

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS RURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EXTENSÃO RURAL
DOUTORADO**

Tatiana Aparecida Balem

**O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRO E A
NARRATIVA ALTERNATIVA DOS ALIMENTOS: CONVERGÊNCIAS E
DESAFIOS**

Santa Maria, RS
2015

Tatiana Aparecida Balem

**O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRO E A NARRATIVA
ALTERNATIVA DOS ALIMENTOS:
CONVERGÊNCIAS E DESAFIOS**

Tese submetida ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM-RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Doutora em Extensão Rural**.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antônio Verardi Fialho

Santa Maria, RS

2015

Tatiana Aparecida Balem

**O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRO E A NARRATIVA
ALTERNATIVA DOS ALIMENTOS: CONVERGÊNCIAS E DESAFIOS**

Tese submetida ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM-RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Doutora em Extensão Rural**.

Aprovado em 16 de dezembro de 2015:

Marco Antônio Verardi Fialho, Dr. (UFSM)
(Presidente/Orientador)

Everton Lazzaretti Picolotto, Dr. (UFSM)

Renato Santos de Souza, Dr. (UFSM)

Sérgio Schneider, Dr. (UFRGS)

Silvia Aparecida Zimmermann, Dra. (UNILA)

Santa Maria, 16 dezembro de 2015.

DEDICATÓRIA

Dedico esta tese ao meu filho Luiz Arthur e à minha mãe Otilia de Oliveira Balem (*in memoriam*). Meu filho, meu amor maior, minha inspiração para evoluir e meu projeto pessoal de alimentação saudável. Minha mãe, agricultora familiar com pouca instrução, mas que, desde os meus primeiros anos de vida, ensinou-me a importância de colher o alimento da terra e a ter uma alimentação saudável. Para ela, as pessoas deveriam possuir hábitos alimentícios mais saudáveis, evitando as famosas “porcarias”, tais como salgadinho, refrigerante, *fast-food*, entre outras.

AGRADECIMENTOS

O doutorado foi um momento de reencontro íntimo, um período único na minha vida. Pela primeira vez eu consegui somente estudar, sem o peso da responsabilidade de conciliar trabalho e estudo. Foram quatro anos de muita aprendizagem, produção, crescimento e vivências, mais do que um doutorado, uma história de muita satisfação pessoal e profissional. Aproveitei intensamente o Luiz Arthur, encontrei o Ricardo, meu companheiro, formei-me Homeopatia Popular, organizei um livro junto a caros amigos-pesquisadores, publiquei artigos e escrevi três materiais didáticos. Nesses quatro anos, muitas coisas boas aconteceram; outras, nem tanto. O importante foi o conhecimento adquirido e as relações próximas e afetuosas com as pessoas que amo. Além disso, reforcei minhas convicções profissionais, acadêmicas e pessoais. Os olhos brilham ao falar de agricultura familiar, de alimentação saudável e de desenvolvimento territorial. Tenho muito a agradecer! Ser doutora, para quem veio lá do Roncador, possui um significado simbólico imensurável.

Por isso, gostaria de agradecer, primeiramente, a Deus e aos espíritos de luz que estão sempre ao meu lado, orientando-me e protegendo-me. Sem esse apoio meus feitos seriam menores.

Há pessoas que estão sempre conosco, nos momentos de tristeza, alegria e de conquistas, as quais nos aceitam e respeitam e nos impulsionam a sempre evoluir, estas representam minha família e amigos. Há também aquelas que apostam em nós, de forma direta e/ou indireta, mesmo não nos conhecendo muito bem: professores, orientador, colegas de trabalho e de profissão.

Ao Ricardo, companheiro, parceiro de viagens, aquele que me fez acreditar que é possível ser eu mesma e construir um relacionamento, aquele que luta os mesmos ideais, que me ajuda a criar e a educar meu filho e, que me ama e me admira, apesar de eu ser uma “Zorrilha” quando estou brava. Obrigada por me acompanhar nesta trajetória, sou mais eu com você ao meu lado. Ao Luiz Arthur, meu filho e minha inspiração, um sopro de luz constante na minha vida, além de ser a pessoa que me fez perceber o quanto é importante perdoar e ser perdoada. Ainda que ele tenha dito que eu estava trabalhando na “*maldiçãooooo da teseeee*”, ela nos proporcionou muito tempo juntos nestes quatro anos. Estar em casa quase todos os dias e receber o seu abraço e beijo de bom dia não tem preço. Gratidão por ser sua mãe. À minha irmã Andressa, querida, amada e geniosa, obrigada, acima de tudo, por me compreender. À minha sobrinha-filha Jennifer Balem, obrigada por me ensinar que o amor é o maior exemplo de transformação e maior do que qualquer problema. Aos meus irmãos

Daltron, Flávio e Fabiano, os quais sempre me apoiaram e respeitaram minhas escolhas profissionais. Sou eternamente grata por saber que posso contar com vocês. Amo meus maninhos. Ao meu pai, Juarez Balem (*in memoriam*), agricultor familiar que viveu para o trabalho árduo e, apesar de suas limitações, ensinou-me a ser honesta, batalhar por um mundo melhor e a ter princípios e valores humanos. Pai, cuidar de ti não foi uma obrigação, mas um momento de reconciliação e reencontro, obrigada por me permitir tal situação.

Há aquelas pessoas que conhecem os meus dilemas mais íntimos da vida e da escrita da tese, Gustavo e Cândida, obrigada por tudo, especialmente por poder ser dinda da Cecília, um anjo que alegria a minha vida. Às amigas de festa, de chimarrão, de caminhada e de muitas risadas: Lidi, Cláudia, Nina, Fernanda Ortolan e Dai, vocês tornam minha vida mais leve. À minha amiga Fernanda, a mãe do Pi, saiba que ganhei uma amiga e um filho e o Luiz, uma quase mãe, obrigada por cuidar do meu filho quando estou ausente.

Aos amigos de longa data, parceiros de escrita e de organização de um livro, salve dizer, um sonho antigo realizado: Gisele, Paulo e Silvia, vocês acompanharam toda a minha trajetória profissional. Obrigada por fazerem parte da minha vida, só cheguei até aqui porque tem um “dedinho” de cada um de vocês.

Sou grata aos meus colegas do programa de pós-graduação em Extensão Rural. É tão bom me lembrar das aulas, discussões e festas. Muitos momentos divididos, objetivos comuns traçados, bibliografias compartilhadas e vontade de promover a mudança.

Professores do programa, mestres, orientadores, estimuladores do conhecimento, vocês fazem a diferença. Obrigada pelas oportunidades e pela confiança. Sinto-me em casa no programa de Pós-graduação em Extensão Rural.

Ao meu orientador Marco Antônio Fialho, um agradecimento especial. Sou muito grata a você, pela sua dedicação em orientar um tema diferente da sua trajetória de pesquisa, por me respeitar enquanto pesquisadora e pessoa, não impondo o seu modo de pensar, por me ensinar que o doutorado é uma experiência única, boa e prazerosa de ser vivida e, principalmente, por ser sábio ao desconstruir minhas “verdades”.

Também gostaria de agradecer à UFSM e ao IFFarroupilha, instituições públicas de educação. A primeira me proporcionou a possibilidade de estudar em um curso de doutorado gratuito e de qualidade e a segunda, garantiu a dedicação exclusiva aos estudos neste período. O meu carinho também aos meus colegas do IFFarroupilha, em especial, aqueles da antiga “Operação Zorrinho”. Nós não estávamos errados.

Por último, quero agradecer aos atores sociais de Santiago, por me receberem com atenção e apreço e, por concederem parte do tempo com a minha pesquisa. Agradeço, em

particular, os agricultores familiares, vocês são exemplos de força, garra e persistência. Espero que esta tese seja de valia para o município.

