

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

**ROZANE MÁRCIA TRICHES**

**RECONNECTANDO A PRODUÇÃO AO CONSUMO: a aquisição  
de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa  
de Alimentação Escolar**

Porto Alegre  
2010

**ROZANE MÁRCIA TRICHES**

**RECONNECTANDO A PRODUÇÃO AO CONSUMO: a aquisição  
de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa  
de Alimentação Escolar**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

**Orientador:** Prof. Dr. Sergio Schneider

**Co-orientadora:** Profa. Dra. Tatiana Engel Gerhardt

Porto Alegre  
2010

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis Wiebelling do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

T823r Triches, Rozane Márcia  
Reconectando a produção ao consumo : a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar / Rozane Márcia Triches. – Porto Alegre, 2012.  
297 f. : il.

Orientador: Sergio Schneider.  
Co-orientadora: Tatiana Engel Gerhardt.

(Série PGDR – Tese, n. 31).

Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2012.

1. Política agrícola : abastecimento de alimentos. 2. Agricultura familiar. 3. Alimentos. 4. Desenvolvimento rural. I. Schneider, Sergio. II. Gerhardt, Tatiana Engel. III. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. IV. Título. V. Série.

**ROZANE MÁRCIA TRICHES**

**RECONNECTANDO A PRODUÇÃO AO CONSUMO: a aquisição  
de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa  
de Alimentação Escolar**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural – PGDR da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 18 de agosto de 2010.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Sergio Schneider (Orientador – Presidente)  
Departamento de Sociologia/UFRGS

---

Profa. Dra. Tatiana Engel Gerhardt (Coorientadora)  
Departamento de Enfermagem/UFRGS

---

Prof. Dr. Jalcione Pereira de Almeida  
Departamento de Sociologia/UFRGS

---

Profa. Dra. Renata Menasche  
Departamento de História e Antropologia/UFPel

---

Prof. Dr. Walter Belik  
Instituto de Economia /UNICAMP

---

Prof. Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf  
Departamento de Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade/UFRRJ

Ao Vitor, aos vitoriosos,  
aos fortes, bravos e valentes,  
aos determinados e persistentes,  
aos que enfrentam a mudança,  
aos que fazem a diferença.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço as pessoas que me auxiliaram neste trabalho.

Aos inspiradores.

A Nelson Antônio Baldasso pela suas ideias de vanguarda, conversas com ilimitadas feições, interpretações, reflexões, aprendizados, palavras sábias, interconexões. Desta riqueza construiu-se uma relação entre produção e consumo. Lembro do dia, da hora, do local e da razão.

Também lembro o dia, ou melhor, a noite que outro anjo me sussurrou ao ouvido: não seria uma boa ideia estudar em sua tese o tema da agricultura familiar e a alimentação escolar? Este agradecimento vai para Sérgio Fritzen e seu senso de oportunidade, sua visão ampla, seus *insights*.

Aos viabilizadores.

Meus familiares, que mesmo não tendo muita consciência do que é fazer um doutorado e escrever uma tese, sempre foram muito compreensivos com minhas ausências, mantiveram-se presentes, respeitaram minhas escolhas e tiveram orgulho de minhas conquistas.

Meus amigos e amigas, aqueles que eu tinha e aqueles que eu ganhei. Os que me faziam esquecer teorias e metodologias me oferecendo outros aprendizados e prazeres. Aqueles com que dividi dúvidas, angústias, artigos, trabalhos, salas, mesas e discussões me fazendo lembrar e entender o que é escrever uma tese. Em especial a minha comadre Kelly e sua alegria contagiante. A minha querida confidente e “irmã gêmea” Mariana. À Cida e à Fabi por terem sido muito mais que colegas, mas acima de tudo companheiras de longas conversas para alívio de todas as dores. À Ângela, Lucinha, Lígia, parceiras com quem sempre tive grande prazer em trabalhar e conviver.

Aos colegas de Pós-Graduação, do IPODE e do GEPAD pelas interações riquíssimas que aumentaram sensivelmente meus conhecimentos.

Aos Secretários de Educação de Dois Irmãos Hilária Arnold Kreuz e Maurício José Klein pela compreensão e auxílio, oferecendo condições de realizar concomitantemente trabalho e doutorado.

Às pessoas que tão bem me receberam em Rolante – gestores, extensionistas da Emater, agricultores, diretores, pais, merendeiras. Agradeço a atenção, o tempo, a disponibilidade e o carinho.

Aos cúmplices.

Aos professores do PGDR. Posso dizer que tenho todas as disciplinas que cursei presentes nesta tese, em maior ou menor grau. Mas agradeço, principalmente, pelo que aprendi não só pelas palavras lidas, mas pelas palavras ouvidas.

A minha querida e sempre orientadora Tatiana, mesmo que no fim tenha se tornado co-orientadora. Pela sua sábia, sutil, fina e motivadora intervenção. Às vezes não precisamos que nos digam o que devemos fazer e nem queremos ouvir rígida e diretamente o que não está bom. A sabedoria nem sempre está no que se fala, mas no jeito com que se fala. Obrigada por nunca ter duvidado de minha capacidade de realizar esse trabalho. Nem expectativas e nem cobranças desmedidas, mas apenas o respeito à singularidade – esta sua postura sempre foi muito importante.

Finalmente e principalmente ao meu orientador Sergio Schneider. Crédito ao seu auxílio a concretização deste trabalho. Às vezes, pensar dói, contraria, indigna, por isso é sempre complicado aceitar esse necessário e intrínseco esforço que um bom orientador nos obriga a fazer quando elaboramos uma tese. “Queimar mais fosfato” sempre foi um desafio e não sei se tive substrato suficiente, mas cheguei à conclusão que precisava de alguém que me instigasse a fazê-lo. Tive muito prazer em compartilhar esta construção com alguém que foi mais que um orientador pra mim.

Contrariando a ciência, agradeço ao destino e a Deus, sempre provisionais.

## RESUMO

Diante de uma complexa problemática alimentar constituída de um cenário de transição nutricional e de um modelo produtivo pautado na industrialização da agricultura e dos alimentos, causando a marginalização de grande parte dos agricultores familiares, verifica-se no Brasil ações políticas e sociais que tendem a desestabilizar as cadeias de abastecimento dominantes. Na última década o Estado tem formulado e implementado a política de Segurança Alimentar e Nutricional sustentável com proposições de reaproximação entre produção e consumo na tentativa de enfrentar estas problemáticas. Uma destas ações é a revisão do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e suas formas de aquisição pública, incentivando as Entidades Executoras a adquirir produtos de agricultores familiares. No entanto, até a obrigatoriedade legal, alguns municípios já haviam realizado esta construção, apontando para o fato de que os atores sociais e o local seriam fatores importantes na mudança estrutural. Nesta direção, surge uma questão central: como estas cadeias alimentares particulares e localizadas de abastecimento do PAE são construídas? O objetivo foi identificar e analisar como ocorre a dinâmica e a construção social de práticas econômicas contemporâneas e heterogêneas de consumo e produção de alimentos através do PAE. Trabalhou-se com as seguintes hipóteses: os atores movidos por diferentes interesses e/ou necessidades, mas com objetivos congruentes, criam estratégias que, a partir de relações de poder e negociações tomam uma coerência cada vez maior, provocando modificações no modelo dominante; o local potencializa esse movimento pela proximidade, possibilitando uma maior interação social, enraizamento nos comportamentos e a generalização e institucionalização de discursos e significados; o Estado é um ator-chave nesse processo, pois tem o poder de regulação, guiando comportamentos e discursos, incentivando-os ou inibindo-os. Para testar estas hipóteses, utilizou-se o estudo de caso do município de Rolante (que adquire produtos de agricultores locais desde 1998) com abordagem qualitativa de coleta e análise de dados. Constatou-se que esta construção ocorreu a partir de uma revisão do modelo de desenvolvimento perseguido, não mais voltado à industrialização e urbanização, mas ao rural. Esta revisão centrou-se em alguns atores como os gestores da época e os agricultores, com forte influência de extensionistas da Emater, que se mobilizaram para viabilizar novos canais de comercialização, entre eles, o mercado institucional da alimentação escolar. Os consumidores se agregaram a esse movimento buscando a melhora na qualidade dos alimentos e a garantia de suficiência. As interfaces foram facilitadas pela utilização dos Conselhos Gestores como locais de negociação e governança. A mudança nas regras jurídicas dos processos de aquisição pública ocorreu a partir da contestação pelas regras morais e pelo poder do gestor. A participação do agricultor nos trâmites licitatórios estava relacionada à tomada de decisão pautada na garantia de sua autonomia e as interfaces de conhecimento foram fundamentais para transpor as barreiras de entrada determinadas pelas exigências de formalização das agroindústrias. A construção social desse mercado foi amparada pelos valores, significados e regras específicos daquele local, sendo que a tradição passou a ser revalorizada e a proximidade amparou a confiança do consumidor e o comprometimento do produtor. Destas relações, a qualidade dos produtos não se constituiu de sistemas peritos de segurança sanitária, mas de outros atributos relacionados ao local, ao produtor e suas especificidades. A institucionalização desta prática foi favorecida pelos seus resultados, mas estrategicamente fomentada pela intersectorialidade e pelas intervenções junto ao consumidor Rolantense no sentido de incentivá-lo à retroalimentação destas cadeias curtas de abastecimento.

Palavras chave: Programa de Alimentação Escolar, agricultura familiar, relações de produção e consumo, Segurança Alimentar e Nutricional.

## ABSTRACT

In the face a complex food problems consists of a scenario of nutritional transition and a productive model guided by the industrialization of agriculture and food, causing the marginalization of most family farmers, in Brazil there is political and social actions that tend to destabilize supply chains dominate. In the last decade the state has formulated and implemented the policy of sustainable Food and Nutrition Security propositions for a rapprochement between production and consumption in an attempt to confront these issues. One of them is the revision of the School Feeding Program (SFP) and their forms of procurement, encouraging, and most recently, forcing the executing agencies to procure products from family farmers. However, until the legal requirement, some municipalities had performed this construction, pointing to the fact that social actors and the local would be important factors in the structural change. In this direction, there is one central question: how these particular food chains and localized supply of SFP are built? The aim of this study was to identify and analyze how the dynamics occurs and the social construction of contemporary economic practices and heterogeneous consumption and food production through the SFP. We have worked with the following assumptions: the actors moved by different interests and/or needs, but with congruent goals, create strategies, from power relations and negotiations take an increasingly greater, causing changes in the dominant model; the local enhances this movement by proximity, providing greater social interaction, rooting behaviors, and consequently a generalization, awareness and institutionalization of discourses and meanings; the State is a key player in this process, as it has the power to regulate which guide behaviors, signs and speeches, encouraging them and multiplying them or, on the other hand, inhibiting them. To test these hypotheses, we used the case study of the city of Rolante (which buys products from local farmers since 1998) with a qualitative approach to data collection and analysis. It was found that this construction took place from a review of the development model pursued, not more focused on industrialization and urban but in rural areas. This review focused on some players as public managers and farmers of the time, strongly influenced by the rural extension technical, which is mobilized to permit new marketing channels, among them, institutional school meals. Consumers were added to this movement seeking to improve food quality and ensuring sufficiency. The interfaces were facilitated by the use of management councils (CAE and CMDR) as sites of negotiation and governance. The change in legal rules of procedures for the procurement of defense occurred from the moral rules and the power of the manager. The farmer's participation in the bidding procedures were related to decision making based in the guarantee of their autonomy and interfaces of knowledge were essential to overcome the barriers of entry determined by the requirements of formalization of agribusinesses. The social construction of this market was bolstered by the values, meanings, and rules specific to the local, and the tradition is to be revalued and the proximity bolsters consumer confidence and commitment of the producer. These relations, product quality was not an expert systems on safety, but other attributes of the local, the producer and its specificities. The institutionalization of this practice was encouraged by its results, but strategically fostered by intersectional and work with the Rolante consumer in order to shape it in the feedback of this short chain of supply.

Keywords: School Feeding Program, family farmers, food consumption and food production relationships, Food and Nutrition Security.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 1: Participação da agricultura familiar no valor bruto da produção de gêneros no Brasil.....	067
GRÁFICO 2: Prevalência de déficit de peso, excesso de peso em população com 20 anos ou mais de idade por sexo – Brasil períodos 1974-1975, 1989 e 2002-2003.....	071
GRÁFICO 3: Tendência de obesidade e subnutrição em adolescentes e pré-escolares (8 a 18 anos) no Brasil.....	071
GRÁFICO 4: Prevalência de situação de segurança alimentar em domicílios particulares por situação de domicílio – IBGE – Brasil 2004.....	072
GRÁFICO 5: Distribuição da população entre zona rural e urbana nos últimos 50 anos em Rolante/RS.....	111
FIGURA 1: Grupos de produtores e número correspondente de indivíduos entrevistados.....	105
FIGURA 2: Grupos de gestores e número total de indivíduos entrevistados.....	106
FIGURA 3: Mapa de localização de Rolante/RS.....	109
FIGURA 4: Leitura de paisagem de Rolante/RS.....	110
FIGURA 5: Produção de alimentos de origem vegetal e respectivos mercados de destino.....	115
FIGURA 6: Produção de alimentos de origem animal e respectivos mercados de destino.....	116
FIGURA 7: Alimentação escolar.....	118
FIGURA 8: Concurso redação escolar.....	119
FIGURA 9: Oficina da cuca.....	123
FIGURA 10: Setor ambiental.....	124
FIGURA 11: Características envolvidas na qualificação dos alimentos em Rolante/RS.....	206
FIGURA 12: Consumo de verduras e frutas na alimentação escolar.....	227
FIGURA 13: Horta escolar – EMEF Machado de Assis.....	248
FIGURA 14: Projeto horta familiar.....	250
QUADRO 1: Irregularidades na gestão do PAE na modalidade centralizada em Guaxupé (MG) segundo MPE.....	086
QUADRO 2: Barreiras para as compras públicas se tornarem sustentáveis segundo Morgan (2007).....	093
QUADRO 3: Número de alunos das Escolas Municipais de Rolante/2009.....	103
QUADRO 4: Produtos importados para consumo interno em Rolante.....	116
QUADRO 5: Recursos utilizados para compra de produtos da agricultura familiar para o PAE em Rolante em 2008.....	122

QUADRO 6: Dados sobre a mortalidade infantil, SISVAN e Bolsa Família em Rolante.....	139
QUADRO 7: Conselho de Alimentação Escolar – CAE.....	147
QUADRO 8: Conselho de Desenvolvimento Rural – CDR ou CMDR.....	147
QUADRO 9: Documentos exigidos para participação nos processos licitatórios de empresas e produtores rurais.....	168
QUADRO 10: Irregularidades na gestão do PAE na modalidade terceirizada em Canoas (RS) segundo MPF.....	203

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1: Atributos associados com o espaço Global e Local segundo Hinrichs et al 1998 e Lang 1999.....	055
TABELA 2: Recursos financeiros federais repassados ao Programa de Alimentação Escolar e número de alunos atendidos de 1995 a 2010 no Brasil.	083

## LISTA DE SIGLAS

ABIA: Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação  
ACP: Ação Civil Pública  
ANVISA: Agência Nacional de Vigilância Sanitária  
APM: Associação de Pais e Mestres  
APPCC: Análise de Perigos em Pontos Críticos de Controle  
BPF: Boas Práticas de Fabricação  
CAE: Conselho de Alimentação Escolar  
CAPROL: Cooperativa Agropecuária Rolantense Ltda  
CDR: Conselho de Desenvolvimento Rural  
CEASA: Central de Abastecimento  
CGC: Cadastro Geral de Contribuintes  
CIBRAZÉM: Companhia Brasileira de Armazenamento  
CMDR: Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
CME: Campanha de Merenda Escolar  
CNA: Comissão Nacional de Alimentação  
COBAL: Companhia Brasileira de Alimentos  
CONSEA: Conselho de Segurança Alimentar  
CPF: Cadastro Pessoa Física  
DHAA: Direito Humano à Alimentação Adequada  
DAP: Declaração de Aptidão ao Pronaf  
DPM: Delegações das Prefeituras Municipais  
EJA: Ensino de Jovens e Adultos  
EMATER: Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMEF: Escola Municipal de Ensino Fundamental  
EMEI: Escola Municipal de Educação Infantil  
ENDEF: Estudo Nacional de Despesas Familiares  
EUA: Estados Unidos da América  
FAE: Fundo de Assistência ao Educando  
FAMURS: Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul  
FAO: Food and Agriculture Organization  
FDA: Food and Drug Administration  
FEPAM: Fundação Estadual de Proteção Ambiental

FETAG: Federação dos Trabalhadores na Agricultura  
FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FHC: Fernando Henrique Cardoso  
FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
GMP: Good Manufacturing Practices  
HACCP: Hazard Analysis Critical Control Point  
IA: Insegurança Alimentar  
IBAN: Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
INAN: Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição  
INSS: Instituto Nacional de Seguridade Social  
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IRA: Infecção Respiratória Aguda  
MAPA: Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MDA: Ministério do Desenvolvimento Agrário  
MESA: Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MPE: Ministério Público Estadual  
MPF: Ministério Público Federal  
NEAGRI: Núcleo de Estudos Agrários  
OMC: Organização Mundial do Comércio  
OMS: Organização Mundial da Saúde  
ONG: Organização Não Governamental  
PAA: Programa de Aquisição de Alimentos  
PACS: Programa de Agentes Comunitários de Saúde  
PAE: Programa de Alimentação Escolar  
PAT: Programa de Alimentação do Trabalhador  
PGDR: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural  
PIB: Produto Interno Bruto  
PMDR: Plano Municipal de Desenvolvimento Rural  
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAN: Plano Nacional de Alimentação e Nutrição  
PNDS: Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde

PNLCC: Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes  
PNSN: Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição  
PNUD: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
POF: Pesquisa de Orçamento Familiar  
PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PRONAN: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição  
PSF: Programa de Saúde da Família  
RS: Rio Grande do Sul  
SA: Segurança Alimentar  
SAN: Segurança Alimentar e Nutricional  
SAPS: Serviço de Alimentação da Previdência Social  
SIM: Serviço de Inspeção Municipal  
SIF: Serviço de Inspeção Federal  
SISVAN: Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
STR: Sindicato dos Trabalhadores Rurais  
SUASA: Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária  
SUNAB: Superintendência Nacional de Abastecimento  
TC: Tribunal de Contas  
UNB: Universidade de Brasília  
UFRGS: Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Unicef: United Nations Children's Found  
Unisinos: Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
USAID: United States Agency for International Development  
WHO: World Health Organization

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>019</b>
<b>2 DA (DES)CONEXAO DA PRODUCAO E DO CONSUMO A SUA (RE)CONEXAO.....</b>	<b>028</b>
2.1 O SISTEMA AGROALIMENTAR A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E ESTRUTURAL – A DESCONEXÃO DA PRODUÇÃO E CONSUMO.....	030
2.2 O DESENVOLVIMENTO RURAL E A RECONEXÃO DA PRODUÇÃO E CONSUMO.....	036
2.2.1 Atores sociais e mudança estrutural.....	043
2.2.2 Imersão e localização.....	050
2.2.3 Construção social da qualidade dos alimentos.....	054
<b>3 O PAPEL REGULATÓRIO DO ESTADO E DE SUAS POLÍTICAS NAS RELAÇÕES DE PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS NO BRASIL.....</b>	<b>061</b>
3.1 A MÃO CONDUTORA DO ESTADO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO E OS REFLEXOS DO CAMINHO ESCOLHIDO.....	062
3.1.1 Reflexos na produção de alimentos e para a agricultura familiar.....	066
3.1.2 Reflexos no consumo de alimentos.....	068
3.1.3 Reflexos no perfil nutricional e na segurança alimentar.....	070
3.2 A BUSCA POR CAMINHOS CONVERGENTES: A REVISÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM CONSONÂNCIA COM A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL.....	073
3.2.1 Uma proposta de reaproximação: A Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável.....	075
3.2.2 O Programa de Alimentação Escolar como elo entre produção e consumo.....	079
3.2.2.1 Processos de aquisição pública vinculados ao Programa de Alimentação Escolar.....	084

3.2.2.2 Aquisições públicas sustentáveis: da retórica para a realidade.....	089
-----------------------------------------------------------------------------	-----

<b>4 CONSTRUINDO A PESQUISA SOBRE A CONSTRUÇÃO DE UM MERCADO: A INSERÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ROLANTE (RS).....</b>	<b>095</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

4.1 A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA.....	096
-----------------------------------	-----

4.1.1 Geração de dados.....	098
-----------------------------	-----

4.1.2 Os atores.....	101
----------------------	-----

4.1.3 A alquimia: como transformar dados brutos em descobertas finais.....	106
----------------------------------------------------------------------------	-----

4.2 A CONSTRUÇÃO DE UM MERCADO: AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ROLANTE.....	108
--------------------------------------------------------------------------------------------	-----

4.2.1 Rolante.....	108
--------------------	-----

4.2.2 Produção de alimentos e agricultura familiar.....	111
---------------------------------------------------------	-----

4.2.3 Alimentação Escolar.....	118
--------------------------------	-----

<b>5 OS ATORES COMO AGENTES DE MUDANÇA: MOTIVAÇÕES E ESTRATÉGIAS.....</b>	<b>125</b>
---------------------------------------------------------------------------	------------

5.1 QUAIS AS MOTIVAÇÕES DOS PRODUTORES? A NECESSIDADE DE UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO.....	125
-------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

5.2 QUAIS AS MOTIVAÇÕES DOS CONSUMIDORES? O INTERESSE PELA QUALIDADE E SUFICIÊNCIA DOS GÊNEROS OFERECIDOS.....	137
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

5.3 O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES: ESPAÇOS ESTRATÉGICOS DE INTERAÇÃO E GOVERNANÇA.....	145
-----------------------------------------------------------------------------------------	-----

5.3.1 Conselho de Desenvolvimento Rural: a governança ante as problemáticas relativas à produção de alimentos.....	147
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

5.3.2 Conselho de Alimentação Escolar: a governança ante os problemas relativos ao consumo de alimentos.....	154
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

<b>6 AS DIFICULDADES E AS FORMAS DE SUPERAÇÃO: MOBILIZAÇÃO DE REGRAS E RECURSOS.....</b>	<b>159</b>
------------------------------------------------------------------------------------------	------------

6.1 MUDANÇA NAS REGRAS PARA ENFRENTAR OS CINCO ERRES DA BUROCRACIA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS.....	160
-------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

6.2 A ORGANIZAÇÃO DOS AGRICULTORES: UMA QUESTÃO DE AUTONOMIA E DEPENDÊNCIA.....	168
6.3 REGULARIZAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DAS AGROINDÚSTRIAS: INTERFACES DE CONHECIMENTO.....	179
<b>7 IMERSÃO E QUALIDADE DOS ALIMENTOS: CONDIÇÕES REAIS E IDEAIS PARA NOVAS RELAÇÕES ENTRE PRODUTORES E CONSUMIDORES.....</b>	<b>188</b>
7.1 POR QUE LOCALIZAR A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR? PARA ALÉM DAS QUESTÕES DE INTERCÂMBIO.....	189
<b>7.1.1 Relações de reciprocidade e intercâmbio entre produtores e consumidores.....</b>	<b>190</b>
<b>7.1.2 O Estado e a redistribuição dos bens.....</b>	<b>198</b>
7.2 LOCALIZAÇÃO E IMERSÃO PARA A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA QUALIDADE.....	205
<b>7.2.1 Qual a qualidade perseguida pela Alimentação Escolar em Rolante?.....</b>	<b>206</b>
<b>7.2.2 Qualidade normativa versus qualidade construída.....</b>	<b>213</b>
<b>8 COMO A MUDANÇA SE RETROALIMENTA E SE INSTITUI? O PAPEL DOS CONSUMIDORES E DE UM NOVO PARADIGMA DE SAÚDE PÚBLICA.....</b>	<b>220</b>
8.1 DO CAMPO PARA O PRATO: OS RESULTADOS PARA PRODUTORES E CONSUMIDORES.....	221
8.2 DA INDIVIDUALIZAÇÃO INSTITUCIONALIZADA PARA A INTERFERÊNCIA DO ESTADO NAS ESCOLHAS ALIMENTARES.....	229
<b>8.2.1 Em defesa de um novo modelo de consumo e saúde pública.....</b>	<b>229</b>
<b>8.2.2 Consumo sustentável e saúde pública: a prática de Segurança Alimentar e Nutricional em Rolante.....</b>	<b>236</b>
<b>9 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>251</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>263</b>
<b>APÊNDICE A – Roteiros de entrevistas e observação.....</b>	<b>275</b>

<b>APÊNDICE B – Lista de Nós NVivo usados para categorização.....</b>	<b>288</b>
<b>ANEXO A – Cardápio Escolar: Educação Infantil e Fundamental.....</b>	<b>292</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Reconectar a produção ao consumo de alimentos implica considerar a sua desconexão. Disso decorrem reflexões teóricas e empíricas. Relativo às questões teóricas, corresponderia à aproximação entre os estudos sobre consumo e produção, frente à hegemonia dos debates assimétricos. Quanto às questões empíricas, estariam relacionadas ao envolvimento das práticas e políticas que permeiam a construção de cadeias alimentares que encurtam o tempo e o espaço entre consumidores e produtores. O modelo que os desconectavam e que se tornou dominante, passa a ser motivo de questionamento em virtude de seus efeitos.

Exemplo desses efeitos é o que vem ocorrendo no Brasil no que diz respeito à questão alimentar e nutricional da população. Observa-se nas últimas décadas um processo chamado de “transição nutricional” caracterizado por um aumento dos índices de sobrepeso e de doenças crônicas não transmissíveis, associados ainda a uma grande, mas declinante, prevalência de déficits nutricionais. Kac e Velásquez-Meléndez (2003) consideram essa transição um fenômeno em que ocorre a inversão nos padrões de distribuição dos problemas nutricionais de uma dada população no tempo, ou seja, uma mudança na magnitude e no risco atribuível de agravos associados ao padrão de determinação de doenças atribuídas ao “atraso” e à “modernidade”, sendo em geral uma passagem da desnutrição para a obesidade.

Chamando ainda mais a atenção para a relação entre a determinação das doenças e o meio, Monteiro, Conde e Popkin (2002) evidenciam que a transição nutricional seria o resultado da inter-relação entre mudanças ocorridas na economia, na demografia e nos fatores ambientais e culturais. Entre elas encontram-se o aumento da urbanização, da renda familiar, do trabalho urbano e a diminuição do trabalho rural, a diminuição das taxas anuais de acréscimo populacional e a melhora na expectativa de vida. Nesse contexto, a obesidade consolidou-se como agravo nutricional associado à alta incidência de doenças cardiovasculares, câncer e diabetes, influenciando, dessa maneira, no perfil de morbimortalidade das populações (KAC; VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ, 2003).

No entanto, apesar do acréscimo de doenças resultantes da má alimentação e do excesso alimentar e da tendência de mudança do perfil nutricional da população, a fome e a insegurança alimentar ainda permaneceram elevadas, conforme a primeira pesquisa sobre Segurança Alimentar no País, realizada em 2004 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que revelou que 34,8% dos domicílios estavam em situação de insegurança alimentar (IA).

Somado a isso, na esfera da produção, fortaleceu-se nas últimas décadas um modelo

produtivo que dissemina práticas e disponibiliza tipos de alimentos que estão intimamente ligados a esse quadro de saúde. Modelo esse pautado na agricultura intensiva, mecanizada, com elevada utilização de produtos químicos, crescente processamento dos alimentos, cadeias longas de abastecimento, padronização de hábitos alimentares e com uma grande interferência do comércio internacional no provimento alimentar doméstico. Suas influências não só diriam respeito às questões alimentares e nutricionais, mas também, a consequências ambientais e sociais, como a marginalização de grande parte de produtores rurais, aumento da pobreza no campo e utilização insustentável dos recursos naturais.

Para fazer frente às tendências citadas, na última década, o Estado tem abordado modelos estruturantes pautados em políticas de segurança alimentar e nutricional sustentável (SAN). Essas políticas se constituem a partir de dois componentes básicos: o componente alimentar relacionado à produção, disponibilidade, comercialização e acesso ao alimento, e o componente nutricional relacionado às práticas alimentares e à utilização biológica do alimento, e, portanto, ao estado de nutrição da população. Desses componentes propõem um modelo agroalimentar mais sustentável, que aproxime a produção de pequenos agricultores familiares e o consumo de alimentos, contribuindo para uma reconexão da cadeia alimentar e uma relação mais estreita entre campo e cidade (MALUF, 2007). Para Paullilo e Almeida (2005), a segurança alimentar se desenvolveria ao redor de novos valores socialmente construídos, como a nutrição e a saúde das pessoas, a sustentabilidade do meio ambiente, a autenticidade da produção do alimento, entre outras, o que significaria introduzir valores solidários nas esferas do consumo e da produção alimentar.

Nessa perspectiva, os programas públicos, como o Programa de Alimentação Escolar (PAE), surgem como potenciais reintegradores da cadeia de abastecimento alimentar, tendo condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção de alimentos. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) é um programa público com atendimento universalizado, que existe há mais de 50 anos, atendendo atualmente a 47 milhões de alunos e despendendo em torno de três bilhões de reais por ano (só de recursos federais), para compra de alimentos. Porém, a maior parte dos municípios brasileiros utiliza esses recursos para adquirir seus gêneros de grandes e especializados fornecedores. Na contramão dessa forma de gestão, surgiram, a partir da descentralização do Programa, em 1994, iniciativas que vêm utilizando os recursos do PAE para adquirir alimentos de agricultores locais. Essas iniciativas têm demonstrado, a princípio, potencialidades no que diz respeito a incentivos de reprodução e segurança alimentar de pequenos produtores rurais, ao mesmo tempo em que incrementam oportunidades de uma

maior produção e disponibilização de alimentos mais adequados para públicos vulneráveis como crianças e adolescentes. Nesses exemplos, as compras públicas de alimentos para abastecer o PAE passam a apresentar-se como mecanismos importantes do Estado em relação à concretização das políticas de segurança alimentar e nutricional da população.

No entanto, poucos estudos brasileiros têm abordado seu papel como política pública na construção de redes alimentares diferenciadas. Os estudos realizados nesse sentido são provenientes da Universidade de Cardiff no Reino Unido, que, baseando-se em perspectivas teóricas mais abrangentes e holísticas para produção e consumo, discutem o papel do Estado em relação aos mecanismos de aquisições públicas e como incentivador e propagador de determinadas cadeias alimentares e de modelos de saúde pública. Para Morgan (2007), o Estado tem o poder da regulação, podendo deliberar a favor de determinadas atividades em relação a outras, mudando comportamentos do setor público, privado e do terceiro setor, bem como de indivíduos e famílias. Segundo Lang e Heasman (2004), se o Estado tem o dever de promover bens públicos que considerem as necessidades da população, então, envolve o compromisso de promover hábitos alimentares saudáveis para o corpo e para o ambiente.

Marsden (2003) reforça essa ideia, propondo que esse tipo de cadeia alimentar seja fomentado pelas instituições, a fim de se constituírem como o modelo dominante. O autor destaca como principal argumento para tal, a sua grande contribuição para a ampliação do desenvolvimento sustentável no que diz respeito à possibilidade de diminuição das desigualdades sociais no meio rural e, ao mesmo tempo, promoção de relações de respeito com o meio ambiente e de melhoria nas condições de vida e de saúde (consumo alimentar) das populações.

Na literatura internacional, os estudos indicam movimentos que surgem tanto da necessidade de sobrevivência dos pequenos agricultores, e principalmente, na atualidade, da demanda dos consumidores. No entanto, no Brasil, não se sabe ao certo quem são os atores responsáveis, nem sob que motivações ou necessidades o fazem e como se relacionam e os discursos e significados por trás das iniciativas que existem, propondo cadeias alimentares diferenciadas. Frisa-se esse argumento, mas não se pretende incorrer no erro de deduções e de singularizações desses movimentos, considerando as particularidades e especificidades de tempo e lugar e a contingência daquilo que se considera diferente ou alternativo.

Muito embora no Brasil as recentes políticas de SAN tenham apontado para novos modelos agroalimentares, na prática, poucas experiências têm sido vistas. A exemplo disto, poucos municípios e estados têm utilizado os recursos do PAE para a compra de gêneros de agricultores familiares. Isso assinala para possíveis barreiras, que, somente em determinados

locais, foram transpostas. Aqui cabe salientar a questão das condições existentes em determinados locais e que possibilitam a diferença e definem as diversas possibilidades e horizontalidades. Produtores, consumidores e gestores públicos locais, em última instância, teriam o poder, por intermédio de suas relações, significados e discursos, de construir diferentes práticas e construções sociais. A verificação do que realmente demandam e como agem na busca de suas necessidades permitiria averiguar suas reações frente às verticalidades das tendências dominantes, tornando possível entender como constroem redes alimentares particulares.

Dessa forma, pretende-se verificar a partir de um estudo de caso com metodologia qualitativa, como vêm sendo construídas no Brasil novas relações de produção e consumo que desarticulam o sistema vigente, promovendo cadeias de abastecimento alternativas, diferenciadas e/ou heterogêneas. Para tanto, a escolha do caso não foi aleatória, mas sim proposital, visto sua excepcionalidade. Rolante foi um dos primeiros municípios em nível do país (de que se tem notícia) a realizar a compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar, iniciando o processo ainda em 1998. Além de ser um dos pioneiros na implementação do Programa para aquisição de gêneros alimentícios de pequenos produtores, também manteve essa prática de forma constante ao longo do tempo, o que demonstra que houve uma iniciativa que se consolidou e adquiriu autonomia em relação às mudanças dos gestores públicos.

A partir desse caso, o objetivo central foi identificar e analisar a dinâmica e a construção social de cadeias curtas de abastecimento, por meio do Programa de Alimentação Escolar, buscando desvendar como ocorrem no Brasil formas diferenciadas de relações sociais e econômicas que determinam modelos alimentares que fogem ao convencional. Nessa direção, surge uma questão principal: como essas cadeias alimentares particulares e localizadas de abastecimento do PAE foram construídas? Para tentar respondê-la, quatro outros blocos de questões interconectam-se.

O primeiro busca entender quem foram os atores responsáveis por essas iniciativas e quais as motivações para seu engajamento. Considerando *a priori*, como atores mais importantes os gestores públicos locais (prefeito, secretários, coordenadores de setor), os produtores (agricultores familiares e seus representantes – Extensão Rural, Sindicatos, Associações, Cooperativas) e os consumidores (alunos e seus representantes – pais, merendeiros, diretores, nutricionistas), é importante desvendar qual foi o papel de cada um nessa construção e quais foram as necessidades, interesses ou motivações que os fizeram engajar-se em um processo de mudança. Quem foi ou quais foram dentre os atores e suas

necessidades os que mais contribuíram para motivar a mudança e como os demais se engajaram nessa proposta? Como influenciaram o processo e como foram influenciados? Estariam os produtores buscando mercados alternativos em vista de suas condições socioeconômicas desfavoráveis? Os consumidores estariam buscando alimentos mais confiáveis, tradicionais, nutritivos, frescos, devido aos riscos relacionados à saúde, ao ambiente ou estariam sendo influenciados pelo preço? Estaria o Estado (governo municipal) sendo pressionado por esses, ou, pretendendo, de antemão, atender a uma ou ambas as necessidades por meio de uma consciência dos próprios gestores públicos do nível local em promover mais equidade social, desenvolvimento econômico e/ou saúde pública e ambiental?

O segundo bloco de questões pretende verificar quais os desafios considerados mais importantes e como atuaram para superá-los. Além de entender quem foram os responsáveis pela mudança do processo e por que o fizeram, esse estudo almeja verificar como ele se desenvolveu. Quais as barreiras e os desafios que foram enfrentados e as estratégias e práticas utilizadas para superá-los? A intenção é compreender como ocorreu o engajamento entre esses atores, seus conflitos e entendimentos, e os locais de interação e negociação, salientando aqui os Conselhos Gestores como o de Alimentação Escolar e o de Desenvolvimento Rural.

O terceiro questiona quais os significados sociais (qualidade dos alimentos, tradição, cultura, moral, sustentabilidade) que estiveram envolvidos nessa estratégia de modificação da estrutura. Esse mercado teria sido construído influenciado por processos sociais imersos naquele local? Se a produção em escala e suas concepções de qualidade estariam dando lugar às concepções de produção “doméstica” amparadas em formas de organização econômicas diferenciadas, quais as noções de qualidade que estariam embasando essas novas redes?

E, finalmente, o quarto bloco de perguntas encerra a tarefa tentando entender como essa mudança estrutural se reproduz e consolida-se, institucionalizando-se. Quais são as consequências das mudanças para agricultores e consumidores, e como esses últimos estão envolvidos nessa dinâmica de reprodução de diferentes modelos alimentares? Qual seria a forma de intervenção estatal nessa direção?

Diante das perguntas acima, formularam-se as seguintes hipóteses: os atores movidos por diferentes interesses e/ou necessidades, mas com objetivos congruentes, são capazes de criar estratégias que, a partir de relações de poder e negociações, assumem uma coerência cada vez maior, provocando modificações no modelo dominante; o local potencializa esse movimento pela proximidade entre os atores, possibilitando uma maior interação social, um enraizamento nos comportamentos, e, conseqüentemente, uma generalização, conscientização e institucionalização de discursos e significados; e, o Estado é um ator-chave nesse processo,

na medida em que tem o poder de regulação que guia comportamentos, signos e discursos, incentivando-os e multiplicando-os ou, por outro lado, inibindo-os.

Para contemplar essas propostas, o corpo desta tese está composto por oito capítulos. A partir da introdução, segue o segundo capítulo, que tem por objetivo apresentar a abordagem teórica utilizada para a compreensão do tema e para enfatizar a problemática do estudo, oferecendo argumentos para sua proposição e para a escolha do título. Em um primeiro momento, é feita uma breve introdução ao desafio teórico de abordar a complexidade das relações entre produção e consumo. Nessa tarefa, traz as considerações de Goodman e Marsden sobre essa discussão. O capítulo segue demonstrando as relações sistêmicas entre as dietas alimentares e os fenômenos econômicos e políticos mais abrangentes por meio de um apanhado dos estudos de Friedmann e McMichael, Wilkinson e outros autores. Pretende-se demonstrar histórica e estruturalmente, que as dietas alimentares são profundamente determinadas por fenômenos **políticos, sociais e econômicos** e que, contemporaneamente, a globalização tem determinado a desconexão entre produção e consumo de alimentos, provocando várias crises e riscos.

É nesse sentido que as discussões sobre desenvolvimento rural perpassam as reflexões sobre as relações de produção e consumo de alimentos. A partir delas é que se aborda a linha teórica utilizada para a análise empírica. A perspectiva orientada ao ator e seu vínculo à teoria da estruturação de Giddens, conjuntamente à proposta da construção social dos mercados defendida por Polanyi e pela Nova Sociologia Econômica serão os fios condutores analíticos.

O terceiro capítulo refere-se ao papel do Estado e ao panorama alimentar e nutricional brasileiro, a forte interdependência entre produção e consumo e as consequências das políticas e modelos econômicos que os determinam. Enfatizam-se as políticas alimentares e nutricionais por meio de um pequeno histórico, chegando ao contexto político atual e ao Programa Fome Zero dentro da Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável e suas proposições de (re)conexão da cadeia alimentar. Assim, o Programa de Alimentação Escolar brasileiro insere-se como exemplo de política pública utilizada para favorecer ou desfavorecer determinados modelos de produção e consumo.

É o que se pretende abordar na última parte desse capítulo – que existe uma concatenação entre as estruturas políticas e econômicas e os regimes alimentares, podendo ser demonstrada a partir do histórico do PAE e que o papel do Estado é fundamental no seu direcionamento. Apoiar-se no conceito de Morgan (2007) sobre aquisições públicas sustentáveis que aponta para o poder de regulação do Estado na criação de mercados para agricultores locais e na contribuição na promoção de saúde e bem-estar da população. A partir

dessa abordagem, o capítulo aprofunda o estudo da legislação no nível federal sobre compras públicas desde a criação da Lei 8.666/93 (que dispõe sobre as Licitações) até a sanção, em 2009, de uma nova regulamentação específica para o agricultor familiar.

No entanto, é nesse ponto que esse capítulo complementa-se com o caso a ser estudado, ao considerar o poder de agência dos atores que, muito embora estejam sob uma determinada estrutura, conseguem modificá-la por sua capacidade de serem participantes ativos que processam informações e estratégias. O quarto capítulo, portanto, descreverá o município-caso e a metodologia aplicada ao estudo que ofereceram sustentação para avaliar as hipóteses formuladas e alcançar os objetivos propostos.

No quinto capítulo, busca-se verificar as coerções que motivaram interesses e/ou necessidades que levaram a modificações no modelo dominante em Rolante. O capítulo pauta-se nas proposições teóricas de Giddens, Long e Van Der Ploeg, considerando que as ações particulares que fazem a diferença para o estado pré-existente ou curso de eventos são compostas de relações sociais. Dessa forma, examinam-se quais foram os dispositivos coletivos utilizados para promover a interação e a ação estratégica dos atores, a fim de propiciar negociações e a governança do processo.

O sexto capítulo aborda os desafios considerados mais importantes para os atores e como atuaram para superá-los, ou seja, além de entender quem foram os responsáveis pela mudança do processo e por que o fizeram, esse tópico pretende descrever como ele se desenvolveu; como ocorreu a mobilização dos recursos e das regras, a intersecção de domínios, as arenas e as interfaces e as relações de poder para que houvesse a modificação das estruturas existentes e uma nova construção. Salienta-se a dificuldade burocrática e a revisão das regras jurídicas e a alocação de recursos de autoridade política, a organização dos agricultores e suas estratégias de autonomia e minimização da dependência e o intercâmbio de conhecimentos na formalização das agroindústrias como possíveis formas de superação das barreiras.

O sétimo capítulo foi construído visando a complementar os dois anteriores, atentando não para a ação dos atores, mas para os significados e discursos utilizados/produzidos na construção dessas cadeias para produtores, consumidores e gestores. Assim, se houve superação de desafios, quais os significados sociais (cultura, solidariedade, ética, confiança, qualidade dos alimentos) que tiveram poder de influência nesta estratégia? A partir do conceito de “imersão”<sup>1</sup> nos escritos de autores como Polanyi, Granovetter, Sabourin e de

---

<sup>1</sup> Nesse texto o termo imersão é utilizado como tradução do conceito de “*embeddedness*” relacionado aos estudos de Karl Polanyi e referenciado por outros autores como será visto no capítulo que trata desse tema.

Sonnino e Marsden, busca-se entender como uma cultura persiste no tempo, mas também como reage às contínuas mudanças. Esse conceito estaria associado, primeiramente, à criação e recriação de discursos e instituições que empoderariam um local. Nesse raciocínio, esse capítulo tenta elucidar como o “local” passou a ser valorizado; por que comprar alimentos locais para a alimentação escolar passou a ser visto como “melhor” do que alimentos (des)localizados e se esta valorização estava restrita apenas às questões econômicas e instrumentalistas; como foi realizada esta construção, como se fortaleceu ou não; e como reagiu às diversas influências.

O capítulo segue discorrendo sobre a construção da “qualidade”. Se o local é valorizado, como a qualidade dos alimentos é (re)vista? A partir de autores como Warde, Goodman e Callon, procurou-se verificar como se constroem novas concepções de “qualidade”. Por um lado, a confiança dos consumidores pretende ser restabelecida, dentre outras formas, por meio da qualidade dos alimentos. Por outro lado, essa qualidade é utilizada pelos produtores para inovarem em suas estratégias de reprodução. Dessa forma, haveria, em princípio, uma revisão dos conceitos de qualidade alimentar que se refletiria em um retorno ou uma resistência das tradições, e/ou a uma reconexão entre produtores e consumidores no nível local, construindo novas (alternativas ou diferenciadas) cadeias alimentares. Esses novos arranjos nas cadeias alimentares, construídos sobre diferentes e competitivas definições de qualidade se caracterizariam por diferenças nos sistemas de produção, tradições culturais, estruturas organizacionais, percepções dos consumidores e suporte político e institucional. Partindo desses pressupostos, o tópico visará compreender o que os consumidores e produtores entendem por qualidade e quais os critérios que utilizam para caracterizá-la.

No oitavo e último capítulo, busca-se verificar as implicações desse processo tanto na produção de alimentos e para os agricultores familiares, quanto no consumo de alimentos e para os escolares. A motivação dessa seção é verificar quais os fatores que facilitam a institucionalidade dessa prática, justificando a mudança. Em primeiro lugar, mostra os benefícios relativos à produção no que diz respeito às influências referentes às modificações nos processos produtivos, na renda, no incentivo à permanência no meio rural. Em segundo lugar, descreve como essa mudança influencia a alimentação dos escolares. Por outro lado, e mais enfaticamente, mostra-se como o PAE local é utilizado para influenciar nas práticas e escolhas de consumo, interferindo no modelo agroalimentar e de saúde pública. Ainda, aborda-se como esse Programa está sendo utilizado em relação às escolhas alimentares dos alunos, apontando para a forma de confiança perseguida - das influências da cultura alimentar industrializada para a manutenção da tradição e localização. Verifica-se como o gestor

trabalha as questões de identidade regional, e como atua na promoção e proteção dos valores associados à territorialidade e a mudança de comportamento e/ou conscientização dos consumidores, não só os escolares, mas a comunidade como um todo. Nesse raciocínio, estariam sendo desenvolvidas novas formas de consumir para que novas formas de produzir alimentos no meio rural pudessem existir e persistir?

## **2 DA (DES)CONEXÃO DA PRODUÇÃO E DO CONSUMO DE ALIMENTOS A SUA (RE)CONEXÃO**

Na literatura, é frequente verificar a unilateralidade dos estudos sobre produção e consumo de alimentos. No entanto, defende-se que produção e consumo são interdependentes, não haveria a transformação de um sem a conseqüente transformação do outro. Essa dupla condicionalidade tem levado alguns autores a evidenciar a necessidade de estudá-los como domínios relacionais.

Para Douglas e Isherwood (2004), o sistema de produção e consumo é um processo circular e não uma via de mão única que leva dos fatores de produção para aos bens de consumo ou inversamente, frisando que a atenção deve ser focalizada na **mudança**. Corroborando essa proposição, Goodman e Dupuis (2002) salientam que a cultura de produção e a cultura de consumo não são “purificadas”, não são categorias separadas da vida social, mas uma constitui a outra. No entanto, consideram que o tratamento da produção e do consumo em estudos agroalimentares ainda é muito assimétrico, e propõem uma conjunção entre a sociologia rural e a sociologia da alimentação. Essa realização, segundo os autores, é a fundação de um ainda incipiente, contudo ambicioso, comprometimento para teorizar as práticas de provisão de alimentos e consumo como sendo codeterminados, mundos que são conjuntos e mutuamente constituídos.

Goodman e Dupuis (2002) defendem que os papéis da produção e do consumo na sociedade contemporânea são constituídos por preocupações teóricas diferentes que emanam das discordâncias entre perspectivas orientadas pela produção e pelo marxismo de um lado, e por outro, por visões “culturais” da sociedade e orientadas pelo consumo, atualmente proeminentes nas ciências sociais. Na sociologia marxista, a produção é o “locus” do poder e o terreno privilegiado das ações políticas, e as formas mercantis agem como véus que escondem as explorações nas relações sociais. Os consumidores, nessa perspectiva, são vistos como passivos, porque eles interagem somente em esferas não políticas de circulação (mercados) e porque não têm conhecimento das diferentes relações de poder, obscurecidos pelo véu do fetiche da mercadoria, reforçando a acumulação e o poder estabelecido. Para os autores, essa perspectiva negligencia o consumidor, o subteoriza, trata-o como exógeno, privado, atômico, em vez de eminentemente social, relacional e ativo. Por outro lado, os mesmos autores analisam que os estudos que teorizam as práticas de consumo, explicam-nas sob a ideia do “totem” de Durkheim, como um símbolo que representa as relações sociais, remetendo à negligência da produção de alimentos, das questões materiais, econômicas e produtivas envolvidas.

Outra leitura é feita por Marsden (1996), que contrapõe os estudos de cunho regulacionista e realista, propondo uma conjunção de ambos, somada à análise da natureza e da sustentabilidade dos sistemas alimentares. Segundo ele, os estudos realistas enfatizam as recentes mudanças, focalizando o cenário alimentar global contemporâneo. Por outro lado, os de cunho regulacionista salientam a necessidade de considerar uma perspectiva histórica mais longa dos sistemas alimentares, pondo maior ênfase sobre a evolução dos regimes de acumulação que são mais geralmente desenvolvidos por intermédio do – ou ao menos como um elemento significativo do – desenvolvimento capitalista.

A primeira abordagem, segundo Marsden (1996), tende a abandonar algumas suposições regulacionistas, centralizando-se em conceitos de ação social e contingência, conduzindo a muitos desenvolvimentos na integração de estratégias do ator com cadeias e redes de alimentos, e no exame dos caminhos nos quais o relativo engajamento com agricultura e alimentação incorpora espaço e localidade. Essa linha, segundo ele, enfatiza a necessidade de contextualizar a ação social nos espaços local e nacional, e tende a minimizar a importância da acumulação capitalista e relações de mercado.

A segunda abordagem, continuando no raciocínio do mesmo autor, tende a esquecer muito da importância dos argumentos realistas e da necessidade de examinar a combinação de relações que operam em diferentes níveis. Essa linha defende que o conceito de regime alimentar é um conceito histórico, daí se reportando às questões geopolíticas em oposição às geográficas. Ela é comparativa, não geográfica, mas historicamente, especificando a história política do capitalismo, entendida a partir da perspectiva da alimentação.

Marsden (1996) vai além das questões de espaço e tempo dessas linhas teóricas, e passa a evocar a discussão sobre a natureza e a sustentabilidade. Para ele, a literatura sobre sistemas alimentares, com seu foco sobre globalização e análise comparativa histórica mais ampla, serve como prefácio para as questões dinâmicas e espacialmente flexíveis. Além disso, continua, ela fornece maneira de focalizar horizontes mais curtos de tempo e espaço, permitindo ao mesmo tempo a transcendência analítica de níveis. Adotando ambas as abordagens, pode-se começar a aplicar uma análise regulacionista mais flexível a espaços agrários particulares e a períodos de tempo, para fazê-lo comparativamente.

Diante dessas discussões, pretende-se, a seguir, discorrer sobre a desconexão da produção e do consumo de alimentos por meio de uma análise histórica e estrutural do sistema agroalimentar para, a seguir, enfatizar os processos que se ligam às questões mais específicas e localizadas e que vão se delineando e sendo abordados por um novo modelo de desenvolvimento rural. A natureza e a sustentabilidade dos modelos alimentares são

características que pontuam o debate e que apoiam a problematização e as alegações que buscam afirmar a necessidade de reconectar a produção ao consumo de alimentos, empírica e teoricamente.

A partir dessas discussões, seguem as principais abordagens teóricas utilizadas para a compreensão dos processos de mudança e de constituição de um novo mercado para a agricultura familiar a partir do Programa de Alimentação Escolar, os quais envolvem as relações, ações e significados entre consumidores, produtores e o Estado. A perspectiva orientada ao ator providencia uma base de estudo para a reflexão e entendimento da mudança estrutural na qual os atores e seu poder de agência são partes intrínsecas do processo. Concatenar-se-á a ação estratégica dos atores com a abordagem da construção social dos mercados, evidenciando os significados, as normas, as regras e os recursos implícitos temporal e localmente, que foram importantes na modificação institucional e na consolidação de novas cadeias alimentares de abastecimento do PAE.

## 2.1 O SISTEMA AGROALIMENTAR A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA E ESTRUTURAL – A DESCONEXÃO DA PRODUÇÃO E CONSUMO

O processo de desconexão da cadeia alimentar pode ser visualizado a partir da teoria regulacionista proposta por Friedmann e McMichael (1989), que especifica a história política do capitalismo entendida a partir da perspectiva da alimentação. Ressalta as relações sistêmicas entre as dietas alimentares e os fenômenos econômicos, sociais e políticos no nível global, que resultaram na formação dos Estados Nacionais no século XIX e na expansão mundial das relações capitalistas, com a conseqüente construção de um sistema agroalimentar mundial.

Para Friedmann (1993), a partir dos quatro últimos séculos, mais intensamente nos últimos 100 anos, a alimentação e a agricultura passaram a ser organizadas em escala mundial. A especialização da produção agrícola estendida entre continentes abriu um vasto espaço entre onde as pessoas vivem e a origem dos produtos que consomem, entre o trabalho que realizam e os objetos que utilizam. Segundo a autora, a relação entre as pessoas, e, entre as pessoas e o seu território tornam-se organizadas em uma escala para além da observação direta, o que para ela foi um divisor de águas na história humana.

Utilizando a alegoria do “Rei Midas”, Friedmann (1993) aponta dois princípios da agricultura industrializada: a durabilidade e a distância. Para serem bons como o ouro, os alimentos devem durar como ouro e viajar tanto quanto ele. O princípio da distância refere-se

ao esforço de tornar o local irrelevante. A localização da produção pode mudar tão rapidamente quanto as condições de mercado o exigirem. Para que o alimento seja independente do local, é necessário também que o seja do tempo. Nessa argumentação, a autora distingue os consumidores ricos dos pobres. Para os primeiros, alimentos exóticos e menos processados são reformulados (por meio de engenharia genética) e revalorizados. Para os pobres, alimentos padronizados e manufaturados são produzidos com baixo custo. Alimentos que duram mais tempo podem viajar longas distâncias e esperar pelo melhor tempo, considerando as condições flutuantes do mercado.

Para melhor definir essa dinâmica, o estudo dos regimes alimentares, delineado por periodizações amplas, identifica três períodos que correspondem a diferentes regimes de acumulação e regulação social. Cada um é seguido por um período de crise em que as velhas regras e relações contendem com novas categorias sociais emergentes.

O chamado primeiro regime alimentar é constituído no período final da hegemonia britânica (1870 - 1914). O crescimento da produção capitalista na Europa incluiu a massiva expansão de uma classe de trabalhadores que passou a ter uma renda em forma de dinheiro, e os alimentos passaram a ser comprados nos mercados. Segundo Friedmann (1993), a pobreza da época foi propícia para um mercado alimentar burguês, produzindo elementos para um **mercado alimentar mundial**. As migrações de europeus para outros continentes e a expansão colonial imperialista, privilegiaram a importação de matérias-primas alimentares (muitos materiais brutos eram produtos tropicais) e o estímulo da produção doméstica de bens manufaturados. Para os Estados Europeus consolidarem suas economias, estenderam suas regras para as terras colonizadas. Ao fazerem isso, eles reorganizaram o território colonial e o trabalho para uma exportação especializada de produtos tropicais específicos.

Depois de um longo período de instabilidade e experimentação, incluindo as duas grandes guerras mundiais e a Grande Depressão em 1930, um segundo regime foi criado, no final da década de 1940. Esse regime alimentar corresponde ao período “fordista” centrado na hegemonia americana no Pós-Segunda Grande Guerra (1947 - 1973). Nesse período desenvolvem-se as tecnologias patrocinadas pelo Estado, para garantir o crescimento exponencial da produção de alimentos baratos no período pós-guerra, para alimentar a força de trabalho industrial que se concentrava na zona urbana. Essa regulação social deu suporte ao que se tornou o modelo superintensivo de produção agrícola e abastecimento alimentar, desenvolvendo-se globalmente e conduzindo a uma reconfiguração desigual do cenário agrário (FRIEDMANN; MCMICHAEL, 1989).

Mundialmente, o uso constante de inovações tecnológicas foi sustentado por uma

ideologia modernizante e progressiva. A distribuição passou a ser em grande escala e os mercados ficaram massificados, altamente regulados e mantidos pelo Estado, e os produtos padronizados, ficaram sob o domínio dos países do Norte, favorecendo seus próprios produtores agrícolas e poderosas corporações transnacionais. Os EUA, segundo Friedmann (2000), livravam-se de seus excedentes por intermédio de assistência alimentícia a outros países (dentre os quais o Brasil que os distribui por meio de Programas como o de Alimentação Escolar). Esses países aceitavam a assistência mesmo à custa dos setores agrícolas nativos, visando acelerar a disponibilidade de trabalhadores assalariados urbanos para o emprego industrial.

Nesse processo, a alimentação tornou-se um mercado de consumo de massa (FISCHLER, 1995; LANG; HEASMAN, 2004), com produtos altamente transformados por procedimentos industriais de vanguarda, concebidos e comercializados com o apoio das mais modernas técnicas do *marketing*, *packaging* e publicidade e distribuídos por redes comerciais que não cessavam de aperfeiçoar seu poder e complexidade, colocando em ação uma logística extremamente elaborada, e ressaltando, dessa forma, a supremacia da comercialização de alimentos e das indústrias de alimentos.

Cada vez mais, passou-se a produzir alimentos com maior durabilidade, com aditivos químicos e com processos rígidos de higiene e sanidade em uma tentativa de adaptar a natureza ao capitalismo. Nessa abordagem, importante frisar as contribuições de Goodman, Sorj e Wilkinson (1990) e sua obra “Da Lavoura às Biotecnologias”, em que apontam para a **apropriação e a substituição** da natureza pelo capital. Utilizando-se desses dois artifícios, o processo de produção rural levaria claramente a uma capitalização crescente das atividades agrícolas.

Para os autores, o capital **apropria**-se da natureza quando reduz a sua importância na produção agrícola. Discretamente, as atividades antes artesanais domésticas e rurais se tornariam industrializadas. A produção capitalista da agricultura passa a localizar-se na cidade e não mais no campo. Ela é baseada em um sistema alimentar mais geral, formado por capitais industriais competitivos e não mais no meio rural, ou seja, utiliza-se de tecnologias mecânicas, químico/físicas e biológicas para diminuir a necessidade de mais terras, o tempo entre plantio e colheita, para aumentar a produtividade, entre outras. Além disso, esforça-se para descobrir por intermédio da ciência todos os processos naturais para a reprodução de capitais industriais, o que fica claramente exemplificado com as novas biotecnologias.

Segundo Wilkinson (1989), com a chegada da biotecnologia as relações entre o sistema alimentar e a indústria química transformam-se tanto à jusante quanto à montante da

agricultura. À montante, a indústria química estaria consolidando a liderança no ramo de sementes, transformando a agricultura em atividade à jusante, ou, ainda, eliminando esta última por insumos de pouco volume e alto valor, por meio de técnicas de cultura de tecidos. À jusante, o setor químico-farmacêutico teria mudado o papel de abastecedor de aditivos para o de produtor de ingredientes. Portanto, segundo o autor, os setores-chave tradicionais do sistema alimentar são assimilados dentro do complexo químico-farmacêutico, fazendo parte de uma bioindústria emergente.

Nesse sentido, outra forma de o capital subordinar a natureza, seria **substituindo-a**. Para Goodman, Sorj e Wilkinson (1990), a tendência do substitucionismo é a de eliminar o produto rural, e, assim, a base rural da agricultura. Essa dinâmica seria ilustrada pelo desenvolvimento da indústria química e das matérias-primas sintéticas. Na indústria de alimentos, a tendência seria observada pela expansão de alimentos “fabricados”, altamente processados, baseados na reconstituição de componentes alimentícios genéricos, e pelo crescente controle tecnológico da produção de alimentos com o uso de aditivos químicos. Uma frase dos autores que explicita bem esse fato: “atualmente ocorre uma transição na indústria alimentícia que se caracteriza por uma passagem da arte do cozinheiro para o conhecimento do químico de alimentos” (p. 82), ou seja, sabores, cores, texturas, odores são criações químicas, industrializadas, sem nenhuma ligação com a natureza, com sua originalidade.

Por outro lado, o mais básico signo da “comoditização” dos alimentos, seria para Friedmann (1993), a vulnerabilidade das populações urbanas ao suprimento de gêneros que percorrem longas distâncias, já que esse sistema favoreceria a durabilidade e aparência em detrimento dos componentes nutricional e de sabor dos alimentos. A sua industrialização favoreceria as mudanças no balanço de nutrientes (com muito mais gordura e açúcares) e a adição de químicos, afetando a saúde das populações. Duas estratégias destacam-se dentro desse modelo de abastecimento produtivista: a primeira associada à tendência de utilizar a tecnologia para resolver os problemas que o próprio modelo cria e a segunda relacionada ao alinhamento aos interesses dos consumidores (LANG; HEASMAN, 2004).

As tecnologias são utilizadas para suprir as preocupações que os consumidores passam a ter em relação às prescrições da dietética moderna. A tendência em direção à substituição industrial é reforçada por novos padrões de consumo de alimentos; uma vez que os requisitos biológicos básicos são atingidos, o conteúdo “natural” da comida torna-se, paradoxalmente, um obstáculo ao consumo. Se for para promover o aumento da ingestão ao mesmo tempo em

que se observam recomendações dietéticas, então os alimentos precisam ser mais processados para reduzir-se o conteúdo de calorias, gorduras insaturadas e açúcares (GOODMAN; SORJ; WILKINSON, 1990). Esse é um exemplo que demonstra que a concorrência se acirra e se especializa em uma tentativa de agregar valor não só pela busca de inovações e elaborações técnicas, mas também pela “qualidade nutricional” e pela centralidade que a saúde dos indivíduos passa a ter para a indústria, mais do que para o Estado (LANG; HEASMAN, 2004).

Relativamente ao papel do Estado, o terceiro regime alimentar corresponde ao modelo “liberal produtivista” e ao momento atual da globalização financeira, a partir do final da década de 1980 (FRIEDMANN, 2000). Ele mostra-se, em primeiro lugar, composto de tendências contraditórias e muito menos nítido que os regimes anteriores. O tênue consenso existente nas ciências sociais sobre a caracterização dos períodos, das estruturas sociais, econômicas e políticas dos dois primeiros regimes alimentares e do processo de transição do primeiro para o segundo regime alimentar desaparece por completo quando se analisa a crise do segundo regime alimentar e a transição para um possível terceiro regime alimentar.

No entanto, o terceiro regime alimentar caracteriza-se como aquele em que a globalização financeira estendeu-se ao âmbito da produção, tornando os capitais do sistema agroalimentar mais livres das regulações dos Estados nacionais para incluir ou excluir localidades, matérias-primas e mão de obra, de acordo com sua conveniência. O livre movimento dos capitais não significou ampliação do comércio livre de produtos alimentares, antes pelo contrário, possibilitou um ambiente de extremo protecionismo nos países desenvolvidos e de maiores facilidades para as corporações transnacionais de alimentos capturarem mercados alimentares nos países semi-industrializados da periferia, países esses que passaram a ter os preços de suas exportações cada vez mais reduzidos.

A subordinação dos alimentos ao mercado autorregulado envolve o desligamento das relações econômicas da região e das pessoas. Cada passo da cadeia alimentar e sua complexidade promovem uma forte separação da produção e do consumo de uma comunidade. A necessária mediação da produção e do consumo é feita pelo capital, isto é, por empresas em que os lucros dependem da distância e da durabilidade. Para Friedmann (2000) e Lang e Heasman (2004), esse modelo agroalimentar aponta para os problemas sociais e ecológicos relacionados à dominação corporativista do setor agrícola e à ênfase no lucro e na competição.

Nessa perspectiva, o sistema de produção flexível do modelo pós-fordista, muitas

vezes abriria espaço para empresários eventuais que organizariam a produção especulativamente, deixando os trabalhadores e os camponeses para se defenderem sozinhos, caso os mercados não tivesse sucesso. Essa regulação passaria para o poder privado que gerenciaria os excedentes, a estabilização dos setores agrícolas e promoveria modelos paralelos para o Terceiro Mundo (FRIEDMANN, 2000).

Já em relação a isso, a produção de alimentos abundantes e baratos não seria possível sem a contribuição de países em desenvolvimento. Bonanno (1994) destaca que esse processo de integração gerou desigualdades regionais, como também, em termos de produção, dificultou o crescimento econômico desses países. Mais especificamente, o desenvolvimento de monocultivos para o mercado global, diminuiu a autossuficiência alimentar e aumentou a dívida externa. Para esse autor, em termos de vinculação entre produção e consumo, as cadeias transnacionais de produção criaram um aumento de divergências entre a demanda de alimentos local e a produção local. Essa se transformou em uma parte constitutiva de um processo que respondia às demandas econômicas de prósperos centros consumidores. No entanto, as mínimas flutuações no mercado produziam uma inelasticidade da demanda, o que acabava por limitar a subsistência dos agricultores.

Central nesta reflexão é a percepção de que as mudanças demográficas, sociais, econômicas e políticas que se deram concomitantemente foram acompanhadas por uma tendência ascendente de deslocamento entre a produção de alimentos e o seu consumo. Se em uma sociedade tradicional e culturalmente mais fechada esse processo é estritamente localizado, em uma sociedade moderna e contemporânea, já não há delimitação de espaço nem de tempo. Os alimentos tornam-se mercadorias e, como tais, são tratados, buscando a sua durabilidade, sua desterritorialização, apropriando-se do seu caráter “natural” e substituindo-o. A técnica e a ciência a favor da industrialização da natureza e dos modelos econômicos e políticos tornam-se interventoras, mediadoras, e compõem vários elos que distanciam o consumidor daquilo que consome, o produtor daquilo que produz, transformando-os ambos, consumidores e produtores, num sistema abstrato e com mútuo desconhecimento. Esse distanciamento não ocorreu sem prejuízos de ambas as partes e da natureza.

Assim, o desenvolvimento desse modelo não tem sido sem tensões. Por um lado, ele tem de lidar com a forte concorrência entre as corporações, e, por outro, com os problemas que produziu como as preocupações sociais, ambientais e de saúde. Para Goodman e Redclift (1991), a incompleta transformação da agricultura pelo capital e a conseqüente fragmentação da inovação têm resultado em um processo de produção cujas conseqüências são muito

problemáticas e provocam riscos para o meio ambiente, para a nutrição (consumidores) e para a sustentabilidade da produção agrícola (produtores).

## 2.2 O DESENVOLVIMENTO RURAL E A RECONEXÃO DA PRODUÇÃO E CONSUMO

As implicações do panorama agroalimentar contemporâneo descrito no tópico anterior são sumarizadas por Ilbery *et al.* (2005) como um “*background*” de fraturas do consumo massificado, da verticalização da cadeia alimentar e do produtivismo agrícola. Para esses autores, houve um aumento no número de tendências sociais contrárias e contestadoras de diversas origens, que coletivamente passaram a oferecer um grande desafio para os dogmas e impactos desse modelo. Essas fraturas promoveriam a base de uma nova agenda de políticas rurais territorializadas e ecologicamente embebidas, sucedendo o paradigma produtivista.

Já uma década antes, Friedmann (1993) frisava que a localização e a sazonalidade constituiriam uma solução promissora e pontuava dois movimentos importantes na desestabilização do sistema alimentar dominante: um baseado em consumidores cidadãos urbanos interessados em promover produções sustentáveis, diversificadas e locais; outro, baseado no empobrecimento e na marginalidade impostos por turbulentas mudanças nos mercados e nos imperativos de exportação que faziam as pessoas despossuídas agirem com criatividade e energia na busca de suas próprias soluções.

Relativo ao primeiro movimento, um novo ator, até então desconsiderado, tem sido o foco dos interesses. Para Goodman (2002; 2004), e Goodman e DuPuis (2002), o **consumidor** parece estar com o poder na condução das indústrias e varejos de alimentos e, portanto, a sua relação com a produção passa a ser preponderante. A preocupação em relação ao consumo nos estudos agroalimentares toma corpo e passa a reconhecer-se o alimento como muito mais que apenas uma mercadoria como outra qualquer. Fine (2004), destaca as desordens alimentares como as doenças crônicas, a anorexia, bulimia e a obesidade, bem como, as preocupações com os “*food scares*”, os transgênicos e outros como potencialmente importantes em termos simbólicos e determinantes do “*turn*” ao consumo nos estudos agroalimentares. Para o autor, a coexistência de ambos os imperativos, comer e fazer dieta, sustentam as características culturais do consumo alimentar do capitalismo contemporâneo.

Na esteira de autores que apontam o consumo e seu aspecto sociocultural como tendência contemporânea a ser considerada conjuntamente às questões materiais e econômicas relacionadas à produção, além de Goodmann (2002) e Fine (2004), faz-se referência aqui a Zigmunt Bauman (2007). Bauman, ao fazer uma análise social sobre

produção e consumo (extrapolando as análises agroalimentares), não só coloca correspondência entre essas duas esferas, mas defende que a sociedade de produtores foi transformada na sociedade de consumidores. Nesse sentido, o fetiche da subjetividade veio ocupar o espaço do fetiche da mercadoria, e o consumidor passou a ser soberano. Sem pretender estender-se na análise baumaniana, o objetivo é apenas referenciar a importância cada vez maior que vem tomando nos estudos sociais e, por consequência, nos estudos agroalimentares, a questão do consumo e suas interferências no modelo de produção e de desenvolvimento.

Exemplo disso são os estudos em que o consumidor faz cada vez mais parte do circuito das decisões sobre o que produzir. No apanhado de estudos realizados a partir do consumidor e de seu papel desestabilizador do modelo dominante, Goodman (2002) refere alguns exemplos. O estudo de Murdoch e Miele elenca a gastronomia, a valorização das cozinhas típicas regionais e sua relação com a produção artesanal, com a ecologia e economia local, e as formas de vida em que estão envolvidas. Os autores revelam a importância da dimensão de identidade cultural como uma força de integração entre produção e consumo. Já os estudos de Wilkinson e outros autores, apontam que a tendência de aproximação entre esses dois elos deve-se à resposta à globalização, à mudança tecnológica e à rápida concentração industrial. Wilkinson chama a atenção para os extremos da dinâmica da demanda. Por um lado, ressurgem demandas de produtos agrícolas como os orgânicos e ecológicos e, por outro, de produtos de base científica e de processos de inovação como os nutracêuticos. Outros estudos remetem para os espaços alternativos, ou seja, sistemas alimentares que se baseiam em comunidades, defendendo os localismos e evitando a competição com empresas maiores em suas áreas de abrangência e também com consumidores ativos, que têm consciência das implicações sociais de suas escolhas. Goodman cita ainda o “*Fair Trade*” e outros processos, como aspectos culturais que desafiarão os aspectos materiais da indústria globalizada de alimentos firmada nas esferas políticas e econômicas.

Estudos brasileiros que buscaram avaliar quais eram os motivos para a compra de alimentos diferenciados como os orgânicos, verificaram que muito mais que a preocupação com o meio ambiente, os consumidores estavam preocupados com a saúde, com a dieta e com padrões estéticos (GUIVANT, 2003; DA SILVA, 2006).

Seja pelo fato de ser uma reação aos riscos atribuídos às questões de saúde e estética e instabilidade quanto às prescrições dietéticas, seja aos “*foods scares*”, seja às questões ecológicas, parece ocorrer uma desconfiança por parte do consumidor no que não conhece ou

uma inabilidade para entender ou avaliar os riscos. Portanto, há revisão dos conceitos de qualidade alimentar, o retorno ou resistência das tradições e a busca do reconhecimento do que se consome e de quem produz, em uma tendência de revisão dos processos dominantes e ao encurtamento da cadeia de abastecimento alimentar.

No que diz respeito ao segundo movimento citado por Friedmann (1993), Van Der Ploeg *et al.* (2000) relaciona a emergência de um novo modelo de desenvolvimento rural com a resposta ao “*squeeze*” promovido pela modernização da agricultura. Para esses autores, nos anos 1990, começa-se a sentir muito fortemente os custos dessa modernização no que tange às despesas monetárias associadas com o crescimento da necessidade de recursos externos e com tecnologias novas e mais caras, além dos custos de transação e de energia intrínsecos às regulamentações e investimentos obrigatórios. Esse aumento dos custos da produção inviabilizaria a atividade por não compensar os preços de venda, demandando estratégias criativas e inovadoras para diminuir os gastos e otimizar os ganhos.

Nesse sentido, os **agricultores** buscariam maior autonomia, a partir da redefinição de relações e interações com os espaços sociais e o ambiente institucional, buscando formas diversificadas de reação e inovação (WISKERKE; VAN DER PLOEG, 2004). Amin e Cohendet (2004) remetem os processos de inovação e desenvolvimento tecnológico à imersão (*embeddedness*) em contextos sociais, e a invenção e a criatividade como sendo frutos de um intenso processo de interação e troca de experiências a partir de situações práticas e contingentes. Esses processos seriam, em última instância, soluções criativas e inovadoras que os agricultores utilizariam para enfrentar problemas complexos. Exemplo disto seriam as estratégias de venda direta ao consumidor de produtos “diferenciados”, resultando na agregação de valor ao produto e diminuição dos custos de produção e transação comparativamente ao seu alinhamento às cadeias longas de abastecimento.

A junção desses movimentos seria o reflexo de uma pressão material sofrida por diferentes grupos de atores que, em face da incerteza e da adversidade, tentam alguma coisa diferente para sobreviverem ou para “melhor viverem”, o que coloca o desafio sobre como desenvolver políticas e regulações que possam assistir seu desenvolvimento.

Em termos regulatórios, aponta Marsden (2003), verifica-se que a evolução para um novo sistema alternativo alimentar não é uma contradição binária entre industrial e alternativo, ou que estamos entrando num mais complexo terceiro regime, mas sim, um sistema convencional de políticas lutando contra si próprio, como tentativa de acomodar mais demandas externas e políticas. Para Friedmann (1993), embora a regulação nacional esteja em crise com o regime que sustenta, as nações ainda são o lócus das decisões políticas que

estruturam as relações agroalimentares. Porém, sua autonomia é desafiada pelo capital transnacional e pelas instituições e ideologias que promovem a desregulação e o distanciamento do Estado. Para Bonanno (1994), o Estado passa a ter uma ação convergente, mas contraditória. Se por um lado ele protege os interesses da burguesia transnacional, por outro, ele também tenta defender os interesses das classes subordinadas. Então, ambas postulariam a manutenção do Estado, mas motivadas por diferentes e antagônicas razões.

Diante desses três processos ou grupos de atores que se constituem por consumidores, produtores e Estado, é que a cadeia alimentar passa a ser reavaliada. No Reino Unido, a Comissão Política Governamental do Futuro da Agricultura e dos Alimentos encoraja a noção de reconexão da cadeia alimentar como a reconexão dos agricultores com a indústria de alimentos, com o mercado e com o meio rural, e dos consumidores com o que eles consomem e como esse alimento é produzido (CURRY REPORT, 2002 *apud* ILBERY *et al.*, 2005). Nesse contexto, o processo de reaproximação, implicando o reconhecimento da ruptura e da desconexão na cadeia alimentar, apoia a ideia da sobrevivência agrícola e da restauração da confiança na produção de alimentos pelo consumidor, mediante cadeias alimentares localizadas pautadas em novas concepções e construções de qualidade - “*quality turn*” (GOODMAN, 2003).

Isso tem resultado em uma maior complexidade dos processos de produção e consumo de alimentos e as interconexões entre eles. Para Slee e Kirwan (2008), intrínseca a esta complexidade está a construção e a mediação de valores ligados à combinação dos processos de ‘*consumption*’ e ‘*quality*’ *turns*. Esses assim chamados “*turns*” reconhecem o impacto das novas dinâmicas no desenvolvimento de cadeias alimentares particulares. Essas dinâmicas incluem a crescente importância da localização da produção como forma de valorizar localmente ativos específicos; a necessidade de reconhecer a “natureza” nos processos de produção de alimentos, ao invés de simplesmente vê-la como um ônus a ser superado; as preocupações dos consumidores sobre determinados aspectos da cadeia de abastecimento alimentar, juntamente com construções de valor cada vez mais complexas; e o reconhecimento da contribuição da agricultura e seu aspecto multifuncional para o desenvolvimento rural.

É mediante essa complexidade que alguns autores (VAN DER PLOEG *et al.*, 2000; MARSDEN *et al.*, 2000; MARSDEN, 2003) vêm defendendo a mudança paradigmática da modernização para o desenvolvimento rural, em que ele estaria substituindo teórica, prática e politicamente o anterior. Além dos “*turns*” do consumo e da qualidade, outra motivação para esse processo estaria nas estratégias, nas práticas, nas identidades, nas políticas, nas

instituições e nas novas redes incorporadas ao rural. As cadeias de abastecimento alimentar projetam-se como dimensões-chave nos novos padrões emergentes de desenvolvimento rural. Para Marsden *et al.* (2000), entender a criação, a operação e o desenvolvimento dessas novas cadeias é significativamente importante para abordar esses aspectos referentes ao novo paradigma.

Por sua vez, para poder caracterizar uma cadeia curta como existente, segundo Marsden (2003), ela teria de ter a habilidade de engendrar alguma forma de conexão entre o consumidor e o produtor. Não necessariamente ela estaria relacionada ao tempo e à distância percorrida, mas ao fato de o produto chegar ao consumidor embebido de informação, dando-lhe condições de fazer conexões e associações com um mínimo de dados sobre o lugar e o espaço onde foi produzido, os valores e pessoas envolvidas e os métodos empregados. Opera-se com o princípio de que quanto mais “imerso” em um sistema de valores e práticas específicas um produto venha a ser, mais escasso ele é no mercado pela distinção de suas qualidades e proveniência.

Algumas questões devem ser salientadas para a compreensão dessas cadeias alimentares. Primeiro, a necessidade de um esforço centrado na teoria e prática dos atores, produtores, consumidores e outros, que mobilizam e animam/demarcam essas redes. Portanto, seria necessário entender como os agricultores utilizam-se de estratégias que diminuam os custos e otimizam a utilização dos recursos e como organizam-se para resistirem dentro do modelo de modernização da agricultura (VAN DER PLOEG *et al.*, 2000). Por outro lado, para Marsden (2003), é central o estudo das construções contínuas dos interesses dos consumidores, por quais instituições e por quem eles são influenciados. Necessário também que essas novas cadeias sejam entendidas a partir não só de sua formação, mas também de sua demarcação e manutenção num processo social dinâmico e competitivo.

A natureza dessas ações enfatiza o engajamento de comunidades e de iniciativas locais que chamam a atenção para o componente social da ação econômica e da construção de novos mercados. Dessa forma, pontua-se que analisar a formação dos mercados pelo viés estritamente econômico é incorrer no erro de uma análise simplista. Teóricos sociais, como Polanyi (1980) e Granovetter (1985), argumentam que os processos sociais são mediadores das operações de mercado, e que valores, regras, laços e inter-relações, são importantes na definição das transações econômicas. O local passa a ser uma categoria importante na análise, por ser delimitado e caracterizado por ambientes sociais e culturais, com específicos significados, práticas e valores, diferentemente da escala global. Assim, as cadeias localizadas teriam o papel de conexão social, em que a confiança e a reciprocidade

demarcariam essas relações (HINRICHS, 2000).

Além do estudo centrado nos atores e no componente local e social na construção dessas cadeias, Marsden (2003) chama atenção para o fato de que elas só poderão ser sustentadas por meio de suporte e reconhecimento de novas convenções de qualidade, advindo novamente a importância das comunidades e redes em estabelecer confiança, entendimentos comuns, padrões de trabalho e formas de cooperação e cooptação entre diferentes atores. A preocupação com o abastecimento convencional de alimentos, seguindo a lógica industrial e a regulação governamental, segundo o autor, passa pelas questões de proveniência e manipulação de alimentos, surgindo novos interesses em gêneros mais locais e naturais. Isso potencializaria a mudança de uma produção de alimentos “*comoditizados*” para outra, de gêneros com diferentes definições de qualidade, seguindo por cadeias curtas de abastecimento. Essa seria uma característica-chave dessas cadeias, a sua capacidade de ressocializar e reespecializar alimentos, pois permitiria ao consumidor fazer seus próprios julgamentos de valor sobre que tipos de alimentos seriam desejáveis, de acordo com seu conhecimento, experiência ou imaginário.

Nesse incentivo às novas relações em que se passa a considerar não somente a competitividade e o livre comércio, mas também, as questões sociais e de sustentabilidade, o Estado teria o poder de intervenção e regulação. Dessa forma, as compras públicas de alimentos para programas governamentais seriam exemplo de incentivo à outra forma de desenvolvimento, o que Morgan (2007) classificaria como democracia ecológica de um “*Green State*”. Ao localizar as compras públicas, encurtando a cadeia alimentar, a intervenção estatal seria uma resposta aos problemas relativos aos pequenos agricultores e aos consumidores, pondo ênfase na sustentabilidade e na saúde pública.

Nesse quesito regulatório, outro elemento importante no estudo destas cadeias é o papel da governança e das regulamentações. Como, onde, por que e para quem as leis são elaboradas, enfatizam a importância das unidades de governança, definidas por ambas, **ação e significados sociais**, ancorados em **locais particulares**, que permitem diante dos problemas específicos vivenciados, adequar e reformular regras e normas a fim de solucioná-los (MARSDEN, 2003).

Resumidamente, o novo paradigma de desenvolvimento rural corresponderia a um modelo mais endógeno, territorializado e ecologicamente embebido; as redes agroalimentares alternativas seriam inovações precursoras dessa mudança paradigmática. Essas redes alternativas seriam caracterizadas por relações de consumo e produção diferenciadas, em mecanismos institucionais de governança rural e em seu potencial de fortalecer o

desenvolvimento econômico rural.

Nesse debate, importante frisar as argumentações que contestam/contribuem de alguma forma para pensar esse novo paradigma, problematizando-o. Primeiramente, um termo muito utilizado para caracterizar essas cadeias alimentares particulares é “alternativo” e ele é discutido no texto de Holloway *et al.* (2007), em que os autores chamam a atenção para o perigo de se fazer uma análise de oposição binária entre o sistema “dominante” e o “alternativo”, considerando a romantização e/ou radicalização sem fazer as devidas considerações. Para os autores, é importante reconhecer a relação contingente do que é considerado alternativo em tempo e lugares específicos. Por exemplo, na Europa, o termo alternativo tem sido discutido em termos de seu potencial em contribuir para a sobrevivência de pequenos produtores e, mais amplamente, para o desenvolvimento rural, e também para responder às ansiedades dos consumidores em relação aos efeitos e riscos das cadeias de abastecimento agroindustriais. Já na América do Norte, o termo é utilizado como um discurso político de ativismo oposicionista, focando mais no ambiente e na justiça social do que simplesmente no desenvolvimento rural. Os autores salientam a importância de discutir as lutas envolvidas nesse processo evitando apontar para uma postura ideológica nem para o que seria um desenvolvimento bom ou ruim.

Goodman (2004) pontua várias críticas às redes “alternativas” agroalimentares e, por consequência, ao novo paradigma de desenvolvimento rural, primeiramente, fazendo alusão ao “local” e a forma dessas cadeias em utilizá-lo. O autor diz haver uma reificação do “local” como apenas de uma configuração que é dada ontologicamente, negligenciando-o como resultado contingente de processos dinâmicos de mudança socioespacial. Em outras palavras, haveria uma negligência dos processos sociais e das relações de poder que produzem, reproduzem e reestruturam na escala local e que o entusiasmo com um modelo alternativo pode ocultar processos capitalistas exploratórios e relações de dominação. Também salienta as questões de qualidade. Para ele, a valorização espacial e a qualidade territorial, como estratégia de adição de valor pelo seu conteúdo de significado e imaginário agrícola e territorial, poderiam ser subvertidas e cooptadas pelo poder do mercado. Por fim, considera que as análises relativas aos estudos dessas cadeias têm considerado muito mais a lógica da resistência camponesa do que a concepção de consumo-orientado.

Considerando essas argumentações, Van Der Ploeg e Renting (2004) confirmam as diferenças político-econômicas do modelo de desenvolvimento rural relativo ao agroindustrial, sem desconsiderar sua complexidade. Enfatizam a necessária habilidade de seus defensores em articular uma teoria consistente para a discussão das práticas e políticas

desse novo modelo. Por outro lado, as dúvidas em relação à contribuição das ‘novas’, ‘alternativas’, ‘curtas’ cadeias alimentares ao desenvolvimento rural são encaradas por Slee e Kirwan (2008) como resultado do hibridismo inerente a essas cadeias de abastecimento e ao hibridismo de teorias que tentam explicá-las. De acordo com eles, não há teoria que consiga encapsular a diversidade de estruturas, formas, comportamentos, aspirações e interesses envolvidos.

Essas considerações são úteis para não simplificar as explicações e as compreensões sobre o tema, o qual se apresenta complexo, e servirem como balizas durante a análise do estudo, enriquecendo as discussões. Entende-se que duas posições devem ser evitadas ao assumir abordagens teóricas e metodológicas: a primeira diz respeito à pretensa neutralidade e a segunda à legitimação de determinados interesses e lutas que nada têm de acadêmicos. Diante desse entendimento, o interesse desta pesquisa ampara-se na utilidade que a ciência tem de ser capaz de transformar os problemas sociais em questões públicas a favor de mudanças sociais.

Portanto, assume-se a importância da escolha das abordagens teóricas a serem utilizadas para a compreensão das questões desta pesquisa de modo a serem consonantes com os objetivos propostos e com uma leitura considerada apropriada dos dados empíricos. A verificação da mudança dos processos e práticas de abastecimento do PAE por meio de uma nova dinâmica em locais distintos leva a considerar a motivação dos atores sociais e seu poder de agência, bem como o processo de construção dos mercados e dos significados que os apoiaram, enfatizando as questões institucionais. Dessa forma, a perspectiva orientada ao ator, conjugada com a teoria da imersão social dos mercados são aprofundadas abaixo por terem sido as condutoras analíticas do tema estudado.

### **2.2.1 Atores sociais e mudança estrutural**

De acordo com o enunciado do teorema da dualidade da estrutura, Anthony Giddens (2000) refere que “as propriedades estruturais dos sistemas sociais são simultaneamente o meio e o resultado das práticas que elas recursivamente organizam” (1984, p. 25). Portanto, a estrutura constituir-se-ia como **resultado** e **condição** da ação e fator de **constrangimento** ou **possibilitação** da agência. Para o autor, todo processo de ação corresponde à produção de algo novo, mas, ao mesmo tempo, toda a ação apenas existe na continuidade com o passado, que fornece os meios para que aquela se inicie. “Por conseguinte, a estrutura não deve ser concebida como uma barreira à ação, mas sim como encontrando-se envolvida na sua

produção, mesmo que nos encontremos em presença dos mais radicais processos de mudança social, os quais, como quaisquer outros, ocorrem no tempo” (GIDDENS, 2000, p. 44).

Ancorada na teoria da estruturação de Giddens, a abordagem dos atores procura, segundo Long (1992), reconciliar as perspectivas de ação e estrutura para estudar o processo de desenvolvimento, o que contribuiria para um tratamento mais sofisticado da mudança social com ênfase na interconexão e mútua determinação de fatores internos e externos e suas relações. Essa perspectiva reconhece “múltiplas realidades” e a diversidade das práticas sociais dos vários atores, que, muitas vezes, são diferentes e incompatíveis. E esse reconhecimento é o principal componente a ser entendido no processo de desenvolvimento, ou seja, toda mudança social envolve a luta entre diferentes interesses sociais e intersecções de pontos de vista, e, portanto, esse deve ser um ponto de análise.

O enfoque nos atores justifica-se pelo pressuposto teórico de que o poder da mudança, por exemplo, não se dá somente de forma centralizada nem de forma autoritária, de cima para baixo, mas se encontra distribuído de forma atomizada e expande-se pela sociedade. Por outro lado, onde o poder está, está também a resistência. Nesse sentido, segundo Long (1992), os atores sociais não são simplesmente uma categoria social desincorporada ou recipientes passivos de intervenção, mas participantes ativos que processam informações e estratégias em suas negociações com vários atores locais, bem como personagens e instituições de fora. Combatendo, dessa forma, as teorias que tentam explicar as mudanças sociais pelo viés culturalista ou estruturalista e defendendo estudos que tentam se concentrar sobre os comportamentos inovadores, os processos de decisão ou de que forma os indivíduos mobilizam recursos para construir redes sociais, provocando mudanças institucionais.

Mas é necessário distinguir o ator do agente<sup>2</sup>. Diferentemente de “ator”, que tem uma acepção genérica, ser “agente” ou ter “capacidade de agente” significa possuir capacidade ou habilidade para influenciar e atuar sobre outros, ou seja, ter uma disposição ou capacidade de ação que faz de alguém ou de um grupo de atores um elemento atuante no contexto social específico, sendo, portanto, um atributo aplicável tanto a indivíduos como a grupos.

Dentro dos limites de informação, incerteza e outras restrições, os atores sociais possuem capacidade de saber e capacidade de atuar. Tentam resolver problemas, aprendem como intervir no fluxo de eventos sociais ao redor de seus olhos, e, em certa medida estão tanto para as ações próprias, observando como os outros reacionam a sua conduta e tomando nota das várias circunstâncias contingentes (LONG, 2007, p. 48).

---

<sup>2</sup> Segundo Giddens (2000), há a necessidade de distinguir o indivíduo como “um organismo humano” do indivíduo como agente que se constitui como aquele que intervém num mundo-objeto potencialmente maleável e num contexto dos “modos de vida historicamente localizados”.

A agência, para Long (2007), não seria somente o resultado de possuir certos poderes persuasivos ou formas de carisma; a habilidade de influenciar outros ou de deixar passar uma ordem – por exemplo, para conseguir que os outros aceitem uma mensagem particular – mas descansa, sobretudo, nas ações de uma cadeia de agentes, cada um dos quais traduz (a mensagem) de acordo com seus projetos e o poder de forças aqui e agora, envolvendo muitos atores num esquema político e social dado. Para o mesmo autor, a agência e o poder dependem, de um modo crucial, de uma rede de atores que chegam a ser parcialmente, mesmo que quase nunca por completo, envolvidos num projeto de alguma outra pessoa ou pessoas. Implica a geração e uso ou manipulação de redes de relações sociais e a canalização de elementos específicos (como demandas, ordens, bens, instrumentos e informação) por meio de pontos nodais de interpretação e interação.

A agência, portanto, segundo Long (1992), não seria somente a capacidade de tomar decisões, mas, principalmente – amparando-se em Giddens – as ações particulares que fazem a diferença para o estado pré-existente ou curso de eventos, que são compostas de relações sociais e só são possíveis através delas. Para tanto, é necessário ter presente que as práticas locais incluem macrorrepresentações e são moldadas e representadas diferentemente em contextos situados.

Com isso, quer-se chamar a atenção para o fato de que os interesses, as necessidades e as motivações dos atores para intentar uma mudança estão relacionadas às formas de coerção, às incertezas, aos limites e a outros constrangimentos que os levam a intervir no fluxo social para resolver problemas que lhe são particulares. Assim, assume-se que os atores são capazes, quando sofrem restrições sociais, de formular decisões, agir sobre elas, inovar e experimentar. Com essas premissas, é importante verificar quais as restrições que forçam os atores a procurarem outras formas de conhecimento e ação que acabam por dar origem à mudança.

