo; se for negativa, acabou a entrevista).
 2) Desde quando isso ocorre?
 3) Quais as principais dificuldades encontradas para a realização das compras públicas do PAA?
 4) Qual o percentual dos recursos repassados para Aquisição de Alimentos que é usado para aquisição de alimentos da AF?
- c) Bloco 3 – Processo de compra
 1) Como participa no processo de aquisição de alimentos da AF para o PAA?
 2) Considerando as mudanças na legislação, houve dificuldade em implementar o processo de chamada pública para as compras institucionais no âmbito do PAA?
 3) Quais foram os principais problemas (gênero, quantidade e qualidade de produtos) que ocorreram nas entregas já realizadas?
 4) A quantidade e a qualidade dos produtos recebidos atendem a suas reais necessidades? Comente sobre.
 5) Houve mudança na qualidade dos gêneros alimentícios com a compra direta dos agricultores familiares da região?
 6) Houve mudança no perfil dos fornecedores e nos gêneros após a edição do decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015?
 7) Como você vê a interação entre os diferentes setores da OM para a operacionalização do PAA?
 8) De que forma a OM dá publicidade ao Processo de Chamada Pública para incentivar a participação de agricultores familiares?
 9) Como é realizado o pagamento aos agricultores?
 10) Quais as principais vantagens de comprar da AF?
 11) Os agricultores que participam do PAA são de Ladário ou de Corumbá? Quais entregam em maior quantidade (volume e gênero)?
 12) Existem agricultores de outros municípios (que não Ladário e Corumbá) que entregam alimentos através do PAA na sua OM? Se sim, qual o volume de compras e quais gêneros?
 13) Você conhece os agricultores que atuam na transição agroecológica pertencente ao Grupo Informal Bem-Estar do assentamento 72? Se sim, já comprou deles?