Tocando em Frente

Letra e música: Almir Sater e Renato Teixeira

Ando devagar porque já tive pressa
E levo esse sorriso, porque já chorei demais
Hoje me sinto mais forte, mais feliz, quem sabe
Só levo a certeza de que muito pouco sei, Ou nada sei

Conhecer as manhas e as manhãs
O sabor das massas e das maçãs
É preciso amor pra poder pulsar
É preciso paz pra poder sorrir
É preciso a chuva para florir

Penso que cumprir a vida seja simplesmente
Compreender a marcha, e ir tocando em frente
Como um velho boiadeiro levando a boiada
Eu vou tocando os dias pela longa estrada eu vou
Estrada eu sou

Conhecer as manhas e as manhãs
O sabor das massas e das maçãs
É preciso amor pra poder pulsar
É preciso paz pra poder sorrir
É preciso a chuva para florir

Todo mundo ama um dia todo mundo chora,
Um dia a gente chega, no outro vai embora
Cada um de nós compõe a sua história,
E cada ser em si, carrega o dom de ser capaz,
E ser feliz

Conhecer as manhas e as manhãs
O sabor das massas e das maçãs
É preciso amor pra poder pulsar
É preciso paz pra poder sorrir
É preciso a chuva para florir

Ando devagar porque já tive pressa
E levo esse sorriso, porque já chorei demais
Hoje me sinto mais forte, mais feliz, quem sabe
Só levo a certeza de que muito pouco sei, Ou nada sei

RESUMO

O PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR BRASILEIRO E A NARRATIVA ALTERNATIVA DOS ALIMENTOS: CONVERGÊNCIAS E DESAFIOS

AUTORA: Tatiana Aparecida Balem
ORIENTADOR: Marco Antônio Verardi Fialho

Esta tese tem por objetivo compreender a implementação do PNAE em Santiago-RS a partir de 2009, identificando as estratégias e o processo desencadeado pela ação dos atores sociais locais, os elementos diferenciais ou condicionantes do desenho do caso e o potencial de redesenho do desenvolvimento a partir da alimentação escolar. Para isso, avaliaram-se as estratégias desenvolvidas pelos atores sociais locais, categorizados aqui como articuladores da política pública, agricultores e comunidade escolar, os quais estão envolvidos diretamente com o PNAE. As estratégias construídas localmente para a operacionalização da política pública, capazes de alcançar uma materialização desta em todos os aspectos preconizados, poderão levar à construção de sistemas agroalimentares alternativos, sustentáveis, localizados e inclusivos, e à alimentação saudável. A pesquisa, iminentemente qualitativa, foi desenvolvida através de pesquisa exploratória e explicativa, sendo os instrumentos de coleta de dados a observação, entrevistas em profundidade e análise documental. Com o estudo, percebeu-se que os atores sociais, envolvidos com a implementação do PNAE em um processo de personificação da política pública, têm estabelecido um espaço público e um projeto político em torno da alimentação escolar, o que possibilita a criação de espaços de discussão e construção da Narrativa Alternativa dos Alimentos. A personificação viabiliza a apropriação dos sentidos da política pública pelo local, desse modo, estratégias endógenas são construídas em um processo de concertação social e estabelecimento de espaços de diálogo e ação. Nesse contexto, o significado da alimentação escolar foi reconstruído e a Agricultura Familiar ressignificada e considerada como protagonista do desenvolvimento do município. Porém, ficou evidente no estudo que os agricultores familiares precisam de assessoria e apoio para se inserirem nesse contexto de transformação. Esse segmento foi duramente impactado pela modernização da agricultura e necessita construir conhecimentos capazes de reenraizar, reconectar e reentrelaçar os sistemas produtivos. O estudo evidenciou que a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) tem um importante papel na rediscussão do sistema agroalimentar via alimentação escolar, no entanto a atuação desta tem sido direcionada para a organização dos agricultores e a construção do mercado. O trabalho de redesenho dos agroecossistemas, hoje a principal dificuldade sentida pelos agricultores familiares de Santiago, não tem sido priorizado pela ATER. O espaço público e projeto político de alimentação construído no município têm gerado uma demanda de produtos da AF, para além do mercado estabelecido pelo PNAE. E a agricultura familiar está com dificuldades de atender esse mercado local em construção. Por fim, é possível afirmar que o PNAE tem o potencial de ser uma ancoragem inicial para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares localizados, sendo que o processo de personificação da política pública se coloca como condição. A assistência técnica e extensão rural adequada à agricultura familiar e ao desenvolvimento da Narrativa Alternativa dos Alimentos se impõem como principal desafio.

Palavras-chave: PNAE. Narrativa Alternativa dos Alimentos. Personificação. Extensão Rural.

ABSTRACT

THE BRAZILIAN SCHOOL FEEDING PROGRAMME AND THE FOOD ALTERNATIVE NARRATIVE: CONVERGENCES AND CHALLENGES

AUTHOR: Tatiana Aparecida Balem
ADVISOR: Marco Antônio Verardi Fialho

This thesis aim to understand the PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar) implementation process in Santiago-RS from 2009, identifying the strategies and the process triggered by the action of local social actors, as well as the differential elements or limitations of case design and the potential for redesign of development from school feeding. For this, the strategies by local stakeholders were evaluated. The stakeholders are categorized here as articulators of public policy, family farmers and school community directly involved with the PNAE. Strategies locally built for the operationalization of public policy and able to achieve a realization of this in all aspects recommended may lead to the construction of alternative, sustainable, localized and inclusive agri-food systems and healthy eating. The survey eminently qualitative was developed through exploratory and explanatory research, and the data collection instruments, observation, interviews and document analysis. With the study it is recognised that the social actors involved in the implementation of the PNAE, in a personification process of the public policy, have established a public space and a political project around the school food, which creates opportunities for discussion and construction of the Food Alternative Narrative. The personification enables the appropriation of the meanings of public policy by site, endogenous strategies are built on a social dialogue process and establishment of dialogue and action spaces. In this context, the meaning of school meals was built and the Family Agriculture resignified began to be considered as protagonist of the municipality development. However, it became clear in the study that the family farmers need technical consulting and support to enter this context of transformation. Family farming was heavily impacted by agriculture modernization process, for this is necessary to build knowledge capable of re-embedding, re-connecting and re-twining the productive systems. The study showed that the Technical Assistance and Rural Extension (ATER) has an important role in re-discussion of the agri-food system through school feeding. However the performance of ATER has been directed to the organization of family farmers and market's construction. The work of redrawing of agro-ecosystems, today the main difficulty experienced by family farmers of Santiago, hasn't been worked by ATER. The public space and political project built in Santiago has generated a demand by family farmers' products, in addition to the public procurement by PNAE. And the family farmers are with difficulty to meet this local market under construction. Finally, is possible affirm that the PNAE has the potential to be an initial anchor for the development of localized agrifood systems, but the personification process of the public political is a condition. Another challenge is the technical assistance and rural extension services appropriated for family farmers and for development to Food Alternative Narrative.

Key words: PNAE. Food Alternative Narrative. Personification. Rural Extension.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Localização geográfica do município de Santiago no mapa do Rio Grande do Sul, Brasil.....	17
Figura 02 – Abrangência dos programas do WFP e principais doadores.....	66
Figura 03 – Esquema representativo do movimento para reestruturação do PNAE e da sua descentralização enquanto política pública.	84
Figura 04 – Ação da personificação na correção de distorções da política pública.	88
Figura 05 – Implementação do PNAE sem correção de distorções da política pública.....	89
Figura 06 – Representação das relações entre as instituições envolvidas com a operacionalização do PNAE.....	99
Figura 07 – Momento da alimentação em uma EMEI. Santiago, 2015.....	170
Figura 08 – Alunos da EMEI Sol Criança conhecendo a importância das frutas. Santiago, 2015.	172
Figura 09 – Jogo utilizado pelas nutricionistas para trabalhar alimentação saudável com as crianças das EMEIS.....	174
Figura 10 – Criança de uma EMEI de Santiago no momento do almoço. Santiago, 2015. ...	176
Figura 11 – A participação da ATER no processo de execução da compra de produtos da AF para a alimentação escolar.	194
Figura 12 – Políticas públicas que podem ser acessadas pelos agricultores familiares que comercializam para o PNAE.	217
Figura 13 – Imagem representativa do ato de entrega dos produtos pelos agricultores para as escolas municipais. Santiago, 2014.	224
Figura 14 – Entrega dos produtos para alimentação escolar pelos agricultores. Santiago, 2014.	225
Figura 15 – Marca Sabor Baita Chão e calendário com o dia e local das feiras de agricultores no município de Santiago.	228