Para Foucault (2005), a pesquisa da origem e da história não tem somente uma narrativa, mas muitos pedaços de discursos registrados ou falados, e ela não existe em sua identidade recolhida em si mesma ou com uma essência exata. Fazendo referência à Nietzsche, Foucault (2005, p. 18), ressalta que “o genealogista aprende que atrás das coisas há algo inteiramente diferente: não seu segredo essencial e sem data, mas o segredo que elas são sem essência, ou que sua essência foi construída peça por peça a partir de figuras que lhe eram estranhas”. Dessa forma, entendendo que não há uma verdade implícita e, também, que a origem e a história não se desenvolvem linearmente nem só sob o signo da vontade – a premissa foucaultiana evoca a necessidade de focar nas meticulosidades e nos acasos dos começos. Para tanto, o autor inicia dissecando o que entende por “origem”. E, nesse sentido,

postula dois componentes, a **proveniência** e a **emergência**.

A proveniência dá conta de decompor uma rede difícil de desembaraçar por suas marcas sutis, singulares, subindividuais, ou seja, a origem permite ordenar todas as marcas diferentes, os vários começos, dissociar o que, em determinado momento, é “único” e mostrar todos os acontecimentos anteriores perdidos. Assim, mantém-no na dispersão, na heterogeneidade, na fragmentação que lhe é própria.

Por outro lado, considerando o fato de que a proveniência surgiria de “constrangimentos”, “opressões”, “riscos” entre outros fatores, Giddens (2000) desmistifica a ideia de “derrogação do ator leigo”, em que os atores são meros dopados culturais sem qualquer entendimento minimamente válido daquilo que os circundam ou das circunstâncias de suas ações. Com isso, o autor deseja defender a racionalização da ação, argumentando que os atores têm consciência da motivação de suas ações. Assim, diverge das escolas de pensamento sociológico que, segundo ele, iniciariam suas análises, desacreditando das razões adiantadas pelos agentes para as suas ações, com o objetivo de descobrirem os estímulos “reais” das suas atividades, os quais, os próprios agentes ignorariam. No entanto, o autor defende a ambivalência das motivações, ou em suas palavras, “os componentes motivacionais da ação, vacilam entre os aspectos conscientes e inconscientes da cognição e da emoção” (p. 20).

Giddens (2000) salienta ainda que é exagerada a tendência da teoria social em frisar o impacto dos sistemas simbólicos e das ideologias dominantes sobre as classes subordinadas. Segundo ele “todos os atores sociais, por mais abaixo que estejam na escala social, possuem alguma capacidade para compreender as formas sociais que os oprimem” (p. 48). Isso não quer dizer que sejam voluntaristas ou propositais, mas que possuem um conhecimento variado da sociedade que são membros. Portanto, evitando os extremos, há que se desvincular do purismo cultural/ideológico, mas também do reducionismo voluntarista. No que tange a essa questão, para o mesmo autor, deve-se ponderar que existe diferença entre consciência prática e consciência discursiva dos atores<sup>3</sup>, e esses atores, individualmente considerados, são apenas um entre muitos outros, “esfumando-se” para contextos além de suas atividades quotidianas. Nesse sentido, além das motivações individuais, faz-se necessário, para a uma mudança institucional, a ação estratégica, que não se efetiva sem uma disputa de forças.

Do discernimento do que motiva os atores, desmembrando a proveniência da origem,

---

<sup>3</sup> Consciência prática é o conhecimento tácito incorporado naquilo que os atores “sabem como fazer”. Consciência discursiva é aquilo sobre o que os atores são capazes de “falar sobre” e de que maneira, ou sob que aparência, eles são capazes de falar sobre o que fazem (GIDDENS, 2000, p. 49-50).

segue-se a sua emergência, como o ponto de surgimento produzido por um determinado estado das forças. Nesta análise, observa-se o jogo, a arena, ou o seu combate frente às circunstâncias adversas. Por exemplo, a emergência de uma prática é assegurada por um combate contra condições constantes e essencialmente desfavoráveis. Segundo Foucault (2005, p. 24) “a emergência se produz no interstício das lutas”. E nessa luta estão as regras que são feitas para servir a isso ou àquilo, e elas podem ser burladas ao sabor da vontade de uns ou de outros. Quem se apoderar delas, pode

tomar o lugar daqueles que as utilizam, de quem se disfarçar para pervertê-las, utilizá-las ao inverso e voltá-las contra aqueles que as tinham imposto; de quem se introduzindo no aparelho complexo, o fizer funcionar de tal modo que os dominadores encontrar-se-ão dominados por suas próprias regras (FOUCAULT, 2005, p. 25-26).

Para Giddens (2000), a análise da conduta estratégica equivale a estudar o modo por intermédio do qual os atores mobilizam os elementos estruturais – as regras (interpretativas ou normativas) e os recursos (alocativos e de autoridade) – no decorrer das suas relações sociais. Para Long (2007), a ação estratégica caracterizar-se-ia por um poder que os atores têm, mesmo dentro de um modelo cultural ou social dominante, de serem agentes hábeis em mudar as circunstâncias para resolverem seus problemas de uma forma coerente, organizando seus recursos por meio de uma persuasão ativa em relação aos seus projetos e pela construção de seus próprios padrões de organização.

Na emergência da mudança, estariam envolvidas as noções de interfaces, os domínios, as arenas, onde a consciência prática e discursiva dos atores – como elementos estruturais – é mobilizada para “impor” suas vontades e suas regras aos outros atores. Em outras palavras, para Long (2007), se se parte da premissa de que não só se trata com uma multiplicidade de atores sociais, mas também com realidades múltiplas que, em potência, implicam interesses sociais e normativos conflitantes e configurações de conhecimentos diversas e descontínuas, então deve-se examinar detalhadamente, quais e de quem são as interpretações ou modelos que prevalecem sobre os de outros e em que circunstâncias o fazem. Dessas interações em que a ação é negociada e os seus sentidos vão ganhando forma, é que um cenário consensual passa a ser constituído e institucionalizado.

Long (2007) define “domínio” como áreas da vida social que estão organizadas por referência a um núcleo central ou agrupamento de valores que, mesmo quando não percebidos com exatidão da mesma forma por todos os envolvidos, são reconhecidos como um sítio de regras, normas e valores que implicam um grau de compromisso social. As “arenas”, por sua

vez, seriam sítios sociais e espaciais em que os atores se confrontam, mobilizam relações sociais para alcançar fins específicos, incluindo permanecer no jogo. Nelas, busca-se resolver discrepâncias nas interpretações de valor e incompatibilidades entre os interesses dos atores.

As situações de interação (Giddens, 2000) ou de interface (Long, 2007) pressupõem algum tipo de encontro entre indivíduos com grau de interesse comum, e proporcionam os meios para que os indivíduos ou grupos cheguem a definir suas posições culturais ou ideológicas frente aos que defendem ou simbolizam pontos de vista contrários. Para entender as interfaces, é necessário verificar os vários tipos de conhecimento existentes, os que surgem no encontro de horizontes, e como se efetiva a incorporação de nova informação e de novos marcos discursivos ou culturais. Long (2007) frisa que o produto emerge como um produto de interação, diálogo, reflexão e contendas de significados e envolve aspectos de controle, autoridade e poder.

Na perspectiva de interface pode-se captar a luta por espaço de manobra. Criar um espaço para manobrar implica, segundo Long (2007, p.146), “[...] um grau de consentimento, um grau de negociação, e assim, um grau de poder, manifestado na possibilidade de exercer algum controle, prerrogativa, autoridade e capacidade para a ação, seja em primeiro plano ou nos bastidores, em momentos flutuantes ou em períodos mais sustentados”. Giddens (2000) define o poder como capacidade ou probabilidade de os atores alcançarem os resultados desejados ou pretendidos ou como capacidade transformadora. Na interação, essa capacidade surge envolvida nas tentativas dos atores para conseguirem que os outros ajam de acordo com as suas vontades. As lutas fundamentar-se-iam no grau em que os atores específicos se percebem a si mesmos capazes de manobrar dentro de situações particulares e desenvolver estratégias eficazes para fazê-lo.

Nessa negociação, as redes resultam como elementos-chave nos processos para recolhimento de informação, formação de opiniões, legitimação do ponto de vista próprio, mobilização de recursos e para pontuar, defender ou criar um espaço social e político, transcendendo ou permanecendo em domínios institucionais específicos. De acordo com Dias e Piraux (2009), relacionados a essas reflexões estão os arranjos ou os chamados dispositivos coletivos compreendidos como redes de organizações configuradas a partir de relações de compromisso e normas de confiança. Foucault tinha definido dispositivos de forma ampla, como um conjunto resolutamente heterogêneo, comportando discursos, instituições, ordenamentos arquiteturais, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, propostas filosóficas, morais, filantrópicas. O dispositivo, ele mesmo seria a rede que se pode estabelecer entre esses elementos (FOUCAULT, 1977). Sintetizando,

os dispositivos coletivos seriam a formação de espaços institucionais de negociação e gestão, possibilitando acréscimo qualitativo da comunicação entre os atores sociais, na produção de formas mais intensas de interação social e na redução dos dilemas da ação coletiva em torno de estratégias.

Nesse processo, passa também a ser trabalhada de um ponto de vista diferente (de baixo para cima) a governança, ao buscar ordenar novas formas de dispositivos organizacionais sugeridos pela dinâmica social da comunidade. É propício fazer alusão ao conceito de governança que se refere às atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem necessariamente do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências (ROSENAU, 2000). Seriam processos de tomada de decisão e implementação, incluindo a maneira em que as organizações envolvidas relacionam-se entre si (VAN KERSBERGEN; VAN WAARDEN, 2004). Importante destacar que o conceito de governança aqui referido vem salientar a existência de um mecanismo mais amplo do que aquele explícito no conceito de governo que se limita às instituições formais e estruturadas do Estado. A governança diz respeito às formas em que organizações governamentais e não governamentais trabalham juntas, e como o poder político e a autoridade são distribuídos, interna e externamente ao Estado (GOODWIN, 2003).

Embora a governança envolva mais que estruturas institucionais, elas podem ser consideradas como centrais nesse processo. Segundo Vihinen e Kröger (2008), para desenvolver a governança dos mercados é necessária capacidade institucional suficiente para controlá-los e reforçá-los e novas redes institucionais podem construir novos mercados. Knickel *et al.* (2008) advogam um amplo entendimento de instituições como “as regras do jogo”, consistindo num conjunto de regras legais e normas sociais informais que estruturam as interações sociais. Para as mesmas autoras, a função principal das chamadas novas redes institucionais no desenvolvimento rural usualmente é vista como a de facilitar as ligações e produzir conexões eficientes entre diferentes atividades e atores em uma mesma região e entre os diferentes níveis em um sistema de governança multinível, ou seja, ela pode ter o papel de agente entre diferentes atores no mesmo nível, como também ser um comunicador entre os diferentes níveis. Dessa forma, a governança dos mercados está intrinsecamente conectada com as novas redes institucionais que se definem em espaços particulares.

Uma das questões relevantes da teoria da estruturação é a proposição de que a mudança paradigmática está associada ao tempo e ao espaço. A agência não poderia ser inadvertidamente subtraída de sua localização no tempo (da temporalidade da conduta diária)

nem do espaço (as práticas sociais são sempre atividades situadas). Nessa leitura, a agência é um fluxo contínuo da conduta historicamente localizada. Para Giddens (2000), as instituições são possíveis de ser observadas como práticas profundamente sedimentadas no tempo-espaço, isto é, duradouras e largamente difundidas por entre os membros de uma comunidade ou sociedade. Além disso, parte-se do princípio de que as mudanças não são permeadas apenas por valores instrumentalistas e de mercado, mas que outros componentes sociais estão envolvidos nesse processo. Portanto, salienta a importância da abordagem das questões de imersão e localização na construção de mercados.

### 2.2.2 Imersão e localização

*Aristóteles tinha razão: o homem não é um ser econômico, mas um ser social.*  
Karl Polanyi

Em sua defesa dos valores sociais contra a hegemonia dos econômicos, Karl Polanyi (1977) atesta que o homem não procura o interesse individual na aquisição de bens materiais, mas antes a garantia da sua consideração social, do seu *status* social e dos bens socialmente valorizados que detém. Assim, os esforços produtivos seriam apenas consequências do objetivo de obter um reconhecimento social. Nessa perspectiva, Polanyi parece valer-se da ética teleológico-aristotélica que se relaciona ao que é estimado como bom. Para tanto, uma ação será considerada como boa, se for praticada em favor de outrem. Nas palavras do filósofo Ricoeur (2007), o desejo de reconhecimento nasce da insatisfação ou da infelicidade humana, e origina um ambiente de reciprocidade social.

No entanto, para Polanyi, deu-se um passo inteiramente novo, quando a economia que se encontrava submersa nas suas relações sociais muda para o capitalismo liberal, ou seja, para uma sociedade que se encontrava submersa no sistema econômico. Essa mudança pressupõe uma mudança nos valores e nas regras que, conseqüentemente, modificou o comportamento, as opiniões e o sistema de crenças que passou a considerar os motivos econômicos superiores ou mais reais que os sociais, considerados etéreos ou ideais. O autor, mesmo reconhecendo esse domínio, não admitia que o determinismo econômico aplicar-se-ia em todas as sociedades humanas e atribuía a suspensão da criatividade institucional do homem à dissolução do tecido social pela imersão da sociedade na economia. Assim, esforçava-se para demonstrar a superioridade social e moral de uma economia socialista planejada e guiada pela demanda social sobre a economia de mercado.

Ao defender sua noção de “*embeddedness*”, ou seja, sua tese de imersão e imbricação

da economia em outras instituições sociais, Polanyi vai identificar três princípios gerais de funcionamento dos diversos sistemas ou três modelos possíveis de integração social e econômica: a reciprocidade, a redistribuição e o intercâmbio. Para Polanyi (1980), a reciprocidade supõe uma estrutura de grupos simetricamente ordenada, a redistribuição depende da existência de um centro de poder no seio do grupo social que recebe e redistribui os bens, e o intercâmbio fundamenta-se na existência de um sistema de mercado de concorrência, criador de preços. Os dois primeiros se distinguiriam do último por dependerem de códigos morais, por inserirem-se em um sistema de valores que se impõe às leis da oferta e da demanda (SABOURIN, 2006).

Para Granovetter (1985), a pergunta de como comportamentos e instituições são afetadas por relações sociais, constitui-se em uma questão clássica para a teoria social. Tentando refinar a ideia de Polanyi, o autor vai arguir que o comportamento está imbricado em redes de relações interpessoais, e que se deve evitar relacionar as formas de ação humana a extremos de socialização (sub ou sobrevalorização). De um lado, há apenas o autointeresse ou, de outro, a internalização pura das regras sociais. Dessa forma, critica as pressuposições economistas que julgam que o processo de mercado não é objeto sociológico de estudo, porque as relações sociais têm apenas um papel perturbador ou de atrito, mas não central nas sociedades modernas, e passa a chamar a atenção para o papel da confiança e da má conduta nestas relações.

Uma das críticas feitas a Polanyi é realizado por Temple (1998 *apud* Sabourin, 2006) que aponta a não explicação sobre como são produzidos os valores nos quais seriam inseridas as prestações econômicas. Assim, para esse autor, os valores humanos não seriam dados, mas sim constituídos e reproduzidos pela institucionalização dos ciclos de reciprocidade e de redistribuição em estruturas<sup>4</sup>, não apenas sociais, mas também econômicas.

Sonnino (2007) resume a teoria convencional da imersão a duas principais limitações, a sua inadequada consideração sobre o processo em que o sistema econômico torna-se embebido e a sua restrição à dimensão social, negligenciando outros fatores como a cultura, o poder e a geografia, que seriam potenciais construtores das transações econômicas.

Embora criticada pelas suas limitações teóricas e considerada vaga e indefinida, a

---

<sup>4</sup> As estruturas de reciprocidade foram sistematizadas por Temple (1998, *apud* Sabourin, 2006) e identifica certos valores humanos que produzem ou reproduzem: (1) estruturas de reciprocidade bilateral que correspondem às relações de aliança e de amizade e podem ser simétricas (produz amizade) e assimétricas (produz a honra do doador); (2) estruturas de reciprocidade ternária que pode ser unilateral, entre pais e filhos (produz responsabilidade) ou bilateral, quando do compartilhamento de recursos comuns, numa via de mão dupla (produz justiça e confiança) e (3) estrutura de reciprocidade centralizada, em que as prestações e as decisões são distribuídas por um centro de redistribuição (produzindo obediência e obrigação).

teoria da imersão têm como um de seus méritos o de trazer para o debate a faceta social relacionada à construção dos mercados. Faceta essa subvalorizada no modelo neoliberal em que o mercado do intercâmbio capitalista expandiu-se. No entanto, a Nova Sociologia Econômica passa a reconhecer a pluralidade dos mercados e a sua imersão nas relações sociais, retomando as ideias de Polanyi.

As correntes teóricas do desenvolvimento rural que discutem a proximidade social, como a territorialidade e o capital social, salientam a importância das relações diretas na conformação dos mercados. E, consideram que, na ligação entre os atores sociais locais e seu empoderamento, surgem questionamentos sobre as condições que, até então, apareciam como dadas, ou seja, mercados e territórios. A sociologia econômica contemporânea tem concebido os mercados como resultados de formas específicas, enraizadas, socialmente determinadas de interação social e não como premissas dedutivas (ABRAMOVAY, 2004).

Nessa concepção, as instituições não são definidas como regras, mas como configurações distintas de interesses e relações sociais, não como premissas, mas como resultados das interações sociais, em um movimento indutivo. Segundo Abramovay (2004), o mercado, dentro desta perspectiva, é uma construção social, e depende da evolução real da relação entre os atores, de sua interação social. O grau de interação, de inovação e de troca entre os indivíduos de um local ou território é patente na sua conformação e na construção de mercados, determinando seu desenvolvimento. A história, a organização, os comportamentos coletivos e o consenso que os estrutura são componentes de inovação que dependem de variáveis definidas no plano local e regional. E que, acima de tudo, o que caracteriza “os meios inovadores” é a densidade de seu tecido institucional, ou seja, seu capital de relações (ABRAMOVAY, 2003).

Essas relações diretas e próximas que providenciariam um maior enraizamento das relações econômicas trazem para o debate a questão do capital social. Para Putnam (1996), mobilizar **capital social local** consiste em estabelecer a organização do território ou comunidade por intermédio de normas de confiabilidade entre agentes, de forma que se possa melhorar a condição da sociedade por meio de ações coordenadas em redes. Para esse autor, a ideia de comunidade cívica seria a base fundamental para o bom desempenho das instituições governamentais. Nesse sentido, as associações civis contribuiriam para a eficácia e a estabilidade do governo, inculcando em seus participantes hábitos de cooperação e solidariedade. Explica a ideia de que os estoques de confiança, normas e participação tendem a ser acumulados e a reforçar-se mutuamente. Para esse autor, quanto maior a coesão social entre os agentes de mesmo grupo social (*bonding social capital*), entre grupos sociais

distintos (*bridging social capital*) e entre os desfavorecidos e as pessoas em postos de decisão em organizações formais (*linking social capital*), maior a inserção das demandas sociais na economia e na política<sup>5</sup>.

Considerando a abordagem de Polanyi, verificam-se, pela leitura de Higgins (2005) sobre os autores seminais que discutiram o conceito de capital social, algumas considerações às diferentes perspectivas. No caso de Coleman, trata-se de uma leitura instrumental das estruturas sociais de interação, colocando-se em correspondência os modelos de intercâmbio e reciprocidade. Nesse sentido, a ideia é de que a sociabilidade pode melhorar o papel das atividades econômicas lucrativas em populações desprovidas e vulneráveis. Higgins (2005) suspeita que se trate de uma nova versão do liberalismo econômico, conservando as idéias de que as relações do mercado acontecem em uma sociedade em que os indivíduos são simétricos; o mercado é a forma mais eficiente de localizar os recursos produtivos e seria o redistribuidor (a mão invisível).

Já para Bourdieu, o capital social, mesmo no sentido utilitário, é um ativo repartido de forma desigual por estar relacionado à cultura, às redes sociais e ao poder. As redes sociais às quais estão vinculados diversos indivíduos, não oferecem as mesmas potencialidades para obter recursos da mesma quantidade e qualidade (HIGGINS, 2005). Essa perspectiva abre caminhos para incorporar, na discussão sobre capital social, o modelo da redistribuição relacionado à Polanyi. Assim, entram em jogo as relações entre poder social e autoridade política como fatores que podem decidir sobre o modo, a quantia, o momento e o lugar onde devem ser alocados os excedentes produzidos pela sociedade (DIAS; PIRAUX, 2009).

Dessas perspectivas, assume-se que os atores sociais mais facilmente delimitam mudanças, quando associam normas, organização e cooperação da sociedade local (capital social) à formação de espaços institucionais de negociação e gestão (dispositivos coletivos). Essa arquitetura viabilizaria a concretização de interesses individuais ou coletivos (Coleman), mas não estaria desprovida de relações de poder (Bourdieu). Assim, a imersão social da economia só seria possível por meio de um processo de cidadania (Putnam), em que os atores mobilizam outros valores que não somente os de mercado, e criam laços com outros atores, entre os quais o Estado.

Esta redefinição dos papéis dos atores sociais e dos governos ocorreria por meio da adaptação estratégica do local ao global e, nesta direção, a qualificação dos bens como ativo a

---

<sup>5</sup> Putnam (2000) destaca três modalidades de capital social: *bonding*, *bridging* e *linking social capital*. A primeira diz respeito a vínculos entre agentes da mesma posição; a segunda, a intergrupos (laços fracos entre agentes de grupos sociais distintos); e a terceira refere-se às ligações verticais entre pobres e atores com poder de decisão.

ser construído vem de encontro às concepções de qualidade dos alimentos. A imersão e a localização amparariam novas ou rebuscadas visões de qualidade que beneficiariam a escala local em detrimento dos valores disseminados pela escala global.

### 2.2.3 Construção social da qualidade dos alimentos

Para Sonnino e Marsden (2006), “localização” é um conceito muito problemático para definir e utilizar no contexto dos alimentos, sendo seus significados e escopos muito contestados e contingentes. Escobar (2001, *apud* Wekerle, 2004) argui a necessidade de diferenciar “*place*” de “*local*”, postulando que o local e o global são escalas, processos ou níveis de análise, não locais ou locações. De acordo com Escobar, “*place*” refere-se à experiência, e frente a uma particular locação, com algum senso de fronteira, de campo e ligação com práticas diárias. Assim, há também controvérsias em definir o que seriam alimentos locais, porque não há consenso sobre o que se entende por “local”. No Reino Unido, o *National Farmers Union* define alimentos locais como alimentos ‘britânicos’, ou seja, nacionais, enquanto o *Council for the Protection of Rural England* define como aqueles que são produzidos e processados a 48,28 quilômetros (30 milhas) do ponto de venda (MORGAN; MORLEY, 2002).

Diante dessas considerações, Hinrichs (2003) discute a compartimentalização entre local e global (TABELA 1), reconhecendo que ambos estão relacionados e mutuamente condicionados, chamando a atenção para um exame mais crítico do que seria o espaço local, levando em conta como a sua escala é construída socialmente e, também, considerando como as relações sociais e ambientais espacializam-se.

Já para Allen *et al.* (2003), a concepção de local está envolvida, por um lado, com a construção de uma comunidade por meio de ligações com a vida diária e sua incorporação em uma economia moral, com a relação de confiança entre produtores e consumidores e, também, assumido para encorajar esses atores a internalizarem as externalidades da agricultura convencional (os altos custos de uma produção que é ambientalmente e socialmente deslocalizada). Dessa forma, a proliferação de cadeias curtas de abastecimento, localizadas, em que produtores e consumidores se encontram, tornou-se um contraponto às de larga escala de sistemas industrializados de produção e distribuição. Nesse senso de conexão social, as relações de reciprocidade e confiança parecem fazer muito sentido, embora a imersão tenha sido associada primeiramente a economias pré-capitalistas ou de transição (HINRICHS, 2000).

TABELA 1  
Atributos associados com o espaço Global e Local

GLOBAL	LOCAL
Economia de mercado	Economia moral
Uma economia de preço	Uma economia sociológica da qualidade
Domínio dos TNCs	Prevalência de produtores artesanais independentes
Lucros corporativos	Bem-estar da comunidade
Intensificação	Extensificação
Produção em larga escala	Produção de pequena escala
Modelos industriais	Modelos “naturais”
Monocultivos	Biodiversidade
Consumo de recursos e degradação	Proteção de recursos e regeneração
Relações à distância	Relações de proximidade
<i>Commodities</i> através do espaço	Comunidades localizadas
Grandes estruturas	Atores voluntários
Regras tecnocráticas	Participação democrática
Homogeneização de padrões alimentares	Paladares regionais

Fonte: Hinrichs *et al.*, 1998 e Lang, 1999.

No entanto, Sonnino (2007) chama a atenção para o fato da simplificação da dicotomia entre sistemas alimentares globais e locais, colocando os últimos como embebidos. Ainda, ao utilizar esse rótulo como identificador de qualidade dos alimentos, por exemplo, tanto se podem apropriar-se dele os atores locais, quanto os globais, de forma a favorecê-los. Explicando melhor, os sistemas “alternativos” utilizam-no para distinguir-se do “convencional”, incorporando questões sociais, ambientais e de saúde às relações de produção e consumo de alimentos. No entanto, como frisa a autora, isso também pode ser apropriado por atores que operam no nível global para maximizar o acesso a nichos de mercado.

Hinrichs (2000), para avaliar dois tipos de mercados agrícolas diretos, utiliza-se dos conceitos de Block (1990), que considera como traços/sombras da imersão, o intercâmbio<sup>6</sup>, que releva a relevância do preço na transação, e o instrumentalismo, que captura a natureza da motivação individual. Dessa forma, alto instrumentalismo ocorreria, quando os atores priorizam metas econômicas e engajam-se em comportamentos oportunistas para adquiri-las. Por outro lado, baixo instrumentalismo refletiria a priorização de metas e preocupações não econômicas, como moral, religião, amizade, família, etnia. Para Block (1990, *apud* Hinrichs, 2000), todos os mercados são caracterizados por flutuantes mixes destas três facetas.

Por sua vez, Hinrichs (2000) chama a atenção para a tendência de celebrar a imersão social, particularmente no que diz respeito à familiaridade, à confiança, ao engajamento cívico e para minimizar o intercâmbio e o instrumentalismo como parte das relações econômicas dos atores no nível local. Para ele, as relações econômicas locais são, além do fruto da

<sup>6</sup> Tradução do texto original em que o termo aparece como “*marketness*”.

familiaridade, hábito, sentimento, também percepção de que ambos os lados ganham com isso – consumidores e agricultores. Assim, os agricultores que querem acessar o mercado apresentam estratégias para “adicionar valor” ao seu produto, maximizando seus benefícios econômicos. Para os consumidores, por sua vez, a proveniência pode ser menos importante que um alimento fresco, por exemplo. O autor quer dizer com isso que os valores sociais não anulam os valores econômicos, sendo relevantes, nesta relação, o preço e outros interesses individuais.

Por outro lado, o segundo significado da localização (ALLEN *et al.*, 2003) refere-se à sua utilização para diferenciar um produto em relação às características particulares daquele território, imbuindo-o de qualidades ambientais e sociais. Para Allen *et al.* (2003), os significados são diferentes em diferentes locais, e salientam, portanto, a necessidade de identificar e explorar como essas iniciativas criam metas de sustentabilidade, viabilidade econômica e justiça social.

Nesse caso, a ênfase à imersão territorial de diferentes sistemas alimentares tem levado diversos pesquisadores a adotar uma abordagem mais ampla desse conceito, que não somente abarque as dimensões sociais das atividades de produção e consumo, mas também seu contexto cultural e ecológico (SONNINO, 2007). Sonnino (2007) também destaca que as relações não dizem respeito somente à confiança, mas também aos significados que a asseguram nas relações entre produtores e consumidores.

Portanto, o local estaria envolvido em um processo dinâmico de atribuições de significados que os atores sociais constroem e defendem na conexão entre esse local e o seu produto, determinando “qualidades” distintas. Em outras palavras, esse conceito passa a ser associado, primeiramente, à criação e recriação de discursos que empoderam um local, ou seja, a imersão não seria uma condição dada, mas construída por um processo de mobilização de valores e significados. O discurso pode ser amparado por meio de um tempo específico (capital cultural, autenticidade, história) ou por um espaço específico (condições de clima, relevo, território). Sonnino e Marsden (2006) defendem esse conceito pelo seu grande significado no contexto dos alimentos, abrangendo dimensões políticas, econômicas, ambientais e culturais das cadeias alimentares. Nesse sentido, esse conceito pode ser utilizado como ferramenta analítica para descrever as interrelações entre natureza, proveniência e qualidades que diferenciem “alimentos locais” de “*commodities*” globalizadas, como sugerido por Sonnino e Marsden (2006).

Nesse sentido, quanto mais embebido social, territorial e ambientalmente, melhor seria a sua qualificação. Essa afirmativa parte das particularidades de construções sociais do que se

estrutura ou define como “qualidade”. Tomando novamente como referência a teoria da estruturação e considerando que os atores não são simplesmente passivos à estrutura política e econômica, mas, ao contrário, ativos em construir alternativas, é muito importante entender como eles as desenvolvem e consolidam, ou seja, como constroem, segundo Derrida (1968), a “*différance*”, seu sistema de conceitos ou significados inscritos em uma cadeia dentro da qual ele se refere ao outro e aos outros conceitos, mediante um jogo sistemático de diferenças.

Este significado não possui origem nem destino, não pode ser fixado, está sempre em processo e “posicionado” ao longo de um espectro. Seu valor político não pode ser essencializado, apenas determinado em termos relacionais. Essas estratégias não inauguram formas distintas, mas também não conservam intactas as antigas e tradicionais (HALL, 2003, p. 61).

Considerando como atores os consumidores e produtores, verifica-se uma busca dos primeiros por confiança que se pretende ver restabelecida, dentre outras formas, por meio da qualidade dos alimentos. Qualidade esta utilizada pelos produtores para inovarem em suas estratégias de reprodução. Dessa forma, inicia-se uma revisão dos conceitos de qualidade alimentar que se reflete em um retorno ou uma resistência das tradições, e/ou a uma reconexão entre produtores e consumidores no nível local, construindo novas (alternativas ou diferenciadas) cadeias alimentares. Portanto, a institucionalização de novos significados para a qualificação dos alimentos torna-se primordial no estudo das redes de abastecimento.

Esses novos arranjos nas cadeias alimentares são construídos sobre diferentes e competitivas definições de qualidade que refletem diferenças nos sistemas de produção, tradições culturais, estruturas organizacionais, percepções dos consumidores e suporte político e institucional. Assim, há um grande interesse atual nos estudos agroalimentares em compreender o que os consumidores e produtores entendem por qualidade e quais os critérios que utilizam para caracterizá-la.

Segundo Goodman (2003), ocorre um movimento de “produção mundial” pautado na lógica de produção em massa, em que a qualidade é padronizada e convencional para a “produção doméstica”, na qual a qualidade está centrada na confiança, na tradição e no local, amparando produtos e formas de organização econômica diferenciadas, localizadas e “ecológicas”. O desafio teórico e empírico dessa “*quality turn*” nas práticas alimentares para o autor é precisamente a dificuldade de decifrar os significados e suas expressões complexas no comportamento social, nas formas organizacionais, nos discursos e nas relações de poder. As noções são intrinsecamente ambivalentes, contingentes e dinâmicas, ou seja, para ele o “*quality turn*” não é singular ou monolítico com um único conjunto de elementos

constitutivos, significados e políticas.

Harvey, McMeekin e Warde (2004) parecem concordar com Goodman (2003), e questionam, já na introdução de seu livro, quem dita o que é qualidade e quais os critérios que são utilizados para determiná-la. Para os autores existem muitas respostas, que dependem das metodologias e teorias utilizadas, remetendo para o senso normativo ou avaliativo dos debates. Mas, ultrapassando essas questões, as dimensões de qualidade para o consumidor estão além da segurança, e dependem da escolha que esse faz dos riscos, de quais as suas preocupações. Estas podem estar nas questões identitárias e de saúde, nas questões ecológicas, morais, ou ainda no atendimento ao seu paladar e às questões de gosto, ou seja, a qualidade dos alimentos é composta de muitas dimensões, e não pode ser unificada em um único conceito, pois comporta vários critérios, sendo que nenhum deles tem prioridade e nenhum pode ser irrelevante. Ela não é inerente a um produto, não é simplesmente um padrão convencional, é dependente do contexto e não está separada de um senso de processamento de corpo e sentimento individuais. Para os autores supracitados, diferentes pessoas em diferentes situações constroem um conhecimento coletivo, do qual o gosto é um resultado. E esse não é somente uma simples propriedade dos alimentos, nem uma competência pessoal. Portanto, para esses autores, qualidade é, acima de tudo, um processo social ou um processo de qualificação, ou seja, é algo construído, e não, dado.

Para Prigent-Simonin e Hérault-Fournier (2005), qualidade é um conceito multidimensional. Para os autores, nas últimas três décadas muitas definições de qualidade dos alimentos têm sido sugeridas por sociólogos, economistas e mercados como também por produtores da indústria agroalimentar. Para todos eles, qualidade é vista como a garantia de segurança alimentar para os consumidores. Para outros, qualidade refere-se à capacidade de um produto ou serviço satisfazer uma variedade de expectativas de uso, que são múltiplas: higiênicas, nutricionais, organolépticas. Adiciona-se ainda que qualidade pode ser descrita como um conjunto multidimensional de pedaços de dados<sup>7</sup>. Dados intrínsecos ao produto e sua combinação com dados simbólicos referentes a crenças e à imaginação. Callon *et al.* (2002) identificam a qualidade dos alimentos como intrínsecas e extrínsecas, sendo as primeiras as derivadas do produto em si e as últimas como julgamentos dos atores humanos

---

<sup>7</sup> Para Cazes-Valette (2001, *apud* Prigent-Simonin e Hérault-Fournier, 2005), a qualidade está associada a sete facetas distintas: nutricional (associada à saúde), higiênica (segurança), funcional (facilidade de transportar, preparar, usar, adquirir, distribuir), organoléptica (prazer sensorial), social (posição social no grupo, pertencimento), cultural (qualidade simbólica, produtos que culturalmente são comestíveis) e ambiental ou “*humanistic quality*” (práticas de produção “amigas da natureza” e que propiciem a retenção de renda em nível do produtor – “*fair trade*”). Para o produtor, a questão principal seria a de garantir os níveis de qualidade que o consumidor considera como essenciais.

sobre esse alimento. Dessa forma, a qualidade emergiria da interação dessas duas dimensões. Essa interação seria variável entre atores e culturas diferentes.

Considerada uma questão central na dinâmica de organização dos mercados o termo “economia de qualidades” é utilizado para a dinâmica econômica de produtos em que as modalidades de estabelecimentos de demanda e oferta e as formas de competição são moldadas por estratégias organizadas por diferentes atores para qualificar bens. Esse mercado seria altamente reflexivo e organizado por dois mecanismos estruturais: a singularização dos bens e as características ou qualificações desses bens para aqueles que o consomem. A esses mecanismos, Callon *et al.* (2002) chamam de dispositivos sociotécnicos ou de capacidade sociotécnica<sup>8</sup>. Os consumidores são convidados a participar pessoalmente do sistema de provisão, agindo, reagindo e, mais importante, interagindo no processo que gradualmente constroem e clarificam suas preferências. Dessa forma, a economia de qualidades seria uma economia de relações.

Nesse senso, há espaço para a manipulação por diferentes atores envolvidos na produção e venda para modificar o que é considerado bom ou não, utilizando-se, por exemplo, de estratégias de publicidade e comunicação. Para Allaire e Wolf (2004), qualidade é uma referência central na inovação agroalimentar, no sentido de que, para eles, no cerne desta questão existe uma criação de conhecimento, de estilos de aprendizado e cognição, ou seja, as pessoas agem, aplicando seus conhecimentos e suas influências de uma forma mais reflexiva sobre suas escolhas.

Porém, há dificuldades para o consumidor em poder fazer suas escolhas, pois ele tem dificuldade em saber qual o alimento que tem uma “melhor qualidade”. Assim, os julgamentos podem ser auxiliados por indicadores impessoais, a partir de sistemas peritos<sup>9</sup> como: registros, certificados, rótulos, marcas de qualidade oficiais, marcas próprias, diplomas e medalhas, os quais têm impacto em diminuir as dificuldades dos consumidores face à

---

<sup>8</sup> O sistema de provisão para os autores, seria uma máquina desenhada para revelar o que os consumidores querem e, dessa forma, construir a singularização das demandas para sua satisfação. O funcionamento dessa economia de qualidades envolve o estabelecimento de formas de organização que facilitem a intensificação e colaboração entre demanda e oferta, de forma que os consumidores participem ativamente da qualificação dos produtos. Essa organização e competição entre as firmas encorajariam comportamentos reflexivos nos atores, pela necessidade de calcular e serem capazes de perceber diferenças entre os produtos.

<sup>9</sup> Faz-se referência a Giddens (1991) e sua conceituação de *sistemas abstratos*, isto é, sistemas com os quais interagimos cotidianamente e que não se dependem diretamente de um conhecimento aprofundado da nossa parte sobre o seu funcionamento. Nesses e noutros casos, confiamos em *peritos, especialistas*. Giddens (p.35) define-os: “Por sistemas peritos quero me referir a sistemas de excelência técnica ou competência profissional que organizam grandes áreas dos ambientes material e social em que vivemos hoje”. Esses sistemas, nos quais se encontra integrado o conhecimento dos especialistas, influencia continuamente muitos dos aspectos do nosso ser e agir cotidianos. Por outro lado, os sistemas peritos atuam como mecanismos de desencalhe – porque removem as relações sociais das imediações do contexto.

escolha. Mas também os mecanismos pessoais, quais sejam: pessoas que estão próximas, que conhecem, como amigos, familiares, vizinhos, colegas (sistemas locais ou de interconhecimento). Nesse caso, os indivíduos não identificam as verdadeiras propriedades do produto, mas esses mecanismos dissipam as dúvidas do consumidor mediante relações de confiança. Para Prigent-Simonin e Hérault-Fournier (2005), confiança é um operador prático que ampara a relação de delegar. Dispositivos de qualificação sistematicamente aparecem como dispositivos de confiança.

Embora presente em diversas discussões e meios, a definição de qualidade dos alimentos não parece ser simples e tampouco apresenta consenso entre os que a discutem. Mas, aparece como ponto comum entre os autores, a constatação de que a qualidade não é propriedade intrínseca dos alimentos, mas surge da relação entre o produto e o critério pelo qual ele está sendo julgado, o que torna o conceito passível de permanentes modificações. Com isso, importante entender quais os critérios de qualificação que os atores sociais utilizam, modificando os conceitos e conformando outros padrões de qualidade dos alimentos (não inaugurando formas distintas, mas também não conservando intactas as antigas e tradicionais), e moldando, com isso, novas relações de produção e consumo e novos mercados.

### **3 O PAPEL REGULATÓRIO DO ESTADO E DE SUAS POLÍTICAS NAS RELAÇÕES DE PRODUÇÃO E CONSUMO DE ALIMENTOS NO BRASIL**

Seguindo a perspectiva regulacionista, as escolhas por determinados modelos de gestão política estão relacionadas a diferentes processos e modelos agroalimentares. Nesse sentido, o objetivo desse capítulo é trazer para o centro da discussão o papel do Estado na condição de ator interventor e regulador.

Assim, em um primeiro momento, interessa traçar uma trajetória em relação à produção e o consumo de alimentos, enfocando as políticas do Estado como condutoras. Inicialmente, destacam-se os reflexos das políticas públicas na desconexão entre os domínios de produção e consumo e as suas consequências. Partindo da prerrogativa de que produção e consumo são conjunta e mutuamente constituídos, os dados epidemiológicos e estatísticos do panorama da situação alimentar e nutricional brasileira, durante as últimas décadas, apontam para uma relação estreita entre a forma de produção e abastecimento alimentar com o consumo e o perfil de saúde e nutrição da população.

Dessa forma, a codeterminação entre essas esferas e sua ligação com as posturas do Estado, demarcaria o poder desse em moldar práticas alimentares e perfis nutricionais e em reconfigurar o sistema produtivo, favorecendo algumas ações e atores, e marginalizando outros. Nessa dinâmica, frisam-se as recentes mudanças políticas e os novos olhares sobre as questões agroalimentares, vislumbrando a reaproximação entre esses domínios. Faz-se alusão, especificamente, à Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável (SAN) e a revisão das aquisições públicas referentes aos Programas Alimentares. Desses, destaca-se o Programa de Alimentação Escolar (PAE), que passa a ser o foco da análise, propiciando as bases para seguir nos próximos capítulos, verificando como ele foi utilizado e construído como mercado local, de forma a ser efetivo no sentido de promover a política de SAN.

Toma-se com exemplo o trabalho realizado na Universidade de Cardiff que, dentre outros temas, tem utilizado o “*school meals*” para explorar as relações entre estratégias de produção baseadas na qualidade e as formas de discernimento dos consumidores que procuram alimentos mais confiáveis, e que tem no centro dessa temática o conceito de aquisições públicas sustentáveis (MORGAN, 2007). Essa abordagem aponta, entre outros fatores, para o poder de regulação do Estado para a criação de mercados para agricultores locais, e também, para a possibilidade de utilizar os Programas Alimentares para a reprodução e manutenção dessas cadeias alternativas por meio de uma intervenção nas escolhas alimentares da população beneficiada. Nesses termos é que se destaca ao final desse capítulo a descrição dos processos utilizados para a aquisição pública de alimentos para o PAE no

Brasil.

### 3.1 A MÃO CONDUTORA DO ESTADO: AS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS DE ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO E OS REFLEXOS DO CAMINHO ESCOLHIDO

A condução das políticas públicas alimentares e nutricionais confunde-se com o histórico e as diferentes ideologias que nortearam o Estado brasileiro. Assim, de uma sociedade tradicional e predominantemente rural, em que a produção de alimentos era basicamente para autoconsumo e comercialização local, passa-se, a partir do início do século passado, para outra, chamada moderna e, rapidamente, urbana.

Na perspectiva de crescimento e desenvolvimento econômico, a industrialização modifica radicalmente o perfil sociodemográfico da população e, com ele, o perfil alimentar e nutricional. Nos anos de 1930, as precárias condições de vida da classe trabalhadora foram amplamente denunciadas. Em 1932, Josué de Castro, ao realizar um estudo sobre as condições de vida de famílias operárias no Recife, observou que o consumo alimentar, à base de açúcar, café, charque, farinha, feijão e pão, fornecia apenas cerca de 1.645 calorias, custava cerca de 71,6% do valor do salário, era pobre em vitaminas e minerais e gerava alta mortalidade e baixa esperança de vida. O perfil epidemiológico nutricional caracterizava-se pela elevada ocorrência de doenças nutricionais relacionadas à miséria, à pobreza e ao atraso econômico, representadas pela desnutrição energético-protéica e pelas carências nutricionais específicas como as deficiências de vitamina A, de Ferro, e de Iodo (VASCONCELOS, 2005).

Para tanto, os primeiros instrumentos específicos de política social de alimentação e nutrição foram instituídos ao longo da Ditadura Vargas (1937-1945) delineados sob a influência de Josué de Castro e seus pares (VASCONCELOS, 2005). Inaugura-se um período de intervenções públicas federais no abastecimento, regulando-se os preços e o controle da oferta, pois a fome passou a ser encarada como um problema de intermediação (BELIK, GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001).

Segundo Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001), a partir dos anos de 1950, com a abertura de novas vias de acesso e novas áreas de produção, o discurso político e a ação governamental voltam-se para a área da distribuição. Para os autores, embora a Reforma Agrária passasse a ser apresentada como importante política de apoio à oferta de alimentos e viesse no sentido mais geral das reformas necessárias para o desenvolvimento do País, a ênfase das políticas ocorreu na área do abastecimento da crescente população urbana. Diante desse contexto, o regime militar instaurado em 1964, passa a intervir por um lado, com

políticas de cunho assistencial, e, por outro, no incentivo à industrialização da agricultura.

As políticas assistencialistas de alimentação e nutrição foram predominantes nesse período, devido ao agravamento das condições sociais e à visibilidade maior do problema da fome<sup>10</sup>. A degradação das condições de vida das massas trabalhadoras excluídas do processo de crescimento econômico foi atestada pelo Estudo Nacional de Despesas Familiares (ENDEF), realizado em 1974/1975, que evidenciava que 67% da população apresentava um consumo energético inferior às necessidades nutricionais mínimas recomendadas pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Como consequência, 46,1% dos menores de cinco anos, 24,3% dos adultos e idosos brasileiros do sexo masculino e 26,4% do feminino apresentavam desnutrição energético-protéica.

Por outro lado, o regime militar pautou sua política agrícola não na divisão equitativa das terras, mas na concessão de subsídios. Inicia-se assim, a operacionalidade de um modelo de desenvolvimento agrícola e agrário com vistas a modernizar a agricultura brasileira, transformando o arcaico latifúndio tradicional em modernas empresas rurais que assumiam o encargo de aumentar as exportações agrícolas, financiando o processo de industrialização do País via "substituição de importações".

Pela intervenção estatal, configurava-se a consolidação de um modelo de desenvolvimento de cunho socialmente excludente e ecologicamente predatório que, se, por um lado, significou um aumento considerável na produção de determinados produtos agrícolas e na sensível redução de alguns; por outro, representou a marginalização social, econômica e política de grande parte dos agricultores familiares que se viram na contingência de migrar para os grandes centros urbanos (entre 1960 e 1980, 28,5 milhões de pessoas deixaram o campo – equivalente, na época, à população total da Argentina).

Três mudanças foram decisivas para ocorrer a industrialização da agricultura brasileira, segundo Kageyama *et al.* (1990): a especialização do trabalho, a mecanização e a internalização da produção de insumos. Os mesmos autores datam no período pós-1975 a constituição do que vem se chamando de complexos agroindustriais. A partir de então, o processo de produzir torna-se cada vez mais dependente da produção de outros setores da economia. A agricultura passa a ser um elo na cadeia industrial, implantando-se uma “indústria para a agricultura” e estruturando-se a agroindústria processadora. As políticas públicas foram decisivas nesse processo, promovendo a modernização de grande parte da

---

<sup>10</sup> Para a viabilização dessas políticas, foi instituído em 1972 o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), colocando-se em foco a proteção aos grupos biológica e socialmente vulneráveis à desnutrição, o combate aos bolsões de pobreza e a redistribuição de renda (VASCONCELOS, 2005).

agricultura, aumentando a produção e a produtividade sem, contudo, tocar nos padrões de acumulação.

Nessa análise, devem ser salientadas: o rápido processo de urbanização que muda o aspecto do País de rural para urbano; o crescimento acentuado do comércio exterior, provocando a redução relativa da produção de alimentos básicos que se reverte em pressões sobre o custo da alimentação; a alteração na base técnica da produção rural, com ampla absorção de capital; e, a definição de um sistema nacional de crédito rural, que motiva e sustenta o processo de modernização do setor agrário. O enorme volume de crédito rural vinculado à compra de insumos e máquinas agrícolas transformou a face da agricultura brasileira criando uma nova classe de agricultores altamente tecnificados (KAGEYAMA *et al.*, 1990).

Para Belik, Graziano da Silva e Takagi (2001), no período conhecido como milagre brasileiro (1968 a 1974), a agricultura e a pecuária cresceram aceleradamente. De 1967 a 1970, a agricultura cresceu 5,1% e a pecuária 2,3% ao ano. De 1971 a 1976, o crescimento foi de 5,5% e 6,3%, respectivamente sendo que o principal impulsionador desse crescimento foi a política de crédito subsidiado. Para os mesmos autores, mesmo com uma produção agrícola suficiente para atender às necessidades nutricionais (considerando o montante exportado) e com parte importante da distribuição sendo controlada pelo Estado, os preços dos alimentos continuavam elevados e a fome destacava-se como sendo fruto da “carestia de alimentos” e da inflação.

No entanto, é importante frisar a contribuição dos programas assistenciais a um moderado aumento da renda familiar e à ampliação de mercado institucional no campo da alimentação e nutrição. Esses avanços têm sido relacionados à queda dos índices de desnutrição entre os anos de 1975 a 1989 em todas as faixas etárias. Em crianças de um a quatro anos a prevalência de desnutrição reduziu de 19,8% para 7,6%, e, em adultos, de 8,6% para 4,2% (Dados da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição de 1989).

A partir da década de 1980, os créditos agrícolas começaram a minguar, ocorrendo uma crise das fontes de financiamento. Segundo Belik (1999), paradoxalmente, foi nesse mesmo período que a agricultura brasileira apresentou taxas de crescimento anuais acima das taxas históricas. Entre os principais estímulos do período destacam-se os preços internacionais favoráveis de determinados produtos e a ação das agroindústrias processadoras dirigindo a produção.

Minguraram também os recursos técnicos, financeiros e políticos dos programas de alimentação e nutrição. Nesse momento, a principal inovação da Nova República foi o

Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes (PNLCC), criado em 1986 pelo governo Sarney. Vale destacar que foi a primeira experiência em grande escala de distribuição de cupons de alimentos no Brasil. Esse programa estava vinculado diretamente à Presidência da República, e controlava a oferta (produção e importação de leite) e o sistema de distribuição. Foi também a primeira experiência na implementação de políticas, cujas metas foram traçadas de baixo para cima, e a compra pública de gêneros alimentícios era feita diretamente na rede comercial constituída (BELIK, GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001).

A partir de 1990, têm início as primeiras tentativas de implantação das ideias neoliberais de reforma do Estado. O início da década caracterizou-se por uma brutal redução dos recursos financeiros, esvaziamento ou extinção dos programas de alimentação e nutrição, além de se tornarem alvo dos desvios de verbas públicas, de licitações duvidosas e de outros mecanismos ilícitos (VASCONCELOS, 2005).

Quanto à agricultura, tomando-se apenas as despesas orçamentárias do governo federal, verifica-se que os recursos alocados na “função agricultura”, reduzem-se de 5,75% no início dos anos 80, para apenas 2,11% na média do período 1995-1999 (GASQUES, 2001 *apud* BELIK, GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001). Com o esvaziamento das despesas de governo com a agricultura (crédito agrícola, preços mínimos, estoques reguladores), o Estado apenas promoveu políticas compensatórias. Os créditos até então em sua maior parte públicos, passaram a ser fundamentalmente privados, para grupos organizados. Isso não abalou a agricultura empresarial, mas uma parcela cada vez maior de pequenos agricultores passou a conviver com a situação de insolvência, deixando de lado a atividade agrícola e ficando com rendas abaixo da mediana ou negativas (BELIK, GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001).

Essa breve revisão das políticas públicas no Brasil exemplifica como os processos político-econômicos atuaram na regulação de modelos agroalimentares que distanciaram a produção do consumo de alimentos. A escolha por um modelo econômico de desenvolvimento industrial incluía a industrialização da agricultura, aumentando o volume de alimentos produzidos para abastecer os mercados urbanos e, por outro lado, prover políticas assistencialistas para combater os reflexos sociais dessa escolha, como a fome e a miséria.

Porém, o projeto de priorizar o desenvolvimento econômico em detrimento do social mostrou-se equivocado a partir do momento em que o Estado deixou de dar condições de vida digna à população, de minimizar as desigualdades sociais e assegurar os direitos básicos a seus cidadãos. A industrialização da produção de alimentos com a capitalização e prolongamento crescente da cadeia alimentar, juntamente com a desregulação da economia

foram processos que trouxeram reflexos para ambos, consumidores e produtores, como será visto nos próximos tópicos.

### **3.1.1 Reflexos na produção de alimentos e para a agricultura familiar**

O agronegócio é um dos principais pilares da economia brasileira, respondendo por um em cada três reais gerados no País, sendo responsável por 33% do Produto Interno Bruto (PIB), 42% das exportações totais e 37% dos empregos brasileiros. Já a agricultura familiar responde por 32% do PIB das cadeias produtivas do agronegócio ou 10% do PIB do País. Com população superior a 180 milhões, o Brasil tem um dos maiores mercados consumidores do mundo, em que cerca de 80% da produção brasileira de alimentos é consumida internamente. Esses dados, no entanto, não são suficientes para avaliação das condições de produção, disponibilidade interna e acesso aos alimentos no País, considerando, por exemplo, que o crescimento da produção agrícola tem-se concentrado em produtos como a soja, que responde por 45% da produção de grãos, sendo o maior produto de exportação do País (CONSEA 2004).

No entanto, no Brasil, a produção de alimentos que compõem a dieta alimentar básica da população advém, principalmente, da agricultura familiar, respondendo em média a 70% do abastecimento interno de alimentos. A capacidade dos agricultores familiares de reconfigurar seus sistemas produtivos e de estabelecer objetivos adaptados aos mais diferentes ambientes socioeconômicos é realçada por sua marcante participação na produção agropecuária nacional.

Ainda que marginalizados do acesso a terra (os estabelecimentos rurais de tipo familiar perfazem um total de 4.367,902 – 84,4% do total de estabelecimentos rurais – e ocupam, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006, 80,25 milhões de hectares, ou seja, tão somente 24,3% da área total) e ao crédito agrícola (absorvem apenas 25,3% do financiamento total destinado à agricultura), os agricultores familiares dão uma grande contrapartida à produção nacional, pois são responsáveis por 37,9% do valor bruto da produção agrícola brasileira, chegando a alguns itens a mais de 50% (GRÁFICO 1). O Censo Agropecuário de 2006 apontou para uma tendência ascendente nesse sentido, com menor importação de alimentos devido a um rápido acréscimo de produtividade e maior aproveitamento das terras por esse tipo de estabelecimento (FRANÇA; DEL GROSSI; MARQUES, 2009).

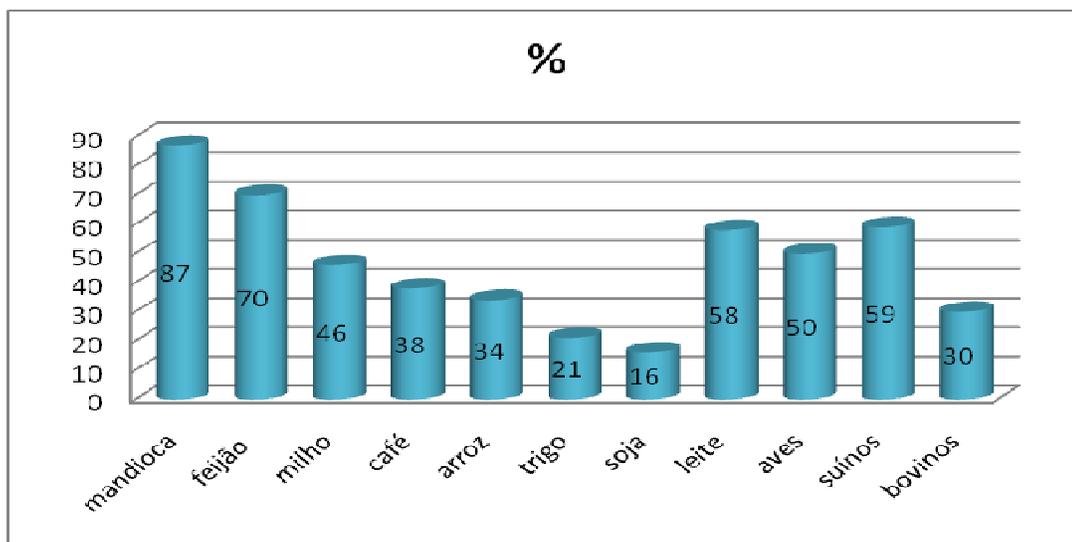


GRÁFICO 1 - Participação da agricultura familiar no valor bruto da produção de gêneros no Brasil (2006).

Fonte: França, Del Grossi e Marques, 2009<sup>11</sup>.

Porém, a pequena produção no Brasil, historicamente, tem sido marginalizada, e a partir da década de 1990, com a liberalização da economia brasileira, o cenário para a agricultura familiar complexificou-se, prejudicando ainda mais a sustentabilidade da pequena produção.

Segundo as análises de Wilkinson (2003), a partir de uma descrição resumida do quadro econômico que demonstra o padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina (o qual inclui a realidade brasileira), as *commodities* tradicionais (nas quais se concentra um grande segmento de pequenos produtores) experimentaram baixas sucessivas nos preços, ocasionando o surgimento de circuitos alternativos. Por outro lado, os alimentos processados tornaram-se elementos-chave das estratégias de crescimento de exportações. Esses, por sua vez, com exigências maiores de logística e qualidade, tenderam a deslocar a produção agrícola para médios e grandes produtores. Soma-se a esse fato a fragilização de empresas tradicionais e cooperativas provocadas pelo ambiente concorrencial que levou a maiores níveis de eficiência e a pressões tanto sobre custos quanto sobre um maior ritmo de inovações e modernização tecnológica.

Porém, continua Wilkinson (2003), mais acentuado que as novas estratégias de exportação supracitadas são os impactos que o novo sistema de distribuição baseado nos supermercados e hipermercados (cada vez mais regionalizados) causou na organização das cadeias de suprimentos nos mercados domésticos. Eles substituíram os canais e fornecedores

<sup>11</sup> Conforme metodologia utilizada pela FAO/INCRA.

tradicionais de distribuição, e seus fornecedores necessitam agora obedecer a rígidos “critérios de qualidade”, serem sujeitos a inspeções periódicas e atenderem a especificações de entrega de um leque de produtos, ou seja, exigem fornecedores altamente profissionalizados e organizados, com condições de enfrentar os investimentos em transporte, logística, instalações e acondicionamento.

Por fim, Wilkinson (2003) destaca a questão da rápida desnacionalização das empresas nacionais de sementes, a diminuição nas atividades independentes de melhoramento por parte dos sistemas públicos de pesquisa e o seu alinhamento às transnacionais em programas baseados na nova geração de sementes transgênicas. Esse conjunto de medidas adotadas como centrais ao novo quadro institucional e a adesão à Organização Mundial do Comércio (OMC), dificultariam ainda mais a permanência de pequenos produtores nesses setores.

Como consequências dessas condições, em algumas regiões, como no sertão e no semiárido nordestino, os próprios agricultores familiares têm problemas de geração de uma renda capaz de contemplar as necessidades mínimas. Na região Sul, por outro lado, a exemplo do Rio Grande do Sul, as regiões que se especializaram na produção “modernizada” de soja, trigo, bem como aquelas com uma predominância de estabelecimentos agropecuários com área média maior e baseada na combinação de pecuária extensiva e monocultura, apresentam as condições de vida menos favoráveis, encontrando-se aí os menores valores de renda e as maiores extensões de pobreza rural (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2007).

### **3.1.2 Reflexos no consumo de alimentos**

Esse modelo de produção de alimentos refletiu-se em uma visível modificação nos padrões de consumo brasileiro. Segundo Diez Garcia (2003), com a abertura de mercado houve crescimento considerável nas importações de alimentos no Brasil. No período de 1992 a 1995, a importação de produtos alimentares industrializados cresceu 409%. Além disso, aumentou o processo de industrialização de alimentos como demonstra a empresa de pesquisa de mercado *Datamark Ltda. - Market Intelligence* (POPKIN, 1999), que se utiliza da produção de embalagens para suas estimativas. A produção de bebidas lácteas teve um aumento de 829% e os iogurtes líquidos de 252%. Os embutidos, principalmente a salsicha e a linguiça, durante a década de 1980, tiveram sua produção duplicada e, até 1996, multiplicada por 2,8 e 2,3, respectivamente. Os alimentos congelados, um exemplo de produtos que poupam serviço e facilitam o trabalho doméstico, cresceram 126% no período de 1990. A produção de salgadinhos foi 6,2% em 1996, se comparada a de 1980. A produção

de refrigerantes e cerveja cresceu nos últimos dez anos, 90% e 76%, respectivamente. De 1990 a 1996, a produção de biscoito aumentou 108% e a de cereais em flocos, 426%.

Nota-se que essa tendência, segundo Baer (1992, *apud* BELIK, GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001), vinha ocorrendo desde a década de 1950. Esse autor, analisando a estrutura de consumo pessoal no Brasil a partir das Contas Nacionais, observou que, já na década de 1950, a proporção do consumo de produtos agrícolas *in natura* nos gastos totais com consumo reduziu-se de 17,4% (1959) para 5,4% (1970) e, após, para 3,3% (1975). Por sua vez, o consumo de alimentos industrializados, cresceu de 15,1% (1959) para 25,3% (1970), mas diminuiu para 21,12% (1975).

O estudo realizado sobre a distribuição e evolução da disponibilidade domiciliar de alimentos entre 1974 e 2003, no Brasil, a partir de inquéritos realizados pelo IBGE em 1974/75, 1986/87 e 1995/96 comparados com a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) de 2002/2003 (LEVY COSTA *et al.*, 2005) traz informações para esse período. Segundo os autores, a evolução dos padrões de consumo alimentar nas últimas três décadas, passível de estudo apenas nas áreas metropolitanas do Brasil, evidenciou declínio no consumo de alimentos básicos e tradicionais da dieta do brasileiro, como o arroz e o feijão. Houve aumento de até 400% no consumo de produtos industrializados, como biscoitos e refrigerantes, persistência do consumo excessivo do açúcar e insuficiente de frutas e hortaliças, e aumento sistemático no teor da dieta em gorduras em geral e em gorduras saturadas.

O consumo alimentar diferencia-se de acordo com as classes de renda. Por um lado, os segmentos com renda inferior a um salário-mínimo não atingiam limite de consumo de 1.900 calorias diárias, menos que o preconizado pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação (FAO) e pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Para os que ganhavam mais de dois salários *per capita*, o consumo já ultrapassava a orientação da FAO de até 30% da dieta. Os dados indicavam também que as classes de renda mais baixa consumiam mais cereais, açúcar, farinhas, massas e peixes, enquanto as de renda mais alta consumiam mais carnes, leite, aves e hortaliças (IBGE 2004).

O consumo crescente de produtos industrializados ou semipreparados fez com que uma parte cada vez mais importante da produção agrícola acabasse por seguir outros circuitos, passando de um bem final de consumo a um insumo para a indústria de alimentos e, daí, para os supermercados e mercearias (BELIK; GRAZIANO DA SILVA; TAKAGI, 2001). Dessa forma, outros canais implementaram a cultura alimentar globalizada no Brasil nesse período, tais como o aumento da comercialização de alimentos feita através de rede de supermercados

de grande superfície, como já referido acima. No Brasil, em 1998, 27,8% da comercialização de alimentos era feita por intermédio de hipermercados, e a expectativa era de crescimento, com previsão para chegar a 35% em cinco anos pelas principais empresas do ramo: Carrefour, Pão de Açúcar, Bom Preço, Casas Sendas e Paes Mendonça (DIEZ GARCIA, 2003). Segundo Maluf (2004), em 1996, os supermercados já representavam o principal local de compra de alimentos em geral, abrangendo 44,9% dos gastos totais com a compra de alimentos pelas famílias.

Acrescentem-se ainda as mudanças ocorridas na estrutura familiar e no mercado de trabalho, que levaram a um crescente consumo de alimentos fora dos domicílios. Maluf (2000), com base na POF realizado pelo IBGE em onze regiões metropolitanas de 1987-1996, aponta o crescimento da alimentação realizada em bares, em restaurantes, nas redes de alimentação ligeira (*fast food*) e mesmo em vendedores ambulantes. Em 1996, em média, 25,3% dos gastos totais das famílias foram comprometidos com alimentação fora do domicílio, variando de 12,4% nas famílias com renda mensal até dois salários mínimos para 36,2% naquelas acima de trinta salários mínimos. Na POF de 2002-2003, o consumo fora do domicílio passou a ter uma prevalência de 35%, e essa tendência foi observada principalmente na área urbana com o dobro do percentual em relação à área rural.

### **3.1.3 Reflexos no perfil nutricional e na segurança alimentar**

O modelo agroalimentar adotado pelo Brasil favoreceu um consumo alimentar que refletiu no estado nutricional da população, tanto rural, quanto urbana. Tomados em conjunto, os dados relatados acima apontam para tendências desfavoráveis do padrão alimentar, sobretudo do ponto de vista da obesidade, do diabetes, das doenças cardiovasculares, de certos tipos de câncer e outras enfermidades crônicas associadas a dietas com alta densidade energética, escassez de fibras e micronutrientes e excessos de gordura em geral e de gorduras saturadas (LEVY COSTA, 2005).

Os estudos de Monteiro, Mondini e Levy Costa (2000) e Mondini e Monteiro (1994) indicam que parte dessas tendências tem início entre as décadas de 1960 e 1970 e intensificam-se nas décadas de 1980 e 1990. Isso fica patente, segundo os dados oferecidos por Monteiro, Conde e Popkin (2002) em que as prevalências de desnutrição e obesidade entre as três décadas vêm mudando no Brasil. A ocorrência de desnutrição vem dando espaço para uma maior prevalência de obesidade. Enquanto na década de 1970 havia mais homens e mulheres com desnutrição do que com obesidade, no final da década de 1990 esse percentual

inverteu-se, diminuindo as prevalências de desnutrição e aumentando as de sobrepeso (GRÁFICO 2).

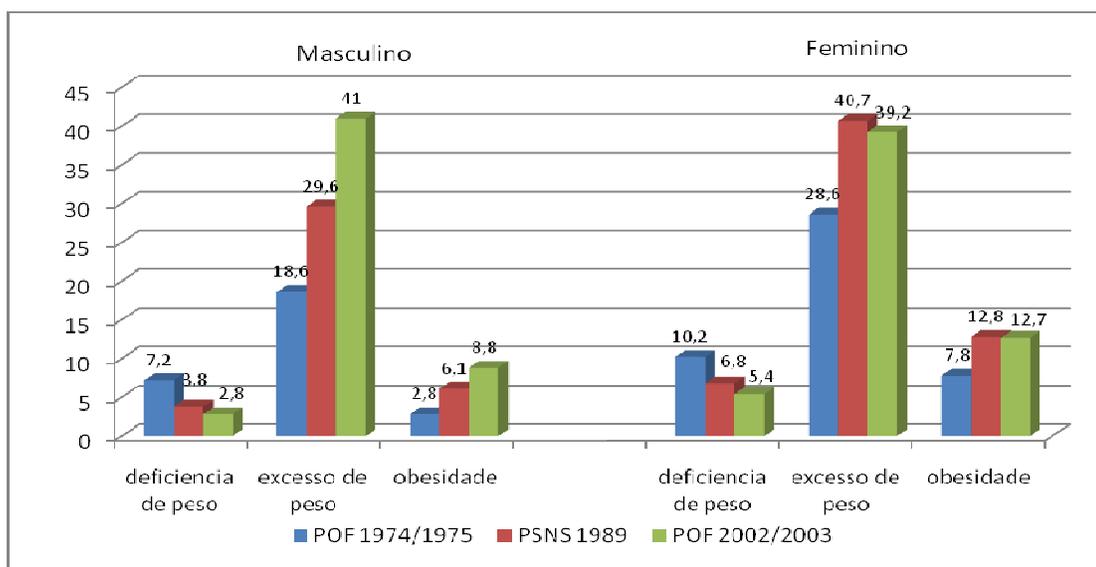


GRÁFICO 2 – Prevalência (%) de déficit de peso, excesso de peso na população com 20 ou mais anos de idade, por sexo Brasil – períodos 1974-1975, 1989 e 2002-2003. Fonte: POF 1974-1975, PNSN 1989 e POF 2002-2003.

Segundo a POF de 2002-2003, a população adulta brasileira, quando observada no seu todo, não está exposta aos riscos de desnutrição, sendo a taxa de 4% compatível com os padrões internacionais, uma proporção esperada de indivíduos que são constitucionalmente magros. Por outro lado, a mesma pesquisa apontava que o excesso de peso afetava 41,1% dos homens e 40% das mulheres e a obesidade, 8,9% dos homens e 13,1% das mulheres adultas do País (IBGE, 2004).

Importante destacar que essa tendência não somente afetou a população adulta, mas também se refletiu no perfil nutricional das crianças e dos adolescentes como pode ser visualizado abaixo (GRÁFICO 3).

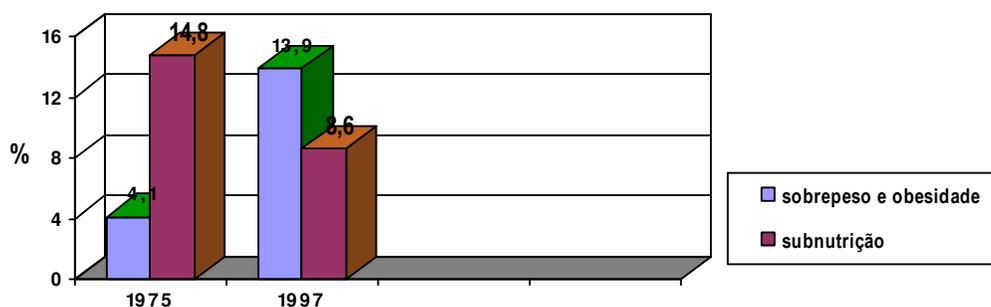


GRÁFICO 3 – Tendência de obesidade e subnutrição em adolescentes e pré-adolescentes (6 a 18 anos) no Brasil.

Fonte: Wang, Y. Monteiro, C.A., Popkin, B. M., 2002.

No entanto, apesar do acréscimo de doenças resultantes da má alimentação e do excesso alimentar, e da tendência de mudança do perfil nutricional da população, a fome e a insegurança alimentar ainda permaneceram elevadas, conforme a primeira pesquisa sobre Segurança Alimentar no País (IBGE, 2006) feita em 2004 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que revela também uma grande disparidade na distribuição da insegurança alimentar entre as regiões e dentro de cada região.

Os resultados demonstraram que, em 34,8% dos domicílios onde residiam aproximadamente 72 milhões de pessoas, havia a ocorrência de insegurança alimentar (IA), ou seja, viviam em unidades domiciliares nas quais a condição de IA leve, moderada ou grave estava presente<sup>12</sup>. No meio rural, encontrava-se a maior prevalência domiciliar de IA moderada ou grave como demonstrado a seguir (GRÁFICO 4). Cerca de 9,5 milhões de pessoas moradoras em áreas rurais viviam em domicílios com restrição quantitativa de alimentos, ou seja, em IA moderada ou grave, e 3,4 milhões delas conviveram com a experiência de fome nos noventa dias prévios à data da entrevista. No entanto, em números absolutos, a área urbana suplantava a frequência da área rural em aproximadamente três vezes (cerca de 30 milhões com IA moderada e grave e 10 milhões com IA leve).

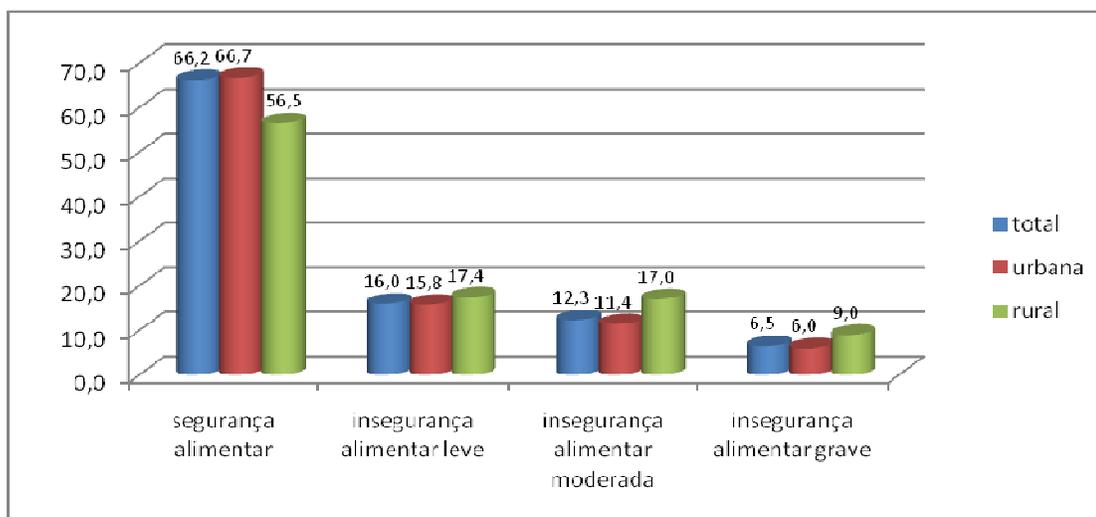


GRÁFICO 4 – Prevalência (%) de situação de segurança alimentar em domicílios particulares por situação do domicílio.

Fonte: IBGE - Brasil 2004

<sup>12</sup> Foram classificados como IA grave os domicílios onde a restrição alimentar era de tal magnitude que cerca de 14 milhões de pessoas conviveram com a experiência de passar fome, com frequência que pode ter sido “em quase todos os dias”, “em alguns dias” ou “em um ou dois dias”, nos noventa dias que antecederam à data da entrevista. Deve-se enfatizar que esta situação está, na forma como foi medida, relacionada à falta de recursos dos moradores para a aquisição de alimentos. A IA moderada ou grave, que significa limitação de acesso quantitativo aos alimentos, com ou sem o convívio com situação de fome, ocorreu em 18,8% dos domicílios, nos quais viviam 39,5 milhões de pessoas.

As prevalências de insegurança alimentar nas cinco Grandes Regiões do País ratificam a conhecida desigualdade entre as regiões brasileiras. Enquanto no Sul do Brasil mais de 75% dos domicílios tinham garantido seu acesso à alimentação, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos, no Norte e no Nordeste, isso ocorria para cerca de 50% dos domicílios, sendo que nessas duas regiões a restrição quantitativa grave de alimentos (IA grave) ocorria em 10,9% e 12,4% dos domicílios, respectivamente. A desigualdade regional é confirmada mais uma vez, quando é analisada a situação de residência da população, se urbana ou rural. No Norte e no Nordeste, a insegurança alimentar grave apresentou proporções mais elevadas na área rural, enquanto no Sul, no Sudeste e no Centro-Oeste ocorreu o inverso, a insegurança grave foi detectada em maiores proporções nas áreas urbanas. Cabe destacar ainda que, em números absolutos, os domicílios particulares na condição de insegurança moderada ou grave em áreas urbanas dessas três regiões (3.845.043) superaram os do Norte e do Nordeste rural (1.669.562).

A análise da evolução da desnutrição infantil na década de 1990, levando em consideração os estratos urbano e rural, também revelou comportamentos diferenciados ao observado em relação às regiões. O declínio de *déficits* estaturais, que chega a ser na ordem de 37,6% nas áreas urbanas do País entre os dois inquéritos (1989 e 1996, de 12,5% para 7,8%), é de apenas 16,3% nas áreas rurais (de 22,7% para 19%). A diferença entre os estratos urbano e rural, que, em 1989, era de 1,8 vezes, em 1996 passa a ser 2,4 vezes maior no meio rural, intensificando-se. Essa ampliação do diferencial de prevalências, desfavorável ao meio rural, deu-se em todo País, independentemente de região. A prevalência de *déficits* ponderais, como indicadores de desnutrição mais recente, também sinalizou tendência semelhante, com redução de 20,8% para o País e declínios de 17,9% e 14,0% para os meios urbano e rural, respectivamente. Houve, portanto, melhoria do diferencial regional e agravamento do diferencial urbano-rural nesse período (MONTEIRO *et al.*, 1995).

### 3.2 A BUSCA POR CAMINHOS CONVERGENTES: A REVISÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM CONSONÂNCIA COM A POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SUSTENTÁVEL

Os dados apresentados nos tópicos anteriores demonstram que a insegurança alimentar ainda é muito prevalente e que reflete a pobreza absoluta a que contingentes não desprezíveis da população brasileira estão submetidos. Josué de Castro, já no início do século, desconstruiu o conceito de fome como apenas uma carência de alimentos que se manifesta como um problema físico, mas fundamentalmente, como problema político, social, cultural e

econômico. Segundo ele, discordando e criticando o malthusianismo, o “fenômeno da fome não é consequência da superpopulação ou decorrente de questões climáticas ou raciais, mas um flagelo construído pelos homens em suas opções político-econômicas”, ou seja, de fatores de ordem estrutural, da escolha de um determinado perfil de desenvolvimento que distribui de forma extremamente desigual tanto a riqueza gerada quanto os fatores de produção necessários à viabilização dos processos econômicos.

No meio urbano, a fome é considerada como o resultado, sobretudo, das dificuldades de acesso ao emprego e aos baixos salários, e no meio rural pode ser atribuída, fundamentalmente, às precárias condições de reprodução dos pequenos agricultores. A extrema concentração fundiária, que produz os sem-terra e os sem renda, e a falta de políticas específicas à agricultura familiar (em que pese a existência do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF ) provocam uma realidade marcada pela ausência de trabalho e pela obtenção de rendas insuficientes à reprodução econômica e social.

Dessa forma, o modelo agroindustrial associado com a produção globalizada de produtos padronizados, com mercados internacionais desregulados e com políticas que os promoveu, tendeu a excluir a produção de alimentos de pequena e média escala (artesanal e doméstica) e as práticas e os costumes alimentares tradicionais, distanciando o consumidor do produtor e provocando graves problemas. Por um lado, há pobreza e êxodo rural, e por outro, uma dupla carga de morbidade aos consumidores, relacionados às questões de deficiência na quantidade (fome, desnutrição e doenças infecciosas) e de má qualidade e excesso alimentar (doenças crônicas não transmissíveis).

É com a ciência desse panorama que se inicia esta seção com as reações no nível do Estado ao elaborar a Política de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável, que dentre outros objetivos, busca reconduzir e reaproximar a produção e o consumo de alimentos. Ao postular a (re)conexão da cadeia alimentar, os Programas Alimentares do governo passam a ser revistos como potenciais elos. Faz-se referência, especificamente, ao Programa de Alimentação Escolar e suas potencialidades como ponto de convergência entre as necessidades e problemáticas de produtores e consumidores. Sua forma de gestão dentro das novas prerrogativas e visões políticas e econômicas do Estado retira-o de sua condição originalmente assistencialista, para um amadurecimento que fala de direito à alimentação, de política estruturante e de desenvolvimento sustentável. Para tanto, os processos de aquisições públicas passam a ter papel estratégico.

### **3.2.1 Uma proposta de reaproximação: a política de Segurança Alimentar e Nutricional sustentável**

A introdução do tema da segurança alimentar no País data de 1985, abarcando os objetivos de atender às necessidades alimentares da população e à autossuficiência nacional na produção de alimentos. Já na primeira metade da década de 1990, uma série de iniciativas de partidos políticos de oposição, como o Partido dos Trabalhadores, serviu para a construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no país (TAKAGI, 2006).

Vale ressaltar também o movimento iniciado em 1992 - Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida - que tinha a tarefa básica de articular dois tipos de ação: emergenciais de combate à fome, que consistiam de diversas atividades de ajuda alimentar; e de pressão sobre a opinião pública com o objetivo de sensibilizar a sociedade civil e a sociedade política (CONSEA, 1995).

Essas ações tiveram forte impacto, promovendo, no governo Itamar Franco, a criação do CONSEA (Conselho de Segurança Alimentar) em 1993, vinculado diretamente à Presidência da República. Esse Conselho integrado por ministros e representantes da sociedade civil coordenaria a elaboração e implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria dentro dos princípios da solidariedade, intersetorialidade e descentralização. O CONSEA era definido como uma forma inovadora de parceria entre Estado e sociedade civil para buscar alternativas, formular propostas e implementar ações em busca de soluções para o problema da fome e da miséria no Brasil (CONSEA, 1995).

Porém, no decorrer do ano de 1994, a Ação da Cidadania já não demonstrava a intensidade do apelo anterior, esvaziando-se no ano seguinte, assim como o CONSEA, que durou apenas dois anos, sendo extinto logo após por Fernando Henrique Cardoso. No segundo governo FHC destaca-se a emissão da Portaria que aprova a Política Nacional de Alimentação e Nutrição, em 1999, e a adoção da Medida Provisória que cria o Programa Nacional de Renda Mínima, em 2001. No que diz respeito às políticas agrícolas, em 1995, o governo federal cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), baseado, inicialmente no crédito agrícola.

Ao longo de 2001, militantes e simpatizantes da campanha de Luis Inácio Lula da Silva à presidência da República, reunidos em diversos encontros, elaboraram o Projeto Fome Zero: Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil. Em 2003, no seu discurso de posse, Lula colocava esse Projeto como uma das prioridades do seu governo, e dizia que cumpriria a sua missão na vida se conseguisse ao final de seu mandato possibilitar a

todos os brasileiros três refeições ao dia.

Este projeto visa suprir uma lacuna importante na agenda política brasileira: a falta de uma política de segurança alimentar e nutricional que consiga coordenar e integrar as diversas ações nos estados, municípios e sociedade civil. O Direito à Alimentação, que está inserido no pacto internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, deve ser garantido pelo Estado. O reconhecimento desse direito implica não apenas o acesso, mas a qualidade e confiabilidade dos alimentos consumidos pela população (PROJETO FOME ZERO, 2001).

O documento enfatizava ainda, que a mobilização popular, a parceria entre governo e sociedade e a luta pela conquista da cidadania, vinculando o combate à fome e à conquista de direitos sociais, eram elementos do movimento iniciado em 1993 com o sociólogo Betinho e deveriam ser assumidos integralmente naquele momento. Nesse sentido, ganha destaque o debate sobre a Segurança Alimentar como eixo estratégico de desenvolvimento. O problema alimentar de um país, segundo o documento, iria além da superação da pobreza e da fome e deveria ser inserido em uma estratégia maior. Portanto, o eixo principal da proposta do Projeto Fome Zero seria associar o objetivo da segurança alimentar a estratégias permanentes de desenvolvimento econômico e social com crescente equidade e inclusão social.

Segundo o Projeto Fome Zero (2001), o problema da fome estaria associado a uma insuficiência de demanda interna pela concentração excessiva de renda, baixos salários, elevados níveis de desemprego e baixos índices de crescimento daqueles setores que poderiam expandir o emprego. Essa demanda inibida inibiria também uma maior produção de alimentos por parte da agricultura comercial e da agroindústria do País. Segundo o documento, formava-se, assim, um ciclo vicioso e acumulativo, causador do aumento da fome no Brasil.

Esse documento definia “Segurança Alimentar e Nutricional<sup>13</sup>” como

“Segurança Alimentar e Nutricional é a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem esse direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas.” (PROJETO FOME ZERO: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR PARA O BRASIL, 2001).

---

<sup>13</sup> Vale destacar que o Brasil adotou o conceito de segurança alimentar e nutricional a partir de 1986, com a I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição, consolidando-se em 1994 na ocasião da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CASARIL; CASARIL, 2005).

Enfoca-se o direito à alimentação (não só em quantidade suficiente, mas também de qualidade, e de forma permanente), à soberania alimentar, à preservação da cultura alimentar de cada povo e à sustentabilidade do sistema alimentar. Essa complexidade e as diferentes concepções sobre o tema, segundo Anjos e Burlandy (2010), ainda o mantém como um conceito em construção. No entanto, é bastante distinto de uma concepção restrita à temática da fome, da escassez produtiva e do acesso à alimentação, bem como do foco apenas na discussão do consumo ou do estado nutricional (em suas diferentes manifestações como obesidade, desnutrição, carências de micronutrientes), ou ainda do alimento seguro.

Maluf (2007) aborda algumas peculiaridades concernentes ao conceito brasileiro de SAN. Um deles refere-se ao adjetivo “nutricional” que objetiva agregar os dois principais enfoques que estiveram na base da evolução dessa noção no Brasil, que são o socioeconômico e o de saúde e de nutrição, expressando a perspectiva intersetorial que orientou a construção do enfoque da SAN. A segunda peculiaridade refere-se à segurança dos alimentos que, segundo o autor, engloba em uma única noção duas dimensões que são a disponibilidade (*security*) de alimentos e a qualidade (*safety*) desses bens. Ao fazê-lo, frisa Maluf, a SAN coloca em questão os modelos de produção (agroindustrial) e as referências de qualidade (higienistas) que se tornaram predominantes.

As ações, segundo o Projeto Fome Zero (2001), para enfrentamento da fome e implementação de uma política de segurança alimentar, se agrupariam em três modalidades: políticas estruturais, específicas e locais<sup>14</sup>. Para o cumprimento desses objetivos, além da necessidade da intersetorialidade entre todos os Ministérios, no início do governo Lula, instituiu-se o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e o Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), ambos em 2003. O MESA foi extinto logo após a sua criação e incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O CONSEA foi composto com o objetivo de propor os princípios e as diretrizes gerais da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Burlandy (2009) aponta o segundo CONSEA criado em 2003, como forte condicionante no desempenho da promoção da intersetorialidade, pois adquiriu legitimidade

---

<sup>14</sup> As estruturais seriam aquelas que objetivariam atingir a raiz do problema da fome e da pobreza como: geração de emprego e renda, previdência social universal, incentivo à agricultura familiar, intensificação da reforma agrária, bolsa-escola e renda mínima, segurança e qualidade dos alimentos. As específicas seriam concebidas como intervenções nutricionais e de natureza emergencial como: o programa cartão-alimentação, alimentos emergenciais, estoques de alimentos de segurança, educação para o consumo alimentar, ampliação do PAT (Programa Alimentação do Trabalhador) e do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) e combate à desnutrição. As políticas locais seriam definidas como intervenções que visassem a integração e adaptação de experiências municipais/estaduais bem sucedidas sendo categorizadas como: programas para áreas rurais, para pequenas e médias cidades e para metrópoles (PROJETO FOME ZERO, 2001).

política tanto pela prioridade dada à SAN pelo governo, quanto pelo fato de a presidência da república efetivar as proposições do Conselho (ainda que nem sempre acatando todas elas). Para a autora, alguns fatores favoreceram esta adesão: o CONSEA não representava uma ameaça no sentido de canalizar para si os possíveis louros políticos das ações; os setores fortaleciam sua capacidade de interferência no processo decisório, pois o CONSEA ampliava o escopo do debate sobre decisões que tradicionalmente eram tomadas nos gabinetes de ministros e secretários, com baixo poder de influência dos técnicos. Ao ampliar o poder de vocalização de demandas setoriais, o Conselho favoreceria a adesão, o diálogo entre eles e desses com a Presidência da República, aprimorando programas setoriais.

Como exemplo da construção desta legitimidade, o CONSEA edita em 2004 um documento enfatizando o direito humano à alimentação como princípio geral da Política de Segurança Alimentar e Nutricional. As diretrizes formuladas nesse documento são divididas em três blocos: na área da produção de alimentos, na área do acesso aos alimentos e no campo das ações de alimentação e nutrição<sup>15</sup>.

Cabe salientar que, na proposta da SAN, as políticas de estímulo ao crescimento da produção agroalimentar deveriam estar associadas a itens tais como: promoção de formas socialmente equitativas e ambientalmente sustentáveis de ocupação do espaço agrário; valorização das culturas alimentares locais e regionais; enfrentamento da pobreza rural, já que nas áreas rurais estavam localizadas as mais elevadas prevalências de pobreza e de insegurança alimentar; e, estímulo ao desenvolvimento local e regional.

Por outro lado, propunha-se reverter as tendências de consumo alimentar que remeteriam a problemas e riscos provocados pela conformação de um padrão alimentar que contrastaria com o que seria recomendável em termos de práticas alimentares saudáveis, ou de um padrão de consumo sustentável. Para além da educação alimentar e nutricional racional, deveriam ser abordados elementos relativos aos direitos do consumidor e à valorização dos aspectos sociais, ambientais e culturais envolvidos na produção e distribuição de alimentos (MALUF, 2007).

Para Maluf (2007), a confluência das duas propostas acima, referindo-se à produção e

---

<sup>15</sup> Na área da produção de alimentos, as diretrizes formuladas foram em relação ao sistema agroalimentar mundial, organismos e acordos internacionais; a um plano nacional de reforma agrária; às políticas de apoio e fortalecimento da agricultura familiar e do agroextrativismo; aos recursos genéticos, sementes e a questão dos transgênicos; e ao acesso e uso dos recursos naturais e da água. Na área do acesso, discutiu-se o abastecimento alimentar e a agricultura urbana, os programas de complementação de renda e de suplementação alimentar e, os mutirões, coleta e doação de alimentos e ações em situações emergenciais. Finalmente, no campo das ações de alimentação e nutrição foram abordadas as ações de promoção e vigilância em saúde e nutrição, ações educativas em escolas e creches, a cultura alimentar da população e a promoção de modos de vida saudáveis.

ao consumo de alimentos mais sustentável, contribuiria para a realocização, uma articulação mais estreita entre campo e cidade, ratificando o papel dos consumidores de alimentos como promotores de modelos de desenvolvimento mais equitativos e sustentáveis

Em suma, as recentes políticas brasileiras revelam a necessidade de relegitimação social e política do Estado enfraquecido pelas crises econômicas, pelos seus permanentes e até crescentes déficits sociais e pelo refluxo da crítica neoliberal, o que levou a profundas alterações no modelo vigente. Nesse contexto, a minimização do Estado e, em contrapartida, o privilegiamento do mercado e da sociedade (aqui apenas como espaço de manifestação dos interesses privados) consistiram a tônica da retórica neoliberal.

Entretanto, em que pese tal retórica, verifica-se no Brasil, nos últimos anos mudanças e processos de reforma, a exemplo da política de SAN, que inauguram conformações intermediárias: nem uma sociedade apática diante de um Estado assistencialista, nem um extremado individualismo liberal. Para tanto, destaca-se uma novidade em termos de controle social – os conselhos gestores. Como menciona Telles (1994, p.46) “entre o projeto estadista de sociedade e o modelo privatista do mercado, a sociedade civil está emergindo como alternativa de conciliar desenvolvimento, equidade e justiça social.”.

Com essa nova conformação do Estado, a política de SAN acena para o comprometimento, por um lado, com a inclusão dos pequenos produtores e, por outro, com a revisão dos hábitos alimentares e das condições nutricionais da população. Uma das ações para concretizar essas proposições foi a revisão dos programas públicos alimentares, como o Programa de Alimentação Escolar.

### **3.2.2 O Programa de Alimentação Escolar como elo entre produção e consumo**

O Programa Nacional de Alimentação Escolar iniciou em 1955 e, juntamente com outros programas assistencialistas, esteve intimamente articulado às organizações internacionais de ajuda alimentar criados depois da II Guerra Mundial, tais como a FAO, o UNICEF a USAID (dos Estados Unidos) e o Programa Mundial de Alimentos. Segundo Vasconcelos (2005), esses instrumentos cumpriram um papel de atenuação dos conflitos sociais gerados pelo processo de exploração do trabalho que, em última instância, determinaria a produção e reprodução da fome.