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Área ocupada, em hectares, com as lavouras temporárias, lavouras permanentes e pastagens no município de Santiago - RS.....	18
Quadro 2 – Distribuição das matrículas na rede pública municipal de educação em Santiago.	21
Quadro 3 – Valores investidos em alimentação escolar na rede municipal de Santiago, valor absoluto e em porcentagem relativo à aquisição de produtos da AF.	21
Quadro 4 – Momentos de intervenção e apreensão da realidade em Santiago.....	29
Quadro 5 – Passos, atores envolvidos e responsabilidades na execução da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar.	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAFNs	<i>Alternative Agro-Food Networks</i>
AF	Agricultura familiar
ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CD	Conselho Deliberativo
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP	Declaração de Aptidão
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
EMEI	Escola de Educação Infantil
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
HGSF	<i>Home-Grown School Feeding</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFAD	<i>International Fund for Agricultural Development</i>
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
NAA	Narrativa Alternativa dos Alimentos
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PAE	Programa de Alimentação Escolar
PCD	<i>Partnership for Child Development</i>
PLANAPO	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNCF	Programa Nacional de Crédito
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
RIISPOA	Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal
SAN	Segurança Alimentar e Nutricional
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SIAL	Sistema Agroalimentar Localizado
SIM	Sistema de Inspeção Municipal
SISAN	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMAP	Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária
SMEC	Secretaria Municipal de Educação e Cultura
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFMS	Universidade Federal de Santa Maria
UNILA	Universidade Federal da Integração Latino-Americana

WFP
WHO

World Food Programme
World Health Organization

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTIAGO – O CASO ESTUDADO.....	17
1.2	O PROBLEMA DE PESQUISA.....	23
1.3	OBJETIVOS.....	27
1.3.1	Objetivo Geral	27
1.3.2	Objetivos Específicos	27
1.4	METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	28
1.5	ESTRUTURA DA TESE.....	33
2	O DEBATE EM TORNO DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	35
2.1	A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PAE) BRASILEIRO.....	37
2.2	O PAE BRASILEIRO A PARTIR DE 2009.....	46
2.3	OS PAES COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA NO SISTEMA AGROALIMENTAR: AS CONTRIBUIÇÕES DE AUTORES INTERNACIONAIS REFERENTES.....	57
2.3.1	Alimentação escolar no mundo e a visão do World Food Programme (WFP)	64
3	O PNAE COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: ENTRE A IMPORTÂNCIA E A PERSONIFICAÇÃO DA POLÍTICA	71
3.1	A PERSONIFICAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: UM ESTUDO A PARTIR DO PNAE DE SANTIAGO.....	80
3.1.1	Espaço público e projeto político: noções condicionantes da personificação da política pública	104
3.1.2	Concertação social	110
3.1.3	O papel da mediação na personificação do PNAE	115
4	O PAE E O DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS AGROALIMENTARES ALTERNATIVOS	123
4.1	UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DE SANTIAGO.....	135
4.1.1	O PNAE como um dos ativos da construção de uma geografia localizada dos alimentos	138
4.2	O RESGATE DO “SER AGRICULTOR”.....	151
4.3	A CONSTRUÇÃO DE UMA GERAÇÃO DE CONSUMIDORES DIFERENCIADOS: O PROJETO DE EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL (EMEIS).....	161
5	A EXTENSÃO RURAL E A REDISCUSSÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR VIA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	183
5.1	O PAPEL DA EXTENSÃO RURAL NA CONSTRUÇÃO DO PNAE.....	193
5.1.1	Primeira dimensão: Manejo de agroecossistemas	205
5.1.2	Segunda dimensão: Organização social	211
5.1.3	Terceira dimensão: Construção do mercado	221
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	233
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	241
7.1	OBRAS CONSULTADAS.....	241
7.2	LEGISLAÇÃO CONSULTADA.....	254
8	APÊNDICES	257

1 INTRODUÇÃO

O programa de alimentação escolar brasileiro está circunscrito no escopo da discussão da Narrativa Alternativa dos Alimentos (NAA). Esta afirmação está amparada em autores que apresentam o arcabouço teórico da Narrativa Alternativa dos Alimentos, tais como Friedmann (2005), Wiskerke (2009), Goodman (2003) e, nos autores que apontam os Programas de Alimentação Escolar (PAEs) como importantes espaços para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos, como Morgan e Sonnino (2008). Parte-se do pressuposto que os PAEs representam o momento em que o Estado precisa assumir o debate da alimentação e propor políticas que ultrapassem a esfera do fornecimento de alimentos para as escolas. Dessa forma, as políticas públicas de alimentação escolar se configuram como importantes instrumentos para programas de desenvolvimento, desde que o foco destes esteja centralizado nos sistemas agroalimentares alternativos.

A mudança na legislação da alimentação escolar brasileira em 2009 pode levar à construção de um PAE que se apresente como ferramenta para a contraposição ao regime hegemônico e industrial de alimentação. Regime esse que, nas últimas décadas, impactou de forma significativa a alimentação. Houve um substitucionismo dos alimentos enraizados na cultura e na produção local por alimentos industriais e globais, resultado do processo de “imposição” do consumo pela indústria alimentar (POULAIN, 2004).

As interfaces, as quais podem ser estabelecidas via PAE e sustentadas pela legislação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), alterada em 2009¹, e que levam ao alinhamento dessa política com a Narrativa Alternativa dos Alimentos, são: compra de alimentos locais e de agricultura familiar (AF), com preferência aos públicos da reforma agrária, comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas; respeito aos hábitos alimentares locais; preferência por alimentos frescos e agroecológicos; exclusão dos cardápios escolares dos alimentos industriais considerados não saudáveis. Outro elemento importante é a discussão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), presente também na Narrativa Alternativa dos Alimentos, a qual balizou a discussão que levou a mudança da legislação da alimentação escolar brasileira em 2009.

Esta tese parte do princípio que os PAEs têm importante papel na construção de sistemas agroalimentares alternativos, sendo assim, busca elucidar questões referentes ao PNAE e ao seu papel nessa discussão. Compreender as potencialidades do PNAE e buscar

¹ Lei n.º 11.947 de 16 de junho de 2009 e Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009.

desvendar as barreiras que a realidade impõe para essas é um caminho a ser seguido, a fim de que a política pública seja compreendida sem os meandros do discurso político excessivo. O PNAE brasileiro é citado pelo Programa Mundial de Alimentos (*World Food Programme - WFP*)² como referência para a implantação de outros PAEs: pela sua universalidade; debate sobre alimentação saudável; descentralização; e pelo componente de desenvolvimento intrínseco nas diretrizes de implementação do programa, principalmente, pela compra de produtos da agricultura familiar. No entanto, cabe discutir até que ponto a política acontece na realidade, de forma a atender minimamente o que é preconizado pelos textos da legislação e regulamentações.

Esta tese procura situar o PNAE no contexto das políticas públicas para a Agricultura Familiar; elucidar, mesmo que de forma superficial, uma vez que não é o objeto de discussão da tese, o histórico e evolução da concepção da alimentação escolar brasileira; desvelar as análises realizadas sobre o PNAE, principalmente, as que se situam a partir de 2009. Sobre a compreensão e evolução do papel dos PAEs, buscamos entender o debate internacional desses. Para isso, encontramos suporte teórico nos documentos do WFP, autores que exploram programas em outros países, informações sobre as orientações para a alimentação escolar e as relações dessas com a narrativa alternativa dos alimentos. A contribuição de alguns autores, considerados basilares para a concepção dos PAEs, também se fez necessária, no entanto, as bibliografias de Morgan e Sonnino foram as mais exploradas nesta investigação. Esses autores forneceram os elementos para compreender os programas de alimentação escolar como um dos caminhos para se reconstruir um processo de desenvolvimento diferenciado do sistema agroalimentar.

A construção das lentes de análise do trabalho empírico está descrita em três grandes eixos: o PNAE como uma política pública para a AF e a personificação da política pública; o papel dos PAEs no desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos; a importância da extensão rural no processo de rediscussão do sistema agroalimentar via alimentação escolar. Esses eixos estão alinhados aos objetivos do trabalho de pesquisa e buscam elucidar as categorias de análise utilizadas para o levantamento e interpretação das informações extraídas na realidade do município de Santiago-RS.

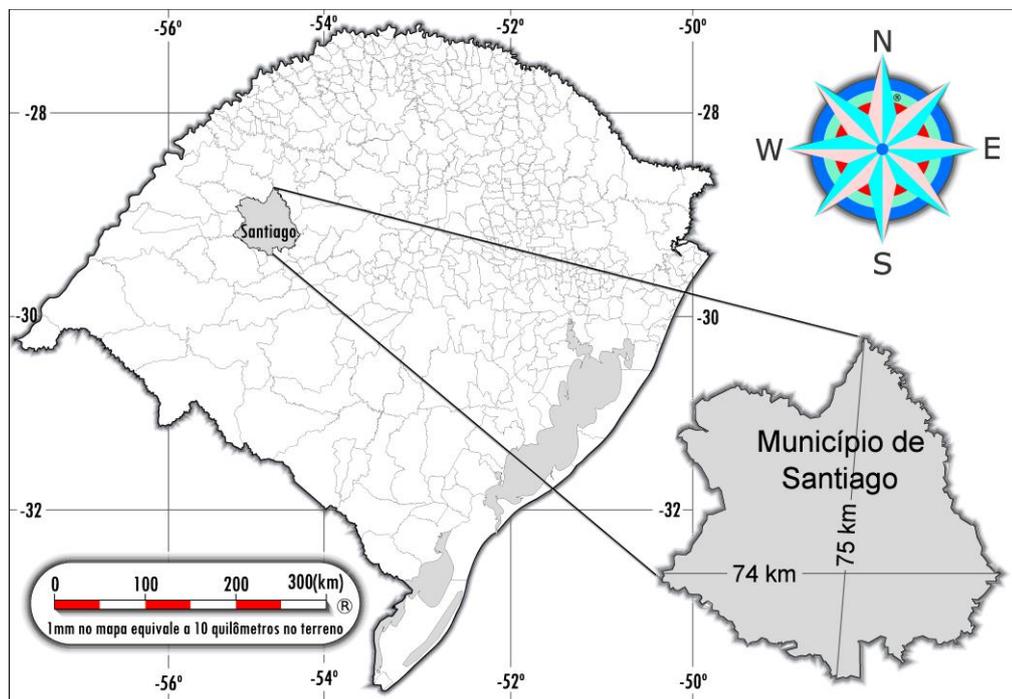
² O Programa Mundial de Alimentos ou *World Food Programme* é o órgão da Organização das Nações Unidas, responsável pelos programas de luta contra a fome e desnutrição no mundo. De acordo com a sua página oficial na internet “é a organização de ajuda humanitária maior do mundo que luta contra a fome em todo o planeta” (WFP, 2015). O fomento a programas de alimentação escolar é uma das principais ações do WFP. Os recursos utilizados pelo WFP para financiar os programas de alimentação são obtidos a partir das doações voluntárias de pessoas físicas, jurídicas e governamentais.

1.1 APRESENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTIAGO – O CASO ESTUDADO

A pesquisa foi realizada no município de Santiago-RS. A escolha desse município justifica-se pela identificação de um processo diferenciado de implementação da política pública do PNAE. Em 2013, realizamos uma pesquisa nos municípios de Santiago e São Francisco de Assis, o que resultou na produção de um artigo: “O PNAE como política pública impulsionadora de SIAL³: um estudo a partir das experiências dos municípios de Santiago e São Francisco de Assis – RS”⁴. A reflexão obtida juntamente com os demais autores, durante a pesquisa e escrita do artigo, proporcionou-me as indicações necessárias para a materialização da pesquisa da tese no município de Santiago.

O município de Santiago se emancipou em 1884 e está localizado na região Central do Estado do Rio Grande do Sul (Figura 1), na microrregião do Vale do Jaguari.

Figura 1 – Localização geográfica do município de Santiago no mapa do Rio Grande do Sul, Brasil.



Fonte: Hectare do Brasil Ltda, 2015.

Santiago é limítrofe com os municípios de Tupanciretã, Jari, Capão do Cipó, Jaguari,

³ SIAL – Sistema Agroalimentar Localizado.

⁴ BALEM et al. , 2013.

Nova Esperança do Sul, Unistalda, São Francisco de Assis, Bossoroca e Itacurubi. A divisão territorial do município compreende quatro distritos, sendo que, além da Sede, ainda integra Ernesto Alves, Florida e Tupantuba (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTIAGO, 2013). Santiago abrange uma área de 2.413,13 km² e uma população de 50.622 habitantes, dos quais 8,6 % vivem no meio rural (IBGE, 2014). São 1736 estabelecimentos agropecuários (IBGE, 2006), todavia, nesse universo, há um total de 1463 Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs), sendo 834 ativas (MDA, 2015). Esses dados indicam uma expressiva participação da AF na configuração rural do município. A região de maior presença da AF em Santiago é a originária da colonização Italiana. Em 1989, foi iniciado o processo de colonização da colônia Jaguari (FERREIRA, s. d.). Colônia essa que se estendia até o município de Santiago, na região de encosta da Serra Geral, localizada mais ao sul e à oeste da sede do município, margeando a rodovia federal BR 287.

De acordo com Pinto apud Souza (2011), a origem de Santiago é jesuítica, já que a ocupação do território ocorreu no século XIX, quando se estabeleceram as primeiras estâncias de criação de gado. No século XX, o meio urbano expandiu-se devido a dois fatores: a instalação das unidades do exército brasileiro e a passagem da linha férrea (SOUZA, 2011). Como a colonização da área agrícola fora da região da encosta da Serra Geral foi realizada através do sistema de Estâncias, Santiago sempre foi muito ligado ao sistema pastoril, o que lhe configura como um dos municípios com maior rebanho bovino (203.459 cabeças) e ovino (79.415 cabeças) da região (IBGE, 2014). O expressivo rebanho e a herança pastoril repercutem na ocupação da área agrícola, onde as pastagens se destacam (Quadro 1).

Quadro 1 - Área ocupada, em hectares, com as lavouras temporárias, lavouras permanentes e pastagens no município de Santiago - RS.

Cultura	Área plantada em hectares
Lavoura temporária*	34.225
Lavoura permanente	446
Forageiras para corte	1.177
Pastagens naturais	149.656
Pastagens plantadas	3.721
Total	189.225

* Foram considerados os números das lavouras temporárias de verão.

Fonte: IBGE, 2014.

Contudo, a lavoura temporária vem se expandindo, principalmente, na região limítrofe com os municípios de Capão do Cipó e Jari, onde se observa a expansão de lavouras de soja,

trigo e pastagens. Por exemplo, em 2004, a lavoura de soja ocupava 16.000 hectares (ha) e, em 2013, 30.180 hectares (IBGE, 2014), representando a principal cultura temporária do município. A segunda maior cultura agrícola temporária é a cultura de milho, a qual abarca uma área de 3090 ha. É preciso salientar a área ocupada com a lavoura de fumo: 310 ha, com a lavoura de feijão: 210 ha, e com a lavoura de mandioca: 340 ha, produções eminentemente da AF. No município há também uma expressiva presença de pomares, totalizando 196 ha, onde as culturas de citros, uva e pêssigo se destacam.

Por mais que o município de Santiago apresente a maior população urbana da região central, situação favorável ao consumo, ele possui uma relação intensa e comprometida com o campo e uma população que carrega os traços dessa vivência nas relações sociais cotidianas. Santiago retrata um aspecto peculiar frente aos circuitos curtos de comercialização, pois possui uma vasta experiência consolidada de mercado direto, o Hortomercado de Santiago. A construção deste espaço surgiu em uma feira de agricultores ao ar livre, em 1979, e evoluiu até sua consolidação em um terminal de comercialização, em 1991, onde os agricultores e consumidores tinham uma infraestrutura adequada (JACQUES et al., 2012). Silva e Deon (2015) apontam que, em Santiago, a ideia de solidificar um espaço de comercialização para os agricultores familiares levou a uma série de ações no município: a ampliação do cultivo de frutas e hortaliças, a implantação de cultivos protegidos e a inserção de alguns agricultores em outros mercados, tais como mercados varejistas.

Outro aspecto pertinente é a forma de comercialização, conhecida como “quitandar”, que os agricultores das regiões de imigração e os descendentes de imigrantes manifestaram na cidade de Santiago. Esses agricultores, chamados de quitandeiros, contavam com uma produção diversificada de alimentos para subsistências, com comercialização dos excedentes⁵. Essa cultura, presente na sociedade, e a experiência do Hortomercado, de certa forma, demonstram que Santiago possui “capacidades” de mercados alternativos já desenvolvidos, o que pode ter contribuído com o processo de organização do mercado institucional da alimentação escolar.