Em relação à emergência de programas de assistência alimentar como esse, são apontados vários indícios que constituíram mecanismos de ampliação do mercado internacional de realização de mercadorias, procurando padronizar hábitos e práticas

alimentares de acordo com os interesses de acumulação do capital. A exemplo disso, cita-se a introdução de leite em pó desengordurado, por meio dos programas internacionais de ajuda alimentar. As ajudas não aconteciam em forma monetária, porque essa poderia estimular a produção e consumo local de alimentos básicos, mas na forma de valor de uso, por meio do escoamento do excedente de produção que não havia conseguido realizar-se em mercadoria ou transformar-se em capital.

No entanto, o Programa Brasileiro de Alimentação Escolar é uma das mais antigas e permanentes intervenções governamentais federais de suplementação alimentar no âmbito das políticas social e assistencial do país (SPINELLI; CANESQUI, 2002). É considerado um dos maiores programas na área de alimentação escolar no mundo, sendo o único com atendimento universalizado (FNDE, 2007).

A preocupação governamental com a alimentação escolar inicia no Brasil por volta de 1930, por influência de um grupo de nutrólogos sociais, entre eles, Josué de Castro (RODRIGUES, 2004). Em 31 de março de 1955, é assinado o Decreto n.º 37.106, que institui a Campanha de Merenda Escolar (CME) subordinada ao Ministério da Educação. Ela, juntamente com outros programas assistencialistas, era constituída como superintendência federal, com fortes autonomias técnica e administrativa e poder de negociação na captação de recursos frente às organizações internacionais de ajuda alimentar (ABREU, 1997).

A partir de 1976, os recursos para o Programa passam a ser financiados pelo Ministério da Educação e gerenciados pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, fazendo parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (Pronan). Só em 1979 o Programa passa a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

O programa da merenda escolar, assim comumente conhecido, inicialmente, tinha como um dos seus objetivos oficiais melhorar as condições nutricionais das crianças e diminuir os índices de evasão e repetência, com a conseqüente melhoria do rendimento escolar (ABREU, 1997). No entanto, com poucas condições para atender objetivos tão pretensiosos, haja vista a descontinuidade no atendimento, a má qualidade dos alimentos oferecidos, a inadequação à diversidade alimentar brasileira com conseqüentemente baixa aceitabilidade, a restrição a uma única refeição diária servida, entre outros.

De caráter eminentemente assistencialista, o PAE passa a ser um Programa efetivo e permanente considerando que, em 1988, a alimentação dos escolares de ensino fundamental passa a ser um direito constituído e um dever do Estado.

Até 1994, o desenho e gerenciamento do Programa mantiveram centralizado o processo de aquisição de gêneros alimentícios. Devido a interesses da indústria alimentícia,

priorizou-se a distribuição de alimentos formulados e industrializados que eram comprados de um conjunto selecionado de algumas empresas, por meio de licitação pública e distribuídos para todo o território nacional. A centralização absorveu o maior volume dos recursos financeiros do programa afetando a sua operacionalização e a eficácia dos resultados, em consequência de um conjunto de distorções como: sistemas complexos de fornecimento e armazenamento dos produtos, cartelização dos fornecedores, elevação dos custos da merenda, entre outros (SPINELLI; CANESQUI, 2002). Além disso, os alimentos servidos não condiziam com os hábitos dos alunos, pois os cardápios eram padronizados e, muitas vezes, chegavam aos locais de destino já vencidos e impróprios para o consumo, aumentando ainda mais o desperdício de recursos.

Em 1994, a descentralização<sup>16</sup> dos recursos para execução do programa foi instituída por meio da Lei n.º 8.913, de 12/07/1994, mediante celebração de convênios com os municípios e com o envolvimento das Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal, às quais se delegou competência para atendimento aos alunos de suas redes e das redes municipais das prefeituras que não haviam aderido à descentralização (FNDE, 2007). Aos municípios cabiam as responsabilidades de elaborar os cardápios, adquirir os alimentos, realizar o seu controle de qualidade, articulados com a Vigilância Sanitária e inspeção agrícola, criar o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) - com o principal objetivo de fiscalizar a utilização correta dos recursos - e, prestar contas ao órgão de financiamento vinculado ao Ministério da Educação (FAE, atual FNDE).

A consolidação da descentralização ocorreu a partir de 1998, quando a transferência de recursos passou a ser feita automaticamente, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, permitindo maior agilidade ao processo. Nessa época, o valor diário *per capita* era de R\$ 0,13, valor esse mantido até o ano de 2003.

Com a descentralização, o município passa a ser gestor da alimentação escolar, viabilizando muitas outras possibilidades como: racionalização da logística e dos custos de distribuição dos produtos, promoção do desenvolvimento local (inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local), elaboração de cardápios

---

16 Deve-se frisar que as políticas públicas, nesse período, caracterizavam-se por propostas de descentralização, de participação cidadã e de arranjos intersetoriais. A descentralização vem acoplada da ideia de participação cidadã por meio de conselhos regionais, setoriais ou do orçamento participativo. Por sua vez, a intersetorialidade tem significado um rearranjo entre secretarias municipais, pelas quais procura colocar secretarias afins sob uma mesma coordenação. Tanto no caso da descentralização quanto no caso da intersetorialidade, a intenção seria a de atingir eficiência e eficácia da gestão da coisa pública. E, mais especificamente, no Brasil, uma das inovações institucionais das políticas públicas é a profusão de conselhos gestores, no caso aqui, o CAE. A sua existência condicionaria a ampliação do círculo social em que operam as discussões sobre o uso dos recursos públicos, e com isto, caracterizar-se-iam como potenciais transformadores políticos.

compatíveis com os hábitos alimentares das comunidades e diversificação de suas preparações, maior participação da sociedade civil (CAE), entre outras vantagens. Cabe referenciar que em 2001, a Medida Provisória n.º 2.178, de 28/6/2001 fazia alusão, pela primeira vez, ao desenvolvimento da economia local, conforme se destaca abaixo nos seus artigos 6.º e parágrafo único e 7.º.

Art. 6.º Os cardápios do programa de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, serão elaborados por nutricionistas capacitados, com a participação do CAE e respeitando os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e preferência por produtos básicos, dando prioridade, dentre esses, aos semi-elaborados e aos **in natura**.

Parágrafo único. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios utilizarão, no mínimo, setenta por cento dos recursos do PNAE na aquisição dos produtos básicos.

Art. 7.º Na aquisição dos gêneros alimentícios, terão prioridade os produtos da região, visando a redução dos custos.

Mas é dentro das políticas alimentares de SAN e do Programa Fome Zero do Governo Federal que, a partir de 2003, a revisão dos Programas Alimentares, especialmente o de Alimentação Escolar, salienta-se. Já na Resolução n.º 15 de 16 de junho de 2003, o objetivo do PNAE passa a ser

Art. 2.º O PNAE tem como objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares.

Em um primeiro momento houve o aumento de recursos alocados e do público atendido. A partir de 2003, o valor *per capita* foi reajustado sucessivamente até chegar, em 2006, a R\$ 0,22, não só para as crianças até então beneficiadas (ensino fundamental e pré-escola), mas também para as das creches (0 a 3 anos de idade). Em 2009, essa cobertura foi estendida para os alunos do ensino médio e ensino de jovens e adultos (EJA) das redes públicas e filantrópicas. Além disso, para os escolares indígenas e quilombolas, esse valor passou a ser em 2004 de R\$ 0,44 e, em 2010, de R\$ 0,60. Valor *per capita* esse remetido também, a partir de 2010, às crianças de 0 a 3 anos de idade. No mesmo ano, o valor repassado para os demais alunos passou a ser de R\$ 0,30. As verbas que, no início da descentralização, eram repassadas aos municípios e estados de forma irregular (IBAN/IPEA/PNUD, 1998), passam, em 2001, a serem sistemáticas (dez parcelas iguais por ano).

Abaixo (TABELA 2), visualiza-se o montante de recursos financeiros repassados a partir de 1995 até o ano de 2010 pelo Governo Federal aos municípios e estados (FNDE,

2009). Verifica-se que aumentou o número de beneficiados, mas, principalmente, houve uma elevação significativa dos recursos mobilizados nesse período.

**TABELA 2**  
Recursos financeiros federais repassados ao Programa de Alimentação Escolar e número de alunos atendidos de 1995 a 2010 no Brasil.

Ano	Recursos financeiros (em milhões de R\$)	Alunos atendidos (em milhões)
1995	590,1	33,2
1996	454,1	30,5
1997	672,8	35,1
1998	785,3	35,3
1999	871,7	36,9
2000	901,7	37,1
2001	920,2	37,1
2002	848,6	36,9
2003	954,2	37,3
2004	1.025	37,8
2005	1.266	36,4
2006	1.500	36,3
2007	1.520	35,7
2008	1.490	34,6
2009	2.013	47,0
2010	3.000 (previsão)	47,0

Fonte: FNDE, 2010 (www.fnde.gov.br).

Em um segundo momento, o Programa passa a pautar-se por princípios, a partir da Resolução n.º 32 de 10/8/2006, que vão além da descentralização e remetem à universalidade, à equidade, à participação social e ao respeito à cultura alimentar. Nessa legislação, o objetivo do PNAE é o de atender às necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, contribuindo para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como a formação de hábitos alimentares saudáveis.

Com respeito a esta questão e com base no perfil alimentar e nutricional descrito acima, salienta-se a revisão do Programa de Alimentação Escolar em relação ao consumo da população. Além de suprir um mínimo de calorias, faz-se referência a um equilíbrio nutricional e cultural e à educação em saúde. O PAE, dessa forma, passa a ser discutido como um instrumento em potencial capaz de promover hábitos alimentares adequados na escola e educar as futuras gerações para a manutenção dessas práticas, passando a ser encarado como política de saúde pública.

Para tanto, citam-se alguns pontos positivos na sua gestão e, também, previstos em sua regulamentação no que tange a esse aspecto. O gerenciamento desse Programa no nível nacional passou a ser feito a partir de 2003 por um profissional nutricionista, sendo que os

cardápios formulados em cada Entidade Executora (EE) também seriam de responsabilidade desses profissionais. Devendo-se garantir o suprimento de no mínimo 30% das necessidades nutricionais diárias dos alunos das creches e escolas indígenas e das localizadas em áreas remanescentes de quilombos, e 15% para os demais alunos matriculados em creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental, durante sua permanência em sala de aula.

Outro ponto importante a destacar, refere-se à promoção de alimentação saudável nas escolas, instituída pela Portaria Interinstitucional n.º 1.010/2006. Além da preocupação em alcançar uma alimentação saudável, ou uma “ração nutricionalmente balanceada”, o Programa aponta para a construção de seres humanos conscientes de seus direitos e deveres e de sua responsabilidade com o meio ambiente e com a qualidade de vida de seus descendentes.

Além disso, promulga como diretrizes a promoção de alimentação saudável e adequada, a educação alimentar e nutricional e o apoio ao desenvolvimento sustentável. Diretrizes essas fundamentadas com a Medida Provisória n.º 455 de 21/01/2009 que passa a ter forma de lei em 16 de junho do mesmo ano – Lei n.º 11.947, que, por sua vez, é regulamentada um mês após pela Resolução n.º 38. Essa nova legislação inaugura a revisão dos processos de aquisições públicas em relação ao PAE, em uma tentativa de transformar a retórica em realidade.

### 3.2.2.1 Processos de aquisição pública vinculados ao Programa de Alimentação Escolar

Até 2009, os processos de aquisição pública para o PAE estavam associados exclusivamente à Lei 8.666 que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, sancionada em junho de 1993. Segundo Herrmann (1998), ela trouxe avanços nas questões disciplinadoras dos procedimentos licitatórios e do controle dos atos do agente público, destacando-se: (1) a utilização de critérios objetivos na qualificação e no julgamento das licitações; (2) a democratização da participação das empresas nos processos licitatórios; (3) a exigência de vincular-se o procedimento licitatório a recursos previamente disponíveis para o mesmo; (4) a democratização do acesso aos dados referentes aos procedimentos administrativos e a possibilidade de contestação judicial por qualquer cidadão; e (5) o estabelecimento de punições para os administradores públicos e privados que burlassem a lei.

Esse enquadramento jurídico da Lei referenciar-se-ia aos princípios que regem os atos da Administração Pública no Direito Administrativo, a saber: o princípio da *legalidade*, que subordina a atividade administrativa à lei; o princípio da *finalidade*, pelo qual o ato administrativo deve ter como único objetivo o bem comum da coletividade; o princípio da

*isonomia*, pelo qual cabe ao Estado tratar com igualdade aqueles que representa; o princípio da *moralidade administrativa*, que rege que a Administração Pública e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos; e o princípio da *publicidade*, cujo objetivo é tornar a Administração Pública transparente, possibilitando o controle de seus atos de forma direta e eficaz.

No entanto, desde que foi criada, a Lei de Licitações tem sofrido críticas, o que fundamentou o debate em torno de uma adequação com maior ou menor grau de burocratização. A burocracia da Lei 8.666/93 procurou limitar o grau de decisão do agente público, de modo a minimizar o seu comportamento oportunista, pormenorizando os regulamentos que deveriam ser obedecidos e que funcionariam como salvaguardas contratuais a esse tipo de comportamento. No entanto, algumas críticas da burocracia da lei, defendem a sua flexibilização, considerando que, “*a priori*” o agente público seria confiável, e principalmente, em virtude da oneração do custo de transação embutido e na sua inefetividade em cumprir os princípios acima. Outros consideram que o problema não está na lei, mas sim, em uma estrutura de incentivos e controle ineficiente nas instituições públicas (HERRMANN, 1998).

Importante considerar que a elaboração dessa legislação é concomitante às várias denúncias de corrupção, culminando com o “*impeachment*” do presidente em 1993, remetendo para a necessidade de processos que assegurassem a lisura dos processos de aquisição e contratações públicas. Além disso, foi nessa mesma década que a economia brasileira passou por um processo de liberalização. Duas condições que reforçaram a razão para a formulação da lei de licitações, que, por um lado, fala da moralidade e legalidade, e por outro, da isonomia e da concorrência. No entanto, apenas conseguiu efetivar o segundo objetivo, que era de tornar as compras públicas um mercado de livre concorrência (mas, diga-se de passagem, nem sempre alcançando o menor preço). O objetivo da moralidade foi frustrado por diversas vezes e vários casos de corrupção, superfaturamento e ineficiência envolvendo a compra de gêneros para a alimentação escolar no Brasil não deixaram de ocorrer (QUADRO 1).

## QUADRO 1

### Irregularidades na gestão do PAE na modalidade centralizada em Guaxupé (MG).

#### 18/11/09 - Ministério Público denuncia oito por superfaturamento na compra de merenda escolar em Guaxupé

Entre os denunciados estão o prefeito, dois vereadores, dois servidores públicos e donos de empresas vencedoras de licitações

O Ministério Público Estadual (MPE) entrou com Ação Civil Pública (ACP) contra oito pessoas e duas empresas por fraude em licitações públicas na compra de merenda escolar para o município de Guaxupé, localizado no Sul do Estado, a 488 quilômetros de Belo Horizonte. Entre os denunciados estão o prefeito, dois vereadores, um ex-diretor do departamento de finanças do município, o diretor municipal de administração, um servidor público estadual e dois empresários.

A Promotoria de Justiça de Guaxupé requer na ACP a quebra do sigilo bancário dos denunciados e o afastamento, por 180 dias, dos agentes públicos a fim de que se realize auditoria contábil nas licitações feitas pelo município entre janeiro e outubro de 2009 para a compra de merenda escolar. Na ação, o promotor de Justiça afirma que denúncias e investigações em documentos comprovariam fraude nos pregões eletrônicos e no credenciamento de empresas que concorreram nas licitações.

Trechos da ACP afirmam que os produtos adquiridos foram superfaturados e que as licitações foram fraudulentas. Alegam também que a "administração pública não possuía um preço base" dos alimentos; que "toda licitação, sob registro de preços, tem que ser precedida de ampla pesquisa de mercado antes da publicação do edital" e, ainda, que "os preços teriam que ser publicados na imprensa oficial de Guaxupé, permitindo aos municípios a fiscalização dos atos licitatórios".

Uma pesquisa de preços teria levado à constatação de que as empresas cobravam altos preços pelos produtos. E, após as denúncias de superfaturamento, a empresa vencedora da licitação, a pedido da prefeitura do município, teria concedido um desconto de 10% em todos os itens licitados, mas, mesmo assim, segundo a Promotoria de Justiça, o abatimento ainda seria pequeno diante dos preços praticados pela empresa. Essa constatação estaria confirmada em documentos e relatórios apresentados na ACP. Outro fato abordado na ação diz respeito à "péssima" qualidade dos alimentos, questionada pela diretora do Departamento de Educação. Isso teria gerado um relatório do Departamento Municipal de Saúde apontando irregularidades nos produtos.

A ação descreve ainda mudanças ilegais e de última hora no tipo de julgamento licitatório. Além disso, a comissão permanente de licitações e o pregoeiro oficial estariam usando de modalidades especiais de licitação como se fossem para um processo licitatório normal. Um fato também teria chamado a atenção nas investigações, o de que uma empresa teria sido credenciada para participar de licitação, mesmo com documentação irregular, contrariando assim o que era cobrado no edital e o que determina a lei de licitações.

O promotor de Justiça de Guaxupé afirma ainda que, numa licitação, quatro empresas solicitaram o edital e duas delas pediram o credenciamento, mas uma não teria conseguido cadastrar-se por suposta falta de documentos. Essa empresa, em alguns itens, teria preço 800% menor que a concorrente. Nesse Contexto, duas coisas chamaram a atenção durante as investigações. Uma relacionada ao prazo de dois dias que o pregoeiro deveria ter dado, mas não deu, para essa empresa se regularizar, conforme manda a lei. Outra questão diz respeito à grande diferença entre os preços ofertados pelos produtos. Ainda pelas investigações, as duas empresas teriam combinado quem venceria a licitação.

O promotor de Justiça cita na ACP um caso ocorrido no Rio de Janeiro no qual empresas se reuniam e decidiam previamente aquela que sairia vitoriosa na licitação. As demais então apresentavam propostas propositadamente irregulares ou com valores muito altos com a intenção de serem descartadas. Para atuarem como coadjuvantes, as empresas recebiam uma parte do lucro. E, no mesmo esquema, ficava combinado qual empresa sairia vitoriosa na licitação seguinte.

Além do afastamento provisório dos agentes públicos denunciados e da realização de uma auditoria nas contas do município, a Promotoria de Justiça de Guaxupé pede a quebra do sigilo bancário e fiscal das pessoas citadas na ação; o ressarcimento aos cofres públicos do dinheiro arrecadado com a fraude; a perda dos bens ou valores adquiridos ilícitamente; a perda dos mandatos dos agentes políticos municipais e a condenação dos agentes públicos por improbidade administrativa, bem como a suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de cinco anos.

Fonte: Ministério Público de Minas Gerais <http://www.mp.mg.gov.br/portal/public/noticia/index/id/10571>.

A seguir, com as políticas de SAN, passa-se a intencionar a compra estratégica governamental de alguns fornecedores desfavorecidos como os pequenos agricultores. Com esse intuito, a visão do Estado sobre aquisições públicas passa para o patamar de avaliar não somente o menor preço e a concorrência, mas também de considerar outros valores, como o social, ambiental e a saúde. Nesse sentido, institui-se o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 2003 (Lei n.º 10.696), que apresentava como objetivo principal estimular e fortalecer a agricultura familiar, compreendendo um conjunto de ações relativas à aquisição da produção agropecuária e sua distribuição para grupos de pessoas vulneráveis, além de contribuir para a formação dos estoques estratégicos de alimentos do país (MATTEI, 2007).

Na tentativa de ultrapassar a burocracia dos processos licitatórios, muitos municípios utilizaram o PAA para abastecer o PAE<sup>17</sup>, justamente com o objetivo de desburocratizar a compra de produtos da agricultura familiar conforme o artigo 19, parágrafo segundo.

§ 2.º O Programa de que trata o **caput** será destinado à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais.

Com o PAA, segundo Mattei (2007), criou-se um marco jurídico que possibilitaria maior presença do Estado no apoio aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares, contribuindo para a sua sustentabilidade e para a distribuição a grupos de pessoas em insegurança alimentar. Assim, além das aquisições de alimentos pela Lei de Licitações, muitos municípios que aderiram ao PAA em algumas de suas modalidades compravam com dispensa de licitação de agricultores e distribuíam para entidades, dentre as quais, unidades escolares como creches e escolas para suplementação da alimentação escolar. Foi o início das atividades no nível do Estado a pensar a aquisição pública de alimentos como forma de incentivo ao desenvolvimento local, por meio da realização da produção na própria região produtora.

No entanto, relativamente à burocratização do processo, o PAA também segue algumas normas e regulamentos que são específicas de cada uma das modalidades, mas que estabelecem valor máximo de acesso por agricultor e fixam critérios de preço dos produtos (que não podem ultrapassar o valor dos preços praticados nos mercados locais e regionais). Estudos realizados pelo Núcleo de Estudos Agrários (NEAGRI), vinculado à Universidade de Brasília (UnB) sobre o PAA em diversos estados do país relacionam algumas dificuldades dos

---

<sup>17</sup> Segundo Turpim (2009), em 2005, dos municípios inscritos no Premio Gestor Eficiente da Merenda Escolar, 10,1% utilizavam o PAA para adquirir produtos da agricultura familiar e abastecer o PAE.

agricultores em acessarem o Programa como: a documentação exigida - segundo Martins e Morais (2007), no Rio Grande do Norte, 27% dos participantes e 89% dos não participantes citaram a documentação como causa importante para a não aderência; a qualidade da produção – segundo os mesmos autores, parte significativa dos agricultores emprega baixo grau de tecnologia, o que faz com que sua produção não alcance os padrões de classificação e aceitação exigidos pelo mercado e seguidos pelo Programa (os produtos de origem animal devem atender as legislações da Anvisa, MAPA); a falta de sintonia entre o calendário do Programa e a produção na região; o pouco entendimento pelo agricultor das regras básicas de encaminhamento e execução da proposta, entre outras.

Salienta-se ainda que os recursos orçamentários destinados ao PAA são do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e são alocados exclusivamente para a aquisição de produtos agropecuários das unidades familiares de produção enquadráveis no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Além disso, seu *status* ainda é de apenas uma “ação orçamentária” restrita, não alcançando o *status* de “programa orçamentário”, tendo ainda um alcance tímido, haja vista a demanda existente.

No entanto, o PAA passa a ser o primeiro mecanismo de promoção de desenvolvimento local a partir de compras governamentais, o que destacou ainda mais o grande potencial do Programa de Alimentação Escolar em concretizar as políticas de segurança alimentar vinculando consumo e produção. O PAA também permitiu ter uma ideia de como esse processo de reaproximação entre produtores e consumidores poderia beneficiar a sociedade como um todo. Isto enfatizou a discussão sobre a importância de estender esses benefícios para os recursos das várias instâncias governamentais destinados à alimentação escolar.

Não só fomentou a ideia, mas também passou a ser referência para a formulação da Medida Provisória n.º 455, de 28 de janeiro de 2009, e, posteriormente, Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, e Resolução n.º 38, de 16 de julho do mesmo ano. Esse novo disciplinamento foi muito influenciado pelos regramentos do PAA.

A Lei n.º 11.947/2009 passa a ser um marco nas políticas públicas relativas à Segurança Alimentar. Em primeiro lugar, porque ampara, explicitamente, a agricultura familiar, tornando obrigatória a utilização de no mínimo 30% do valor remetido às EEs pelo FNDE na aquisição de gêneros alimentícios desses fornecedores para o PAE. Em segundo lugar, porque é uma inovação no que diz respeito à legislação das aquisições públicas para o PAE. Se até então todas as compras estavam sob a obrigatoriedade de seguir os preceitos legais de isonomia e concorrência, abre-se um precedente histórico para o fornecedor

caracterizado como “agricultor familiar”: dispensa-se o processo licitatório, como disposto no seu artigo 14.

Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

§ 1.º A aquisição de que trata esse artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da [Constituição Federal](#), e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.

Passa a ser possível não utilizar a Lei n.º 8.666 especificamente para o agricultor familiar (que deve se enquadrar nos critérios do PRONAF), mas com limite de valor para cada participante, composição de preços, seguindo determinadas regras, exigências de formação de grupos de agricultores (formais ou informais) para fornecimento, atendimento das normas sanitárias vigentes e elaboração de projeto de venda.

A sanção dessa Lei coroou a revisão da legislação do Programa, que, juntamente com o aumento dos recursos estatais alocados e com a maior abrangência da população atendida, refletiram a revisão na regulação política do país desde 2003. Atualmente, a aquisição de gêneros para a alimentação escolar com recursos do próprio Programa pode ser viabilizado de três formas: (1) Lei de Licitações – 8.666/1993; (2) Lei 11.947/2009 e Resolução n.º 38/2009 e; (3) por meio do PAA – Decreto 6959/2009 (modalidade alimentação escolar).

### 3.2.2.2 Aquisições públicas sustentáveis: da retórica para a realidade

O Programa de Alimentação Escolar, apesar de seus mais de cinquenta anos de existência, esteve até pouco tempo marginalizado relativamente as suas possibilidades de ser um instrumento do Estado para compor mercados que promovessem o bem-estar da sociedade. Mesmo que ele tenha seu nascedouro vinculado a essa ideia, já que foi idealizado como programa de assistência alimentar para a grande parte da população que estava subnutrida, não chegou a alcançar a meta de garantir a esse público uma refeição que realmente fizesse diferença. Assim, a intenção original nunca foi alcançada.

Segue-se, na década de 1990, a liberalização dos mercados e, dessa forma, a descentralização do Programa com as metas de racionalizar os gastos, aumentar as concorrências, privatizar os serviços. Considera-se ainda o aumento do número de “cantinas escolares”, que apesar de existirem a muito tempo dentro das escolas, alastram-se ainda mais,

muito embora se utilizando de estratégias e discursos nutricionais e de saúde<sup>18</sup>. Com elas, abre-se o leque das escolhas aos escolares, que as preferem, mormente, à alimentação escolar servida<sup>19</sup>.

A emergência da alimentação escolar como uma questão política dá-se a partir das discussões sobre SAN no Brasil, em que os Programas Alimentares passam a ser vistos como formas de enfrentamento da pobreza e da fome, mas também das questões de má nutrição, como a obesidade e outras doenças crônicas não transmissíveis. Esse movimento caracterizar-se-ia por uma nova era para o PAE, que não só buscaria atingir objetivos alimentares e nutricionais, mas também de desenvolvimento sustentável.

Para Morgan (2007), o desenvolvimento sustentável deve ser entendido como um senso múltiplo que inclui as dimensões sociais, econômicas, ambientais e políticas. Seria para ele, utilizando-se das palavras de Eckersley (2004), uma ampla interpretação, referindo-se a um projeto político de criar um “*Green State*”, definido em termos genéricos, por um Estado democrático em que os ideais regulatórios e os procedimentos são informados por uma democracia *ecológica*, mais que uma democracia *liberal*.

Nesse sentido, o Estado teria o poder de regular, arrecadar impostos e de decidir sobre os orçamentos de seus programas, podendo deliberar a favor de determinadas atividades em relação a outras. Potencialmente, esse poder seria suficiente para por meio de incentivos e sanções, mudar comportamentos do setor público, privado e do terceiro setor, bem como de indivíduos e famílias para favorecer determinados tipos de desenvolvimento, ou seja, regulação implicaria exercício de poder das autoridades políticas e a operação de instrumentos regulatórios.

Assim, Morgan (2007) salienta que nada tem sido tão negligenciado como o poder do Estado relativamente às aquisições públicas. Para ele, têm sido investidos muitos recursos em determinados programas, mas não utilizados para promover práticas sustentáveis por meio da economia nacional. Dessa forma, os programas alimentares seriam um exemplo de como o dinheiro público poderia ser utilizado para promover justiça social, saúde, desenvolvimento econômico e metas ambientais, principais elementos do desenvolvimento sustentável.

Em se falando de aquisições públicas alimentares, a economia moral dos alimentos estaria ainda mais presente, segundo Morgan (2007), pela vulnerabilidade dos consumidores.

---

<sup>18</sup> Dados da Associação Brasileira das Indústrias de Alimentação (Abia) em 2009 apontam que, em termos de organização dos canais do *foodservice*, as cantinas escolares representam 10% de todos os setores que compõem o mercado de alimentação fora do lar. Ainda de acordo com essas informações, esses canais destacam-se no mercado de alimentação fora do lar, pois compreendem maior número de estabelecimentos que as padarias e confeitarias, que chegam a apenas 6% do total (<http://www.foodservicenews.com.br/materia.php?id=288>).

<sup>19</sup> Ver Danelon *et al.* (2006).

A qualidade desses alimentos, suas propriedades organolépticas (cheiro, textura, gosto) e sua proveniência (como e onde eles estão sendo produzidos) poderiam ser utilizadas como indicadores de uma economia moral dos alimentos, bem como da sustentabilidade da cadeia alimentar (MORGAN, 2007).

Seguindo nessa perspectiva, o PAE passaria a apresentar-se como um grande potencial para ser utilizado como uma política de caráter estruturante, partindo do princípio de que, ao adquirir os gêneros alimentícios de agricultores locais, construir-se-ia um novo nicho de mercado para a pequena agricultura. Isso contribuiria para o fomento de empregos e trabalho no meio rural, diminuição do êxodo e, também, da pobreza rural e urbana. Também, ao localizar as compras, incentivar-se-ia o consumo sustentável ao conectá-lo à produção de alimentos locais, trazendo benefícios ao ambiente e à saúde dos consumidores.

Para tanto, Morgan frisa três pontos para sair da retórica e transformar essas pretensões em realidade: (1) o aumento de recursos alocados para os Programas, (2) o conjunto de práticas para implementar as reformas e (3) a participação social. Esses três pontos levam, em um primeiro momento, a problematizar a praticabilidade das políticas federais. Embora sejam poucas as informações sobre o modelo de abastecimento alimentar dominante do PAE até 2009, verificava-se que, na maior parte dos municípios e estados brasileiros, os gêneros alimentícios adquiridos seguiam a lógica da produção em massa, caracterizada por cadeias longas de abastecimento e por concepções de qualidade padronizadas e convencionais, determinando uma relação distante entre consumo e produção.

Dos dados existentes sobre o perfil dos municípios brasileiros em relação à compra de agricultores familiares, publicados no Boletim de Desempenho elaborado pela ONG Fome Zero<sup>20</sup> em 2007 e suas edições anteriores, traziam um panorama mesmo que superficial da situação em relação ao tema que, juntamente com dados informais, davam conta da pouca adesão das EEs à compra de gêneros da agricultura familiar para abastecer as escolas.

Como potenciais respostas para a baixa adesão estavam as dificuldades,

---

<sup>20</sup> Esta ONG realiza, desde 2004, o Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar com o objetivo de avaliar e classificar as prefeituras do Brasil com relação à gestão da alimentação escolar. O formulário de inscrição, composto de diversas perguntas que deveriam ser respondidas pela própria prefeitura, foi enviado a todos os municípios do País. Nas duas primeiras edições do prêmio, 729 prefeituras inscreveram-se (396 em 2004 e 333 em 2005) e, retirando-se as desclassificadas, 670 prefeituras foram analisadas. Em resposta à questão sobre compra de gêneros alimentícios de produtores rurais locais para a alimentação escolar, o número de prefeituras que responderam positivamente foi muito pequena, com em 2004 e 87 em 2005 (BELIK; CHAIM, 2009). Já em 2007, 751 municípios faziam referência a alguma política nesse sentido: 32,8% responderam que compravam gêneros alimentícios diretamente de produtores rurais da região; 16,8% compraram de associações ou cooperativas; 15,4% participaram do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA); e 31,6% implementaram algum programa municipal de incentivo ao pequeno produtor rural relacionado à merenda. Entre as prefeituras que compravam de produtores locais, os principais gêneros citados foram frutas, legumes, verduras e leite.

principalmente, de ordem burocrática e regulatória. Ainda que as regulamentações referentes ao Programa fizessem alusão ao incentivo à compra de gêneros básicos e locais, na prática, havia poucos municípios aderentes, em parte, pela burocracia e regulamentações contraditórias mantidas pelo próprio Estado, mas também, pela falta de interesses políticos locais, como relatado pelo documento elaborado pela EMATER, FETAG e municípios do Vale do Sinos e Paranhana (2006). Este ressaltava que as administrações mantinham processos de compra, exigências sanitárias e de “padrões de qualidade”, principalmente para não ferirem as legislações superiores e acabavam por continuar facilitando a participação de grupos de grandes fornecedores especializados que, ao longo dos anos, eram beneficiários diretos e exclusivos do Programa.

Morgan (2004) defende que a reforma mais importante que deve ser criada para um novo conjunto de práticas é um quadro regulatório de incentivos e sanções globais e locais que promovam e não frustrem a ampliação de cadeias alimentares sustentáveis. Para o mesmo, fazendo uma análise da União Europeia, a maior barreira para essas cadeias assentaria-se no “formidável arcano das normas das compras públicas” (p. 6). No Reino Unido, por exemplo, são ditas como ilegais as compras que especifiquem adjetivos como “local” por ferir os princípios da livre concorrência, como a transparência e a não discriminação. Ao contrário, países como a França e a Itália seriam mais criativos em relação à interpretação das regras, ao especificar certas “qualidades” nos produtos a serem comprados caracterizando-os como “orgânicos”, “sazonais”, “frescos”, incentivando dessa forma as cadeias locais de abastecimento.

Morgan e Morley (2002) constatarem que no Reino Unido, o ponto-chave para essa interpretação diferenciada dos demais países é a cultura da “aversão ao risco”, o que liga diretamente a uma zona obscura entre legalidade e ilegalidade, quando se tenta fazer algo novo ou inovador. Assim, mais do que promover cadeias sustentáveis, preferem permanecer na zona de conforto de costumes e práticas.

Ao estudar as barreiras para os programas públicos tornarem-se sustentáveis, Morgan (2007), baseado no programa de alimentação escolar do Reino Unido, relaciona as seguintes:

QUADRO 2  
Barreiras para as compras públicas se tornarem sustentáveis.

- **Custos:** percepção do aumento de custos associado com programas sustentáveis. O prêmio por atingir objetivos sustentáveis é percebido como inconsistente. Desconsideração por benefícios de saúde e ambientais.
- **Conhecimento:** Pouca clareza da necessidade e dos processos requeridos para conduzir um programa mais sustentável.
- **Conscientização e informação:** Poucas informações sobre as opções mais sustentáveis; pouco conhecimento dos produtos; pouco monitoramento dos fornecedores; percepções de qualidade inferior.
- **Risco:** os compradores preferem adquirir de fornecedores que tenham bons antecedentes. As organizações têm medo da crítica da mídia e, portanto, são menos interessadas em mudar seus métodos.
- **Questões legais:** Incerteza do que pode ou não ser feito em relação às leis existentes sobre os programas públicos.
- **Liderança:** Poucas lideranças – tanto organizacionais quanto políticas – principalmente em relação a poder e responsabilidade em todos os níveis.
- **Inércia:** Pouca vontade de mudar. Poucas pessoas ou organizações incentivadas a promover mudanças.

Fonte: *National Audit Office* (2005) in Morgan (2007).

Relativamente à primeira barreira, o autor destaca que a era neoliberal introduziu dois valores: menos gastos públicos e mais escolhas privadas (tema a ser tratado no oitavo capítulo). A segunda barreira diria respeito a uma falta de conhecimento e de qualificação das equipes que estão à frente dos programas. Dessa forma, muitos setores públicos teriam profissionais sem condições nem treinamento para atuar na utilização do dinheiro público (MORGAN, 2007). Todas as outras barreiras, segundo o autor, seriam advindas da falta de lideranças políticas atuantes. Os líderes do topo refletiriam na organização abaixo, a falta de responsabilidade para compras sustentáveis. Nas palavras de Morgan (2007), essas barreiras – falha na consideração e aplicação dos custos, déficit de conhecimento e carência de líderes – ajudariam a explicar porque as compras públicas sustentáveis continuariam sendo mais uma inspiração do que a realidade na organização do setor público hoje (discussão realizada no sexto capítulo).

No ápice das conquistas no nível federal com as legislações que promovem práticas sustentáveis e, com as proposições referenciadas acima que alertam para o fato de que os processos necessitam de outros fatores para efetivarem-se, é que o estudo a seguir pretende contribuir. De antemão, parte-se do princípio de que essa construção no nível federal efetivou-se apoiada em experiências já existentes como o caso a ser estudado, em que a prática não foi disparada pela política federal, mas foi parte de sua inspiração (num processo de baixo para cima). No que concerne à efetivação dessa política no nível local, como visto, poucas iniciativas tinham sido observadas até a obrigatoriedade da Lei n.º 11.947/2009.

Quer-se dizer com isso que, mesmo estando abaixo das mesmas legislações de outros municípios, alguns locais “adaptaram” a estrutura existente, apontando para o fato de que os atores sociais e o local são capazes de criar dispositivos para modificar e intervir sobre estruturas tais como as leis e os mercados. Parte-se do princípio de que um mercado não é idealizado e planejado *a priori*, mas sim, construído de forma fragmentada, contingente, combinada, e que as iniciativas locais são precursoras e, conjuntamente, com as posturas do Estado, potencializadoras das mudanças. Dessa forma, torna-se importante verificar como, em circunstâncias estruturais similares e em condições aparentemente homogêneas, as respostas dos atores sociais de determinados locais se apresentam de formas diferenciadas.

#### **4 CONSTRUINDO A PESQUISA SOBRE A CONSTRUÇÃO DE UM MERCADO: A INSERÇÃO DE PRODUTOS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ROLANTE (RS)**

Os dois capítulos anteriores trataram de justificar a relevância da pesquisa sobre o tema, oferecendo uma visão estrutural e histórica das questões alimentares. Além disso, apresentou suporte teórico e empírico para contextualizar e, ao mesmo tempo, proporcionar condições de aprofundar o entendimento da construção de cadeias diferenciadas de abastecimento do Programa de Alimentação Escolar. Neste capítulo, busca-se descrever a metodologia utilizada para a realização deste trabalho, bem como caracterizar o caso a ser analisado.

A escolha do estudo de caso justifica-se pela necessidade de majorar o conhecimento de uma realidade delimitada, visto a complexidade da problemática, diversidade e dinâmica das relações em diferentes espaços no que diz respeito ao tema tratado. Pretende-se, com essa abordagem, descrever não só a aparência dos fatos, mas também suas origens, relações, mudanças e consequências. Com as hipóteses delimitadas, suporte teórico e alguns dados empíricos, permitiu-se formular as questões de pesquisa para verificar a prática social em seu contexto, e, daí, interpretá-la e conceituá-la em um processo indutivo-dedutivo-intuitivo. Dessa forma, embora tenha se iniciado a pesquisa, apoiando-se em uma fundamentação teórica geral que sustentava os questionamentos, esse suporte teórico foi sendo revisto, a partir do desenvolvimento do estudo e face ao achado de novas informações relevantes.

A justificativa para a escolha do município de Rolante (RS) deve-se ao fato de que foi um dos pioneiros no Brasil (de que se tem notícia) a realizar a compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar, iniciando o processo ainda em 1998, logo após a descentralização dos recursos do PAE. Além de ser um dos primeiros a utilizar o Programa para a aquisição de gêneros alimentícios de pequenos produtores, também manteve essa prática de forma constante até o momento, o que demonstra que não só houve uma iniciativa, mas que ela se consolidou independentemente da alternância dos gestores públicos. Esses fatos remetem à força de coesão dos atores envolvidos e do enraizamento da prática e de seus resultados, os quais constituem condições relevantes para a presente investigação.

Primeiramente, se descreverá a metodologia utilizada para a produção e análise dos dados, e após, a contextualização, localização e histórico do município-caso, principalmente no que diz respeito às temáticas em foco, qual sejam, o espelho da agricultura familiar e do Programa de Alimentação Escolar.

#### 4.1 A CONSTRUÇÃO DA PESQUISA

O bom método é sempre aquele capaz de conduzir o investigador a alcançar respostas para suas perguntas, ou, dizendo de outra forma, a desenvolver seu objeto, explicá-lo ou compreendê-lo, dependendo de sua resposta (MINAYO; MINAYO-GÓMEZ, 2003, p. 118).

Nessa reflexão, ressalta-se que, em uma pesquisa qualitativa, considerando o duplo condicionamento entre as partes e a sua interferência no resultado científico, é necessário situar o pesquisador frente ao seu objeto. Assim, o estudo dessa temática não ocorreu por acaso nem é estranho para a autora, que trabalha com alimentação escolar e está envolvida com o processo de aquisição de alimentos de agricultores familiares desde as primeiras discussões realizadas na região do Vale dos Sinos e Paranhana em 2004. O envolvimento com esse movimento também não foi por acaso, já que partiu de um prévio questionamento de sua práxis relativa ao saber acadêmico na área da saúde, mais especificamente, da nutrição, o que levou a uma crítica a epistemologia que se centra no domínio científico/racional e considera a realidade como uma visão isolada dos fenômenos, desvinculando-a do seu contexto, de sua dinâmica por vezes desmerecendo valores culturais e históricos e excluindo a ideia de flexibilização da conduta humana.

Percebendo que o caminho trilhado fabricava uma insatisfação com as respostas ou com as não respostas, sentiu-se a necessidade de colocar em questão as próprias convicções. Tratava-se mais precisamente de buscar colocar-se num outro ponto focal, de assumir outro registro, sair em busca de novas perspectivas. Falar sobre nutrição para profissionais da saúde seria enveredar por um campo biológico, fisiológico, clínico. A sua formação é, basicamente, fundamentada nesse sentido do conhecimento. A questão seria então problematizar essas noções tradicionais e correntes, e exercer a insegurança por meio de uma perspectiva social, cultural, filosófica. Só a partir dessa reavaliação epistemológica que se poderia amparar uma nova práxis, a ser reflexivamente contemplada e analisada em seus efeitos.

Boaventura de Souza Santos (2001) exprime a ideia que traduz a motivação da autora em relação à pesquisa, quando refere o desejo de completar o conhecimento das coisas com o conhecimento do conhecimento das coisas, isto é, com o conhecimento de si próprio. E que, para tanto, faz-se necessária outra forma de conhecer, que não separe (com uma pretensa e ilusória imparcialidade) e, antes, una pessoalmente o pesquisador com aquilo que estuda, em uma visão construída do outro com a visão de si mesmo.

Dessa forma, a familiaridade da autora com o tema e o seu interesse prático subsidiaram e amplificaram as questões de pesquisa, facilitando a implementação do estudo.

No entanto, não desmerecendo o perigo do envolvimento excessivo no que tange ao deslumbramento ou ofuscamento que poderia diminuir a nitidez, o estranhamento e a variabilidade das informações, preferiu-se não utilizar para este trabalho o município onde atua profissionalmente.

Motivada pela necessidade de perceber melhor as complexidades da realidade no que tange à compreensão dos valores culturais, das relações que se dão entre os atores e da avaliação das políticas públicas é que se tornou imprescindível a utilização da pesquisa qualitativa. Considerando o escopo desse trabalho, optou-se por essa abordagem de pesquisa, já que não se pretendia fazer só a descrição do caso, captando a sua aparência, como também a causa de sua existência, procurando explicar sua origem, suas relações, suas mudanças num esforço para intuir suas consequências. Definindo que o estudo tem em seus objetivos identificar, analisar e compreender atos, atividades, significados, participações, relações, situações, impregnados dos significados e discursos que o ambiente lhes outorga, sendo produtos de uma visão subjetiva, não caberia nenhuma expressão quantitativa, numérica ou medida. Por outro lado, a escolha pelo método qualitativo justifica-se também por ser um estudo original com literatura escassa, o que torna importante aprofundá-lo de forma mais ampla com o aglomerado de suas nuances.

Ao invés de insistir em procedimentos mecânicos que minimizam o julgamento humano, pretendeu-se com a pesquisa qualitativa tentar tornar as bases desses julgamentos tão explícitas quanto possível, de modo que outros possam chegar as suas próprias conclusões. Segundo Triviños (1987), a pesquisa qualitativa distingue-se pela sua natureza desreificadora dos fenômenos, do conhecimento e do ser humano e pela rejeição da neutralidade do saber científico, não cabendo a ela a pretensão de validade absoluta.

Minayo (1992) concorda ao defender que as relações sociais não podem ser operacionalizadas em números e variáveis, contrariando o positivismo sociológico que apenas reconhece como ciência a atividade objetiva, capaz de traçar as leis que regem os fenômenos, menosprezando os aspectos subjetivos, impossíveis de serem sintetizados em dados estatísticos. Para a autora, a pesquisa qualitativa é entendida como aquela capaz de incorporar a questão do significado e da intencionalidade como inerente aos atos, às relações, e às estruturas sociais, sendo essas últimas tomadas tanto no seu advento, quanto na sua transformação como construções humanas significativas. Dessa forma, a pesquisa qualitativa mostra-se adequada em revelar razões que não são percebidas objetivamente, por serem complexas e subjetivas, mas pede cuidado ao extrapolar as conclusões. As potencialidades da abordagem qualitativa são bem expressas por Minayo, quando diz que

Os princípios de especificidade histórica e de totalidade lhe conferem potencialidade, para, do ponto de vista metodológico, apreender e analisar os acontecimentos, as relações e cada momento como etapa de um processo, como parte de um todo. Os critérios de complexidade e de diferenciação lhe permitem trabalhar o caráter de antagonismo, de conflito e de colaboração entre os grupos sociais e no interior de cada um deles, e pensar suas relações como múltiplas em seus próprios ângulos, intercondicionadas em seu movimento e desenvolvimento interior e interagindo com outros fenômenos ou grupo de fenômenos (MINAYO, 1992, p. 12).

Dessa maneira, a interpretação dos resultados surge como a totalidade de uma especulação que tem como base a percepção de um fenômeno num contexto. Por isso, segundo Triviños (1987), a pesquisa qualitativa é coerente, lógica e consistente, em que resultados são expressos em retratos (ou descrições), em narrativas, (ilustradas com declarações das pessoas para dar o fundamento concreto necessário), acompanhados de documentos pessoais, fragmentos de entrevistas etc.

Para Triviños (1987), o significado é essencial na abordagem qualitativa, seja ela de caráter fenomenológico, como histórico-estrutural. Primeiro, porque os significados que os sujeitos dão aos fenômenos dependem essencialmente dos pressupostos culturais próprios do meio que alimentam sua existência. Por isso, é necessário aprofundar, por meio de entrevistas semiestruturadas e de observação livre, o estudo do que os sujeitos pensam sobre suas experiências, sua vida, seus projetos. Na busca do que estava aí, muitas vezes, invisível, é que seria possível detectar os significados que as pessoas dão aos fenômenos. Segundo, porque considerando o sujeito como ser social e histórico, é necessário buscar as raízes dos significados, as causas de sua existência, suas relações. Em uma análise dialética, segundo Minayo (1992), não se compreende a ação humana independentemente do significado que lhe é atribuído pelo autor, mas também não se identifica essa ação com a interpretação que o ator social lhe atribui, não reduzindo à atomização a unidade de análise, nem tão-pouco ao determinismo estrutural. Reconhece a relação entre a ação do homem como sujeito histórico que condiciona, e as determinações pelas quais é condicionado.

Justificada a escolha de Rolante para ser o município-caso, a abordagem qualitativa para analisá-lo e, considerando a relação entre o pesquisador e a pesquisa, a construção desse estudo constituiu-se de três momentos, a saber: (1) escolha, elaboração e validação dos instrumentos para a coleta de dados; (2) determinação da amostra e, (3) análise dos dados.

#### **4.1.1 Geração de dados**

Em um primeiro momento, para caracterizar o município-caso foi realizado

levantamento de dados secundários sobre ele e a região em que se insere. Esses dados secundários foram de duas ordens: (a) dados provenientes de censos e estatísticas (IBGE) e de levantamentos de campo realizados em outras pesquisas ou trabalhos de acompanhamento disponíveis para consulta; e (b) informações sistematizadas na forma de mapas, relatórios técnicos, artigos de pesquisa, diagnósticos, livros. Nessa primeira coleta de dados, buscaram-se não só dados relativos às questões sociodemográficas, mas também às questões mais gerais vinculadas ao Programa de Alimentação Escolar do município e sua relação com a agricultura local, como as que estão elencadas no APÊNDICE A.

Para as informações que diziam respeito aos indivíduos, às suas atitudes, valores, conhecimentos, opiniões, foram elaborados roteiros de perguntas para a orientação do diálogo com cada grupo específico de atores (APÊNDICE A). Os roteiros foram aplicados por meio de entrevistas semiestruturadas, visto que o tipo de investigação se caracterizava pela verificação e aprofundamento dos dados, havendo um quadro de referência anterior. Em relação aos gestores, elaboraram-se roteiros diferenciados para os que estavam diretamente envolvidos com a escolha dos alimentos a serem comprados, que a princípio, correspondem ao Setor de Alimentação Escolar, composto por nutricionista, coordenação, direção e merendeiros, considerando-os também como consumidores.

Os roteiros para as entrevistas foram formulados considerando os blocos de questões pertinentes ao interesse da pesquisa de forma a favorecer o engajamento do respondente à entrevista e a manutenção de seu interesse. Porém, dependendo do contexto da conversação, ele foi modificado, mas com o cuidado de não comprometer a padronização para a posterior comparação entre entrevistas. O registro das respostas foi realizado mediante gravação e anotação, com posterior transcrição, assegurando a sua fidedignidade.

As entrevistas foram realizadas nos locais onde as pessoas trabalhavam (escolas, prefeitura, propriedade do agricultor, feira) ou em algum lugar escolhido por elas (suas casas, escritório da Emater). Na maioria dos casos, todos se retiravam de suas atividades durante o tempo da entrevista, salvo algumas exceções em que não houve alternativa senão inquiri-los durante o trabalho. Todos os encontros foram previamente agendados, informando primeiramente o teor da entrevista e o objetivo da pesquisa, solicitando o seu consentimento em participar e garantindo o seu anonimato ou sua anuência quando de sua impossibilidade.

No momento das inquirições teve-se a preocupação de deixar o entrevistado tranquilo e à vontade, buscando obter respostas com o cuidado de não enviesá-las. Os entrevistados eram convidados a responder a cada questão com suas próprias palavras a partir de seu quadro de referência. Mas, se não abordassem espontaneamente um dos subtemas conhecidos pelo

entrevistador, era elaborada uma nova questão cuja característica não fosse ambígua, para que o indivíduo pudesse produzir um discurso sobre essa parte do quadro de referência do investigador. Assim, iniciaram-se os blocos com perguntas mais amplas, seguidas de perguntas mais específicas. A linguagem nas entrevistas foi conveniente com o público-meta que, por sua vez, era bem variado em relação à escolaridade, para permitir um bom entendimento das questões, reelaborando-as se necessário.

Vale ressaltar que o instrumento utilizado foi pré-testado em outra população, mas com o mesmo conjunto de atores (agricultores, pais, merendeiros, diretores, gestores) para verificar se as questões realmente estavam avaliando as características desejadas, se estavam bem encadeadas, ou se necessitariam ajustes. Além das entrevistas, procurou-se cotejá-las com dados obtidos por meio de outros métodos e informações documentais.

Para tanto, foram utilizadas observações simples (APÊNDICE A) registradas em diário de campo. A utilização desses instrumentos visou captar situações ou fenômenos que não poderiam ser obtidos por meio das entrevistas e aproximar-se da realidade a que se propunha discutir, com isso buscando mais informações sobre sua lógica interna específica em relação às inter-relações, mudanças e consolidação dos significados que estariam associadas ao processo. As observações simples foram feitas nas escolas, no momento da confecção e distribuição das refeições, verificando as relações, os cenários e os comportamentos sociais dos alunos, professores e merendeiros. Também foi utilizada a observação simples no acompanhamento de projetos relacionados ao tema. Além do diário de campo que foi o instrumento utilizado em todo o levantamento de campo para registrar as observações, outros recursos audiovisuais foram empregados, como máquina fotográfica e filmadora.

Com a vantagem de terem sido elaborados sem a interferência do pesquisador sobre quem os produzia, ao contrário das duas técnicas relacionadas acima (entrevista e observação), também foram coletados outros documentos: cardápios, pautas de alimentos adquiridos pela prefeitura, edital de licitação, atas de reuniões, projetos, fotografias, estatísticas etc. As informações sobre leis e resoluções dos diversos níveis de governo associadas ao tema estudado também foram coletadas. Nesse sentido, puderam ser utilizados na triangulação dos dados, auxiliando na melhor compreensão e clarificação das informações.

#### **4.1.2 Os atores**

Após a escolha do espaço de pesquisa e dos instrumentos de coleta de dados, passou-

se para o estabelecimento da estratégia de entrada em campo e para a escolha de quem inquirir. Para tanto, agendou-se uma reunião com os gestores, a saber, Secretária de Educação, Coordenadora da Alimentação Escolar, nutricionista do PAE, Coordenadora do PACS (Programa de Agentes Comunitários de Saúde) e extensionistas da Emater para apresentação do projeto de pesquisa e para o consentimento e apoio em relação ao trabalho e auxílio no sentido de estabelecer os primeiros contatos e calendário de viabilidade e realização da etapa empírica. Inicialmente, as idas a campo foram de caráter exploratório, municiando-se das informações mais gerais sobre o Programa de Alimentação Escolar do município junto à Secretaria de Educação e, logo após, esse exploratório foi realizado junto à agricultura com a ajuda da Emater local. Com o auxílio dessas duas entidades foi possível dar início a uma agenda de entrevistas e observações com as atores-chave e, daí, seguir concatenando-os.

Em relação ao critério de amostra, sendo uma pesquisa de cunho qualitativo, buscou-se identificar aquela que fosse capaz de refletir a totalidade nas suas múltiplas dimensões. Para tanto, seguimos os critérios referidos por Minayo (1992), quais sejam: definir o(s) grupo(s) social(is) mais relevante(s) para as entrevistas e observação; não se esgotar enquanto não delimitar o quadro empírico de pesquisa; prever um processo de inclusão progressiva encaminhada pelas descobertas de campo e seu confronto com a teoria; e prever uma triangulação. Ao seguir esses critérios, segundo a autora, é possível privilegiar os sujeitos sociais que detêm os atributos, que se pretende conhecer, em número suficiente para permitir a reincidência das informações, sem desprezar as informações ímpares e em diversidade, para possibilitar a apreensão de semelhanças e diferenças, esforçando-se para que a escolha contenha o conjunto de experiências e expressões que se pretende com a pesquisa (MINAYO, 1992). Nesse sentido, a validade da amostra estaria ligada a sua capacidade de *objetivar* o objeto empiricamente, em todas as suas dimensões (MINAYO, 1992).

Dessa forma, a preocupação não foi com a quantificação da amostragem. E, ao invés da aleatoriedade, decidiu-se intencionalmente o tamanho e a escolha dos interlocutores, considerando uma série de condições - sujeitos que fossem essenciais segundo o ponto de vista do investigador e para o esclarecimento do assunto em foco; facilidade para encontrar-se com as pessoas; tempo dos indivíduos para as entrevistas etc. Por não ter a pretensão de fazer inferências globais, mas assegurar a variedade de pessoas inquiridas e a não omissão de nenhuma situação importante, o presente estudo aproximou-se mais de uma amostra por quotas onde cada categoria estaria representada, do que de uma amostra estatisticamente representativa, ou seja, realizaram-se amostras representativas dos grupos, sendo a dimensão e as características de cada um determinadas pelas análises pretendidas.

Para identificar os atores envolvidos no processo de construção dessas cadeias alimentares localizadas, foram entrevistados atores representantes dos seguintes grupos: consumidores, produtores e gestores públicos. Faz-se necessário definir o que, neste estudo, entende-se por consumidor, produtor e gestor e, nessa compreensão, quem foram os atores pesquisados.

Por consumidor, consideraram-se não só os alunos que, de fato, são os que efetivamente fazem uso do alimento, mas, principalmente, seus representantes diretos, seus pais. Destacam-se também como consumidores os responsáveis pela escolha do que será adquirido, quem define o que deve ou não ser consumido por esses alunos que, dependendo do município, pode ser o nutricionista que elabora o cardápio ou coordenador do serviço (que muitas vezes não é o nutricionista), ou o diretor e o corpo de funcionários da escola (serventes/ merendeiros).

Em relação à escolha dos consumidores – pais, diretores, merendeiros - foi realizada conforme a localização das escolas (rural e urbana), objetivando obter dados que refletissem a diversidade do local (escolas frisadas em negrito no QUADRO 3). Foram escolhidas três escolas do meio rural, sendo as duas menores (EMEF Padre Réus e EMEF Machado de Assis) e a maior (EMEF Santa Terezinha) e três do meio urbano, sendo as duas maiores (EMEF Hugo Zimmer e EMEF Santo Antônio) e uma EMEI de médio porte (EMEI Gente Miúda). Todas as EMEIs localizam-se no meio urbano. A escolha das escolas deu-se pela representatividade do número de alunos. As escolas urbanas (1.801 alunos) têm um número maior de alunos, se comparadas com as rurais (674 alunos), e também um número maior de unidades escolares, 11 e sete, respectivamente. Pretendeu-se escolher o mesmo número de escolas entre a localização rural e urbana, e que representassem o mesmo número de alunos. Com a seleção das escolas supracitadas, 62% (419 de 674 alunos) dos alunos do meio rural foram representados e 60% (1.079 de 1.801 alunos) do meio urbano.

Assim, foram entrevistadas as direções e merendeiras de três escolas urbanas e de três escolas rurais, bem como um pai/mãe de cada escola selecionada. O pai/mãe de cada escola foi escolhido segundo indicação da direção, buscando-se aqueles com maior envolvimento com a comunidade escolar e/ou com participação nos Conselhos ou Associação de Pais e Mestres (APM). Portanto, foram entrevistados seis diretores (D1, D2, D3, D4, D5, D6), cinco merendeiras, dado que em uma escola rural a merendeira estava em licença saúde (M1, M2, M3, M4, M5) e seis pais de alunos (P1, P2, P3, P4, P5, P6). No caso dos alunos, foi realizada observação durante o momento da alimentação escolar nas escolas selecionadas, com registro fotográfico.

QUADRO 3  
Número de alunos das Escolas Municipais de Rolante/2009

EMEF	Klemens Bley Km 17	Padre Réus Morro Grande	General Osório Boa Esperança	Rio Hugo Zimmer Branco	Princesa Isabel Fazenda Passos	Machado de Assis Mascarada	Rio Farrroupilha Branco	Santo Antônio Imocasa	Oldenburgo Grassmann	Independência Alto Rolante	Santa Terezinha Alto Rolantinho	TOTAL GERAL
Jardim A	7	2		55	4					10		78
Jardim B	9		2		3					13	10	37
EJA												
1º	8		1	32	2	5		23	16	11	25	123
2º	8	3	2	79	4	1		21	24	12	30	184
3º	9		3	52	4	1		11	6	17	41	144
4º	7	1	4	108	2	3		18	26	16	38	223
4ª	4	1	3	79	4	1		19	18	9	43	181
5ª			3	117				37	26	19	60	262
6ª				92				36	30	17	64	239
7ª				93				36	19	22	47	217
8ª				87				23	20	16	45	191
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>5</b>	<b>18</b>	<b>794</b>	<b>23</b>	<b>11</b>	<b>85</b>	<b>224</b>	<b>185</b>	<b>162</b>	<b>403</b>	<b>1962</b>
	Rural	Rural	Rural	Urbana	Rural	Rural	Urbana	Urbana	Urbana	Rural	Rural	

EMEIS	Arco Íris	Meu cantinho	Meu Recanto	Gente Miúda	Recanto Alegria	Raios de Luz	Luizinho	
Berçário	15	-	20	10	10	10	15	
Maternal 1	19	-	24	16	19	22	24	
Maternal 2	25	-	23	-	-	-	-	
Jardim A	-	-	25	24	14	18	25	
Jardim B	-	-	29	11	6	8	18	
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>83</b>	<b>121</b>	<b>61</b>	<b>49</b>	<b>58</b>	<b>82</b>	<b>513</b>

Fonte: Secretaria de Educação de Rolante, 2009.

Por produtores caracterizaram-se os agricultores familiares que, enquadrados ou não nos critérios do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar)<sup>21</sup>,

21 O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) destina-se ao apoio financeiro das atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família e, para tanto, apoia-se em um enquadramento desses produtores rurais em grupos de A a D, de acordo com características de renda, residência, exploração da terra, força de trabalho, grupos específicos, comprovados mediante Declaração de Aptidão ao Programa (DAP).

sejam pequenas unidades de produção de caráter familiar. No entanto, partindo do princípio de que não há apenas uma forma de ser das famílias, mas sim uma significativa diversidade social, e que, na realidade, o estudo da agricultura familiar requer uma análise sociológica multidimensional para defini-la (SCHNEIDER, 2006), se evitará simplificações considerando essa premissa. Os agricultores familiares a serem considerados na pesquisa foram os que fornecem ou forneceram gêneros para a alimentação escolar. Consideraram-se também as entidades representantes dos produtores, a exemplo dos Sindicatos dos Trabalhadores Rurais, Extensão Rural (Emater), Associações e Cooperativas de agricultores. Além desses agricultores, também foram entrevistados um “grupo controle”, ou seja, agricultores que nunca venderam seus gêneros para a alimentação escolar. Objetivou-se, com isso, ter um parâmetro de comparação e aprofundar as questões de pesquisa em relação às dificuldades, aos desinteresses ou a outras problemáticas ou a motivos envolvidos no seu não acesso a esse mercado.

No caso do grupo de produtores foram discriminados em cinco grupos e codificados conforme FIGURA 1: (1) os agricultores fornecedores para a alimentação escolar não cooperados, (2) os fornecedores cooperados, (3) os que já forneceram e não fornecem mais, (4) os agricultores que nunca forneceram e (5) as entidades representativas. No caso dos primeiro e terceiro grupos foram entrevistados todos os agricultores nessa condição. Num total de três agricultores no primeiro e de dois no segundo grupo. Para escolher os agricultores cooperados, como só havia uma cooperativa fornecedora, entrevistou-se o presidente e mais dois associados escolhidos por conveniência, pela disponibilidade e pelo aceite em responder à entrevista. Para a escolha dos produtores que nunca forneceram alimentos para o PAE, solicitou-se o auxílio da Emater local, que indicou um deles. O segundo foi entrevistado por ter sido citado como agricultor participante do Conselho de Alimentação Escolar na época em que iniciaram as discussões sobre a aquisição de produtos da agricultura familiar. Embora esse tenha incitado o debate sobre o tema, curiosamente nunca participou como fornecedor, por isso, o interesse e a escolha do segundo entrevistado do grupo. Em relação à escolha das entidades representativas, os entrevistados foram o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais na época - 1998 (que coincidentemente é o atual vice-prefeito), a chefe do Escritório Municipal da Emater e o Supervisor Regional da Emater.

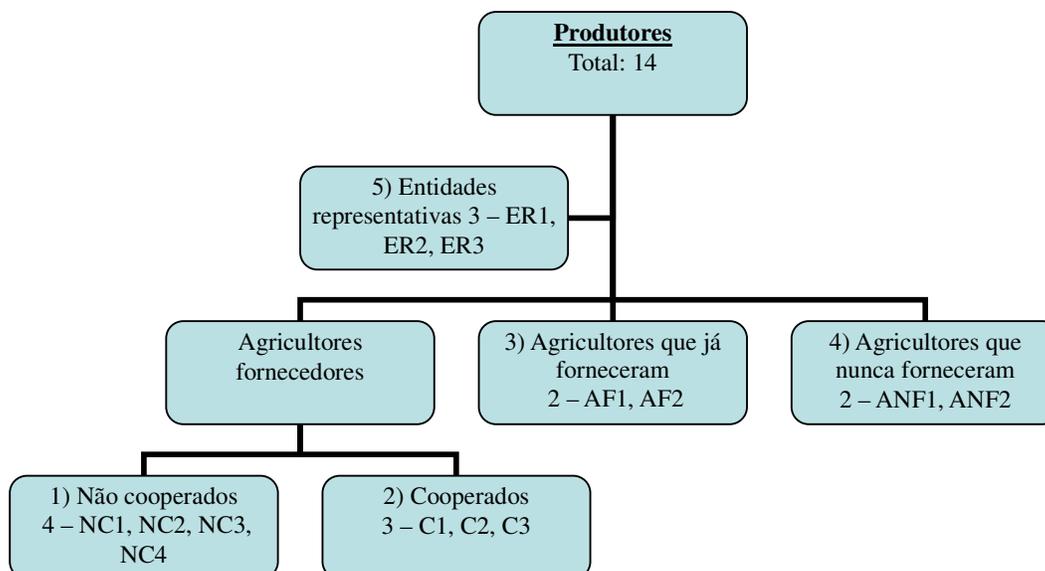


FIGURA 1 - Grupos de produtores e número correspondente de indivíduos entrevistados.

Fonte: Elaborado pela autora.

Os gestores são representados, nesse caso, como os responsáveis pelas atividades de planejamento, organização, liderança e controle da organização pública. Assim, gestores municipais, como prefeito, secretários de educação e agricultura, setor de alimentação escolar, vigilância sanitária e outros departamentos da secretaria de saúde que exerciam ou estavam exercendo algum poder de decisão e gerência desse serviço, foram entrevistados.

Para a escolha dos gestores, partiu-se do princípio de que sendo um dos objetivos entender a origem do movimento, era prioritária a entrevista com os gestores da época e não só com os atuais. Alguns ainda continuavam na função, enquanto outros foram procurados para participarem das entrevistas. Esse grupo foi dividido em dois subgrupos, os gestores e os gestores/consumidores, subdivididos em atuais, permanentes e da época, codificados conforme a FIGURA 2. O primeiro foi formado por Prefeito, Secretário de Educação, Secretário de Agricultura e Meio Ambiente, responsável pelo Programa de Saúde da Família (PSF) e Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), agente comunitário, vigilante sanitário, membro da Comissão de Licitações; o segundo, pela Coordenação do Serviço de Alimentação Escolar e nutricionistas.

Contabilizando todos os informantes, foram realizadas 43 entrevistas, distribuídas entre o grupo de produtores (11 produtores e três mediadores), consumidores (seis pais de alunos, seis diretores e cinco merendeiras) e gestores (nove gestores e três gestores/consumidores).

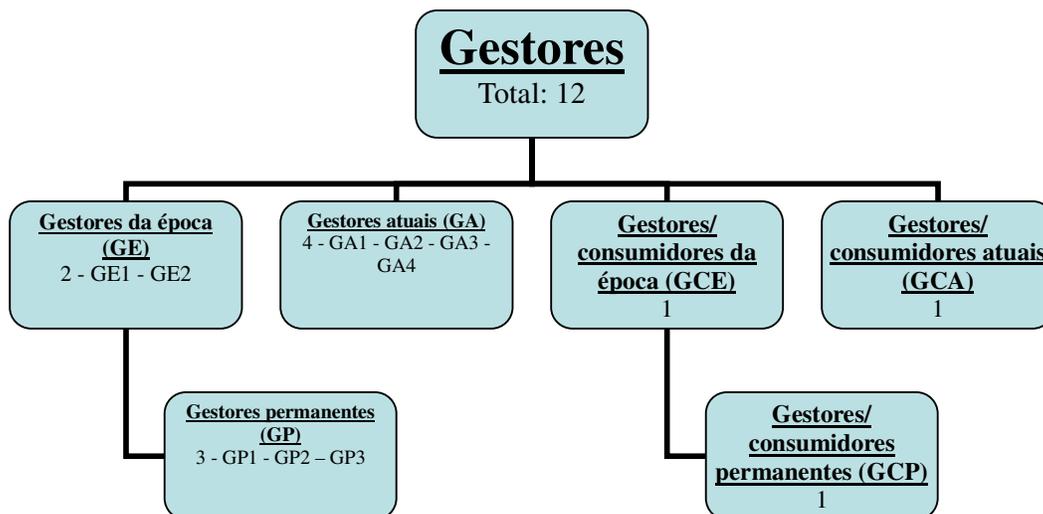


FIGURA 2 - Grupos de gestores e número total de indivíduos entrevistados.  
Fonte: Elaborado pela autora.

Importante destacar o estudo das entidades que reúnem esses atores, como os Conselhos de Alimentação Escolar e de Desenvolvimento Rural, já que são potenciais locais de discussão e troca entre produtores e consumidores, Estado e sociedade civil. Para tanto, foram utilizadas para a análise todas as atas registradas desde a criação de cada Conselho.

#### 4.1.3 A alquimia: como transformar dados brutos em descobertas finais

A análise dos dados qualitativos foi realizada pela categorização temática, utilizando-se a técnica de análise de conteúdo. Minayo (1996, p. 209) afirma que “fazer uma análise temática consiste em descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado”. Segundo a mesma autora, a análise temática acontece em três fases: a pré-analítica, a de exploração do material e a de tratamento dos resultados obtidos e interpretação. A primeira seria apenas a organização do material para criar os indicadores que possam levar à análise final. Após, submete-se esse material a um estudo aprofundado, orientado, em princípio, pelos objetivos da pesquisa e referenciais teóricos, classificando, agregando e organizando os dados em categorias. Por fim, com embasamento nos materiais empíricos, reflete-se, intui-se e estabelecem relações entre eles e as ideias.

A análise de conteúdo é criticada pela rigidez do método ao utilizar a contagem de frequências como modo básico de tratamento de informações qualitativas. Por isso, procurou-se acrescer o estudo concomitante do contexto histórico e político no qual elas aparecem. Por

outro lado, o mérito da análise de conteúdo, segundo Cortez (1998), é constituir-se em um modo criativo e, ao mesmo tempo, rigoroso de leitura sistemática de primeiro plano do material empírico, visando atingir uma interpretação que ultrapasse os significados manifestos; portanto, indo além da aparência e descobrindo-se os conteúdos e as estruturas latentes.

Segundo Minayo (1992), uma das dificuldades da análise dos dados é juntar teorias e conceitos muito abstratos com os dados recolhidos no campo. Para a autora, essa análise teria três finalidades: a heurística, ao propor-se a busca de descobertas a partir do material coletado; a administração de provas, que parte de hipóteses provisórias, informa-as ou confirma-as e levanta outras; e a de ampliar a compreensão dos contextos culturais com significações que ultrapassam o nível espontâneo das mensagens.

O objetivo desse trabalho consistiu na análise qualitativa dos dados, enfatizando-se a presença e ausência de determinados temas, salientando a dimensão subjetiva do processo de análise e buscando estabelecer os significados das comunicações. “Como unidade de significação, o tema é o que se depreende de um texto analisado de acordo com critérios relativos à teoria que serviu de guia de leitura” (MINAYO, 1992, p. 208).

Dessa forma, iniciou-se a análise com a leitura do material coletado. A partir da teoria e de um conhecimento prévio exploratório do material a ser analisado elaborou-se um sistema de categorias temáticas, por meio do qual se classificou o material analisado. Para garantir a fidelidade da análise procurou-se tornar claras as categorias e as unidades de registro, definindo-as rigorosamente, e, nesse sentido, a teoria constituiu o meio de validação do instrumento.

Para realizar a sistematização e a análise dos dados coletados a partir das respostas das entrevistas, documentos e observações realizadas, foi utilizado o software NVivo 2. De acordo com Guizzo, Krzimirski e Oliveira (2003), esse *software* é útil na administração e síntese das ideias do pesquisador, permitindo que se realizem mudanças nos documentos com que se está trabalhando, sendo possível acrescentar, modificar, ligar e cruzar dados, ou ainda, registrar ideias. Assim, ele tem a capacidade de organizar e analisar os dados de uma forma operacional, sistemática e efetiva, facilitando a operacionalização de uma grande quantidade e diversidade de informações. Para Tavares dos Santos (2001), o NVivo produz um ambiente informacional no qual se pode criar, gerenciar e explorar ideias e categorias, minimizando as rotinas de trabalho e maximizando a flexibilidade da análise, para descobrir novas ideias e desenvolvê-las. Tal desenvolvimento pode ser feito investigando documentos, criando

categorias e codificando textos; gerenciando e explorando ideias sobre as informações e importando e exportando dados para ligar com programas estatísticos e planilhas.

Assim, as etapas de sistematização foram, em primeiro lugar, a construção de um referencial de codificação, em seguida a codificação das entrevistas e a estruturação e busca entre os trechos codificados para mapear ligações nos textos e buscar interfaces para análise. O referencial de codificação foi estruturado em “nós” que, no ambiente do programa, são os espaços em que se armazenam os trechos codificados. A definição e construção de um “nó” já podem ser consideradas um componente da análise, visto que, para que sejam bem-sucedidas, é importante que já reflitam hipóteses e façam referências a categorias de análise. Os “nós” representam, portanto, um primeiro momento de junção entre as hipóteses e os dados empíricos. A lista de todos os nós utilizados, seguidos de uma breve descrição dos mesmos, pode ser visualizada no APÊNDICE B.

#### 4.2 A CONSTRUÇÃO DE UM MERCADO: AGRICULTURA FAMILIAR E ALIMENTAÇÃO ESCOLAR EM ROLANTE

Pretende-se a partir deste tópico, aproximar-se do município-caso, localizando-o geográfica e historicamente. Desse breve conjunto de informações, objetiva-se avançar com a descrição das mudanças ocorridas na agricultura durante os últimos anos e as suas condições atuais. Considerando que o objetivo dessa pesquisa seja verificar como foram construídas novas cadeias de abastecimento, criando um novo mercado para a agricultura familiar, em um segundo momento, importa caracterizar esse mercado. Portanto, o Programa de Alimentação Escolar no município passa a ser o foco da atenção.

##### 4.2.1 Rolante

O município de Rolante possui uma área territorial de 297 km<sup>2</sup> com uma população de 19.213 habitantes (IBGE, 2007). Localiza-se na Encosta Inferior do Planalto, na região Nordeste do Rio Grande do Sul, mais precisamente, à altura em que surgem as primeiras elevações mais expressivas que levam para o alto da denominada Serra Geral, na área dos Campos de Cima da Serra. A topografia varia de plana a fortemente ondulada, com altitudes variando entre quarenta metros a oitocentos metros. Rolante limita-se ao norte com o município de São Francisco de Paula, ao sul, com Santo Antônio da Patrulha, ao leste com Riozinho e ao oeste com Taquara.

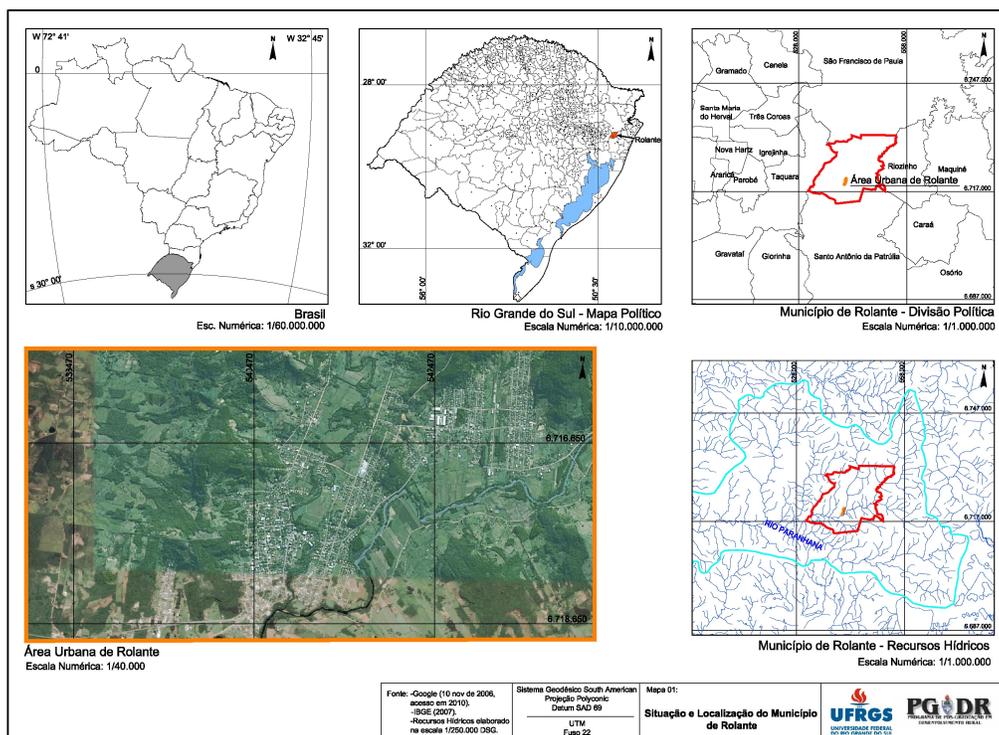


FIGURA 3 - Mapa de localização de Rolante/RS.

No documento elaborado pela Coordenação do Programa de Segurança Alimentar do município, consta um quadro sistematizado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) que identifica três regiões homogêneas (FIGURA 4) e diferenciadas entre si nos aspectos ambientais, econômicos e sociais, como segue:

- **Região 1 (azul):** Áreas baixas, planas, de várzeas; com a flora nativa escassa; rica em rios e açudes; pecuária; hortigranjeiros; piscicultura; indústrias, comércio e serviços; área urbanizada (sede do município e bairros) com maior infraestrutura. Novas moradias, loteamentos e fluxo de imigrantes.
- **Região 2 (verde):** Encostas com relevo acidentado; fauna e flora nativa em recuperação; rica em arroios e cascatas; com agricultura familiar de subsistência; pequenas propriedades; reflorestamento e uma infraestrutura dispersa e moradias abandonadas.
- **Região 3 (laranja):** Topos de morros; presença de córregos, arroios e cascatas; fauna e flora nativas; reflorestamento; hortigranjeiros; agroindústrias; agricultura familiar; turismo rural; boa infraestrutura e organizações sociais.

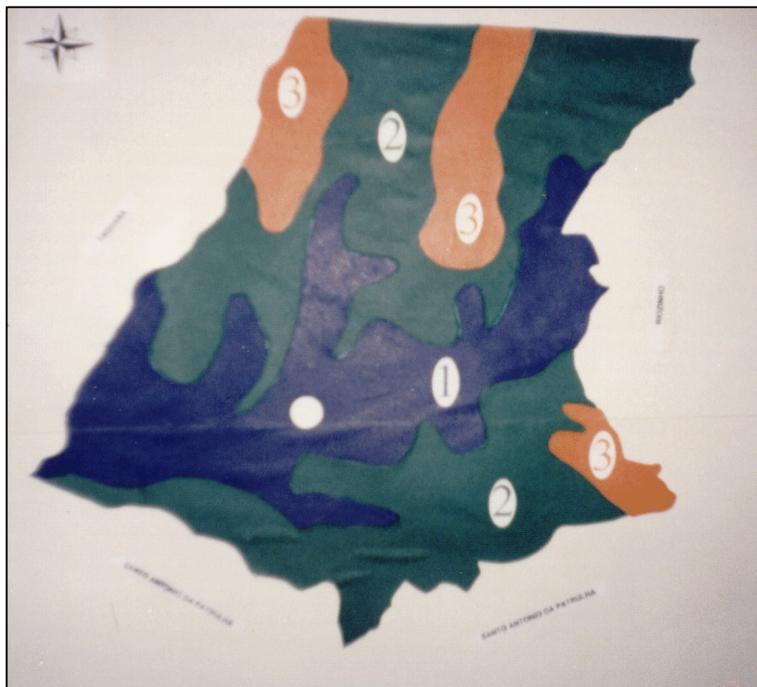


FIGURA 4 - Leitura de paisagem de Rolante/RS.  
Fonte: Emater – Rolante (2009).

O mais importante curso d'água do município é o rio Rolante, o maior afluente do rio dos Sinos. Foi às margens desse rio que surgiu o povoado que herdou esse nome no local que ainda hoje se chama Passo dos Tropeiros. O nome de Rolante deve-se ao fato de que o arroio, que serve de divisa atualmente entre esse município e o de Santo Antônio da Patrulha ser impetuoso e violento no período de suas cheias, “levando tudo de roldão” (ROST, 2004).

A história de Rolante está associada à abertura de um caminho que ligava o Estado aos Campos Gerais da Vila de Curitiba, em 1727 (PETRY, 2003). Dez anos depois, em 1737, segundo Petry (2003), esse caminho permitiu o livre fluxo do sul ao centro do país, cruzando as terras de Rolante. Rost (2004) compreende a importância e o significado da estrada então aberta, não só pelo crescente comércio incrementado, como pelo reflexo da presença portuguesa nessa parte do continente, posto que lusos foram os que primeiro povoaram o município de Rolante, juntamente com os escravos negros.

Rost (2004) indica que o desaparecimento das antigas pousadas de tropas, o qual adveio da abertura de caminhos novos e menos dificultosos para Cima da Serra, produziu um esvaziamento econômico que só cessou com a chegada dos primeiros colonos de origem teuta, em 1882. Por volta de 1915, inicia formalmente o fluxo de migrantes italianos recrutados nas antigas colônias italianas de Bento Gonçalves e Caxias do Sul. Dentro do quadro dos componentes da atual população do município de Rolante, segundo Rost (2004), os elementos de origem italiana têm um papel de indiscutível saliência. Também se cita, para

evidenciar a diversidade da formação étnica Rolantense, os imigrantes poloneses, húngaros, suecos, árabes, sírios ou libaneses que chegam em torno de 1910 e 1920 (PETRY, 2003; SCHIERHOLT, 2004). Segundo Schierholt (2004), pode-se dizer que, em 1926 ou 1927, encerra-se a fase de colonização. Atualmente, as etnias italiana e alemã constituem a maioria dos habitantes do município.

#### 4.2.2 Produção de alimentos e agricultura familiar

Após várias tentativas, em 1954, Rolante emancipa-se de Santo Antônio da Patrulha e sua história passa a confundir-se com os processos de urbanização e êxodo rural. Conforme se visualiza abaixo (GRÁFICO 5), a distribuição da população entre a zona rural e urbana foi fortemente modificada nos últimos cinquenta anos.

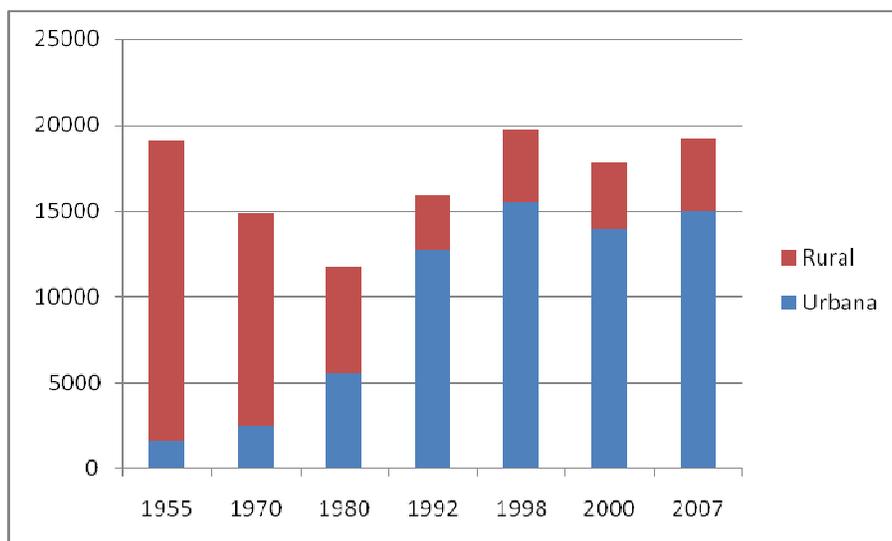


GRÁFICO 5 - Distribuição da população entre zona rural e urbana nos últimos 50 anos em Rolante/RS.

Fontes: Schierholt (2004), Rost (2004), Baldasso (2003).

Os escritores da história do município de Rolante, em conjunto com outros estudiosos da trajetória da colonização e desenvolvimento da região trazem elementos que possibilitam entender o quadro acima e as possíveis causas dessa mudança demográfica.

No período da colonização, a agricultura foi a fonte primária da economia em Rolante que, segundo Schierholt (2004), caracterizava-se como itinerante. Para Rost (2004), em décadas passadas, a extensão das propriedades e o número de braços disponíveis permitiam aos colonos um resultado econômico aceitável, no entanto, a redução das áreas e a diminuição da mão de obra para a agricultura tornaram essa atividade dispersiva e antieconômica.

Diante desses registros, mesmo que particulares e em tempos distintos, uma análise das dinâmicas de migração em Rolante também pode ser vinculada aos processos socioeconômicos mais gerais ocorridos na região. Nessa perspectiva, vale traçar um paralelo entre a história agrícola desse município com a história agrícola das colônias, baseando-se no estudo de Schneider (2004). Este autor considera que, inicialmente, o sistema produtivo colonial estava baseado na expansão da fronteira agrícola e que esta foi consequência da forma de organização da produção e do sistema de cultivo adotado pelos colonos. A itinerância da agricultura justificar-se-ia, dessa forma, pelos limites do sistema agrícola colonial. Primeiro, pela natureza das técnicas agrícolas utilizadas, como a queimada e a rotação das terras, que destruíam em pouco tempo a fertilidade do solo. Segundo, pelo tamanho reduzido das propriedades, conjuntamente com o esgotamento das possibilidades de emigração para as áreas novas a partir do fechamento da fronteira agrícola, reduzindo ainda mais as chances da continuidade desse sistema.

No entanto, esse processo, ao entrar em crise a partir da década de 1950, tanto nas colônias novas quanto nas antigas, passa a demandar novas formas de reação a essas transformações. Mas, os agricultores em Rolante, segundo Rost (2004) e Schierholt (2004), permaneceram resistentes a processos produtivos modernos (tecnicismo e especialização) o que contribuiu para a estagnação da produção agrícola.

Segundo Rost (2004), as tentativas de modernização das atividades agrícolas em diversas localidades interioranas, além de esporádicas e mal orientadas, defrontaram-se com uma resistência ferrenha dos agricultores em adotar métodos inovadores. A própria instabilidade dos mercados veio desestimulando algumas tentativas de especialização em certas culturas e experiências mais ou menos frustrantes com piretro, cebola e tabaco que serviram para reforçar o apego aos métodos e práticas tradicionais. Exceção louvável e digna de nota, segundo o mesmo autor, foi a atividade viticultora, que predominou na maior parte das áreas de ocupação italiana, embora essa também se servisse de variedades e métodos arcaicos, gerando produtos de baixa qualidade e valor econômico (ROST, 2004).

Nas palavras de Schierholt (2004), a agricultura do tipo *plantation* ou agricultura mecanizada, começa a ser praticada, especialmente com a assistência técnica da Ascar/Emater e com orientação de instrutores de fumo, fazendo parte do processo de urbanização. O fumo, segundo o mesmo autor, passou a ser cultivado desde os anos de 1938, e manteve-se como “alavancador” da economia de Rolante até a segunda metade da década de 1980.

No entanto, grande parte dos agricultores continuaria com seus processos produtivos tradicionais, cultivando uma diversidade de produtos como milho, feijão e mandioca, arroz,

cana-de-açúcar, batata inglesa, cebola, uva e cítricos. Ao lado do cultivo de produtos agrícolas diversificados, salientam-se as pastagens destinadas ao rebanho leiteiro que faziam dessa área uma significativa bacia produtora de leite<sup>22</sup>.

Nessa verificação, observa-se que as transformações no modo de vida e no sistema produtivo agrícola não se basearam em grandes modificações tecnológicas, mas, segundo Baldasso (2003), o que mais possibilitou mudanças no quadro econômico e populacional do município foram as atividades no setor calçadista, que começaram em 1976, dando início à mudança de atividades e local de moradia pelos habitantes da zona rural. Segundo o autor é inegável a contribuição da indústria calçadista como influenciadora dessa migração, sendo que, no início da década de 1990, tornar-se-ia a principal arrecadadora de ICMS no município.

Dessa forma, a exemplo da região, Rolante passa a sofrer um intenso processo de urbanização e de industrialização, com ênfase na indústria coureiro-calçadista a partir da década de 1970, ocasionando um desenfreado crescimento dos núcleos urbanos. Muitos núcleos rurais transformaram-se em dormitórios de trabalhadores e/ou passaram a instalar filiais de indústrias de calçados que absorviam a mão de obra jovem, com pouca qualificação e, por consequência, com baixos salários. Mas, em contrapartida, um mecanismo de adaptação das famílias aos baixos rendimentos obtidos na agricultura.

Rost (2004), vislumbrando soluções a partir da ideia da industrialização, referencia a razão fundamental para o retrocesso demográfico e econômico nas áreas rurais e mesmo urbana de Rolante ao seu relativo isolamento em relação aos centros dinâmicos da atividade produtiva. Para ele, enquanto diversas localidades servidas de acesso asfáltico tiveram enorme crescimento com a expansão do ciclo coureiro-calçadista, Rolante sofreu um flagrante empobrecimento e esvaziamento demográfico, impelindo os seus habitantes a estabelecerem seus empreendimentos em municípios com melhor infraestrutura. Portanto, o autor aponta como consequência, o violento êxodo rural e urbano devido à busca de oportunidades de trabalho, em especial na indústria calçadista nas cidades de Novo Hamburgo, Campo Bom, Sapiranga e Igrejinha nas décadas de 1960 e 1970 – o que explicaria a diminuição do número de habitantes na década de 1980 no gráfico acima (ROST, 2004).

Dessa forma, as escassas perspectivas que a vida econômica do município de Rolante

---

<sup>22</sup> Importante ressaltar a fundação da Cooperativa Agropecuária Rolantense Ltda. – Caprol, que inicia suas atividades em 1955, com o transporte do leite recolhido em Rolante e enviado a Porto Alegre. Em 1970, esta Cooperativa passa a atender os demais produtores, tornando-se segundo Schierholt (2004), um cartão de visitas e um referencial em toda região. No entanto, com o surgimento das indústrias de calçados, o êxodo rural provocou a diminuição da produção, mas aumentou o consumo no meio urbano, levando a Caprol a iniciar atividades de varejo, com o comércio de alimentos, seguido de móveis, eletrodomésticos, ferragens, entre outros produtos. Essa diversificação de atividades e complexificação da gestão, conjuntamente a outros problemas de ordem administrativa teriam sido as prováveis causas de sua falência na década de 1990 (SCHIERHOLT, 2004).

oferecia teria sido um dos motivos mais fortes a levarem à constante busca de melhores possibilidades. O que parece estar de acordo com Schierholt (2004) que refere ao desleixo das autoridades municipais em aplicar no melhoramento das estradas o retorno dos impostos e taxas arrecadados ao êxodo rural, despovoando grande parte da região.