Em Santiago houve uma mobilização local para a operacionalização do PNAE a partir de 2009. Embora a característica de formação dos sistemas agrários não seja oriunda somente de explorações agropecuárias tipicamente familiares, como acontecem em outros municípios

⁵ Informações extraídas das entrevistas realizadas com os agricultores. Segundo o dicionário DICIO (2015), quitanda é um pequeno local, onde se vendem alimentos, principalmente, frutas e hortaliças. Os quitandeiros de Santiago colocavam os alimentos em uma carroça e iam até a cidade comercializar estes produtos em estabelecimentos comerciais e residenciais.

da região, Santiago tem se destacado na criação de estratégias para implementação desta política pública. No município, o processo de mobilização da produção e inserção de agricultores e produtos locais no mercado institucional originou-se com o marco legal da Resolução/CD/FNDE⁶ N° 38, de 16 de julho de 2009. Esse marco, ao estabelecer a obrigatoriedade da compra, de no mínimo 30%, dos alimentos utilizados na alimentação escolar dos agricultores familiares e suas organizações, fez com que a prefeitura, a entidade de extensão rural no município, a Emater-RS⁷, e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) dessem início a um processo de construção do mercado institucional.

A presidenta do STR, quando entrevistada, durante o processo de coleta de dados para a tese, afirmou que o sindicato e os agricultores feirantes do Hortomercado já debatiam a possibilidade de inserção dos produtos da agricultora familiar nos mercados institucionais, principalmente, na alimentação escolar. Inclusive, realizaram, antes de 2009, reuniões com a prefeitura para abordar o assunto. No entanto, o aparato burocrático da compra por licitação foi apontado como um dos empecilhos para os agricultores familiares a efetuarem. De acordo com essa entrevista, a mudança na legislação em 2009 veio ao encontro de uma luta antiga dos movimentos sociais e proporcionou os instrumentos legais necessários para que fosse possível a viabilização da compra da AF.

Ainda sobre questões anteriores ao ano de 2009, as nutricionistas da prefeitura afirmaram que não existiam debates sobre a qualidade da alimentação escolar, o objetivo era alcançar as quantidades mínimas de nutrientes preconizadas pela legislação. Essa percepção, aliada ao fato de que o município disponibilizava somente uma nutricionista concursada para vinte horas semanais, resultava em uma alimentação escolar com a presença significativa de alimentos industrializados.

Atualmente, na rede pública de educação de Santiago, há 8.697 matrículas, sendo, 860 localizadas na educação infantil-creche, onde são servidas três refeições diárias para as crianças. O restante das matrículas, 7.837, está distribuída nos outros níveis escolares, desde a Pré-escola até o Ensino Médio, incluindo Educação de Jovens e Adultos (EJA). Nesses, a refeição é servida, no mínimo, uma vez ao dia. (Quadro 2). Tais dados resultam em um cálculo de 10.417 refeições diárias nas escolas.

⁶ CD – Conselho Deliberativo

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

⁷ Emater-RS – Associação Rio-Grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural

Quadro 2 – Distribuição das matrículas na rede pública municipal de educação em Santiago.

	Educação infantil		Ensino Fundamental	Ensino Médio	EJA	Educação Especial
	Creche	Pré-escola				
Estadual	0	24	2683	1651	641	108
Municipal	860	658	1988	0	0	84
Total	860	682	4671	1651	641	192

Fonte: Inep, 2015.

Segundo o FNDE⁸ (2015), o valor, por dia letivo e por aluno, repassado a estados e municípios pela união é definido de acordo com a etapa e modalidade de ensino. Assim, o valor por aluno por dia é R\$ 1,00, R\$ 0,50 e R\$ 0,30: para matriculados em creche, pré-escola e Ensino fundamental; médio; EJA, respectivamente. O valor aproximado do repasse do FNDE para Santiago gira em torno de R\$ 642.220,00⁹, o que representa um montante de R\$ 192.666,00, o qual deveria ser obrigatoriamente gasto com a aquisição de produtos da AF.

O governo municipal administra somente a alimentação escolar das escolas do município. O repasse financeiro do FNDE das escolas estaduais é via Secretaria Estadual de Educação e cada escola se responsabiliza por administrar individualmente o seu recurso. A prefeitura municipal de Santiago faz uma suplementação de recursos, como pode ser observado no Quadro 3.

Quadro 3 – Valores investidos em alimentação escolar na rede municipal de Santiago, valor absoluto e em porcentagem relativo à aquisição de produtos da AF.

Ano	Recursos em Reais (R\$)			Porcentagem compras da AF	
	FNDE	Suplementação município	Aquisição da AF	FNDE	Total
2010	207.573,17	143.171,08	34.477,97	16,61	9,83
2011	257.319,31	170.655,37	105.473,6	40,99	24,64
2012	357.809,65	158.118,54	152.041,50	42,49	29,47
2013	424.601,41	186.422,18	145.517,50	34,27	23,82
2014	377.132,85	159.059,87	193.935,8	51,42	36,17

Fonte: Prefeitura Municipal de Santiago, 2015¹⁰.

⁸ FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

⁹ Este valor é aproximado, pois o cálculo foi contabilizado a partir do número de matrículas, multiplicado pelo valor do repasse, número de refeições diárias e por 200 dias letivos. Não foram considerados os alunos matriculados em turno inverso, nem os inseridos no programa mais educação.

¹⁰ Os valores foram informados pela nutricionista da Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SMEC).

Se observarmos o total dos recursos investidos em alimentação escolar, ou seja, recursos do FNDE e municipal, percebe-se que apenas no ano de 2014 se alcançou os 30% de compras da AF preconizados pela legislação. Se considerar somente os valores do repasse do FNDE, é possível constatar que, desde 2011, a prefeitura cumpre com a exigência legal do programa, no quesito porcentagem de alimentos adquiridos da AF. De acordo com o artigo quatorze da Lei 11.947 (BRASIL, 2009), “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”, ou seja, a legislação não menciona e não estende os mesmos preceitos para a utilização de recursos de receitas municipais, estaduais ou individuais, no caso de entidades filantrópicas.

A evolução do número de vendas da agricultura familiar destinada à alimentação escolar, ao longo dos anos, revela que o trabalho realizado no município, no fortalecimento desse mercado, tem incluído cada vez mais a produção da AF. De acordo com informação da Coopersaf (Cooperativa Santiaguense da Agricultura Familiar), o valor comercializado, considerando a rede municipal e estadual, aumentou significativamente ao longo de quatro anos, ou seja, em 2010 foram comercializados R\$ 100.058,00 e, em 2014, R\$ 362.386,96. Os valores informados pela Coopersaf são referentes ao total da comercialização designada à alimentação escolar, isto é, para rede municipal, estadual e para outros municípios.

O caso de Santiago demonstra que um elemento importante para a viabilização do acesso ao mercado institucional é a organização dos agricultores em uma cooperativa. A decisão por uma cooperativa e não por um grupo informal em Santiago está relacionada à possibilidade de acesso a outros mercados, na medida em que os agricultores fossem se estruturando com os ganhos obtidos na comercialização para o PNAE do município¹¹. Os agricultores sócios da Coopersaf já comercializaram para alimentação escolar de municípios da região, tais como Bossoroca, Itacurubi, São Borja e Jaguarí.

A Coopersaf foi fundada no dia 18 de novembro de 2011 devido ao processo de mobilização e motivação realizado através de reuniões em todas as comunidades rurais de Santiago. A partir de 2012, todas as chamadas públicas das escolas estaduais e da prefeitura passaram a serem atendidas pela cooperativa. Em 2010 e 2011, a comercialização da AF para a alimentação escolar ocorria via grupos informais, organizados pelo extensionista do Escritório Municipal (EM) da Emater-RS.

¹¹ Os dirigentes da cooperativa ressaltaram que a motivação em organizar esse tipo de sociedade estava relacionada à possibilidade de acessar outros mercados, visto que a figura jurídica mais adequada para a comercialização de produtos é a cooperativa.

1.2 O PROBLEMA DE PESQUISA

A alimentação escolar tem o potencial de atingir “múltiplos dividendos”: uma população com menos problemas de saúde devido à dieta baseada em alimentos saudáveis e diversificados; menores custos ambientais, pois o consumo de alimentos locais diminui as *food miles*¹²; além disso, a preocupação com a comida saudável influencia no desenvolvimento de sistemas de produção mais sustentáveis e no desenvolvimento econômico rural, visto que inclui pequenos agricultores e incentiva o desenvolvimento de atividades voltadas para esse mercado (MORGAN, 2004).

No entanto, os múltiplos dividendos poderão ser alcançados, se a política de alimentação escolar, de fato, considerar o impacto já provocado pelo regime agroalimentar industrial e der conta de construir estratégias capazes de atender os escolares com alimentos mais saudáveis e provenientes de uma agricultura mais sustentável. Nesse sentido, Bastia (2007) aponta a necessidade de se trabalhar com todos os agentes envolvidos no fornecimento da alimentação escolar para que as ações, realmente, sejam de baixo para cima e não o contrário. Assim, se fazem necessárias articulações em nível local para que o mercado funcione de forma organizada. Bastia (2007) reconhece que a alimentação escolar representa uma área com verdadeiro potencial para atingir questões relacionadas ao desenvolvimento, no entanto, isso somente acontecerá se houver políticas de intervenções integradas.