Segundo Schneider (2004), a desarticulação do modo de vida colonial e a emergência das relações capitalistas de produção foram decorrentes não só das transformações engendradas pelos processos sociais de industrialização difusa do setor coureiro-calçadista, mas também, pelas mudanças nas estratégias de reprodução da agricultura familiar como a agricultura de tempo parcial e/ou a pluriatividade. Parte dos agricultores não deixou de residir e ter vínculos com o meio rural, mantendo sua propriedade e suas atividades, conjugando diferentes formas e fontes de rendimento. Complementavam-se os rendimentos da agricultura com os rendimentos de fora e vice-versa. Assim, como frisa um dos entrevistados, “no caso de Rolante, as práticas não se alteraram tão fortemente, os jovens saíam da firma e iam para casa ajudar os pais”(ER1). Em contrapartida, quando ocorriam crises nas indústrias de calçados, a questão da fome não era tão preocupante, já que morar no meio rural e ter uma propriedade possibilitava “criar uma vaquinha e obter o leite” (ER1) e outras formas de suprimento alimentar.

Desse breve histórico, podem-se compreender melhor os contornos mais contemporâneos da economia do município. Além de não fugir à característica regional, baseando-se na indústria calçadista, atualmente Rolante destaca-se também nas indústrias e agroindústrias madeireira e moveleira. Schierholt (2004) frisa ainda como componentes da economia municipal as serrarias, moinhos, olarias, padarias e confeitarias, ferrarias, funilarias, mecânicas e confecções.

Em relação à agroindustrialização, Schierholt (2004) classifica como relevantes na caracterização da vocação econômica do município. Cita as principais agroindústrias como as de farinha de mandioca, polvilho, açúcar mascavo, rapadura, cachaça, vinho, refrigerantes e sabão, além de matadouros e açougues que industrializam os derivados de carne. A produção agropecuária é bastante diversificada, destacando-se a atividade leiteira, a piscicultura, os hortigranjeiros, a cebola, a batata e a uva.

Rost (2004) chama a atenção para a produção vinífera das áreas de ocupação italiana. Nesse mesmo ramo de atividades, os vinhos produzidos na localidade de Boa Esperança abastecem, segundo ele, não apenas as necessidades locais, como são enviados para centros de consumo fora dos limites municipais, havendo ainda disseminados por diversas localidades de Rolante, outros pequenos estabelecimentos industriais dedicados à fabricação de

aguardente (ROST, 2004).

Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE) de 2007, a participação no produto interno bruto do setor agropecuário é de 7,84%, enquanto o da indústria perfaz 33,07% e o do setor de serviços, 59,08%. E, segundo IBGE, o número de estabelecimentos agropecuários em Rolante em 2006 era de 1.055, distribuídos em 15.096 hectares, sendo que as propriedades rurais do município ainda mantinham como base a agricultura familiar, com áreas menores de cinquenta hectares. Segundo o Plano de Desenvolvimento Rural de Rolante (1997/2000),

a vocação histórica do município pode ser caracterizada como um conjunto de atividades agropecuárias em pequenas unidades de produção, diversificadas, com processamentos caseiros e pequenas e médias agroindústrias e prestadores de serviços à montante e jusante da produção, localizado num ambiente contrastante de várzeas/encostas declivosas, inseridos na Mata Atlântica em franca recuperação de sua flora e fauna.

Conforme diagnóstico realizado pelo CMDR/Emater, relativo à produção de alimentos em Rolante, verifica-se, conforme os dados abaixo, que, além do autosuprimento parcial das famílias rurais e do fornecimento do mercado local, o município é responsável também pela provisão de produtos no nível regional (Vale do Rio dos Sinos) e estadual.

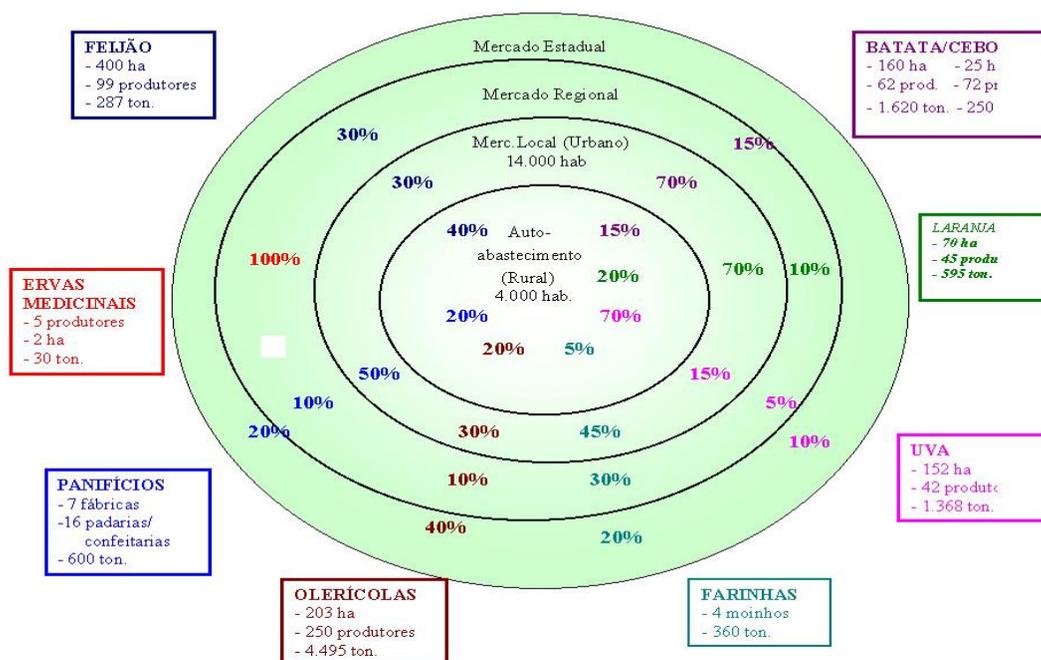


FIGURA 5 - Produção de alimentos de origem vegetal e respectivos mercados de destino. Fonte: Emater Rolante (2009).

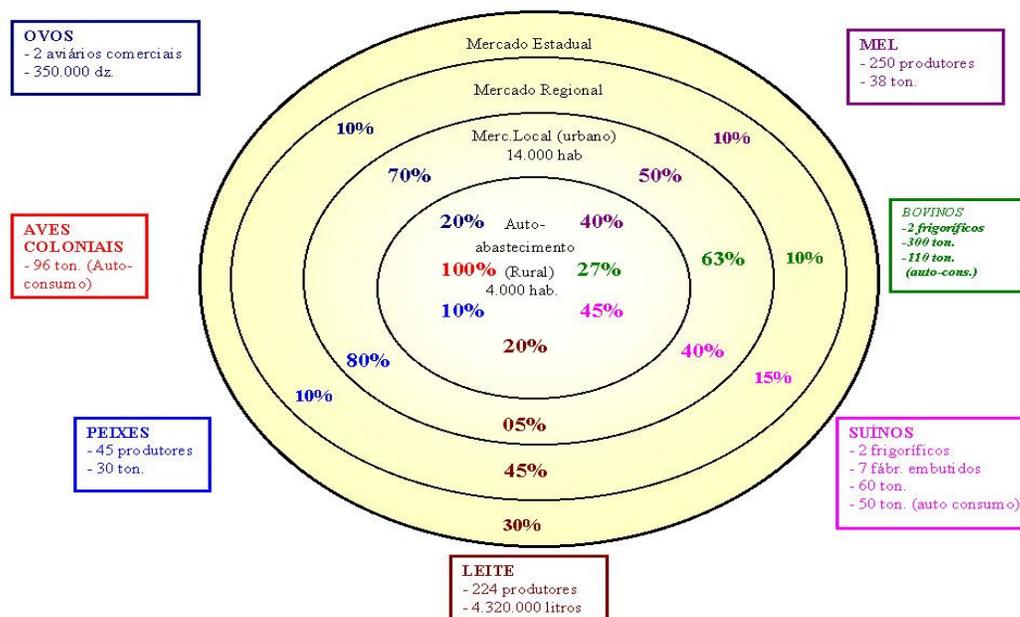


FIGURA 6 - Produção de alimentos de origem animal e respectivos mercados de destino.  
Fonte: Emater Rolante (2009).

No entanto, segundo o documento supracitado, a produção local não é suficiente para abastecer o total da população, existindo a necessidade de importação de alguns alimentos como exemplifica o quadro abaixo.

QUADRO 4  
Produtos importados para consumo interno em Rolante.

Produtos	% do total	Origem
Carne frango (400 ton.)	100	Estadual
Carne bovina (360 ton.)	42	Regional
Carne suína (30 ton.)	21	Regional
Leite pasteurizado (264.000 litros)	100	Regional/Estadual
Cebola/batata (243 ton.)	15	Estadual (Ceasa)
Olerícolas/frutas (1798 ton.)	40	Estadual (Ceasa)

Fonte: Emater Rolante (2009).

Os motivos referidos para essa importação seriam a dificuldade da produção local como a dependência do clima, do solo, da geografia etc., a escassez de produção em

determinados períodos, a inexistência de indústria de laticínios e frango e a deficiência de determinados canais de comercialização.

Por sua vez, a questão da comercialização passou a ser assunto de amplo debate em Rolante nos últimos anos. O diagnóstico acima indicava que, embora existisse uma boa produção de alimentos havia certa incoerência comercial. Exemplo disso é a produção de olerícolas, em que 40% da produção local abastecia a Central de Abastecimento de Porto Alegre (Ceasa) e, em contrapartida, 40% da importação desses mesmos produtos eram provenientes da Ceasa. Se de certa forma isso estava associado à sazonalidade e às condições geográficas do município, por outro lado, segundo os depoimentos da Emater local, muitos dos comerciantes da cidade não adquiriam os produtos dos próprios agricultores locais, mas das centrais de abastecimento regionais.

O leite é outro exemplo que demonstra essa lógica. Enquanto 100% do produto pasteurizado consumido no município provinha de mercados regionais e estaduais, 75% da produção local era exportada para esses mesmos mercados. Nesse caso, há a indicação da dependência dos agricultores às indústrias de processamento e às cadeias longas de abastecimento, como reflexo de dinâmicas ainda não perseguidas, como o investimento nos processos produtivos para apropriação de maior parcela do valor do produto final.

Assim, corrobora-se a assertiva de Maluf (2004) na verificação de que a proximidade física não seria suficiente para gerar relações sistemáticas e sinérgicas entre os agentes econômicos instalados em uma determinada região. Para além disso, o desenvolvimento de circuitos regionais estaria envolvido com o resultado de processos socioespaciais. As relações para a construção de um mercado ou do aprimoramento dos circuitos regionais de produção, distribuição e consumo na avaliação do autor, compõem-se de processos que refletem as formas sociais de ocupação do território, as opções de estratégia dos agentes econômicos envolvidos e as ações públicas voltadas para promover as atividades econômicas locais e regionais.

Com essas proposições do autor que vem ao encontro da perspectiva de centrar-se nas ações e relações dos atores sociais, conjuntamente ao histórico e ao contexto atual do município, se subsidiará o próximo capítulo. Afinal, quais foram os processos sociais - as razões e os desdobramentos dos diversos atores e fatores - que levaram os agricultores familiares a se tornarem fornecedores do Programa de Alimentação Escolar, tendo condições de comercializar seus produtos no próprio município?

### 4.2.3 Alimentação Escolar

*A professora faz uma baciada de alface e às vezes não chega, ela torna a voltar na horta e busca mais um pouco, assim ficamos contentes porque aprendemos que quanto mais comemos verduras, nosso organismo fica protegido contra doenças temos mais condições de estudar. (Jaime Lamonatto, aluno vencedor do Concurso de Redação Escolar).*



FIGURA 7 - Alimentação escolar.  
Fonte: Pesquisa de campo (2009).

A alimentação escolar em Rolante seguiu, até o ano de 1998, a mesma lógica dos outros municípios brasileiros, recebendo produtos industrializados – sopas, bebidas lácteas, proteína de soja, enlatados etc. – diretamente do governo federal<sup>23</sup> e distribuindo-os às escolas. Segundo depoimentos de entrevistados, os alimentos recebidos eram de baixa aceitabilidade e vinham já prestes a vencer. Com o intuito de melhorar o cardápio da alimentação escolar, um Programa de Hortas Escolares teve início em 1981 em 18 escolas do município, com parcerias entre a Secretaria de Educação, Emater e pais de alunos. Eram realizados concursos de redações sobre as hortas (FIGURA 8), tornando-as não somente uma forma de complementar as refeições com hortaliças, mas também um instrumento pedagógico utilizado nas diversas disciplinas.

Nesse período a preparação da chamada “merenda” era feita pelos próprios professores. Normalmente, as escolas eram pequenas e localizavam-se, predominantemente, no meio rural. Era comum os professores pertencerem à mesma comunidade onde trabalhavam e utilizarem alimentos produzidos em suas próprias casas ou da horta da escola

<sup>23</sup> Não há muitos registros sobre o histórico da alimentação escolar no município de Rolante, por isso, fez-se uso dos depoimentos de alguns entrevistados que acompanharam por mais tempo esse Programa no nível local e dos documentos coletados, como as atas do Conselho de Alimentação Escolar e as apresentações realizadas pela Coordenação do PAE registradas, além de outros materiais disponíveis.

para melhorar o sabor e a aceitabilidade dos produtos que recebiam do governo federal. Essa prática perdurou mesmo com a contratação de “merendeiras”, pois também eram pessoas da própria comunidade. Até a própria Coordenadora do Setor de Alimentação Escolar residia na área rural de Riozinho, quando esse município ainda pertencia a Rolante, salientando o vínculo dos indivíduos com a sua localidade e, particularmente, com o meio rural.<sup>24</sup>



FIGURA 8 - Concurso redação escolar.  
Fonte: EMEF Padre Reus (2009).

Em 1996, iniciam em Rolante as discussões e adequações para a descentralização do Programa de Alimentação Escolar. Uma das exigências do governo federal para efetivá-lo seria a criação do Conselho de Alimentação Escolar. Para tanto, realizou-se a reunião de posse dos conselheiros em 24 de março de 1997 com a participação do Prefeito e Secretário de Educação da época (registro na ata n.º 01 de 24/3/1997).

Segundo o gestor da época, dentre os outros municípios, Rolante foi o mais moroso na criação e consolidação do Conselho Municipal de Alimentação Escolar. O motivo para tanto, referia-se à estratégia de contemplar cada conjunto da região, estimulando a participação da comunidade. Assembleias comunitárias eram realizadas no entorno de cada uma das escolas para as quais os moradores do bairro eram convidados a discutirem o papel do CAE e o funcionamento do PAE, com a pretensão de que

[...] a comunidade de Rolante, a sociedade rolantense se apropriasse da ideia da merenda como um fato social. Seria responsabilidade dela gerir isso do ponto de vista da lisura de todos os procedimentos a partir do momento que ele fosse instalado. Que a comunidade se apropriasse desse processo. Era um processo

<sup>24</sup> Fator relevante para que o processo de aquisição de alimentos de agricultores familiares fosse efetivado, como será visto no próximo capítulo.

fiscalizatório, onde cada pai, cada mãe eram fiscais do processo (GE2).

Com a descentralização e com a constituição do CAE, o município passa a ser o gestor do recurso federal para a aquisição de gêneros para abastecer todas as escolas municipais de ensino fundamental (EMEF) e de educação infantil (EMEI), sempre com a presença efetiva desse Conselho nas decisões e discussões sobre o gerenciamento do Programa segundo consta nas Atas e pelos depoimentos dos entrevistados.

Para o atendimento dessas unidades, o Programa de Alimentação Escolar em Rolante passou a ser constituído por uma equipe composta, inicialmente, por uma coordenadora (que permaneceu desde o início a frente do PAE municipal) e algumas merendeiras. Em 2001, um profissional nutricionista passa a fazer parte desse quadro por exigência de lei federal, conforme consta na Ata de 15 de maio do mesmo ano. Desde então, embora houvesse mudanças de profissional, o nutricionista passa a ser efetivo no PAE municipal como responsável técnico. Atualmente, 42 merendeiras preparam e servem duas refeições por aluno/dia nas onze EMEFs (1.962 alunos) e quatro refeições por aluno/dia nas sete EMEIs (513 crianças). Além dessa função, também são responsáveis pela higiene e limpeza das dependências dessas unidades.

Em relação aos processos de aquisição, desde a descentralização até o ano de 2009, o município adquiriu os alimentos para o PAE, a partir de licitações seguindo as normativas da Lei n.º 8.666/93, inicialmente utilizando a modalidade de Convite e posteriormente, a modalidade de Pregão Presencial<sup>25</sup>. Segundo informações da Secretaria de Educação, os processos licitatórios ocorriam duas vezes por ano, seguindo as cláusulas do edital. Nesse constava a pauta de alimentos com a correspondente descrição de cada item, bem como a quantidade do produto a ser adquirida.

Além do objeto da licitação, constava também o regulamento para a participação dos

---

<sup>25</sup> As modalidades de licitação conforme Art. 22 da Lei n.º 8.666/93 são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. A modalidade convite é realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração. O convite é a modalidade de licitação mais simples. A Administração escolhe quem quer convidar, entre os possíveis interessados, cadastrados ou não. A divulgação deve ser feita mediante afixação de cópia do convite em quadro de avisos do órgão ou entidade, localizado em lugar de ampla divulgação. Os preços são propostos por escrito e entregues em envelope lacrado, sem modificações *a posteriori*, sendo o vencedor o licitante que ofertar o produto pelo menor preço. No entanto, só pode ser utilizado para compras até R\$ 80.000,00 por objeto/ano. A modalidade pregão foi instituída pela Medida Provisória n.º 2.026, de 4 de maio de 2000, convertida na Lei n.º 10.520, de 2002, regulamentada pelo Decreto 3.555, de 2000. O pregão é modalidade alternativa ao convite, tomada de preços e concorrência para contratação de bens e serviços comuns. Não é obrigatória, mas deve ser prioritária e é aplicável a qualquer valor estimado de contratação. Os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances verbais, independentemente do valor estimado da contratação. Ao contrário do que ocorre em outras modalidades, no Pregão a escolha da proposta é feita antes da análise da documentação, razão maior de sua celeridade.

licitantes. Para estarem aptos a fornecer os alimentos para o Programa, além da necessidade do credenciamento, habilitação e menor preço, havia ainda o critério de qualidade, devendo o proponente enviar amostras do produto para serem aprovadas pelos técnicos nutricionista e coordenação do serviço. Os critérios analisados eram os referentes à adequação da especificação do edital, da embalagem e rotulagem e as questões relativas ao produto em si como as características organolépticas e de identificação de qualidade.

Após a homologação do processo licitatório, as entregas eram realizadas diretamente nas escolas urbanas e na Prefeitura, para serem distribuídas às escolas rurais. A periodicidade das entregas deveria obedecer ao cardápio elaborado por nutricionista, que, dentre outros aspectos, priorizava a sazonalidade dos itens, a vocação agrícola e o hábito alimentar do local, como pode ser verificado no Anexo A.

Em relação ao suprimento do PAE, desde a descentralização, os fornecedores passaram a ser, predominantemente, locais ou regionais. Segundo as informações da Secretaria de Educação, atualmente, todos os alimentos fornecidos para o PAE são provenientes de fornecedores locais. Esse fato deve-se, segundo os mesmos entrevistados, à escolha da modalidade de licitação (Pregão Presencial e Convite) que obriga os licitantes externos a deslocarem-se até o município para participarem do trâmite e a falta de interesse desses, muito provavelmente, causada pela onerosidade da logística de entrega, principalmente de produtos perecíveis que devem ser entregues diretamente nas escolas.

No entanto, o fato que chama a atenção em Rolante, não foi a aquisição de gêneros de comércio locais (prática comumente realizada na maioria dos municípios depois da descentralização), mas de agricultores familiares locais, que passaram a participar como proponentes, seguindo as mesmas regras constantes no edital de licitação, como todos os outros fornecedores e concorrendo sob as mesmas condições. Essa discussão teria iniciado durante a campanha política do então candidato a prefeito Sergio Geraldo Pretto em 1996.

Essa questão da merenda escolar com foco na produção agrícola fazia parte do projeto do Prefeito Geraldo. Era um dos itens da campanha que foi realizada no processo eleitoral. Ele dizia o seguinte: eu não posso pensar no desenvolvimento da agricultura familiar do meu município e comprar os alimentos produzidos por essa mesma agricultura de outro lugar que não seja dos nossos produtores (GE2).

Concomitantemente à criação dos Conselhos de Desenvolvimento Rural e de Alimentação Escolar em 1997, inicia-se um processo de envolvimento do poder público com a sociedade. As diversas Secretarias passaram a atuar em diversas frentes no sentido de adaptar e oferecer condições aos agricultores para alcançar novos mercados e circuitos de

comercialização, dentre os quais o da alimentação escolar. Dessa forma, segundo gestor da época, houve a necessidade de envolver várias Secretarias e promover a intersetorialidade da política: as Secretarias de Administração e da Fazenda, buscando a adaptação do processo legal de licitação; a Secretaria de Obras, melhorando as condições de escoamento da produção; a Secretaria da Agricultura, cadastrando os agricultores para terem condições de emitir nota fiscal; e a Secretaria de Educação, buscando informações sobre a produção e o número de produtores interessados em vender seus gêneros para o PAE.

No entanto, conforme serão aprofundadas nos próximos capítulos, algumas dificuldades tiveram de ser superadas para efetivar a inserção do produtor rural como fornecedor do PAE, não sendo suficientes as mobilizações iniciais relacionadas acima. Além disso, as motivações que deflagraram e amplificaram o debate não se restringiram à vontade política do gestor, mas se constituíram de diversas ordens, como será tratado posteriormente.

Em 1998, ocorrem as primeiras participações de agricultores nos processos de aquisição pública para abastecimento do PAE. Em 2003, segundo dados do município, o comércio varejista fornecia 84% dos alimentos para a alimentação escolar, enquanto a agricultura familiar respondia com os 16% restantes. Já em 2008, 32% do recurso federal/municipal remetido à alimentação escolar era utilizado para compras da agricultura familiar (QUADRO 5). Os alimentos citados como já fornecidos por eles foram: hortaliças, frutas, feijão, pipoca, *schimier*, farinhas integrais de milho, trigo e aveia, sucos, milho verde, mel, aipim, batata e biscoitos.

Para o fornecimento desses gêneros, mais de 25 agricultores participavam dos processos licitatórios. Desses, 21 eram sócios de uma Cooperativa (Cooperativa Ilha Nova), enquanto os demais participavam de Associações ou eram individuais. Todos tinham algum vínculo com o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e/ou com a Emater.

#### QUADRO 5

Recursos utilizados para compra de produtos da agricultura familiar para o PAE em Rolante em 2008.

Público atendido	Recurso (R\$)		N.º de alunos (censo escolar 2007)	Custo per capita/ refeição (R\$)	Recurso utilizado com compras da Agricultura Familiar
	Federal	Municipal			
Pré-escola e fundamental	113.901,73	6.891,50	2.588	0,27	
Creche	6.891,50	66.727,66	125	2,19	
	Total: 215.942,81				69.324,70

Fonte: Secretaria de Educação de Rolante, 2009.

Ressalta-se que, mesmo com a sucessão de prefeitos, não houve a interrupção do processo, inclusive os próprios gestores depoentes da época e os atuais consideram que essa prática consolidou-se pelos resultados que obteve, pelo sucesso junto à comunidade e na repercussão no nível regional e nacional. No entanto, no tocante à busca ou agregação de novos produtos e novos agricultores fornecedores, verificou-se uma estagnação como será pontuado posteriormente.

Segundo a coordenação do PAE, alguns projetos vieram consolidar essa prática no município, bem como, testificam a preocupação com o consumo de alimentos e sua ligação com o incentivo/manutenção/construção de paladares para gêneros produzidos localmente e das tradições e culturas alimentares (assuntos a serem mais detalhados nos dois últimos capítulos).

Desses cita-se o Projeto “Segurança Alimentar: Consolidando a Solidariedade e a Integração Institucional”, criado em 2003, em parceria com a Secretaria de Saúde e Meio Ambiente e Emater, e que, segundo o documento elaborado, trabalha na perspectiva de “identificar na totalidade da população, as diferenças regionais, os grupos de risco e as possíveis causas dos problemas e deficiências, balizando as políticas públicas, o Programa e as ações institucionais.”.

Além de tratar das questões mencionadas acima, outro projeto que procurou trabalhar as questões de consumo foi a “Oficina Culinária Mestre Cuca”, com o objetivo de “estimular o interesse dos alunos pela cultura alimentar do município, resgatando um hábito que passa de geração em geração: o preparo e consumo de cuca” (FOLDER INFORMATIVO).



FIGURA 9 - Oficina da cuca.

Fonte: Pesquisa de Campo (2009).

Segundo a coordenadora, as oficinas são pré-agendadas pelas redes de ensino municipal, estadual e privada e todas as idades escolares são atendidas, desde as crianças das

creches até o ensino médio. Para isso, duas “cuqueiras”<sup>26</sup> voluntárias do município ensinam como fazer a tradicional cuca Rolantense.

O terceiro projeto diz respeito a oficinas com os alunos sobre alimentação saudável, realizado pela nutricionista e, segundo ela, conforme a necessidade e solicitação das escolas, em uma periodicidade de sete a oito vezes por mês. E, complementarmente à Oficina Mestre Cuca, é realizado no mesmo local com os alunos de três EMEFs (Padre Reus, Oldenburg e Hugo Zimmer) o Projeto de Horta Familiar, em que eles aprendem a construir canteiros e plantar hortaliças com o compromisso de reproduzir esse aprendizado em casa com o apoio dos pais.



FIGURA 10 - Setor Ambiental.

Fonte: Pesquisa de Campo (2009).

Essas informações dão conta de que, em Rolante, houve um processo distinto de gerenciamento do PAE, incluindo os agricultores locais como fornecedores. Considerando que, na época em que iniciaram essa prática, não havia políticas federais ou estaduais que a incentivasse, menos ainda, leis que obrigassem os gestores a atuarem nesse sentido; considerando também, que não existiam outras experiências que os influenciassem, então, interessa averiguar nos próximos capítulos, quais os motivos que levaram os atores sociais a inovar os processos e quais os mecanismos utilizados para realizarem essa mudança?

---

<sup>26</sup> Denomina-se como “cuqueiras” aquelas profissionais que confeccionam as cucas, um pão doce tradicional alemão, elaborado com farinha de trigo, leite, ovos e açúcar e outros ingredientes, com recheios diversos e cobertos com farofa de farinha de trigo, manteiga e açúcar.

## **5 OS ATORES COMO AGENTES DE MUDANÇA: MOTIVAÇÕES E ESTRATÉGIAS**

Neste capítulo, pretende-se verificar por que e como um município de pequeno porte e sem referências anteriores ou experiências similares, no que tange a forma diferenciada de abastecimento do Programa de Alimentação Escolar, inicia um processo de mudança. Qual teria sido a proveniência dessa mudança. Interessa investigar o que motivou a reflexão e a ação, modificando o sistema vigente em que as compras públicas para o PAE seguiam cadeias longas de abastecimento, para outro, em que os alimentos passaram também a ser fornecidos diretamente de agricultores familiares locais.

Para Norman Long (2007), há uma riqueza no esforço de analisar-se a fundo as maneiras intrincadas e variadas nas quais as velhas e novas formas de produção, consumo, sustento e identidade entrelaçam-se e geram modelos heterogêneos de mudança econômica e cultural. Para tanto, defende o enfoque orientado ao ator, por entender que é pouco satisfatório basear as análises num conceito de determinação externa, embora considerando seus efeitos. Essa perspectiva teórica vai mais ao encontro de tentar explicar as respostas diferenciadas dos atores a condições homogêneas, assumindo que os modelos diferenciados que aparecem são, em parte, criação coletiva dos atores mesmos.

Nessa perspectiva, em primeiro lugar, a pergunta a ser respondida é: quais as motivações, interesses, necessidades dos atores sociais – consumidores, produtores e seus representantes para a mudança? Encaminha-se o capítulo para a ação estratégica, ou para a forma com que eles gerenciaram seus problemas na interação com outros atores. Quais foram os dispositivos coletivos que fizeram uso para organizarem suas ações, negociarem suas demandas e transformarem a realidade que os constrangia? Dito de outra forma, como governaram o processo modificando as estruturas e institucionalizando novas regras?

### **5.1 QUAIS AS MOTIVAÇÕES DOS PRODUTORES? A NECESSIDADE DE UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO**

Ao considerarmos que a origem da mudança é proveniente de reações a constrangimentos, crises, riscos explicados por razões e intenções dos atores que passam a contestar/mobilizar a estrutura, modificando-a, se utilizará essa análise em relação à construção de um novo mercado para os agricultores familiares em Rolante. Inicialmente, pretende-se verificar qual era a estrutura – as regras e os recursos, as ideias institucionalizadas e como elas foram sendo modificadas pelos agentes e seus discursos e por quais agentes, em particular. Finalmente, buscam-se saber quais foram as ações estratégicas que tiveram

condições de influenciar outros atores que possuíam o poder de transformar as formas de pensar, as práticas e atitudes criando novas instituições.

Como visto anteriormente, Rolante sofreu um intenso êxodo rural nos últimos anos, principalmente em virtude da industrialização da região, mas também, pela dificuldade dos pequenos produtores em manterem-se na agricultura. A condição periférica do município, com uma localização que transitava entre duas regiões com culturas bem definidas – de um lado a região metropolitana e de outro a região do Vale dos Sinos, a falta de políticas públicas e orçamentos estatais para apoiar o setor agrícola, a falência da principal Cooperativa da cidade (Caprol) e as condições de relevo que dificultavam a produção agrícola, levavam a uma questão emblemática: frente a isso, qual é a alternativa? Nesse ponto, a estrutura não se colocava como uma barreira à ação, mas, como salienta Giddens (2000), encontrava-se envolvida na sua produção.

Essa produção da ação encaminhava-se quase que naturalmente para a busca de novos caminhos que não o incentivo à agricultura. A agricultura em Rolante passa a ser vista sob um prisma pessimista pelas suas autoridades e pelos próprios agricultores. Nessa situação, as propostas de desenvolvimento correntes eram mais na direção de incentivo à industrialização e menos à manutenção e apoio ao setor primário.

Segundo depoimento de um dos entrevistados,

As lideranças tinham uma visão pessimista do meio rural, diziam: “no interior não tem mais jovens”. [...] Se tinha uma visão do rural como um lugar sem luz, insolvente, sem ter de onde pensar um discurso de desenvolvimento a não ser ir para uma fábrica de calçados. [...] A relação de produção e consumo ela foi para um brete em termos de desenvolvimento. [...] Foi para um brete, qual é alternativa? (ER1)

Por outro lado, outra produção da ação não aceitava o caminho natural da desistência, mas da persistência. A referida perspectiva de que o meio rural não era sinônimo de desenvolvimento, passou a ser **contestada**, quando do “estudo de situação” socioeconômico-ambiental do município elaborado pela Emater, que, juntamente com os programas de outras instituições e com o programa de governo do então Prefeito Sérgio Geraldo Prietto, foram materiais básicos para a tentativa de desconstruir esse discurso e elaborarem o primeiro Plano de Desenvolvimento Rural do município em 1997. Inicia-se, naquele momento, um processo de mudança estrutural, considerada aqui como a inversão de uma forma de pensamento e de concepções de desenvolvimento que se baseavam na ideia da industrialização e modernização como soluções para as problemáticas econômicas.

O Plano de Desenvolvimento Rural foi construído a partir da reunião de várias

entidades do município (Secretaria da Agricultura, Emater, Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Sicredi, Caprol, Associações de agricultores, moradores e de prestação de serviços, Câmara Municipal) no Conselho de Desenvolvimento Rural (CMDR). Passava-se a traçar uma estratégia de mudança que se baseava na conjunção de atores para a transmissão de um novo ideário. A reprodução de um novo modelo foi debatida e construída “em relação” - com outros atores. Essa interação era necessária para mobilizar as diferentes estruturas de pensamento existentes naquele local e naquele momento, em uma tentativa de reprodução social dessas percepções.

Para tanto, alguns argumentos foram utilizados para convencer a mudança nas concepções. Nesse intento, no Plano suprarreferido consta que o objetivo central seria “a melhoria do padrão de vida da família rural, a manutenção e geração de empregos, tendo como condição a preservação e a recuperação ambiental” (p. 5). Passa-se a considerar a vocação histórica do município, em que pese o processo de urbanização, onde a “comunidade” ainda mantinha um modo de vida tipicamente rural no que concerniam às suas relações sociais; que a mão de obra existente, de forma generalizada e significativamente, mantinha as habilidades vinculadas às lidas rurais; e que a característica do município era de um conjunto de atividades agropecuárias em pequenas unidades de produção, diversificadas, com processamentos caseiros, além de pequenas e médias agroindústrias e prestadores de serviços.

Além de uma vocação agrícola ainda cultivada, salientava-se a importância disso em termos de desenvolvimento, da manutenção e valorização da agricultura como geradora de riqueza, de renda e de qualidade de vida. É o que o Plano passa a evocar enfaticamente, quando frisa sua denominação como de “Desenvolvimento Rural”, e alude a isso o fato de “envolver não somente as ações voltadas ao produto, mas ao produtor rural e sua família, bem como os moradores rurais com atividades não agrícolas e ao público urbano, quando trata de questões ambientais, serviços, turismo e abastecimento” (p. 5).

A descrição do cenário elaborada pela Emater local, e depois acrescida das contribuições do CMDR, foi organizada no sentido de diagnosticar as problemáticas no que diz respeito às esferas ambiental, social e econômica, as tendências e as estratégias para acelerar os fatores positivos e frear ou contornar os entraves. Um dos pontos-chave desse diagnóstico não foi só o de demonstrar os problemas relativos ao meio rural, o que viria somente confirmar os discursos negativos, mas sim, os riscos que eram inerentes ao êxodo e à urbanização. Como salienta um dos entrevistados, “mostrar que na cidade não é tão fácil assim” (ER1), ou seja, que, mesmo que o meio rural tivesse suas dificuldades, a solução não

seria migrar para o meio urbano, e que, embora inicialmente contraditório, a solução estaria mesmo nos estrangulamentos.

Tentava-se mudar a lógica pessimista da agricultura e as perspectivas positivas relacionadas à industrialização e urbanização que estavam institucionalizadas. Para tanto, argumentos discursivos (muito baseados nos dados diagnósticos referidos) e as interações foram utilizados para reverter essa condição. Citando um entrevistado, “[...] assim como os próprios fatores limitantes, os próprios fatores limitantes contêm o potencial” (ER1). Se anteriormente considerava-se a agricultura rolantense atrasada e sem perspectiva, o diagnóstico demonstrava potencialidades ainda não vislumbradas que advinham exatamente dessas características.

Nesse sentido, verificou-se como já visto no capítulo anterior um autossuprimento de alimentos parcial e a necessidade de, num cenário futuro, diminuir as dependências das importações. Dessa forma, um dos problemas centrais, e que foram, a partir de então, amplamente discutidos em Rolante, era a questão da provisão e da comercialização como exposto “[...] até numa das reuniões da época foi colocado muito isso, foi feita reunião com a Emater, Sindicato, o que era muito levantado pelos nossos agricultores - a dificuldade da comercialização” (ER3).

Outro fator que, a princípio, seria considerado como problema, mas, que se demonstrou como parte da solução foi a manutenção e a resistência dos costumes do agricultor e da cultura alimentar.

Mas a discussão é que não tinha alternativa, mas não tinha desmontado esses municípios... como foi lento... Rolante, Riozinho, partes de Taquara. E quem não embarcou nessa, até por resistência, por ser mais rude... tu imagina, o cara não tinha eletrificação, na década de 90, esses caras estavam lá perdidos, sem comunicação, então eles eram mais refratários. Isso tem um lado ruim e tem um lado de resistência, que mantiveram a cultura, o jeito de fazer. E quando começa esse movimento de “como é bom o produto da nona”... onde é que tem nona? Lá tem ainda. Ainda encontra, por que a gente não destruiu (ER1).

Dessa forma, se o problema era a comercialização dos produtos, por outro lado, havia lacunas de fornecimento no próprio local, e também, uma revalorização e uma demanda do alimento “tradicional”, o que, de alguma forma, favorecia o vislumbre de novas perspectivas.

Observa-se com isso uma dinâmica de modificação que se inscreve nos processos por meio da interferência da ação dos atores no que tange aos esforços de reverter as percepções e favorecer outro olhar sobre o meio rural. Essa análise remete para um rico e versátil repertório de maneiras de enfrentar os problemas indo além dos mitos, modelos e posturas políticas de desenvolvimento e das instituições para o entendimento das maneiras com que as pessoas

dirigem e envolvem seus caminhos convertendo circunstâncias ruins em menos ruins.

Mas quem foram esses atores? Essas visões diferenciadas do meio rural tinham uma forte influência da extensão rural e suas concepções de um novo paradigma de “desenvolvimento rural”, não mais centrado na difusão de determinados produtos e tecnologias, mas no contexto real relativo aos diversos fatores socioeconômicos, culturais, geográficos, de ocupação da terra, de distribuição territorial, ambientais etc. e na construção de planejamentos participativos. Em 1997, segundo o Supervisor da Emater da região e por muito tempo Chefe do Escritório Municipal de Rolante, o Planejamento Participativo tornou-se um programa de capacitação que atingiu todos os escritórios municipais da Emater no Estado.

Soma-se às diretivas dessa entidade, que de certa forma amparavam as formas de atuação de seus extensionistas, a diferença que determinados indivíduos fazem dentro da própria instituição, como bem frisa o Supervisor Regional:

[...] Vai muito do desafio de que cada um se põe de vida, como projeto de vida e profissional, de querer reconhecimento, de querer tá junto das coisas. Porque no próprio Paranhana tem lugar, se tu quer ficar bem quietinho fazendo o teu... têm comunidades que aceitam isso. Ah deixa lá, o cara não tá incomodando, então é isso, se é isso que a comunidade quer então... aí os caras se viram. Mas em comunidades mais pobres o cara vai agir do mesmo jeito? A miséria vai tá num ano assim, no outro ano assado e no outro continua.

Essas considerações favorecem a defesa de que a conduta social parte de preocupações públicas e de motivações individuais. Concordando com Long (2007), a racionalidade discursiva dos atores não é uma propriedade dos indivíduos, mas é selecionada de um estoque de discursos disponíveis que fazem parte de seu entorno cultural e da prática social. Todos os indivíduos são influenciados por marcos mais amplos de significado e ação e pela distribuição de poder e recursos. No entanto, as motivações, interesses e intenções individuais também fazem parte desse processo. Se, de certa forma, um extensionista ou mediador impregnado com os discursos da entidade fosse suficiente para a ação, então concluir-se-ia que todos os “ematerianos” seriam capazes de mudar uma estrutura posta em seus contextos, moldando-a conforme esses mesmos discursos. A racionalidade instrumental ou os interesses individuais parecem fazer a diferença. Dito de outra forma, mesmo considerando a personalidade como sendo construída socialmente pelos valores internalizados, há uma diferença na forma com que os indivíduos produzem e reproduzem as condições e objetivações do processo.

Long (2007) defende a importância de considerar no estudo da mudança a conjunção dos vários modos de instrumentalismo individuais imersos em uma multiplicidade de

racionalidades, desejos, capacidades e práticas, chamando a atenção de que essa só pode ser avaliada em contextos únicos, por depender da multiplicidade de componentes interconectados de recursos sociais, culturais e técnicos. Giddens (2000) defende esta condição como a ambivalência das motivações, em aspectos conscientes e inconscientes, cognitivos e emocionais.

Embora considerando-se nesta análise as motivações racionais de alguns atores como precursoras, em uma perspectiva existencialista, os indivíduos não se explicam pelo sistema. O que permitiria dizer que os atores agem diferentemente em função da resposta à pergunta: afinal, qual o sentido de existir? Neste caso, qual o sentido de eu ser um extensionista, qual é o meu papel e como devo cumpri-lo? Tanto a pergunta quanto a resposta nem sempre são racionais, mas, subjetivas, e propõem aceitar que as ações são motivadas ou ocorrem sem poder condicioná-las a explicações e entendimentos.

Mas, conjuntamente à origem de suas motivações, Giddens (2000) enfatiza que essa mobilização/modificação das estruturas pelos atores dá-se a partir da ação estratégica que toma forma nas interações. Long (2007) explicita que os diferentes modelos de organização social emergem como resultado das interações, negociações e pressões sociais entre vários tipos de atores. Neste caso, a extensão rural conseguiu obter a parceria do gestor público, que passa a lhe conferir amplos poderes de atuação e decisão. Como frisa abaixo o prefeito da época, foi dada ampla autonomia e gerência do processo à Emater, já que estava convencido da legitimidade desta entidade e sua defesa em relação ao desenvolvimento rural:

Acho que cabe um parêntese aí bem extenso sobre a atuação da Emater. Porque eu, intencionalmente, eu não contratei nenhum técnico pra secretaria de agricultura. E, no primeiro mandato, eu não nomeei nenhum secretário da agricultura. Por quê? Porque eu quis fazer da Emater a minha Secretaria da agricultura. Então, por exemplo, eu quis trazer a Emater pra dentro da Administração e eu não queria nenhuma disputa de beleza... sabe, quem é o pai da criança. E eu não queria também personalizar num secretário da agricultura o autor das ações que nós íamos fazer no meio rural. [...] Então, a Emater, na parte organizacional, na parte de mobilização da comunidade, desses levantamentos junto com os sindicatos, o levantamento dos produtores, a identificação dos produtores, teve um papel fundamental. Com certeza, eu vou deixar a minha modéstia de lado e dizer que se eu não tivesse tido a sabedoria de colocar a Emater num papel principal ou entre os atuadores principais do plano, provavelmente não teria dado certo. Por que que eu te digo isso? Porque a Emater tem em todos os municípios, então eu acho que é lógico pensar: por que em Rolante deu certo e nos outros não deu, se a Emater está em todos? Talvez esteja aí uma das respostas. Ou seja, a prefeitura realmente deu poder de atuação à Emater. A Emater não ficou apenas como um braço técnico do Estado no município. A Emater não tinha esse papel, a Emater tinha o papel de atuador, de ator importante. Então eu credito aos extensionistas, à estrutura da Emater, à rede, ao conhecimento técnico, à experiência, à apartidarização da Emater, como fator importante e um elo de ligação entre a minha vontade política e a comunidade.

Esta autonomia dada à extensão rural passa a ser, nas palavras do gestor da época, “uma grande jogada”, já que permite utilizar-se do seu bom conceito e do respeito dessa entidade junto ao meio rural, anulando a crítica que os agricultores pudessem ter contra a administração pública. Com isso, o produtor rural passava a participar ou pela imagem que ele tinha da extensão rural, ou pela própria influência dela sobre ele. Anulava ou minimizava também, segundo o depoente, os sectarismos ou partidarismos. Observa-se dessa maneira, o importante e decisório papel da Emater e de determinados indivíduos que a constituíam na gestão dos processos relativos ao meio rural como resultado da imbricação de interesses mútuos. Suas ideias e idealizações de desenvolvimento foram amparadas pelo gestor, mas essa autonomia também era de interesse do próprio gestor da época, demonstrando a reciprocidade de motivações como fator importante da concretização das mudanças.

No entanto, esse mútuo interesse talvez não fosse possível, se não houvesse um discurso que considerasse a defesa de certas regras. Qual é o certo e o errado? Considerando que esses conceitos são mutáveis e envolvidos na interação social, pensar e agir diferente necessita de justificação. Como visto anteriormente, o diagnóstico das condições socioeconômicas e ambientais locais foi o primeiro passo de município. Após, a conquista ou envolvimento de outros atores, inclusive do poder público. Finalmente, a inclusão de justificativas que sancionassem a mudança, como as incorporadas e refletidas no discurso do gestor:

Nós não teríamos como evitar o êxodo rural, a saída, principalmente dos jovens do interior e ao mesmo tempo, não adiantaria nós simplesmente, fazer um Plano que ele não tivesse uma influência direta na vida das pessoas que moram no meio rural. Partindo desse princípio, eu criei o Conselho de Desenvolvimento Rural, e, entre as diretrizes que nós procuramos encaminhar, direcionar esse plano, eu posso te dizer umas duas ou três que foram muito assim – disso nós não podemos fugir, tem que tá contemplado. 1.º) não poderia ser um plano que só pensasse na produção agrícola, ele tinha que ser, primeiramente, um plano que pensasse na família do agricultor. A produção agrícola teria que ser uma consequência de uma família com suas necessidades atendidas e que elas pudessem continuar no meio rural com uma qualidade de vida boa e com a presença do poder público, seja prefeitura, seja Emater, seja Sindicato. Então, nós acreditávamos que o desenvolvimento rural, a melhoria da produtividade, da produção, a qualificação desse agricultor, só se daria no momento em que ele visse a sua mulher satisfeita, seus filhos satisfeitos, a prefeitura e as instituições dando suporte institucional para que eles continuassem vivendo naquele meio. [...] A partir do momento que essa condição básica, esse alicerce da família estivesse atendido, nós acreditávamos que, naturalmente, esse agricultor teria condições de produzir mais. Então em primeiro lugar, o plano tinha que contemplar a família e as suas necessidades.

Esse depoimento do prefeito da época comprova a internalização das prerrogativas do Plano a que se refere, e das regras morais que antecedem as regras econômicas (não desmerecendo nenhuma delas) como elementos preponderantes para alcançar um objetivo e

que serviram para amparar as suas decisões e determinar novas formas de gerenciamento público. O interesse primeiro seria pelo bem-estar de seu município e, só a partir dele, poderia pensar-se em desenvolvimento.

Dois potenciais argumentos fazem-se presentes na influência que alguns atores e seus esquemas interpretativos<sup>27</sup> têm sobre outros na tentativa da mudança: a utilização de discursos que defendem condutas corretas, desejáveis e apropriadas, e a capacidade dos atores para fazerem com que determinadas “descrições sejam válidas” e para promulgarem ou resistirem a processos de sanção. Com esses princípios, verificou-se que houve, de fato, uma interação muito próxima entre a extensão rural e o poder público local utilizando-se dessas formas de influência.

Destaca-se nessa análise a mobilização de regras e de recursos e neste se inscreve conjuntamente à agência a capacidade de transformação, ou de poder. Nesse caso, frisa-se o recurso de *autoridade* (que o prefeito possui), denominado por Giddens (2000) como recursos não materiais que geram poder resultantes do domínio de alguns atores sobre outros. Essa conquista do gestor, ou mesmo de sua forma diferenciada de reflexão e ação, foi primordial na mudança de outras regras necessárias para a concretização da abertura de novos canais de comercialização para a agricultura familiar como a utilização do PAE, por exemplo. Diante de um cenário de descrédito na agricultura e com um diagnóstico apontando para as problemáticas de provisão e comercialização, parece evidente que as compras públicas de alimentos podiam ser importantes mercados para os produtores do próprio município. Mas, toma-se com cautela essa obviedade. O prefeito da época já nos dá pistas da incerteza da proveniência da ideia.

Então, eu não sei te responder exatamente de onde surgiu a ideia. O que eu consigo te dar é o contexto. Qualquer coisa que eu te diga eu vou ta mentindo, porque eu não, porque na verdade, a coisa aconteceu assim. Então, muito provavelmente, isso foi fruto de uma reunião. Mas não foi uma reunião, olha, vamos pra reunião conversar sobre, especificamente. Foi nesse contexto que surgiu a ideia de que nós poderíamos e deveríamos fazer um esforço pra identificar os produtores do município. O que eles produziam, em que quantidade, de que maneira, qual o período do ano e de que maneira isso poderia ser adquirido pela prefeitura e o dinheiro ficar na própria comunidade e o alimento ser de muito melhor qualidade. Especificamente o nascedouro da ideia eu não sei não. Não lembro mesmo. É que as coisas estavam acontecendo, elas aconteciam simultaneamente.

Simultaneidade, sinergia, catálise são expressões que exprimem a decisão de iniciarem o processo de compras para a alimentação escolar de agricultores locais. Mesmo essa decisão

---

<sup>27</sup> Utiliza-se da definição de Giddens (2000, p.71) para esquemas interpretativos como elementos padronizados de reservas de conhecimento aplicados pelos atores na produção da interação.

ocorrendo frente a uma discussão mais ampla, ela surgiu de um processo em que os atores que o dispararam fizeram-no por meio de relações sociais. Surge então o conceito de agência, em que ações particulares produzem uma diferença nas condições anteriores. E essa diferença somente ocorre a partir das ações de uma cadeia de agentes que se apropriaram e traduziram as mensagens de acordo com os seus projetos. Dessa forma, segundo o Supervisor da Emater, a decisão se compôs de demandas da agricultura familiar, a partir de um discurso forte sobre produção local, de propostas ambientais, discussão na Secretaria da Agricultura, no CMDR e no Plano de Desenvolvimento Rural, que encontrou eco na outra ponta – no consumidor e na má qualidade dos alimentos fornecidos para o PAE, como será visto na próxima seção.

Até esse momento, pôde-se perceber que a dinâmica de mudanças para processos diferenciados foi introduzida e traduzida principalmente por atores específicos como os mediadores (Emater) e os políticos (prefeito da época). O quanto esses atores com poder de agência e que foram determinantes para a mudança foram pressionados por reivindicações de base, ou essa não existiu? O papel atuante ou coadjuvante dos agricultores ainda não foi analisado nessa construção e faz-se importante, na medida em que se identifica, segundo Van Der Ploeg (2008), um ponto frágil na literatura que é o não reconhecimento do agricultor familiar como agente ou como ator. Isso teria acarretado consequências epistemológicas nem sempre intencionais, mas que resultam em uma imagem deles como vítimas passivas. Essa visão coloca-os como indivíduos subordinados em uma situação de dominação econômica, política e cultural. Desse modo, eles acabam sendo impingidos a uma posição de fragilidade ou, até mesmo, determinados por uma impossibilidade de agir sobre suas próprias vidas.

No entanto, não foi essa a condição dos agricultores em Rolante. É preciso destacar o questionamento e pressão realizada por eles aos diversos atores e de diversas formas. Segundo Van Der Ploeg (2009), a condição desses agricultores consiste na luta por autonomia e por progresso como uma forma de construção e reprodução de um meio de vida rural em um contexto adverso caracterizado por relações de dependência, marginalização e privação. As vias e os mecanismos dessa dependência, assim como o grau de privação, marginalização e insegurança associadas podem variar, mas, comumente, os agricultores estão confrontados com um ambiente hostil. A luta por autonomia, resultante dessa condição, tem como objetivo e materializa-se, segundo o autor, na criação e no desenvolvimento de uma base de recursos autogerida, envolvendo tanto recursos sociais como naturais (conhecimento, redes, força de trabalho, terra, gado, canais de irrigação, cultivos etc.).

Para Van Der Ploeg (2009), há três formas de resistência dos agricultores familiares: as que se expressam como lutas abertas (greves, protestos, bloqueio de estradas, ocupações,

operações tartaruga etc.); a oculta e camuflada, que é o caso da resistência cotidiana,<sup>28</sup> e a terceira, em que tais formas de resistência, as estruturas técnico-institucionais de trabalho e dos processos produtivos são ativamente alteradas.

Dessa forma, em meio às crises, a busca por autonomia revela-se na resistência que toma formas distintas, mas mutuamente inter-relacionadas. O aumento de produção, a quantidade e a qualidade de seu próprio trabalho (familiar), a redução dos custos monetários, seriam alterações internas para enfrentarem as crises. Outra forma de enfrentamento seria a busca de outras rendas dentro ou fora da propriedade (p. ex., pluriatividade e multifuncionalidade) que lhes permitissem continuar produzindo, mesmo sob condições de extrema dificuldade. Mas, além dessas, verifica-se aquelas em que os agricultores engajam-se, onde for possível, em lutas, arranjos institucionais e na construção de redes que lhes proporcionem melhores preços, maior segurança e melhor acesso aos recursos escassos. Dessa forma, a resistência seria encontrada em uma ampla gama de *práticas* heterogêneas e crescentemente interligadas, como pode ser visualizado nesse caso em particular.

Uma das formas de resistência da agricultura familiar em Rolante foi a complementação dos recursos provenientes da agricultura com os da “fábrica” ou “ateliê” de calçados, ou seja, a população do meio rural, sem “qualificação”, passa a buscar no meio urbano outra renda que não a agrícola, conferindo traços de outra estrutura produtiva calcada na pluriatividade.

Por outro lado, outro tipo de resistência diz respeito à persistência em insistir no meio rural, utilizando-se de estratégias junto aos seus mediadores e ao poder público. Seguindo na análise de Scott (2002), nenhum oficial do Estado deseja dar publicidade a nenhuma insubordinação; isso seria admitir que sua política é impopular ou expor a dureza de sua autoridade no campo, duas possibilidades que não interessam de maneira nenhuma ao Estado. A popularidade de um político depende de suas ações e, naturalmente, seu maior interesse, de forma moral ou não é alcançar essa simpatia.

E quando eu vim pra cá eu concorri com o primeiro prefeito aqui, o cara já tinha sido prefeito. E eu era chamado de forasteiro. Porque não era do município. E eu,

---

<sup>28</sup> Segundo Scott (2002), a resistência e busca por autonomia dos camponeses de modo a garantir suas condições de reprodução social, não se expressaria apenas de forma coletiva, organizada, mas também, em formas de resistência individuais, espontâneas, cotidianas e esporádicas. Sem desconsiderar a importância dos movimentos sociais, Scott entende que, na maioria das vezes, a resistência às relações de dominação expressa-se em práticas rotineiras e por meio de expressões difusas e fragmentadas. O autor discorda em qualificar as práticas cotidianas como triviais ou sem consequência, apesar de serem “microatos”, muitas vezes individuais, mas, que se reproduzindo, provocam uma barreira considerável. E essa forma de atuação é estrategicamente anônima, pois não buscam chamar a atenção sobre si mesmos. Nesse sentido é que são muitas vezes considerados em avaliações apressadas, de submissos e acomodados.

pra quebrar isso, eu visitei praticamente todas essas casas, vilas do interior. Todas as localidades com certeza e 90, 95% das famílias do interior, eu visitei uma por uma. Então na verdade, o meu discurso estava muito facilitado porque eu tinha ido ao encontro da comunidade e visto com os meus olhos e ouvido com os meus ouvidos as histórias das pessoas de desesperança, de descrédito, de esquecimento (GE1).

Indiretamente, a autoindulgência dos agricultores no momento da visita do futuro prefeito, bem como suas condições, constituíram atos de autoajuda que, possivelmente, tiveram uma proporção muito além das intenções minúsculas dos próprios atores. E nesse sentido, o autointeresse funde-se com a resistência. Segundo Scott (2002, p. 27), “quando tais atos são raros e isolados, eles são de pouco interesse, mas no momento em que eles se tornam um padrão consistente, embora não coordenado, estamos lidando com resistência”. Tão mais importante que o se fazer reconhecer por sua condição, é ser obstinado. Assim, os agricultores familiares não deixaram de lembrá-lo de suas “promessas de campanha”, ao manterem suas queixas, seus questionamentos e suas cobranças, junto ao poder público, mas também, junto aos seus representantes.

No momento em que a equipe se tornou governo, passaram a perguntar pra mim (Secretário de Educação), como passaram a perguntar pra ele (Prefeito). Os agricultores perguntavam: quando é que ia começar. Ainda mais como ele andava muito pelo interior... Ele explicava que estavam trabalhando pra isso. Aí ele me cobrava (o prefeito): - eu não quero saber como tu vai fazer, mas nós vamos comprar deles, te vira (GE2).

Dentro do CAE, entre os membros haviam produtores que participavam. Aí eles questionavam, porque não se comprava mel, leite, chimia, que eles produziam, e aí a gente foi vendo isso, porque não era comprado. A gente foi questionada pelo agricultor V. C. que produzia mel e era participante do CAE. Aí ele despertou a ideia e a preocupação no grupo todo dentro do CAE. A Secretaria de Educação, o prefeito da época também eram procurados e questionados pelos produtores e pela Emater (GCP).

Nesse sentido, o presidente do STR da época, também expõe a pressão que os agricultores faziam: “E o próprio agricultor muito nos questionava: Por que tudo é comprado de fora? Por que que não pode ser comprado do nosso produtor?” Segundo o mesmo depoente, existia a dificuldade de o agricultor familiar manter-se na propriedade, pela pouca produção e extensão de terra que possuíam, necessitando de mercados para comercializar seus produtos. Essa obviedade como atualmente é percebida, como bem frisa o Secretário de Agricultura atual, “Eu não participei nessa época, mas a dificuldade do produtor é na comercialização. Então, na merenda escolar era visto, qualquer um vê: Ah, pra que comprar de fora se nós temos o produto aqui.” (GA3), foi se constituindo como discurso e unificando-se nas vozes de todos os outros entrevistados.

Considerando o conjunto de fatores posto acima, reconhece-se que os agricultores

familiares aparecem como agentes capazes de agir, demonstrando a sua resistência e autonomia frente às condições de crise, ou seja, não aparecem como indivíduos subordinados em uma situação de dominação econômica, política ou social, mas sim, como atores sociais com condições de reagir frente a todo um cenário desfavorável e serem capazes de se organizarem para confrontá-lo, porque, afinal, como Van Der Ploeg (2009) entende, o objetivo da sua resistência não é derrubar ou transformar o sistema de dominação, mas sobretudo, sobreviver dentro dele. Dessa forma, as práticas de resistência são pensadas como diversas estratégias que grupos sociais utilizam de forma a garantir sua autonomia e dignidade em face às relações de exploração e dominação.

Portanto, parece claro concluir que acessar o mercado da alimentação escolar para os agricultores torna-se uma reação de resistência e autonomia às crises vivenciadas por eles. As suas estratégias foram nesse sentido, como será visto mais claramente no próximo capítulo, predominantemente, as do terceiro tipo, como destacado por Van Der Ploeg anteriormente. Porque para acessar esse mercado, foi necessário muito mais que insistências e reclamações ao poder público e aos seus representantes; foi necessária também, a conexão de pessoas, atividades e projetos, a superação de limitações impostas, o desvio ou revisão de regras normativas, a cooperação e organização, novos aprendizados, entre outras estratégias.

Na perspectiva de Van Der Ploeg (2009), a resistência do terceiro tipo é difícil de ser percebida, porque estaria em todo lugar, assumindo múltiplas formas e que, individualmente, essas expressões seriam inocentes e inofensivas, mas tomadas em seu conjunto tornar-se-iam poderosas, com poder de mudar o panorama atual. Utilizando-se de Negri (2006), para Van Der Ploeg (2009), seria uma resistência completamente nova baseada na inventividade e na cooperação autônoma entre sujeitos produtores e consumidores, com a capacidade de desenvolver novas potencialidades constitutivas que vão além das formas prevaletentes de dominação. Uma característica importante dessas novas formas de resistência, especialmente relevante para a sustentabilidade, segundo o mesmo autor, é que elas conduzem à busca e à construção de soluções *locais* para problemas globais e evitam roteiros prontos. Isso resulta em um rico repertório: a heterogeneidade das muitas respostas torna-se, assim, também uma força propulsora que induz novos processos de aprendizagem.

Nessa argumentação, frisa-se que o conceito de resistência começa com necessidades materiais de autointeresse dos agricultores e que seus atos individuais devem ser considerados pela sua flexibilidade e persistência. Isso, porém, não quer dizer que não haja uma coordenação, mas que ela é realizada por meio de redes de negociação e práticas como será visto mais adiante. Para Van Der Ploeg (2009), a resistência reside na *multiplicidade de*

*reações (ou respostas ativamente construídas)* que tiveram continuidade e/ou que foram criadas, no intuito de confrontar os modos de ordenamento que, atualmente, dominam nossas sociedades. Como essas estratégias foram realizadas no que diz respeito ao acesso ao novo mercado da alimentação escolar, ele será o tema do próximo capítulo.

## 5.2 QUAIS AS MOTIVAÇÕES DOS CONSUMIDORES? O INTERESSE PELA QUALIDADE E SUFICIÊNCIA DOS GÊNEROS OFERECIDOS

Como visto acima, o PAE desde sua criação, e pode-se dizer, até sua descentralização, foi considerado um programa de “assistência” alimentar para crianças da rede pública de ensino, ou seja, para os escolares carentes. E, com isso, institucionalizou um discurso muito frequente no País em que “para a maioria das crianças que frequentam a escola é a principal refeição do dia, senão a única”. No caso de Rolante, isso se comprova nas entrevistas, em que quase 50% (19 pessoas) dos depoentes fazem alusão ao caráter primordial e providencial da merenda com as seguintes expressões: “principal refeição do dia”(GP1), “saco vazio não para em pé”(GE2), “é o prato principal de quem mora nas periferias (C2)”, “têm crianças que vêm pra escola, que é bem interior, que vem pelo pratinho de comida” (M3), “para muitas crianças é o melhor alimento que elas têm”(GP2), entre outras.

Por um lado, essas expressões parecem refletir algumas realidades do próprio município, em que as merendeiras, os diretores e os próprios pais confirmam as condições de pobreza do bairro ou de algumas famílias de escolares que frequentam a escola, tanto na zona urbana, quanto na zona rural.

Aqui na nossa escola (a merenda) é fundamental. Porque as crianças vêm de famílias com bastante carência financeira. Então, esse ano nós temos o café da manhã, almoço e janta. O café da manhã foi colocado porque têm crianças, que se não tiver o café da manhã, não aguentam até a hora da merenda estudando, porque não tomaram o café da manhã (D2).

Pra nossa escola eu acho que ela é muito importante porque no nosso bairro tem bastante crianças pobres que talvez até a única alimentação do dia seja do nosso colégio (M2).

Principalmente pras crianças que têm pouco em casa. Porque têm muitos que têm pouco em casa. Aqui é um bairro pobre (P6).

Por outro lado, essa argumentação é contestada pelo prefeito da época.

Eu acho que às vezes o pessoal ouve televisão e puxa pra cá. Eu vou te dizer que não é verdade (não é a única e melhor refeição do dia). Não é a realidade. Eu vou dizer que de repente uma vila aqui e em que percentual isso, sei lá, 5, 10%, não mais do que isso. Vamos dar de barbada 10%. Tanto que os dados infantis aqui em Rolante

são excelentes. A gente alcançou mortalidade infantil zero em 2000 ou 2001 (QUADRO 6).

Como cita em seu depoimento, esses discursos, muitas vezes são uma réplica do que é disseminado pela mídia a exemplo do que alude um dos agricultores fornecedores:

Até eu tava vendo uma reportagem essa semana na TV, o norte ali, agora eles estão no período de férias, as crianças estão passando fome. Não tem merenda. Eles tão torcendo pra que as aulas já comecem só pra comer a merenda. Esse é o básico de nutrição pra gurizada (C2).

Porém, nessa argumentação de a alimentação escolar ser importante a ponto de ser indispensável para as crianças e adolescentes que dela fazem uso, embasa-se não só no atendimento à carência alimentar desse público, mas complementarmente, em dois aspectos principais, segundo os entrevistados: (1) a sua relação com o rendimento escolar, e (2) sua contribuição para a qualidade nutricional e, conseqüentemente, para a saúde da população beneficiária.

O primeiro aspecto está muito associado à carência de alimentos e às condições socioeconômicas dos escolares, já que o rendimento escolar está intimamente ligado à deficiência de nutrientes. Mas também, à “fome do dia” que não estaria relacionada à cronicidade, mas, sim, a uma condição passageira a que qualquer pessoa estaria exposta, se ficasse longo período sem se alimentar. O exemplo aqui seria o de uma criança ou adolescente que permanece no mínimo quatro horas na escola e, portanto, com necessidade de fazer alguma refeição ou, quando esse escolar sai de casa sem tomar o café da manhã, permanecendo mais que doze horas em jejum. Esses fatores podem provocar sonolência, falta de atenção, dispersão, inquietude, entre outros, prejudicando o aproveitamento em sala de aula. Essa relação entre alimentação e rendimento escolar foi muito frequente nas entrevistas (18 referências), e em alguns casos, a alimentação escolar foi referenciada como responsável pela melhora no índice que avalia o desenvolvimento da educação básica (IDEB), como relatado abaixo por uma diretora:

Merenda escolar é essencial. Tanto que quando eu saí aqui dessa escola e fui pra outra de diretora, um dia eu saí com os alunos e tinha umas crianças que não paravam quietas e não aprendiam também, e era de manhã cedo. Eu eu pensei o que que essas crianças têm, né? E era fome. Eles tavam loucos pra ir pra escola pra comer a merenda. E daí o que eu fiz. Essas crianças não aprendiam também, repetiam de ano. Aí eu sem falar com ninguém eu peguei e falei pra tia da cozinha, vamos dar um pão, toda terça-feira tinha pão na escola. Quando chegavam na escola a gente dava um café pra eles. Eles sempre tinham um leite com chocolate e lá naquela escola nunca faltou merenda, nunca. Sempre teve merenda. [...] Aí as crianças começaram a aprender, não repetiram mais de ano, nenhum aluno repetiu mais a primeira série, não teve mais repetência de 1ª a 4ª série, só se o aluno não vinha pra escola. [...] De tarde a gente via que tinha crianças que só comiam na

escola. Em casa não tinha. A nossa escola lá foi o 1º lugar no último IDEB que teve. Eu acho que a merenda escolar ajudou bastante. Não acho, eu tenho certeza. (D4)

**QUADRO 6**  
Dados sobre a mortalidade infantil, SISVAN e Bolsa Família em Rolante.

Os índices de mortalidade infantil citados pelo prefeito da época estão abaixo, e verificam-se números reduzidos nos anos de 2000 e 2002, sofrendo um ligeiro acréscimo em 2003.

	1993	1994	1995	1996	1997	1999	2000	2001	2002	2003
Rolante	9,87	19,74	31,85	11,95	20,27	10,45	3,3	7,41	2,92	24,04
2ª CRS	19,51	16,98	14,84	15,92	14,88	13,29	14	14,86	13,99	15,11
RS	19,21	19,15	18,73	18,25	15,87	10,45	15,1	15,68	15,56	15,84

Mesmo não tendo sido disponibilizados dados oficiais sobre o estado nutricional ou segurança alimentar da população para confrontar com as informações das entrevistas, as informações do responsável pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN) da Secretaria de Saúde são de que no município não existe desnutrição (dados do SIAB). Segundo dados do segundo semestre do ano de 2008, havia 582 famílias recebendo o benefício do Bolsa Família. Dessas, somente 73% das crianças foram pesadas, já que haveria dificuldade de encontrar os beneficiários para fazer a coleta dos dados antropométricos.

Fonte: Elaborado pela autora.

Esse discurso repete-se entre os outros diretores, gestores e pais que salientam o papel

da alimentação escolar, relacionando-a à concentração: “[...] ninguém vai se concentrar em um processo de aprendizado se a barriga está roncando de fome” (GE2); ao desempenho: “Porque se a criança está bem alimentada ele vai ter um bom resultado em sala de aula” (GA2); ao rendimento: “Uma pessoa bem alimentada produz mais” (GP1); ao aprendizado: “Vão se alimentar melhor, vão poder estudar melhor” (M3) e à atenção: “Se não tivesse merenda, pra maioria das crianças seria impossível estudar” (D2).

Essa percepção tornou-se tão recorrente que, no ano de 2009, implicou a inclusão do café da manhã nas escolas como frisa a nutricionista, responsável técnica pelo setor na ocasião:

[...] o rendimento deles aumenta quando comem. Por isso a gente essa iniciando o café da manhã, porque a gente viu que nas escolas mais carentes, de manhã, o rendimento era baixo, foi feito um teste: uma escola as merendeiras perceberam e começaram a servir (viam que era fome) o café da manhã com pão, os alunos diziam que estavam com dor de estômago, depois de terem comido o pão com leite, estavam mais acordados durante a aula. Alguns desmaiavam de fome. (GCA)

Essas refeições não somente estão associadas à fome e à carência dos alunos, mas também ao espaço da escola como espaço de socialização e de vínculos que incentivam o consumo de alimentos. Como referencia um diretor, “[...] mesmo que não tenham carência, o café da escola é mais interessante, eles acham mais legal” (D1). Nesse sentido, pontua-se também a importância da alimentação escolar como espaço didático/pedagógico de incentivo, educação e conscientização para o consumo, tema esse a ser tratado no oitavo capítulo.

Dessa forma, a alimentação escolar interferiria no aprendizado não só “matando a fome”, mas também oferecendo alimentos de melhor qualidade nutricional, proporcionando “mais saúde para terem mais condições de aprender melhor”, nas palavras de um agricultor. E, por outro lado, além de oferecer alimentos saudáveis e adequados para aproveitarem o processo pedagógico, esse mesmo processo é utilizado para ensinar aos alunos o que deve ou não ser consumido, como nos indica outra pequena produtora:

Como o suco a gente acha que é um produto natural, integral, não tem açúcar, não tem conservante, é natural. Eu acho que pra criança é importante, porque ela tá tomando uma coisa natural, não artificial. Eu acho que é uma educação alimentar. Porque a gente desde pequeno tem que aprender o que é bom e o que é ruim pra saúde da gente, pro bom desempenho do organismo. Eu acho que as escolas, tomando essa iniciativa, acho que contribuem bastante pro desenvolvimento da criança e pro aprendizado (NC4).

Nesse momento, chega-se ao segundo aspecto referido acima concernente às questões de saúde e nutrição dos escolares. Se, por um lado, a fome é um problema a ser enfrentado, paradoxalmente, há também o problema do excesso ou má qualidade da alimentação. Relativo

ao estado de nutrição da população infantil de Rolante, que pode ser utilizado como parâmetro para efeitos da ingesta alimentar, verifica-se no depoimento da Coordenação do Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS) que a preocupação não era com a quantidade de alimentos consumidos, mas sim, com a qualidade desses alimentos e seus reflexos no que diz respeito ao sobrepeso.

As crianças eram pesadas, nós não tínhamos casos graves de desnutrição, mas o que se via era baixa qualidade da alimentação. Não se falava na época de sobrepeso e hoje a incidência de sobrepeso ele vem aumentando (GP2).

Essa percepção também passa a existir nas escolas, “[...] apesar das coisas, temos crianças obesas e até essas crianças tão fazendo um acompanhamento nutricional” (D6). E nesse sentido, a alimentação escolar passa também a estar relacionada à sua superioridade em comparação com as demais refeições feitas fora da escola. “Talvez não a mais importante, mas a que seja com mais... que eles vão comer mais qualidade, mais vitaminas” (M2).

Muito embora as preocupações acima sejam muito referenciadas pelos entrevistados, não parece terem sido motivo primeiro para a compra de gêneros da agricultura familiar, mas sim, discursos que auxiliaram na sua concretização. No entanto, analisando sob outro aspecto, podem ter sido finalidades alcançadas ao acaso e/ou tencionadas por dois motivos bem concretos: (1) o preço e possíveis problemas de suprimento (faltas de alimentos nas escolas) e (2) a má qualidade dos alimentos fornecidos, ou seja, se a finalidade era oferecer um alimento para saciar a fome dos escolares para favorecer o processo pedagógico, a motivação primeira da revisão do processo de compras da prefeitura foi a necessidade de comprar alimentos suficientes para abastecer todas as escolas com um recurso escasso, e, portanto, de fornecedores que vendessem seus produtos mais baratos. Porém, se a finalidade era oferecer alimentos mais nutritivos para favorecer a saúde, a motivação primeira era melhorar a qualidade de alimentos que “constrangiam o gestor”.

Segundo o próprio prefeito da época, uma das principais dificuldades relacionadas à alimentação escolar era a financeira. “O município de Rolante tinha a arrecadação muito baixa e o governo do estado e federal, tinham participação praticamente zero. Os repasses de recursos para a merenda escolar eram muito acanhados em relação à necessidade do município”. Dificuldade essa ressaltada nas atas do CAE, onde há várias passagens que relatam a falta de recurso para a aquisição de alimentos, provocando a insuficiência de produtos enviados às escolas (folhas 26, 28, 30, 35, 38, 40). No que tange à solução dessa problemática, cita-se em ata do mesmo Conselho a doação de alimentos pelos pais, alunos e

professores; o resgate das hortas; a doação do excesso de produção dos agricultores e do comércio e a participação dos produtores rurais no processo licitatório (folhas 28 e 29), além de certa “restrição” ao consumo de alimentos do Programa pelos professores (folha 30) e do pedido não atendido (folha 36) de aumento de repasse municipal para atendimento à alimentação escolar (folhas 32 e 33).

Além do baixo valor disponível para o atendimento à alimentação escolar, outro problema a ser encarado pela coordenação municipal do Programa foi a qualidade dos produtos fornecidos.

Uma das primeiras licitações que foi comprado frango, o cara entregou a galinha roxa, fedia, em processo de decomposição. A diretora da escola colocou aqueles dois franguinhos numa bandeja e trouxe uma mãe a tiracolo. Eu tô vendo elas chegarem. E vieram pra a prefeitura. Entrou porta a dentro esbravejando como uma doida com o frango na Secretaria, com os frangos mal cheirosos, em decomposição. Chamou a atenção de todo o mundo. Ela estava fora de si, e a mãe mais ainda porque estava com a diretora. [...] Aquilo chamou a atenção de todo mundo (GP2).

Mas quando chegou naquele momento, nesse episódio que o O. relatou que entrou aquela mulher, uma merendeira, uma diretora, que disse que não teria mais coragem de dar aquele produto aos alunos. Já tinha todo um cenário de disputa. Porque era um vereador que fornecia as verduras. Tinha todo um cenário que foi levando as pessoas a ter essa coragem. Mas logicamente que houve todo um discurso de mudança política, houve todo um caminhar de querer fazer diferente extensão rural... mas naquele momento foi uma coisa que foi.... não, esse troço aqui não dá mais (ER1).

Com esses depoimentos e para o Secretário de Educação da época, o “estopim” para iniciar o processo de compra de alimentos de agricultores familiares foi a “péssima qualidade” dos gêneros adquiridos para o PAE. Se para os produtores rurais a coerção para buscar alternativas eram as dificuldades relativas à sobrevivência no meio rural, secundariamente, ou conjuntamente, para os consumidores, os problemas estavam relacionados à restrição de alimentos relativos ao custo e à má qualidade dos produtos fornecidos na alimentação escolar.

Para o gestor, continuar adquirindo alimentos de má qualidade e em quantidades insuficientes remetia a probabilidades concretas de serem questionados pelos representantes dos consumidores que faziam uso do bem, como visto acima (diretores, pais e merendeiros). Estes, por sua vez, corriam o risco de não ter o que consumir ou de consumir um produto que lhes traria danos à saúde. Esse “descontrole” inicial do processo no nível local e, portanto, sua inabilidade de reordená-lo no sentido de ir ao encontro de contingências inesperadas, aumentaram os riscos, demandando a procura por soluções.

Nesse caso, pode-se constatar que, não só eventos esporádicos como os descritos acima, em que a direção da escola, juntamente com uma mãe, bate à porta da Prefeitura com

frangos deteriorados demandando providências, mas também, e principalmente, o papel de um Conselho de Alimentação Escolar ativo são exemplos de consumidores cidadãos com poder de interferir nas políticas e reivindicar direitos. O CAE de Rolante aparece como um conselho atuante e participativo nos registros realizados em ata e também pelo depoimento dos entrevistados. Se considerar o número de atas registradas desde a criação do CAE em 1997, pode-se verificar que foram realizadas de quatro a 12 encontros por ano, em uma tendência ascendente (1997:5; 1998:4; 1999:7; 2000:8; 2001:9; 2002:7; 2003:8; 2004:12; 2005:9; 2006:8; 2007:9; 2008:8). Importante ponderar que o conteúdo desses registros são diversificados, mas transitam pelas questões de fiscalização e proposições do CAE ao Setor de Alimentação Escolar e prestação de contas desse aos conselheiros. Em relação à fiscalização, várias passagens dão conta da verificação pelos integrantes do CAE da qualidade, da quantidade e do preço dos alimentos adquiridos, inclusive com visitas às escolas verificando “*in loco*” essas questões.

Foi definido também que os membros do CAE farão visitas mensais nas escolas a fim de verificar o andamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (ATA de 11/04/2001, p. 16).

Prosseguindo, comunicou (a presidente do CAE) que a nutricionista não poderá participar de todas as visitas às escolas, portanto, elas serão realizadas também sem a sua presença, porém a mesma organizou um questionário com os itens que devem ser observados ao visitar as cozinhas das escolas (ATA de 28/07/2001, p. 18).

O professor S. e a professora E. reclamaram que muitas crianças não têm o que comer em casa e contam com a merenda escolar pra se alimentar. Também referiram que tem faltado merenda na escola Hugo Zimmer (ATA de 26/08/2003, p. 26).

Houve pela Sra. S., membro do Conselho e funcionária da creche, a reclamação de pães que estão sendo enviados pelo Sr. J. R., que venceu a licitação de pães, os quais estão sendo entregues amassados e às vezes não bem assados (ATA de 29/03/2005, p. 36).

Esses registros configuram a existência do poder de agência dos representantes (pais, professores, diretores, merendeiros) dos consumidores finais (alunos) que, individual ou coletivamente, souberam utilizar de seus recursos e condições para exigir do Estado (representado pelos gestores municipais) o cumprimento das normas. Essa exigência não foi intencional no que tange à compra de produtos da agricultura familiar, mas decisiva para que o poder público local fosse impulsionado por mais uma motivação. Essa constatação vem ao encontro das consequências não intencionais da ação, aporte importante para o conceito de agência giddenesiano. Para Giddens (2000), essas consequências não intencionais dependem das intencionais e faz-se importante perceber até que ponto elas promovem e entram no ciclo da reprodução social.

Além da análise giddenesiana e da percepção de que as ações não intencionais foram importantes no processo de mudança, é necessário destacar o que, por muito tempo, veio sendo desconsiderado e que esse estudo desmistifica: o poder político do consumidor. Canclini (1997) acredita que num mundo globalizado, onde a atividade política foi submetida às regras do mercado, o exercício da cidadania, núcleo das relações sociais, não pode ser desvinculado do consumo, atividade que atualmente faz sentir que se é parte de redes sociais. Para tanto, ele propõe desconstruir as concepções que julgam que os comportamentos dos consumidores são irracionais e alienados, desconstruindo igualmente as concepções que somente veem os cidadãos atuando em função da racionalidade dos princípios ideológicos. Nesse sentido, o consumidor também pode ser um ator social crítico e não apenas fruto da irracionalidade ou da racionalidade utilitária, conforme ensinado pela economia neoclássica.

Reforçando essa ligação entre consumo e cidadania, Holt (2005) indica que pesquisas com consumidores sugerem que tem aumentado o reconhecimento público desses como agentes políticos, e uma dessas manifestações é a mudança do termo “consumidor” para o mais empoderado termo “cidadão”. Vale ressaltar, que a autora chama a atenção para o fato de que os consumidores e os cidadãos, geralmente, não são a mesma coisa, e o mercado tende a considerar a primeira forma e desconsiderar a segunda como forma ativa em modificar sistemas e estruturas.

Nessa verificação, ao descentralizar a responsabilidade pelo Programa para o gestor local, as exigências e cobranças tornam-se mais fáceis ao consumidor que passou a não admitir a insuficiência de alimentos e, muito menos, a falta de qualidade. Essa exigência ressalta-se, quando há a possibilidade do encontro entre produtores e consumidores e, nesse caso específico, não só com o consumidor que adquire (gestor), mas também, com os representantes daqueles que consomem (pais, diretores e merendeiros). Uma exigência em escala facilitada pela proximidade dos atores, em que, os últimos exigem dos gestores que, por sua vez, exigem dos fornecedores/produtores, em uma intrínseca relação baseada na busca de confiança e comprometimento como será mais amplamente abordado no capítulo sete.

Eu dizia, pais quem pode comparecer e acompanhar as entregas. As diretoras, professoras não têm tempo, então se tiver alguns pais que podem ir lá no dia de entrega da merenda, tem que olhar. Nós aqui nós não podemos ver isso. Vem uma caixa de tomate, abre, esparrama os tomates pelo chão, confere se é do jeito mesmo que foi comprado. E todas as escolas vão receber uma lista do que está sendo comprado e em que quantidade, qual é a características dos produtos. [...] A sensação que eles tiveram era que os caras tinham ingerências sobre o processo. E se não tiver bom como é pra ser? Bota na caixa e manda de volta, tem que entregar o que ele vendeu. Não é porque é dinheiro público que deve ser desvalorizado (GE2).

Para Canclini (1997), a cidadania não é mera questão política, mas está vinculada também a práticas sociais e culturais que dão sentido de pertencimento, que fazem com que se sintam diferentes os que possuem formas semelhantes de organização e satisfação das necessidades. Os direitos seriam importantes como algo que se constrói e mudariam em relação a práticas e discursos. A cidadania e os direitos não falam unicamente da estrutura formal de uma sociedade, mas indicam o estado da luta pelo reconhecimento dos outros como sujeitos de interesses válidos, valores pertinentes e demandas legítimas (CANCLINI, 1997). Essas ações políticas, pelas quais os consumidores ascendem à condição de cidadãos, implicam uma concepção do mercado não como simples lugar de troca de mercadorias, mas como parte de interações socioculturais mais complexas. Nesse sentido, parece razoável concordar com a ideia de que as pressões individuais/coletivas podem ser fundamentais para mudar as práticas agrícolas e os sistemas alimentares, sendo imprescindível entender o papel do consumo e do consumidor como agente de mudança.

Até este momento, fizeram parte da análise as motivações dos atores que incentivaram o processo de mudança em relação ao abastecimento do PAE e suas ações estratégicas. E, em algumas ocasiões fez-se alusão a instâncias organizativas e locais de interface como os Conselhos Gestores. Portanto, seguindo na análise da perspectiva do ator, as mudanças estruturais não são estritamente voluntaristas e individualistas, mas necessitam de reprodução, a qual só é possível por meio de interações e de redes de atores que se engajam em defesa das transformações. Pretende-se seguir examinando as formas de interação social, mas aquelas mais intensas, que se tornaram disparadores associativos, com acréscimo qualitativo da comunicação entre os atores sociais. Afinal, quais foram os dispositivos coletivos organizacionais utilizados para a negociação, a governança e a institucionalização de um novo mercado para a agricultura familiar?

### 5.3 O PAPEL DOS CONSELHOS GESTORES: ESPAÇOS ESTRATÉGICOS DE INTERAÇÃO E GOVERNANÇA

Segundo Long e Van Der Ploeg (1994), a ocorrência de uma ação social a ser apreendida como efeito dessa “capacidade de agente”, isto é, como ação de uma rede de atores, pressupõe o efeito dessa ação sobre outros. Ela se desenvolve como um processo amplo de interação. Portanto, há uma ação social que é prioritária na análise, uma vez que se manifesta como uma capacidade efetiva que requer a geração/manipulação estratégica de uma rede de relações sociais. E para que essa ação social ocorra torna-se essencial que os atores sociais vençam as lutas que advêm da atribuição de significados sociais específicos a

determinados acontecimentos, ações e ideias (LONG, 1992; LONG; VAN DER PLOEG, 1994). Há, portanto, na elaboração desses autores, um contexto de “lutas”, de relações de interação e de poder, em que os atores que atuam em uma rede de atores, e dispõem da capacidade efetiva de influenciar decisões, opiniões, conquistar demandas e legitimar suas práticas.

Importante considerar a noção de governança e institucionalidade, em que a interação de atores orienta-se em torno dos problemas para desenhar maneiras de enfrentá-los (governá-los) e acomodá-los (institucionalizá-los).

Nessa análise, portanto, uma das “novas institucionalidades” que toma acento são os conselhos gestores que atuaram como veiculadores e facilitadores dessas interações e negociações. Segundo as atas, tanto o CMDR, quanto o CAE, foram criados em 1997. Somam-se a esses vários outros, instituídos no final da década de 1990, sendo que, no início dos anos 2000, esses locais de interface passam a ter, se não importância social, obrigatoriedade legal para o acesso a várias políticas e programas de governo<sup>29</sup>.

E essa é uma questão primordial: se, muito embora os conselhos tenham sido criados obrigatoriamente para que pudessem receber ou acessar verbas federais, eles conseguiram ultrapassar essa função e se tornar uma “nova institucionalidade”, ou seja, eles foram utilizados como dispositivos coletivos para mudar o ambiente institucional existente? Mais propriamente, foram agentes hábeis em organizarem-se sob as estruturas existentes, mas ao mesmo tempo, em alterá-las?

Nessa óptica é necessário verificar como os conselhos gestores no município de Rolante, especificamente o Conselho de Alimentação Escolar (QUADRO 7) e de Desenvolvimento Rural (QUADRO 8), atuaram nesse sentido, em relação à aquisição de gêneros para a alimentação escolar de agricultores familiares.

---

<sup>29</sup> A esmagadora maioria dos Conselhos de Desenvolvimento Rural formou-se no Brasil a partir de 1997 como condição para que os municípios recebessem recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em sua linha de infraestrutura e serviços. Por sua vez, a descentralização dos recursos para a alimentação escolar a partir de 1994, exigia dos municípios a criação e manutenção do Conselho de Alimentação Escolar como órgão fiscalizador.

**QUADRO 7**  
Conselho de Alimentação Escolar.

É um órgão ligado às entidades executoras, fiscalizador, deliberador e assessor no uso dos recursos financeiros transferidos do FNDE. É formado por sete conselheiros titulares e suplentes, um do poder Executivo, dois representantes dos professores, dois representantes dos Pais dos alunos e dois da Sociedade Civil. Caso nos Estados, Municípios e no Distrito Federal existam mais de 100 escolas sob sua jurisdição, o número de conselheiros poderá ser até três vezes maior, observando a proporcionalidade descrita. O mandato dos conselheiros é de quatro anos, podendo ser indicados por mais quatro anos. Terá um presidente e vice - eleitos pelos demais conselheiros. As decisões do CAE serão tomadas em Assembleia Geral e sua organização documentada pelo regimento interno. O CAE deve acompanhar todo os processos de aplicação dos recursos federais repassados pelo FNDE zelando pela qualidade da merenda oferecida.

Fonte: Resolução n.º 38 de 16 de julho de 2009.

**QUADRO 8**  
Conselho de Desenvolvimento Rural.

O Conselho de Desenvolvimento Rural (CDR) é um órgão consultivo ou deliberativo, criado por meio de Lei Municipal ou por Decreto aprovado na Câmara de Vereadores. Ele articula os interesses dos agricultores familiares e os poderes públicos municipais, estaduais e federais. A função básica do CDR é definir os interesses e demandas municipais, fazendo com que esses estejam contemplados no planejamento de políticas públicas municipais com repercussão no nível estadual e nacional. O maior desafio do CDR é funcionar como espaço de discussão, planejamento e estabelecimento de metas e prioridades na execução das políticas do município vinculada com os anseios das comunidades locais e atores envolvidos. A escolha dos conselheiros é definida pelas comunidades e entidades municipais com aprovação do prefeito municipal.

Fonte: PRONAF/Caderno de Capacitação nº 3 – Tecendo a Rede/Brasília, julho 2002.

### **5.3.1 Conselho de Desenvolvimento Rural: a governança ante as problemáticas relativas à produção de alimentos**

Um texto foi compilado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, em 2005, a respeito dos potenciais e limites dos processos de gestão social do desenvolvimento rural, utilizando-se de leitura e análise de diversos artigos, teses e documentos a partir das experiências dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural. Esse texto indica, entre outras coisas, que esses Conselhos, ao limitarem sua atuação ao tratamento de questões relacionadas à melhoria das condições de produção agrícola, ou com problemas e demandas pontuais de curto prazo, acabavam não discutindo e sequer implementando ações mais abrangentes que poderiam alterar os rumos do desenvolvimento rural nos municípios e territórios.

Indicava também que, na maioria dos casos, a presidência dos CMDR era ocupada pela prefeitura, mais especificamente pelo secretário de agricultura; que, embora os agricultores

participassem das discussões, notava-se um comportamento quase padrão de funcionamento dos CMDR, os quais assumiam um caráter apenas consultivo; que muitos projetos eram propostos por órgãos externos às comunidades rurais, o que, nem sempre, atendia às necessidades das mesmas; que os projetos obedeciam a determinadas exigências burocráticas que impediam avanços; que as mudanças de atores responsáveis por projetos (institucionais e/ou sociais) levavam à descontinuidade e desvios dos mesmos; que a estrutura era inadequada e havia dependência das prefeituras (processo de “prefeiturização” dos CMDR); que não havia inovações tecnológicas, articulação entre o setor primário e outros setores, nem preocupação com as formas sociais de utilização dos recursos naturais/culturais dos territórios.

Todos esses fatores somados levariam os Conselhos a terem pouca capacidade de promover mudanças no “ambiente institucional”. Os Conselhos tornar-se-iam instâncias de decisão sobre uso de recursos públicos e não momentos de reflexão coletiva sobre a maneira como uma determinada sociedade descobre suas vocações.

Mas o documento supracitado também pontua avanços como a capacidade de aglutinar as forças sociais organizadas dos municípios; a construção de projetos em parcerias entre as administrações municipais, órgãos estaduais e associações dos produtores; o monitoramento dos recursos públicos investidos e na participação da sociedade nos processos de tomada de decisão sobre os investimentos públicos no município; o altíssimo percentual de regulamentação local, da existência de estrutura de apoio e do cumprimento satisfatório das exigências burocrático-formais que regem o funcionamento desses Conselhos; e o aumento da representação dos agricultores (em alguns casos chegando a 70% dos membros).

O estudo de caso no município de Rolante (RS) mostrou que houve um intenso debate na estruturação do CMDR e na definição do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), tanto entre as diferentes esferas da administração municipal quanto entre as comunidades rurais do município, por meio do processo de “assembleias comunitárias”. O CMDR foi responsável pela viabilização de encontros de pessoas e entidades, sendo considerado pela administração pública um Conselho não somente com visibilidade, mas também como responsável pelas proposições e ações a serem desenvolvidas.

[...] Em segundo lugar, o plano não poderia ser um plano da prefeitura. Ele teria que ser um plano da comunidade. Nesse sentido, nós não quisemos assumir a presidência do Conselho, nós não indicamos presidente, nós não partidizamos o Conselho, nós não convidamos só os amigos pra fazer parte do Conselho, que pense como nós. Nós realmente abrimos, olha tem que entrar todo mundo e tem que fazer um plano pra Rolante e não um plano pro Geraldo. Tem que ser o plano de Rolante. [...] E, no momento em que eu não entrei com o meu partido e com os meus convidados dentro

do Conselho, toda a comunidade entendeu que não era, que se desse certo, não seria uma vitória do Geraldo e, sim, uma vitória da cidade. Então, a família, não partidarizar o Conselho, e a terceira questão, não adiantaria nós termos todas essas boas vontades, se a gente não, efetivamente, quisesse fazer. Havia disposição concreta de colocar, ou pelo menos tentar colocar em prática esse plano. Tanto que quando eu dei posse ao Conselho, na solenidade de posse, eu me lembro bem, que o eu disse que o que eles iam fazer seria o plano de desenvolvimento rural deles. Seria o programa de governo meu. Que eu, independentemente do resultado, do fruto né, daquele Conselho, que eu não questionaria aquele plano, que eu o assumiria como meu. Porque teria sido discutido por toda a comunidade. Então, essas premissas eu acho que foram fundamentais (GE1).