A política de alimentação escolar brasileira, ao considerar a compra de produtos da agricultura familiar e a qualidade da alimentação a ser ofertada aos escolares, configura-se como um importante instrumento, capaz de atingir os “múltiplos dividendos” apontados por Morgan (2004) na tocante discussão do potencial dos PAEs. Um dos fatores importantes do PNAE é a sua universalidade, o que, de certa forma, induz ao debate e à ação em todos os municípios do Brasil. Dessa forma, o PNAE poderá ser uma importante política, capaz de mobilizar os agricultores, resgatar as plantações e a cultura alimentar, as quais foram preteridas pelos cultivos comerciais demandados pela economia nacional, inserir agricultores familiares no mercado e, fomentar estratégias locais e diferenciadas de desenvolvimento rural, enraizadas nas relações sociais de cada lugar. O debate estabelecido na sociedade em torno da operacionalização da política pública e as estratégias construídas localmente para que, de fato, essa se materialize em todos os aspectos preconizados, poderão levar a um

¹² A expressão *food miles* pode ser traduzida para o português como milhas alimentares e significa a distância percorrida pelo alimento, desde sua saída da unidade de produção agrícola até sua chegada na mesa do consumidor.

importante passo no Brasil, ou seja, a construção de sistemas agroalimentares alternativos e inclusivos e a alimentação saudável, numa via de mão dupla.

O estudo da aplicação e da influência da política pública sobre seu público-alvo, assim como os elementos novos que surgem após um determinado período, é uma ferramenta importante para potencializar a própria política. Como afirma Cerqueira, Rocha e Coelho (2006), são necessários instrumentos que estudem e apontem possíveis limitantes ou que demonstrem as reais potencialidades da política pública para que essa possa se reinventar ao longo da sua aplicação e, assim, atender, realmente, os seus objetivos.

Por ser uma política pública universal poderá ser protagonista de um contramovimento¹³ ao modelo industrial de alimentação e ao monopólio da “cultura” alimentar pelas corporações globais. Esse pretense contramovimento poderia ser universal, no entanto, apesar da política ser única em todo o Brasil, exige uma compreensão do local para ser implementada. O texto da Resolução CD/FNDE nº 38 (BRASIL, FNDE, 2009, p. 03) aponta “o emprego da alimentação saudável e adequada, que compreende o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis”, desse modo, é possível perceber a relevância da diversidade local. Essa diversidade não é meramente produtiva e alimentar, mas resultante de estratégias sociais dos agricultores e da comunidade local, desenvolvidas ao longo do tempo. Estratégias essas construídas com interfaces com os mercados convencionais, com as políticas, o poder público e com a ação dos diversos atores sociais que atuam direta e indiretamente nos locais.

A universalidade da política vem acompanhada de outra característica importante, a descentralização, ou seja, a operacionalização pelos municípios. Assim, cada local tende a criar suas formas de operacionalização das compras dos alimentos para a alimentação escolar. Essas táticas estabelecidas pelos municípios poderiam ou não contemplar a compra de alimentos dos agricultores familiares até a mudança da legislação em 2009¹⁴. Froehlich (2010) destaca que, poucas são as experiências brasileiras de compras, antes das mudanças da legislação ocorrida em 2009, de produtos diretamente da agricultura familiar para a alimentação escolar.

¹³ Friedmann (2005) defende a tese de que, apesar do poder hegemônico do modelo agroalimentar industrial, inúmeros contra-movimentos estão surgindo, ou seja, experiências contrárias à completa globalização do padrão alimentar, como por exemplo, a produção e consumo local, produtos orgânicos, mercados de circuitos curtos, comércio justo, entre outros.

¹⁴ Triches (2010) discute uma experiência de compras da agricultura familiar para alimentação escolar que iniciou em 1998.

Turpin (2008) afirma que a partir do lançamento do Programa Fome Zero e, consequentemente do PAA, em 2003, várias ações em muitos municípios do Brasil foram desenvolvidas no intuito de incluir a produção local na alimentação escolar. A autora analisou os dados e documentos dos municípios inscritos no Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar – 2006 e constatou que 250 municípios, dos 610 inscritos no Prêmio, realizaram um total de 346 ações de apoio à pequena produção. Segundo a autora, “PNAE tem um papel ainda pouco explorado, mas bastante alinhado aos objetivos da Política de Desenvolvimento Local e Sustentável, coerente com os princípios da transversalidade” (p.135).

O que se observa, normalmente, é uma resistência da compra de alimentos da agricultura familiar local por parte dos poderes públicos municipais por receio de que o agricultor não consiga entregar os produtos demandados pelos entraves burocráticos e regulamentações contraditórias mantidas pelo próprio Estado e pelos interesses de políticos locais (FROEHLICH, 2010). No entanto, a mudança da legislação em 2009 estabelece a necessidade dos municípios de criar estratégias para a compra dos produtos da agricultura familiar local e superar essa resistência.

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. (TRICHES, 2010, p. 259)

Partindo do princípio que o PNAE exerce um importante papel para o debate do modelo agroalimentar e construção de um paradigma alternativo, é necessário refletir sobre as estratégias desenvolvidas pelos poderes públicos municipais, agricultores, atores vinculados às escolas (professores, manipuladoras de alimentos) e outros atores sociais envolvidos com a implementação da política, assim como a avaliação dos alcances da mesma. Essa tese centra-se na ideia de que o potencial da política pública, de construir um sistema agroalimentar alternativo, está diretamente relacionado às estratégias endógenas desenvolvidas no local. Conforme define o PNAE, local representa os municípios, tal como previsto na legislação¹⁵.

Assim, a presente investigação é norteadada pelo seguinte problema de pesquisa: Quais estratégias desenvolvidas pelos atores sociais locais envolvidos diretamente com o PNAE (articuladores da política pública, agricultores e comunidade escolar) são condicionantes de um processo exitoso?

¹⁵ Lei nº 8913 de 12 de julho de 1994.

Considera-se processo exitoso a implementação do PNAE, em que haja a ocorrência da compra de produtos de agricultores familiares locais e regionais, estabelecendo, assim, uma realocação da alimentação e reconexão da produção e consumo. É a busca da produção de interfaces entre o desenvolvimento local e o regional com a inclusão da AF. A outra face do êxito do PAE é a qualidade diferenciada dos produtos, o que possibilita promover saúde, através da alimentação na escola. Por isso, a legislação estabelece a preferência por produtos agroecológicos e possui como um princípio o respeito à cultura alimentar local. Outro preceito significativo da qualidade é a diversidade de produtos, pois para atender as exigências nutricionais da alimentação, conforme as faixas etárias dos alunos, são necessários vários grupos de produtos¹⁶. Ainda é necessário considerar a qualidade higiênico-sanitária dos alimentos, alcançada pelo uso de boas práticas de fabricação, colheita, armazenamento, transporte e conservação. A diminuição das distâncias entre o produtor e as escolas possibilita a oferta de um produto mais fresco e com mais vida de prateleira, no caso dos produtos in natura. Já os produtos, oriundos das agroindústrias artesanais, podem ser desenvolvidos sem a adição de produtos químicos conservantes, pois é possível organizar a produção com o calendário de comercialização e consumo.

Trata-se de considerar o potencial da alimentação escolar, segundo afirmam alguns autores (MORGAN, 2004,; MORGAN e SONINO, 2008; entre outros), como a forma de promover o desenvolvimento de um sistema agroalimentar diferenciado, pautado pela sustentabilidade ambiental, equidade e inclusão social e segurança alimentar e nutricional.

¹⁶ As refeições devem ser elaboradas visando o alcance de uma porcentagem da necessidade diária de Energia, Carboidratos, Proteínas, Lipídios, Fibras, Vitaminas e Minerais de cada aluno. A porcentagem é calculada em função da faixa etária e devem ser atendidas no mínimo: 30% das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, duas refeições para as creches em período parcial; 70% das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições para as creches em período integral; 30% das necessidades nutricionais diárias, por refeição ofertada, para os alunos matriculados nas escolas localizadas em comunidades indígenas ou em áreas remanescentes de quilombos, exceto creches; 20% das necessidades nutricionais diárias, quando ofertada uma refeição, para os demais alunos matriculados na educação básica em período parcial; 30% das necessidades nutricionais diárias, quando ofertadas duas ou mais refeições, para os alunos matriculados na educação básica, exceto creches em período parcial; 70% das necessidades nutricionais, distribuídas em, no mínimo, três refeições, para os alunos participantes do Programa Mais Educação e para os matriculados em escolas de tempo integral. (RESOLUÇÃO Nº 26, DE 17 DE JUNHO DE 2013).