A julgar pelo discurso do gestor da época, o poder auferido à Emater, também foi depositado no CMDR como espaço de participação social na formulação das políticas públicas. Não só demonstrava interesse na partilha do poder, mas também enfatizava a sua inclinação a defender e implementar as propostas sugeridas por aqueles atores que constituíam o Conselho sem nem questioná-las.

Nesse sentido, o CMDR passa a ser um espaço efetivo de articulação entre todos os atores municipais ligados ao setor rural, com o estabelecimento de parcerias entre as administrações municipais e as representações sociais. Dava-se início a um processo de cogestão da política voltada ao fortalecimento da agricultura familiar.

No entanto, cabe salientar que esse Conselho foi criado com caráter apenas consultivo e não deliberativo, como consta em seu Regimento, sendo o presidente, representante do Poder Executivo (Secretário da Agricultura). Dessa forma, embora o ex-prefeito faça alusão à descentralização do poder, formalmente ele se manteve ligado ao centro. Esse fato reforça a ideia de que muito de seu funcionamento depende da gestão municipal, podendo em última instância, ser utilizado como “fonte de legitimação política”. Esta por sua vez, pode falar de interesses próprios, ou de interesses comuns, dependendo da correlação de forças entre governo e sociedade civil.

No entanto, de posse das atas do CMDR, pôde-se observar que ele possuía algum grau de autonomia principalmente no início de sua formação, em que, mesmo que o Presidente fosse o Secretário da Agricultura, quase todas as reuniões eram presididas pelo representante da Emater, que era vice-presidente. Mas, ainda assim, ele mesmo reforça a variabilidade e dependência dessa autonomia e influência, que dependia de quem estava à frente do governo municipal e da Secretaria da Agricultura, que, automaticamente era o Presidente do CMDR: “[...] teve momentos em que o Secretário andava com o Manual, que era o Plano de Desenvolvimento Rural, embaixo do braço [...] teve outro que era de outra área, não fazia nada sem consultar o Conselho [...] e outro não fazia nada a não ser fumar palheiro no pátio” (ER1).

Na tentativa de entender por que boa parte dos gestores passou a governar o processo conjuntamente com o CMDR, e colocando entre parênteses a possibilidade de legitimação política já considerada, o parágrafo acima e outros dados relativos aos atores envolvidos dão-nos algumas pistas que remetem às questões do conhecimento<sup>30</sup> como ativo importante na análise. Considerando a inabilidade dos próprios gestores em relação ao conhecimento sobre o meio rural e à formulação e gerenciamento das políticas concernentes e, considerando ainda o seu interesse e vontade em desenvolver essas políticas de forma efetiva e eficaz, tornava-se importante o auxílio de quem considerava competente e comprometido.

O CMDR reunia indivíduos com saber científico (representantes da Emater<sup>31</sup>) e tácito (agricultores) sobre agricultura. Para Van Der Ploeg *et al.* (2004), o encontro entre diferentes *corpus* de conhecimento envolve uma transformação ou tradução deste e uma fusão de horizontes (ou seja, a criação conjunta de conhecimento). Nesse encontro, os mundos cotidianos de agricultores, extensionistas, planejadores, políticos e cientistas interpenetram-se, e não só a utilização é transformada, como também a geração de novos conhecimentos. Essa mútua ligação de *corpus* de conhecimento gerava confiança aos gestores, que os consideravam e os mantinham como importantes “conselheiros”.

Esta análise partilha das considerações de Amin e Cohendet (2004) que destacam a importância de considerar-se, conjuntamente, uma epistemologia do conhecimento pragmático, com ênfase no papel da comunidade. E a outra abordagem é o da administração pela comunidade, em que a governança é trabalhada de um ponto de vista diferente (de baixo para cima), buscando-se ordenar novas formas de dispositivos organizacionais sugeridos pela dinâmica social da comunidade. Rolante parece ter assumido a exploração de formas híbridas de gerenciamento capazes de encontrar uma complementaridade entre as diversas esferas de conhecimento.

Na tentativa de reforçar a governança, em 2004, os conselheiros propõem por unanimidade que o Regimento seja alterado<sup>32</sup>, tornando o CMDR deliberativo, além de democratizar o processo de escolha do presidente sem vinculá-lo ao poder executivo e revisar a sua composição, sugerindo uma lista de entidades não só ligadas diretamente à agricultura, mas com interesses afins, como as Associações de Bairros, Inspeção Veterinária etc. Passa a

---

<sup>30</sup> Considerado aqui como as formas como as pessoas categorizam e codificam processos e atribuem significados as suas experiências. Amin e Cohendet (2004) classificam em conhecimento explícito *versus* conhecimento tácito e conhecimento individual *versus* coletivo.

<sup>31</sup> O vice-presidente do CMDR na época era representante da Emater e tinha formação em Agronomia e mestrado em Economia Rural.

<sup>32</sup> Mudança essa ainda sem formalização legal até a data da pesquisa de campo (2009).

assumir então a presidência do CMDR um agricultor, sendo depois retomada pelo Secretário da Agricultura.

Outro dado que fala da autonomia desse Conselho é a regularidade das reuniões. Verifica-se que, em 1997, quando foi formado, houve nove reuniões, número máximo alcançado em todos os seus anos de existência. O número de encontros que mais se aproximou desse foi na gestão do agricultor como presidente: 2004 com cinco reuniões, 2005 com sete e 2006 com quatro reuniões anuais. Contudo, ainda é controversa a relação que se faz entre a autonomia e ação do Conselho associada ao número de reuniões realizadas. Embora esse seja um dado que, a princípio, aponte para a participação mais ativa da sociedade nas discussões sobre decisões e gerências, por outro, é real e não sem razão, a queixa das pessoas que participam em relação ao tempo que têm que despender para tal sem nenhum retorno financeiro direto. Isso se salienta ainda mais, quando o público desses Conselhos são agricultores. Mais uma vez, parte-se do pressuposto que, para os Conselhos funcionarem, é necessário que as pessoas vejam resultados que os incentivem a participar, principalmente porque, além do tempo que consomem para isso, assumem responsabilidades. Não é à toa que na última ata desse Conselho em Rolante, um dos membros pede que as reuniões sejam mais espaçadas, com condensação de assuntos, para que se tornem mais produtivas.

No entanto, embora as reuniões não fossem nem sejam tão frequentes, segundo depoimento do representante da Emater, “o Conselho cumpriu seu papel de instância mediadora, conscientizadora e iluminadora sobre a noção do rural, das dificuldades e das saídas como alternativas” (ER1). Nos processos de intervenção, a que a extensão rural está, desde sua criação, ligada, seu sucesso ou não junto aos agricultores está muito associado à forma como ocorrem as interações. Como visto acima, o gestor municipal teria passado à incumbência da Emater a gestão do processo de desenvolvimento rural, colocando-a como intermediária entre eles (governo) e os agricultores. Nesse raciocínio, as interfaces eram, predominantemente, mediadas por esses atores.

Frisa-se essa questão pela distinção do trabalho realizado pela Emater em Rolante, no sentido de utilizar-se do poder auferido pelo gestor de forma a construir o processo junto à comunidade, e não de forma impositiva com projetos pré-elaborados. Embora não seja unânime entre os agricultores entrevistados a aprovação da representação e serviço prestado pela mesma, não há como negar a sua importante interferência em relação à implementação da aquisição de produtos de agricultores locais pelo PAE. E como uma de suas principais estratégias, enfatiza-se a transformação ou utilização dos conselhos gestores como espaços de discussão e interface entre os diversos atores – agricultores, gestores e consumidores. Dessa

forma, os processos de intervenção passam a ter um caráter participativo (congruente com o sistema de ideias a ser difundido pela Emater) em que os Conselhos foram, em grande parte, viabilizadores desses encontros e dessas discussões, promovendo confiança e corresponsabilidades.

Se por um lado, em municípios pequenos onde a quantidade de Conselhos existentes implica muitas vezes a repetição dos mesmos participantes; por outro lado, isso contribui para uma interconexão entre os Conselhos, providenciando o diálogo mais expandido e a possibilidade de integrar interesses. Foi o que aconteceu em Rolante no que diz respeito ao CMDR e ao CAE, sendo a Emater um veiculador e integrador das discussões entre os Conselhos. Enquanto atuava na organização e mobilização dos agricultores para que eles também se interessassem e adaptassem-se ao processo, também motivava e convencia os integrantes do CAE para a ideia da compra de alimentos de agricultores familiares como será visto a seguir.

Ao mesmo tempo, a Emater tinha consciência de que o Conselho poderia atuar no sentido de transformar o setor primário, um setor com demandas legítimas e consideradas pelo poder público. Nas palavras do Supervisor da Emater, “na medida em que tu tem uma outra estrutura, de Conselhos formados, tu começa a compor uma entidade possivelmente mais forte”. Seria necessário para tanto, articular, unificar, “mostrar que a agricultura dentro do município ainda continha potencial” (ER1). O diagnóstico realizado, dando subsídios para a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural apontava caminhos para impulsionar o desenvolvimento do município. Falar em desenvolvimento relacionado ao rural em uma tendência em que o desenvolvimento associava-se apenas à industrialização e urbanização era um desafio. Necessário seria fazer o próprio poder público investir em recursos e políticas que visassem à melhoria da qualidade de vida e renda dos agricultores e à consequente fixação do homem no campo com o fortalecimento da agricultura familiar. Para isso, haveria de existir instituições fortes, ligações fortes, sinergias entre as administrações municipais e o CMDR, com estabelecimento de ações de complementaridade entre prefeitura e conselho.

Segundo Tucker (1998), o poder assume duas vertentes: a capacidade de o ator conseguir os seus desejos e a capacidade de transformação. A estratégia de utilizar os conselhos gestores para a mudança social atende a ambas. Havia um esforço da extensão rural em envolver outras pessoas e entidades e o Conselho constituía-se como forma de construção de uma rede de atores que poderia acessar mais facilmente o Poder Público. Também favorecia a interface e, portanto, formação de opinião, legitimação do ponto de vista próprio,

mobilização de recursos e a defesa e criação de espaço social e político.

Por outro lado, a capacidade de transformação cumpre-se a partir da quebra de rotina. Uma instituição forte consolida-se a partir de um contexto em que os atores têm intenções, interesses e motivações que são reproduzidas pelas práticas. Para estudar a modificação das estruturas, outro ponto importante a ser considerado e que esse Conselho promoveu foi a “desrotinização” que, utilizando-se da concepção de Giddens (2000), exerce-se no sentido de estimular a mudança social, de ir contra o *dado como adquirido* presente na interação cotidiana. Ao romper com o dado, é necessário criar uma nova rotina que se efetiva mais facilmente, quando legitimada e sancionada pelo maior número de atores envolvidos naquele tempo/espaço.

No entanto, como nos chama atenção Long (2007), nenhuma composição de atores se efetiva sem confrontação, descontinuidade, ambiguidade e diferença cultural. Portanto, ao estudar as interfaces faz-se necessário verificar os conflitos. Nos depoimentos abaixo, verifica-se um desencontro dos discursos de agricultores e gestores, exemplificando as arenas e os embates que ocorreram na sustentação da legitimidade desse Conselho e de suas demandas.

Na época, quando eu era presidente, depois que entrou o Secretário como presidente do CMDR ele não fez nenhuma reunião. [...] Eu colocava isso em reunião (reclamações dos agricultores), mas eles (gestores) nunca iam. Só iam quando o CMDR tinha que aprovar alguma coisa (AF2).

É que na época que foi criado (o CMDR) o prefeito não aceitou que fosse deliberativo, eu me lembro porque na época eu era presidente do STR e aqui nessa sala a gente teve uma discussão muito feia. Ele não aceitou, e ele continuou sendo consultivo. Na nossa administração, mesmo que ele seja somente consultivo, mas a gente dá valor a ele. O que é discutido lá dentro chega até nós (GA1).

Nota-se nesse debate um conflito político. O gestor atual depõe contra o caráter consultivo em que o Conselho foi criado por conta da vontade do prefeito da época e diz-se acessível às discussões atuais que se realizam no CMDR. Ao contrário, o agricultor em pauta, em sua entrevista, opõe-se ao governo atual, relatando que só se faz presente às reuniões do Conselho, quando necessita, e postula que a compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar só se concretizou pela vontade política dos gestores da época.

A prefeitura comprou dos agricultores por uma vontade política do O. (Secretário de Educação da época) e do G. (prefeito da época). Senão, até hoje não tinham feito nada. Se não fosse eles não ia existir a tal da merenda escolar. Foi vontade política do ex-prefeito (AF2).

Isto vem ao encontro do risco de descontinuidade ou esvaziamento das políticas,

quando da mudança dos governos e a importância dos Conselhos e das entidades que o compõe em mantê-las. Daí prova-se a sua legitimidade e institucionalidade. Se considerarmos que a compra de alimentos de agricultores familiares permaneceu, continuou, deve-se à força que a instituiu. Por não ter sido um projeto individualizado ou centralizado em um governo, mas que envolveu outros atores, estes se tornaram corresponsáveis e conscientes da importância da prática. Essa importância foi mais favorecida e, por isso, mais reprodutível, porque beneficiava a todos os envolvidos – produtores, consumidores, mediadores e gestores. Dessa mobilização e conscientização, multiplicam-se as cobranças, as críticas dos produtores, e por outro lado, senão o total apoio, a tolerância, a consideração e a manutenção do processo pelos gestores. Assim, a capacidade de transformação dada pela desrotinização é facilitada pelo CMDR, dada sua condição de envolver muitas pessoas e de favorecer debates, críticas, pressões e maleabilização dos domínios.

Com essas considerações, observa-se que o CMDR de Rolante proporcionou um espaço de discussões e de construção de conhecimentos, empoderando o produtor rural e seus pleitos. A reunião de interesses passa a demandar que o gestor deixasse de ver a agricultura como setor à margem do desenvolvimento, mas com legitimidade e, portanto, como algo a ser investido. No que tange ao processo da construção de novos mercados, nos quais se enquadrava o da alimentação escolar, o CMDR aparece como órgão que iniciou a discussão e que persistiu nela, mesmo com suas descontinuidades.

Na construção e fortalecimento da compra de alimentos para o PAE de agricultores familiares, outro Conselho mais voltado às demandas dos consumidores destacou-se como dispositivo coletivo para a governança e institucionalização do processo, o CAE.

### **5.3.2 Conselho de Alimentação Escolar: a governança ante os problemas relativos ao consumo de alimentos**

Conforme dados de Pipitone *et al.* (2003), em pesquisa realizada no Estado de São Paulo, embora os Conselhos de Alimentação Escolar tenham como principal atribuição a fiscalização da aplicação dos recursos destinados ao PNAE (76,90% dos municípios o CAE desempenha essa função) seguida pelo acompanhamento do programa nas unidades escolares (63,45%), a sua participação na elaboração do cardápio e na programação, execução e avaliação do atendimento é pequena, atingindo apenas 50,41% e 38,90% dos municípios, respectivamente. A pesquisa também indicou que os Conselhos otimizam o seu funcionamento, quando estão mais próximos do usuário do Programa, o que ocorre quando a

forma de gestão é municipalizada ou escolarizada. Nesses processos de descentralização há a melhoria dos cardápios, a sua aceitação por parte dos escolares (sobretudo em decorrência do aumento do uso de produtos *in natura*) e a diminuição do desperdício dos gêneros adquiridos para alimentação escolar. Para os autores, seria possível associar tais melhorias às funções do CAE, as quais incluem, entre suas prerrogativas, a possibilidade de interferir nas decisões de compra de produtos e na composição dos cardápios do Programa de Alimentação Escolar.

Por sua vez, o CAE em Rolante foi um Conselho muito ativo e participativo em vários aspectos. Segundo o Secretário de Educação da época, a sua criação foi amplamente discutida junto à comunidade de Rolante, no sentido de fazê-la entender o papel do Conselho e inseri-la no processo, caracterizando-se não como um processo imposto de cima para baixo para atender a legislação, mas, incorporando a essa obrigatoriedade a instituição de um colegiado que realmente fizesse parte da gerência do Programa como explicitado abaixo:

Fazíamos Assembleias Comunitárias no entorno de cada uma das escolas. Isso era assim, era chegar ali no bairro, no colégio e chamar toda a comunidade escolar, convidar o bairro pra uma grande reunião para colocar a questão do CAE, da Merenda, como é que isso vai funcionar, qual era a função dele, o que é que eles achavam, tirar dúvidas (GE2).

No início do processo de criação do CAE já se percebe que a visão do gestor é diferenciada no sentido de ir ao encontro da participação social nas decisões e gerenciamento dos programas e políticas públicas, tornando-os coparticipantes e corresponsáveis:

Eu dizia pros pais, se vocês não se preocuparem com a saúde alimentar dos filhos de vocês, com o que as crianças de vocês vão estar consumindo, quem vai se preocupar? (GE2).

Além da abertura dada inicialmente pelo poder público à participação da comunidade na gestão do Programa, houve uma continuidade dessa participação como verificado nas atas desse Conselho. Nelas, percebe-se uma frequência de encontros quase que mensais em que os membros são informados sobre os recursos remetidos pelo Governo Federal ao município, sobre gêneros adquiridos e, pelo que consta, têm a possibilidade de dar suas opiniões sobre o que comprar ou não, indo além de seu papel fiscalizador.

Relativamente à representatividade, há que se considerar que a constituição desse Conselho é regida por lei federal e que a escolha dos membros dentro dos grupos estipulados é feita, segundo a Coordenadora do PAE no município, como reza a lei, ou seja, por meio de assembleias realizadas por cada entidade representada - pais, professores e sociedade civil. Por lei, o presidente não poderá ser representante do poder público, assegurando, assim, o

caráter fiscalizador da entidade, bem como conferindo poder para aqueles que não fazem parte do corpo político eleito.

Essas informações subsidiam a constatação de que o CAE foi uma entidade que providenciou mudanças no Programa de Alimentação Escolar. Em primeiro lugar, a disposição de o gestor dividir sua responsabilidade e proporcionar à sociedade o poder de intervir. Em segundo lugar, ir ao encontro e partilhar o conhecimento do que era o Programa, qual seria a função do CAE e a importância da participação da comunidade. Em terceiro lugar, a manutenção desse vínculo, demonstrando que houve retorno, no sentido do reforço dos laços sociais, da colaboração e na ampliação de contatos, ideias, auxílios. Em quarto lugar, o encontro de uma rede de atores, que proporcionava, ao mesmo tempo, interação e união de demandas tanto de produtores, quanto de consumidores e a oportunidade de fazer-se ouvir pelos gestores, algo que seria difícil de acontecer se não houvesse o Conselho. Em quinto lugar, a apropriação dessa condição, não só para ter o conhecimento do andamento do Programa e da pauta da reunião, mas também, e principalmente, para ser agente de discussões fora e dentro das reuniões, tornando-se cidadão crítico e ativo.

Essas foram condições necessárias para se chegar à mudança institucional. Se o PAE vinha até então sendo gerenciado nos moldes de uma estrutura legal que todos os municípios teriam de seguir por força legal, haveria condições de modificá-lo? Em primeiro lugar haveria que mudar as normas, as ideias de quem o gerenciava. No momento em que essa gerência passa a ser local e em conjunto com a sociedade, ela passa a ter as marcas dessa comunidade que não é desprovida de identidade. Outra consideração importante é que o governo local é, a princípio, mais passível do controle direto pela sociedade. Se por um lado, os governos centrais ficam sob “alvo” da mídia, por outro são os governos locais que, devido à maior proximidade da comunidade, estão mais susceptíveis a um controle direto (GOMES, 2003).

Passa-se a incutir no PAE, que, até então, seguia a lógica padrão, uma simbologia, um certo modo de vida identificado com sua comunidade. “Se o Programa passou a ser gerenciado por nós, por que os alimentos que distribuímos para as nossas crianças, não são nossos?” Esse foi o sentido da pergunta feita por um pai agricultor dentro do Conselho: “por que não comprar do nosso agricultor”? Esse questionamento levado a efeito e dentro de um contexto põe em xeque toda a estrutura de aquisições públicas. O agricultor não fez a pergunta em qualquer lugar, para qualquer um, mas dentro de uma instituição que tinha o poder de considerar a sua provocação; que, além disso, dentre os membros da sociedade civil, encontrava-se a Emater, a qual, por sua vez, apoiava-o não só ali, mas também na multiplicação, divulgação e pressão permanente dentro das instâncias governamentais e na

própria sociedade, principalmente entre os outros agricultores. Por outro lado, havia também professores que, convivendo diretamente com a prática do Programa, tinham a oportunidade de fazer suas reclamações relativas à quantidade e qualidade dos alimentos servidos nas escolas.

Uns influenciando os outros.

Esta é uma potencialidade que os Conselhos têm e que Rolante soube utilizar. Ao reunir vários atores, todos têm seus interesses, motivações, e, portanto, convencer outros de suas ideias só é possível, quando há a interface, a inter-relação, o diálogo, a possibilidade do encontro. O CAE parece ter tido papel importante na origem das discussões da revisão do processo de compras, de forma a adaptá-lo ao agricultor, possibilitando a sua participação nas licitações. Isso foi devido principalmente à participação nesse Conselho de entidades representativas dos agricultores como a Emater. Esta, para persuadir os consumidores e gestores que faziam parte do CAE para o seu interesse que era o de abrir novos mercados para a agricultura familiar, entendeu que era necessário ir ao encontro aos interesses deles, quais sejam, o da qualidade e preço. Para isso, utilizou-se de estratégias, e uma delas pode ser verificada abaixo no depoimento de uma mãe conselheira do CAE:

Eu sei que uma vez quando foi montado o conselho da merenda, eu fui visitar várias pessoas. Eu me lembro que foram diretores das escolas. Da onde vinham esses alimentos. Eu sei que nós fomos na Ilha Nova que é uma cooperativa (de agricultores), que eles fornecem até hoje pras escolas. [...] Com o objetivo de ver a procedência dos produtos, de ver todo o trabalho que era feito, o ensacamento do produto, do feijão, que a cooperativa investiu, colocavam o prazo de validade, tudo pra tá dentro dos padrões que eles exigem no Edital (P1).

Essa estratégia foi utilizada não só com os conselheiros, mas também com outros atores como as merendeiras, nutricionista, agentes de saúde, chamando a atenção aqui para a formação de redes sociais. Segundo Long (2007), as redes resultam em elementos-chave nos processos, pois evoluem e transformam-se com o tempo, e os diferentes tipos de redes são cruciais para concretizar fins particulares e comprometer-se com certas formas de ação.

Inclusive a gente foi nas cantinas com a Saúde, Emater, fomos nós a Emater, a nutricionista que na época era a C., a coordenadora, Dona N., e os agentes de saúde também. Aí nós visitamos os produtores, foi na Ilha Nova e daí lá a gente viu como fazia com o feijão, como eles descascam o feijão, como eles armazenavam cenoura, coisas que eles traziam pra merenda. A intenção sempre no caso era a qualidade, né? (M5)

Isso vem ao encontro às formas emergentes de interação, das estratégias práticas e os tipos de discursos e construção cultural que influenciam outros atores. Parece claro aqui a

estratégia da Emater ao entender que, para convencer os gestores/consumidores a comprarem dos agricultores, necessitaria ir ao encontro de seus interesses. Nada mais persuasivo que levá-los a conhecer o agricultor e o seu produto, não só lhe comprovando sua qualidade, mas também, inculcando a ideia de outros valores, como continua a dizer a mesma merendeira acima: “Eu achei muito bom, criativo, porque eles (agricultores) tão ali, eles colocam todo trabalho deles ali, colocam todo trabalho, toda esperança se aquilo vai dar certo”(M5). Passa a ter significado ético a aquisição de alimentos desses fornecedores e modifica-se a regra, o valor.

Pelas informações coletadas e pelas atas, a atividade mais importante desse Conselho refere-se à defesa dos consumidores. Como visto na seção anterior, a principal tarefa que o CAE realizou foi a de garantir e manter a qualidade dos alimentos e, também, a sua disponibilidade e regularidade em quantidades suficientes, cientes de que estavam dos riscos que enfrentariam, se assim não fosse. Segundo as atas, essa preocupação, que já era muito recorrente no início da descentralização, manteve-se. E essa efetiva participação do Conselho no processo, com suas visitas de fiscalização às escolas, juntamente com o início das aquisições de produtos de agricultores familiares, segundo a coordenação do PAE, fez com que as reclamações diminuíssem, aumentando a satisfação dos consumidores.

Quando as pressões existem há duas possibilidades: evitá-las ou confrontá-las. Foi opção do gestor de considerá-las e agir a favor de mudanças, conferindo governança ao processo no sentido estrito. Os gestores passaram a governar em conjunto com a sociedade civil; o poder político e a autoridade foram distribuídos interna e externamente ao Estado. Inserir o agricultor como fornecedor do PAE não foi um processo simples, houve conflitos de entendimento entre as próprias Secretarias, dentro do próprio governo e com as instâncias superiores como será visto no próximo capítulo. Mas o que se percebe é que ocorreu uma intersecção entre os domínios, com uma negociação e diálogo que promoveu uma incorporação de novos recursos, regras e valores. Dessa forma, os diferentes atores sociais desenvolveram seus próprios entendimentos ou modelos de ação que originaram e adquiriram sua potencialidade e legitimação por intermédio de interações e confrontações sociais.

Portanto, os atores tiveram capacidade de pensar e agir, mudando as regras a partir de seus interesses e de condutas intencionais ou não intencionais. Isso denota um amadurecimento dos Conselhos Gestores em Rolante que ultrapassa a dificuldade que a maioria dos municípios encontra em reunir pessoas que tenham consciência da utilidade desse recurso para reivindicarem direitos e gerenciarem problemas, negociando-os com o Estado.

## **6 AS DIFICULDADES E AS FORMAS DE SUPERAÇÃO: MOBILIZAÇÃO DE REGRAS E RECURSOS**

No capítulo anterior, versou-se sobre a proveniência da reavaliação do processo de compras da alimentação escolar, verificando-se uma gama de atores envolvidos e interessados na modificação do modelo vigente, tanto por parte da produção, quanto do consumo de alimentos. Assim, tanto agricultores, quanto consumidores e seus representantes, movidos por interesses e necessidades diversas culminaram por perseguir um objetivo comum. Nessa seção, verificar-se-á como ocorreu a emergência desse processo, ou seja, quais as dificuldades e os desafios enfrentados para mudar o processo corrente e como atuaram para superá-los; como se deram as relações de força para que fosse possível um “espaço de manobra”, para que o “novo” ou “diferente” pudesse emergir, manter-se, acentuar-se e estabilizar-se.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que nenhuma prática nova surge sem que, com ela, traga desconfortos, dificuldades, barreiras, pressões. O novo não nasce com prévia aquiescência, ao contrário, seu surgimento é motivo de desconforto, pois interfere na ordem, no hábito, na estrutura. A interação dos atores leva a uma constante mobilização de regras e recursos para interferirem nos processos de forma a modificá-lo de acordo com os seus interesses. Considerando que essa desacomodação teve de dar-se tanto no nível da produção, quanto na do consumo, os tópicos que compõem esse capítulo pretendem elencar as dificuldades e barreiras que tiveram de ser ultrapassadas para concretizar a aquisição de produtos de agricultores familiares para o PAE.

Três grandes dificuldades foram relatadas: a burocracia dos processos de aquisição pública, a organização dos agricultores e a formalização das agroindústrias. Relativamente ao primeiro ponto, houve muitas discussões em torno da adaptação do processo licitatório, flexibilizando as regras jurídicas. Mas essas questões objetivas mostram-se como reflexos de um enraizamento de “modos de fazer e de pensar” que as determinaram e que necessitavam ser questionados por outros sistemas de valor.

Ao ultrapassar a primeira dificuldade, outra se fez presente, afinal, os agricultores têm condições de abastecer esse mercado? A questão da organização dos agricultores referentes à logística, à quantidade, à regularidade e à diversidade da produção passa a ser discutida. Em um primeiro momento, é necessário o produtor acreditar na possibilidade de ser fornecedor da alimentação escolar, posteriormente, é imperativo que o consumidor tenha condições de confiar que esse fornecedor tem capacidade para tanto. O apoio estatal, da assistência técnica e a coordenação e entendimento entre os próprios agricultores entram em cena como algo a

ser moldado. Nessa adaptação, é pertinente a análise de autonomia e dependência do agricultor frente a esse mercado como fator determinante na tomada de decisão.

Em terceiro lugar, está a regularização e formalização das agroindústrias. Por trás dessa barreira, discorre-se sobre a dificuldade na mudança das concepções e das estruturas regulamentares vigentes, principalmente no quesito da qualidade sanitária, objetivando ultrapassar as barreiras de entrada do agricultor ao PAE. Nessa dinâmica, é importante considerar a mobilização de conhecimentos que tanto técnicos, quanto agricultores necessitam adaptar. A dinâmica dessas arenas, tanto podem facilitar quanto dificultar os processos.

### 6.1 MUDANÇA NAS REGRAS PARA ENFRENTAR OS CINCO ERRES DA BUROCRACIA DAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS

Não, nunca participei, por causa da burocracia. Eles exigiam muito dos colonos, não podia ser direto, tinha que ser por licitação, por nota (ANF2).

O depoimento acima reflete o principal argumento dos agricultores para não acessarem o mercado institucional da alimentação escolar: a burocracia dos processos de aquisições públicas. Como visto no capítulo quatro, a prefeitura de Rolante, em virtude das legislações e políticas nacionais relativas às compras para a alimentação escolar, utilizava obrigatoriamente as modalidades licitatórias para adquirir alimentos para o PAE. No entanto, a Lei n.º 8.666/1993, que rege esses trâmites, impunha alguns limites como a ambiguidade nas interpretações em relação à autorização da participação de pessoas físicas (condição da maioria dos agricultores de Rolante) como proponentes, as suas complexas exigências documentais e sua operacionalização. Esses contornos inerentes ao processo licitatório foram referenciados por praticamente todos os entrevistados que vivenciaram a modificação do processo na época, e por vários depoentes mais contemporâneos. Salientaram, dessa forma, não só a dificuldade inicial em transpor e adaptar o processo, mas também a dificuldade dos agricultores em permanecer interessados na venda dos produtos para o PAE, devido à continuidade dessa complexificação.

Nesse tópico, dando continuidade à análise de mudança estrutural aprofundam-se as questões relativas aos ajustes que foram realizados e quais os pontos que promoveram essa reavaliação, considerada essencial para o início efetivo do acesso dos agricultores a esse mercado. Destarte, interessa entender como se processou em Rolante um espaço de manobra em que iniciativas, coalizões e formas de superar os limites impostos pela regra jurídica providenciaram meios para que os agricultores familiares pudessem ser potenciais proponentes.

Aí começa o governo. No momento em que nós começamos a pensar em transformar isso em uma prática (a compra de gêneros para a alimentação escolar de agricultores familiares locais), o governo municipal se deparou com a questão do brasileiro chamada “burocracia”. Eu colocaria uns cinco erros nessa burocracia. Embora a Lei 8.666/93, ela não proibia a compra direta, mas em nenhum capítulo dela, dizia que permitia e como seria esse ritual. Por conta disso, todo o aparato administrativo, o processo de compra, tesouraria, financeiro, colocava assim, toda sorte de impossibilidades e questões para impedir esse processo (GE2).

Sendo obrigatório e, portanto, usual adquirir os produtos para o PAE via licitação, a saída seria rever o processo, reformulando o edital e as exigências constantes quanto à documentação. Essa adaptação deveria ser estudada, aprofundando-se na investigação das leis e em consultas a outros municípios e entidades jurídicas, o que demandaria mais trabalho, pois fugiria às formas tradicionais existentes e já automáticas e confortáveis. Soma-se a isso o ineditismo da prática e inexistência de outras experiências que pudessem ser tomadas como exemplo. Só esses fatores já eram suficientes para que os burocratas<sup>33</sup> utilizassem-nos como predisposições à continuidade do processo anterior.

Como refere o Supervisor da Emater, essa dificuldade no que diz respeito à Lei poderia ser motivadora da inércia, se não fosse uma convergência de olhares que uniu não só o poder público, mas também os interesses da sociedade por meio de uma intensa interação nos conselhos gestores supracitados, mas também de pressões dos agricultores e seus mediadores. A real necessidade de “fazer acontecer”, conjuntamente com a sensibilidade das lideranças políticas, foram precursores e defensores da ação, mesmo em um contexto vasto de possíveis contrariedades advindas não só da insegurança e da simbiose dos burocratas em relação às regras legais, mas de outros interesses e motivações pessoais e políticos, como referido abaixo:

Quando o cara consultava, o TC dizia “é, mas tu sabe, pode ser que dê um probleminha”. Opa! Achei um motivo pra não fazer. [...] Aí eu junto: “pô isso dá trabalho”, junta com “eu não gosto daquele Secretário ou daquele funcionário da outra Secretaria”, “que eu vou ter que me encontrar com aquela pessoa”, junta com, “ah aquele é de outro partido, aí eu vou ter que beneficiar e dividir os louros”, junta, junta... (ER1).

Inicia-se todo um processo de desconstrução, questionamento e enfrentamento da inflexibilidade da lei e de seus defensores, a partir de uma conscientização da necessidade da maleabilização das regulamentações que impediam o caminho, como frisado abaixo pelo gestor da época:

---

<sup>33</sup> Consideram-se burocratas os funcionários que pertencem à administração da coisa pública sujeitos à hierarquia, rotina e regulamento inflexíveis – nesse caso, especificamente, os funcionários das Secretarias administrativas, financeiras e jurídicas.

[...] O trabalho deles (funcionários da administração) é que nem quartel, tem ordem unida – direita volver, esquerda volver, alto, baixo, acelerado... Se não tá escrito e nem pra sim e nem pra não, parou ali, na dúvida não se faz nada. Meu pai dizia assim, pensar é um processo doloroso, que dói. [...] A mim parece que a tarefa que eu tive junto com a equipe de trabalho que a gente montou, era isso: era abrir esse caminho das pedras, tirar as pedras pro lado, tirar os espinhos e dizer é por aqui que a gente faz (GE2).

Abrir o caminho das pedras consistia em desrotinizar uma prática com a releitura e flexibilização da lei e com a desacomodação dos funcionários dos setores burocráticos. Nesse momento, torna-se importante verificar como ocorreu o questionamento desse limitante. Para tanto, frisa-se a seguir o ponto de vista de um entrevistado como emblemático no sentido de pôr em foco essa “suposta” legitimidade da regra jurídica:

A lei e a burocracia não são fatores limitantes sozinhos, esse limitante não é sinônimo de impeditivo. Ele não é impeditivo. Ele limita, no sentido de cercear, de dificultar, claro. Agora, ele não é impeditivo (ER1).

Ao sublinhar que a lei e a burocracia não são impeditivas, abre-se a possibilidade de transformá-la, “burlando” as regras que inviabilizavam a compra de agricultores familiares e criando outras que a servissem. Portanto, haveria a necessidade, de ter ou oferecer a capacidade de refletir sobre a estrutura e também a capacidade de mudá-la. Nesse aspecto, a burla ou o seguimento da regra são justificados com explicações que os atores são capazes de fornecer para suas atividades diárias e que estão associadas de perto com a racionalização moral da ação. Esta se encontra nas exigências e nos conflitos que os encontros sociais acarretam, sendo igualmente expressivo dos mesmos (GIDDENS, 2000).

Essa justificação ocorre por meio de um discurso pautado em regras morais defendidas por atores e suas histórias de vida as quais, nas palavras de Long (2007), são telas de fundo que demarcam, em grande medida, como atuam os indivíduos e no que acreditam, e a multiplicação desse repertório que se efetiva através da interação. Observa-se, nos depoimentos dos diversos atores, desde diretores, merendeiros, pais, até os próprios gestores, uma identificação com a área rural. Isso se torna um fator de grande relevância, pois cria uma consciência de apoio aos agricultores. Então, uma merendeira, por exemplo, não se incomoda pelo fato de ter mais trabalho em preparar um alimento *in natura*, pois, no fundo, está de acordo e sustenta a ideia de estar beneficiando um agricultor que conhece e que sabe de suas dificuldades. Um diretor que vive ainda no meio rural ou que tem conhecimento de causa entende o que significa essa prática. Uma Coordenadora do PAE ou uma Secretária de Educação que ainda tem seus pais vivendo nesse meio ou trabalhando com a agricultura tem mais condições de adotar e de fortalecer atitudes que os beneficiem.

Meus pais foram agricultores e meu pai ainda trabalha a questão do leite (GA2).

Mesmo que essa identificação não seja um pressuposto para a ação coletiva, considera-se nesse caso, um fator predisponente. Essa ligação emocional com o mundo que os rodeia faz parte das bases de suas próprias experiências e entendimentos, alimentando argumentos favoráveis para a orientação da aquisição para a alimentação escolar de produtos da agricultura familiar. Dessa forma, parece fazer diferença morar no local, ter envolvimento com a comunidade e saber das dificuldades das pessoas. Também parece fazer diferença o fato de que, por ser um município pequeno, há uma riqueza de contatos entre as pessoas.

Isso providenciou uma regra moral que transcendeu ou, no mínimo questionou a regra jurídica e que se expandiu na multiplicação dos discursos. O objetivo final, segundo o Secretário de Educação da época e do Supervisor regional da Emater era a satisfação do consumidor e do agricultor dada pela possibilidade da compra local. Se por um lado havia produção disponível, diversidade de produtos, vocação histórica e cultural de transformação de produtos, mas que ainda não estavam legalizados e com poucos canais de comercialização, por outro lado, havia o mercado do PAE com problemas referentes à qualidade e ao consumo dos escolares. Nesse cenário, além da motivação de ir ao encontro das necessidades de produtores e consumidores, constituindo-se como uma prática de moralização, havia a contestação do “absurdo” que a prática da regra normativa impunha.

Nesse ponto voltemos à citação foucaultiana que aqui se faz pertinente. Para

[...] tomar o lugar daqueles que utilizam as regras, faz-se necessário pervertê-las, utilizá-las ao inverso e voltá-las contra aqueles que as tinham imposto, introduzindo-se no aparelho complexo, e fazendo-o funcionar de tal modo que os dominadores encontrar-se-ão dominados por suas próprias regras (FOUCAULT, 2005, p. 25-26).

Dessa forma, se tornou discurso frequente, a irracionalidade da regra: “produz-se aqui, mas não se pode consumir aqui na alimentação escolar.” As frases mais recorrentes em todos os depoimentos relativos à motivação dessa prática no município foram: “Pra que comprar de fora se nós temos o produto aqui?” Ou: “Pra que levar para o Ceasa e depois trazer de volta?” Essa contradição e, porque não dizer, “economia do absurdo”, nas palavras de um dos entrevistados, parece ter sido um dos importantes argumentos utilizados na revisão dessa prática.

Eu entendia sempre que o que precisava ser superado - como é que tu vai fazer um Programa, até a Secretaria da Agricultura, criar Programas de incentivo e os cara produzem pra vender não sei pra onde e tu vai na Ceasa comprar a beterraba que saiu daqui. Não tem cabimento (GE2).

Então por que esse nosso produto tinha que ir pro CEASA que diminuía a qualidade dele e depois a prefeitura comprar de uma feira ou de alguém que ia lá na CEASA comprar? Então nesse percurso todo o produto ia perdendo a qualidade. E isso então foi muito questionado inclusive pelo nosso produtor. Por que não direto daqui? (GA3).

Os discursos relativos à incoerência das aquisições públicas para a alimentação escolar tornaram-se cada vez mais recorrentes, tanto que todas as entrevistas realizadas com a diversidade de atores envolvidos associavam os motivos principais dessa prática à valorização e incentivo aos agricultores locais com o objetivo de mantê-los no meio rural.

Isso é bom, porque comprar de outros lá de fora se tem no município. Pra incentivar o agricultor daqui. Acho que para a prefeitura se torna mais barato porque não precisa ir até o Ceasa e voltar. Pro o agricultor é bom também, pode plantar mais, acho que todo mundo ganha (M1).

Demonstrar “que todo mundo ganha” com a efetivação desse processo é um artifício que permite, nas palavras de Foucault (2005 p. 25), “que seja feita violência à violência, que se domine aqueles que dominavam, que se crie novas regras para servir a outros atores e interesses”. Para tanto, o uso implícito ou explícito de “meios discursivos”, segundo Long e Van Der Ploeg (1994) e Long (2007), permitem a tomada de decisões baseadas na formação de metas, na perseguição de interesses e no cumprimento de desejos, e na apresentação de argumentos ou nas racionalizações para as ações empreendidas. Aqui parece haver uma doutrinação do discurso, em que os indivíduos definem sua pertença recíproca ao partilharem de um só e mesmo conjunto de discursos (FOUCAULT, 2007). Passa-se a dar significado e legitimar uma prática que responde a uma vontade de verdade, ou seja, a algo fundado na razão e na justiça. Passou a ser consenso para a comunidade Rolantense acreditar que estava defendendo uma classe que precisava ser valorizada. A privação deles passou a ser um importante motivo para a prática que se efetiva não sem necessitar “transgredir” a ordem posta.

Portanto, nessa defesa da regra moral, passa-se a questionar o que seria um “processo lícito” em relação às compras públicas. A própria conformação da palavra “licitação” constitui-se de uma “lícita ação”. Um dos seus princípios fala da “legalidade” como que necessária ao atendimento das leis que normatizam o processo. Passa-se a questionar a própria ‘regra’ no sentido de ela ser contraditória em relação a outros dois princípios – o de moralidade (que fala da ética) e o de finalidade (que fala do bem comum da comunidade). Se a lei buscava a lisura do processo, por outro lado, desconsiderava a particularidade do agricultor familiar como potencial fornecedor, considerando que ele não possuía documentos

para habilitar-se juridicamente<sup>34</sup> ao processo licitatório.

Um dos pontos elencados como relevante para tornar as aquisições públicas sustentáveis é, para Morgan (2007), a diferença na interpretação das leis, e aqui, mais especificamente e mais gravemente, pelas próprias instâncias que as ditam ou que são responsáveis pela sua fiscalização, como segue abaixo, no depoimento do gestor da época.

Onde é que está escrito que pessoa física não pode participar? Em lugar nenhum. Teve um momento desses aí nessa caminhada que eu fiz - quase apanhei do prefeito - eu disse olha, não vamos provocar ninguém, só vou te relatar o processo, foi lá em 97/98 que eu pedi pro TC (Tribunal de Contas): não pode ou vocês não sabem que pode fazer? Eu disse não fica nervoso não. Vamos fazer o seguinte, eu não sei qual é o teu nível acadêmico, mas eu sei do meu e eu não tenho pudor nenhum quando eu não sei alguma coisa. Não é o título que eu trago no lombo, nem o diploma que tenho debaixo do sovaco, nem o concurso que fiz que diz que eu sei tudo. Agora eu tenho que ter competência pra dizer olha, eu não sei como faz. Talvez seja esse o problema. Não to te ofendendo eu fiz uma pergunta. Não quer responder, não precisa. Mas se não responder eu tenho uma resposta. Aí ele começou, porque é um assunto muito dúbio, com muitas ambiguidades da lei, fez um lero-lero (GE2).

Esse depoimento oferece elementos para verificar o caráter contingente da interação social na efetivação do poder e na institucionalização da conduta. As reações de cada uma das partes dependem da resposta do outro e, nessa disputa, as normas que fazem parte da interação têm a cada momento de serem mantidas e reproduzidas pelos próprios atores. Nesse caso em específico, a resposta em defesa da regra jurídica tem efeito contrário, municia a regra moral ao revelar a sua ambiguidade interpretativa. Por outro lado, Giddens (2000) defende que um ator pode calcular os riscos envolvidos em uma dada forma de conduta social, como a probabilidade das sanções envolvidas serem de fato aplicadas, e estar preparado para sofrer essas sanções como preço a pagar para alcançar um dado fim.

Se não é legal, também não diz que é ilegal e que seja um crime. Enquanto o Congresso não sancionar a lei que diga que comprar do produtor rural em processo de licitação onde os produtores participam com o mesmo tipo de produto, que cotam os preços desses produtos que eles pretendem ganhar, que isso é crime, que é infringir a lei... não tem uma lei dizendo isso (GE2).

Na dubiedade da lei e na proliferação dos discursos morais provenientes de relações de proximidade e interconhecimento, os gestores tiveram papel fundamental em ousar e definir o que deveria ser feito. Segundo vários depoimentos, uma das principais causas da efetivação da compra de produtos de agricultores familiares para a alimentação escolar foi a vontade política dos gestores da época. Confirmando esse fato, a coroação da decisão na revisão do

<sup>34</sup> Na Lei n.º 8.666, seção II, que fala da habilitação dos interessados, há necessidade de apresentação de documentação referente à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira e de regularidade fiscal.

processo de aquisição de produtos dos agricultores para a alimentação escolar ocorreu, segundo o Secretário de Educação da época, de forma enfática e apoteótica.

E não havia jeito, tu dizia para o pessoal, não proíbe e tal. A gente falava pro pessoal da administração e não dava jeito. Passaram 6 meses e o prefeito G. me chamou pro Gabinete, eu a N. e o A. Sabe aquele dia de ira? Ele ia ter uma síncope, ia morrer, ia ter um troço. Porque os agricultores e as associações estavam cobrando dele as promessas de campanha. Quando isso ia andar? E ele nos chamou no Gabinete e eu tive que dizer que estava na mesma, não andou um milímetro. Depois de passada a crise de raiva, ele pediu onde está pegando? Aí eu tive que dizer. Dava trabalho, era uma coisa nova que tinha que virar as pernas. Por outro lado, foi consultado a Famurs, o TC, e diziam que podia, mas não sabiam como e ninguém assinava nada. No saguão térreo da prefeitura tinha todo o aparato financeiro, tesouraria, licitação e tal. Ele entrou na sala, eu pensei que ele tivesse rachado a mão, tamanho o coice que ele deu em cima daquela mesa. Ele berrou, que eu acho que ouviram ele do outro lado do rio. “Eu - e batia na mesa assim - eu quero comprar comida dos colonos pra merenda escolar. Tem alguém que não entendeu aqui! Alguém não me ouviu?” Mas estava roxo que nem uma beterraba. As criaturas tudo ficaram assim... E na época tinha, não me lembro mais o nome do cara que trabalhava nas compras e ele batia na frente do cara e dizia: “Tu não me entendeu ainda? Ou entendeu agora? Eu não estou perguntando se dá ou não dá, se é difícil. Eu quero fazer!”

A vontade política do prefeito da época surtiu efeito na organização do processo licitatório, no sentido de fazer com que os funcionários que atuavam nos setores da prefeitura relacionados às aquisições públicas buscassem informações e adaptassem o processo ao agricultor familiar, como relata abaixo o próprio prefeito da época.

Na verdade quando tu entra num órgão público, num setor público, ele é muito cheio de ranços, a burocracia, sempre foi dado o carimbo desse lado da folha, sempre foi assim, e muitas vezes a gente pode e deve dizer, tá mas pode ser feito de uma outra maneira pra ter resultados melhores.

As exigências dos atores que defendem as normas morais sobrepõem-se às exigências dos atores que defendem as normas jurídicas, causando uma mudança de valores que sustentam a decisão do gestor (com poder de autoridade) de mudar o processo, mesmo tendo noção das sanções que poderiam incidir-lhe. Para culminar nessa decisão do gestor em relação à efetivação do processo e na perspectiva de Morgan (2007) sobre aquisições públicas sustentáveis, anui-se em relação à relevância do conhecimento e da qualificação dos gestores que estão à frente dos processos decisórios. Pelo próprio depoimento do prefeito da época e por outras informações, a capacidade de perceber os benefícios dessa política ligada ao desenvolvimento rural foi essencial para que defendesse outra forma de aquisição pública.

Com a discussão no Conselho da merenda escolar e a aquisição de uma boa parte dessa merenda diretamente dos produtores locais, deu uma visibilidade à merenda escolar que era na verdade, até um tempo atrás ela era um apêndice, era um complemento da educação e ela passou a ter uma discussão. [...] A prefeitura enchia as kombis e saía distribui merenda. A prefeitura continuou a encher as kombis só

que aí era de produtos produzidos no local. Então, o pai da criança, que é produtor, ele se sente valorizado, a escola fica feliz por comprar diretamente de pessoas da comunidade, e o controle de qualidade exercido pelas escolas e pelo Conselho da merenda escolar foi muito maior, a discussão dos valores, a aplicação desses recursos foi muito mais discutida. Então, por consequência, a qualidade e a quantidade. Volto a reforçar isso, a quantidade e a qualidade da merenda escolar aumentou muito a partir da aquisição na comunidade. E tudo isso lá no final, veio ao encontro do que a gente queria, ou seja, valorizar a família do agricultor, qualificar a vida desses caras no meio rural, mantê-los no meio rural, por opção e não por não ter oportunidade no meio urbano, ter medo da cidade, não, os caras ficarem lá por opção econômica, por opção social.

Destarte, fator determinante nesse caso para a mudança social e aqui, mais especificamente, a mudança nas regras das aquisições públicas foi a existência de lideranças. A desacomodação das pessoas, principalmente as dos setores mais burocráticos da prefeitura foi uma necessidade sentida pelo prefeito que acabou por ser peça-chave nessa questão, juntamente com o apoio do Secretário de Educação e de outras instituições como a Emater, que atuaram como líderes que motivaram a mudança. Devido às argumentações e decisões acima, fez-se toda uma revisão jurídica e reformulação dos editais licitatórios, adaptando as exigências documentais de habilitação, especificamente, ao produtor rural como demonstra o quadro abaixo.

#### QUADRO 9

Documentos exigidos para participação nos processos licitatórios de empresas e produtores rurais.

<b>Empresas</b>	<b>Produtor Rural</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Registro comercial ou contrato social;</li> <li>- Certidão negativa do INSS;</li> <li>- Certificado de regularidade do FGTS;</li> <li>- Certidão negativa de tributos municipais;</li> <li>- Declaração de que não se emprega menores de 18 anos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identidade;</li> <li>- CPF;</li> <li>- Certidão comprovando a titularidade do produtor rural modelo B;</li> <li>- Certidão negativa de tributos municipais;</li> <li>- Declaração de que não se emprega menores de 18 anos.</li> </ul>

Fonte: Prefeitura Municipal de Rolante.

Além dessa adaptação, a lógica operacional do PAE passou a considerar em primeiro lugar a produção de alimentos existente no município para formular o cardápio, com diálogos entre os gestores/consumidores e os agricultores e seus mediadores. Dessa aproximação, pretendia-se adquirir produtos de época e discriminá-los conforme as características distintas em relação aos que não fossem da agricultura familiar.

De montar, eu credito também a isso o sucesso desse processo, de se ir ao agricultor e ver o que ele tem plantado naquela época e aí montar o cardápio com os produtos que você tem e aí monta as licitações. Imagina que agora tu vai pensar a merenda e tu quer comprar bergamota e não ta na época. Aí a fruteira vai ganhar (GE2).

Essas estratégias possibilitavam a esses fornecedores a facilitação do fornecimento e uma garantia maior de vencer o certame com um preço justo. Conforme a nutricionista, para adquirir o suco dos agricultores locais via licitação, utilizou-se a estratégia de especificá-lo conforme as suas características peculiares no edital, como segue: “suco natural de uva concentrado, embalagem original de vidro com 1 litro hermeticamente fechado [...]”, minimizando assim a concorrência e favorecendo o produto local.

Essas características de gestão em conjunto teriam sido responsáveis pela transformação do processo de aquisições públicas corrente para outro, com contornos sustentáveis. Ao considerar o quadro formulado por Morgan (2007) e referido no capítulo três sobre as questões que impediriam essas transformações, se concluiria que a gestão pública em Rolante atendeu a todos os princípios: da existência de lideranças com consciência dos benefícios, com conhecimento de causa, com ousadia de assumir riscos, com iniciativas de compreender mais efetivamente as questões legais e em condições de mobilizar os setores abaixo para modificar os processos.

Para tanto, a interação entre os atores é contemplada na análise, ao verificar-se uma composição de elementos produzidos para construir um espaço de manobra em meio a um ambiente institucional hostil e desfavorável. Se, por um lado, esse era constituído por legislações mais globais e abrangentes (formas essas institucionalizadas por normas e regulações impostas de cima para baixo, constituindo-se de um domínio legitimado por leis soberanas); por outro lado, as coerções provenientes tanto dos consumidores, quanto dos produtores locais foram responsáveis pela proveniência da mudança, oferecendo um campo fértil de argumentações para sustentarem interpretações e modelos diferenciados, baseados em regras e valores morais. Essas arenas produziram a emergência do processo de mudança em que se abriu espaço e reconhecimento para a demanda dos agricultores, produzindo uma transformação nas regras legais das aquisições públicas em Rolante.

## 6.2 A ORGANIZAÇÃO DOS AGRICULTORES: UMA QUESTÃO DE AUTONOMIA E DEPENDÊNCIA

O individualismo, o não acreditar, o não confiar, vou me organizar para produzir alface, mas depois não compram. Eu não tenho garantia de que vou vender (AF2).

No tópico anterior, foi abordada a adaptação do consumo à produção, ou melhor, dos

trâmites burocráticos de aquisições públicas à habilitação e possibilidade de o agricultor ser um fornecedor da alimentação escolar. Nesse momento, passa-se a entender como o produtor rural se posiciona e molda-se frente a esse mercado. Há uma racionalidade que se destaca entre os agricultores: “se a dificuldade de ordem burocrática for transposta, então eu me organizo”. Isso quer dizer que há, por parte dos produtores, a necessidade de confiar no processo antes de ingressar nele e, para mobilizarem-se, faz-se necessário a garantia do ganho. Uma vez acessando esse mercado, esse cálculo é refeito considerando-se as questões de logística, concorrência e responsabilidade. Portanto, as formas como os agricultores ou o local se organizam imprime um papel crucial no desenvolvimento de novos mercados. Exige-se organização, que não se refere somente à produção, mas também à sua relação com outros agricultores, com seus mediadores e com os gestores, num processo contínuo que se ampara em formas de autonomia ou dependência.

Na busca de autonomia, os agricultores organizariam seus recursos produtivos de forma a, pelo menos, garantir a reprodução social da família. Para isso, as relações externas seriam construídas, mantidas e alteradas de acordo com os repertórios culturais locais que se centrariam na questão da desconfiança (VAN DER PLOEG, 2008). Por outro lado, a dependência é gerada quando os recursos utilizados, ao invés de beneficiá-los e oferecer incentivo ou reprodução, coagem-nos e põem em risco a sua autonomia.

Essas relações de desconfiança refletem-se já no início do processo em que ao gestor coube, além de rever os processos de compra, também persuadir o agricultor a acreditar naquele novo mercado. A “desconfiança” do agricultor no governo local foi um obstáculo citado por vários entrevistados. Afinal, seria vantajoso para o agricultor vender para a prefeitura? Segundo o membro da comissão de licitações, a dificuldade era “[...] acreditar, porque tinha a dúvida deles - será que eu vou receber? Ou da prefeitura comprar e não pagar.” E, se pagassem, qual seria o preço pago, ou seja, haveria um retorno que fosse melhor do que aqueles circuitos de comercialização já existentes?

A desconfiança estava estritamente ligada ao risco. Evitá-lo, segundo Van Der Ploeg (2008), é constituinte da lógica do agricultor não só na esfera da produção, mas também na relação com o mercado e com os diversos atores, tais como autoridades políticas e instituições estatais. Na avaliação da comercialização dos produtos, destaca-se a observação de que muitas vezes “evitar riscos” pode orientar o agricultor a recusar uma determinada relação com o mercado ou, em outros casos, privilegiar relações aparentemente desvantajosas. Dessa forma, um agricultor aparentemente refratário é, nas palavras do próprio técnico da Emater, um agricultor “precavido” e, segundo ele, com razão, assumindo que essa precaução é devida

às suas experiências acumuladas, relativas não somente ao descaso estatal, mas às várias formas intervencionistas de assistência técnica que, por muito tempo, apresentaram-se como “mágicas” e que se demonstraram, ao final, de pouca valia.

Portanto, no caso de Rolante, os gestores locais passaram a procurar os agricultores e a cadastrá-los, informando-os sobre as normas desse mercado que, até então, eram desconhecidas, realizando um trabalho de convencimento, esclarecimento e de auxílio para que os agricultores pudessem acessar o processo licitatório. No entanto, mesmo com esse auxílio, a participação dos agricultores mostrava-se restrita, dado o enredamento do processo de compra e venda, ao qual não estavam habituados.

A primeira licitação fui ajudado pela pessoa que estava envolvida no processo. Existe uma burocracia. Depois achei que não valia a pena eu ficar fazendo essa papelada, então procurei um escritório de contabilidade. Se o agricultor é bem atrasado, fica fora em função de achar que não tem condições (NC2).

Tem muita gente que não participa porque não sabe os documentos, eles têm medo. O pessoal menos informado é mais difícil (NC3).

O primeiro depoimento atesta o auxílio dos gestores em relação ao trâmite licitatório, mas enfatiza a dificuldade que existe no preenchimento e na coleção dos documentos exigidos, o que levou o produtor a procurar um escritório contábil. Ponto comum entre os dois entrevistados acima é a constatação de que, para acessar esse mercado, é necessário um mínimo de discernimento, para conseguir ultrapassar essas complexidades burocráticas, e que nesse sentido, muitos agricultores estariam aquém dessa capacidade. Essas exigências desfavoreceriam, em última análise, os produtores em condições mais precárias (considerando suas escolaridades e condições sociais), mantendo-os à margem do processo, mesmo com as adequações e apoio dado pela gestão pública local, o que remete tanto para uma condição desigual entre os agricultores, quanto para uma resposta diferenciada entre eles.

Long e Van Der Ploeg (1994) chamam a atenção para as reações dos agricultores às intervenções estatais, considerando que os seus projetos não são simplesmente reações àqueles que, à primeira vista, são impostos por atores externos. Eles são ativamente gerenciados como respostas diferenciadas às estratégias e circunstâncias geradas por outros, as quais eles modificam, transformam, adotam e/ou contrapõem. Nesse entendimento, existem lógicas distintas entre os diversos tipos de agricultores, considerando a tipologia elaborada por Long e Van Der Ploeg (1994), em que os “agricultores ideais”<sup>35</sup> teriam mais condições de

---

<sup>35</sup> Long e Van Der Ploeg (1994), utilizando-se de tipologia, identificam os agricultores “ideais” como aqueles que tenderiam a alinhar seus projetos particulares com os propagados pelas agências estatais e com os interesses

acessar e de adequar-se às políticas do Estado e estas teriam aqueles como vetor, deixando os demais sem espaço de manobra.

Mas há que se entender melhor a racionalidade do agricultor que, mesmo com essa possibilidade de mercado, prefere permanecer fora dele. Seria somente pela complexidade burocrática, ou a busca por autonomia revela-se nessa decisão? Segundo Shanin (1988), o modelo explicativo apoiado em Chayanov, observando-se as formas de economias alternativas e seus complementos<sup>36</sup>, em uma análise do tipo “desde abajo” com a intenção de relacionar a estrutura com a escolha, torna-se importante para explorar os modelos de realidades e mentalidades alternativas. No entanto, para o mesmo autor, esse tipo de análise é restrito e, portanto, é necessário entender também como as intervenções externas e o Estado a influenciam e como se inserem em uma economia política dominante, ou seja, verificar como os atores lidaram com as dificuldades no sentido de adequar suas necessidades à estrutura e vice-versa. Segundo Long e Van Der Ploeg (1994), esse ponto consiste no fato de a articulação da unidade agrícola com o ambiente político-econômico não poder ser compreendida dentro de uma estruturação metodológico-individualista que conceitua os agricultores como tomadores de decisão independentes, nem num enquadramento estruturalista que dá prioridade à forma como as forças externas moldam a prática agrícola.

Portanto, seguindo uma análise chayanoviana, o ponto de equilíbrio para a produção da unidade familiar está determinado pelas proporções entre a intensidade do trabalho anual da família e o grau de satisfação de suas necessidades, salientando, dessa forma, que o tamanho e o bem-estar da família é um ponto-chave para a produtividade. Essa condição vem de encontro ao problema do êxodo rural associado à industrialização e urbanização em Rolante, por diminuir o número de pessoas da família que se dedicam à agricultura.

Ainda tá muito pouco valorizado o meio rural. Deixam a juventude tudo vir trabalhar na cidade. Não tem um incentivo direto pros jovens ficarem na agricultura (ANF2).

O filho não quis continuar na roça, porque não tem condições, não dá, não vale a pena. A renda é pouca. Ninguém quer mais trabalhar na roça, se tu quer arrumar um peão aqui, tu pode pagar 40 reais por dia e não arruma um. [...] A gente ta cada vez mais sozinho, minha esposa tá meia mal das pernas, daí não adianta. Ir lá uma vez outra não vale a pena, tem que ser sempre (AF1).

---

do agronegócio. Isso significa, em grande parte, que eles internalizam as visões expressas por esses atores. O mesmo vale para outros tipos de agricultores, mas, ao contrário dos agricultores ideais, distanciam ativamente seus projetos do discurso e das estratégias das agências estatais e do agronegócio. Eles organizam suas relações com os mercados, com o desenvolvimento tecnológico e com a política agrária em formas que se diferenciariam claramente dos padrões encontrados entre os seus colegas “ideais”.

<sup>36</sup> Como complemento está o trabalho familiar, o cálculo não monetarizado das escolhas e das formas de produção física (em vez de só os preços), os ótimos diferenciais, os modos e as utilidades da cooperação.

Se o filho não ficar, eu sozinho não posso tocar. Se eu fizer eu vou ter que colocar um funcionário para me ajudar. O filho quer ir embora, porque eu não consigo dar um salário pra ele. Quando tem uma segurança um pouco maior é que eles ficam. O problema é o compromisso, ele tem 16 anos, não quer ter o compromisso que é a agricultura. Não tem folga, fim de semana, tem que trabalhar todo dia (ANF1).

Dessa forma, permanecer fora desse mercado é explicado pelos agricultores como resultado da pouca produção, consequência da redução dos membros da família. E, corroborando os depoimentos acima, a permanência dos filhos na propriedade não é considerada pelos próprios pais como algo a ser incentivado, porque mesmo que não se importassem com o esforço físico despendido, o retorno financeiro não seria igual ao de um trabalho no meio urbano, pois, para eles, o incentivo do poder público à agricultura ainda seria insuficiente nesse cálculo de custo/benefício.

Pelo fato da produção ser pequena. No mercado eles não querem produção pequena, eles querem é quantidade. Não vale a pena aumentar a quantidade por causa da mão de obra que é pequena (ANF2).

Geralmente os filhos dos agricultores são uns cara forte, mas se fosse remunerado à altura, eles não sairiam. Pelo trabalho ser difícil e exigir força, eles não sairiam. Tinha que mudar isso do retorno financeiro e mais incentivo das autoridades pra agricultura (ANF2).

Essas evidências vêm ao encontro das considerações de Long e Van Der Ploeg (1994) quando defendem que os diferentes agricultores (ou categorias de agricultores) definem e operacionalizam seus objetivos e práticas de gerenciamento agrícola com base em diferentes critérios, interesses, experiências e perspectivas. Por conseguinte, os fatores decisivos não seriam os mercados em si nem as instituições que se impunham sobre as empresas agrícolas, mas, as inter-relações múltiplas e altamente variáveis estabelecidas entre os agricultores e seu ambiente econômico e institucional, isto é, os agricultores desenvolvem, ao longo do tempo, projetos e práticas específicas para a organização de sua atividade agrícola.

Assim, a explicação mais convincente seria encontrada na ação estratégica e centrada em objetivos dos agricultores, nas suas respostas organizacionais às circunstâncias do cotidiano e na rede de relações que eles e outros atores construíram entre suas empresas agrícolas e os mercados, reforçando a ideia de que existem formas heterogêneas de responderem às intervenções e aos cenários que se colocam. Se os agricultores acima referidos preferiram “não tomar a decisão”<sup>37</sup>, outros, aceitaram o desafio de “tomar a decisão”

---

<sup>37</sup> Referência a Giddens (2000) que enfatiza que o poder está não só na “tomada de decisão”, mas também na “não tomada de decisão”, considerando que a capacidade dos atores para assegurarem os resultados desejados no decorrer da interação com os outros, consiste apenas numa face do poder, já que esta possui outra face, que

de enfrentar e moldar-se às regras desse novo mercado.

A dificuldade relativa à documentação foi apenas a primeira a ser confrontada e, pelos relatos, foi mais verificada no início quando das primeiras licitações. Com o tempo e com a experiência, os agricultores foram se adaptando ao processo. No entanto, uma das dificuldades que permaneceram refere-se à concorrência e à cotação dos preços, como demonstram os depoimentos abaixo:

É o caso da licitação dela ser muito prolongada, muito tempo uma da outra. No mínimo teria que ser de 2 em 2 meses, só tem 2 por ano. Tem produto que chega a mudar de preço no mesmo dia. Como eles querem que eu dê um preço xis em 6 meses. Nessa parte a merenda teria que ser diferente. Não é que nem outro produto. [...] Tipo o tomate hoje eu to ganhando 20%, a semana que vem eu empato, na outra eu to perdendo. Quando era carta convite, era de menos tempo. Com 6 meses não tem explicação. Com produtos que dá pra estocar tudo bem, mas os que eu tenho não dá pra estocar. [...] Eu ganhei a batatinha e botei o preço de R\$ 36,00 o saco e daí ela chegou a ir a R\$ 90,00 o saco. Eu recorri. É uma burocracia, tem que fazer um monte de papel. O outro queria ganhar, por isso eu tive que baixar. [...] Tem que melhorar a questão das licitações. Muitas mercadorias eles pagam bem mais caro por ser a longo prazo. Por exemplo, hoje o preço da maçã se eu ir lá e colocar um preço alto, e eles vão ter que pagar até julho esse preço. Se fizerem só para ter em março, eles vão pagar menos depois porque ela tende a baixar (NC1).

A concorrência que judia bastante. Outra coisa assim também, só que é ruim de prever, se fizessem uma licitação mais estendida. Por exemplo, uma licitação é feita de 4 em 4 meses, aí se torna um período curto pra ti conseguir investir. A questão do preço que é muito variável, por isso que eles não estendem essa licitação. Agora tem um preço, daqui de 3 meses o preço é bem outro. O verão judia, no inverno é frio, as plantas não crescem. É muito imprevisível (C2).

O depoimento desses agricultores fornece elementos para verificar que, além das dificuldades para serem aptos a entrar no processo, há também as dificuldades para manterem-se nele e ganhar com ele, principalmente pela inadequação do próprio processo. Este não seria apropriado para a compra de produtos de preço tão instável quanto os hortifrutícolas, já que não haveria condição de vendê-los a um preço real, acarretando prejuízos ou para o produtor (que venderia por um preço baixo) ou para o consumidor (que pagaria um preço alto). Essa inapropriação do processo licitatório, juntamente com a instabilidade dos preços dos produtos no mercado e com a concorrência, geraria uma incerteza e uma dificuldade em formular valores justos para a venda.

Observa-se também que há uma discordância entre os depoentes acima no que diz respeito ao que seria melhor quanto ao prazo de duração de uma licitação ou de um processo de aquisição. Se, por um lado, seria melhor que elas fossem mais breves no sentido de evitar as variações nos preços, por outro, estendê-la por mais tempo significaria segurança de venda.

---

consiste na mobilização de preferências, edificada sob a forma de instituições. Essa segunda face é parte da esfera da “não tomada de decisões”.

A concorrência é inerente e requisito obrigatório à Lei de licitações, mas ressalta-se aqui que ela aparece como um dos motivos pela desistência dos agricultores, como se verifica nos depoimentos de ex-fornecedores. Para eles, a concorrência com outros varejistas, como fruteiras que compram os produtos de Ceasa (conseguindo cotar preços menores, mas com prejuízo da qualidade do produto) e com padarias que compram em grande quantidade (e, portanto, com um preço menor), seria desleal.

Tinha me interessado mais no mel aquela vez, mas os outros pegaram a frente do mel. Foi o Zé Padeiro. Ele consegue em quantia grande, ele tem padaria né. Ele compra de fora. Compra em quantia, consegue barato (AF1).

Mas, não há somente a concorrência com outros fornecedores como fruteiras, padarias e mercados, mas também entre os próprios agricultores. Nesse caso, eles mesmos assinalam o não atendimento do quesito qualidade para baixarem o preço. Nas palavras de um produtor, “tem agricultor que quer aproveitar o máximo, eu prefiro ter um produto de qualidade, não gosto de vender refugo” (NC2). Outra disputa ocorre entre agricultores formais e informais. Os primeiros reclamam que não conseguem concorrer com os que não estão legalizados pelos custos que têm com a produção, ou ainda, colocam dúvida em relação à identificação de qualidade do produto, aludindo uma possível adulteração para poderem vender por preços abaixo do que seria o custo. Como cita um produtor, “não faço ideia de como ele consegue colocar a esse preço, não sei como eles tiram lucro com isso, a não ser que ele faça de outro tipo de uva mais barata, ou que ele faça cortes, misturas, sei lá, uma coisa assim” (NC4).

Com os depoimentos, verificou-se que o acirramento da concorrência ocorreu principalmente com a mudança da modalidade de licitação que deixou de ser Convite para se tornar Pregão Presencial<sup>38</sup>. A mudança do processo dificultou a permanência de alguns agricultores que consideraram inviável vender seus produtos por valores insuficientes até para pagarem suas despesas.

Nessa averiguação, observa-se que esse mercado cerceou em certa medida a autonomia do agricultor impondo a sua dependência. Se considerarmos na análise que a possibilidade de os atores alcançarem os resultados desejados ou pretendidos dá-se mediante essas relações (autonomia/dependência), e que, segundo Giddens (2000, p. 91), mesmo o mais

---

<sup>38</sup> Essa forma de aquisição diferencia-se da anterior por permitir que os licitantes deem lances até atingir o menor preço, enquanto nas outras modalidades o preço é pré-estabelecido e proposto sem condições de modificações. Abrem-se os envelopes e vence o certame quem cotar o menor preço. A decisão da mudança de modalidade licitatória foi tomada para adaptar-se à Lei n.º 8.666/93, que estipula valores limites para cada uma dessas modalidades. O Convite só pode ser realizado com valores que não ultrapassem os R\$ 80.000,00 por ano/objeto. A partir desse valor, as modalidades utilizáveis são a Concorrência Pública, a Tomada de Preços ou, mais recentemente, os Processos de Pregão Presencial ou Eletrônico.

autônomo dos agentes encontra-se, até certo ponto, dependente do mesmo modo que o mais dependente dos atores, ou partes de um relacionamento, mantém ainda para si alguma autonomia, então acessar esse mercado causa ao agricultor algum grau de dependência. Essa dependência está relacionada à coerção que a dinâmica concorrencial impõe, na medida em que ameaça reter uma recompensa prometida (o sustento de sua família), punindo-o.

Esse fato salienta-se ainda mais quando se estabelece a responsabilidade do agricultor que vence o certame sobre o cumprimento do contrato com a prefeitura, correndo o risco de ser multado, se não o fizer. Além de ter de ultrapassar a sua ideia preconcebida de desconfiança em relação ao Estado, agora ele tem de provar que será um fornecedor idôneo e cumpridor de suas responsabilidades.

Tu tem a promessa daquele produto, tu vai ter que entregar aquele produto. Tem que ta dentro das regras, em bom estado de consumo. Lá na licitação tu promete uma coisa, depois vai entregar outra? Tem que ter a responsabilidade da entrega (NC3).

A preocupação era consciente para eles, e também para os gestores como frisado pela extensionista da Emater: “Tinham resistência no início, achavam que não tinha condições do agricultor de entregar continuamente” e, referenciado pelos próprios funcionários da prefeitura: “A dúvida da prefeitura também existia: vão conseguir entregar?”(GP1).

A instabilidade da relação gerava a desconfiança mútua, que resultava na desistência de alguns agricultores, pois esse compromisso nem sempre se efetivava facilmente. Como apontado por um agricultor, a logística onerava ainda mais o processo: “Participei de uma licitação. Mas não gostei muito porque é muito correria, tem que fazer entrega nas escolas. Não valeu a pena” (AF1).

Analisando a continuidade dessa prática, observa-se que, dos vários agricultores que acessaram esse mercado, poucos se mantiveram. Dentre eles, uma cooperativa, um agricultor que, conjuntamente, mantém uma fruteira, duas agroindústrias que fornecem suco de uva (sendo uma delas legalizada) e um produtor de laranja que vende direta ou indiretamente, intermediado por outro fornecedor.

Na tentativa de entender o que favoreceu ou não essa ligação, faz-se pertinente uma análise da organização dos e entre os agricultores e as várias interfaces com seus mediadores e o poder público, e sua evolução no tempo. Se os primeiros agricultores que nem chegaram a acessar esse mercado permanecerem com sua racionalidade, muitos dos que tentaram o testaram, mas não foram capazes de continuar nele devido às suas exigências de organização.

Ficou evidente aos olhos dos próprios agricultores desistentes que o que lhes faltava

era organização e entendimento entre si para acessarem esse mercado de forma a não se prejudicarem e nem competirem, ultrapassando esses fatores que os tornavam dependentes. Como um deles mesmo salienta, “[...] fazer uma organização da produção é o que tá faltando pra facilitar e os que tiverem a fim de trabalhar na venda pra merenda se enquadrarem no esquema, senão vai continuar assim” (AF2).

A discussão em torno da falta de organização dos agricultores surge como um limitador e todos concordam que, formal ou informalmente, a cooperação e o diálogo entre eles deveriam ser maiores e que o individualismo os prejudicava. E, ainda, que o fato de se organizarem em Cooperativas ou Associações os favoreceria não só oferecendo melhores condições de aumentar a produção e a venda, mas também, especificamente, relativo ao PAE, dando-lhes vantagens frente aos outros agricultores individuais.

A Associação melhora as condições de participar de uma licitação se comparada com um agricultor que entra individualmente porque numa Associação mesmo que tu perca alguns itens para outros concorrentes, tu ainda consegue fornecer vários produtos. Se é só um agricultor, ele ganha poucos itens e aí inviabiliza a entrega (C2).

Há que se abrir parênteses aqui no que tange ao aspecto de cooperação e individualismo, salientando a diferença entre senso cooperativo e cooperação formalizada. Nesse sentido, aponta-se para o fato de que, no meio rural, o sentimento de solidariedade, de comunidade parece pronunciar-se mais fortemente do que no meio urbano. Nesse caso, isso é referido pelo próprio Supervisor da Emater, que afirma que “se fosse fazer uma curva entre predisposição, de participação, os agricultores são os que mais querem contribuir, participam ativamente de suas associações, da sua comunidade, de seu lugar de vida.”.

Então, não seria o senso cooperativo que se colocaria como problema, mas, sim, a formalização desse senso ou, nas palavras do Secretário de Educação da época: “dessa coisa arraigada nessa história de cooperativismo, essas cabeças que queriam tudo dentro da formalidade de um processo.” Esse seria o ponto nodal. De fato, os agricultores enxergavam o mercado da alimentação escolar como atraente, mas ainda não suficientemente seguro e rentável para maiores investimentos tanto em formalização, quanto em organização formal. Dessa forma, entra em cena a racionalidade do agricultor que passa a ponderar a vantagem desse processo.

Pra montar uma Cooperativa, tem que provar pra nós, o quanto custa isso e se eu tenho que pagar, sou eu que vou pagar isso e o quanto que eu vou ganhar mais com isso. Que é o caso que tu vai discutir a legalização. O quanto custa isso e o quanto tu vai gastar a mais com isso? É o único caminho? Daqui a pouco eu faço uma outra coisinha por aqui e não precisa legalizar. Eu vendo a uva dentro de um novo mercado, com uma nova forma, por exemplo. [...] Custos do ponto de vista de quem

participa, de quem é sócio. Eu tenho que gerir, eu tenho que ir pra rua, eu tenho que ir pra assembleia, eu tenho que contribuir, eu tenho que vender, eu tenho que fazer tudo. Tem o estatuto, o regimento interno e a opinião da pessoa pra ver quanto custa isso pra ele, e vai ser diferente pra outro (ER1).

Essas novas relações e papéis que têm de ser assumidos pelos agricultores quando da formação de uma Cooperativa ou Associação são pesados em balança e comparados a outras formas de comercialização de seus produtos comumente utilizadas, como a venda para um atravessador, por exemplo. A simplificação do processo ao ato puro, simples e conhecido de produzir, contrapõe-se à sua complexificação, qual seja, o ato de produzir, adicionado às exigências de legalizar, gerenciar, organizar, cooperar, vender, distribuir etc. Portanto, para o agricultor não está em jogo um juízo de valor: “cooperativar é bom” e “vender para um atravessador é ruim”. Há sim, um cálculo de vantagens ou desvantagens relativas não só ao lucro final, mas também a uma racionalidade que perpassa esse cálculo.

Isso implica dizer que as formas de organizar-se não são limitadas a uma institucionalização formal, mas a muitas formas em que os agricultores familiares se organizam em sua vida cotidiana. Argumenta-se ainda que, ao invés de ver as organizações como sistemas sociais delimitados como objeto de análise, deve-se analisar a organização como um processo. Nesse intuito, é importante verificar as formas pelas quais esse processo se desenvolve, ou a forma como os agricultores utilizam suas próprias regras, princípios e culturas para a criação e recriação de diferentes formas de organização.

Essa “informalidade” cooperativa do agricultor foi considerada pelos gestores como legítima e incentivada, pois julgavam-na importante no atendimento desse mercado.

Porque nós temos uma Associação de produtores da Ilha Nova, que é uma Associação que o diretor era o R. Mas assim, era uma associação, e os caras, claro, dificilmente deixavam de ganhar alguma coisa no processo licitatório, que por ser Associação e o R. com o espírito de liderança dele ele já dirigia até os processos de cultivo e estavam acostumados a fornecer nas feiras. E os agricultores que se juntavam três, quatro vizinhos que a gente foi levando e aí eles diziam “- mas eu tenho bloco e os outros meus parceiros não tem.” - Vende com o teu bloco. Se vocês ganharem a licitação pra trinta caixas de beterraba, tu vai entregar dez e os outros quatro cada um vai entregar cinco. Tu vai ganhar pelas trinta, tu fica com o valor de dez pra ti e entrega o valor de cinco para cada um dos outros quatro. Qual é o problema? (GE2).

Para o entrevistado supracitado, mesmo que a gestão local incentivasse esse tipo de organização, novamente, tinha de se indispor com as fontes oficiais, como a Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), o Tribunal de Contas, que caracterizavam como um processo ilegal de venda. Esses defendiam a exigibilidade do fornecedor ser pessoa jurídica, e, portanto, terem Cadastro Geral de Contribuintes (CGC), o

que só conseguiriam se constituíssem uma Associação ou Cooperativa. Para ultrapassar essa dificuldade houve a “corrupção” das regras que, nesse caso, constitui-se como prática organizativa em si mesma. Não totalmente secretas nem totalmente transparentes, essas atividades que, na base dos modelos administrativos poderiam ser chamadas de corruptas, formaram uma parte central dos processos de organização local que não devem ser desconsideradas em relação ao alcance de seus objetivos.

Assim, contrastando com uma organização pautada em um modelo formal e burocrático, as práticas organizacionais locais aparecem como estratégias para que os pequenos agricultores possam sustentar-se e, normalmente, têm conotações denegridas e sem valor, chamadas assim de informais, desorganizadas, corruptas ou tradicionais (NUIJTEN, 1992). Mas, essa relação entre agricultores e Estado (local), ao ser analisada em termos de práticas de resistência e sujeição, obscurece o fato de que, como vimos no capítulo anterior, é precisamente no seio das organizações intermediárias como Conselhos Gestores, que arenas de negociação e estratégias de negociação e legitimação emergem, e que a intervenção estatal se ajusta aos significados locais. Diante dessa averiguação, pode-se tentar entender os motivos da desvinculação ou não vinculação de novos agricultores ao processo durante os últimos anos. Os depoimentos apontam um descontentamento dos agricultores relativo à atual relação e interesse das instituições governamentais e representativas.

[...] O prefeito G. aceitava mais as ideias dos agricultores. Quando entrou o outro nunca participou. A casa do mel, do pepino, tá abandonado (ANF2).

O que falta é confiabilidade do produtor e trabalho conjunto das entidades, CMDR, Emater, STR, Prefeitura, que poderia ter e não tem. Tem é disputa. As dificuldades não foram ultrapassadas (AF2).

Pra mim não tão fazendo bem dizer, nada. Não vem me visitar mais. A Emater faz mais de dois anos que não foi mais lá em casa. Tão muito relaxado nessa parte. O Sindicato que não vão também, e a prefeitura nem se conta. [...] A prefeitura pra conseguir alguma coisa, tem que chorar muito. Tem que fazer trilha pra lá (AF1).

Esses depoimentos apontam, em primeiro lugar para a diferença entre o interesse dos gestores nas questões relativas à agricultura no início do processo e atualmente e, o distanciamento das entidades nas quais se sentiam amparados e representados. Isso demonstra que, mesmo que o trabalho tenha continuado, perdeu-se o fôlego e o entusiasmo que os gestores da época da implementação tinham em relação à proposta. Nesse sentido, reforça-se a importância dos conselhos gestores como espaços de negociação e, por consequência, da autonomia dos agricultores às mudanças governamentais. No que concerne às entidades de extensão rural que, nesse caso como já visto tiveram um papel essencial nos

debates iniciais sobre a mudança de paradigma de desenvolvimento junto ao poder público de Rolante, suas atividades nos últimos anos são reflexos de políticas que extrapolam a análise local.

Nesse sentido, verificou-se que o agricultor busca, antes de tudo, autonomia, concebida de diversas e heterogêneas formas de interação entre os agricultores e o contexto externo. Acessar um novo mercado demanda organização e esse caso demonstra que, por ser um processo, o que se torna prática organizacional é a maneira pela qual os assuntos estão dispostos e são organizados entre os atores em diferentes arenas ou campos, definindo em última instância a implementação ou não da mudança e sua continuidade.

### 6.3 REGULARIZAÇÃO E FORMALIZAÇÃO DAS AGROINDÚSTRIAS: INTERFACES DE CONHECIMENTO

Se uma das primeiras dificuldades centrava-se na burocracia ligada à aquisição pública e a outra à organização dos agricultores, ultrapassadas essas barreiras, ainda havia uma terceira, a legalização das agroindústrias e de seus produtos. Para que o produtor possa participar de uma licitação, como visto acima, em primeiro lugar ele deve ter documentos que o habilite, que, a exemplo desse município, seria, dentre outros, o bloco do produtor rural. Isso dificulta mais quando o produto que deseja vender sofre algum processamento ou é de origem animal. Para tanto, é necessário ter o registro do estabelecimento e dos alimentos produzidos, de forma que estejam aptos, do ponto de vista fiscal, ambiental e sanitário. Nesse sentido, constituiu-se como principal impedimento para aqueles produtores que se interessavam em acessar esse mercado, mas não conseguiam adequar-se em função da necessidade de legalização de sua agroindústria.

O frango, quando nós tinha o outro rapaz em casa, nós criava, hoje não mais. Criava, abatia e vendia pra todo mundo que quisesse comprar e aí não deixaram mais nós mata porque tem que ser abatido em frigorífico, tem que ter fiscalização estadual, tem que ter um monte de coisarada, tem que ser registrado, pagar uma infinidade de contas e acho que não é por aí. Se dissessem pra mim, 5% do que tu vende tu paga em imposto e me deixasse abater frango e vender, mas eu fazia direto. Ma com maior prazer eu pagava. E assim eles querem 17/18%, abatido em frigorífico, aí ninguém faz. Porque não vale a pena, porque cobram muito. Aí é só quem ta na agricultura pra saber como é difícil. Eu vendia mel no mercado de um amigo meu, eu levava mel de primeira, do meu consumo, que não tinha o que dizer não esse mel não é bom. Ele não me comprou mais porque tinha outro que tinha autorização pra vender, passou lá e disse: 'olha se tu continuar comprando dele, nós te denunciamos'. E aí ele disse: 'eu não posso mais botar do teu.' O dele era dois reais mais caro, mas ele tinha que botar o dele. Só que no caso ele é um cara forte ele pode se legalizar, ele tem condições de se legalizar. Agora eu não tenho, eu sou fraco. Tenho uma produção menor, não tenho condições de enfrentar a burocracia. Daí é mais fácil eu desistir do que continuar (ANF2).

Esse depoimento explana com clareza as barreiras de entrada associadas aos limitantes legais referentes às legalizações das agroindústrias e seus aspectos sanitários. Nesse ponto, a competitividade já se encontra inviabilizada antes mesmo de acessar o mercado, dado o viés inerente às regulamentações que imputam à pequena produção as mesmas regras das indústrias de grande produção. Afirma-se esse viés a partir da consideração de que grandes empresas têm suas vantagens associadas a ganhos de escala no processo produtivo e na distribuição, reforçadas por ganhos nos contratos comerciais (maior alcance e acesso aos principais agentes comerciais varejistas), financeiros (menores custos nos contratos de financiamento), de custos de produção (maior acesso a inovações tecnológicas, insumos e equipamentos) e, portanto, de custos de transação, já que as formas de relacionar-se com o mercado tornam-se mais facilitadas.

Portanto, só “os caras fortes” conseguem adequar-se às regras, mantendo os “caras fracos” excluídos dos mercados formais. Intrínsecas à formalidade, além da injustiça frente às grandes empresas, estão a carga tributária, que, como afirma o agricultor, seria muito alta, e as adaptações estruturais e produtivas às regras normativas de saúde, inapropriadas à realidade da agroindústria. Esses agricultores, portanto, preferem manter sua autonomia ligada à informalidade e a nichos de mercado e circuitos locais e regionais de comercialização<sup>39</sup> do que formalizarem-se. Diante disso, o PAE passa a encarar como um dos principais entraves ao fornecimento de alimentos de origem animal ou processados por agricultores locais a sua condição informal.

Esse tema foi confrontado de diferentes formas e por diferentes atores como será visto a seguir, determinando interfaces que contribuirão tanto para o apoio quanto para o descomprometimento ou descontinuidade do projeto, dependendo das dinâmicas de conhecimento envolvidas. A análise sobre essa barreira a partir do ponto de vista da interface e dos processos de conhecimento favorece o entendimento das formas como os atores tentam resolver seus problemas cotidianos de forma pragmática. Desse modo, essa análise pauta-se em outro ponto importante da noção de agência, a “cognoscitividade”<sup>40</sup> do ator sobre como seguir vivendo. Seus conhecimentos estão envolvidos com os seus mundos de vida e emergem, segundo Arce e Long (1992), de um processo complexo envolvendo fatores sociais,

---

<sup>39</sup> Segundo Wilkinson e Mior (1999), o setor informal ocupa um espaço significativo em várias cadeias de consumo popular – 40% no leite, 50% da carne bovina, 10-20% nas carnes brancas. No entanto, para esses autores o setor informal diferencia-se do ilegal por seus produtos não serem proibidos, mas, sim, por uma atividade cujos processos de produção não se enquadram nos padrões de regulação vigentes, incluindo as questões referentes à qualidade do produto.

<sup>40</sup> Segundo o glossário de terminologia da teoria da estruturação, cognoscitividade refere-se a “tudo que os atores sabem (crêem) acerca das circunstâncias de sua ação e da de outros, apoiados na produção e reprodução dessa ação incluindo tanto o conhecimento tácito quanto o discursivamente disponível” (GIDDENS, 2003, p.440).

situacionais, culturais e institucionais. O conhecimento, nesses termos, é um ativo que, em parte, é dado e, em parte, é construído. Dessa forma, existe uma base de conceitos e procedimentos que são determinados por orientações, procedimentos, experiências, interesses, recursos e padrões, característicos de interações sociais de grupos particulares ou na interação de indivíduos. No entanto, ele é construído, se considerar que é resultado de um grande número de decisões e incorporações seletivas de ideias, crenças e imagens e, ao mesmo tempo, desconstruído por outras possibilidades de conceituação e entendimento.

Com essas considerações, pretende-se verificar como ocorreu a dinâmica desse ativo (conhecimento), a partir do momento em que os agricultores se interessaram ou foram encorajados a legalizar suas agroindústrias, necessitando transformar o processo. Essa decisão implicava rever seus próprios conhecimentos, já que os existentes (adquiridos pela rotina de suas *performances*) não eram suficientes para resolver o problema. Por outro lado, essa dinâmica não envolvia somente os agricultores, mas também os técnicos e gestores, num processo de interação, negociação e acomodação, em que cada um deles possuía seus próprios conhecimentos e mundos de vida. Analisa-se abaixo como se envolveram nesse debate e a sua postura em relação à agroindustrialização e ao projeto de aquisição de produtos da agricultura familiar para o PAE, reforçando, transformando ou construindo novas formas de conhecimento. Atentou-se para as diversas arenas e interfaces entre os técnicos responsáveis pelo Programa, responsáveis pela vigilância sanitária, representantes da extensão rural, gestores e agricultores.

Uma das questões que mais interferia nessa relação entre produtos agroindustrializados ou de origem animal e a comercialização para o PAE dizia respeito à questão sanitária. Por ser um Programa que atende grande número de crianças e adolescentes, essas questões deveriam ser asseguradas, dado ao volume de alimentos adquiridos e à responsabilidade pela saúde pública de uma população caracterizada por ser mais vulnerável, considerando sua idade e sua maturidade imunológica. Assim, a aceitação dos produtos fornecidos pelos agricultores familiares pelos técnicos responsáveis pelo PAE, no que tange ao atendimento às condições sanitárias, constituiu-se como amplo foro de debates.

Cumprir referir que, inicialmente, não havia no município um profissional nutricionista que respondesse pelo PAE, sendo que a primeira contratação se efetiva em 2001. Segue-se que houve vários profissionais nutricionistas ocupando o cargo desde então. Em nenhum momento, segundo depoimentos, eles colocaram impedimento, sendo favoráveis à prática da compra de alimentos de agricultores familiares e, em determinados momentos, complacentes, mas insistindo na adequação desses agricultores aos padrões de qualidade sanitária vigentes.