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

– Compreender o processo de implementação do PAE em Santiago a partir de 2009, identificando as estratégias e o processo desencadeado pela ação dos atores sociais locais, os elementos diferenciais ou condicionantes do desenho do caso e o potencial de redesenho do desenvolvimento a partir da alimentação escolar.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Identificar os principais atores envolvidos e responsáveis pela operacionalização do PNAE, estudando quais as estratégias desenvolvidas pelos mesmos, qual a concertação social estabelecida e como a política se “personifica”¹⁷ no local;
- Compreender como se constrói o mercado institucional estabelecido pelo PNAE e as capacidades desenvolvidas pelos agricultores para acessar outros mercados locais e regionais, ou seja, o *scaling up*¹⁸ da produção e do mercado;
- Analisar se as ações engendradas em Santiago pelos atores sociais locais envolvidos diretamente com o PNAE (articuladores da política pública, agricultores e consumidores) são capazes de estabelecer uma ancoragem para discussão e desenvolvimento de um sistema agroalimentar alternativo;
- Levantar, no processo estabelecido em Santiago, os limitantes para o pleno desenvolvimento do PAE e de um sistema agroalimentar alternativo;
- Estabelecer as dimensões de atuação da Assistência Técnica e Extensão rural (ATER) na construção do PAE e nas interfaces de desenvolvimento que esse programa cria nos municípios.

¹⁷ A noção de personificação da política pública será desenvolvida no capítulo três desta tese.

¹⁸ O significado da expressão *scaling up* é a extrapolação da produção em pequena escala para uma escala maior. No caso desse objetivo, refere-se à capacidade dos agricultores de, após acessar o mercado institucional do município, acessar outros mercados locais e regionais. Esse conceito é importante, pois o mercado institucional do PNAE tem condições de absorver um número pequeno de agricultores familiares, principalmente nos municípios de menor população. Assim, na medida em que esses vão acessando outros mercados, a partir do PNAE, poderão diminuir a quantidade vendida para esse, abrindo espaço para outros agricultores. O que geraria uma autonomia dos mesmos. Nesse sentido, a política pública funcionaria como um instrumento de mudança e auxiliaria a inserção dos agricultores nos mercados locais e regionais. Cabe salientar que o conceito de *scaling up*, utilizado aqui, não é sinônimo de especialização produtiva e aumento de escala (usados na modernização da agricultura).

1.4 METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta tese começou a ser rascunhada no ano de 2011, quando comecei os estudos sobre alimentação escolar e elaborei o pré-projeto para a seleção do curso de doutorado. Do pré-projeto originou-se a primeira versão do projeto, essa por sua vez sofreu inúmeras investidas, resultado de um processo de amadurecimento, e seis versões até a qualificação. Para mim, é importante frisar esse processo porque a tese não é fruto somente da pesquisa, mas como também do amadurecimento proporcionado pelos estudos e conhecimentos adquiridos durante as disciplinas do curso e pelo movimento da orientação e desorientação. Desorientação porque a desconstrução de algumas “verdades” é necessária para a qualificação do trabalho, caso contrário, eu ficaria presa às ideias proporcionadas pela ingenuidade e pela percepção empírica, nem sempre isentas de direcionamentos da minha “vontade-inconsciente”. O exercício, aprofundamento e a elaboração dos diversos esboços fazem parte constitutiva da tese, sem eles, o trabalho final não teria esta face.

A revisão de literatura foi sendo ampliada com o transcorrer do tempo e pode ser dividida em três grandes blocos: 1- a literatura contemporânea que aborda a discussão dos PAEs como um instrumento de desenvolvimento e os estudos sobre o PNAE brasileiro; 2- A literatura das políticas públicas para a AF; 3- A literatura que discute a emergência de um sistema agroalimentar alternativo. A revisão bibliográfica foi realizada, não com a intenção de abranger todos os autores que tratam do assunto, mas de desenhar coerentemente a tese e expressar com clareza a linha de raciocínio adotada no decorrer da caminhada. Pois, como afirma Flick (2009), a literatura disponível ajuda o pesquisador a transitar pela produção científica na área do tema, identificar quais teorias e conceitos estão sendo utilizados e perceber quais as questões ainda estão abertas.

A teoria que orienta o trabalho empírico e ajuda a trazê-lo da linha de raciocínio e da percepção para a interpretação e transformação em algo científico não foi descoberta a partir de uma lente de análise, mas, sim, de várias. Isso explica o porquê da minha afiliação teórica não ser única. As várias leituras, as trocas de ideias e conhecimentos, encontros de orientação, contribuições da banca de qualificação em busca da teoria me levaram a um caminho eclético, que poderá apresentar algumas inconsistências, no entanto, até o momento tem me parecido o melhor.

Essa escolha eclética repousa na compreensão de que a realidade é complexa e apenas uma teoria não seria suficiente para explicar tal complexidade. Para Morin (2011) os sistemas físicos, biológicos e antropossociológicos são plurais e complexos, desse modo, o olhar

destinado a compreender uma dada realidade deve fundamentar-se por uma razão aberta, considerada pelo autor como evolutiva, residual, complexa e dialógica.

A apreensão da realidade sucedeu-se em dois momentos distintos: Nas três intervenções de caráter exploratório efetuadas em março de 2013, em setembro de 2014 e em junho de 2015 e no estudo explicativo realizado através de entrevistas em profundidade em novembro de 2014 e março de 2015. O Quadro 4 ilustra os momentos de intervenção que propiciaram para o entendimento da realidade do PAE em Santiago, das ações realizadas e dos atores sociais visados.

Quadro 4 – Momentos de intervenção e apreensão da realidade em Santiago.

Tipo de pesquisa	Período	Atores sociais visados	Ações
Exploratória	Março/2013	Nutricionista; Secretaria Municipal de Educação e cultura (SMEC); Extensionista Emater-RS.	Entrevista; Observação da realidade; Conversas informais; Coleta de dados secundários.
Exploratória	Setembro/2014	Equipe da SMEC; Extensionista Emater-RS; Presidenta do STR e Coopersaf; Visita a alguns agricultores.	Conversas informais; Visitas; Observação da realidade; Coleta de dados secundários.
Exploratória	Junho/2015	Equipe da SMEC; Extensionista Emater-RS; Presidenta do STR e Coopersaf; Prefeito e Secretário de Agricultura e Pecuária; Agricultores.	Conversas informais; Observação da realidade; Participação de reuniões; Visita à feira de agricultores.
Explicativa	Novembro/2014 Março/2015 Junho/2015	Agentes de articulação do PNAE; Agricultores; Presidenta da Coopersaf; Secretária da Coopersaf; Diretores e/ou responsáveis pela alimentação escolar nas escolas; Manipuladoras de alimentos.	Entrevista em profundidade; Coleta de dados secundários; Conversas informais; Observação da realidade.

Fonte: Elaborado pela autora.

O estudo exploratório tem por objetivo aumentar a experiência e conhecimento do pesquisador em torno de determinado problema, a fim de que o mesmo possa planejar um estudo mais aprofundado (TRIVIÑOS, 2011). Já o estudo explicativo tem por objetivo uma imersão maior na realidade, um conhecimento em profundidade para explicar os fatores que

determinam os fenômenos (GIL, 2008). Para Prodanov e Freitas (2013, p. 53), na pesquisa explicativa, “o pesquisador procura explicar os porquês das coisas e suas causas, por meio do registro, da análise, da classificação e da interpretação dos fenômenos observados”.

Em 2013, em uma intervenção exploratória, visitei a SMEC e realizei uma entrevista não categorizada com uma das nutricionistas responsáveis pelo PNAE, com o intuito de conhecer a experiência, aproximar-me da realidade e confirmar Santiago como estudo de caso. Também conversei, longamente, com o extensionista da Emater-RS, envolvido com o programa. Nesse momento, pude analisar os projetos de venda e outros documentos na prefeitura, além de conversar com outras pessoas do local sobre o programa de alimentação escolar e as novas interfaces construídas a partir de 2009.