Portanto, se houve convencimento desses técnicos, foi por uma argumentação e por um movimento que se iniciou antes mesmo de sua intervenção técnica no Programa. O seu conhecimento científico, salientando o aspecto de qualidade sanitária dos alimentos, não se tornou impeditivo. Outrossim, a nutricionista passou a incorporar em seu discurso a valorização da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, reconhecia-se como peça importante na viabilização de conhecimento para os agricultores, como explicita abaixo:

Quando eu ingressei como nutricionista no município, o projeto já estava em andamento. Eu aderi a proposta e com o tempo fomos modificando algumas coisas, como por exemplo introduzindo a ideia de que os produtos vindos da agricultura familiar tivessem rótulos, como a legislação exige, melhora no padrão de qualidade dos alimentos entregues nas escolas, visitas aos agricultores para conhecer a linha de produção. Eu tenho muito orgulho em ter participado desse projeto pioneiro, os agricultores aprenderam muito, passaram a investir mais na qualidade de seus produtos, o município com isso, ficou mais desenvolvido e os alunos ganharam muito, pois a qualidade dos produtos oferecidos melhorou (GCE).

Se houve certo comprometimento e adaptação em relação ao processamento de alimentos pelos agricultores por parte do técnico responsável pelo PAE, não se pode referir o mesmo do técnico responsável pela Vigilância Sanitária do município<sup>41</sup>. Este, por sua vez, embora reconhecendo que “não se pode julgar da mesma forma o pequena e a multinacional, porque senão tu quebra o peão no meio”, também considera que “as pessoas que lidam com a agricultura, não têm conhecimento técnico”. Para o mesmo depoente, o agricultor desconsidera o conhecimento do técnico e o poder público não tem nenhum controle sobre a produção da agroindústria, fechando os olhos para a comercialização clandestina, já que a fiscalização e punição “tiraria votos”. Nesse sentido, não ficou claro se sua resistência e defesa da regra sanitária o desconectou do projeto ou, se sua oposição foi fruto da desconsideração dos gestores em relação ao papel da Vigilância Sanitária como ele mesmo refere: “só a partir da segunda gestão que se deu suporte para a Vigilância Sanitária [...] nem sala tinha.”.

Por outro lado, o mesmo técnico enfatiza, como visto acima, a incongruência entre a norma técnica e a realidade do agricultor: “porque pela Anvisa, tudo que não é produzido em caráter de indústria, sem registro e sem acompanhamento técnico, é clandestino [...] não tem como ter licença [a agroindústria] da Anvisa”. Mas, ao mesmo tempo, mantém sua identificação de técnico a serviço do governo, não se comprometendo (“a nutricionista que

---

<sup>41</sup> A Secretaria da Saúde é corresponsável pela qualidade sanitária dos alimentos adquiridos pelo PAE, segundo Resolução atual, mas vigente desde 2006, em que o prefeito assina um termo de compromisso em que determina que a Secretaria ou Departamento de Saúde, ou órgão similar, do município, exerça a inspeção sanitária dos alimentos utilizados no Programa Nacional de Alimentação Escolar.

compra que deve saber o que está fazendo”) e mantendo-se como o detentor do saber, enquanto o agricultor é, em suas palavras, “despreparado, com falta de conhecimentos de higiene”. Essa postura o manteve alheio às questões de legalização das agroindústrias, mantendo intactos no processo os seus dispositivos de ideias e saber, bem como os dos agricultores.

Outra postura é verificada na relação entre agricultores e extensão rural. Basta referenciar que o debate sobre a legalização das agroindústrias inicia em Rolante no final da década de 1990, paralelamente à discussão sobre abastecimento e criação de canais de comercialização, motivada pela Emater e por alguns agricultores. A necessidade de mais mercados já abria as portas para o interesse dos próprios agricultores em “agregar valor” aos seus produtos e a possibilidade de poder vendê-los formalmente. Segundo depoimentos da Emater local, alguns pontos foram destacados como impulsionadores: o possível fechamento do Moinho Sone e seu pedido de socorro para o prefeito; a limitação da comercialização dos produtos dos agricultores, solicitando à Emater uma ampliação do debate sobre legalização; e, a pressão pela fiscalização do Ministério da Agricultura no que diz respeito ao número de pequenas agroindústrias de sucos e vinhos clandestinas no município.

O interesse dos agricultores levado à Emater e ao prefeito favoreceu o início do Programa Municipal de Agroindústrias com encontros de discussão entre agricultores, poder público, Emater e Sindicato dos Trabalhadores Rurais, além de representantes do Ministério da Agricultura. Segundo o Supervisor da Emater, iniciou-se o processo de legalização pelos produtores de vinho e de pães por meio de um trabalho conjunto, em que “a Emater fez o croqui, a prefeitura fez as plantas e a Fepam verificou a questão das fossas, da lavagem dos vasilhames”. Segundo o mesmo entrevistado, as agroindústrias que não efetivaram totalmente a formalização, modificaram a estrutura de produção, melhorando o processo. Porém, ressalta que existe, sim, uma mentalidade do agricultor que “o bom é não legalizar, para não gastar” e que essa percepção teve de ser trabalhada junto ao CMDR e aos produtores rurais. Por um lado, trazendo-os para dentro das discussões e demonstrando exemplos bem sucedidos, mas por outro lado também os defendendo em relação às exigências sanitárias.

Nesse sentido, verifica-se que, na Ata n.º 15, de 20 de abril de 1999 (folha 7), há uma explanação da Lei e Regulamentação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) que consta ter sido aprovado por unanimidade pelo CMDR. Ressalta-se que a Lei que dispõe sobre a criação do SIM é do dia 21 de junho de 2000, sendo regulamentada em 3 de julho do mesmo ano, ou seja, essa legislação foi levada ao conhecimento dos conselheiros e posta para aprovação antes de sua publicação. Em outra ata (ATA n.º 32 de 28/5/2004, folha 13), o técnico

veterinário responsável pelo Serviço de Inspeção Municipal (SIM) apresenta-se na reunião para esclarecimentos sobre o Programa. Também consta em ata desse Conselho (ATA n.º 27, de 8/5/2003, folha 11) a defesa da Emater relativa aos agricultores em contraposição à Vigilância Sanitária.

J. (extensionista da Emater) colocou a questão da Vigilância Sanitária do município que deve orientar os agricultores, ao invés de multar, dando prazos para as agroindústrias se legalizarem.

E, mais adiante, explicita-se como argumentação para que os agricultores se mobilizem para a legalização, o exemplo do Moinho Sone: “em 98 estavam falidos e hoje estão com 16 subprodutos, atendem todo Vale dos Sinos e estão exportando, tiveram que fazer adaptação e investir muito” (ATA n.º 43 de 23/3/2006, folha 26). Outros argumentos utilizados para isso, na mesma Ata, são o turismo rural, a alimentação escolar e as feiras. Nesse convencimento, mais adiante (folha 28), a Emater passa a chamar a atenção dos próprios agricultores e de seu aparente interesse, mas descompromisso com a causa.

Já existe grupo feito da Casa da Colônia, do Mel e da Agroindústria, mas se a Emater não chama, os grupos não se reúnem. Precisa ser claro para os próprios produtores.

A extensão rural toma o lugar de entidade de ligação entre o Estado e os agricultores, entendendo que a legalização fazia-se necessária do ponto de vista do acesso a mercados e encontrava-se estreitamente vinculada a questões sanitárias e de saúde, mas suas regras deveriam ser moldadas à realidade da agroindústria e incorporadas como necessárias pelo agricultor. Sua mediação é reconhecida pelo agricultor e pelo gestor e, nesse sentido, ela passa a ser um agente de mudança, contestando as lógicas tanto de uns quanto de outros, forçando-os a repensarem suas ações, com o objetivo de convencê-los a materializarem o projeto de legalização.

Dessa forma, verifica-se que, se houve um avanço em relação à legalização das agroindústrias de Rolante, muito se deve ao papel ativo da extensão rural no município em utilizar de fóruns de discussão que permeassem domínios e facilitassem as arenas onde tomavam acento os debates, possibilitando espaços de manobra dentro da estrutura posta. Pode-se verificar, considerando o exposto, que houve também uma confrontação entre a legalidade e as exigências de formalização sanitária e o senso de compartilhamento de responsabilidades. Para tanto, argumentar a favor de outra concepção de “segurança” faz-se a partir de um discurso de confiança pautada no conhecimento que se tem de quem produz, adicionado ao suporte de entidades como a Emater, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e

outros. Foi partindo desse pressuposto que o gestor passou a ter mais confiança nesse tipo de garantia sobrepondo-a aquela de “seguir as regras sanitárias”, e passou a fortalecer a ideia de uma aquisição pautada em confiança.

Ao mesmo eu tempo eu tenho que te dizer que não era dado tanta ênfase a isso não (questão legal e sanitária). Eu acho que isso era uma coisa que a gente deixava. O que eu quero te dizer é assim, nós não tínhamos, olha pra tu produzir, pra nós comprarmos o teu suco tu vai ter que ter resultados de exames, não. Como é que funcionava? Se o João era produtor de vinho e de sucos, de uva, por exemplo, ele era um produtor já conhecido da Emater, já associado ao Sindicato, e da localidade, da cidade, e o produto dele já tinha um, vamos dizer assim, a parte técnica do produto era mais vinculada à vigilância do estado que tinha e a Emater e Sindicato. Era mais por informação, vamos dizer assim, a parte técnica era dado dentro de uma certa informalidade. Nós não exigíamos registros da saúde, por exemplo (GE1).

Mesmo que o poder/autoridade do prefeito da época tenha pendido mais para a demanda dos agricultores do que para a legitimação do técnico (fiscal sanitário) ou da norma, a flexibilização da aquisição de alimentos sem a necessidade da legalização das agroindústrias criou um conflito entre os agricultores que optaram pela formalização, pois passaram a considerar injusta a concorrência com quem ainda permanecia no mercado informal, e desistiram de participar das licitações por não serem mais competitivos.

O problema foi a concorrência de valores, pela diferença de ter registro e não ter registro. Nós tinha e os concorrente não tinham. Pra ter registro tu tem uma série de exigências que tu tem que seguir, de normas que tu tem que exigir, tem impostos pra pagar, tu tem o rótulo, tem as garrafas que são padronizadas, tem o investimento que foi bastante alto pra produção. [...] Nós tinha uma concorrência desleal, digamos (NC4).

Por outro lado, os agricultores informais também passaram a desistir de participar dos processos de compra para o PAE, já que os formais passaram a reclamar.

Não forneço mais porque não tem o registro da fábrica de bolacha e pão. Não aceitaram porque os outros fornecedores que participavam da licitação reclamaram. (C3)

Pretende-se enfatizar com isso que o descolamento da estrutura normativa provocou uma fragmentação que fugiu do sistematizado, caracterizando a transformação dinâmica do processo, ou sua hibridização. Por um lado, atende às normas legais e, por outro, omite-as, em uma condição de transição que acaba também por prejudicar os que se desejava auxiliar. A complacência do gestor para auxiliar o agricultor gera neste um sentimento de impunidade e, portanto, de continuidade da informalidade. Ao perceber essa lacuna, o agricultor não sente mais tanta necessidade de legalizar-se e exigir do gestor auxílio para isso. Por outro lado, o poder público, como dito anteriormente pelo fiscal sanitário, não pretende indispor-se com os

agricultores, sujeitando-se à impopularidade. Assim, quando não há o interesse do produtor na legalização, ele passa a culpar o gestor e a burocracia pela não efetivação dos processos necessários para auxiliá-lo. Por outro lado, parece ser mais cômodo para o gestor “fechar os olhos” do que ter de investir financeiramente para adequá-los e passar a cobrar de todos as mesmas regras.

Esses debates acirraram-se mais recentemente, com o exemplo dos projetos de duas agroindústrias, usualmente conhecidas como “Casa do Mel” (agroindústria de mel) e “Casa do Pepino” (agroindústria de conservas), que receberam recursos públicos para a construção das estruturas para serem utilizadas pelos agricultores manipularem seus produtos, mas ainda não estavam devidamente legalizadas. O registro em ata do CMDR enfatiza bem as duas condições para que a agroindústria de conservas funcione (ATA n.º 44, de 3/5/2006, folha 29), a organização dos agricultores e a intenção do poder público em investir nesse setor.

Precisa-se organizar produtores para produção [...] Tirar o produtor do informal para a formalidade, fazer com que a atividade da agroindústria seja focalizada ao jovem, para não visualizar-se só o setor calçadista.

Mesmo conscientes dessas condicionalidades concernentes à concretização da legalização das agroindústrias, essas arenas demonstram a incongruência entre gestores e agricultores, e a dificuldade de encontrarem saídas no nível local. Ressalta-se que os problemas determinantes vinculam-se às descontinuidades. Essas refletem a dificuldade da mudança, mas também, um processo necessário, com construções e desconstruções que carecem de ajustamento entre os projetos e ideias dos atores envolvidos. No entanto, esse esforço local esbarra no afrouxamento do ideário inicial de desenvolvimento rural perseguido pelos gestores em comparação com os atuais. Além disso, esbarra também na legislação das agências governamentais centrais como a Anvisa, que se personifica em alguns técnicos locais, como o fiscal sanitário, os quais, embora tendo condições de auxiliar nessa dinâmica de conhecimentos, permanecem na defesa de seu *modus operandi*, favorecendo a ignorância em ambos os corpos de conhecimento (técnico e agricultor), mantendo-os intactos.

Essas descontinuidades acabam por desmotivar os agricultores e somam-se à memória coletiva de “más experiências” por que eles já passaram em relação ao Estado, criando uma barreira ideológica para o desenvolvimento de relações de confiança entre esses atores. Devido a essas condições estruturais que traduzem a dificuldade que ainda existe entre gestores e técnicos em entenderem os sistemas de produção e os problemas cotidianos dos agricultores e seus mundos de vida, é que muitas políticas públicas de desenvolvimento são fadadas ao fracasso. Ao reforçar a visão burocrática, destroem-se as bases da autonomia e da

sobrevivência econômica dos agricultores, mantendo-os fora dos mercados formais. Se houve avanço no sentido de harmonizar visões burocráticas às dos modos de vida dos agricultores em Rolante, deve-se ao esforço dos extensionistas da Emater em favorecer aproximações e debates entre produtores e entidades governamentais locais e externas, e de uma negociação com os gestores locais, tanto técnicos quanto políticos, embora nem sempre com a aderência de todos. Essas interfaces propiciaram a interconexão de conhecimentos e avanços, embora com percalços.

\*\*\*

Em uma revisão de possíveis problemas a serem enfrentados, alguns se confirmaram, enquanto outros sequer foram citados, como por exemplo, reclamações das cozinheiras das escolas relativas ao aumento de trabalho que teriam com a preparação de alimentos menos processados, se comparados com os que os antecederam. De antemão, acreditava-se que poderia haver dificuldades resultantes da mudança entre preparar um alimento formulado, e, portanto, quase não demandava nenhum trabalho, para outro, que necessitaria de uma maior manipulação. Essa hipótese não foi confirmada. Ao contrário, no depoimento das funcionárias houve uma aprovação da mudança pela melhora da qualidade do produto e pela consequente aceitabilidade entre os escolares como será visto no oitavo capítulo.

Até aqui as análises centraram-se principalmente na abordagem dos atores e as suas ações estratégicas frente às estruturas, compondo um processo de mudança que promoveu a revisão do Programa de Alimentação Escolar no município de Rolante, constituindo-o como um novo mercado para os agricultores familiares locais. No entanto, partindo das premissas de que as ações compreendem significados, valores, crenças e que os mercados são construídos impregnados por essas condições sociais, pretende-se, a seguir, analisar, de forma mais central (dado que já apareceram envolvidas na ação até esse capítulo), quais foram as instituições<sup>42</sup> que mobilizaram e potencializaram os atores para a mudança, bem como as que surgiram nesse processo. Para tanto, pergunta-se: como as relações socioculturais particulares que fazem da ligação com localidade, tradição, origem, natureza ou modo de produção específicos interconectam-se com os valores econômicos construindo novas cadeias e novos mercados?

---

<sup>42</sup> Na teoria da estruturação de Giddens (2000), as instituições são as práticas constituintes mais profundamente mergulhadas dos sistemas sociais e são entendidas como causa da ação e como corporizadas na ação. Giddens diz que os agentes produzem práticas sociais recorrentes e rotinizadas que, se tiverem uma extensão tempo-espacial, tornam-se instituições. Nesse sentido, utiliza-se o termo como valores que regulam as ações dos atores e organizações; padrões de costumes e comportamentos importantes para a sociedade; regras que governam o comportamento humano.

## **7 IMERSÃO E QUALIDADE DOS ALIMENTOS: CONDIÇÕES REAIS E IDEAIS PARA NOVAS RELAÇÕES ENTRE PRODUTORES E CONSUMIDORES**

O conceito de “*embeddednes*”, traduzido neste estudo como “imersão”, foi utilizado para a análise da construção do mercado da alimentação escolar em Rolante por ser considerado um dos principais traços característicos que distinguem redes alimentares alternativas das convencionais (SONNINO; MARSDEN, 2006). Para entender as redes alternativas, segundo Sonnino e Marsden (2006), busca-se verificar as suas bases, considerando que o “alternativo” redistribui valor entre a cadeia de abastecimento, produz confiança entre produtores e consumidores e articula novas formas de associação política e de governança do mercado. Marsden *et al.* (2000) enfatiza que, em contraste com as cadeias convencionais, as alternativas revelam novas relações de associação e institucionalização, envolvem companhias e atores que redefinem suas relações com o Estado, reconfiguram valores relacionados com a produção e consumo de alimentos, entre outros.

Assim, cumpre aprofundar esse conceito, juntamente com aquele que remete à localização em contraste com a globalização, pois um mercado local não necessariamente é enraizado, mas se constitui como espaço mais provável de construir relações enraizadas (imersas em um sistema de valores sociais). Para Sonnino e Marsden (2006), seria essa forma arraigada no local que as redes emergentes utilizariam para recapturar o espaço rural como um ativo e uma força transformadora em moldar o sistema agroalimentar.

A hipótese que rege esse capítulo baseia-se na suposição de que as relações econômicas estão imersas em valores e relações sociais, tanto os já existentes que as influenciam, como os que vão surgindo, mantendo ou reformulando os anteriores, num processo dinâmico. Esse enraizamento social é reforçado na escala local, em que a proximidade das relações possibilita uma maior interação entre os atores, com consequente incorporação, generalização e institucionalização dos discursos e significados. Com esse pressuposto, deseja-se verificar como o “local” foi empoderado, valorizado e legitimado, ou seja, por que os agricultores familiares do município passaram a ser vistos como fornecedores de alimentos de melhor qualidade.

A partir dessa primeira verificação, parte-se para um aprofundamento da questão da construção de uma nova concepção de qualidade dos alimentos. Nesse senso, pretende-se verificar como o PAE de Rolante construiu o seu próprio conceito de qualidade, considerando tanto as demandas de consumo como as de produção. Indo além das percepções e interesses de consumidores e produtores; pretende-se também avaliar como o município lidou com as contradições entre as normas e conceitos dominantes de qualidade e os construídos

localmente, fazendo a sua diferença.

## 7.1 POR QUE LOCALIZAR A AQUISIÇÃO DE GÊNEROS PARA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR? PARA ALÉM DAS QUESTÕES DE INTERCÂMBIO

E nós vivemos numa sociedade capitalista onde o poder econômico é sobre o social. Eu tenho consciência disso. É a minha verdade, existem várias verdades, eu sei disso, mas o econômico impera sobre o social (GA 4).

As “verdades” do entrevistado remetem ao domínio de valores econômicos sobre os valores sociais. Indicam também a reflexividade sobre tais valores, compondo um *cogito* sobre a possibilidade de mudá-los ou revê-los. Já foi referido que as razões que originaram a compra de gêneros para a alimentação escolar de agricultores do próprio município eram de duas vertentes que, inicialmente paralelas, tornaram-se conjuntas: por um lado os interesses dos consumidores e, por outro lado, a necessidade dos produtores, culminando num objetivo comum e na modificação da estrutura dada. Nesse ponto, interessa verificar não somente como os atores agiram para isso, mas principalmente, se esse mercado foi construído e sustentado apenas por motivações, nas palavras de Polanyi, “reais”, ou se essas motivações tinham fundamentos “ideais”<sup>43</sup>, ou seja, as motivações econômicas (as necessidades biológicas como a fome e o ganho) estariam isentas das motivações relacionadas à obrigação cívica, ao dever moral, à decência, ao respeito? Mesmo dentro de uma sociedade em que os valores predominantes são os econômicos, haveria ainda espaço para um mercado ser moldado por valores sociais?

Polanyi refere três modelos possíveis de integração social e econômica, a reciprocidade, a redistribuição e o intercâmbio, associando os dois primeiros a valores morais, enquanto o último se basearia em leis de oferta e demanda. Pretende-se verificar como esses sistemas estão implicados na construção social desse mercado da alimentação escolar para agricultores familiares. Para tanto, juntamente com a abordagem de Polanyi, utiliza-se dos já referidos autores e suas reflexões sobre capital social (Capítulo 2) no sentido de melhor descrever os significados, as normas e as conexões envolvidas, bem como sua utilização pelos atores sociais locais. Como as relações entre agricultores, consumidores e gestores públicos foram sendo moldadas e se essas foram baseadas em valores econômicos, sociais ou uma mescla de ambos?

---

<sup>43</sup> Polanyi em “A Nossa Obsoleta Mentalidade Mercantil” (1977), considera que o homem, na mentalidade capitalista, passa a ser composto por dois elementos, um mais ligado à fome e ao ganho, o outro à honra e ao poder. Um era “material”, o outro “ideal”; um “econômico”, o outro “não-econômico”; um “racional” o outro “não-racional”. Dessa forma, segundo Polanyi, a fome e o ganho foram definidos como motivos econômicos, presumindo-se que o homem agia segundo esses motivos na sua vida quotidiana e os seus outros motivos vieram a ser considerados mais etéreos, menos relacionados com a sua existência de todos os dias.

No que se refere às relações entre consumidores e produtores, as motivações foram puramente econômicas ou utilitaristas? Atualmente, dois movimentos parecem delineados na contramão da homogeneização da produção capitalista no que diz respeito ao consumo – um que sustenta os que falam dos direitos do consumidor e suas demandas por saúde, estética, identidade, atendimento ao paladar e preço, por conseguinte, mais propriamente de valores utilitaristas, particulares, de autointeresse; o outro que fala de uma ética, em que se consome aquilo que tem valor público, como os que dizem respeito ao meio ambiente, à equidade social, ao bem-estar animal. Por outro lado, no que tange à produção, também há que se considerar dois processos: um relacionado à sobrevivência dos pequenos agricultores e, portanto, de formas inovadoras de que os agricultores se utilizam para adicionar valor aos seus produtos e, outro, que envolve uma relação de reciprocidade, responsabilidade, comprometimento com a sociedade e com a natureza. Nesse caso em particular, pretendeu-se verificar como ocorreu essa transversalidade.

No que se relaciona ao poder central (Estado), como ele se envolveu nessa construção? Os princípios de redistribuição vinculados ao bem-estar da comunidade e a postulações morais sobrepueram-se aos princípios econômicos e de interesse político?

### **7.1.1 Relações de reciprocidade e intercâmbio entre produtores e consumidores**

Acho que nem é uma questão de distância em quilômetros, o contato, o fato de um estar presente com o outro. Isso acontece entre pessoas que cuidam do mundo, que cuidam das coisas, que se contentam com pouco, o lucro é o bem-estar, é o pouco, é uma troca. Tem a ver com lucros, com as expectativas, com os interesses, o porque é a lógica familiar, com a tradição, da herança que coloca outros valores, outros apegos por coisas mais naturais, pelo espaço, pela sua prática cultural (ER1).

Nas palavras do entrevistado acima, os valores são considerados muito mais do que a significância da distância e do contato, o que demonstraria porque o local em si não seria suficiente para explicar práticas enraizadas, sendo que esse diferencial estaria nas suas instituições, cultura, valores, regras e relações. Especificamente em Rolante, há uma moral ainda muito arraigada nos costumes da comunidade, como relatado abaixo.

Eu acho que a sociedade de Rolante por ser mais atrasada, e eu acho isso um elogio, ela consegue ter um controle social. E esse controle social passa por moralidade que nem sempre são todas elas, uma por uma, boas, né? Mas enfim, ela estabelece um controle social. Um conceito de moral. Os interesses que uma pessoa tem ou um conjunto de pessoas tem passa a ter esse anteparo do limite do que é moralidade. Existe um limite moral. Isso é uma coisa que tem o individual e tem o coletivo. Tem o contexto que estabelece o que é moral, um regramento (ER1).

Ser atrasada, ou em outras palavras, calcada em uma tradição rural, imprime a Rolante traços de um município que está condicionado ainda e em grande parte, a uma moral camponesa que transcende os próprios agricultores e o meio rural, e dá lugar também aos consumidores e ao meio urbano, constituído de pessoas que têm sua origem rural, como fica explícito no depoimento de uma mãe: “Quando tu já conhece, tu tem a tua origem lá, aí tem mais ainda a importância da compra direta do agricultor” (P1).

Dessa forma, segundo Wortmann (1990), a transformação dos valores e da subjetividade camponesa ocorre de forma mais lenta que no restante da sociedade. Mesmo os camponeses não estando à margem da história, continuariam realizando uma ética tradicional fundada na reciprocidade, na honra e na hierarquia, porém não sendo esse *ethos* uma prisão cultural. Ao contrário, como destaca o próprio autor, e como evidencia a realidade, os camponeses inserem-se nos mercados e sobrevivem há muito tempo – questão essa intrigante, principalmente com o advento da tecnociência e da industrialização, e, por isso, muito estudada. Como “pessoas ignorantes e refratárias à modernização”, conseguem sobreviver em ambiente tão competitivo e exigente? A conservação da ordem moral para o autor parece estar intimamente ligada à sobrevivência do camponês, muito mais que sua racionalidade.

Nesse caso, isso parece ser uma vantagem, pois, ao manterem seus valores, passam a ser considerados pelos consumidores pessoas idôneas e confiáveis, sendo um grande diferencial dentro de um mercado em que as relações éticas são cada vez mais inexistentes. Essa é uma afirmação que se ratifica no que concerne ao consumidor que faz uso de um **discurso ético de ajuda** aos agricultores, mas também, e principalmente, de **confiança** nesses fornecedores.

Os gestores, pais, diretores e merendeiros, ao referirem as suas motivações para a aquisição de produtos de agricultores familiares, na maioria das vezes, associavam o interesse pela saúde e educação das crianças e qualidade do alimento adquirido, ao auxílio ao produtor local, a sua valorização, autoestima e de sua família, com a intenção de mantê-los no meio rural. Verificaram-se muitas vezes nos depoimentos, que essa justificativa sobrepunha-se às questões relativas aos interesses próprios dos consumidores.

Manter as pessoas dentro do município, evitando o êxodo, valorizando a agricultura. Ninguém quer trabalhar na agricultura, querem trabalhar na fábrica de calçado. Mesmo dentro das escolas eles são discriminados, principalmente nessa faixa etária que afeta a autoestima, a identidade. Existe a discriminação dentro da sociedade. Dizer você é colono é estar xingando. Falta ainda essa valorização pessoal, eles têm que se sentir valorizados pelo que eles fazem (GP2).

O município tentou valorizar o pequeno agricultor. E como professor, servindo o suco que é do Morro Grande, tá adquirindo o produto que é natural, valoriza o local,

as pessoas, a escola (D1).

[...] Pela questão da valorização eu às vezes fico pensando o que que nossos filhos e netos vão comer no futuro, se ninguém mais quer plantar. Então eu acho que enquanto tu tá valorizando o agricultor, ele permanece, porque os que estão saindo eles saíram por falta de incentivo. Porque não tem mais como viver da terra (D2).

Adquirir os gêneros para a alimentação escolar do agricultor local passou a ter mais sentido para o consumidor mediante a incorporação de um sentimento de estar ajudando, de estar fazendo um bem. Sassatelli (2004) defende a tese de que o consumo é um importante aspecto a considerar-se na transformação de práticas e políticas, em que as pessoas começam a perceber que, modificando-o, é uma forma de começar a buscar um mundo diferente. Em seu estudo sobre discursos, contestação e consumo alternativo, a autora verifica que nem sempre sanidade, saúde, gosto são preocupações primárias, porém as obrigações morais aparecem com mais poder político na mudança em suas escolhas.

Mas, além do sentimento de **obrigação moral**, o consumidor buscava principalmente uma relação de **confiança** com o produtor. Depois de alguns episódios em que a qualidade dos alimentos adquiridos era insatisfatória, fazia-se necessário melhorá-la. Por sua vez, confiança é um conceito complexo e é considerado uma das variáveis-chave para o sucesso e estabilidade das relações. Dois componentes complementares da confiança têm sido recorrentes: o conhecimento baseado em fatos adquiridos no tempo e o efeito de uma força misteriosa que compensa o fato que o conhecimento pode ser limitado: a crença, ou seja, a confiança seria composta por conhecimento e crença (PRIGENT-SIMONIN; HÉRAULT-FOURNIER, 2005). Giddens (1991) destaca a diferença entre crença e confiança. Para ele, o indivíduo que não considera alternativas está em uma situação de crença, enquanto alguém que reconhece essas alternativas e tenta calcular os riscos assim reconhecidos, engaja-se em confiança. Nos depoimentos que seguem, os consumidores consideraram as alternativas e buscaram reduzir os “riscos”, confiando em quem conheciam.

Vamos dar o exemplo do R. (agricultor fornecedor), o R. eu conheço há anos, o que tem uma grande fruteira eu não sei como é, vem do Ceasa, não sei como plantou, onde plantou. Acho que a gente confia porque conhece mais as pessoas. Mesmo conhecendo os donos de outras fruteiras a gente não sabe de onde veio o que eu estou consumindo (D3).

Como é que o mercado vai me garantir que vem lá do fulano. Mas como eu vou saber se o produto vem lá do fulano? Quando o produtor vier me entregar pessoalmente, é o produto dele (D5).

Assim, as incertezas seriam minimizadas, quando da busca de fornecedores conhecidos, de alimentos com procedência e, portanto, do controle sobre a forma como são

produzidos ou, como refere o próprio agricultor, o consumidor confia porque “eles conhecem o produto, a produção e a pessoa” (NC2). O gestor confirma essa preocupação, como salienta abaixo:

A gente sabe a procedência desses alimentos que estão sendo adquiridos, de todos os produtores, a gente sabe a procedência. O que não acontece num sistema, vamos dizer, convencional ou geral, que a gente tá licitando, comprando, sem saber da onde que vai vir. Acho que isso é bastante importante. Saber da onde que está sendo adquirido esse produto (GA1).

Segundo Prigent-Simonin e Hérault-Fournier (2005), a busca por um fornecedor conhecido, ou em outras palavras, de um agricultor local vem do interesse em firmar relações baseadas em confiança, o que se traduziria em competência, honestidade e altruísmo ou credibilidade, integridade e benevolência. A competência estaria baseada na reputação do vendedor, especialmente na qualidade e no preço, e é reforçado quando atende positivamente às expectativas do consumidor. A honestidade estaria ligada ao respeito às regras do comércio e à satisfação do consumidor, mais do que obter lucros desmerecidos pelos vendedores à custa dos consumidores.

Eu pessoalmente prefiro comprar de agricultores porque tem um preço mais acessível e eu sempre quero acreditar que seja mais natural, que tenha menos agrotóxico (D3).

A benevolência ou altruísmo seriam qualificados como componentes emocionais da confiança, pois estariam baseados no sentimento ou em uma impressão fundamentada em emoções humanas. Eles não estariam associados somente a transações econômicas, mas revelam uma ligação emocional entre as pessoas, uma identificação. O agricultor familiar parecia incorporar aos olhos dos consumidores essas características. Se o consumidor procura um fornecedor competente e honesto, por outro lado, o agricultor pretende retribuir para manter essa relação. Dessa forma, não só pensa no ganho, mas também na reciprocidade, no compromisso e no comprometimento.

É uma relação de amizade, de respeito. Se uma coisa tá ruim eles pedem pra trocar, a gente troca. Minha relação é de amizade para servir a todos e para ser servido também. Em todas as escolas, todos gostam do produto que eu entrego. (NC1)

[...] Porque um pequeno agricultor ele pensa nos outros mais ou menos como ele pensa em si. Muitas vezes a gente escuta assim dizer, o que eu não quero pra mim eu não quero pros outros. O grande ele nem olha, ele pensa só no lucro, não na saúde das pessoas (C3).

Esses valores potencializam-se, quando se considera que o consumidor final são

crianças. Por isso, qualquer ato de má conduta é considerado imoral: “Eu penso que se eu tirar ½ kg ou 1 kg eu tô tirando das crianças que precisam e não do prefeito” (NC2). Este compromisso é enfatizado principalmente quando essas mesmas crianças são parentes, vizinhos, ou da mesma localidade onde moram esses agricultores, o que acaba por facilitar a confiança do consumidor nesse fornecedor pelo caráter de compromisso com a comunidade em que ele se insere.

No meu entendimento, isso traz essas vantagens para esse processo de fornecimento para a merenda. Do ponto de vista que todos eles acabam se tornando muito responsáveis, porque em uma certa medida, eles estão fornecendo para a sua própria família (GE2).

Assim, se, de um lado, a confiança seria, em parte, dada por estar inscrita ainda na tradição, de outro, ela também é produzida por relações econômicas e sociais de reciprocidade, por meio de estruturas específicas de aliança e compartilhamento. Para Sabourin (2005), as estruturas de reciprocidade produzem valores de uso, mas também valores humanos como a amizade entre os próximos, a responsabilidade, justiça, equidade e confiança. Para o mesmo autor, a estrutura de reciprocidade seria uma relação reversível entre sujeitos motivada pelo interesse pelo outro, pelo reconhecimento do outro.

Nesse sentido, evoca um senso de responsabilização e de cobrança entre os membros porque os coloca frente a frente, minimizando a possibilidade da má conduta pelo prejuízo econômico e social que causaria. Se os costumes, as normas, a moral não constroem suficientemente, há ainda a possibilidade da cobrança do consumidor e a sanção e punição da má-conduta. E essa não se refere somente à perda econômica, mas à má fama e à exclusão, ou a perda de prestígio e honra que são sentidas muito mais, quando se pertence àquele grupo social.

Nós não vendemos pro CEASA, só para o mercado direto. Então se a gente não faz certinho, na semana seguinte o consumidor já vem cobrar da gente. Assim, fazendo certo, tu vende mais, porque o consumidor procura mais o produto (C1).

Se acontece algum problema a gente mesmo chega no produtor e resolve com ele. Uma cenoura murcha a gente já separa e troca com eles. Mas isso é difícil acontecer (M2).

Também se abre a possibilidade das visitas realizadas pela nutricionista, coordenadora do Programa, diretores etc., às propriedades para verificação “in loco” da produção e pelo próprio acompanhamento dado pela extensão rural. Esta, por sua vez, passa a ser uma intermediária qualificada ou interpessoal, pois mantém uma relação de reciprocidade por meio do interconhecimento, do efeito rede e de uma informação sobre a qualidade do produto. Essa

estrutura, segundo Sabourin (2005), produziria confiança, responsabilidade e reputação, tanto do agricultor, como do intermediário, constituindo uma fonte de prestígio e autoridade no sistema de reciprocidade.

Se a simplificação da cadeia alimentar promoveu o interconhecimento, dissipando a incerteza e fortalecendo a confiança, os valores criados, juntamente como os arraigados na tradição local, sugerem que a construção desse mercado não foi apenas de caráter econômico, mas estava imerso em valores humanos. Mas, longe de desmerecer o econômico, como visto anteriormente, a relevância do preço e o utilitarismo ou instrumentalismo que fala das motivações individuais estiveram presentes nessa relação, apontando para o fato de que o intercâmbio mercantil não está excluído desse processo. Essa constatação serve para considerar criticamente o binarismo que separa as relações embebidas socialmente das isentas de valor social ou das puramente econômicas. Seria ingenuidade referir a construção desse mercado como algo “ideal” ou desprovido de outros interesses, o que se pode ver claramente no depoimento abaixo:

Nós vamos dar uma chance pro agroecológico? Imagina, a política e o econômico estão muito juntos aqui. O nosso vice-prefeito por muito tempo ele era ligado ao Sindicato dos Trabalhadores Rurais e uma das coisas que mantém o Sindicato é a rede de insumos agrícolas para o agricultor (GA4).

Por outro lado, no discurso do vice-prefeito e ex-presidente do STR, não seria exatamente essa a sua visão, defendendo a necessidade da supremacia do social sobre o econômico.

Infelizmente, o mundo hoje só vê o econômico, e não está vendo a vida do ser humano. Isso me preocupa bastante. Eu tenho colocado isso muitas vezes, se é uma reunião, uma palestra, alguma coisa. Eu vejo muito assim, por que o mundo hoje está nessa corrida maluca do mundo aí. É só o econômico. Parece que ninguém mais está pensando que precisa ter vida, que o ser humano é vida, é estar vivo. Só se pensa mais no econômico. Se tu tem dinheiro então tá tudo resolvido. Mas o dinheiro não compra vida, não compra nada. Acho que a gente tem que pensar um pouquinho mais na questão da vida do ser humano.

Se forem consideradas as práticas de consumo/produção como um campo em que a ordem social é constantemente produzida, reproduzida e modificada, pode-se reconhecer os discursos como parte importante nessa dimensão. O quanto os discursos são congruentes com a prática, obviamente envolve um número de questões teóricas e epistemológicas sobre a característica e natureza dos discursos, o que não é objetivo aprofundar aqui. O que se deseja é considerar que o discurso reflete uma visão sobre as práticas em contextos específicos e refletem, mais ou menos diretamente, a ordem social e moral que eles valorizam, promovem

ou qualificam e, dessa forma, apontar que, nesse caso, o gestor é defensor dos valores humanos e questionador dos valores econômicos, mesmo que a sua prática não seja guiada somente pelos primeiros.

No caso da alimentação escolar, os agricultores postulam que é uma compra garantida, que complementa a sua renda, mas que seus ganhos não são assim tão relevantes para serem motivos primeiros para a inserção nesse mercado. Por outro lado, também não deixam de ter visões instrumentalistas, formalizando sua produção e distinguindo seu produto dos demais em uma tentativa de adicionar valor e aumentar seus ganhos econômicos.

O produtor percebe que seu produto é diferenciado. Ainda não é todo mundo que pensa assim. Mas o produtor dos agroindustrializados, o discurso deles já é esse, meu produto é diferenciado, é diferente do teu que é comprado na cidade. Aprendem com o consumidor a falar da qualidade. [...] Eles têm essa resposta porque o consumidor vem buscar no interior. O consumidor reforça o que a gente prega, o que a instituição tenta alertar o tempo todo. O consumidor dá esse reforço (ER2).

A gente sempre busca inovar, buscar experiências, que a gente trabalha bastante com turismo e o turismo sempre quer novidade, sempre quer coisas diferentes, então a gente sempre busca fazer coisas diferentes (NC4).

Watts *et al.* (2005) chama a atenção para o fato de que os produtores reconhecem a centralidade das considerações econômicas em seus negócios e que a economia significa o sustento da vida das pessoas, no entanto, há diferentes formas de conseguir esse sustento. Fazendo referência a Lee (2000), o autor vai dizer que é possível identificar espaços de produção articulados ao mercado, mas fora das normas capitalistas. Assim, preço, competitividade, lucro não estão excluídos dessas relações, mas também assumem outros valores imprimidos pela tradição e exprimidos por essas transações diretas.

Se algum nível de instrumentalismo e intercâmbio existe nessas relações, pode-se dizer que ambos não são, necessariamente, do ponto de vista moral, negativos, já que renda e preço são condições muito relevantes para agricultores familiares e para consumidores que não têm muitos recursos, como é o caso, aqui, o PAE municipal. Os primeiros precisam vender seus produtos por preços rentáveis e utilizam-se de estratégias para valorizá-los ou para diminuir os custos, como a produção artesanal e orgânica. Os consumidores precisam utilizar os recursos recebidos para o Programa da forma mais racional possível para poder abastecer todas as escolas com alimentos suficientes e com qualidade. Assim, como frisado por Hinrichs (2000, p. 301), “uma gota de instrumentalismo e intercâmbio garante uma refeição mais substancial e nutritiva para ambos, consumidores e produtores”.

Nessa direção é que, em Rolante, apostou-se na potencialidade da rede de

abastecimento local e não na qualificação e distinção de determinados alimentos<sup>44</sup>. Nas palavras de Watts *et al.* (2005), um sistema alimentar alternativo considerado forte não é aquele que focaliza no alimento e suas especificidades relativas à qualidade nem na realocação alimentar, mas, sim, nas redes em que eles circulam, por serem mais difíceis de serem incorporadas ou subordinadas pelas cadeias convencionais. Nesse sentido, o provimento da alimentação escolar por agricultores familiares aparece como uma cadeia alternativa que estimula o desenvolvimento econômico endógeno a partir de redes horizontais. Redes essas que providenciaram um leque mais diversificado de opções de comercialização dentro do próprio município para além das compras institucionais, mas também, às feiras, ao turismo rural, à venda para o varejo local, aos restaurantes, entre outros.

Há que se salientar que, por trás das motivações de encurtar-se a cadeia de abastecimento para compras locais, não parece ter sido o caso de um pré-julgamento do local como inerentemente bom. Não se pensou a escala como uma entidade ontológica, mas como uma estratégia, como uma forma de alcançar um fim específico. Preferi-lo, ao invés de manter as compras para o PAE de fornecedores “deslocalizados”, não partiu do pressuposto de que a escala local seria melhor que a escala global e, portanto, deveria ser um fim em si mesma<sup>45</sup>. Ao contrário, a localização seria um meio para alcançar um fim. Este fim seria principalmente o de auxiliar os agricultores locais, abrindo um novo mercado para comercialização de seus produtos e também para a melhoria da qualidade dos alimentos fornecidos ao PAE, já que os adquiridos de outros fornecedores (mesmo que locais), muitas vezes não atendiam a essa exigência. Assim, a preferência pelo abastecimento local era uma estratégia para alcançar objetivos de cunho econômico, instrumentalista e social.

Ao cogitar sobre a segunda hipótese dessa tese de que o local seria um potencializador da ação, os argumentos desse tópico apontam que não há como “deslocalizar” uma análise de mudança social do espaço e do tempo. As diferenças somente podem ser reconhecidas a partir da verificação das diversas disposições e relações das múltiplas variáveis situadas. Relativamente aos significados e instituições responsáveis pela motivação de uma mudança

---

<sup>44</sup> Alimentos esses que poderiam ser cooptados por cadeias convencionais a exemplo dos alimentos orgânicos que muitas vezes, são produzidos no local, mas não consumidos no local. Para os autores, o “quality turn” (considerada aqui no sentido da segunda abordagem descrita no Capítulo 2) e o “defensive localism” são facilmente apropriados pelas cadeias de abastecimento convencionais por serem mais suscetíveis a tornarem-se nichos de mercado. Esses alimentos alternativos, que desafiam a produção globalizada e padronizada de alimentos, seriam mais facilmente subordinados aos interesses de atores poderosos do mercado capitalista.

<sup>45</sup> Faz-se referência aqui às considerações de Born e Purcell (2006) em seu artigo *Avoiding the Local Trap: Scale and Food Systems in Planning Research*. Assim, para os autores, a localização não deve ser uma finalidade, mas uma estratégia que pode resultar em uma série de efeitos, por exemplo, justiça social, segurança alimentar, como também, opressão, prejuízos ecológicos, dependendo de sua implementação. Se a escala é uma estratégia, não é uma meta e não deve ser pensada como tal.

na estrutura das formas de suprimento do PAE local, verifica-se uma forte menção à moral, relativa à tradição e, como consequência, afere-se a confiança ao conhecimento/reconhecimento/interconhecimento dos consumidores dos produtos, dos processos e, principalmente, dos produtores que, por sua vez, são comprometidos com uma conduta idônea e responsável, não só condicionados pela ética, mas também pela coação da proximidade da relação. Essa dinâmica que partiu de relações pautadas em uma tradição, uma política, uma história, uma geografia que constituíram esse “local” em específico favoreceu um fluxo contínuo de condutas que se reproduziram, mantendo velhos e institucionalizando novos valores.

Durante a construção desse mercado, os princípios de intercâmbio e de reciprocidade ocorreram simultaneamente de forma a reforçarem-se mutuamente. Essa evidência ampara em parte a abordagem de Coleman sobre capital social em direção a uma visão instrumentalista, pois os valores sociais foram também utilizados para maximizar as questões econômicas dos agricultores familiares e do PAE municipal. Embora exista esse reconhecimento, o que importa não é a existência ou não de interesses econômicos, mas, sim, o grau de imersão ou de quanto essas relações são efetivas naquilo que se propõem, ou seja, o quanto elas produzem de benefícios sociais, ambientais e humanos ou se apenas se tornam valor de uso para o sistema econômico dominante. Nessa verificação, considera-se que a construção desse mercado em Rolante amparou-se em um *ethos* que se constituiu em uma forma de resistência dos agricultores perante as coerções do mercado e que essa relação com os consumidores trouxe benefícios a ambas as partes como será tratado no próximo capítulo.

Além disso, contrariando a visão de Higgins (2005) no que tange a considerar algumas versões sobre capital social instrumentalista e como novas facetas do liberalismo econômico, em uma redistribuição realizada pelo mercado, argumenta-se que, nesse caso, essa interdependência entre intercâmbio e reciprocidade foi permeada pela interferência do Estado, trazendo para a análise a redistribuição dos bens.

### **7.1.2 O Estado e a redistribuição dos bens**

Tratou-se até aqui sobre reciprocidade e intercâmbio, mas há ainda um terceiro modelo possível de integração social e econômica, segundo Polanyi, que é a redistribuição. Se a reciprocidade parte de um padrão institucional de simetria, a redistribuição parte do princípio da centralidade. Um poder central legítimo receberia a maior parte do espólio e a redistribuiria ao grupo. Segundo Polanyi (1980), as consequências sociais desse método de distribuição

poderiam não ser tão democráticas e também serem utilizadas para aumentar o poder político através da maneira como redistribuíssem os bens. Trazendo esse princípio para o caso estudado e sendo o Estado o poder centralizador, sua principal função seria não somente o de redistribuir a produção ou a renda, como o compartilhamento dos recursos oriundo dos impostos, mas, principalmente a de, ao promover o desenvolvimento econômico, garantir formas de emprego, renda e bem-estar para sua população e colocar limites aos efeitos de exploração e exclusão do modelo econômico dominante.

Dessa forma, considerando que se está analisando um programa público e seu gerenciamento é realizado pelo Estado, há que se verificar como ele foi realizado, quando passou para as mãos do gestor local. Mesmo tendo de seguir as regras legais baseadas na competitividade do livre mercado que beneficiava atacados e varejos, a gestão local de Rolante passa a revisar essa distribuição do recurso para beneficiar aqueles que realmente necessitavam dele.

Não, o que me moveu pra acreditar nesse negócio, botar em prática, sinceramente, era a ideia de valorizar a família e de qualificar a alimentação escolar. Não me preocupou o que a prefeitura como instituição ganha o que. Ganha indiretamente. Pela qualidade da alimentação escolar, pela qualidade de vida, satisfação do seu munícipe. O que que eu como político, prefeito, ganho: satisfação da minha comunidade. Uma ação boa pra minha comunidade [...] (GE1).

Utilizar um recurso público para redistribuir renda, não na forma assistencialista, mas de forma a ter uma reciprocidade, em que o agricultor ganha, mas também retribui (mesmo que dentro de um sistema de mercado), ultrapassa os interesses políticos populistas. De outra forma, não houve uma transformação da instituição do comércio livre para outro de caráter protecionista, mas um processo revisional na tentativa de redistribuir o recurso de forma mais democrática e harmônica, focalizando uma política de desenvolvimento social que beneficiasse não só o fornecedor, que passaria a ter mais uma opção de venda, mas também o consumidor, em que pese o recebimento de um alimento, a princípio, mais adequado. Essa prática do governo municipal é aprovada pela comunidade que passa a considerar, como se verifica abaixo no depoimento de um agente de saúde, a extensão disso para uma maior abrangência e uma maior intervenção do Estado.

Aí o poder público podia também trabalhar essa parte do social. Pôxa tu ta mantendo um cara na roça, é um cara daqui. E tu sabe o que ele vai colocar no teu feijão lá, se ele vai usar veneno ou não. De lá de fora tu não sabe o que vem. Eu não estou defendendo subsidio agrícola, mas é uma coisa parecida. Esse cara que produz feijão lá no braço quando ele precisa de uma máquina pra fazer um açude na casa dele ele vai ter que pagar R\$ 30,00 hora. Eu defendo o subsidio do governo pra que elas produzam e tenham um preço competitivo no mercado (se refere a produtos

agroecológicos). Que a população possa comprar um produto que é diferenciado, que é bom, sem precisar pagar mais caro. E que vai contribuir enormemente para a saúde.

O entrevistado acima vê na intervenção estatal a saída para fortalecer os agricultores e a produção agroecológica e para que esse modelo seja subsidiado para que produtos de melhor qualidade ambiental possam chegar à mesa de todos os consumidores de Rolante com preços acessíveis. Mas, ainda que a redistribuição no município não tenha alcançado esse patamar no caso da alimentação escolar, além da utilização de recursos públicos para benefícios sociais, o Estado também atuou em relação a esse princípio, fortalecendo e apoiando a formação de Conselhos Gestores e de Associações de agricultores. Assim, houve uma facilitação no sentido de oferecer condições para a construção dessas novas redes de abastecimento.

Nessa questão, utilizando-se das análises de capital social de Putnam, verifica-se uma ação cívica apoiada pelo próprio governo local. Dito de outra forma, a gestão pública em Rolante ofereceu condições institucionais para a produção de capital social. Em primeiro lugar, como agente decisório, foi permeável à demanda dos agricultores familiares, criando laços do tipo *linking*. Conjuntamente, também fortaleceu os laços entre os agentes da mesma posição (tipo *bonding*), ao apoiar a organização entre os próprios produtores, e entre grupos distintos (tipo *bridging*), ao conduzir a criação e manutenção de Conselhos Gestores.

Esses laços não só foram importantes para a construção desse mercado dentro das fronteiras do município, mas para expandir-se regionalmente, ampliando não só o debate para outros municípios, e também as possibilidades de comercialização.

Dessa forma, já em 1999, iniciou uma intensa troca entre os municípios, por conta do processo de diagnóstico e planejamento participativo regional realizado pela Emater das Regiões do Vale dos Sinos e Paranhana, culminando em 2004 com o Seminário Regional sobre Alimentação Escolar, promovido em conjunto com a Federação dos Trabalhadores da Agricultura (Fetag). Participaram 15 municípios, representados por Secretários municipais, técnicos, integrantes de conselhos municipais, agricultores, merendeiros, professores e diretores de escolas, que discutiram amplamente a questão de aquisição de produtos locais para o suprimento das escolas.

Desse encontro criou-se uma comissão multidisciplinar, interinstitucional e intermunicipal, com objetivo de dar suporte técnico e estratégico aos municípios, além de divulgar o tema para outras regiões do Estado e do País. Para tal função, a comissão elaborou e lançou, em 2005, o Manual de Alimentação Escolar, atualizado e relançado em 2007. Esse

Manual criou coesão e confluência dos atores, favorecendo maior abrangência e visibilidade sobre o tema. Nas Regiões dos Vales dos Rios do Sinos e Paranhana/Encosta da Serra, outras experiências, com peculiaridades locais, reproduziram a prática realizada em Rolante, como no caso dos municípios de Dois Irmãos, Parobé e Morro Reuter. Além disso, os gestores e agricultores de Rolante eram seguidamente convidados a visitar outros municípios ou recebiam essas visitas para expor seu trabalho junto à alimentação escolar.

E se conseguiu então fazer essa compra do agricultor que hoje não tá se divulgando não só no RS, mas em todo o país. Até na época eu era presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e a gente foi em vários municípios divulgar isso, como funcionava (GA1).

Até porque vêm vários municípios de fora pra ver como é que funciona aqui (D5).

Além desse debate e divulgação, segundo a própria extensionista da Emater local, foram realizadas reuniões de sensibilização com todos os municípios dessas regiões, em que os representantes dos escritórios municipais elencavam os produtos que os agricultores tinham disponíveis para promover o comércio regional, o que contribuiu para a possibilidade de comercialização para fora de Rolante, a exemplo da agroindústria de sucos, que passa a comercializar seus produtos não somente para a prefeitura local, mas também para a prefeitura vizinha de Parobé.

Esse exemplo demonstra a mobilização de capital social que consegue organizar não somente um município, mas se espalha pela região com ações coordenadas em redes propiciadas por entidades representativas como a Emater e Fetag. Assim, providenciou-se maior abrangência, reprodutibilidade, intensidade, concorrendo para a legitimação dessa política. Segundo Putnam (2000), fatores socioculturais, como essas ações cívicas, colaborativas, organizativas apoiadas por valores morais, por confiança, reputação e reciprocidade, são decisivas na explicação das estratégias de desenvolvimento e na diferença entre os diversos locais e regiões.

A título de comparação, e para fazer um contraponto entre imersão e intercâmbio, outros municípios da mesma região preferiram aderir à privatização do Serviço de Alimentação Escolar. Se as iniciativas acima tinham como principal objetivo o benefício social de produtores e consumidores locais, a chamada “terceirização” do PAE constituía-se preponderantemente em uma relação de compra e venda sem nenhum outro valor moral. Dessa forma, o Estado passa de agente executor/protetor para assumir o papel de pretenso fiscalizador de serviços prestados num contexto de mercados liberalizados. As rígidas burocracias legais (principais oponentes à efetivação das compras de agricultores familiares,

como visto no capítulo anterior) são facilmente contornadas pelas grandes empresas prestadoras de serviços, que “legalmente” utilizam-se dessas regras para seu benefício. Exemplo disso é a utilização de editais elaborados pelas próprias empresas nos quais formulam várias cláusulas para o cumprimento do ditame, minimizando assim a concorrência e garantindo valores incorporados de grandes lucros. Nesse sentido, o abastecimento ocorreria por meio de vários atravessadores, incluindo a própria empresa prestadora de serviço, encarecendo os gêneros e minimizando o ganho retido pelos produtores rurais.

Vale salientar que essas empresas tendem a adquirir alimentos mais baratos não só para racionalizar os gastos (o que é também objetivo das empresas públicas), mas principalmente para maximizar seus lucros. Portanto, não importariam se a compra seria feita na própria região e que isso poderia ser benéfico para os agricultores/escolares/território/ambiente (porque esses valores não são contabilizáveis e não revertem em nenhum tipo de ganho financeiro), mas o valor monetário desse alimento. Sendo assim, se esse for menos oneroso em outras regiões, será ele o escolhido para aquisição.

Assim, essas prestadoras de serviço tenderiam a reduzir os custos, interferindo na qualidade dos alimentos servidos e, conseqüentemente, prejudicando a economia local e o meio ambiente, em uma dinâmica contrária à postulada pela aproximação entre produção e consumo. Embora não haja estudos mais aprofundados sobre o tema, frequentemente noticiava-se que os valores pagos a essas empresas pela alimentação escolar servida seriam maiores, se comparados aos serviços operacionalizados e executados pelas entidades estatais.

Um dos argumentos correntes utilizados para a terceirização do Serviço seria a tentativa de reduzir ou eximir o Estado da grande complexidade estrutural e operacional envolvendo recursos humanos capacitados e comprometidos, infraestrutura adequada, logística, atendimento a grandes públicos implícita ao Programa. Sendo assim, a privatização seria uma forma de facilitar ou “enxugar” a máquina pública, promovendo o desafogamento de atividades e dando mais agilidade ao Serviço. Outro motivo, mas esse nada justificável e nada moral, é o que surge a partir de denúncias noticiadas pela imprensa (QUADRO 10), qual seja, o ganho de gratificações aos agentes públicos e de incentivos às campanhas políticas a partir do superfaturamento da contratação dos serviços. A corrupção parece ser um grande incentivador na tomada de decisão por esse modelo de gestão pública. Vale lembrar que os valores remetidos à alimentação escolar caracterizam-se como grandes cifras, principalmente em grandes municípios e que, por isso, chamam a atenção de empresas nem sempre idôneas.

Nesse tipo de gestão, cabe ressaltar o papel dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) e o seu grau de dificuldade em acessar as informações e as ocorrências dos trâmites

que ocorrem nas Entidades Executoras e, principalmente, os relacionados às empresas prestadoras de serviço. Concomitante à falta de transparência, não raro, os CAEs são inefetivos ou de “fachada”, prejudicando ainda mais a ética no processo.

#### QUADRO 10

#### Irregularidades na gestão do PAE na modalidade terceirizada em Canoas (RS).

##### **MPF/RS propõe ação no caso da merenda escolar em Canoas**

12/12/2007 19h11

Fraude na licitação e superfaturamento do contrato geram desvio superior a 5,6 milhões de reais.

O Ministério Público Federal (MPF) em Canoas (RS) propôs ação de improbidade administrativa contra o prefeito de Canoas, Marcos Ronchetti, o secretário de governo, Francisco Fraga, o secretário de Educação, Marcos Zandonai, além dos proprietários e representantes das empresas SP Alimentação e Gourmaitre Cozinha Industrial e Refeições, por fraude superior a 5,6 milhões de reais em processo licitatório e no contrato para fornecimento de merenda escolar no município.

Simultaneamente foi proposta também ação civil pública para anulação do contrato de terceirização da merenda escolar e recomposição dos valores desviados dos cofres públicos municipais e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), em decorrência das fraudes detectadas na terceirização da merenda escolar em Canoas.

A ação aponta 11 réus, que deverão responder por atos de improbidade administrativa decorrentes de fraudes no processo de licitação e no contrato. O trabalho resulta de profunda investigação e análise de provas, tais como auditorias dos Tribunais de Contas do Estado e da União, do FNDE, oitivas de testemunhas, denúncias, tanto veiculadas na imprensa quanto encaminhadas diretamente ao MPF, entre outras medidas de investigação. Segundo o procurador da República Adriano dos Santos Raldi, ficou evidenciado "o desvio de verbas públicas (federais e municipais), por meio de um esquema fraudulento orquestrado por representantes da cúpula administrativa de Canoas e da empresa SP Alimentação, de São Paulo".

Na extensa peça que propõe a ação, com 150 páginas, encaminhada à Vara Federal Cível de Canoas juntamente com o inquérito civil público de mais de três mil páginas, o procurador da República explica em detalhes como funcionou o acerto que tinha por objetivo fraudar o processo licitatório, concedendo à SP Alimentação o direito de servir merendas nas escolas públicas municipais. A empresa recebe pelo serviço valores claramente superfaturados e sem qualquer fiscalização efetiva.

**Irregularidades** - Pelo que foi constatado no inquérito civil público, os administradores implicados (prefeito e secretários), além de realizar licitação dirigida, ainda frustraram a fiscalização sobre fornecimento da merenda, que deveria ser feita de forma rigorosa pelo Conselho de Alimentação Escolar de Canoas. Foi também constatada a ausência de qualquer medida concreta da prefeitura quanto à correção das irregularidades apontadas há mais de um ano pelos órgãos de auditoria externa. Dessa forma, além do desvio de recursos públicos, avaliado em mais de 5,6 milhões de reais, os réus conseguiram manter em funcionamento por mais de dois anos um contrato executado irregularmente (má qualidade das refeições, cozinheiras sem vínculo de emprego com a empresa, entre muitas outras ilegalidades), gerando também prejuízos aos beneficiários da merenda escolar (crianças e adolescentes).

Entre as sanções requeridas pelo MPF estão a perda dos valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio dos réus e ressarcimento integral do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; multa civil de até três vezes o valor acrescido ilicitamente ao patrimônio e proibição de contratar com o poder público ou dele receber benefícios ou incentivos.

O MPF pede, ainda, liminar para suspender a execução do contrato com a empresa SP Alimentação a partir do próximo período letivo (fevereiro de 2008) e para determinar a efetiva implantação do Conselho de Alimentação Escolar em Canoas.

Considerando que as ilegalidades constatadas também configuram crime, cópia do resultado da investigação será encaminhada à Procuradoria Regional da República para análise da ação penal cabível. Em virtude do envolvimento do prefeito, a ação penal só pode ser proposta no Tribunal Regional Federal em Porto Alegre.

Fonte: Ministério Público Federal - <http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias-do-site>.

Nesse contraponto, fica explícita a falta de laços entre os agentes e a distância entre produtores e consumidores, resultando da carência de componentes sociais (que teriam condições de provocar mudanças e alternativas de rotas a exemplo de Rolante) e provavelmente da carência de valores históricos e culturais. A não efetividade dos Conselhos

reflete a precariedade de valores cívicos, mas também está associada à falta de um processo de redistribuição por parte do governo local que atuaria de forma a criá-los, consolidá-los e promovê-los. Essas fragilidades facilitam a propagação de condutas amorais e cerceiam as relações sociais geradoras de capital social capazes de modificar as estruturas existentes.

No entanto, o perigo desse processo de privatização não seria só o de tornar o mercado da alimentação escolar meramente economicista, mas, principalmente, valer-se, segundo depoimento abaixo, dos valores sociais ligados a essas cadeias alternativas para convencimento dos gestores, quando, no discurso dessas empresas, havia a promessa de continuar adquirindo do agricultor local. Com isso, o valor social daquele trabalho seria transformado em valor econômico estrito que acabaria por minimizar o ganho do agricultor para maximizar o lucro de uma empresa junto à prefeitura.

Solidariedade já existia, não passou a existir. [...] A solidariedade não traria lucro no conceito monetarista ou como uma sobra ou excedente. Tu fez uma operação solidária, conjunta. Eu posso lucrar com a solidariedade desde que seja do grupo e aí o irônico é que alguém lucra com a solidariedade que existe não desde alguém, mas de uma solidariedade que é dos outros que ele não contribuiu em nada pra aquilo (ER1).

Diante dessas constatações, presume-se que a alimentação escolar pode tornar-se ou ser vista apenas como fonte de lucros para algumas poucas empresas “habilitadas” ou, por outro lado, os mesmos recursos podem viabilizar desenvolvimento econômico aos pequenos e médios produtores e comerciantes, sendo fonte de boas práticas ambientais e melhorando os níveis de educação e saúde da população. Essas considerações levam a concluir que os valores remetidos ao PAE podem produzir dividendos tanto para interesses políticos, econômicos e pessoais, quanto para a sociedade como um todo, cabendo aos gestores o poder de alocá-los e escolher quem serão os beneficiários. Isso aponta para a importância do Estado na caracterização dos mercados e de seus efeitos sobre a sociedade.

Nesse caso em particular, os atores públicos locais exerceram papéis relevantes nos processos de coordenação de redes, implementando regras adaptadas à realidade local (como visto nos capítulos anteriores) e facilitando a intensidade das relações dos atores envolvidos, de forma a redistribuir os recursos equitativamente.

Tomando como base os princípios de Polanyi e a complementaridade desses estudos por outros autores, pôde-se constatar que a construção de um mercado diferenciado da alimentação escolar em Rolante foi concomitantemente um processo de institucionalização indutivo e dedutivo. Não se concretizou a partir de valores apenas econômicos, estando imerso num ambiente em que ainda estavam vivas as regras arraigadas a uma tradição. Por

outro lado, o seu envolvimento com um sistema econômico dominante foi motivo para absorvê-lo em parte, e também para a mobilização social e para a recriação de valores como forma de enfrentar as dificuldades e os problemas advindos desse sistema. As relações de reciprocidade, confiança e redistribuição conformaram traços de uma economia pautada na moral, muito mais do que em meras relações de mercado.

Conclui-se que um sistema de valores que se recria, mantém-se ou ajusta-se, constrói a sua diferença por meio de relações que ampliam o capital social local. Continua-se o tópico a seguir, com essa reflexão: seria a qualificação dos alimentos em Rolante um valor que se manteve enraizado em sua cultura, não sem ser impregnado pelos valores ou regras da indústria de alimentos, mas também não sem questioná-los e confrontá-los?

## 7.2 LOCALIZAÇÃO E IMERSÃO PARA A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA QUALIDADE

Considerando-se que um mercado também é construído de componentes sociais, ambientais, culturais e políticos de um determinado espaço, presume-se que essa imersão local possa também criar identidades, valores, qualificações e significados característicos. No tocante a alimentos, por suposto, se poderia dizer que eles assumem qualificações e são qualificados conforme a demanda social de produtores, consumidores, vendedores e reguladores. Essa qualificação seguiria uma lógica de ação dos atores locais para atingir seus projetos coletivos ou individuais (ALLAIRE; WOLF, 2004), construindo complexas e inter-relacionadas práticas e incorporando valor social aos produtos (SONNINO, 2005).

Por um lado, consumidores estabeleceriam suas qualificações em resposta a preocupações com a saúde, o ambiente, a estética, a ética ou, mesmo, para minimizar a desconfiança gerada pelos temores alimentares ou para reduzir a incerteza diante de tantas escolhas. Por outro lado, produtores utilizariam de estratégias para diferenciarem seus produtos, adicionando valor e conquistando os consumidores ou adequando seus produtos às suas necessidades. Entrementes, o Estado com seu poder regulatório pressionaria ou ajustaria os processos sociais de qualificação à normatização legal. Essas relações dinâmicas conformariam economias de qualidade (CALLON *et al.*, 2002) em que todos os atores organizariam diferentes estratégias para “qualificar” os alimentos, em uma permanente relação de competição e poder (MARSDEN, 2004).

Com essas proposições, pretende-se, a seguir, averiguar como essa dinâmica de construção da qualidade dos alimentos ocorreu junto ao PAE em Rolante, e quais foram as relações de poder envolvidas nessa justificação.

### 7.2.1 Qual a qualidade perseguida pela Alimentação Escolar em Rolante?

Nas questões realizadas sobre o tema da qualidade dos alimentos, bem como na sua referência nas respostas a outras questões e, ainda, nas atividades realizadas dentro do PAE em Rolante, observa-se que a qualificação dos produtos está associada a uma cadência de condições. Primeiramente, está vinculada à questão do local, à procedência e à sua cultura e tradição alimentar que evocam uma forma de produção associada a não utilização ou a utilização racional de produtos químicos, em baixa escala e que obedecem a um ciclo sazonal. Dessas condições, originam-se alimentos mais frescos e naturais (mais dependentes da natureza do que de tecnologias), o que resultaria em um produto nutritivo e com aspecto organoléptico superior em alguns sentidos, como o sabor. Permeando e coagindo essa construção aparecem, embora menos frequentes, outras características como as questões sanitárias e a praticidade, no entanto, de forma contestatória.



FIGURA 11 - Características envolvidas na qualificação dos alimentos em Rolante/RS.  
Fonte: Pesquisa de Campo (2009).

As características iniciais vêm ao encontro do que foi discutido anteriormente, em que se liga o local à dimensão social, ou à moral, à confiança nas pessoas e no processo utilizado, pelo fato de conhecê-lo, de ter controle sobre ele. Nas entrevistas, 50 citações foram contabilizadas, relacionando a qualidade à procedência do produto (mais citada, juntamente com as questões da forma de produção). A frase a seguir, de autoria de uma diretora, explicita isso: “Uma qualidade maior porque tu sabia de onde tava saindo” (D4). E na tentativa de explicar porque o local qualifica: [...] pela história, conhecendo as propriedades, os hábitos, os sistemas de produção [...]” (ER2). Nessa proximidade de relações é que a qualidade se constituiria, ou seja, segundo Pollan (2008), em uma cadeia alimentar industrial, uma parede de ignorância intervém entre consumidores e produtores, e essa parede cria um certo descuido em ambos os lados. Os agricultores perdem de vista o fato de estarem produzindo alimentos para pessoas que realmente vão consumi-los e não para intermediários, e os consumidores

podem esquecer que cultivar alimentos exige tempo e trabalho duro. Nessa distância, segundo o mesmo autor, a história da identidade da comida, quem, onde e como foi produzida desaparece na corrente indiferente das mercadorias. Na proximidade, aquele que vai comer pode tornar conhecidos ao produtor seus desejos e necessidades, e o produtor pode transmitir ao consumidor as distinções entre os alimentos que produz e os outros. Essa transparência significa uma construção da qualidade baseada nas relações e não em regulamentações, rótulos ou responsabilidade legal.

Saber de “onde estava saindo” é fazer alusão a um local conhecido e com uma tradição, uma história, uma cultura específica, de que “eu” faço parte. Esse fazer parte é caracterizado também pela comida, em que, até então, o que era fornecido para a alimentação escolar não era conivente com a sua própria identidade cultural alimentar.

É os formulados, né? Sem respeitar a cultura alimentar, sem respeitar absolutamente nada e sem nenhum indicativo nutricional que fosse importante ou não. O que eu acho é que, embora nós não tenhamos feito uma grande revolução, o que a gente fez foi botar os pés no chão e valorizar a própria comunidade (GE1).

Valorizar a própria comunidade, valorizando a cultura alimentar inerente e transformando o que era industrializado e produzido em massa para o caráter de uma comida com “gosto caseiro” é aprovada com honra pela comunidade escolar.

Eu considerei ótimo porque, antes, aquelas merendas industrializadas que eu não podia nem sentir o cheiro, então agora é uma comida caseira, ótima pras crianças (D6).

Não só houve a introdução de alimentos típicos da cultura local na alimentação escolar, mas também, todo um trabalho de valorização junto às crianças e adolescentes com o objetivo de proteger e gerar promoção e a perduração desses hábitos, como foi o caso da “Oficina da Cuca”:

Aí vem a cuca. A cuca é um produto típico da nossa cidade, então ela é inclusa no cardápio. Tem a oficina da cuca também. Então as cuqueiras fazem as cucas pras crianças comer. Então é visto bem as coisas da região e o cardápio é adaptado, aproveitando o que as crianças têm de hábito, o que as crianças querem (P1).

Nesse senso, a questão da tradição e da cultura é ressaltada, quando da defesa da localização. Em uma leitura feita por Flandrin e Montanari (1998) em relação ao consumo alimentar, os localismos também são revalorizados como uma forma de resistência, como um reflexo de reação à homogeneidade. Para os autores, onde há identidades subjugadas por projetos de normalização e universalização, há revoltas com um vigor renovado e virulento.

Não parece ser esse o caso de Rolante, mas, na contramão do que comumente se usou chamar de “MacDonaldização” dos costumes, a normalização dos comportamentos alimentares permanece bastante relativa e mais aparente do que real. Seus elementos em comum são interpretados diferentemente em cada cultura, e inserem-se em estruturas ainda fortemente marcadas pelas particularidades locais, historicamente construídas e com costumes e paladares perenes.

Isso culmina em um processo de elogio da diferença e da preservação da identidade cultural, em que a tradição é criada, modelada e definida progressivamente. Com essa exposição quer-se chamar a atenção para a valorização do local como espaço de produção, em que há um conhecimento sobre a procedência dos alimentos adquiridos, mas, ao mesmo tempo, como espaço de consumo, com o respeito, perpetuação ou revalorização da cultura e do hábito alimentar que lhe é peculiar. Para Giddens (1997), essa manutenção da cultura é reflexiva, não se constituindo como fundamentalista, mas sim como uma transformação e recriação das tradições, modelada a partir de significados e valores modernos.

Dessa forma, a tradição é novamente cultuada por estar relacionada à redução de riscos, nesse caso, ambientais e de saúde. Essa valorização do local e da procedência liga-se à forma de produção de alimentos considerada de melhor qualidade por ser ambientalmente mais adequada, de pequena escala e que respeita os ciclos de cada cultivo. A qualidade relacionada às formas de produção teve 59 citações nas entrevistas; dessas, 39 estavam diretamente associadas à utilização de produtos químicos. Prefere-se comprar de agricultor familiar por ser uma produção que não utiliza ou que utiliza moderadamente agrotóxicos e/ou insumos químicos, em uma tentativa de reduzir os riscos à saúde.

Um alimento de qualidade o primeiro passo é o agrotóxico, tem que ser orgânico (ANF2).

Nosso produto não chega a ser bem orgânico, tem alguma coisa de agrotóxico, mas se obedece as carências (C1).

Porque eles não colocam tanto agrotóxico. Eu imagino que se tiver, não seja tão prejudicial quanto os outros que a gente não conhece (D4).

Credita-se esse controle não só ao trabalho técnico da extensão rural e do conhecimento dos produtores e da forma que produzem, mas também por ser uma produção de baixa escala.

É tudo com veneno, quem produz pra vender pra Ceasa é tudo com veneno (ANF2).

Tem diferença, mas o que vem da fruteira por exemplo, vem assim, de grandes agricultores do Ceasa, e eu acho assim que é tudo mais com agrotóxico (D3).

O pequeno trabalha com pouca quantidade, ele nota que se usar produto químico, o lucro seria pequeno. Quanto menos precisar comprar para produzir, maior o lucro, mesmo que o preço não seja muito bom. Ele investiu menos - se acontecer algum problema... (D1).

Na garantia de um produto fresco, uma das questões postuladas pelo PAE municipal, segundo a nutricionista, é compor o cardápio obedecendo à sazonalidade dos produtos, comprando os alimentos conforme a época da colheita. Assim, obedece-se a processos naturais, sem maturações ou crescimentos forçados quimicamente ou por acondicionamentos que mantenham o produto por mais tempo em perfeito estado de conservação e consumo.

Sim, porque não passaram por câmara fria, nós queria que nem tivessem passado perto do veneno, mas alguns ainda acrescentam (D6).

Os produtores do CEASA, eles falam que botam no gás – a ameixa, o pêssego – eles botam na estufa, no fim ela madura de forma igual. Tipo o caqui, o produzido normalmente, tem que esperar pra madurar, senão ele tem aquela liga que não dá pra comer. Aquele que tu compra no CEASA a maturação é parelha, porque botam na estufa (NC1).

Marsden (2004) identifica uma qualidade que evoca natureza e ecologia, levando a relacionar qualidade com o sistema de produção de alimentos. Por exemplo, a qualidade emergiria, quando pequenos produtores se distanciam do sistema convencional minimizando a competitividade ao utilizar estratégias de valorização de seus produtos por terem um enraizamento num específico contexto social ou territorial. Aqui, mais especificamente, os agricultores ligam seus produtos a práticas específicas de produção, à natureza rural, a identidades, a sabores tradicionais, o que incorpora valor social ao alimento e que são reconhecidos e desejados pelo consumidor. Utilizam a diferença na forma de produzir para atrair o consumidor, como frisa: “Uso muito pouquinho insumo, não tem quase nada. Os fregueses gostam muito dos meus produtos. Eu acho que é diferencial porque todo mundo tá gostando muito” (AF1).

Dessas características iniciais, duas surgem como intermediárias: a naturalização e o frescor do alimento. Comprar de agricultores locais favorece a diminuição do trajeto a ser percorrido do local da produção até o consumo final, o que proporciona o oferecimento de alimentos mais frescos. Por outro lado, a forma tradicional de plantar, beneficiar e produzir sem a adição de produtos químicos caracteriza um produto mais natural. Ser mais natural e fresco remete à valorização da simplificação do processo e de seu conteúdo original.

Vamos comprar daqui, quanto mais perto melhor. Quanto mais industrializado, mais longe ele pode andar (GA4).

Passa-se a reverenciar a diferenciação do produto relativamente àquele que é desenraizado, ou seja, desprovido de espaço e de tempo. O alimento qualificado é fresco e com procedência, não atende a critérios de conservação que lhe permitam viajar por longos trajetos por muito tempo. A distância e a durabilidade dão espaço à localização e à sazonalidade.

Um alimento de qualidade pra mim é sem transformação nenhuma. Eu sempre procuro compra o mais orgânico possível. [...] Eu compro do moinho farinha integral e arroz integral. Eu acho que é integral mesmo. Tu pega, eu já fiz a experiência, se tu pega a farinha do supermercado empacotada, com marca, sei lá, aí tu deixa no armário, a farinha do moinho logo cria umas tracinhas, cria umas teinhas de aranha, e a outra do pacote fica muito mais tempo ali parada e não cria nada. Então eu acho que a do moinho é bem mais integral. É bem mais natural do que...não tem tanto conservante (P5).

Nesse processo de qualificação, o desejo de reduzir os riscos relativos à saúde, ao meio ambiente e, ao mesmo tempo, favorecer o benefício social, liga-se ao atendimento do paladar, uma das características finais desse processo.

Por exemplo, na fruteira, percebo que vai mais, que vendo bem mais quando digo que o produto tem menos agrotóxico. [...] O gosto é diferente. Tempo atrás nós tinha um pêssego que plantamos e vendemos na fruteira, foi que uma beleza! Se diz que é daqui e mais, sem agrotóxico... O sabor mudava, isso aí não tem nem...Tu pega uma banana que é colhida e madurada normal, ela não tem comparação, o gosto é bem outro. Tem dessa mesma banana prata que eu compro dos agricultores daqui, se tu coloca ali, nem esquentada, vende logo (NC1).

Se um alimento produzido localmente e de forma mais natural não é exatamente o mais bonito ou que agrada na aparência, por outro lado, ele agrada no gosto. Este gosto que foi moldado na infância e que está impregnado e, portanto, identificado como característico daquele produto.

Nós também vamos nas feirinhas que é dos colonos de Rolante. A gente sabe, por exemplo, que o seu J. lá do Morro Grande ele trás cenoura, tomate, ovos pra vende. A cenoura dele é bem pequeninha, mas a gente sabe que tem mais sabor... do que aquela que vem do Ceasa que é grandona, daí a gente sabe que a dele é mais natural. A gente sabe que a maioria de Rolante procura fazer isso (P5).

O sabor. Se tem o gosto daquilo que eu quero comprar. Se eu comprá um pêssego, tem que tê gosto de pêssego (P1).

No entanto, embora o gosto seja reconhecido como um resultado de uma história baseada em práticas de percepção entre o sujeito e o produto, de diferenciação social ou de adaptação biológica, Teil e Hennion (2004) defendem a ideia de que ele é um conceito

polimórfico, por sua condição de ativo e não passivo ou estado determinado. O gosto seria uma forma de construir relações com coisas e pessoas, não simplesmente uma propriedade dos bens, nem uma competência das pessoas. Para os autores, o gosto seria o resultado de práticas constituídas historicamente, mas também um desejo voluntário e não uma atração involuntária. Nesse sentido, determinam-no como consequência e não como causa da escolha. Os consumidores o moldariam de forma a sobreviver diante das crises e dos riscos ou mediante a sua ansiedade frente à diversidade de escolhas. De qualquer forma, obrigando-os a pensar, a refletir, a escolher e a moldar o seu paladar para aqueles alimentos que consideram mais adequados ou que os amparem em suas preocupações, sendo um consumidor ativo que delibera.

No caso da alimentação escolar, essa abordagem favorece a análise já que defende a indução do gosto. Se os pais, diretores e nutricionistas são os consumidores que escolhem, a qualidade, para eles, segue no sentido da reflexividade sobre o que adquirir e na intenção de constituir um gosto para aquele tipo de alimento no consumidor final que é o escolar.

Porque é complicado, criança, eles querem comer porcaria. Ali na escola esse ano foi proibidíssimo porcaria. Então foi fundamental pra poder gostar de maçã, banana, mais de suco do que refri, a questão das verduras que não desce de jeito nenhum. Na escola eles são mais incentivados a comer esse tipo de alimento (P5).

Nessa reflexividade do consumidor que adquire e escolhe, está implícito como característica final da qualidade o valor nutricional desse alimento que, via de regra, está associado à preocupação relacionada à **saúde**. Para alcançá-la, faz-se necessário atrair os alunos para alimentos mais saudáveis, primeiramente, por intermédio das questões de sabor e de hedonismo. Para as crianças e adolescentes, o consumo de alimentos como verduras e frutas está mais relacionado à obrigação do que propriamente a um prazer. Conquistar o paladar para um alimento considerado mais nutritivo e desencorajar o consumo daqueles que são industrializados e, portanto, mais elaborados no sentido de atrair pelo gosto e pelas estratégias de *marketing* foi um objetivo perseguido. Para tanto, comprar do agricultor passa a ser uma maneira de melhorar a atratividade do alimento pelo sabor original, pelo frescor, pela variedade. Uma cenoura mais doce, um pêssego com gosto de pêssego, uma banana mais saborosa são exemplos de alimentos que se tornam mais aceitos pelos escolares.

Se atrair é um objetivo, por outro lado, também foi almejado tornar aqueles alimentos um desejo voluntário e uma escolha reflexiva. Exemplo disso são os projetos realizados com as crianças e adolescentes das escolas, em que os professores trabalham com os alunos nas hortas, ensinando desde a preparação do solo até a preparação do alimento para consumo.

Como verificado pelo depoimento de um dos diretores, que também é responsável por um projeto específico que atende a várias escolas num local chamado Setor Ambiental, há o trabalho na direção de conscientizar o aluno para moldar o seu gosto: “Também tem a horta do Setor onde eles visitam a horta e experimentam as plantas, comem ao natural e é dito que é saudável”(D1).

Assim, o sabor liga-se ao aspecto nutricional como componentes da qualidade do alimento. Segundo as diversas passagens nos depoimentos dos agricultores, o aspecto dos alimentos para esse consumidor específico, não é mais determinante na sua escolha por acreditar que o alimento mais “natural”, embora nem sempre provido de beleza externa, é de qualidade nutricional superior:

Qualidade no sentido, como é que eu vou dizer, eu sou ruim no português, tu me entendeu, né? Não é a qualidade visual do produto, mas sim a qualidade, digamos então, de repente, a qualidade nutricional, pra ti, pro teu organismo (GA3).

O que acaba por conectar essas características finais às características iniciais, e intermediárias. Ser superior, nutricionalmente falando, remete não somente à composição do alimento em si, mas todo o conhecimento que as pessoas têm ou julgam ter sobre o processo que determinou essa superioridade. Esse alimento foi produzido de forma a receber o mínimo teor de produtos químicos, de forma artesanal e respeitando o hábito alimentar daquela comunidade. Por ser produzido naquele local é, conseqüentemente, mais fresco e natural, e, portanto, ainda intacto em seu conteúdo nutricional e mais palatável e aceito como resume uma diretora: “Eu acho que se tu vai olhar pelo aspecto nutricional, com certeza, o que vem do agricultor familiar tem uma qualidade maior” (D2). Dessa forma, a qualidade nutricional não está expressa num rótulo, ou com a preocupação com nutrientes específicos, mas acredita-se que ela esteja sustentada por um processo de produção e consumo que viabiliza uma ingestão mais adequada de alimentos benéficos à saúde.

Verifica-se uma cadeia de predicados que se interconectam e que, em conjunto, ditam o que é qualidade. Esses adjetivos ligam tradição e moral a benefícios sociais, ambientais e de saúde de forma reflexiva, tanto de produtores, quanto de consumidores. Observa-se que a qualificação é uma relação dada pela “*différance*” entre os significados. A qualidade dos alimentos posiciona-se em uma relação entre os diversos atributos e não se fixa em um produto distinto. A qualidade, portanto, não se refere ao produto em si, mas está sempre dimensionada pelas relações entre suas qualificações.

### 7.2.2 Qualidade normativa *versus* qualidade construída

Dentre todos os componentes relacionados com a qualidade construída em Rolante, verificou-se que a questão da sanidade ou da higiene quase não foi referida. Somente 16 passagens a mencionam, nem todas como aspecto positivo, mas contestatório<sup>46</sup>, por um lado os que a defendem e, por outro, os que a consideram imprópria e até sem sentido.

Eu sou filho de colono, eu fiquei na roça até os 10 anos. O pai matava porco, galinha, as galinha eram solta na rua, não era galinha presa, e a galinha come de tudo que acha na frente. A mãe nunca prendeu uma galinha pra matá. E nós comia, nunca foi inspecionado pela saúde. Eu tô com 72 anos e tô com saúde (P6).

Culmina-se nesse ponto com a constatação de que, se a qualidade é construída como visto acima, por um conjunto de características que partem tanto das preocupações e demandas do consumidor, quanto das estratégias de mercado do produtor, mas dentro de um processo social, permeado de valores. Ela, porém, também é o desfecho de um processo de negociação contestado e contingente determinado por relações de poder entre os diferentes atores da cadeia de abastecimento (HARVEY *et al.*, 2004).

O fato que parece subentendido é que, muito embora exista um conceito hegemônico de qualidade relacionado à inocuidade e dite a obrigatoriedade da aquisição apenas de produtos “seguros” do ponto de vista sanitário, não é essa a característica mais considerada (apesar de não ser desconsiderada) para auferir qualidade aos alimentos nesse caso. Ela aparece como uma norma de qualidade imposta de fora para dentro e não como um valor construído socialmente, oferecendo condições para entender a diferença etimológica do termo “qualidade”, que pode ter significado normativo e/ou empírico. Disso surgem duas questões-chave: a norma existe e foi criada para quem e por quê? Como em Rolante as questões instituídas como regra normativa (norma sanitária) são reelaboradas e tratadas pelos atores que têm entendimentos diferentes de qualidade?

Em relação à primeira questão, a discussão extrapola as considerações locais e abarca análises mais amplas que envolvem a dissecação da construção e do domínio do aspecto

---

<sup>46</sup> Segundo Harvey *et al.* (2004), a qualidade dos alimentos apresenta significados bastante complexos, como é o caso da própria conotação da palavra qualidade, chamando a atenção para o fato de que essa palavra assume imediatamente uma valoração positiva. Contudo, se precedida por adjetivos como má ou inferior, a qualidade passa a assumir valoração negativa, uma não recomendação ao produto. Esses autores sugerem então considerar o termo qualidade com cuidado e senso crítico, já que esse termo envolve o empírico e o normativo, aquilo que o sujeito ou o coletivo qualificam e o que é regulamentado como pressuposto de qualidade, além de que a qualidade se estabelece a partir da relação entre o produto e o critério pelo qual ele está sendo julgado. Para o autor, cada alimento possui diferentes atributos de qualidade e apresentar um dos possíveis atributos não diz nada sobre os demais.

sanitário sobre as outras qualificações. Qualidade essa que passou a ser gradativamente associada a grandes estruturas e a aspectos sanitários regulamentados por uma legislação que seguia os moldes internacionais como o *Food and Drug Administration* (FDA) e a Comissão do *Codex Alimentarius*. Nessa perspectiva, as exigências foram se moldando em torno de um padrão de inocuidade, em que se sobressaíram ferramentas como *Good Manufacturing Practices* (GMP) - Boas Práticas de Fabricação (BPF) - e *Hazard Analysis and Critical Control Point* (HACCP) ou Análise de Perigos e pontos críticos de controle (APPCC) - adotadas pelo FDA.

Tais exigências, aplicadas à escala industrial de alimentos seriam indispensáveis, pois representariam um controle, já que tais processos ocorrem distante da visão e do conhecimento dos consumidores. Maluf (2007) aponta para a intrínseca e necessária relação entre qualidade sanitária e o sistema industrial de alimentos, em vista dos riscos envolvidos na produção e transporte de alimentos em massa.

No entanto, essas são convenções de qualidade altamente restritivas que requerem planejamento estrito, controle fiscal e um regime de regulação higiênica/burocrática que, segundo Marsden (2004), mantém os varejistas no controle da cadeia de abastecimento ou, como defende Muchnik *et al.* (2005), os padrões de higiene são supostamente para proteger o consumidor, mas seus efeitos são para favorecer produtores industriais à custa dos agricultores. Estes, por sua vez, no momento que passam a acessar mercados formais, necessitam, obrigatoriamente, seguir as mesmas regras e regulações.

No entanto, segundo Cruz (2009), desconsiderar que as escalas de produção que configuram o sistema convencional e o sistema tradicional são distintas, implica julgar a qualidade dos alimentos somente a partir de critérios técnicos, normatizados, que consideram inocuidade como sinônimo de qualidade. Nessa visão, as práticas tradicionais de produção de alimentos enraizadas socialmente, vinculadas a uma cultura e um modo de vida específico são colocadas à margem do setor de produção e comercialização de alimentos. Aplicar os mesmos critérios que os empregados para a produção em larga escala à produção tradicional, realizada em escala micro, se comparada às grandes corporações ou impérios alimentares, implica, segundo a autora, excluir qualquer singularidade inerente ao processo de produção, padronizando os modos de fazer, os sabores e a diversidade, comprometendo as características originais e tradicionais dos produtos.

Ao analisar a legislação que se relaciona ao controle da qualidade dos alimentos, os mecanismos e critérios previstos para liberação de alimentos para o consumo humano não levam em conta a multiplicidade de aspectos que compõem a qualidade dos produtos. A

análise estrita do ponto de vista sanitário para evitar riscos de doenças ou para atestar legalidade, objetivando a comercialização dos produtos, exclui todos os aspectos ou fatores que interferem nesse processo ao longo de toda a cadeia produtiva. A análise da matéria-prima que abastece as indústrias alimentícias, por exemplo, é uma preocupação importante nesse debate, segundo Prezzoto (2002). Outros aspectos também não são contemplados, tais como o ecológico, o social e o cultural. Desconsidera-se, segundo o mesmo autor, várias qualificações em detrimento de apenas duas: os aspectos sanitário (nocivo ou não?) e legal (clandestino ou não?).

A partir disso é necessário reconhecer que há relações de poder que disputam concepções legítimas de qualidade, em que os aspectos normativos se sobrepõem aos construídos socialmente. Marsden (2004) aponta essa realocação ou manutenção das relações de poder entre as diferentes cadeias de abastecimento alimentar como as mais convencionais de larga escala e as que se desenvolvem nos interstícios, consideradas “alternativas”, ou por assim dizer, as cadeias curtas de baixa escala, como as consideradas nesse estudo. Para o autor está em jogo uma dicotomia entre conhecimentos, autoridade e regulação entre os atores dessas cadeias e os consumidores de seus produtos. Assim, há uma competição entre distintas definições de qualidade – convencionais, sociais e técnicas, sendo que, o resultado é o empoderamento ou desempoderamento de determinada cadeia e grupo de atores. As questões de higiene e sanidade empoderam os varejistas e as questões ecológicas e sociais empoderam um local particular.

Todavia, há que se considerar as avaliações extremas, os binarismos que radicalizam o discurso ao considerar as qualidades normativas como impeditivas e, portanto, combatidas ou ignoradas na questão da pequena produção de alimentos, enfatizando as demais. A qualidade sanitária, mesmo sendo muito mais necessária no sentido da industrialização e produção em massa, não deixa de ser um atributo importante para não desqualificar o produto da agricultura familiar e assegurar a segurança e a confiança do consumidor, principalmente porque a principal conta que pesa desfavoravelmente aos seus produtos, dentro de uma visão técnica é exatamente o risco à saúde pela sua “imperícia” higiênico/sanitária. Segundo o fiscal da Vigilância Sanitária de Rolante, não há considerações por parte dos agricultores sobre essas questões, tratadas por eles como “bobagens”, o que serve para legitimar ainda mais os argumentos que salvaguardam a crença dos técnicos na superioridade do aspecto sanitário (seguro), relativo aos outros no quesito qualidade.

Nós não podemos deixar que aconteça casos como o que já ocorreu em que mais de 300 pessoas ficaram doentes. Em uma festa de comunidade em que vinha todo o

produto da agricultura. Deu salmonelose e mais uns 4-5 tipos de bactérias. Olha só os utensílios que eles usaram! (mostrou tábuas de carne e ralador de legumes de madeira apreendidos). Deu diarreia aguda e naquela festa tinha gente de Novo Hamburgo, Gravataí, Santo Antonio, Nova Hartz... Mas também, imagina que os colonos guardaram ovos por 3-4 meses para fazer a maionese. Foi usado tudo produto colonial, o aipim e a batata veio para a cozinha tudo sujo, num saco cheio de terra. Depois de cozida a batata ficou na panela, ficou esfriando fora da geladeira. Usaram aquelas galinhas sem monitoramento, que vão ciscando pelo pátio, comendo de tudo, até fezes. Eu sou meio cabreiro com a tal da agroindústria (GP3).

Tem pessoal que faz chimia, nem pagando eu como. Fazem naqueles tachos embaixo da árvore, amassam a cana numa máquina toda suja, que desse por aqueles escorredores cheio de sujeira, sem cuidado nenhum. Não é dentro de uma sala de alvenaria, com um pé direito mínimo... Toda a região do interior é assim, é inviável (GP3).

A responsabilidade pela saúde pública do gestor em relação à alimentação escolar é amplificada, pois não só assume o papel de abastecedor, de provedor, mas também o de fiscalizador e regulador dos alimentos em relação ao Serviço de Vigilância Sanitária. No entanto, o que deve ser considerado nessa discussão, não é a negação dos aspectos sanitários e legais, mas a forma com que essa negociação foi realizada entre os atores. No caso de Rolante, mais uma vez, a lei é questionada pelo próprio gestor municipal, que prefere confiar nas pessoas que conhece a um sistema perito como expõe abaixo:

A normatização é importante, é evidente que é. Não tô eu aqui como anarquista, mas por outro lado, me parece até lógico, sei lá, óbvio, que vier a ser produzido sem uso de agrotóxico, com um produtor não aventureiro, mas que é um cara que é do meio rural, viveu sempre no meio rural, tem história, o fato dele estar informal ou não ter todos os licenciamentos oficiais dos órgãos de saúde e de inspeção sanitária não o impede de ser um bom produtor. [...] Ao mesmo tempo, também não era a olhos fechados. Nós tínhamos a Emater, nós tínhamos o Sindicato, nós tínhamos a associação de produtores, nós tínhamos o conselho escolar, nós tínhamos o controle de professores, diretores, círculo de pais e mestres. Eu até vou te dizer mais, eu vou falar uma frase de efeito mas que eu acho que é correto. Pois nós passamos a ter controle da merenda escolar quando nós começamos a comprar aqui. Porque antes, não havia, a Emater não participava do controle da alimentação escolar da prefeitura. O Sindicato Rural nunca tinha sido chamado pra opinar. Os diretores de escola, eles davam, eles assinavam o recebimento das caixas de produtos, mas eles não davam relatório sobre qualidade. Não existia o Conselho de Alimentação Escolar para discutir se tava boa, em quantidade boa, de qualidade boa. Não existia essa estrutura. Então, na verdade, por incrível que pareça, quando nós apoiamos a informalidade, foi quando nós começamos a ter controle sobre a alimentação, efetivamente. É uma antítese, mas não deixa de ser a verdade (GE1).

Pelo depoimento do prefeito da época, se não se exigia ao pé da letra a qualidade sanitária dos produtos nos moldes da legislação corrente, também não se tinham ingerências sobre o processo. Ao contrário, de acordo com ele, vários outros atores locais passaram a ser mais envolvidos nesse processo. Exemplo disso é o CAE, como já visto anteriormente, que passou a ser um fiscalizador ativo, fazendo visitas às escolas e verificando a qualidade

higiênica/sanitária dos alimentos recebidos e servidos. Além desse controle social, as próprias merendeiras passaram a ser capacitadas para o recebimento dos produtos, não admitindo nada que não estivesse dentro dos padrões de qualidade exigidos.

Segundo a nutricionista, sempre houve um cuidado e uma precaução em relação à sanidade dos produtos adquiridos que, como expõe: “Devem vir com inspeção sanitária, como os ovos e as carnes, com embalagem, rótulo. A gente questiona bastante. Que a embalagem seja fechada, com rótulo, com data de validade e fabricação, com o símbolo da fiscalização”(GCA).

Se considerarmos ambos os depoimentos, além das verificações “*in loco*”, há uma coerência entre a óptica social e econômica do gestor e o cuidado com a sanidade por parte do profissional nutricionista. O primeiro, com uma visão de desenvolvimento, mas sem esquecer de que ela deveria ser acompanhada por certas garantias de segurança. Não aquelas convencionais, sem rosto, mas compromissos com rosto, cujos indicadores eram os de integridade pessoal e de interconhecimento. Essas práticas contrastam com o tipo de confiança em sistemas peritos dados pela produção de larga escala<sup>47</sup>. O segundo – o técnico – considerava esses conhecimentos, não era displicente com a sua responsabilidade junto ao PAE, mas não relegava as outras questões sociais envolvidas na qualificação dos produtos que adquiria.

Como descrito na seção anterior, as aquisições públicas em Rolante tentaram conciliar diferentes e, às vezes, conflitantes convenções de qualidade. Não há como desconsiderar que uma grande demanda como a alimentação escolar exige a manutenção de uma produção cuja qualidade é padronizada, mas também, não exclui aquela que é diferenciada, em que outros padrões de qualidade superam, mas não descartam o aspecto sanitário. Combinadas com o desenvolvimento de cardápios e iniciativas de educação alimentar que serão mais destacadas no próximo capítulo, essas práticas envolvem a valorização do território e a demanda por produtos locais. Além de maximizar as convenções domésticas de qualidade nas palavras de Goodman (2003), em detrimento das mais globais, há uma ligação com as convenções cívicas, em que os significados socioculturais dos alimentos conectam-se com a justiça e a solidariedade local.

Além dessas diferenças, o caso de Rolante destaca a inclusão de ambos, produtores e consumidores, nessa construção e negociação da qualidade. De um lado, a tolerância das autoridades em relação à adequação dos agricultores às normas sanitárias e a resposta positiva

---

<sup>47</sup> Como sistema perito, as pessoas creem no seu funcionamento por serem operacionalizados por indivíduos com conhecimento técnico e científico, ou seja, por conhecimentos legitimados.

de muitos em desejar atendê-las. Por outro lado, o trabalho com os consumidores que abrangem os pais, via Conselho de Alimentação Escolar na fiscalização e controle da alimentação escolar, e com os alunos, envolvendo-os em uma permanente educação alimentar e nutricional.

Ponto passivo, portanto, o papel central do setor público relativamente ao mercado institucional como condutor e regulador de novas visões de qualidade que não só atendam os interesses econômicos, mas também os de equidade social, saúde pública e ambiental. No entanto, ao contrário da gestão local, as legislações que regem a alimentação escolar no nível nacional, ainda fazem alusão à qualidade de forma restrita, como atendimento às regras sanitárias como dispõe o artigo 25, da Resolução n.º 38, de 16 de julho de 2009.

§ 1.º Os produtos alimentícios a serem adquiridos para a clientela do PNAE deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, estabelecida pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária/Ministério da Saúde e pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Como visto no capítulo anterior, as exigências em termos de infraestrutura e exigências fiscais, entre outras, para o atendimento às normas dessas legislações, tornam inacessível a inserção da grande maioria dos agricultores familiares no sistema produtivo formal, o que repercute negativamente na produção de alimentos artesanais/tradicionais. Não há no Brasil legislação específica que atenda às especificidades da agroindústria e, assim, ela é obrigada a adequar-se aos moldes da grande indústria de alimentos. Todavia o caso estudado também sugere que, sem essa adequação legal, será limitada qualquer legislação que promova a compra da agricultura familiar por mercados institucionais como a alimentação escolar.

Assim, parece contraditório que, na mesma lei e regulamento que obriga todos os municípios brasileiros a utilizarem no mínimo 30% do recurso remetido para o Programa para compra de agricultores familiares, disponha como condicionalidade que seus produtos tenham os padrões de qualidade postulados pela Anvisa e Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Duas considerações se fazem pertinentes. A primeira é a permanência de grande parte dos pequenos agricultores na informalidade, pois mesmo que haja um mercado seguro para a comercialização, como passa a ser considerado o PAE, ele é limitado em relação à absorção da produção (a Lei suprarreferida limita a aquisição por agricultor em até R\$ 9.000,00 por ano). Além disso, a sua produção permanece sendo de pequena escala. A segunda é que, para alcançar o montante mínimo de recurso exigido na compra de produtos da agricultura familiar, é necessário as Entidades Executoras adquirirem mais do que apenas frutas e verduras “*in natura*”, já que são alimentos que, por terem baixo

custo, dificilmente chegam a alcançar 30% do recurso total do PAE. Isso exige que ampliem a aquisição para produtos processados. Cria-se o impasse e, mediante a continuidade das legislações vigentes, fazem-se necessárias as negociações que, haja vista este caso, só são efetivas no nível local em que exista capital social para tanto.

Dessa forma, a qualidade sanitária, mesmo não sendo uma característica dominante nem embebida localmente, ao contrário, até contestada por alguns, faz-se presente e obrigatória não só na forma da lei, mas também em forma de responsabilidade sobre a sanidade dos produtos oferecidos aos escolares. No entanto, considerando esse tópico em conjunto com a questão abordada no Capítulo seis, uma nova discussão sanitária específica para a agroindústria é cada vez mais urgente para facilitar o acesso dos agricultores aos mercados formais e para garantir a segurança alimentar à população.

Nesse exemplo de Rolante, existe a coerência do processo que não se caracteriza por concepções de qualidade dicotômicas, mas busca harmonizar o caráter normativo ao social da qualidade, construindo a sua diferença em um processo dinâmico e constante de renegociações e revisões da noção de qualidade. Essa construção demonstrou-se imersa em valores muito mais relacionados à sociedade e à natureza, do que propriamente aos valores de autointeresse e de mercado, destacando suas dimensões culturais, políticas e ambientais.

## **8 COMO A MUDANÇA SE RETROALIMENTA E SE INSTITUI? O PAPEL DOS CONSUMIDORES E DE UM NOVO PARADIGMA DE SAÚDE PÚBLICA**

Institucionalizar significa reproduzir e consensualizar e, para tanto, há a necessidade de que a mudança seja estratégica para atingir os objetivos que se intencionam e/ou que os que não se intencionam sejam satisfatórios. Nessa dinâmica, a mudança institucionaliza-se com a sua retroalimentação, a partir de seus resultados e de suas contínuas reproduções.

Neste capítulo, destaca-se que a reaproximação entre produção e consumo defendida nesta tese a partir do PAE não se restringe à aproximação real ou local entre produtores e consumidores que ocorre a partir do encurtamento da cadeia de abastecimento alimentar, mas, principalmente, essa reconexão reconhece-se na interdependência entre esses dois domínios na construção de novos padrões e modelos de produção e consumo. Esses modelos influenciam e são influenciados, retroalimentando-se. Modelos específicos de consumo promovem modelos específicos de produção e vice-versa. A promoção de cadeias curtas de abastecimento depende de uma demanda que a viabilize. Se há efeitos positivos, eles devem ser mantidos com entusiasmo, não só pelos atores envolvidos, mas pelo Estado que se pretende defensor dos direitos essenciais da população.

Se considerarmos que o desenvolvimento sustentável fala de objetivos sociais, ambientais e de saúde e que as políticas de SAN vêm ao encontro dessa sustentabilidade, enfatizando as questões alimentares e nutricionais; que essas políticas dependem de mecanismos como o das compras públicas para alcançar seus objetivos, deixando de seguir a lógica do capitalismo liberal (em que os valores considerados são os de curto prazo como “gastar menos”) e passando a considerar o custo/benefício no longo prazo (com a saúde, com o ambiente e com a inclusão social); segue-se então, que essas políticas e visões do Estado devem ser legitimadas e, para tanto, devem mostrar se realmente alcançam os resultados esperados.

Este capítulo busca evidenciar quais os resultados alcançados e as estratégias utilizadas para argumentar e promover a reprodução desse modelo. Demonstrou-se nos capítulos anteriores que a ação estratégica e a interação dos atores em conjunto com a mobilização e produção de significados e valores sociais foram importantes para a mudança institucional. Pretende-se agora verificar os resultados que favorecem a institucionalização dessas novas práticas. Quais foram as consequências relativas à produção e aos agricultores familiares que, de alguma forma, foram importantes para que continuassem interessados em acessar esse mercado. Por outro lado, e mais importante, como os consumidores finais (alunos) e a população foram atingidos e estão sendo condicionados para reproduzirem essas

relações e modelos agroalimentares.

Nesse intuito é que a preocupação em relação ao consumo de alimentos interliga-se com o debate sobre saúde pública e as concepções, os princípios e a operacionalização da promoção da saúde<sup>48</sup>. Na construção original do termo, promover a saúde estava associado aos fatores gerais de determinação da saúde, no entanto, a concepção difundida privilegiou os fatores particulares, priorizando medidas preventivas e programas educativos que trabalhavam com mudanças comportamentais e de estilos de vida em uma perspectiva behaviorista (CARVALHO, 2004). Segundo Sícoli e Nascimento (2003) vários autores e até a OMS criticam essa postura pela responsabilização individual e a culpabilização ao considerar as pessoas como responsáveis exclusivos pela saúde, desatrelando as determinações sociopolíticas e econômicas.

Retomando a concepção original, a promoção da saúde estaria vinculada não mais a um paradigma médico baseado na erradicação das doenças nem a outro pautado na prevenção via condutas pessoais, especialmente com grupos de risco, mas a um terceiro que responderia pelos problemas socioambientais, visando à criação de entornos físicos e sociais que favorecessem a saúde e o bem-estar dos indivíduos. Para tanto, as ações envolveriam medidas políticas intersetoriais que se destinassem a mudanças sociais e se fundamentariam no trabalho comunitário. Assim, a saúde seria uma produção social, intensamente determinada pelas questões socioeconômicas, instigada pelo compromisso político e fomentada pelas transformações sociais (SÍCOLI; NASCIMENTO, 2003).

## 8.1 DO CAMPO PARA O PRATO: OS RESULTADOS PARA PRODUTORES E CONSUMIDORES

Para iniciar um processo de reprodução de uma prática, é necessário depois de modificá-la que seus efeitos sejam aprovados. Destarte, procurou-se evidenciar quais foram os dividendos desse encurtamento da cadeia de abastecimento para ambos, produtores e consumidores, de forma a consolidá-la.

Para os produtores, o primeiro deles foi a abertura de um canal de comercialização para compor a sua renda. Dos agricultores familiares que participam do processo, as referências em relação ao que o PAE contribuiu nesse quesito variam, dependendo do

---

<sup>48</sup> A promoção de saúde envolve duas dimensões: a conceitual – princípios, premissas e conceitos que sustentam o discurso da promoção de saúde –, e a metodológica – que se refere às práticas, planos de ação, estratégias, formas de intervenção e instrumental metodológico (CERQUEIRA, 1997 *apud* SÍCOLI; NASCIMENTO, 2003).

resultado dos trâmites licitatórios que determinam a quantidade de produtos a serem fornecidos e os valores a serem recebidos. Pode-se vencer um certame com vários produtos, com menos ou nenhum produto e com determinados valores que podem ser menos ou mais lucrativos. Quanto maior o sortimento de produtos oferecidos e quanto mais valor adicionado o gênero tiver, a exemplo do suco, maior o retorno. Assim, o produtor que só vende laranja, referenciou que apenas 3% da sua renda é proveniente do PAE, enquanto a Cooperativa e o agricultor que tem condições de oferecer uma diversidade de itens, referem de 20% até 50%. Em relação aos fornecedores de suco, um mencionou que vendeu praticamente metade da produção para o PAE, perfazendo 30% de sua renda, enquanto o outro não forneceu dados relativos, mas também referiu ter vendido 1/3 da sua produção de suco para a alimentação escolar e que não conseguiu participar de uma licitação no município vizinho, porque a quantidade exigida era superior àquela produzida por eles.

Todos mencionaram a vantagem da garantia de venda do produto (mesmo com o risco da licitação), se comparado a outros pontos de venda direta como as feiras e o turismo rural.

Era um troço mais certo, já depois que tinha ganho a licitação, tu sabia o que tu ganhava e bem certo o que tu podia entregar. Era o fator mais “certo” assim. Fazendo feira, é imprevisível, hoje tu vende bem, amanhã já não vende. Se tu ganha 500 kg de cenoura, tu sabe que em questão de 3 meses tu vai entregar aqueles quilos. Nada mais e nada menos (C2).

Além disso, mesmo vendendo a um preço mais reduzido, pela quantidade de venda ainda é considerado por eles um mercado compensador.

Ajudou bastante. Daí a gente sabe que aquela quantidade já tem venda. Tá colocado. Embora o valor seja diferenciado, mas a quantia é bastante considerável. Aqui a gente vende a garrafa a R\$ 4,50 e na merenda o valor é por litro, foi R\$ 4,90. [...] Tu vai vender de um em um litro não compensa tanto como vender uma quantia de uma vez só e tu recebia depois de 30 dias o combinado de receber. Tu recebia de uma vez só, compensava. Nem que vendia por menos preço, mas compensava (NC4).

Essas compensações incentivaram os agricultores a adaptar e aumentar a sua produção, conservando ou melhorando a qualidade.

A gente ampliou. A gente ampliou os equipamentos, mas o processo continua o mesmo em função da qualidade do produto. O modo de fazer é o mesmo (NC4).

Essa perspectiva de mercado, juntamente com outros mecanismos de comercialização, dentro de um conjunto de estratégias realizadas no município em prol da manutenção das pessoas no meio rural e no apoio da prefeitura a essa perspectiva, possibilita argumentar que o PAE foi mais uma forma de mostrar ao agricultor possibilidades. Seria ingênuo, precoce e

metodologicamente precário fazer associações entre a abertura de um mercado institucional e o êxodo rural. No entanto, o que se pode refletir em relação a isso é que o agricultor que passa a ter uma visão animadora do cenário influencia seus filhos e sua família a permanecerem na propriedade, por considerar que existem mercados e, portanto, retorno.

[...] Têm jovens envolvidos no processo, além da permanência das pessoas no meio rural. A juventude dá continuidade nos trabalhos, os filhos estão se profissionalizando, em cursos que estão diretamente ligados à produção, enologia, administração (ER2).

Percebe-se que existe ainda muito pessimismo nas respostas dos agricultores em relação à permanência no meio rural, bem como o incentivo dado aos seus filhos para permanecerem, mas se percebe também que o trabalho realizado no município obteve alguns resultados animadores, exemplo disso é o caso da agroindústria de sucos e vinhos, na localidade da Boa Esperança que já forneceu para o PAE de Rolante e de Parobé. Ao contrário de outras famílias, essa continuou na agricultura, devido entre outras coisas, a alguns diferenciais. O primeiro deles foi o incentivo dos pais a que a própria filha se especializasse em algo que fosse referente ao trabalho realizado pela família.

Eu não queria estudar, não queria fazer enologia, muito menos ficar aqui, minha ideia não era essa. Mas aí ele (o pai) me insistiu, conversou e tal e daí no início eu aceitei a ideia, eu não me conformei, mas eu aceitei a ideia. Eu não queria ir. Aí eu acabei indo e nos primeiros seis meses foi mais difícil, mas depois eu me acostumei e peguei gosto pela coisa. Me identifiquei com a profissão, gostei, tanto que eu voltei pra cá pra trabalhar, embora seja bastante difícil (NC4 - filha).

Mas o que mais a gente incentivou ela pra ir, foi porque não precisava pagar um técnico responsável pelo produto. Uma pessoa estranha, quando um da família podia tá lá. Foi na teórica lá e veio pra casa na prática (NC4 – mãe).

Pelos depoimentos dos outros agricultores, uma das coisas que parece implicar a continuidade dos jovens no meio rural é o incentivo ou não dos pais e, portanto, na sua visão, avaliação e perspectivas. Claro que, em parte, é determinante a anuência do jovem nessa decisão, e por isso, ele também tem de visualizar condições ou motivações que o convençam.

No fim eu fiquei indecisa se eu vinha de volta pra casa ou eu continuava lá. Porque assim eu gostei muito da área, me identifiquei pra caramba. E daí eu ficava pensando, eu colocava na balança, aí será que eu venho pra cá, será que eu vou conseguir emprego aqui, será que eu vou ser reconhecida, será que eu vou ter estabilidade aqui? E lá é a área, lá tem várias vinícolas, tem várias empregos diferentes na área. Eu vim pra cá porque eu queria colocar aqui o que eu aprendi lá. Na verdade foi o namorado e eu não sei se eu ilusio no muito, mas a minha ideia era alavancar, eu queria ter o meu negócio, dizer - “ó isso fui eu que fiz, isso aqui é meu” - e fazer funcionar as coisas. Porque lá eu ia ser uma empregada qualquer, mais um enólogo, não ia ser a enóloga. Então aqui eu sei que eu sou diferente (NC4 - filha).

Além desses fatores mais relativos à unidade familiar, há também os relativos ao mercado e às condições externas<sup>49</sup>, que apontam que a viabilização de renda e a influência no êxodo rural podem ser consideradas como ganhos sociais obtidos com a transformação dos processos de aquisição pública para alcançar os agricultores familiares.

No que confere aos ganhos ambientais, há duas questões relevantes: a primeira em que a compra local impediria a ida e vinda de produtos da Ceasa (em Porto Alegre), minimizando a emissão de gases poluentes com o transporte; e a segunda minimizaria a utilização de insumos químicos na produção de alimentos desses agricultores. No que diz respeito a aspectos de produção verifica-se uma preocupação dos agricultores em utilizar racionalmente produtos químicos, respeitando as carências, no entanto, nenhum deles produz de forma orgânica ou tenha-o feito em razão do acesso ao mercado da alimentação escolar. Apenas um agricultor que não é mais fornecedor afirmou produzir alimentos de forma orgânica. Também não há, por parte da administração ou da gestão do Programa, nenhum mecanismo ou intenção aparente que incentive esse tipo de produção. O modo de produção dos alimentos era considerado secundariamente à necessidade de inserir o agricultor familiar nesse mercado. Sua forma de produzir já qualificava o produto, independentemente se fosse genuinamente orgânico ou não, mas por todas as outras qualificações referidas no capítulo anterior.

No entanto, há uma crítica com relação à atuação da administração municipal que seria displicente por não dar importância nem valorizar o alimento orgânico.

E aí nas escolas também na merenda escolar: qual é a amostra desse material, que nível de contaminação com agrotóxico tem aquilo ali? Não, não tem. “Ah, mas a gente dá prioridade pro alimento orgânico”. Tudo bem, mas isso é relativo. “Ah, mas se não tem o orgânico vai o que tiver. A criança não pode ficar sem comer.” Mas daí como é que eu estou educando as crianças - na falta de alimento sem veneno eu dou com veneno. Como é que tá a banana hoje, qual é o tipo? - “Não sei”. Não dá pra fazer exame. “ah, mas custa muito caro”. Então não cria uma falsa expectativa quanto a isso! Eu sei onde tem laranja sem veneno. “Ah, mas ela é um pouquinho mais seca”. Mas ela não tem veneno, tu não vai comer a casca da laranja (GA4).

Conforme o extensionista da Emater, há que se ter cuidado com essas classificações, mas, dentro de um processo que iniciou com uma qualidade muito inferior, só o fato de comprar dos agricultores de Rolante já se constituía em uma melhora substancial. A venda

---

<sup>49</sup> Nesse sentido, é pertinente salientar que a prefeitura trabalhou junto às entidades como a Emater para formalizar as agroindústrias de suco e vinho existentes e, também incentivaram outros circuitos de comercialização. Vale ressaltar que essa família está inserida numa rota de turismo rural, chamada “Caminho das Pipas”, e comercializa a maior parte da produção diretamente ao consumidor, além da alimentação escolar que, como já citado, absorve um terço da produção de suco produzida por eles com possibilidades de incremento.

para a alimentação escolar teria contribuído para uma maior discussão sobre os modos de produção, melhorando-os e evoluindo nesse sentido, mas ainda não a ponto de considerá-los ideais.

Se as aquisições públicas alimentares consideradas sustentáveis são aquelas que promovem justiça social, benefícios ambientais e saúde para a população, pontuam-se alguns resultados referidos pelos entrevistados com relação à alimentação dos escolares. Segundo a coordenadora do PAE, que acompanha o Programa há mais de 20 anos, houve mudanças, embora não haja como comprovar que elas ocorreram no sentido estrito da compra de produtos da agricultura familiar, já que isso ocorreu conjuntamente com a descentralização do Programa.

Mudança teve, não tem como provar isso... conforme o cardápio, a beleza, o enfeite do prato, prato colorido, incentiva mais. Concreto não tenho como dizer que foi por causa disso, as gurias (merendeiras) preparam com carinho e isso dá vontade de comer. A merenda escolar como é hoje, teve muito mudança no consumo. Antes não havia grande aceitação, davam os produtos industrializados e sem sabor e hoje é de grande aceitação e praticamente todos os alunos fazem a refeição. Porque logo depois que foi descentralizado houve um aumento na oferta de alimentos mais naturais (GCP).

Já a nutricionista pondera que, com a aquisição dos produtos da agricultura familiar, aumentou a compra e o consumo principalmente de frutas e verduras, fazendo com que os alunos passassem a ter mais acesso a esses alimentos, dando-lhes maior importância, visto serem oferecidos num ambiente coletivo como a escola, o que, segundo a mesma, favoreceu a aceitação não só ali, mas também em casa. Essa fala da nutricionista é corroborada pelas diretoras que apontam para o papel da alimentação escolar como algo “que vai despertando neles o gosto pelo alimento mais nutritivo” (D2).

Esse discurso é unânime entre os diretores e merendeiros entrevistados, que apontam o aumento da frequência de frutas e verduras no cardápio e o aumento do consumo desses alimentos pelos escolares.

No começo era uma vez por semana, agora já é quase todos os dias que a gente serve o alimento do produtor (M2).

Eu até me admiro do que os nossos comem de verduras e frutas. E quem gosta come mesmo, que nem ontem eu tinha salada de beterraba e eu acho que uns 10 comeram só beterraba. Só a saladinha. Eles gostam mesmo (M4).

As frutas quando têm eles gostam muito. A salada também. A salada tem uma boa aceitação. Tanto é que quando eu faço carreteiro e eles já perguntam, tem salada? Ah se não tem, então não quero. Se não tem salada eu não quero (M5).

Os depoimentos referem essa aceitabilidade ao aumento da oferta e à qualidade do

produto, mas também à educação do paladar e pela “mão da merendeira”. A educação do paladar parece ser “construída” desde cedo, e tanto diretores quanto merendeiras consideram que as crianças que frequentam as creches acostumam-se a consumir esses alimentos (mesmo aqueles que não o faziam em casa), conservando esse hábito e aceitando melhor verduras e frutas quando começam a ir para a escola.

Porque muitas vezes as mães vêm fazer matrícula na escola (creche) e dizem que o filho não come fruta, não come verduras, e a gente nota que, e eu principalmente que já trabalho há tantos anos, eu vejo assim que as crianças estão comendo mais frutas e mais verduras (D3).

Aqueles que vêm da creche a gente vê que eles já tão acostumados a comer. Tem criança que pede já só salada. A repetição deles, eles querem só salada (M2).



FIGURA 12 - Consumo de verduras e frutas na alimentação escolar.

Fonte: Pesquisa de Campo (2009).

Os pais entrevistados confirmam essa versão, considerando a importância das creches nesse incentivo: “Sim, principalmente os da educação infantil eles saem comendo de tudo, eles aprendem, [...] eles saem comendo muita salada, muitos legumes” (P5). Para a mesma mãe, as crianças que iniciam essa socialização escolar só a partir do ensino fundamental (os que já têm mais de seis anos de idade) têm mais dificuldade para formação desse hábito, pois já estariam “mal acostumados”.

Essa socialização, juntamente com a rotina de horário das refeições, a diversidade de alimentos e o incentivo das professoras e merendeiras seriam primordiais para a aceitação de gêneros que normalmente seriam rejeitados pelas crianças.

Acho que o papel da escola nos hábitos é fundamental. Em casa ela não pede salada, mas na creche ela pede salada. É um hábito que ela pega com os coleguinhas. A dentista já me dizia que as crianças que vão desde cedo pra creche, a dentição é melhor. Há uma escovação, a alimentação com certeza influi. A minha filha desde que tá lá a arcada dentária dela não é tão prejudicada quanto se ela ficasse em casa comendo açúcar o dia todo. Importante que na escolhinha tem rotina na alimentação. É balanceada, isso influi muito. A opção de frutas ela vai ter. Vai ser oferecido vários tipos de alimentos. Ela vai comer ou não, mas é oferecido pra ela. Em casa, tu faz o que a criança gosta e não o que a criança precisa (P1).

A referência utilizada pela mãe, acima, entre gostar e precisar de certos alimentos imprime o cuidado do Estado em relação à saúde dos escolares, paralelamente ao cuidado nem sempre atento dos pais a essa finalidade. Portanto, a escolha do que adquirir e de quem, torna-se tão ou mais importante, quando decidida pelo gestor do que pelos próprios pais, visto a importância que a instituição “escola” tem em moldar as preferências e o consumo dos alunos e a sua preocupação não em somente agradá-los, mas em garantir-lhes uma alimentação saudável.

Além disso, conforme a coordenadora, uma das questões que deve ser considerada nessa conformação do consumo é a “mão da cozinheira”. Perguntadas sobre o trabalho que teriam a mais para preparar esses alimentos, todas as merendeiras entrevistadas responderam que o resultado de verem as crianças se alimentando satisfeitas seria o mais importante para elas.

Dá mais mão de obra, mas eu acho que com muito mais qualidade. Se tu gosta de comer salada com uma verdura fresquinha, eu acho que tem que ser assim. Tu vai bota uma sopa pronta, uma coisa artificial, eu penso muito em mim, eu sou muito contra essas coisas artificial. Vou falar pelas crianças, mas eu acho que elas não iam gostar (M4).

Segundo uma das mães, a alimentação dos filhos teria mudado bastante em função da alimentação escolar, citando a preferência deles pela comida da merendeira: “[...] às vezes ele diz pra mim, ah, a merenda é muito melhor que a tua comida” (P3).

Essas referências apontam para mudanças nas concepções e práticas alimentares das crianças incentivadas pela escola e pelo Programa, pelo recebimento de produtos frescos, maior variabilidade, melhor qualidade, determinando maior aceitação e consumo por parte dos alunos de alimentos mais saudáveis e adequados. Não há dados quantitativos sobre a aceitabilidade dos alimentos oferecidos pelo PAE de Rolante, mas se verificou nas visitas às escolas grande aderência e aceitação das preparações pelos escolares, inclusive dos adolescentes (que comumente são mais refratários). Também não há dados comparativos sobre o estado nutricional desses escolares relativamente ao aumento do consumo de alimentos adquiridos de agricultores familiares. Mas, acredita-se que a formação de hábitos por produtos mais naturais como verduras e frutas já assegurem boa parte da saúde atual e futura desses alunos, já que a promoção de alimentação saudável e adequada, consequentemente, contribuiria para um melhor estado nutricional.

Relativamente ao elo que potencialmente se criaria entre a alimentação da criança na escola e o hábito alimentar da família, não ficou muito aparente. Entretanto, segundo a

extensionista da Emater, esse seria um dos pontos positivos:

[...] Já se teve um avanço muito grande, mudança de hábito alimentar, influenciando as famílias de um modo geral [...] que mexe com as estruturas da família quanto à alimentação mexe, as crianças levam pra casa e valorizam. Não existem famílias que não tenham nenhum vínculo com a comunidade escolar. A reprodução que a escola pode fazer poucos percebem. As pessoas ainda não se dão conta (ER2).

Um exemplo que pode ser utilizado é o reconhecimento das crianças do suco que bebem na escola, preferindo-o e distinguindo-o dos outros. A agricultora fornecedora de suco para o PAE de Rolante conta a história que ouviu de um aluno: “Ele disse que o suco do Bazei era muito melhor daquele que o que a mãe comprava no mercado. Ele estuda no colégio e aí o irmão comprou suco do mercado, que é aquele mais artificial. A própria criança de 5 a 6 anos já sabe que aquilo não é bom” (NC3). O outro fornecedor de sucos confirma essa distinção e reconhecimento pelos alunos: “Têm crianças que os pais já tiveram aqui e o filho diz - ó pai nós tomamos esse suco na escola [...]” (NC4).

Nesse sentido, a alimentação escolar passa a realimentar esse mercado, na medida em que constrói paladares para alimentos produzidos localmente. Além disso, segundo os agricultores, criam-se outros circuitos de comercialização, já que não só os alunos e pais começam a comprar esses produtos, mas também toda a comunidade escolar, como os professores, por exemplo: “Os professores também pedem, tipo pediram mais suco pra fazer o São João, as professoras mesmo compraram depois” (NC4).

Esse exemplo explicita um círculo “virtuoso”, em que o PAE, ao adquirir produtos de agricultores familiares, acaba fomentando o consumo de alimentos mais saudáveis e adequados pelos escolares e, provavelmente, com reflexo em suas famílias, já que acabam por instigá-las a consumirem os alimentos produzidos localmente. Dessa forma, a segurança alimentar e nutricional dos agricultores também é favorecida pelo acesso a outros mercados e fontes de renda.

Ambos os resultados *per se* seriam motivos suficientes para a continuidade da prática, no entanto, é necessário considerar nessa reprodução um cenário mais amplo, em que se objetiva não só manter o vínculo consumidor-produtor mediante o PAE, mas o institucionalizá-lo como um modelo alimentar diferenciado para toda a comunidade.

Segundo Morgan (2007), além de rever as regras para aquisição de alimentos para programas públicos, outra forma de o Estado impulsionar as cadeias de abastecimento alimentar sustentáveis seria estimular a demanda para alimentos produzidos localmente. Mas para isso, segundo Morgan e Sonnino (2007), seria necessário um empenho de longo prazo, e,

para ser efetivo, seria preciso um amplo processo de educação do consumidor, e esse processo teria de ser mais criativo que as convencionais estratégias de promoção da saúde. O discernimento e a demanda dos consumidores seria, em última instância, o mais importante fator no processo de criação dessas cadeias localizadas (MORGAN; SONNINO, 2007).

Nesse senso, propõe-se aprofundar a segunda mais resolvida questão do setor público, que seria, segundo Morgan e Sonnino (2007), a ajuda no impulsionamento da demanda para a produção local, ao interferir nas suas escolhas alimentares, não só a partir de um ambiente propício à formação de paladares e preferências, mas também a ações de intervenção, educação e conscientização de escolares e da comunidade.

## 8.2 DA INDIVIDUALIZAÇÃO INSTITUCIONALIZADA PARA A INTERFERÊNCIA DO ESTADO NAS ESCOLHAS ALIMENTARES

Primeiramente, pretende-se fazer uma discussão amparada em alguns autores que defendem o papel do Estado e sua responsabilidade sobre a saúde pública e, portanto, sua necessária intervenção no consumo da população para, depois, contrastá-la com a prática realizada em Rolante. Esse debate vem de encontro à análise ainda não realizada até esse ponto, em que a aquisição de produtos da agricultura familiar interliga-se com uma nova concepção do Estado relativa à saúde pública e ao consumo sustentável. Essa nova concepção vai ao encontro de uma abordagem que relaciona os problemas de saúde não só a aspectos individuais e biológicos, mas, principalmente, a aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos relacionados aos modelos de produção e consumo existentes.

Tomando como base a perspectiva da criação e recriação de instituições, é possível considerar que um novo modelo produtivo possa ser concretizado a partir de uma nova demanda e que essa possa ser cultivada pela ação do Estado, via programas de saúde e alimentares. Portanto, conjuntamente ao propósito de mudança estrutural relativa à produção de alimentos vista até esse momento, é necessária uma mudança estrutural relativa ao consumo que, como defendido, é um elo importante na reordenação dos sistemas alimentares. Há dessa forma, uma explícita inter-relação entre política, ciência e problemáticas relacionadas ao consumo de alimentos.

### 8.2.1 Em defesa de um novo modelo de consumo e saúde pública

Mennel, Murcott e Otterloo (1992) fazem uma leitura da sociologia da alimentação, pretendendo envolver o desenvolvimento da ciência da nutrição com o desenvolvimento de

pesquisas do consumo alimentar e as tendências das políticas alimentares e nutricionais. Inter-relacionam os problemas alimentares e as ciências alimentares com o consumo alimentar e políticas alimentares nacionais e internacionais. Atualmente, os problemas nutricionais tenderiam a estarem associados mais ao excesso alimentar e má qualidade nutricional das dietas do que com a sua escassez<sup>50</sup>. Isso pode ser verificado pelas variadas e amplas pesquisas epidemiológicas que têm resultado em políticas alimentares que se amparam em guias e recomendações, dissuadindo a população a alimentar-se de forma mais saudável. Nesse compasso, a ciência da nutrição, como em outras disciplinas, especializa-se e empenha-se em compor padrões nutricionais uniformes para a saúde, baseados na biologia, na genética, na bioquímica e na fisiologia. No entanto, segundo os autores, embora as pessoas conheçam as regras nutricionais, observa-se que não as colocam em prática. Essa constatação e as pesquisas sobre consumo que têm relacionado os problemas alimentares e de saúde às condições de vida da sociedade moderna industrializada, culminaram com o reconhecimento da necessidade de envolver a sociologia nos estudos sobre alimentação.

As políticas públicas, por sua vez, a partir dos anos de 1980, passaram a seguir as recomendações da *Food and Agriculture Organization* (FAO) e da *World Health Organization* (WHO), e propunham duas metas: (1) prevenir doenças e fortalecer a saúde pública informando as pessoas sobre a importância de uma dieta prudente; e, (2) garantir a segurança dos alimentos, significando a proposição de leis e regulações para produção, processamento e distribuição de alimentos. Pretendia-se, dessa forma, melhorar ou ampliar a qualidade de vida das pessoas, ajudando-as a viverem independentemente das instituições, mas tendo habilidades financeiras e físicas para escolherem, com responsabilidade, suas próprias refeições e alimentos.

Para Fischler (1995), em vários domínios do cotidiano e dos destinos pessoais, considerando aqui o mundo dos alimentos, as pessoas, cada vez mais, têm de tomar elas mesmas as decisões, onde, até então, o grupo, a família, a tradição e a cultura impunham seus determinismos. Para o autor essa autonomia é também portadora de anomia, ou seja, não há critérios para tomar essas decisões, o que provoca consequências importantes nas representações e práticas em matéria de alimentação. Além da falta de critérios, Fischler aponta para o conflito entre os especialistas e cientistas. Para ele, instala-se um “*guirigay*”<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Em sua leitura, a ciência da nutrição inicia a partir da metade do século XIX na Europa, primordialmente, em virtude do reconhecimento da relação entre alimentação e saúde. Nesses primórdios, a preocupação focava nas condições de escassez relacionadas com as condições precárias das classes sociais trabalhadoras. Um século mais tarde, o valor social atribuído à alimentação, à saúde e à beleza física aumenta consideravelmente.

<sup>51</sup> Termo espanhol utilizado pelo autor que significa uma linguagem incompreensível ou difícil de entender.

dietético em que o Estado, os movimentos dos consumidores, os médicos das diversas especialidades, os industriais, a publicidade e os meios de comunicação contribuem para deixar as pessoas confusas e lidando com várias contradições. Isso levaria a uma planetária “cacofonia” alimentar, ou seja, os discursos dietéticos mesclar-se-iam, enfrentar-se-iam ou confundir-se-iam com os discursos culinários e gastronômicos, com os livros de regimes e de receitas, com os manuais de nutrição e de gastronomia, deixando o consumidor sem nenhuma ideia clara do que deveria ser sua alimentação.

Para complementar e complexificar mais esse debate, Lupton (2000) vai além da confusão de recomendações e salienta também a responsabilização do indivíduo sobre a sua própria saúde, ou seja, nos discursos contemporâneos de práticas de saúde pública e de promoção da saúde<sup>52</sup>, privilegia-se certo tipo de sujeito que é autorregulado, consciente de sua saúde, racional, civilizado, e um corpo que é contido/coibido e que está sob o controle da vontade. Para a autora, embora as táticas de governo relativas à promoção da saúde e à saúde pública tenham muito a oferecer àqueles que possuem capital econômico, cultural e simbólico apropriados, para outros, seus incitamentos passarão despercebidos, serão transformados ou sofrerão forte contestação, ou seja, podem produzir ansiedade, preocupação com o próprio corpo ou com as suas relações e até mesmo uma aversão por si mesmo.

Lang e Heasman (2004) também criticam as políticas de saúde pública e apontam para o tratamento dos problemas alimentares e nutricionais de forma mais holística, gerenciando os desafios alimentares em conjunto, considerando desde a forma em que o alimento é produzido até como ele é tratado pelo consumidor. Segundo o ideário liberal, qualquer intervenção política em relação às escolhas dos indivíduos estaria condescendo com a ideia de que ele é uma vítima, mais do que um consumidor inteligente. Os autores argumentam que esse posicionamento ignora as realidades e a escala da crise alimentar e de saúde que está além de qualquer indivíduo ou companhia, e também ignora as relações de poder que moldam o abastecimento alimentar. Na prática, segundo os autores, as normas do mercado são feitas por políticas e por forças internacionais que moldam o mercado para suas próprias realidades comerciais. Isso se reforça em países em desenvolvimento em que grande parte da população tem acesso restrito aos alimentos, e são mais suscetíveis ainda às influências dos processos de produção e distribuição.

Para eles, nessa crise do modelo dominante de abastecimento alimentar há que se pensar em como ligar humanos com saúde ambiental, em como formular políticas públicas

---

<sup>52</sup> Os textos de Sícoli e Nascimento (2003) e Carvalho (2004) explicitam os ideários relativos às concepções sobre saúde pública e promoção à saúde, difundidos e operacionalizados nos últimos anos.

que providenciem soluções, que tratem das diversas doenças associadas com alimentos e meio ambiente. Elencam e caracterizam três principais paradigmas: o produtivista, o das ciências naturais e o ecológico. Convém salientar os dois últimos, em que ambos encontram a biologia como central, mas o das ciências naturais vê na biologia como controladora das relações entre saúde e alimentos, enquanto o ecológico vê essa posição como um reducionismo biológico. Entre esses dois paradigmas, tanto quanto o produtivista o primeiro trabalha “sobre” a natureza, enquanto o segundo trabalha “com” a natureza.

O conceito de “paradigma ecológico integrado” desses autores mostra que a saúde e os recursos naturais estão intimamente ligados e que a sustentabilidade está também intrinsecamente conectada com ambos, saúde e o uso sustentável dos recursos. Dessa forma, os três paradigmas ofereceriam diferentes concepções de relações entre alimentos e saúde e também, distintas escolhas para as políticas públicas, para o setor corporativista e para a sociedade civil.

Defendem que, na retórica neoliberal, os consumidores são considerados peças-chave para o mercado ser eficiente. No entanto, na prática, eles têm poucas informações, e muitas vezes, essas informações são padronizadas e veiculadas pelo *marketing*. As escolhas, principalmente por crianças, são facilmente influenciadas por intensas propagandas. É central nessa discussão para os atores é se saúde é uma decisão ou responsabilidade individual? Para eles, a questão da escolha em muitos casos é um subterfúgio do próprio mercado de alimentos para manter a venda de alimentos subpadronizados. Assim, os preços pagos pelos consumidores não consideram os custos de saúde e meio ambiente causados pelo tipo de produção e distribuição para terem tantas opções. Para Mennel, Murcott e Otterloo (1992), o “bastante” e a “facilidade” remetem seu reverso, quando a perda de controle sobre as longas cadeias de abastecimento revelam a ignorância daquilo que realmente se está consumindo.

Para salientar ainda mais o papel do Estado na responsabilização do perfil da saúde pública, Kjaernes, Harvey, e Warde (2007) acreditam que os consumidores constroem suas escolhas (confiança) a partir de uma organização coletiva de relações sociais, ou seja, como um processo de institucionalização. Para eles, institucionalização indica não somente as organizações formais estabelecidas como companhias, normas contratuais ou legais, mas também de entidades estáveis informais como a família, e interações organizadas como ir às compras, fazer refeições e as relações entre cidadãos e o Estado. A institucionalização providencia contextos normativos e organizacionais que, em muitos casos, influenciam fortemente as ações individuais, ditando os procedimentos normais e o que deve ser feito e esperado. Também salientam a necessidade de verificar os arranjos estruturais e, como os

outros atores que estão envolvidos, e em particular aqueles que interagem diretamente com os consumidores, têm o poder de influenciá-los, por exemplo: as autoridades governamentais e não governamentais, as autoridades alimentares, os produtores, os processadores, os vendedores, os cientistas, a mídia, as organizações de consumidores e aqui, especialmente, as escolas.

Esse debate é aprofundado por Warde (1997) que ressalta que o consumo é um campo complexo para o qual convergem múltiplas atividades e uma série de bens e serviços, muitos dos quais não são comercializáveis. A economia neoclássica e muitas outras análises preocupadas com os aspectos simbólicos do consumo focam em aquisições pessoais e privadas em um mercado. No entanto, além disso, há outras formas de provisão de serviços, a exemplo do Estado, que adquire produtos para o consumo coletivo. Para esse autor, a história do consumo pode ser resumida na pergunta “quem compra o quê?” e/ou “quem obtêm que serviços ou bens e sob que condições esses serviços são distribuídos e para qual utilidade?” A influência sobre o consumo, segundo o autor, não pode ser um campo conceitual coerente porque os itens e atividades envolvidos são heterogêneos.

Em uma análise entre os autores e suas defesas conceituais sobre o consumo, para Warde (1997) há os que defendem que as escolhas atendem a regras enraizadas coletivas (Bourdieu) ou individuais (Bauman), enquanto outros acreditam no desenraizamento e na reflexividade (Giddens/Beck) ou na massificação do consumo (Adorno).

Para Bourdieu (1984), o consumo está associado ao gosto e esse seria definido por identificações unitárias de estilos de vida gerados na competição entre classes sociais, ou seja, o grupo social determinaria normas de consumo, e o indivíduo aprenderia gostos apropriados e comportamentos de consumo de acordo com os parâmetros de sua cultura<sup>53</sup>. Conclui-se, por Bourdieu, que o gosto é enraizado socialmente e suas normas são altamente reguladas pela classe a que pertence. Nesse contexto, não haveria um mínimo espaço para a escolha do indivíduo. Oposto à identificação coletiva estaria a liberdade que, para Warde (1997), Bauman é um dos seus defensores, sugerindo uma tomada de decisão altamente individualizada pautada na ansiedade de consumir e constituir uma identidade própria por meio do consumo. Nesse sentido, haveria a manutenção de uma regra; no entanto, ela implicaria a manutenção da distinção, da diferenciação individualizada.

---

<sup>53</sup> O comportamento de consumo expressaria, em última instância, sua posição social. O “habitus” ligaria esta posição social e econômica (em termos de práticas sociais distintas) a sua capacidade, reflexividade, para apreciar estas diferenças. Esse “habitus” seria internalizado e convertido dentro de uma disposição que geraria práticas significativas e percepções que ganhariam significado, o que se tornaria automático e, muitas vezes, subconsciente. Assim, as práticas de consumo seriam geradas pelo “habitus” aprendido pelas disposições sociais e que geram julgamentos familiares e sociais.

Por outro lado, muitos teóricos do consumo defendem que têm ocorrido transformações radicais nos últimos anos, enfatizando a erosão de regras sociais e normativas na definição do que se consome. Warde (1997) aponta as duas principais: a individualização e a coletivização. A primeira delas é interpretada como um desencalxe, e seus principais defensores seriam Beck e Giddens. Para Giddens, a individualização manifestar-se-ia como uma autodireção instrumental e calculada e em uma confiança em sistemas peritos abstratos. Já para Beck, esse processo é mais uma incerteza pessoal que é produzida por um relaxamento das normas e das leis relativas à desintegração familiar e de classe dentro da esfera da anomia. A segunda seria a coletivização, interpretada como a massificação sem regramentos ou desenraizamento. O gosto seria homogeneizado por uma cultura popular dominante. Essa tendência seria caracterizada pela informalização, por um déficit de regulação, como por exemplo, a irracionalidade da população que ignora as regras de alimentação saudável e a desvinculação das tradições ou culturas específicas para a estandarização dos gostos e mediação das mensagens segundo Adorno.

Diante dessas perspectivas pode-se tentar entender como o Estado, por intermédio de seus programas e políticas, dentre os quais os referentes ao consumo alimentar de populações como a alimentação escolar, influencia as práticas e escolhas de consumo, moldando o sistema alimentar e a saúde pública. Se considerar que o público-alvo são crianças (escolares), que, geralmente, não têm o poder de decisão e são influenciadas em suas escolhas de consumo, deve salientar-se ainda mais a importância desse controle, principalmente porque hábitos, comportamentos e preferências adquiridos na infância moldariam, em parte, as que seriam mais facilmente mantidas até a adultícia, criando padrões que se tornariam resistentes à mudança. Conseqüentemente, a alimentação nos primeiros anos de vida influenciaria a saúde atual e futura e a manutenção ou mudança de determinados sistemas alimentares.

No estudo de Morgan e Sonnino (2007) sobre os programas de alimentação escolar da Itália e do Reino Unido, os autores destacam que em ambos os locais o Serviço de Alimentação Escolar estava sendo utilizado para “empoderar o consumidor” por meio do uso de programas educacionais, em que a mensagem das aulas surtia efeitos na cantina. As escolhas eram restritas de forma a ajudar a promover padrões de alimentação saudável. A racionalidade dessa abordagem, salientam os autores, é que as escolhas informadas pressupõem algum conhecimento do que são ou não as dietas saudáveis que precisam ser adquiridas (em casa e na escola), e, portanto, antes disso, é necessário adquirir a capacidade de exercer essa escolha.

O Reino Unido, segundo o mesmo estudo, seguia uma forma de confiança baseada na

universalidade em que a cultura alimentar industrializada fazia com que a alimentação escolar seguisse uma operacionalidade comercial que incorporava a ideologia do livre-mercado, implícito na legislação europeia de aquisições públicas. Segundo os autores, estaria acontecendo uma mudança, em que os novos consumidores reflexivos (pais e comunidade escolar) estariam pressionando os governos nacionais e regionais para melhorar a qualidade nutricional das refeições servidas nas escolas (MORGAN; SONNINO, 2007).

Por outro lado, a forma de confiança seguida na Itália consistia na tradição e localização, ou seja, a rígida aplicação das regulações europeias seria uma ameaça à identidade regional e nacional do país, separando os consumidores do processo e dos recursos da produção de alimentos. Longe de serem considerados como um empreendimento comercial, a alimentação escolar italiana era vista como uma instituição educacional que promovia e protegia os valores associados à territorialidade (MORGAN; SONNINO, 2007).

Dessa forma, o processo de educação nutricional era mais que uma injunção convencional da indústria de promoção da saúde para “comer menos e se exercitar mais”, ou para “tomar cuidado com alimentos ricos em sal, gordura e açúcar”. Ele constituía um aprendizado sobre a produção local e, como isso, estaria associado às suas escolhas. O objetivo desse programa educacional era promover conhecimento aos consumidores dando-lhes consciência sobre o que estavam consumindo, bem como criar um compromisso com alimentos com sabores e características nutricionais produzidas localmente. Para Morgan e Sonnino (2007), consumidores com discernimento para esse tipo de demanda é o fator mais importante para criar e manter hábitos alimentares saudáveis para o corpo e para o ambiente.

Nesse raciocínio, as práticas de consumo sustentáveis seriam aquelas que encorajariam o desenvolvimento sustentável, que interconectariam as preocupações ambientais com as práticas de produção e consumo. O debate sobre consumo sustentável diverge daquele da sociologia do consumo de alimentos, porque foca nas consequências das práticas de consumo, particularmente para o desenvolvimento sustentável: “um desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a habilidade das futuras gerações satisfazerem as suas próprias necessidades”(WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT *apud* BASTIA, 2007).

Nesse contexto, o desenvolvimento de formas sustentáveis de consumo alimentar estaria ligado à cultura e à política, dependendo da implementação institucional que poderia mobilizar e integrar ação política e mudança cultural (MORGAN; SONNINO, 2007).

### **8.2.2 Consumo sustentável e saúde pública: a prática da Segurança Alimentar e Nutricional em Rolante**

Uma das questões diretamente relacionadas à saúde é o consumo de alimentos que, por sua vez, está estritamente vinculado às escolhas. Relativamente ao Estado, esse parece ter se rendido ao mercado e colocado mais ênfase nas escolhas individuais de consumo, do que propriamente defendendo os direitos do cidadão, como a alimentação e a saúde. Dessa forma, as políticas públicas do Estado têm se caracterizado por uma responsabilização do sujeito sobre a sua saúde, institucionalizando uma individualização das escolhas alimentares. O indivíduo deve ter condições de escolher em um mercado cada vez mais desregulado, e o resultado dessa escolha passa a ser responsabilidade de cada um. No entanto, passa-se a verificar que essa liberdade de escolhas tem prejudicado a saúde das pessoas não tendo esse direito garantido e defendido pelo Estado, que omite o seu papel de regulador do mercado em defesa do cidadão. Segundo Lang e Heasman (2004) a saúde não é um fenômeno individual, mas social, sendo os ambientes social e natural, condições que ajudam ou não a garantir a saúde das pessoas.

Tomando essa discussão como base para defender a importância do Estado como orientador das escolhas alimentares por seu poder de interferência e seu dever relativo ao bem-estar da população, verifica-se que, em Rolante, a estratégia de modificar a estrutura, objetivando um novo modelo de desenvolvimento rural, passou pela astuciosa verificação de que isso não seria possível sem o auxílio da demanda. Esse objetivo de envolver a comunidade em uma perspectiva de moldar novas relações de produção e consumo em uma miríade de ações que perpassariam os domínios estritos de uma entidade, fez com que a Emater, em conjunto com as Secretarias de Educação e Saúde elaborassem um projeto chamado “Segurança Alimentar: Consolidando a Solidariedade e a Integração Institucional”.

Esse projeto teve início em 2003, quando ocorrem mais fortemente as discussões sobre SAN no Brasil, as quais passam a envolver um senso sobre alimentação que vai além do seu aspecto estritamente biológico, e abarca reflexões mais complexas sobre todo um sistema envolvido. Nesse sentido, passa-se a discutir a “segurança alimentar e nutricional” sob vários pontos de vista, dos quais se destacam as questões de soberania, sanidade, acesso, qualidade nutricional e atenção ao meio ambiente. Todos esses quesitos falam de uma “segurança” que só pode ocorrer se condicionada por eles. As condições sociais, econômicas e ecológicas passam a ser questões inerentes à segurança alimentar, muito mais do que apenas as questões individuais e biológicas. O conceito de SAN brasileiro vai ao encontro das discussões mundiais sobre o tema e às novas proposições que apontam para uma visão mais holística dos

problemas alimentares, discutindo-se o papel não mais “nano” do Estado, mas sim de ator que deve regular os mercados em uma tentativa de defender os direitos dos cidadãos, sendo os mais básicos, o da alimentação e o da saúde.

Para tanto, e em primeiro lugar, ultrapassou-se a fragmentação e desarticulação do modelo tradicional de gestão, para outro fundado na intersectorialidade de forma a propiciar negociações entre os diferentes atores sociais da arena política para sensibilizar e articular outros, permitindo ampliar a extensão da iniciativa e dar conta do problema de maneira mais efetiva.

A Emater, ela conseguiu agregar todas as Secretarias que faziam determinado trabalho com Segurança Alimentar que eram isolados. A Emater veio somar, fazer um trabalho maior de união. A Emater resolveu unir todos esses projetos que eram de cada Secretaria e fazer um... Porque a Emater também trabalhava com essas questões junto aos agricultores. Então, resolveu a gente somar todos os esforços (GP2).

Essa discussão que os extensionistas da Emater passam a fazer em Rolante, não é de forma a implantar uma intervenção, mas, sim, de legitimar as ações que já vinham ocorrendo e interligá-las em uma linguagem comum e com sentido.

E a pergunta que eu fiz foi, mas afinal o que é segurança alimentar? As pessoas foram colocando suas percepções, conjunturas, aproximações um pouco dispersas. Estas provocações resultaram num conceito de SAN que reforçou as oficinas da Cuca, das ações de agentes de saúde, das sementes crioulas, dos indicadores de longevidade, amamentação, mortalidade infantil. Em 2003 elaborou-se um documento – o Plano de Segurança Alimentar e Nutricional do município e em 2003-2004 fez-se o balanço nutricional juntamente com a Unisinos que demonstrava a partir da produção de alimentos a disponibilidade de nutrientes existente e as deficiências. Foram tiradas várias conclusões, entre as quais as várias possibilidades de autoabastecimento e onde estavam as deficiências, que não eram muitas. O que estava em excesso podia internalizar para o mercado – soberania alimentar. Tu pode produzir xis produto, mas ele está chegando na mesa do consumidor do município? (ER1)

Passava-se a integrar uma lógica que até então estava desconexa. A produção interna não estava chegando à mesa do munícipe, porque ocorria um processo intermediário que os distanciava e provocava problemas a ambos, produtores e consumidores. Em outras palavras, as cadeias convencionais de abastecimento alimentar (de grande escala e longas) que estariam ligadas aos prejuízos à saúde poderiam ser substituídas por cadeias locais (de pequena escala e curtas) que, além de potencialmente melhorarem esse aspecto, também poderiam providenciar a inserção de agricultores familiares locais.

Nessa linha, as ações realizadas pelo Programa de Agentes Comunitários de Saúde

(PACS)<sup>54</sup> de Rolante, vinculado à Secretaria de Saúde destacam-se pela forma diferenciada de atuação e mediação destes profissionais junto à comunidade (principalmente rural), vindo ao encontro das propostas da política de SAN e de uma nova concepção de promoção à saúde. Percebe-se nos depoimentos da Coordenadora do PACS em Rolante uma retórica que distingue um paradigma de saúde centrado no curativo e outro centrado no preventivo, cuja característica principal está nos cuidados com a alimentação.

Dentro da saúde existe ainda o predomínio do curativo, das doenças serem tratadas através da medicalização. Mas, com certeza, se não tiver mudanças nos hábitos alimentares, das pessoas, da sociedade, na atividade física e dessas coisas que tu tens que atrelar, vai ter mais doentes. Eu vejo a alimentação como foco central em qualquer tipo de trabalho que você faça na saúde.

Não se estranharia esse discurso entre os profissionais de saúde que há tempos o vêm fazendo, mas sim o seu caráter contestatório, que reflete como as políticas interferem diretamente no direcionamento de determinadas práticas. Para a mesma entrevistada, políticos desejam apenas resultados imediatos e, por isso, não há motivos para prevenção e promoção de saúde, pois nenhuma dessas ações tem resultados visíveis revelando-se aos eleitores.

As pessoas e os governos, politicamente falando, são mais imediatistas. A gente tenta mobilizar as pessoas, algumas já estão mobilizadas nesse sentido, mas outras a gente sente que tem mais dificuldade, esse pessoal do administrativo/financeiro. Aí não enxergam a realidade das pessoas... ah você vai gastar tanto pra fazer um projeto desses e o que vai ter em troca? Eles não veem que as pessoas mais saudáveis no futuro vão gastar menos remédio. É mais fácil dar remédio do que falar na prevenção. Gastariam muito menos. Isso é difícil para as pessoas entenderem. Houve uma evolução. Porque antes não se pensava, nem se cogitava, tem uma caminhada de alguns anos. O projeto da merenda não é dessa gestão, muita coisa se fortaleceu. Você vê que se fortalece quando muda a direção, mas o carro continua.

Esse depoimento vem ao encontro das considerações de Morgan (2006), que aponta para a negligência das convencionais análises de custo/benefício que têm dificuldades em quantificar os benefícios de uma boa alimentação e de hábitos saudáveis, muito dos quais

---

<sup>54</sup> O PACS – Programa dos Agentes Comunitários de Saúde foi criado em 1991, como parte do processo de construção do Sistema Único de Saúde estabelecido por norma Constitucional em 1988. O agente deve ser capacitado para reunir informações de saúde sobre uma comunidade. Na concepção inicial deveria ser um dos moradores daquela rua, daquele bairro, daquela região. Selecionados por um bom relacionamento com seus vizinhos e condição de dedicar oito horas por dia ao trabalho de ACS. Orientado por supervisor (profissional enfermeiro ou médico) da unidade de saúde, realiza visitas domiciliares na área de abrangência da sua unidade produzindo informações capazes de dimensionar os principais problemas de saúde de sua comunidade. Dentre outras atribuições, ele deve executar dentro do seu nível de competência, ações e atividades básicas de saúde como: acompanhamento de gestantes e nutrízes; incentivo ao aleitamento materno; acompanhamento do crescimento e desenvolvimento da criança; garantia do cumprimento do calendário da vacinação e de outras vacinas que se fizerem necessárias; controle das doenças diarreicas; controle da Infecção Respiratória Aguda (IRA); orientação quanto a alternativas alimentares; utilização da medicina popular e promoção das ações de saneamento e melhoria do meio ambiente.

ocorrem em longo prazo, enfatizando a questão “quanto custa uma vida inteira?”, que, segundo o autor, seria um dos mais importantes ingredientes da receita de cadeias alimentares sustentáveis. Também se salienta a dificuldade da continuidade das políticas de promoção de saúde, pela sua natureza complexa, envolvendo processos coletivos de transformação com impacto em médio e em longo prazo.

Além de política, bem frisa a Coordenadora do PACS, há também uma questão social: “As pessoas têm dificuldade de fazer modificações dentro da família. Em vez de dar salgadinho, dar... na realidade é a sociedade, é uma questão social.” Para ela, “existe uma variedade de apelações relativas à comodidade, a ficar vendo que quem planta não vale nada, muitos apelos que se tem na sociedade à praticidade - quem quer perder tempo para poder se dedicar a essas coisas? Por quê? Porque não se dá valor a isso - vou e compro, é mais fácil.”

No depoimento dessa Coordenadora, haveria dois pontos principais para investir, se o desejo fosse impedir o fluxo natural dos acontecimentos nesse cenário. O primeiro diz respeito a uma nova visão de Estado, ou mais especificamente, uma nova visão política sobre saúde, que ultrapasse o simples interesse imediatista. O segundo refere-se a uma interferência social/cultural que dê condições às pessoas tornarem-se cidadãos e não apenas consumidoras. Para tanto, é necessário conscientização e olhar crítico. A postura desse profissional demonstra a incorporação de uma concepção de promoção à saúde que se coaduna com aquela que privilegia os fatores gerais e não somente os particulares na sua determinação. Dessa forma, trabalhar em prol da saúde é vê-la de forma holística, intersetorial, sustentável, com participação social, equidade e empoderamento comunitário (princípio da OMS para a promoção à saúde).

Esses princípios podem ser verificados a partir de sua operacionalização em Rolante junto ao PACS. Como ações da Secretaria de Saúde nessa direção, salienta-se o projeto de resgate das sementes crioulas e a utilização delas para plantio e consumo pelas famílias atendidas e a forma particular de alguns agentes de abordar as questões de alimentação junto à população.

Nos depoimentos que seguem abaixo, observa-se que a distribuição pelos agentes comunitários de sementes crioulas objetivava a diversificação da alimentação, o incentivo da produção para subsistência e da conscientização da população da importância de cultivos que fugissem da dependência do mercado, buscando soberania alimentar.

Nós primeiro fizemos uma pesquisa sobre todos os tipos de sementes que nós tínhamos e que eram importantes e nem tão conhecidas. Fizemos um mural com todos os tipos de sementes para oferecer para as pessoas para que elas testassem em sua casa, pra quem tivesse interesse, ganharia então para poder plantar e se agregaria

também ao grupo. Têm vários tipos de grão: vários tipos de feijão, vários tipos de milho, linhaça, batata-cará, que as pessoas não conhecem. Outros tipos de feijão, que não só o cariquinho e o feijão preto, que são legais assim de consumir. Que as pessoas não conhecem e não fazem parte do dia a dia e que não são muito comercializados também. Distribuíamos para os grupos, nas famílias, nas escolas, com os pais e merendeiras. A própria nutricionista fazia trabalhos com os agentes de saúde sobre essa questão alimentar. O grupo de gestantes, de hipertensos. E a gente ia muito a feiras, eventos, para mostrar esse trabalho. A ideia era fazer com que as famílias plantassem alguma coisa diferente e consumissem aquilo ali. As sementes crioulas podem ser reutilizadas (GP2).

Qual é a história de um transgênico? Aí eu pego um milho, o turnicato, aquele milho que vem, cada grãozinho tem palha ao redor, qual é a história do camarada? Como ele conseguiu chegar até aqui hoje? Tem que se valorizar isso aí. A gente se garante plantando esses produtos aqui, o outro por enquanto não (GA4).

Importante salientar a ligação que esse projeto faz entre a saúde, os alimentos e o ambiente, trabalhando de forma a integrá-los. O modelo de produção e de abastecimento de alimentos está ligado diretamente à saúde, e essa não é tratada por meio de um reducionismo biológico, mas, sim, dentro de um “paradigma ecológico integrado” na perspectiva de Lang e Heasman (2004), o que fica mais explícito nas palavras do agente de saúde: “Eu vou difundindo essas sementes [...] elas resistem mais. A natureza tem a lei própria dela. E de onde eu tiro meu alimento - da natureza. Ah, mas eu domino a natureza! Calma lá, não é bem assim. Quem diz que domina a natureza, é ignorante.” O mesmo agente defende a autogovernabilidade da natureza e a utilização dessa sabedoria pelo homem, o que viria de encontro à tese de trabalhar “com ela” e não “sobre ela”.

Segundo o próprio agente de saúde, que atende uma área rural, há a produção de linhaça orgânica que é utilizada para outras finalidades (consumo animal, produção de vassouras), menos para consumo humano. Por outro lado, a produção de alimentos vem utilizando cada vez mais agrotóxicos e há muitos agricultores apresentando problemas de saúde em virtude desse contato, apontando a incoerência da ação humana na utilização dos recursos naturais que reverte em uma piora do quadro de saúde no que tange às doenças advindas da má alimentação.

Há dez anos atrás quando eu comecei como agente de saúde, eu visitava 32 pessoas. Trinta eram hipertensas e duas eram diabéticas. Hoje eu to com 73, 5 diabéticas e 68 hipertensas. Pô, daí a gente pensa assim, adiantou ter agente de saúde lá? A grande maioria dos hipertensos, eles sabem que não é hereditário, tem a ver diretamente com a alimentação. 50% do que nós somos depende da alimentação. E não é ninguém, é a FAO quem diz isso. Eu sabia de toda a população que compreende a minha área e só tinha isso, agora essa mesma população formou novos hipertensos e novos diabéticos. Com todas as informações, com o agente batendo na porta, todo mês dando o remédio. A grosso modo não funcionou. Se 50% do que somos é a alimentação, vale a pena me lançar nisso aqui. A gente tem condições de mudar. Não é transformar toda a agricultura em agroecológica, não, mas valorizar o que já tem. Só valorizando o que já tem. A linhaça é um exemplo. O alimento tá ali e a gente

coloca fora. [...] Eu tô vendo assim, o mundo é dos incoerentes mesmo. Eu tô produzindo um alimento que podia ser orgânico, mas eu crio com o meu modo de produção, eu faço esse cara adoecer e eu jogo esse cara no sistema de saúde. Isso dá agonia (GA4).

Este depoimento explicita uma reflexão do agente de saúde que se refere à defesa de um consumo sustentável que partilha de preocupações que relacionam as práticas de produção e consumo às questões de saúde e às questões ambientais. Ele entende que o Estado tem sido negligente ou tem se equivocado na forma de tratar com a saúde e com os modelos agroalimentares, incentivando, em última instância, o acréscimo de doenças por duas vias – pela forma como são produzidos os alimentos e pelo consumo de gêneros alimentícios provenientes desse modelo. Nesse sentido, defende que isso advém da complexificação do sistema em detrimento de sua simplificação. Exemplo da escolha por produtos com agrotóxicos e industrializados do que por produtos, como as sementes crioulas, a linhaça (orgânica) e o abacate, produzidos pelos próprios agricultores e desvalorizados por eles mesmos<sup>55</sup>. Diante das consequências desse modelo, sente-se impotente visto que, mesmo diante de suas intervenções na população rural, não tem conseguido controlar a incidência das enfermidades.

No entanto, essas reflexões e entendimentos do agente de saúde revelam, por si, aspectos de interface inovadores em relação às suas intervenções nas famílias que atende. Uma história contada por ele traz elementos que exemplificam como os agricultores se relacionam com o modelo cultural de consumo e as formas como ele atua para reverter a situação que considera errônea.

Tem um senhor lá que bota uns 10 abacates dentro de um saquinho, vem pro centro vender aqui e compra refrigerante de litrão pra dá pros netos no final de semana. E daí começa o choque, como é que eu vou chegar e dizer pra ele: olha o senhor não deve fazer isso. O que eu vou colocar pra ele: eu vou lá e quero saber como se produz o abacate. Porque ele não sabe ler, tá, daí eu digo, o abacate é muito bom porque a gordura do abacate é melhor que a gordura da carne, porque não fica tudo no organismo. Falei tudo pra ele do jeito que ele entendia. E ele sabe que a gordura entope as veias, porque o vizinho tá lá andando todo torto porque teve um derrame. [...] Digo de uma forma que ele entende, queimou o azeite, queimou a banha, já vai fazer mal pro coração. A gordura do abacate ajuda, ajuda a não ficar entupido. A gente sabe como se produz abacate, não precisava ele ficar me dizendo, mas assim a gente já fala outras coisas e ajuda a melhorar a autoestima dele. Na terra dele ele é pós-graduado. Tem que respeitar isso também. Essa aprendizagem dele, não essa gama de informações da mídia controlada, o que ele aprendeu, pô tem que valorizar. Eu acredito muito no ser humano, mais do que sistemas, mais do que gente

<sup>55</sup> Nos estudos de Menasche (2003, 2007, 2009) há uma constatação de “idealizações” do meio rural pelos cidadãos que auxiliariam a ressignificar positivamente as tradições e culturas alimentares relacionadas à ruralidade, mas, em contrapartida, há a valorização de alimentos industrializados no meio rural (principalmente pelos jovens) numa depreciação material e simbólica. Esse movimento teria se acentuado a partir do processo de modernização da agricultura.

vendendo pacotes tecnológicos, eu acredito no ser humano. Ele quer agradar, ele quer que os netos dele fiquem do lado dele, por isso ele vende os abacates pra comprar refrigerante. Ele não tem noção de que os netos são vítimas do êxodo rural (GA4).

O agente consegue entender a condição do agricultor que, diante de uma cultura de consumo dominante, tenta agradar os seus netos, trocando um alimento saudável por outro não saudável, sem se dar conta do que está por trás dessa troca. Se os netos gostam de refrigerante, é porque em meio a uma cultura alimentar dominante, a propaganda e o paladar para esse alimento estariam sendo incentivados em uma dinâmica em que as escolhas são feitas de forma massificada e sem regulamentos em detrimento de outra vinculada à cultura ou tradição.

No entanto, o agente não o trata como uma pessoa ignorante, mas como alguém que possui outros tipos de conhecimento e tenta valorizá-los. Dessa forma, pressupõe que seus conhecimentos também serão valorizados pelo agricultor, havendo uma troca de ativos. A interferência do agente de saúde nesse processo, intenta de alguma forma, transformar essa escolha em algo produtivo, não desaprovando as escolhas consideradas ruins, mas incentivando as consideradas boas com uma atitude persuasiva em relação à qualificação nutricional em uma tentativa de valorizar os alimentos produzidos pelo próprio agricultor.

Essa forma de intervenção vai além do simples repasse de informações para induzir determinados comportamentos, mas busca apoiar pessoas e coletivos a realizarem suas próprias análises para que tomem as decisões que consideram corretas, desenvolvendo a consciência crítica e a capacidade de intervenção sobre a realidade. Nessa perspectiva, não há desigualdade entre profissionais e usuários, mas uma parceria entre eles em uma forma de educação que procura romper com métodos educativos centrados no exercício do “poder sobre” o outro, substituindo-o por métodos que valorizam o debate e a discussão de ideias, as opiniões e os conceitos com vistas à solução de problemas em uma distribuição de poder.

Essas novas formas de abordagem de educação em saúde sugerem um aprendizado que se dá a partir de um processo social. A erosão das regras sociais e normativas que, até então, balizavam-se na tradição somada à homogeneização da cultura de massa e à ignorância ou confusão de regramentos de saúde, viabilizariam escolhas alimentares que determinariam um quadro de saúde preocupante, necessitando formas de intervenção mais efetivas. Além disso, não só atingiria o público adulto, mas principalmente, o público infantil.

[...] é na população jovem que os esforços devem ser concentrados, pois tem que inculcar isso dentro da cabeça das pessoas, e desde cedo, você não consegue quando são velhos e sim quando são crianças. Ela cria vínculos, ela cria hábitos. A gente fica

trabalhando muito só com os adultos e não com as crianças (GP2).

Com essa lógica de promoção à saúde e com o propósito de alcançar principalmente as crianças, ao reunir as Secretarias para discutirem o conceito de SAN, passa-se a reiterar as ações relativas à aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar. Além disso, todas as atividades realizadas com os escolares passam a incorporar esse olhar de forma a modelar as suas escolhas. O gestor passa a direcionar as suas estratégias, pois vê a necessidade de conscientizá-los sobre as questões nutricionais, a valorização dos alimentos produzidos localmente, o resgate de hábitos como o da própria produção de verduras e as preparações típicas, e sobre os cuidados com o meio ambiente.

Como já citado no início do capítulo, um dos valores do livre mercado é a liberdade de escolha. No caso da alimentação escolar, a posição do Estado em conduzir e institucionalizar determinados tipos de comportamentos em relação a isso pode efetivar-se de diversas formas, como se exemplifica no caso de Rolante: desde a questão das cantinas e dos tipos de alimentos oferecidos na alimentação escolar, até as formas de intervenção feitas tanto formal quanto informalmente junto aos alunos no sentido de educá-los e conscientizá-los no que tange ao consumo e à saúde.

Em relação às cantinas e aos lanches alternativos à alimentação escolar servida, verificou-se uma controvérsia. Segundo a nutricionista, existiam três escolas com barzinho, mas em cumprimento a uma Lei estadual<sup>56</sup>, todas deveriam adaptar-se em 2009 às novas regras. Segundo ela, uma reunião teria sido realizada com todos os diretores das escolas oficializando a divulgação da nova regulamentação.

São proibidos os alimentos que não trazem benefícios à saúde, como balas, pirulito, chicle, chocolates, refrigerantes, salgadinhos, pastel. Cartazes de balas, chicletes, ficam proibidos nas cantinas. Temos um programa odontológico, têm muitas cáries, então já estava sendo trabalhado essa questão bala, chicle, porque é contraditório, ter esse programa e oferecer esses alimentos. Podem trazer merenda de casa, qualquer merenda. Mas a maioria consome a merenda escolar. Depois da merenda que come a bala, o chicle, salgadinho. Vamos adaptar as cantinas, reestruturar com equipamentos, retirar o refrigerante. Que tenham opções saudáveis. Ou seja, pastel assado, *waffles*, sucos naturais, sanduíche natural, bolo de banana, maçã, cenoura e não só de chocolate (GCA).

No entanto, observou-se que ainda há uma flexibilização do gestor em relação a isso, permitindo que as escolas utilizem a cantina para angariar fundos para as Associações de Pais e Mestres (APMs). Além disso, os alunos podem trazer alimentos “não saudáveis” para a

---

<sup>56</sup> Lei n.º 13.027, de 16 de agosto de 2008, dispõe sobre a comercialização de lanches e de bebidas em escolas no âmbito do Estado de Rio Grande do Sul e dá outras providências.

escola, o que, segundo depoimentos, é uma prática frequente e, em relação a ela, algumas direções mostram-se contrárias, mas muitas vezes impotentes.

A gente evita fritura. O dinheiro é pra a APM. O lucro é muito pequeno porque como essa lei começou a vigorar esse ano, até o ano passado era vendido de tudo. Eles compravam, esse ano eles estão tendo um pouco de resistência e aí eles trazem salgadinho de casa. [...] Eu tô pensando em proibir. Chicle eu já proibi. Eu to pensando em proibir salgadinho também e refrigerante, mesmo trazido de casa. Eu gostaria que pelo menos esses dois não fossem consumidos no pátio da escola (D2).

O envolvimento dos pais nessas escolhas ainda parece ser restrito, o que se deve tanto pelo escasso interesse deles em participar, quanto pelo pouco esforço do poder público em atraí-los, frustrando-se em parte a corresponsabilização de ambos pelo processo. Os pais entrevistados parecem depositar confiança e até julgam a escola um local onde seus filhos se alimentam ou passam a consumir alimentos mais saudáveis do que em casa.

É feito com a mais alta competência, eu sei que é feito com a mais alta competência. Eu sei que a minha filha recebe refeições da mais alta qualidade. E se ela não come é porque ela não quer. Mas a própria profe que cuida dela pode falar. A própria profe já diz que ela pede salada, todos os colegas comem e pedem salada na salinha dela. Por enquanto ela só ta pedindo não tá comendo ainda. Já tá começando o processo. Como mãe eu não participo da escolha do cardápio. Mas ela sempre deixa claro nas reuniões que qualquer coisa, nós pais é pra falar. Mas eu nunca achei necessário. Nunca senti necessidade de fazer nenhuma intervenção (P1).

Mas, por outro lado, a nutricionista considera que a proibição de os alunos trazerem alimentos não saudáveis não teria amparo legal e não seria algo tranquilo, já que, além dos alunos, também os próprios pais reclamariam, pois, segundo ela, eles não entenderiam a atitude, considerando-a até como uma afronta à liberdade de enviarem os alimentos que julgam adequados para o lanche dos filhos. Uma das diretoras entrevistadas corrobora essa questão, dizendo-se impotente em proibir os alimentos que outros pais enviam para a escola para o consumo dos filhos, temendo até represálias de alguns que se sentiriam afrontados, se houvesse alguma sanção nesse sentido:

Hoje eu fui numa sala e tinha refrigerante em cima da mesa. O que eu vou fazer? A gente não pode fazer nada (D4).

Não ficou claro se a posição tomada pelos gestores seria a de evitar esses constrangimentos e confrontos com os pais ou se seria apenas uma forma de não causar desconfortos e continuar no comodismo de gerenciar o Programa apenas dentro de seus contornos legais sem assumir realmente uma atitude comprometida e dialogada com a

sociedade.

Segundo Morgan (2006), os dois principais mantras ideológicos da indústria de “*junk foods*” são: (1) não há alimentos ruins, mas dietas ruins, e (2) as escolhas alimentares são questões privadas e não públicas. Em relação à primeira questão, parece haver consciência dos gestores públicos de que existem, sim, alimentos ruins e devem ser evitados. No entanto, nem sempre eles se veem no direito de infringir o segundo mantra. Morgan defende que os altos custos de saúde pública das doenças relacionadas à dieta amplificam a questão do ambiente das escolhas alimentares e põe em xeque a alegação de que o Estado estaria invadindo a vida privada ao regular essas escolhas. Dado que o público em pauta são crianças e que cada vez mais cresce a responsabilidade do Estado na provisão alimentar dessa população (que permanece nas escolas e creches no mínimo quatro horas diárias, com uma tendência ascendente de público e de tempo), passa a ser questão de grande debate a divisão de trabalho entre o Estado e os indivíduos no desenho e desenvolvimento desses serviços públicos.

Dentro do marco legal e gerencial do PAE, no entanto, não parece haver omissão do poder público em Rolante em relação às escolhas alimentares que são feitas para os alunos. Dois pontos devem ser destacados nessa análise. O primeiro refere-se aos critérios utilizados para compor o cardápio e, nesse quesito, enfatizam-se as preocupações nutricionais que têm como coadjuvantes a aceitação pelos escolares, distinguindo-se as preocupações com o hábito e a cultura alimentar e a valorização dos alimentos locais. Em segundo lugar, diz respeito às estratégias de educação alimentar utilizadas pelos gestores para moldar o consumo e os hábitos alimentares dos alunos.

No que tange ao primeiro ponto, a escolha referente a que tipo de alimentação escolar será levada a termo são realizadas pela Coordenação do Serviço, prioritariamente pela nutricionista em conjunto com a comunidade escolar, onde o CAE é um vínculo. No entanto, além dessa instituição, a comunicação com os merendeiros e diretores parece ser uma constante, o que acaba determinando, em grande parte, a constituição do cardápio.

Nesse caso a figura do nutricionista é de extrema importância, pois nós temos pleno conhecimento de que alimentos são mais importantes para as várias faixas etárias que atendemos. Sempre é importante ouvir a comunidade, principalmente os alunos pois esses estão diretamente envolvidos. É claro que temos que ter bom senso porque nem tudo que os alunos gostam ou pedem podemos adquirir para a Alimentação Escolar, assim aproveitamos para mostrar o que é e como é importante manter uma alimentação saudável diária. O CAE também opina e questiona nas reuniões mensais sobre os alimentos que são adquiridos (GCE).

Dessa forma, segundo a nutricionista, as escolhas atendem a certo tipo de restrição,

pois, se os alunos pudessem escolher o cardápio, invariavelmente escolheriam alimentos com pouco valor nutricional. Segundo a visão das direções, merendeiras e pais, a escolha dos cardápios é realizada, pensando na questão nutricional e de saúde dos escolares. No entanto, é de entendimento de alguns pais entrevistados, que essa preocupação se estende para a formação de hábitos alimentares e para a valorização dos produtos menos processados adquiridos de agricultores locais.

Eu acho que se visa uma educação alimentar partindo da escola pra família. A nutricionista, imagino que pense assim: uma boa alimentação que vai nutri a criança, mas que eles comam, que se habituem a comer comida saudável. Comida boa, não assim porcaria que nem eles têm costume de comer. Eu acho que ela busca comprar aquele alimento direto do produtor. Pra não pegar tanta coisa assim, enlatado assim, coisas assim, industrializado, pega mais do produtor. Acho que isso também ela cuida (P4).

Nesse senso, a valorização do local, da cultura e da territorialidade passa também a ser importante critério, além dos aspectos nutricionais e sanitários, na hora de elaborar o cardápio, o que potencializa a escola como veiculadora de valores e direcionadora de escolhas. Segundo uma mãe, “é mais difícil aceitar o que é nosso, porque a gente sempre deixa o que é nosso de lado, a gente acha que o que vem de fora é mais importante” (P4). Se uma instituição como a escola inicia a aquisição de produtos de agricultores da comunidade, às vezes conhecidos ou pais de alunos, há uma reavaliação do valor daqueles produtos e daqueles produtores que, até então, eram apenas considerados probos “colonos”.

Mas, nas palavras dos próprios agricultores, para que essa valorização fosse efetiva, seria necessário, além do consumo desses alimentos, que os alunos fossem informados sobre quem os produz e sua procedência, o que pouco ocorre.

Teria que tê passado na teoria e na prática. Primeiro passar uma palestra dentro da sala de aula e depois visitar os colonos lá, dizer aqui vem a merenda de vocês. Só conhecem depois que ta na panela, raspadinho, lavadinho, eles não vão ver diferença. Já tiveram sim isso, mas muito pouco. As visitas às casas que produzem são muito poucas. Só teve uma vez que uma escola foi lá pra cima. Isso seria muito importante, essa fase é a principal para alertar os jovens. As crianças pequenas não têm noção do que que vem e o que eu to comendo. Depois já começam a querer escolher as coisinhas. A minha mais velha começou o último ano ir na aula, daí dentro da escola tem um setorzinho que tem umas merendinhas, essas coisas, só que daí as professoras cortaram isso. Só sexta-feira é o dia da porcaria. Cortaram isso, só um dia mais por semana. As minhas filhas ficaram muitos anos já frequentando as aulas ali, e vivem comendo a merenda, comendo a merenda, daí elas diziam “hoje era bom, era sopinha disso, daquilo (C2).

O depoimento desse agricultor coloca em cotejo a necessidade da conscientização e do conhecimento casados com o consumo e a atratividade da merenda oferecida. Para desbancar

a sedução dos alimentos vendidos nas cantinas, nos quais estaria embutido, além do apelo ao paladar, um *status* que nem todas as crianças poderiam acessar (e, por isso, passando a ser mais valorizados), haveria que se utilizar de outros mecanismos. Essa lacuna parece evidente dado que as respostas à pergunta realizada na entrevista sobre o reconhecimento das crianças em relação aos produtos advindo da agricultura familiar foi, em grande parte, negativa, ou seja, as crianças não sabem que o que consomem vêm de agricultores locais nem a importância disso. Os pais entrevistados, por sua vez, mostraram-se sábios da aquisição dos produtos dos agricultores, e afirmaram a importância dessa política, no entanto há que se considerar que esses pais foram escolhidos por conveniência, o que não permite generalizações.

Outra incongruência aparece, no discurso do Secretário da Agricultura e do vice-prefeito atual, quando mencionam que os consumidores estão cada vez mais comodistas e utilizam o exemplo do leite:

É que nem o leite, hoje todo mundo prefere o leite de caixinha, por quê? Porque é prático, você deixa em casa, não tem problema com a durabilidade longa e esse é o leite de pior qualidade, se nós olharmos, pra nós, organismo.

Na retórica do gestor existe a condenação, mas na prática a sua reprodutibilidade, já que, em Rolante, o PAE adquire o leite longa vida ao invés do leite produzido nas propriedades dos agricultores familiares locais. A justificativa utilizada é que esses ainda não têm condições de pasteurizá-lo e fornecê-lo dentro dos padrões formais que a prefeitura exige, no entanto, isso estaria sendo providenciado.

Observa-se que há ainda um “guirigay” dietético constituído por uma mescla de interferências de estímulos de valorização local com interferências que as contradizem e que viabilizam o consumo de alimentos industrializados ou “massificados”. Importante destacar que se verifica nesse caso uma tendência de desenraizamento alimentar, mas ainda com apelos tradicionais que se pretende manter.

Se manter a tradição é uma escolha reflexiva, embora existam contradições, é fato que, em Rolante, há atividades que configuram uma necessidade de cultivar a tradição alimentar, conjugando-o com outros aspectos relacionados às preocupações de ordem nutricional e ambiental. Como visto no quarto capítulo, o PAE reúne projetos que têm objetivos específicos, mas que apontam para a formação de hábitos alimentares saudáveis e adequados com uma visão que permeia a cultura e o ambiente.

Desses projetos vale referenciar a Oficina da Cuca que se liga diretamente ao cultivo

da tradição e da cultura alimentar do município<sup>57</sup>, no sentido de valorizá-la e enraizá-la junto às crianças, não perdendo nem o conhecimento sobre a forma artesanal e original de confeccioná-las nem o paladar para essa preparação. Conjuntamente a essa oficina, atividades relativas ao meio ambiente são realizadas no mesmo local, enfocando as questões de produção orgânica de alimentos, além de práticas que teriam por finalidade o incentivo ao respeito e ao convívio de forma harmônica com a natureza.

A nutricionista pondera que o PAE vem trabalhando no sentido de desencorajar o consumo de alimentos não saudáveis e encorajar os considerados mais nutritivos. Para isso, defende que os professores estão sempre atentos àqueles alunos que não consomem determinados alimentos ou trazem alimentos como salgadinhos, balas etc. convidando-a para intervir com palestras e outras atividades: “Trabalhamos com trabalhos, historinhas, projetos no *PowerPoint*. Depois as professoras nos trazem, olha o aluno que não tomava leite, agora voltou a tomar” (GCA).

Além desses projetos, cada unidade educacional tem uma atuação diferenciada em relação ao tratamento desses assuntos. Das seis escolas em que foram entrevistadas as direções, todas afirmaram abordar o tema de forma ou cotidiana e informal, como assunto permanente e transversal, ou com projetos, e, desses, o mais citado foi a horta escolar. Na escola de educação infantil, a horta teria sido utilizada até o ano anterior e, atualmente, estaria desativada. Na escola Santo Antônio haveria uma previsão para que ela fosse construída após a compra de um terreno e o aumento da área escolar. Em apenas outras duas escolas rurais, ela estaria sendo efetivamente empregada como ferramenta didática.



FIGURA 13 - Horta escolar – EMEF Machado de Assis.

Fonte: Pesquisa de Campo (2009).

O objetivo das hortas escolares, segundo as diretoras, seria o de “ensinar as crianças desde pequeninhas a importância de uma alimentação saudável, dá valor, aprender de onde

<sup>57</sup> Rolante recebeu o título de Capital Nacional da Cuca, tendo como uma de suas principais festividades a “*Kuchenfest*” ou Festa da Cuca no mês de março, em que as tradicionais cuqueiras preparam as cucas em um grande espaço construído especificamente para essa finalidade no centro da cidade.

vêm as coisas, porque se a criança não tiver contato com isso, eles não sabem nem de onde vêm; valorizar a alimentação saudável” (D3). Nesse caminho, Rolante foi mais longe e envolveu até os pais dos alunos. O curioso é que o Projeto chamado de Horta Escolar Familiar foi realizado com pais e alunos do meio rural e, segundo o Diretor responsável, os alunos não sabiam fazer uma horta e os pais também não a cultivavam, mesmo sendo agricultores.

Teve um projeto que desenvolvemos em setembro de 2008 que foi feito no Setor com 3 escolas: a Padre Réus, a Hugo Zimmer e a Oldenburgo. A ideia era valorizar a horta familiar com as famílias dos alunos envolvidos. Pegamos alunos e as famílias que conversei, que estavam interessadas. Em regime de mutirão trabalhamos a construção do horto. Parte mais técnica para fazer os canteiros, a produção de mudas e o plantio, a produção da composteira e o uso de adubo orgânico-esterco. [...] Tal dia em 5ª feira, juntei os alunos no turno inverso da escola e a gente ia na casa de um para fazer a horta. Os pais participavam na parte do apoio. Todos eram da área rural. A maioria não sabia, eram alunos do 1º a 6º ano. Todas as casas que fomos não tinham horta. Não tinha nenhum tempero plantado perto de casa. Fizemos duas hortas, uma em cada casa. Estão produzindo. O aluno incentivou os pais. Os pais gostaram da ideia. Tem continuidade esse ano. O que foi feito tá produzindo (D1).



FIGURA 14 - Projeto Horta Familiar.  
Fonte: Pesquisa de Campo (2009).

Observa-se, nessa exposição, que, mesmo entre a população rural, não há mais uma rigidez de regras que determinam hábitos e culturas alimentares, mas essas são muito influenciadas por uma cultura massificada. Nessa contramão, há um movimento político muito mais personalizado em alguns atores da gestão no nível municipal que, reflexivamente, tentam barrar essa tendência de desregulação e desapego. Esse movimento que conscientemente reage e intenta mudar as estruturas de maneira a convencer a população a cultivar as formas tradicionais e locais de alimentação fazem-no em uma tentativa de rever as questões de saúde e ambiente.

Enfatiza-se que os atores – gestores, extensionistas, profissionais de saúde, tornam-se agentes no sentido de serem reflexivos a ponto de agir em prol das mudanças políticas e culturais que acreditavam ser necessárias. Assim, dada à tendência de individualização das

escolhas e das responsabilidades que se impõe sobre a população, dentro de um cenário sem regras ou confuso para eles, faz-se necessária a conscientização e discernimento principalmente das crianças. No caso específico, esses agentes, em sua maioria, eram representantes do Estado, ressaltando-se a importância dessa instituição como interventora e reguladora sobre o consumo, alimentando uma nova forma de relação com a produção.

A institucionalização de novas cadeias alimentares inclui não somente resultados que se mostrem positivos para os envolvidos, mas também uma revisão das questões relacionadas às escolhas dos consumidores que baseiem sua confiança em regras relativas à proximidade e à tradição. Considerando a escola como espaço de socialização e multiplicação de valores, passa a ter relevância as valorações, os contextos normativos que ela providencia, influenciando nas ações e nos procedimentos dos escolares. Também é relevante a confluência de ações que se expandem para fora do domínio escolar e toma corpo na sociedade e em outras Secretárias como a de Saúde, por exemplo. Nesse sentido, faz diferença a forma como a saúde pública é tratada dentro do município e quais as ações relacionadas às escolhas alimentares são propostas para a sociedade de forma mais ampla. E, também, o quanto as ações e as posturas dentro da mesma instância estatal (município) são inter-relacionadas ou se elas são dispersas e divergentes. Essas dinâmicas assinalam importantes estratégias que determinam movimentos que consolidam novas relações de produção e consumo e que contestam/revertem a continuidade de tendências dominantes.

## 9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo dessa temática justificou-se pela necessidade de compreender a construção de diferenciadas cadeias alimentares que se constituem pela aproximação entre produtores e consumidores no Brasil. Utilizou-se, para tanto, o Programa de Alimentação Escolar que, por sua vez, traz para a análise a intervenção pública e o papel do Estado na condução de modelos agroalimentares. O título escolhido para este trabalho assentou-se em duas proposições. **A primeira que defende a circularidade das relações de produção e consumo** em um processo dinâmico de mudanças que ambos determinam um ao outro; **a segunda, na aproximação da cadeia de abastecimento alimentar.**

A primeira proposição amparada na interdependência das esferas de produção e consumo expressa-se no princípio e no fim dessa tese. Iniciou-se essa discussão no segundo e terceiro capítulos, demonstrando a interconexão entre os sistemas alimentares e os fenômenos sociais, econômicos e políticos que determinaram a industrialização da agricultura e o consumo de produtos cada vez mais destituídos de sua natureza, ampliando a distância entre os que produzem e os que consomem. As consequências desse afastamento, no Brasil, refletiram-se em um processo de marginalização crescente dos agricultores familiares e na transição nutricional da população de consumidores que, agora, compõem-se de quase metade da população com sobrepeso e um terço em insegurança alimentar.

Na contramão desse modelo, o caso estudado reavalia a relação entre produção e consumo iniciando pelo propósito de desenvolvimento rural. Para tanto, desenvolver o rural é entendido como uma necessária descontinuidade da estrutura existente e aponta o encurtamento da cadeia de abastecimento como propósito a ser perseguido. Mas, não basta desestruturar a produção, sem desestruturar o consumo. Portanto, como parte intrínseca, o consumidor deve movimentar essa engrenagem, realimentando o processo em prol da institucionalização de um novo modelo agroalimentar.

Assim, o último capítulo tratou de demonstrar as formas de envolver o consumidor para uma revalorização local, uma revalorização da qualidade dos alimentos, principalmente no próprio meio rural. Institucionalizar novas formas de consumir encontra fortes estímulos no meio escolar, embora lutando contra ideários e práticas já muito envolvidas pela indústria alimentícia e pela mídia. Além da escola, passa-se a reunir entidades para pensar a saúde pública e o consumo na comunidade, enfatizando a intersetorialidade. Essa confluência municia a contestação do modelo curativo de saúde, mas principalmente, conscientiza essa dupla interferência entre padrões de produção e padrões de consumo, extrapolando a

culpabilização individual e o “deixar à própria sorte” os consumidores (considerando a sua “inteligência” para fazer escolhas), próprio do ideário liberal. Em ambas as Secretarias (Saúde e Educação), passa-se a defender um Estado interventor e ciente de seu papel relativo à defesa e manutenção do direito à saúde pública e relativo ao amparo de relações de mercado que sejam equitativas e morais.

Com essas considerações, defendeu-se que as mudanças institucionais dos modelos de produção e consumo só ocorrem a partir de uma dinâmica de mútuo apoio e concomitância. Não há como pensar mudança dos sistemas de produção, sem pensar em mudanças nos sistemas de consumo. Nesse caso, a estrutura pode ser mais facilmente modificada com a interferência do Estado, atestando a terceira hipótese desse estudo que o apontava como um ator-chave nesse processo pelo seu poder de regulação.

Essa nova dinâmica que se institucionaliza em novas formas de consumir e de produzir é que ampararia a segunda proposição relacionada à alusão de reconexão de produtores e consumidores, ou seja, a aproximação da cadeia de abastecimento alimentar. As cadeias curtas, determinadas por relações mais próximas, seriam apoiadas por interesses e necessidades de agricultores e consumidores e por valores sociais que ultrapassariam a simplista visão econômica como foi tratado nos capítulos intermediários desta tese (capítulos cinco, seis e sete).

Estes capítulos trataram de comprovar principalmente as duas primeiras hipóteses dessa tese, demonstrando que a estrutura pode ser modificada a partir dos atores e de seu poder de agência, e que esse poder se acentua no nível local, em que as relações são mais passíveis de interfaces e negociações, além do pressuposto de que mudanças são localizadas no tempo e no espaço. A mudança institucional não se efetiva sem a ação estratégica dos atores. Um dos atores é o próprio Estado como visto acima, que potencializa seu poder de interferência e, paralelamente, o poder de influência dos outros atores sobre ele.

No caso de Rolante, identifica-se uma diversificada e ampla interação entre os atores, o que favoreceu a discussão sobre os processos e as formas de saber e de fazer. Este estudo, ao propor-se verificar o processo de construção de um novo mercado para a agricultura familiar a partir do PAE, buscando averiguar a origem da mudança no abastecimento desse Programa, deparou-se com o fato de que essa não se desvincilhava de uma mudança mais ampla. Estudar o processo relativo à alimentação escolar em Rolante era estudar o processo de mudança de um ideário de desenvolvimento que não se restringia apenas a essa prática. A mudança, portanto, dizia respeito à revisão de um paradigma centrado no desenvolvimento industrial e urbano, para outro centrado no desenvolvimento rural. Esse era o objetivo inicial,

em que as compras institucionais para a alimentação escolar apenas se afiliaram como um dos meios para alcançá-lo.

Destarte, convencer as pessoas a mudarem o seu olhar sobre o que se propunha como desenvolvimento socioeconômico foi a primeira estratégia incorporada em alguns atores que se distinguiram, como os extensionistas da Emater e o prefeito da época. Nessa proposição, ambos defendiam que as potencialidades do município estavam nas suas características rurais e no que, mormente, considerava-se atrasado e destituído de importância econômica. A defesa daquele rural não estava atrelada à defesa de um rural modernizado, mas, ao contrário, de um rural que deveria manter suas raízes e seu modo de vida, já que este estaria sendo revalorizado e, principalmente, o potencial de consumo local e regional que poderiam alcançar, se ajustassem a produção e aos circuitos de comercialização.

Dentre os circuitos de comercialização, estavam as compras públicas para o PAE. Parte-se para outro processo de desestruturação, facilitado pelo interesse da demanda, mas dificultado pela burocracia dos processos de aquisição pública. Em relação à demanda, havia uma problemática envolvendo qualidade e quantidade, que se pretendia melhorar a partir de aquisições de produtos mais baratos e de fornecedores mais comprometidos. Sendo assim, era do interesse do gestor assegurar o suprimento para favorecer o processo pedagógico e melhorar a qualidade, oferecendo alimentos mais saudáveis e adequados aos alunos. Essas motivações vieram ao encontro das necessidades dos agricultores daquele local em acessar esse mercado.

Necessidades e interesses reforçaram-se a partir de dispositivos coletivos nos quais se constituíram os conselhos gestores. Essas “novas institucionalidades” foram utilizadas pelos atores para reunir demandas e, a partir dessas interfaces, utilizar regras e recursos para defenderem seus interesses, convencerem ou serem convencidos, em uma dinâmica de intensa negociação. Foi de interesse dos gestores a legitimação de suas políticas e, dessa forma, a partilha de sua gestão com a sociedade, constatada a partir da governança que ocorreu em conjunto com os Conselhos de Alimentação Escolar e de Desenvolvimento Rural. Essa experiência congrega uma nova forma de gestão em que o Estado não se propõe a assistencialismos, mas também não adere ao individualismo liberal, compondo com a sociedade civil, corresponsabilidades.

Os Conselhos Municipais constituíram-se como espaços propícios para o diálogo, providenciando o encontro entre os diversos atores, o que permitiu avançar em relação à superação das barreiras. A aproximação entre os interesses da sociedade e os do setor público dentro desses Conselhos criou relações de confiança e de mútuo respeito, além de

proporcionar conhecimentos, concertações e benefícios para ambas as partes.

Essa governança, aliada à ação estratégica de alguns atores, possibilitou o questionamento das regras jurídicas que impediam o agricultor familiar de participar dos trâmites licitatórios realizados para a aquisição de gêneros para a alimentação escolar. A burocracia dos processos de aquisição pública só foi ultrapassada pela revisão das regras legais pelas regras morais. Os princípios de concorrência e isonomia implícitos ao livre mercado passam pelo crivo dos princípios morais implícitos naquela comunidade. Estes são justificados e reproduzidos por discursos que legitimam a causa dos agricultores locais. Ademais, além da mudança nas regras, há a mobilização dos recursos que, nesse caso, são principalmente os de autoridade, centrada no poder do prefeito em definir o que deveria ser feito e desacomodar os burocratas para “carimbarem do outro lado da folha”.

Ao retirar as pedras do caminho, o momento é de trilhá-lo. Para tanto, é necessária muita cautela, pois o desconhecido é sempre motivo de desconfiança, sobretudo quando se associa a experiências anteriores frustrantes. Confiar nas intervenções estatais causa ao agricultor certa resistência pela ameaça a sua autonomia. Ela é considerada como o resultado da alocação de seus esforços e de seus recursos de modo a alcançar sanções e não punições. Sanciona-se um procedimento ou um mercado, se esse lhe dá resultados positivos. No momento em que esse lhe causa coerção e punição, está caracterizado o cerceamento ou a dependência. Dessa forma, o mercado da alimentação escolar é frequentemente testado. Inicia-se o teste já na decisão que se toma ou não de acessá-lo, avaliando os prós e os contras, considerando as condições da unidade familiar e a satisfação de suas necessidades. Passando por essa fase, está aquela em que o agricultor deixa de ser apenas agricultor, para se tornar também administrador, em que se faz necessário fornecer completa documentação, preencher os formulários exigidos (corretamente), participar de processos complexos (licitação). No caminho, outros percalços - concorrências de preços e produtos, logística, regularidade, quantidade, qualidade dos produtos que se não mantidos, punidos.

O gerenciamento, a distribuição e a venda exigem altos graus de organização para garantir a autonomia dos agricultores. Essa organização nem sempre é formalizada, mas gerada a partir de estratégias às vezes consideradas ilegais. No entanto, abarcam uma cooperação não formal que garante a lisura pelos laços de obrigação entre os agricultores, mais do que cooperativas formais que, ao hierarquizar e/ou tornar os processos impessoais, acabam por frustrar a confiança de seus associados ou onerar ainda mais a produção. Nesse ponto, a organização local favorece ou não os produtores, dependendo do apoio dos órgãos representativos como Emater e STR e do poder público. Salienta-se a forma diferenciada com

que cada tipo de agricultor reage frente às intervenções estatais e, portanto, o cuidado que se deve tomar com as exigências feitas em relação a isso. Esse exemplo deixa claro que, antes de realizarem modificações e investirem em uma mudança para acessar um novo mercado, os agricultores precisam experimentá-lo, percebendo se ele é ou não seguro, vantajoso, viável e se tem condições de abastecê-lo e de que forma. Só depois dessa constatação que eles reformulam ideias e atitudes, readequando-se e investindo em uma organização formal ou na legalização.

A efetividade do apoio que recebem define em grande parte a sua participação em mercados que exigem maior suporte organizativo. Essa argumentação não significa que o Estado deva interferir de forma a disseminar determinados conhecimentos aos agricultores em uma tentativa de moldá-los e capacitá-los ao acesso a novos mercados sem considerar os seus próprios conhecimentos. Os mundos de vida dos agricultores oferecem-lhes condições de lidar com seus meios e recursos naquelas condições em que se encontram de forma mais efetiva que qualquer funcionário do Estado ou técnico poderia ser capaz. Normalmente, as políticas e seus regulamentos consideram os conhecimentos que os agricultores não têm e desconsideram os que eles têm. No exemplo das políticas relativas ao PAE, existe uma prerrogativa de que devem ser mantidas regras para manter o controle e a legalidade do processo das aquisições públicas, mas desconsidera-se que a burocracia implícita não é do conhecimento nem do cotidiano da maioria dos agricultores. Por outro lado, desqualificam-se técnicas e modos de produção e processamento dos alimentos que lhe são peculiares, como impróprios ao consumo da população por não seguirem as regras sanitárias formuladas pelo conhecimento técnico/científico.

Nesses termos, a incoerência e impopularidade das políticas refletem-se na desconsideração dos mundos de vida dos agricultores. O mercado da alimentação escolar pode ser potencial como cadeia curta de abastecimento, mas, dada a sua formalidade, gera barreiras de entrada tanto quanto os outros mercados, podendo ocasionar a desistência de grande parte dos agricultores interessados. As exigências de formalização das agroindústrias e suas requisições de qualidades específicas promovem arenas entre os atores locais que defendem domínios particulares. As negociações constituem-se de argumentações que mobilizam conhecimentos existentes e incorporam outros, em uma dinâmica de construção e desconstrução em que as decisões são tomadas a partir do resultado das interações. Nesse caso, verificou-se uma intermediação dos extensionistas da Emater que, sápiens das regras normativas e conhecimentos técnicos, mas também, envolvidos com os conhecimentos tácitos dos agricultores, tentam envolver ambos em uma condução coesa.

No entanto, esse esforço nem sempre é suficiente diante de conhecimentos tão díspares e ao mesmo tempo legítimos e justificáveis pelos que os defendem e diante da norma legal e sanitária dominante e incongruente com a agroindústria familiar. Assim, principalmente depois da obrigatoriedade legal da aquisição de gêneros da agricultura familiar para a alimentação escolar, um dos desafios que se impõe é a regulação da qualidade. O que, afinal, considera-se um produto de qualidade e quais devem ser as exigências sanitárias relativas à produção de baixa escala? Sem essa revisão normativa, muitos dos produtos processados pela agricultura familiar não poderão ser adquiridos por esse mercado institucional.

O viés inerente a essa avaliação caracteriza-se pelas diferenças de escala e de confiança entre a produção de agricultores e a produção industrial. A baixa escala não oferece condições de competição com a grande produção, se considerado o atendimento às mesmas regras de formalização. Além disso, a produção de agroindústria normalmente segue circuitos curtos e locais ou regionais de abastecimento pautando-se por relações de mercado em que a confiança fundamenta-se em regras enraizadas socialmente e não em rótulos e sistemas peritos. Essas diferenças em relação aos critérios de confiança não são passíveis de normatização legal, mas se envolvem em relações de normatização moral.

Esse tipo de normatização só é possível por meio de mercados construídos a partir de relações com vínculos sociais pautados em uma economia moral. Como visto, as motivações que levaram os consumidores adquirirem produtos de agricultores familiares locais não foram somente de cunho instrumentalista e de intercâmbio, mas de reciprocidade e redistribuição. Pautar-se em relações de confiança diferentes das clássicas garantias dadas pela indústria alimentícia significa anarquizar a rotina. Essa anarquia fundamenta-se na utilização de instituições ainda muito arraigadas em uma tradição camponesa que se fortalece na reflexividade sobre as coerções das instituições modernas, não de uma forma saudosista ou idealizada, mas criativa e inventiva, em que os valores humanos passam a ter sentido ao garantir direitos e obrigações que diminuem a incerteza e a insegurança.

Essas revisões permitem olhar diferente o que estava se desvalorizando, o local e certos atributos dos alimentos. A autoestima dos agricultores passa pela aprovação dos consumidores em relação aos seus produtos. Dispositivos de confiança associam-se a dispositivos de qualificação, quando o agricultor e sua ética asseguram confiança ao consumidor pelo que adquire. Dessa maneira, é uma relação mantida com vigor, na qual a reciprocidade se efetiva em uma troca de valores, como a competência, honestidade, responsabilidade dos produtores pela confiança dos consumidores. Os produtos são

qualificados em defesa de propósitos sociais, ambientais e de saúde.

O PAE de Rolante buscou harmonizar diferentes atributos de qualidade como os padronizados e os que se referiam à localização, aos valores de mercado e à inclusão social. Essa integração complexa e, ao mesmo tempo contraditória, imprime características híbridas e em permanente construção dos critérios de qualificação dos alimentos. Especificamente nesse caso, as entrevistas e observações demonstraram que a qualidade foi construída muito mais a partir da demanda em buscar alimentos mais confiáveis e com qualidades que remetiam às questões ambientais, de saúde e de gosto, do que propriamente a partir de uma diferenciação da produção ao buscar vantagens competitivas. Nesse quesito, a diferenciação em relação à produção estava mais ligada à busca dos agricultores em conquistar o consumidor pela presteza, responsabilidade, dedicação, desejando manter a relação, do que em seus produtos. O comprometimento dado pelas relações próximas parece ter sido mais importante do que atributos específicos relacionados aos alimentos que os distinguissem de outros.

A distinção existente referia-se, em primeiro lugar, ao produto ser do agricultor familiar e, automaticamente, esse se definia como um produto mais “natural” pela menor utilização de agroquímicos, pela baixa escala de produção, pela tradição, pela produção artesanal, pela sazonalidade. O gosto e a superioridade nutricional amparavam-se nesses significados. Para o agricultor, essas características inicialmente não seriam estratégias de mercado, mas o consumidor lhe revela essa distinção e, só após, ele a defende como tal. Como destacado no Capítulo seis, essa percepção é maior para os produtores de agroindustrializados que, a partir do momento que evidenciam a procura do consumidor por seus produtos, procuram inovar e enfatizar as propriedades diferenciadas específicas de seu modo de produção. Portanto, nesse caso, a qualidade é construída a partir de retalhos costurados por consumidores e agricultores que integram diferentes necessidades e prioridades, dinamicamente.

A emergência dessas construções éticas pode expandir-se para além do local, quando outros municípios multiplicam essa experiência e utilizam os recursos a partir do princípio de redistribuição. Contrariamente ao intercâmbio puro em que a meta é apenas a relação econômica, a redistribuição objetiva alcançar toda sociedade com equidade. Na comparação realizada neste trabalho, a terceirização do PAE, embora com suas aparentes vantagens, utiliza o recurso público para beneficiar a poucas empresas e prejudica a participação da sociedade civil na implementação e fiscalização do Programa, além de manter distantes as relações entre produtores e consumidores. Por outro lado, no exemplo de Rolante, foi de interesse do gestor redistribuir o recurso para quem realmente precisava dele, abrangendo maior número de

fornecedores/agricultores locais e facilitando a participação dos Conselhos Gestores nas decisões do serviço. Essa abordagem inclusiva e cívica envolveu um ativo processo de reforma na relação entre produtores e consumidores de alimentos.

Considerando que os atores são imbuídos de estruturas e ações e que, na interação com outros, elas são reconstituídas num processo contínuo, causando mudanças que, rotinizadas, institucionalizam-se, o estudo deste caso evidenciou que os atores sociais foram imaginativos, inventivos e corajosos para quebrar a rotina e tentar caminhos não experimentados. Em outras palavras, tiveram a capacidade de viver com riscos e de aceitar a responsabilidade pelas consequências. E foram além, ao utilizarem-se de dispositivos coletivos como os Conselhos Gestores para auxiliarem na reprodução das novas estruturas pelo seu potencial de interação. Também foram hábeis em unir forças a partir da intersetorialidade que possibilitou a coesão de discursos e práticas entre as Secretarias, culminando com a busca da consolidação de um novo modelo agroalimentar e de saúde pública.

Os agricultores foram agentes hábeis na utilização de formas inovadoras de organização, ação, relacionando-se entre si e com outros atores, inclusive com os decisórios. Mas também implícito nessas suas estratégias, sublinha-se a forma ética de lidarem com o mercado, o que, nesse caso, fez a diferença. Relativamente a uma análise de consumo orientado, não só se destacam os interesses de preço e qualidade dos consumidores, mas sua consciência cívica e o trabalho realizado pelo Estado em moldá-los para práticas que sustentassem a valorização dos produtos dos agricultores locais.

Nessa altura conclui-se que o local por si só não é responsável pelas mudanças e sim os atores e as instituições que o constituem. No entanto, ficam questões não totalmente respondidas por esse trabalho, mas ainda mais intrigantes. A primeira focaliza-se na relação entre políticas públicas e o local e seu capital de relações sociais. Verificou-se nesse exemplo que, ao contrário das condições atuais em que há a obrigatoriedade da aquisição de produtos de agricultores familiares para o Programa, essa prática aconteceu mediante a ação dos atores locais sem nenhum incentivo político/legal de esferas federal/estadual, ao contrário. Paradoxalmente, observa-se, em muitos locais, que, mesmo com a atual obrigatoriedade legal, a efetividade desse abastecimento é de extrema dificuldade, apontando para a necessidade de estudos mais aprofundados entre política pública e capital social na construção desses mercados, principalmente nos grandes centros urbanos.

Esta reflexão coaduna-se com a questão levantada por Higgins (2005) relacionada à dimensão político-ideológica do conceito de capital social. Estaria esse promovendo políticas de desenvolvimento que relem as instituições estatais a um segundo lugar, destacando as

capacidades de autogestão das organizações sociais? A resposta a essa questão aponta para a afirmação de que a concepção de capital social defendida não estabelece a disjuntiva entre Estado e autogestão comunitária. Seu ponto de partida é o das condições institucionais de produção do capital social, oferecidas e incentivadas pelo Estado.

Nesse sentido, torna-se importante verificar como as políticas públicas auxiliam ou não na habilitação de conhecimentos e práticas que operam de forma a aumentar o empoderamento do local e dos atores sociais, respeitando seus próprios conhecimentos e capacidades. E, inversamente, como as experiências bem sucedidas são utilizadas pelas políticas para reprodução, tornando-se regra e não exceção.

O exame desse paradoxo também reforça a análise entre as próprias políticas públicas e suas contradições. Foram enunciadas no Capítulo seis as barreiras de entrada dos agricultores no mercado formal, salientando-se a questão sanitária. É propício, diante da nova regulamentação do PNAE, apontar para o fato de que ainda existem legislações e regulações como as relativas à ANVISA e ao Ministério da Agricultura sobre alimentos que se não impedem, dificultam o acesso de agricultores ao Programa devido à precária, equivocada e confusa legislação para a agroindústria. Essa contradição reflete-se na praticabilidade do atendimento da Lei n.º 11.947/2009 e, portanto, deve-se considerar a adequação das regulamentações. O Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) tem sido considerado como um progresso neste sentido, muito embora não se distinga muito dos padrões exigidos pelo Serviço de Inspeção Federal (SIF), o que tem motivado revisões recentes em sua legislação<sup>58</sup>.

Uma avaliação mais pragmática sobre essa prática relativa à esfera da produção e do consumo faz-se pertinente face as potencialidades que se prenunciam, mas sem análises mais acuradas. Neste estudo, elencaram-se alguns benefícios já observados no que tange à garantia de renda aos produtores e ao incentivo à produção e à manutenção dos agricultores no meio rural e, também, ao consumo mais adequado de alimentos pelos alunos. Além das demais externalidades dessa política ao ampliar as discussões ambientais sobre produção e consumo sustentável, conciliando desenvolvimento econômico com bem-estar social. Assinala-se para a necessidade de atestá-las em contraposição à sua prévia e adiantada romantização e confirmação apenas como juízos de valor. Nesse sentido, os contrapontos são necessários, para que não se incorra em erros e reificações, mas que os novos estudos possam contribuir na propagação de políticas e práticas que auxiliem nas necessidades da humanidade.

---

<sup>58</sup> O Decreto 7.216/2010 altera a Lei do Suasa, frisando o respeito às especificidades regionais de produtos e das diferentes escalas de produção, incluindo a agroindústria rural de pequeno porte.

A alimentação escolar é um campo fértil de investigações por ter permanecido até o momento, praticamente invisível às pesquisas acadêmicas. Os poucos estudos que abordaram essa temática no Brasil centraram-se em averiguações relativas à sua descentralização a partir de 1994, sua função como parte do processo pedagógico, sua relação com participação social e o papel do CAE, com as cantinas escolares, com os aspectos nutricionais das refeições servidas. Estudos recentes têm contribuído para a discussão sobre abastecimento, acesso e desenvolvimento local, em uma perspectiva associada às políticas de SAN, mas ainda de forma tímida. Há a necessidade de estudos mais amplos de caráter quantitativo e qualitativo que demonstrem as formas de abastecimento e de gestão do PAE no Brasil e que indiquem caminhos mais efetivos de gerenciamento e utilização desse Programa.

Amplifica-se este argumento a duas questões significativas a serem consideradas como objeto de pesquisa. A primeira diz respeito à ligação entre o direito humano à alimentação adequada (DHAA) e o Programa de Alimentação Escolar como uma política de Estado não apenas assistencialista, mas, principalmente, que promova o protagonismo dos envolvidos, a inclusão das populações excluídas, o respeito à diversidade cultural e à diminuição das desigualdades sociais. Estes são princípios da DHAA que poderiam ser avaliados e monitorados relativamente ao PAE, numa perspectiva de demonstrar as potencialidades deste Programa e/ou as formas de aprimoramento e redirecionamento para alcançar, ou fazer parte da realização destes objetivos.

Outra questão de pesquisa acadêmica, diz respeito ao provisãoamento do PAE de grandes centros urbanos por meio de cadeias curtas de abastecimento. Este é um desafio no sentido de que, diferentemente de pequenos municípios do interior, normalmente as grandes capitais não possuem produção suficiente de alimentos, dependendo de outros locais para o fornecimento de gêneros alimentícios. Além disso, a exemplo desta tese, pequenos municípios têm mais probabilidade de constituírem laços e pautarem-se em valores tradicionais, oferecendo condições para a efetivação de outras formas de relações sociais que contribuem para o estreitamento da cadeia de abastecimento alimentar. Verificar como este processo de aquisição de produtos da agricultura familiar vem acontecendo ou não em grandes centros urbanos é uma forma de auxiliar no exame dos processos, visando contribuir para os ajustes a serem feitos para a sua concretização.

Relativamente ao campo da nutrição, novas janelas se abrem a partir do debate sobre SAN, expandindo os estudos para uma relação entre alimentação e sociedade, política, economia e cultura, como fatores inerentes às principais problemáticas nessa área. De nascedouro social, a nutrição passou rapidamente a ser predominantemente uma área clínica e

individualizada. Mas, como visto, há muito que desbravar, já que a relação com o alimento perpassa as fronteiras biológicas e relaciona-se com um coletivo que é influenciado pela sociedade, sua cultura, economia e ambiente, e neles influencia, constituindo-se como um fato social relevante. Dessa dinâmica advêm determinadas doenças, riscos, crises e problemáticas, que, infelizmente, não são resolvidas se tratadas apenas de forma individualizada. Trabalhar com nutrição significa, portanto, trabalhar com políticas de saúde, alimentação, agricultura, com a sociologia e a antropologia da alimentação, com a educação alimentar, aproximando domínios e disciplinas até então pouco conhecidas dessa área, mas imprescindíveis para seu aprofundamento.

Quanto ao desenvolvimento rural, é premente a sua vinculação com pesquisas que o relacionem com modelos de produção e consumo. Esta tese demonstra que, ao mesmo tempo em que ocorre um consumo que caracteriza uma sociedade de massa, também se observam iniciativas de atores, grupos e coletivos que resistem a essa tendência e não se submetem a ela. Este é o caso dos consumidores que buscam um alimento de qualidade, com origem identificada, com personalidade, com cultura, com território. E que, por outro lado, o desenvolvimento agrícola, o agronegócio e a industrialização alimentar contribuem e aprofundam esse consumismo. Para que novas formas de produzir alimentos no meio rural passem a existir, é necessário, como disposto, que, paralelamente e ao mesmo tempo, desenvolva-se uma sociedade que seja capaz de consumir de forma diferente. Essas relações são atávicas aos processos de desenvolvimento social e humano e, assim sendo, propositivas ao estudo do desenvolvimento rural.

Este estudo foi uma tentativa de conciliar de forma simétrica consumo e produção de alimentos. Como referido no segundo capítulo, difícil contemplar uma realidade híbrida com teorias que tenham condições de abordá-las. Tarefa abstrusa no tocante a evitar predominâncias de análises rurais e, por consequência, da produção, ou de análises de aquisição e consumo de alimentos. Soma-se o fato da abrangência de temas e literaturas diversas a serem apreendidas e as dificuldades hermenêuticas da autora em relação a alguns deles, estranhos à sua formação acadêmica. Contudo, um desafio estimulante pelo fato de ser multidisciplinar e desbravador. A relevância, a diversidade de abordagens e, ao mesmo tempo, a particularidade do tema e sua parca investigação foram fortes estímulos para essa pesquisa e para o incentivo a outras.

A contribuição deste trabalho vem ao encontro dessas necessidades de diminuir a distância entre os profissionais ligados às ciências da saúde que tendem, por exemplo, a dar primazia aos aspectos relacionados à alimentação e ao estado nutricional dos indivíduos e das

coletividades, e os planejadores e estudiosos do desenvolvimento rural, que centram suas análises e projeções em torno da produção e distribuição dos alimentos. Reclama, portanto, enfoques mais abrangentes e adequados para a formulação, implementação e concretização de práticas e políticas agroalimentares e nutricionais mais sustentáveis em uma solidariedade diacrônica (entre as presentes e as futuras gerações).



**Cascata das Andorinhas**

**Pôr do sol em Rolante**

**Cascata da Colônia Monge**

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.
- ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o diabo: mercados e interação humana nas ciências sociais. *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, 2004.
- ABREU, M. Alimentação Escolar: combate à desnutrição e ao fracasso escolar ou direito da criança e ato pedagógico? *Em aberto - merenda escolar*, v. 67, 1997.
- ALLEN, P. *et al.* Shifting plates in the agrifood landscape: the tectonics of alternative agrifood initiatives in California. *Journal of Rural Studies*, v. 19, p. 61-75, 2003.
- ALLAIRE, G; WOLF, S.A. Cognitive representations and institutional hybridity in agrofood innovation. *Science, Technology & Human Values*, v.29, p.431-458, 2004.
- AMIN, A; COHENDET, P. *Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities, and Communities*. New York: Oxford, 2004.
- ANJOS, L. A; BURLANDY, L. Construção do conhecimento e formulação de políticas públicas no Brasil na área de Segurança Alimentar e Nutricional. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 15, p. 19-22, 2010.
- ARCE, A; LONG, N. The dynamics of knowledge. In: LONG, N; LONG, A. (Ed.). *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*, London: Routledge, 1992. p. 211-246.
- BAER, W.A. *Economia Brasileira*. São Paulo: Nobel, 1995.
- BALDASSO, T.F. *A ocupação do espaço geográfico das localidades Centro, Morro Grande e Areia Alta no município de Rolante entre os anos de 1966 e 1999 e consequências para as matas ribeirinhas e de encosta*. Monografia (Curso de Geografia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.
- BASTIA, T. Eating your way to sustainable development. *Food Policy* (submitted). 2007.
- BAUMAN, Z. *Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- BAUMAN, Z. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GUIDDENS, A; BECK, U; LASH, S. *Modernização Reflexiva: Política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995. p.11-71.
- BELIK, W; CHAIM, N.A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. *Revista de Nutrição*. V. 22, p. 595-607, 2009.

- BELIK, W; GRAZIANO DA SILVA, J; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo em perspectiva*. v.15, p. 119-129, 2001.
- BELIK, W. Políticas setoriais para o setor agroalimentar no Brasil: aspectos conceituais e evidências empíricas. In: MALUF, R.S; WILKINSON, J. *Reestruturação do sistema agroalimentar*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1999. p. 179-198.
- BONANNO, A. The locus of polity action in a global setting. In: BONANNO, A. *et al. From Columbus to ConAgra: the globalization of agriculture and food*. Kansas: University Press of Kansas, 1994. p. 251-264.
- BORN, B; PURCEL, M. Avoiding the Local Trap: Scale and Food Systems in Planning Research. *Journal of Planning Education and Research*. v. 26, p.195-207, 2006.
- BOURDIEU, P. *Distinctions: a social critique of the judgment of taste*. Cambridge: Harvard University Press, 1984.
- BURLANDY, L. Construção da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: estratégias e desafios para promoção da intersectorialidade no nível federal de governo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 14, p. 851-860, 2009.
- CALLON, M; MÉADEL, C; RABEHARISOA, V. The economy of qualities. *Economy and Society*. v. 31, p.194–217, 2002.
- CANCLINI, N.G. *Consumidores e cidadãos: conflitos multiculturais da globalização*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.
- CARVALHO, S.R. Os múltiplos sentidos da categoria “*empowerment*” no projeto de promoção à saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v.20, p.1088-1095, 2004.
- CASARIL, K.B.P.B; CASARIL, C.C. A segurança alimentar e a fome no Brasil: contribuição ao debate. In: CASARIL, K.B.P.B; PLEIN, C.(Org.). *Segurança alimentar numa perspectiva multidisciplinar: contribuição ao debate brasileiro*. Paraná: Unioes, 2005.
- CAUME, D.J. Segurança alimentar, reforma agrária e agricultura familiar. *Revista da Proec*, UFJ, v. 1, 2003.
- CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional: textos de referência da II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, 2004.
- CORTES, S.M.V. Técnicas de coleta de dados e análise qualitativa de dados. *Cadernos de Sociologia*, v.9, p.11-47, 1998.
- CRUZ, F.T. *Qualidade dos alimentos e escalas de produção: sistema agroalimentar e valorização de produtos artesanais/tradicionais*. XLVII Congresso SOBER, Porto Alegre, 2009.
- DA SILVA, P.J. *Escolhas e influências dos consumidores de alimentos na modernidade*

*reflexiva: um estudo em supermercados*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Setor de Ciências Humanas, Letras e Arte, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2006.

DERRIDA, J. *La Diferencial/Différance*. Escuela de Filosofía Universidad ARCI, Edición electrónica [www.philosophia.cl](http://www.philosophia.cl), 1968.

DIAS, J.V; PIRAUX, M. *Da mediação dos dispositivos coletivos ao conceito de capital social: perspectivas analíticas*. Texto para circulação interna, IPODE, 2009.

DIEZ GARCIA, R.W. Reflexos da globalização na cultura alimentar: considerações sobre as mudanças na alimentação urbana. *Revista de Nutrição*, v. 16, p. 483-492, 2003.

DOUGLAS, M; ISHERWOOD, B. *O mundo dos bens: para uma antropologia do consumo*. Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2004.

FINE, B. Debating production-consumption linkages in food studies. *Sociologia Ruralis*, v. 44, n.3, p.332-342, 2004.

FISCHLER, C. *El (h)onívoro: el gusto, la cocina y el cuerpo*. Barcelona: Anagrama, 1995.

FLANDRIN, J.L; MONTANARI, M. *História da alimentação*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

FOUCAULT, M. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 2007.

FOUCAULT, M. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 2005.

FOUCAULT, M. *Vigiar e Punir*. Petrópolis: Vozes, 1977.

FRANÇA, C.G; DEL GROSSI M.E; MARQUES V.P.M.A. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasília: MDA, 2009.

FRIEDMANN, H. After Midas's Feast: alternative food regimes for the future. In: ALLEN, P. *Food for the future: conditions and contradictions of sustainability*. California: John Wiley e Sons, Inc., 1993. p. 213-233.

FRIEDMANN, H., MCMICHAEL, P. Agriculture and State System. *Sociologia Ruralis*, v.29, n.2, p.93-117, 1989.

FRIEDMANN, H. Uma economia mundial de alimentos sustentável. In: BELIK, L; MALUF, R.S. *Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização*. Campinas: UNICAMP, 2000.p.1-22.

GASQUES, J.G. Gastos públicos na agricultura. *Texto para discussão*. Brasília: Ipea, 2001.

GIDDENS, A. *As consequências da modernidade*. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GIDDENS, A. *Dualidade da estrutura: agência e estrutura*. Oeiras: Celta Editora, 2000.

GIDDENS, A. *Modernidade e identidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

GIDDENS, A. Vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, A. *et al. Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. São Paulo: UNESP, 1997.

GIDDENS, A. *The constitution of society: outline of theory of structuration*. Cambridge: Polity Press, 1984.

GOMES, E.G.M. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

GOODMAN, D; DUPUIS, E.M. Knowing food and growing food: beyond the production-consumption debate in the sociology of agriculture. *Sociologia Ruralis*, v. 42, p. 5-22, 2002.

GOODMAN, D. Rethinking food production-consumption: integrative perspectives. *Sociologia Ruralis*, v. 42, p. 272-277, 2002.

GOODMAN, D; REDCLIFT, M. *Refashioning nature: food, ecology and culture*. London: Routledge, 1991.

GOODMAN, D. Rural Europe redux? Reflections on alternative agro-food networks and paradigm change. *Sociologia Ruralis*, v. 44, p. 3-16, 2004.

GOODMAN, D; SORJ, B; WILKINSON, J. *Da lavoura às biotecnologias*. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

GOODMAN, D. The quality 'turn' and alternative food practices: reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, v. 19, p.1-7, 2003.

GOODWIN, M. *Rural governance: a review of relevant literature*. Wales: University of Wales, 2003.

GRANOVETTER, M. Economic action and social structure – the problem of imersão. *American Journal of Sociology*. v.91, p. 481-510, 1985.

GUANZIROLI, C.E. *et al. Novo retrato da agricultura familiar: o Brasil redescoberto*. FAO/INCRA, 2000.

GUIGLIONE, R. MATALON, B. *O inquérito: teoria e prática*. Portugal: Celta, 1997.

GUIVANT, J.S. Reflexividade na sociedade de risco: conflitos entre leigos e peritos sobre os agrotóxicos. In: *Qualidade de vida e riscos ambientais*. HERCULANO, S; PORTO, M.F.S; FREITAS, C.M. (Org). Niterói: Ed. UFF, 2000.

GUIVANT, J.S. Os supermercados na oferta de alimentos orgânicos: apelando ao estilo de vida ego-trip. *Ambiente e Sociedade*, v. 6, p. 63-81, 2003.

GUIZZO, B.S. *et al. O software QSR NVivo 2.0 na análise qualitativa de dados: ferramenta para a pesquisa em ciências humanas e da saúde*. *Revista Gaúcha de Enfermagem*, v.24, p.53-60, 2003.

- HALL, S. *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Minas Gerais: Humanitas UFMG, 2003.
- HARVEY, M; MCMEEKIN, A; WARDE, A. *Qualities of food: alternative empirical and theoretical approaches*. Manchester: Manchester University Press, 2004.
- HERRMANN, I. *Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho*. In: Anais III SemeAd, São Paulo: USP, 1998.
- HIGGINS, S.S. *Os fundamentos teóricos do capital social*. Chapecó: Argos Ed. Universitária, 2005.
- HINRICHS, C.C. Embeddedness and local food systems: notes on two types of direct agricultural market. *Journal of Rural Studies*, v.16 p.295-303, 2000.
- HINRICHS, C.C. The practice and politics of food system localization. *Journal of rural studies*. v. 19, p. 33-45, 2003.
- HOLLOWAY, L. *et al.* Beyond the 'alternative'-'conventional' divide? Thinking differently about food production-consumption relationships. In: MAYE, D. *et al* (Edit.). *Alternative food geographies: representation and practice*. UK: Elsevier, 2007, p.77-131.
- HOLT, H. Local foods and local markets: strategies to grow the local sector in the UK. *Anthropology of food*, 4, mai 2005, URL: <http://aof.revues.org/document179.html>. Consultado em 06 de junho de 2007.
- ILBERY, B. *et al.* Product, process and place an examination of food marketing and labelling schemes in europe and north america. *European Urban and Regional Studies*, v.12, p.116-132, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Avaliação da estratégia do Comunidade Solidária. Rio de Janeiro, 1998.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: Segurança Alimentar*, 2006.
- KAC, G. VELÁSQUEZ-MELÉNDEZ; G. A transição nutricional e a epidemiologia da obesidade na América Latina. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19, p. 4-5, 2003.
- KAGEYAMA, A. *et al.* O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, G.C. *et al.* (Orgs.). *Agricultura e políticas públicas*. Brasília, IPEA, 1990, p. 113-223
- KAGEYAMA, A; HOFFMANN, R. *Pobreza, segurança alimentar e saúde no Brasil*. Campinas: Fundação Economia de Campinas, 2007.
- KJAERNES, U; HARVEY, M; WARDE, A. *Trust in food: a comparative and institucional analysis*. Manchester: Palgrave, 2007.

KNICKEL, K. *et al.* New institutional frameworks in rural development. In: VAN DER PLOEG, J.D. *et al. Unfolding Webs*, 2008. p.111-128.

LANG, T; HEASMAN, M. *Food Wars: The Battle for Minds, Mouths and Markets*, Earthscan, London, 2004.

LEVY COSTA, R.B. *et al.* Disponibilidade domiciliar de alimentos no Brasil: distribuição e evolução (1974-2003). *Revista de Saúde Pública*, v.39, p.530-540, 2005.

LONG, N. From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. In: LONG, N; LONG, A. (Ed.). *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*, London: Routledge, 1992. p. 16-43.

LONG, N. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el ator*. Mexico: COLSAN/CIESAS, 2007.

LONG, N; VAN DER PLOEG, J.D. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In: BOOTH, D (Ed.). *Rethinking social development: theory, research and practice*. England: Longman, 1994. p.62-90.

LUPTON, D. Corpos, prazeres e práticas do eu. In: *Educação e Realidade: produção do corpo*. Porto Alegre: Editora UFRGS, v.25 n.2, 2000.

MALUF, R.S.J. *Consumo de alimentos no Brasil: traços gerais e ações públicas de segurança alimentar*. São Paulo: Polis, 2000.

MALUF, R.S.J. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. *Ensaio FEE*, v. 25, n. 1, p. 299-322, 2004.

MALUF, R.S.J. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

MANUAL SOBRE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. Porto Alegre: EMATER/RS-ASCAR; FETAG; Prefeituras Municipais dos Vales dos Rios dos Sinos e Paranhana/Encosta da Serra, 2005.44p.

MARSDEN, T.K. *et al.* Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. *Sociologia Ruralis*, v.40, p. 424-438, 2000.

MARSDEN, T.K. *Globalização e sustentabilidade: criando espaço para alimentos e natureza*. Texto traduzido por Maria Auxiliadora Ferraz de Sá, Nicole Louise M. T. de Pontes e Simone Magalhães Britto, 1996.

MARSDEN, T.K. The quest for ecological modernization: re-spacing rural development and agri-food studies. *Sociologia Ruralis*, v. 44, p. 130-146, 2004.

MARSDEN, T.K. *The condition of rural sustainability*. Assen: The Netherlands, Van Gorcum, 2003.

MARSDEN, T.K. Theorising food quality: some key issues in understanding its competitive production and regulation. In: HARVEY, M. *et al. Qualities of food*. UK: Manchester University Press, 2004.p.129-155.

MARTINS, S.P; MORAIS, L.I.C. Avaliação do impacto da execução do PAA no Estado do Rio Grande do Norte. In: *Avaliação de políticas de aquisição de alimentos*. n. 27, 2007. p.165-194.

MATTEI, L. Programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA): antecedentes, concepção e composição geral do Programa. In: *Avaliação de políticas de aquisição de alimentos*. n. 27, 2007. p.33-44.

MENASCHE, R. *A agricultura familiar à mesa: saberes e práticas da alimentação no Vale do Taquari*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.

MENASCHE, R. *Os grãos da discórdia e o risco à mesa: um estudo antropológico das representações sociais sobre cultivos e alimentos transgênicos no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em Antropologia Social) - Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

MENASCHE, R. *Percepções do rural à mesa: campo e cidade, comida e imaginário*. In: 53º Congresso Internacional de Americanistas. 53º Congresso Internacional de Americanistas. México, 2009.

MENNELL, S; MURCOTT, A; OTERLOO, A.H.V. *The sociology of food: eating, diet and culture*. London: SAGE Publications, 1992.

MINAYO, M. C. *O desafio do conhecimento*. Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 1996.

MONDINI, L; MONTEIRO, C.A. Mudanças no padrão de alimentação na população urbana brasileira (1962-1988). *Revista de Saúde Pública*, v. 28, p. 433-439, 1994.

MONTEIRO, C.A. *et al.* The Nutrition Transition In Brazil. *European Journal of Clinical Nutrition*, v. 49, p. 105-113, 1995.

MONTEIRO, C.A; CONDE, L.W; POPKIN, B.M. What has happened in terms of some of the unique elements of shift in diet, activity, obesity, and other measures of morbidity, and mortality within different regions of the world? Is obesity replacing or adding to under nutrition? Evidence from different social classes in Brazil. *Public Journal Health and Nutrition*, v. 5, p. 105-112, 2002.

MONTEIRO, C.A; MONDINI, L; LEVY COSTA, R.B. Mudanças na composição e adequação nutricional da dieta familiar nas áreas metropolitanas do Brasil (1988-1996). *Revista de Saúde Pública*, v. 34, p. 251-258, 2000.

MORGAN, K. *School meals and sustainable food chains the role of creative public procurement*. Cardiff University, 2004.

MORGAN, K. Greening the Realm: Sustainable Food Chains and the Public Plate. *Regional*

*Studies* (submitted), 2007.

MORGAN, K. School Food and public domain: the politics of the public plate. *The political quarterly*. v.77, p. 379-387. 2006.

MORGAN, K; MARSDEN, T; MURDOCH, J. *Worlds of food: place, power and provenance in the food chain*, Oxford University Press, Oxford, 2006.

MORGAN, K; MORLEY, A. *Relocalising the Food Chain: the role of creative public procurement*. The Regeneration Institute, Cardiff University, 2002.

MORGAN, K; SONNINO, R. Empowering Consumers: The Creative Procurement of School Meals in Italy and the UK. *International Journal of Consumer Studies*, v. 31, p.19-25, 2007.

MORGAN, K; SONNINO, R. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. London: Earthscan, 2008.

MUCHNIK, J; BIÉNABE, E; CERDAN, C. Food identity/food quality: insights from the "coalho" cheese in the Northeast of Brazil. *Anthropology of Food*, n. 4, mai 2005.

NUIJTEN, M. Local organization as organizing practices: rethinking rural institutions. In: LONG, N; LONG, A. *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. London: Routledge, 1992. p. 189-207.

PETRY, O.G. *Cartografia das áreas de risco no Rio Rolante – RS e estratégias de recomposição da mata ciliar*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Ciências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PIPITONE, M.A.P. *et al.* Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do programa nacional de alimentação escolar. *Revista de Nutrição*. Campinas, v. 16, n. 2, p.143-154, 2003.

POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1980.

POLANYI, K. A nossa obsoleta mentalidade mercantil. In: *Revista Trimestral de História das Idéias*. Porto, n.1, 1977. p. 7-20.

POLIT, D.F; HUNGLER, B.P. *Fundamentos de pesquisa em enfermagem*. 3. ed. Porto Alegre: Artes Médicas, 1995.

POLLAN, M. *Em defesa da comida: um manifesto*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

POPKIN, B.M. Urbanization, lifestyle changes and the nutrition transition. *World Development*, v. 27, p. 1905-1916, 1999.

PREZOTTO, L.L. Qualidade ampla: referência para a pequena agroindústria rural inserida numa proposta de desenvolvimento regional descentralizado. In: LIMA, D.M.A; WILKINSON, J. (Org.). *Inovações nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPQ/Paralelo, 2002. p. 285-300.

PRIGENT-SIMONIN, A.H; HÉRAULT-FOURNIER, C. The role of trust in the perception of the quality of local food products: with particular reference to direct relationships between producer and consumer. *Anthropology of food*, 4, mai 2005, URL: <http://aof.revues.org/document204.html>. Consultado em 06 de junho de 2007.

PROJETO FOME ZERO: Uma proposta de Segurança Alimentar para o Brasil. São Paulo: Instituto Cidadania, 2001.

PAULILLO, L.F; ALMEIDA, L.M. de. Redes de segurança alimentar e agricultura familiar: a merenda escolar como instrumento de desenvolvimento local. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Campinas, v.12, p.26-44, 2005.

PUTNAM, R.D. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon e Schuster, 2000.

PUTNAM, R.D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RICOEUR, P. *Percurso do reconhecimento*. São Paulo: Loyola, 2007.

RODRIGUES, N. (Org). *Almanaque histórico Josué de Castro: por um mundo sem fome*. Projeto Memória: Josué de Castro, 2004.

ROSENAU, J.N. Change, complexity and governance in globalizing space. In: PIERRE J. *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ROST, A.J. *Tópicos da história de Rolante*. Rolante, 2004.

SABOURIN, E.P. *A qualificação das transações econômicas: aportes e limites da contribuição de Karl Polanyi*. 30º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2006.

SABOURIN, E.P. *Práticas sociais, políticas públicas e valores humanos*. I Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2005.

SANTOS, B.S. *Um discurso sobre ciência*. 12. ed. Porto Alegre: Edições Afrontamento, 2001.

SASSATELLI, R. The political morality of food: discourses, contestation and alternative consumption. In: HARVEY, M. *et al. Qualities of food*. UK: Manchester University Press, 2004. p.176-207.

SCHIERHOLDT, J.A. *Rolante: rio que gera a história*. Rolante: Câmara Municipal de Vereadores, 2004.

SCHNEIDER, S. *Agricultura familiar e industrialização: pluriatividade e descentralização industrial no Rio Grande do Sul*. 2ª ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, S. *A diversidade da agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

- SCOTT, J.C. Formas cotidianas de resistência camponesa. In: *Raízes*, v. 21, p.10-31, 2002.
- SHANIN, T. El mensaje de Chayanov: aclaraciones, faltas de comprensión y la “teoría del desarrollo” contemporánea. *Agricultura y Sociedad*, n.48, 1988.
- SÍCOLI, J.L; NASCIMENTO, P.R. Promoção de saúde: concepções, princípios e operacionalização. *Interface – Comunicação, Saúde e Educação*, v.7, p.101-122, 2003.
- SLEE, B; KIRWAN, J. Hybrid theories for hybrid food chains? In: WISKERKE J.S.C. *et al.*, *Sustaining Food Supply Chains: Grounded perspectives on the dynamics and impact of new modes of food provision*, Aldershot: Ashgate Publishers Ltda, 2008.
- SONNINO, R. Embeddednes in action: saffron and the making of the local in southern Tuscany. *Agriculture and Human Values*, v. 24, p.61-74, 2007.
- SONNINO, R; MARSDEN, T.K. Beyond the divide: Rethinking relations beetwen alternative and convencional food networks in Europe. *Journal of Economic Geography*, v.6, p. 181-189, 2006.
- SPINELLI, M.A.S; CANESQUI, A.M. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). *Revista de Nutrição*, v.15, p.105-117, 2002.
- TAKAGI, M. *A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V. As possibilidades das Metodologias Informacionais nas práticas sociológicas: por um novo padrão de trabalho para os sociólogos do século XXI. *Sociologias*, n.5, p. 114-46, 2001.
- TEIL, G; HENNION, A. Discovering quality or performing taste? A sociology of the amateur. In: HARVEY, M. *et al.* *Qualities of food*. UK: Manchesser University Press, 2004.p.19-37.
- TELLES, V. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. In: VILLAS-BOAS, R. *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: PÓLIS, 1994.
- THOMPSON, E.P. A economia moral da multidão inglesa no século XVIII e a Economia moral revisitada. In: THOMPSON, E.P. *Costumes em comum*. Estudos sobre a cultura tradicional. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p.150-304.
- TRIVINOS, A. N. S. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas; 1987.
- TUCKER, K.H.J. *Anthony Giddens and modern social theory*. London: Sage Publications, 1998.
- TURPIN, M.E. A alimentação escolar como fator de desenvolvimento local por meio do apoio aos agricultores familiares. *Segurança Alimentar e Nutricional*. Campinas, v.16, p. 20-42, 2009.

- VAN DER PLOEG, J.D., *et al.* Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, v.40, p.392-408, 2000.
- VAN DER PLOEG, J.D. *The New peasantries: struggles for autonomy and sustainability in an era of Empire and Globalization*. London: Earthscan, 2008.
- VAN DER PLOEG, J.D., Sete teses sobre a agricultura camponesa. In: PETERSEN, P. (Org.). *Agricultura familiar camponesa na construção do futuro*. Rio de Janeiro: AS-PTA, 2009. p.17-31.
- VAN DER PLOEG, J.D; RENTING, H. Behind the 'redux': a rejoinder to David Goodman. *Sociologia Ruralis*, v.44, p. 233-242, 2004.
- VAN KERSBERGEN, K; VAN WAARDEN, F. 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, v.43: 143–171, 2004.
- VASCONCELOS, F.A.G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. *Revista de Nutrição*. v.18, p. 439-457, 2005.
- VIHINEN, H; KRÖGER, L. The governance of markets. In: VAN DER PLOEG, J.D. *et al.* *Unfolding Webs*, 2008. p.111-128.
- WANG, Y; MONTEIRO, C.A; POPKIN, B.M. Trend of obesity and underweight in older children e adolescents in the USA, Brazil, China and Russia. *American Journal Clinical Nutrition*, v.75, p.971-7, 2002.
- WARDE, A. *Consumption, food and taste*. London: SAGE Publications, 1997.
- WATTS, D.C.H. *et al.* Making reconnections in agro-food geography: alternative systems of food provision. *Progress in Human Geography*, v.29, p.22-40, 2005.
- WEBER, M. Capitalismo e sociedade rural na Alemanha. In: GERTH, H.H; MILLS, C.W. (Org.). *Ensaio de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.
- WEKERLE, G.R. Food justice movements: policy, planning, and networks. *Journal of Planning Education and Research*, v.23, p. 378-386, 2004.
- WILKINSON, J. *O futuro do sistema agroalimentar*. São Paulo: HUCITEC, 1989.
- WILKINSON, J. Perfis emergentes no setor agroalimentar. In: MALUF, R.S; WILKINSON, J. *Reestruturação do sistema agroalimentar*. Rio de Janeiro: UFRRJ/CPDA, 1999. p. 27-43.
- WILKINSON, J. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema alimentar na América Latina. *Estudos, Sociedade e Agricultura*, v. 21, p. 62-87, 2003.
- WILKINSON, J; MIOR, L. C. Setor Informal, produção familiar e pequena agroindústria: interfaces. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 13, p. 29-45, 1999.

WISKERKE, J. S. C; VAN DER PLOEG, J. D. *Seeds of Transition: essays on novelty production, niches and regimes in agriculture*. Assen: Royal van Gorcum, 2004.

WOORTMANN, K. *Com parente não se negueia*. Anuário Antropológico 87. Editora da UNB, 1990.

## APÊNDICE A - Roteiros de entrevistas e observações

### DADOS GERAIS

- População absoluta (IBGE);
- População residente em zona urbana e rural (IBGE);
- **História e evolução da localidade:** processo de ocupação inicial e organização para fixação na área; origem das famílias; motivos de migração ou de escolha pela área; processo de evolução da situação e distribuição fundiária da localidade; movimentos de entradas/saídas de famílias; processo de implantação e melhoria das infra-estruturas (estradas, transporte, escolas, postos de saúde, cooperativas, estruturas de comercialização); chegada de serviços (educação, assistência técnica, energia elétrica, telefonia etc.); evolução das organizações (formais e não formais), entrada do crédito ou de outros tipos de programas sociais do governo na localidade, relações com os órgãos públicos; introdução de novos cultivos/criações e manejos da vegetação primária e secundária e de novas formas de produzir;
- **Situação atual do meio rural:** principais atividades produtivas (vegetais, animais e de extrativismo) e fontes de renda das famílias da localidade; os rendimentos médios dessas atividades (quando for o caso); as vias de comercialização; existência na localidade de diferentes maneiras de realização das atividades produtivas (vegetais, animais e extrativistas); as diferentes combinações de atividades produtivas existentes na localidade; a destinação dada as diversas produções (consumo, venda, troca); referenciais das principais atividades dentro de cada forma de produzir (principais práticas, equipamentos utilizados, insumos, área média cultivada; existência de alguma prática destinada exclusivamente à preservação do ambiente; acesso à crédito; presença de organizações formais e informais;
- **Alimentação escolar – dados gerais:** número de alunos atendidos com alimentação escolar gerenciada pelo município do ano anterior, nº de escolas (rurais e urbanas), condições de acesso, níveis de atendimento, nível dos professores, presença de projetos de educação para jovens e adultos, presença de algum programa ou projeto de saúde relacionado ao programa; per capita em R\$ por aluno dia em alimentação escolar do ano anterior; tempo/período desde que começaram a comprar alimentos de agricultores familiares; número de agricultores envolvidos até o momento; gêneros adquiridos de agricultores familiares; valores gastos na compra de alimentos para a Alimentação Escolar de agricultores familiares locais do ano anterior (Prefeitura).

**1) Roteiro para entrevistas com os gestores: Prefeito, Secretários de Educação e Agricultura.**

**I -Identificação**

Data:

Início:

Término:

Local:

Nome:

Função:

Cargo que executa:

Tempo de atuação:

**II - Quem foram os atores que iniciaram o movimento, quais foram suas motivações e o papel de cada um na construção dessa iniciativa:**

- 1) Como iniciou o processo para a compra de alimentos para a alimentação escolar de agricultores locais?
- 2) Quem foram os atores responsáveis pelo movimento?
- 3) Considera algum ou alguns atores, instituições como líderes (que tiveram a capacidade de angariar esforços em torno desse objetivo)?
- 4) Quais as preocupações ou motivações para deflagarem esse processo? (preocupações econômicas, preocupações com a qualidade dos alimentos, com a saúde dos escolares, com o preço dos produtos, com os agricultores, com o ambiente, com a cultura alimentar)
- 5) Qual o seu envolvimento na elaboração ou no desenvolvimento da proposta?
- 6) Houve algum planejamento ou diagnóstico inicial para tal processo ocorrer?

**III - Dificuldades e as estratégias e práticas para superação; locais de encontro, discussão e trocas entre os atores; engajamentos e entendimentos comuns:**

- 7) Quais foram (se existiram) as dificuldades, ou barreiras em viabilizar a compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar de agricultores locais? (custos, questões legais, vontade de mudar, falta de liderança, riscos em relação aos novos fornecedores, falta de conscientização e conhecimento, resistências)
- 8) Quais as formas encontradas para superação e para a mudança? (conscientização,

diálogo, confiança, intersetorialidade)

- 9) Ocorreu uma atuação conjunta com outros atores da sociedade? Quem foram? Como e onde isso ocorreu?
- 10) As ações foram integradas e articuladas com avaliações conjuntas e redirecionando a ação quando necessário?
- 11) Houve uma conjunção entre os diversos setores – intersetorialidade (Secretarias, Departamentos, e hierarquias) que ultrapassassem a especialização ou serviços específicos para um objetivo comum?
- 12) Como isso aconteceu entre as Secretarias e nos diversos níveis?

**IV - Significados e discursos de legitimação dessas cadeias (além dos percebidos nas respostas acima):**

**(ideia e importância do PAE)**

- 13) Qual a importância, papel da alimentação escolar para você?

**(resultados esperados)**

- 14) Quais os resultados (positivos ou negativos) que percebe ou que acredita virem a acontecer em relação a essa prática?

**(qualidade)**

- 15) Consideram os alimentos fornecidos pelos agricultores locais como de melhor qualidade ou diferenciados? Por que?
- 16) O que considera como um alimento de qualidade ou diferenciado?

**2) Roteiro de entrevista com os gestores/consumidores responsáveis pela escolha dos alimentos a serem adquiridos (nutricionista, coordenador do Serviço, merendeiros, diretores)**

### **I - Identificação**

Data:

Início:

Término:

Local:

Nome:

Função:

Cargo que executa:

Tempo de atuação:

- 1) Breve descrição do Serviço de Alimentação Escolar: quadro de pessoal do setor, funções e funcionamento, cardápio escolar, alimentos adquiridos, projetos e trabalho desenvolvido.

### **II - Quem foram os atores que iniciaram o movimento, quais foram suas motivações e o papel de cada um na construção dessa iniciativa:**

- 2) Como iniciou o processo para a compra de alimentos para a alimentação escolar de agricultores locais?
- 3) Quem foram os atores responsáveis pelo movimento?
- 4) Considera algum ou alguns atores, instituições como líderes (que tiveram a capacidade de angariar esforços em torno desse objetivo)?
- 5) Quais as preocupações, interesses ou motivações para começarem a comprar de agricultores familiares (preocupações com a qualidade dos alimentos, com a saúde dos escolares, com o preço dos produtos, com os agricultores, com o ambiente, com a cultura alimentar)?
- 6) Qual o seu envolvimento na elaboração ou no desenvolvimento da proposta?
- 7) Houve algum planejamento ou diagnóstico inicial para tal processo ocorrer?

### **III - Dificuldades e as estratégias e práticas para superação; locais de encontro, discussão e trocas entre os atores; engajamentos e entendimentos comuns:**

- 8) Quais foram (se existiram) as dificuldades, ou barreiras em viabilizar a compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar de agricultores locais? (custos,

questões legais, questões logísticas, de qualidade ou quantidade, vontade das pessoas em mudar os processos, falta de liderança, riscos em relação aos novos fornecedores, falta de conscientização e conhecimento, resistências)

- 9) Quais as formas e mecanismos encontradas para superação e para a mudança (conscientização, diálogo, confiança, intersetorialidade)?
- 10) Ocorreu uma atuação conjunta com outros atores da sociedade? Quem foram? Como e onde isso ocorreu?
- 11) As ações foram integradas e articuladas com avaliações conjuntas e redirecionando a ação quando necessário?
- 12) Houve uma conjunção entre os diversos setores – intersetorialidade (Secretarias, Departamentos, e hierarquias) que ultrapassassem a especialização ou serviços específicos para um objetivo comum?
- 13) Como isso aconteceu entre as Secretarias e nos diversos níveis?

#### **IV - Significados e discursos de legitimação dessas cadeias (além dos percebidos nas respostas acima):**

##### **(ideia e importância do PAE)**

- 14) Qual a importância, papel da alimentação escolar para você?

##### **(escolha)**

- 15) Quem ou o que auxilia ou interfere na pauta de alimentos a serem adquiridos? Os alunos, conselhos, pais, comunidade escolar são consultados? Por que? De que forma?
- 16) Quais os critérios mais importantes nessa escolha (custo, saúde, ambiente, cultura alimentar, vocação agrícola, localização, política, regulamentações)?

##### **(relações produtores e qualidade)**

- 17) Consideram os alimentos fornecidos pelos agricultores locais como de melhor qualidade ou diferenciados? Por que?
- 18) O que considera como um alimento de qualidade ou diferenciado?
- 19) Percebeu mudanças em relação aos produtores em função da merenda? (mudanças na forma de produzir, na quantidade, qualidade, diversificação dos produtos, busca de formalização, cooperativismo, etc.)
- 20) Há trocas e diálogos constantes? Como isso ocorre?
- 21) Há confiança na relação e nos produtos fornecidos? Por que?
- 22) Já houve algum problema? Qual? Como foi resolvido?
- 23) Como é trabalhada a questão da alimentação, nutrição e da qualidade dos alimentos

dentro do setor e com os alunos?

24) Há programas ou projetos de educação alimentar? Educação ambiental? Hortas escolares ou comunitárias? Outros, quais?

**(resultados - consumo)**

25) Percebem mudanças no consumo de alimentos na escola depois do início da aquisição de alimentos da agricultura local? Quais?

26) Os alunos percebem esses alimentos como gêneros diferenciados dos convencionais? Por que?

27) Quais os resultados (positivos ou negativos) que percebe ou que acredita virem a acontecer em relação a essa prática?

### **3) Roteiro para entrevista com os consumidores: pais de alunos**

#### **I - Identificação**

Data:

Início:

Término:

Local:

Nome:

#### **II - Quem foram os atores que iniciaram o movimento, quais foram suas motivações e o papel de cada um na construção dessa iniciativa:**

- 1) Como iniciou o processo para a compra de alimentos para a alimentação escolar de agricultores locais?
- 2) Quem foram os atores responsáveis pelo movimento?
- 3) Considera algum ou alguns atores, instituições como líderes (que tiverem a capacidade de angariar esforços em torno desse objetivo)?
- 4) Quais as preocupações ou motivações para começarem a comprar de agricultores familiares (preocupações com a qualidade dos alimentos, com a saúde dos escolares, com os agricultores, com o ambiente, com a cultura alimentar)?
- 5) Qual o seu envolvimento na elaboração ou no desenvolvimento da proposta?
- 6) Houve algum planejamento ou diagnóstico inicial para tal processo ocorrer?

#### **III - Dificuldades e as estratégias e práticas para superação; locais de encontro, discussão e trocas entre os atores; engajamentos e entendimentos comuns:**

- 7) Quais foram (se existiram) as dificuldades, ou barreiras em viabilizar a compra de gêneros alimentícios para a alimentação escolar de agricultores locais? (custos, questões legais, questões logísticas, de qualidade ou quantidade, vontade das pessoas em mudar os processos, falta de liderança, riscos em relação aos novos fornecedores, falta de conscientização e conhecimento, resistências)
- 8) Quais as formas e mecanismos encontradas para superação e para a mudança (conscientização, diálogo, confiança, intersetorialidade)?
- 9) Ocorreu uma atuação conjunta com outros atores da sociedade? Quem foram? Como e onde isso ocorreu?
- 10) As ações foram integradas e articuladas com avaliações conjuntas e redirecionando a

ação quando necessário?

**IV - Significados e discursos de legitimação dessas cadeias (além dos percebidos nas respostas acima):**

**(ideia e importância do PAE)**

- 11) Qual a importância, papel da alimentação escolar para você?
- 12) Qual a ideia que tem sobre os alimentos oferecidos na alimentação escolar (aceitação, qualidade, procedência, produção)?

**(escolhas)**

- 13) Quais os critérios que utilizam quando escolhem os alimentos que consomem (hábito, cultura, sabor, informações, questões nutricionais e de saúde, ambiente)?
- 14) Participam da escolha dos cardápios escolares? Ou de alguma outra forma interferem na escolha dos alimentos servidos na escola? Com que intuito o fazem?
- 15) Houve mudança nas preferências, escolhas alimentares dos filhos e da família em função da merenda escolar? Quais? Por que?
- 16) Os alimentos servidos na escola são os mesmos consumidos em casa? Por que?

**(relação produtores e qualidade)**

- 17) Consideram os alimentos fornecidos pelos agricultores locais como de melhor qualidade? Por que?
- 18) O que consideram como um alimento de qualidade?

**4) Roteiro de entrevista com os produtores “casos” (agricultores familiares, Emater, Sindicato dos Trabalhadores Rurais):**

**I - Identificação**

Data:

Início:

Término:

Local:

Nome:

Função:

Cargo que executa:

Tempo de atuação:

- 1) Breve descrição da propriedade: tamanho, número de pessoas envolvidas com o trabalho na propriedade e fora dela, principais atividades produtivas (vegetais, animais e de extrativismo) e fontes de renda da família; os rendimentos médios dessas atividades; as vias de comercialização; as diferentes combinações de atividades produtivas existentes na localidade; a destinação dada as diversas produções (consumo, venda, troca); referenciais das principais atividades dentro de cada forma de produzir (principais práticas, equipamentos utilizados, insumos, área média cultivada; existência de alguma prática destinada exclusivamente à preservação do ambiente; histórico da família (êxodo rural, êxodo urbano);
- 2) Tempo de participação como fornecedor da alimentação escolar.
- 3) Quais produtos fornecem ou forneceram?

**II - Quem foram os atores que iniciaram o movimento, quais foram suas motivações e o papel de cada um na construção dessa iniciativa:**

- 4) Como iniciou o processo para a compra de alimentos para a alimentação escolar de agricultores locais?
- 5) Quem foram os atores responsáveis pelo movimento?
- 6) Considera algum ou alguns atores ou instituições como líderes (que tiverem a capacidade de angariar esforços em torno desse objetivo)?
- 7) Por que os agricultores se interessaram (preocupações, interesses ou motivações) em fornecer gêneros para a alimentação escolar (preocupações econômicas, falta de mercado, preocupações com a qualidade dos alimentos que os escolares consomem,

cultura alimentar)?

- 8) Qual o seu envolvimento na elaboração ou no desenvolvimento da proposta?
- 9) Houve algum planejamento ou diagnóstico inicial para tal processo ocorrer?

**III - Dificuldades e as estratégias e práticas para superação; locais de encontro, discussão e trocas entre os atores; engajamentos e entendimentos comuns:**

- 10) Quais foram (se existiram) as dificuldades, ou barreiras em viabilizar a venda de gêneros alimentícios para a alimentação escolar (questões legais de formalização, condições financeiras, burocracia do processo, competição, quantidade e/ou qualidade do produto, logística, falta de cooperação entre os agricultores e de entidades de representação, falta de assistência técnica, resistências do poder público, pouco reconhecimento das autoridades, falta de diálogo)?
- 11) Quais as formas encontradas para superação e para a mudança (cooperação, associação, participação em Conselhos, assistência técnica, modificação e/ou diferenciação das práticas produtivas, formalização, acesso a créditos, acesso a outros serviços públicos)?
- 12) Ocorreu uma atuação conjunta com outros atores da sociedade? Quem foram? Como e onde isso ocorreu?
- 13) As ações foram integradas e articuladas com avaliações conjuntas e redirecionando a ação quando necessário?

**IV - Significados e discursos de legitimação dessas cadeias (além dos percebidos nas respostas acima):**

**(ideia e importância do PAE)**

- 14) Qual a importância, papel da alimentação escolar para você?

**(relação consumidores e qualidade)**

- 15) Qual sua relação com o PAE e com a comunidade escolar?
- 16) Há trocas e diálogos constantes? Como isso ocorre?
- 17) Há confiança na relação e nos produtos fornecidos? Por que?
- 18) Já houve algum problema? Qual? Como foi resolvido?
- 19) Percebeu mudanças em relação aos consumidores? (valorização dos produtos fornecidos, ampliação do consumo, do mercado e das vendas)
- 20) Houve mudanças na forma de produzir, na quantidade produzida, na diversificação dos produtos em função desse mercado? Quais?

- 21) Existem diferenças relacionadas ao tipo de produtos que fornecem às escolas (cultivo ecológico, receitas ou formas artesanais de produção, etc.)?
- 22) Se existem diferenças, isso favoreceu ou facilitou o acesso a esse mercado e agregou valor ao produto?
- 23) Consideram os alimentos que produzem e que abastecem a merenda escolar como de melhor qualidade? Por que?
- 24) O que considera como um alimento de qualidade?

**(resultados - produção)**

- 25) Quais os impactos desse mercado na renda da propriedade?
- 26) Na manutenção da família no meio rural?
- 27) No investimento na produção?
- 28) Como vê esse mercado? O que é bom e o que pode melhorar?

## **5) Roteiro de entrevista com os produtores “controles”**

### **I - Identificação**

Data:

Início:

Término:

Local:

Nome:

### **II – Questões**

- 1) Breve descrição da propriedade: tamanho, número de pessoas envolvidas com o trabalho na propriedade e fora dela, principais atividades produtivas (vegetais, animais e de extrativismo) e fontes de renda da família; os rendimentos médios dessas atividades; as vias de comercialização; as diferentes combinações de atividades produtivas existentes na localidade; a destinação dada as diversas produções (consumo, venda, troca); referenciais das principais atividades dentro de cada forma de produzir (principais práticas, equipamentos utilizados, insumos, área média cultivada; existência de alguma prática destinada exclusivamente à preservação do ambiente; histórico da família (êxodo rural, êxodo urbano);
- 2) Conhecem o PAE?
- 3) Por que não participam como fornecedores da alimentação escolar?
- 4) Há interesse?
- 5) Participam de alguma associação, cooperativa, tem acompanhamento de assistência técnica, acesso a serviços ou programas públicos, ou algum outro veículo de diálogo e interação com a comunidade/Estado?

## **ROTEIRO PARA OBSERVAÇÃO**

### **1) Reuniões dos Conselhos de Alimentação Escolar e de Desenvolvimento Rural, das Associações ou Cooperativas de Agricultores, ou demais grupos envolvidos:**

Data:

Início:

Término:

Local:

Descrição da pauta de discussão e relação dos conselheiros presentes e suas representações;

Descrição das discussões e dos resultados;

Situar os assuntos referidos dentro da temática de pesquisa e verificar o seu grau de importância entre esses atores, como está sendo tratado, quais os problemas, encaminhamentos e resultados já obtidos, entre outros;

Verificação das atas anteriores pertinentes ao tema.

### **2) Momento da Alimentação Escolar:**

Data:

Início:

Término:

Local:

Descrição do local, dos aspectos relacionados à organização, do pessoal, das relações estabelecidas entre merendeiros, escolares e professores, da alimentação servida, das reações dos alunos em relação à aceitação dos alimentos, entre outras considerações pertinentes.

Verificar se gostam dos alimentos adquiridos pelos agricultores e se notam a diferença em relação a outros produtos similares, ou se começaram a consumi-los em função de serem diferenciados? Qual a diferença – gosto, aspecto, embalagem, diversidade, incentivo dos professores e merendeiros...

### APÊNDICE B – Lista de nós NVivo para categorização

Nessa pesquisa se trabalhou com três grandes “nós”, provenientes dos três grandes eixos do estudo: **atores, imersão e efeitos**. Desses, foram criados sub-nós, categorias formadas para possibilitar classificações mais específicas dos dados. O nó “atores” foi composto por motivos, dificuldades, campo social, mundos de vida e estratégias. Este último foi subdividido em processos organizativos, discursos, domínios, arenas, conhecimentos e interface. O nó “imersão” foi composto de reciprocidade (subdividida em confiança, responsabilidade e reputação), redistribuição e intercâmbio (subdividido em marketness - intercâmbio e instrumentalismo). Irmanado a esse nó, foi criado o nó “qualidade”, tendo como sub-nós, moral, organoléptica, nutricional, cultura, ambiente, sanidade, proveniência, sazonal/fresco, praticidade e produção. O nó “efeitos”, muito embora não esteja explicitado na categorização do “*software*”, se refere aos nós resultados na produção (subdividido em renda, êxodo e modos de produção), resultados no consumo, escolha, intervenção no consumo e cantina.

NVivo revision 2.0.163      Licensee: Rozane

Project: Doutorado 3 User: Administrator Date: 20/02/2010 - 13:30:30

#### NODE LISTING

Number of Nodes: 40

1      **(1) /atores**

Description:

Quem são os atores citados como responsáveis pelo movimento

2      (1 2) /atores/motivos

Description:

Quais os motivos que promoveram a mudança

3      (1 3) /atores/dificuldades

Description:

Quais as dificuldades citadas que tiveram que enfrentar para efetivar a prática

4      (1 6) /atores/mundos de vida

Description:

História de vida que demarcam como atuam os indivíduos.

5      (1 11) /atores/campo social

Description:

Espaços compostos de elementos heterogêneos onde existe um princípio ordenador único.

6      **(4) /estratégias**

Description:

Quais as estratégias utilizadas para ultrapassar as dificuldades

7      (4 1) /estratégias/processo organizativo

Description:

Como os atores se organizaram para implementar a estratégia

8      (4 2) /estratégias/discursos

Description:

Um jogo de significados incertos nas metáforas, representações, imagens, narrações e declarações que fomentam uma versão particular da "verdade" acerca de objetos, pessoas, eventos e as relações entre eles.

9 (4 3) /estratégias/domínios

Description:

Áreas da vida social que estão organizadas por referencia a um núcleo central ou racimo de valores que mesmo quando não percebidos com exatidão da mesma forma por todos os envolvidos, são reconhecidos como um sítio de regras, normas e valores que implicam um grau de compromisso social.

10 (4 4) /estratégias/arenas

Description:

Situações sociais que têm lugar as contendas sobre assuntos, recursos, valores e representações. Sítios sociais e espaciais em que os atores se confrontam, mobilizam relações sociais e dispõem de meios culturais discursivos e outros meios culturais para alcançar fins específicos, incluindo, permanecer no jogo.

11 (4 5) /estratégias/conhecimento

Description:

Surge de processos de interação social e é em essência um produto conjunto do encontro e fusão de horizontes.

12 (4 6) /estratégias/interface

Description:

Identificar os sítios (locais e condições de encontro) de descontinuidade social, ambigüidade e diferença cultural.

13 **(5) /qualidade**

Description:

Como se dá a construção social da qualidade.

14 (5 1) /qualidade/moral

Description:

Caráter moral das relações econômicas.

15 (5 2) /qualidade/organoléptica

Description:

Características de sabor, aparência, e outros aspectos sensoriais relativos à qualificação dos alimentos.

16 (5 3) /qualidade/nutricional

Description:

Aspectos relacionados à questão nutricional.

17 (5 4) /qualidade/cultura

Description:

Aspectos que façam referência à qualificação da cultura e da tradição alimentar do local.

18 (5 5) /qualidade/ambiente

Description:

Aspectos relativos ao meio ambiente como as formas de produção.

19 (5 6) /qualidade/sanidade

Description:

Aspectos relacionados aos cuidados de sanidade e higiene do alimento.

20 (5 7) /qualidade/proveniência

Description:

A diferença relacionada à procedência dos alimentos.

21 (5 8) /qualidade/sazonal, fresco

Description:

Referências aos aspectos de sazonalidade e frescor do alimento, bem como à características de durabilidade.

22 (5 9) /qualidade/praticidade

Description:

Questões relacionadas à praticidade de preparação.

23 (5 10) /qualidade/produção

Description:

A forma de produção e a distinção de quem produz.

24 **(7) /imersão**

Description:

A economia submergida em relações sociais.

25 (7 1) /imersão/reciprocidade

Description:

Movimentos entre pontos de correlação de grupos sociais simétricos

26 (7 1 1) /imersão/reciprocidade/confiança

Description:

Trechos que demonstrem ou façam alusão à confiança na relação entre produtor e consumidor.

27 (7 1 2) /imersão/reciprocidade/responsabilidade

Description:

Trechos que demonstrem a responsabilidade pelo produto que o produtor oferece ao consumidor.

28 (7 1 3) /imersão/reciprocidade/reputação

Description:

Trechos que façam alusão à reputação que o produtor tem junto ao consumidor.

29 (7 2) /imersão/redistribuição

Description:

Apropriação em direção de um centro (Estado) e distribuição desse para o exterior.

30 (7 3) /imersão/intercâmbio

Description:

Movimentos de ida e volta, sistema mercantil.

31 (7 3 4) /imersão/intercâmbio/marketness

Description:

A relevância do preço na transação.

32 (7 3 5) /imersão/intercâmbio/instrumentalismo

Description:

A natureza da motivação individual, priorizando metas econômicas.

33 **(8) /resultados produção**

Description:

Resultados aparentes da compra de produtos da AF para o PAE na questão do produtor e da produção.

34 (8 1) /resultados produção/renda

Description:

Trechos que falem da questão da renda relacionada ao mercado do PAE.

35 (8 2) /resultados produção/êxodo

Description:

Trechos relacionados à questão do êxodo rural.

36 (8 3) /resultados produção/modos de produção

Description:

Mudanças ou não na forma de produção em função do PAE.

37 **(9) /escolha**

Description:

Trechos que falem da escolha em relação aos alimentos oferecidos no PAE e em seus critérios.

38     **(10) /resultados consumo**

Description:

Resultados aparentes relativos ao consumo de alimentos pelos escolares e pela comunidade.

39     **(12) /intervenção consumo**

Description:

Quais foram as intervenções do Estado na questão das escolhas alimentares em relação ao PAE e à Saúde Pública.

40     **(13) /cantina**

Description:

Problematização sobre a existência de cantinas escolares e sobre alimentos não saudáveis que os escolares trazem de casa.

## ANEXO A – CARDÁPIO ESCOLAR: EDUCAÇÃO INFANTIL E FUNDAMENTAL

**CARDÁPIO – ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL**  
**01 a 06 ANOS**  
**MARÇO/2009**



02/03 - Segunda-feira	03/03 - Terça-feira	04/03 - Quarta-feira	05/03 - Quinta-feira	06/03 - Sexta-feira
<p style="text-align: center;"><b>Café da manhã</b>  Café c/ leite ou achocolatado  Pão c/ margarina e schimier</p> <p style="text-align: center;"><b>Almoço</b>  Arroz, feijão, lasanha de carne moída, salada repolho com cenoura</p> <p style="text-align: center;"><b>Lanche</b>  Maçã</p> <p style="text-align: center;"><b>Jantar</b>  Cachorro quente, suco fruta</p>	<p style="text-align: center;"><b>Café da manhã</b>  Café c/ leite ou achocolatado  Pão c/ margarina e schimier</p> <p style="text-align: center;"><b>Almoço</b>  Arroz, feijão mexido, carne panela, aipim c/ farofa, salada agrião</p> <p style="text-align: center;"><b>Lanche</b>  Banana</p> <p style="text-align: center;"><b>Jantar</b>  Pão, leite com achocolatado</p>	<p style="text-align: center;"><b>Café da manhã</b>  Café c/ leite ou achocolatado  Pão c/ margarina e schimier</p> <p style="text-align: center;"><b>Almoço</b>  Arroz, feijão, picadinho carne, polenta com molho, salada alface</p> <p style="text-align: center;"><b>Lanche</b>  Uva</p> <p style="text-align: center;"><b>Jantar</b>  Arroz com salsicha e feijão</p>	<p style="text-align: center;"><b>Café da manhã</b>  Café c/ leite ou achocolatado  Pão c/ margarina e schimier</p> <p style="text-align: center;"><b>Almoço</b>  Arroz, feijão, bife c/ molho, batata corada, salada chuchu com tempero verde</p> <p style="text-align: center;"><b>Lanche</b>  Creme de chocolate</p> <p style="text-align: center;"><b>Jantar</b>  Cuca, leite c/ achocolatado</p>	<p style="text-align: center;"><b>Café da manhã</b>  Café c/ leite ou achocolatado  Pão c/ margarina e schimier</p> <p style="text-align: center;"><b>Almoço</b>  Galinhada, feijão, maionese (maionese de leite), salada tomate</p> <p style="text-align: center;"><b>Lanche</b>  Mamão picado</p> <p style="text-align: center;"><b>Jantar</b>  Bolo milho, vitamina maçã</p>

<p><b>09/03 - Segunda-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, massa com molho c/ carne, salada pepino com cebola</p> <p><b>Lanche</b> Maçã</p> <p><b>Jantar</b> Pão sovado c/ molho frango, leite c/ achocolatado</p>	<p><b>10/03 - Terça-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, lentilha, bife fígado, moranga refogada, salada alface</p> <p><b>Lanche</b> Creme mesclado</p> <p><b>Jantar</b> Pão , bebida láctea</p>	<p><b>11/03 - Quarta-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, frango c/ molho, batata doce cozida, salada tomate</p> <p><b>Lanche</b> Banana</p> <p><b>Jantar</b> Polenta com molho de carne moída</p>	<p><b>12/03 - Quinta-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, iscas c/legumes, salada cenoura e repolho</p> <p><b>Lanche</b> Uva</p> <p><b>Jantar</b> Cuca, vitamina mamão</p>	<p><b>13/03 - Sexta-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, carne panela, chuchu c/ molho branco, salada beterraba cozida</p> <p><b>Lanche</b> Salada fruta</p> <p><b>Jantar</b> Torta bolacha, chá gelado</p>
<p><b>16/03 - Segunda-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Carreteiro, feijão, aipim com farofa, salada chuchu cozido</p> <p><b>Lanche</b> Sagu com creme</p> <p><b>Jantar</b> Cachorro quente, suco uva</p>	<p><b>17/03 - Terça-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, bife enrolado c/ cenoura, purê de batata, salada alface</p> <p><b>Lanche</b> Banana</p> <p><b>Jantar</b> Sopa de legumes</p>	<p><b>18/03 - Quarta-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, frango c/ molho, salada de repolho e tomate</p> <p><b>Lanche</b> Mamão</p> <p><b>Jantar</b> Pizza de carne moída</p>	<p><b>19/03 - Quinta-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, peixe refogado com legumes, salada beterraba ralada</p> <p><b>Lanche</b> Maçã</p> <p><b>Jantar</b> Arroz, feijão, ovo cozido</p>	<p><b>20/03 - Sexta-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, iscas com molho, torta de legumes, salada couve-flor</p> <p><b>Lanche</b> Salada de frutas</p> <p><b>Jantar</b> Cuca, vitamina banana</p>

<p><b>23/03 - Segunda-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, bife à milanesa, seleta legumes, salada pepino</p> <p><b>Lanche</b> Maçã</p> <p><b>Jantar</b> Cachorro quente e leite com achocolatado</p>	<p><b>24/03 - Terça-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão frango assado, massa c/ molho tomate, salada alface</p> <p><b>Lanche</b> Banana</p> <p><b>Jantar</b> Sopa de lentilha</p>	<p><b>25/03 - Quarta-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, carne panela, aipim c/ farofa, salada chuchu c/ cebola</p> <p><b>Lanche</b> Mamão picado</p> <p><b>Jantar</b> Bolo de cenoura e suco de uva</p>	<p><b>26/03 - Quinta-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, picadinho carne, nhoque batata, salada cenoura ralada</p> <p><b>Lanche</b> Gelatina com creme</p> <p><b>Jantar</b> Macarrão c/ feijão, suco uva</p>	<p><b>27/03 - Sexta-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Galinhada, batata corada, salada Brócolis</p> <p><b>Lanche</b> Salada de frutas</p> <p><b>Jantar</b> Cuca, leite com achocolatado</p>
<p><b>30/03 Segunda-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, panqueca de carne, salada de beterraba</p> <p><b>Lanche</b> Mamão</p> <p><b>Jantar</b> Pão sovado com molho de frango e leite com achocolatado</p>	<p><b>31/03 Terça-feira</b></p> <p><b>Café da manhã</b> Café c/ leite ou achocolatado Pão c/ margarina e schimier</p> <p><b>Almoço</b> Arroz, feijão, bife com molho, batata doce, salada de Alface</p> <p><b>Lanche</b> Gelatina com creme</p> <p><b>Jantar</b> Sopa de Legumes</p>			

**Prefeitura Municipal de Rolante**  
**Secretaria Municipal de Educação, Esportes e Cultura**  
**CARDÁPIO ENSINO FUNDAMENTAL**  
**ABRIL 2009**



		<b>01/04 Quarta-feira</b> <b>Café da manhã*</b> Leite c/ achocolatado, biscoito salgado <b>Almoço**</b> Sopa de lentilha Maçã	<b>02/04 Quinta-feira</b> <b>Café da manhã</b> Café c/ leite, Biscoito Doce <b>Almoço</b> Cachorro quente, suco de uva	<b>03/04 Sexta-feira</b> <b>Café da manhã</b> Leite c/ achocolatado, biscoito doce <b>Almoço</b> Carreteiro
<b>06/04 Segunda-feira</b> <b>Café da manhã</b> Leite c/achocolatado, biscoito salgado <b>Almoço</b> Polenta com molho de salsicha	<b>07/04 Terça-feira</b> <b>Café da manhã</b> Café c/ Leite, pão fatiado c/ schimier <b>Almoço</b> Arroz, feijão, carne picada c/ cenoura	<b>08/04 Quarta-feira</b> <b>Café da manhã</b> Leite c/ achocolatado, biscoito doce <b>Almoço</b> Massa c/ molho de carne moída	<b>09/04 Quinta-feira</b> <b>Café da manhã</b> Leite, pão sovado c/ margarina <b>Almoço</b> Galinhada Banana	<b>10/04 Sexta-feira</b>  <b>FERIADO</b>

<p><b>13/04 Segunda-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Café c/ leite, biscoito doce  <b>Almoço</b>  Carreteiro</p>	<p><b>14/04 Terça-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Leite c/ achocolatado, pão fatiado c/ margarina  <b>Almoço</b>  Arroz, feijão, carne c/ moranga  Maçã</p>	<p><b>15/04 Quarta-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Bebida láctea, biscoito salgado  <b>Almoço</b>  Polenta c/ molho de frango</p>	<p><b>16/04 Quinta-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Leite c/ achocolatado, sovado de cenoura c/ schimier  <b>Almoço</b>  Bolo de chocolate e suco de uva</p>	<p><b>17/04 Sexta-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Café c/ leite, biscoito doce  <b>Almoço</b>  Massa c/ molho de salsicha</p>
<p><b>20/04 Segunda-feira</b>   <b>FERIADO</b></p>	<p><b>21/04 Terça-feira</b>   <b>FERIADO</b></p>	<p><b>22/04 Quarta-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Café c/ leite, biscoito doce  <b>Almoço</b>  Galinha, salada de repolho</p>	<p><b>23/04 Quinta-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Leite, Biscoito Salgado  <b>Almoço</b>  Cachorro quente, suco de uva</p>	<p><b>24/04 Sexta-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Leite c/ achocolatado, biscoito doce  <b>Almoço</b>  Carreteiro, Banana</p>
<p><b>27/04 Segunda-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Café com leite, biscoito doce  <b>Almoço</b>  Polenta c/ molho de salsicha</p>	<p><b>28/04 Terça-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Leite c/ achocolatado, pão fatiado c/ margarina  <b>Almoço</b>  Carreteiro</p>	<p><b>29/04 Quarta-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Café com leite, biscoito salgado  <b>Almoço</b>  Massa com frango</p>	<p><b>30/04 Quinta-feira</b>  <b>Café da manhã</b>  Leite, cuquinha  <b>Almoço</b>  Sopa de legumes  Maçã</p>	

\*O café da manhã refere-se à refeição realizada na chegada do aluno na escola, antes do início das atividades – só existente no turno da manhã.

\*\* O almoço refere-se à refeição realizada no meio do turno escolar (manhã ou tarde) na hora do intervalo.