Em setembro de 2014, realizei outra pesquisa exploratória com o intuito de elencar os atores que seriam entrevistados no próximo passo da pesquisa. Nessa etapa, fiquei dois dias no município e tive a oportunidade de me inteirar ainda mais da realidade. Foi possível conversar intensamente com a equipe da SMEC, com a presidenta do STR e Coopersaf e com o extensionista da Emater-RS envolvido. Ademais, visitei alguns agricultores que comercializam com o PNAE e acompanhei a entrega semanal de produtos para a prefeitura.

Em junho de 2015, após realizar o estudo explicativo, categorizar as entrevistas e imergir mais na realidade, ainda restavam dúvidas frente a algumas interpretações. Assim, participei de mais uma incursão exploratória, onde entrei em contato novamente com a equipe da SMEC, a presidenta do STR e Coopersaf e extensionistas da Emater-RS, além disso, dialoguei com o prefeito municipal, o secretário municipal de Agricultura e Pecuária e com agricultores. Nesse mesmo período, visitei a feira Valdir Soares da Costa, uma feira que foi inaugurada em maio de 2015 com a participação de vários agricultores que comercializam para o PNAE. Também estive presente na conferência municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), onde, mais uma vez, estive em contato com articuladores do PNAE e agricultores.

Esses três momentos de pesquisa exploratória proporcionaram muitas percepções e interpretações, as serão abordadas ao longo dos capítulos três, quatro e cinco, quando são discutidas e interpretadas as informações levantadas nas entrevistas em profundidade. Importante ressaltar que a pesquisa exploratória também serviu para conhecer melhor o próprio município de Santiago, que, para mim, era desconhecido. A interpretação das informações extraídas das entrevistas poderiam ser afetadas, caso não houvesse tido essas imersões exploratórias durante a pesquisa, em função do pouco contato com a realidade. Para Minayo (2012), a fase exploratória é essencial em uma pesquisa, pois auxilia o pesquisador a

definir e a delimitar melhor o estudo. Essa etapa é primordial para a confirmação da adequação dos instrumentos definidos e da teoria elencada, ou pré-elencada, no caso dessa tese, pois a teoria foi sendo construída em conjunto com a interpretação dos dados empíricos. A terceira incursão foi fundamental para confirmar algumas interpretações que eu estava formulando acerca da realidade.

A terceira fase da coleta de informações e apreensão da realidade transcorreu através de entrevistas em profundidade. Esse método de coleta de dados foi utilizado em função do que Flick (2009) argumenta, ou seja, é um método que favorece que os pontos de vista dos sujeitos sejam mais bem expressos. Essa modalidade de entrevista também fornece liberdade ao entrevistador de modificar, adiantar pontos previamente elencados, de acordo com a evolução da expressão do entrevistado. As entrevistas foram elaboradas mediante recomendações de Minayo (2012), ou seja, o informante foi convidado a falar livremente sobre os temas previamente elencados e as perguntas, quando realizadas, buscavam dar mais profundidade às reflexões.

Embora a entrevista em profundidade seja um instrumento mais livre e favoreça a expressão dos entrevistados, ela não deixa de ser uma entrevista. Por serem gravadas as entrevistas, alguns agricultores manifestaram constrangimento frente a esta ferramenta, por isso, muitas questões foram abordadas pelos agricultores, após o gravador ser desligado, durante a conversa informal, que, normalmente, estabelecia-se entre pesquisador e entrevistado após a entrevista. Nessas situações, o caderno de anotações serviu como mecanismo de apoio, o mesmo método utilizado durante a pesquisa exploratória.

As entrevistas foram realizadas em três grupos de atores sociais para que os objetivos específicos da pesquisa fossem atingidos, denominados de: 1- agentes de articulação da política pública; 2- agricultores familiares e representantes; 3- atores sociais ligados às escolas. No primeiro grupo encontram-se os atores sociais responsáveis pela implementação e operacionalização do PNAE no município: agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), nutricionistas e outros atores ligados à SMEC. No segundo grupo, os agricultores que comercializam para a alimentação escolar e representantes atrelados à Coopersaf e STR. No terceiro grupo, os entrevistados: manipuladoras de alimentos, diretoras de escolas e funcionárias responsáveis pelas compras da alimentação escolar.

A coleta de dados secundários procedeu-se nos três momentos da pesquisa e, posteriormente, através do contato, via correio eletrônico, com as nutricionistas do município e representantes da Coopersaf. Como dados secundários, utilizamos os projetos de venda, dados fornecidos pela SMEC e Coopersaf, atas de reuniões e atas do Hortomercado. A

observação da realidade ocorreu em todos os momentos em que fui a Santiago, pois procurei sempre efetuar anotações, observar tensões, sinergias e contradições nos discursos. As impressões proporcionadas pela observação foram balizadoras para categorização do material das entrevistas assim como para a interpretação das falas registradas e da própria realidade.

As entrevistas em profundidades foram gravadas e posteriormente transcritas. A categorização das entrevistas foi estabelecida a partir dos quatro objetivos específicos definidos. Antes da materialização das entrevistas, foram definidos três objetivos que buscavam culminar em três grandes questões: a personificação da política pública; a narrativa alternativa dos alimentos; a construção do mercado institucional e *scaling up*. No entanto, durante a realização das entrevistas, percebi que um dos principais limitantes para o desenvolvimento do PAE e de um sistema agroalimentar alternativo estava relacionado ao modelo institucional do serviço de Extensão Rural do município. Adequar essa quarta dimensão aos objetivos já criados poderia dificultar ou diminuir a importância da mesma, desse modo, um quarto objetivo específico foi construído bem como a formulação de algumas categorias de análise.

A análise qualitativa foi orientada pela análise interpretativa. Para Gomes (2012) a análise interpretativa busca a lógica interna dos fatos, dos relatos e das observações e os situa no contexto dos atores. Para essa análise, segui ao que Gomes (2012) recomenda:

1-A montagem da estrutura de análise e categorização dos conteúdos. A separação dos conteúdos das entrevistas foi efetuada em quatro grandes blocos, de acordo com os objetivos específicos e, posteriormente, categorizadas em função das categorias de análise estabelecidas. Essa categorização foi dinâmica e, em muitos casos, a etapa seguinte de exploração do material foi realizada através da interpretação e paráfrase das falas registradas nas entrevistas.

2-Exploração do material. Para esse fim, identifiquei as ideias implícitas e explícitas nas entrevistas, buscando os sentidos mais amplos, atribuídos às ideias, e realizei o cotejamento com a teoria estabelecida. Essa fase foi muito rica, pois a partir dela realizei os principais avanços, encontrei questões ocultas e, não raro, reformulei as categorias de análise.

3-A elaboração do documento final. Sucedeu-se com o intuito de responder os objetivos propostos, de forma a dar corpo e face para o trabalho, respeitando os critérios de cientificidade e a realidade concreta desvendada a partir das lentes estabelecidas. Ou seja, articulamos os objetivos com a base teórica e os dados empíricos, como afirma ser necessário Gomes (2012).

Desse processo, a tese é resultante e está organizada, neste trabalho, em seis capítulos, como descrito na próxima subseção.

1.5 ESTRUTURA DA TESE

Essa tese é composta por seis capítulos. O primeiro capítulo tem por objetivo apresentar a tese a ser defendida e, para isso, aborda uma rápida introdução, o problema central da pesquisa, os objetivos que guiaram a elaboração do instrumento de coleta de dados e os que levaram a autora à formulação da “tese”, a partir dos pressupostos estabelecidos pela revisão bibliográfica, teoria e análise do empírico. Esse capítulo também apresenta uma caracterização do município de Santiago, isto é, o limite geográfico e político estabelecido para o estudo. Trata, ainda, sobre as etapas percorridas para o desenho final do documento, mostrando que a metodologia é mais que instrumental, uma vez que revela o amadurecimento da pesquisadora e as etapas cognitivas necessárias para uma Tese.

O capítulo situa a revisão bibliográfica utilizada e como o próprio nome sugere “O debate em torno dos programas de alimentação escolar” busca pontuar as potencialidades dos PAEs enquanto ferramentas de desenvolvimento. Para isso, apresenta, não de forma exaustiva, visto não ser esse o objetivo, a evolução do PAE brasileiro para a compreensão e localização das mudanças instituídas em 2009. Essa progressão demonstra a evolução do entendimento político dos significados da alimentação escolar no país. Esse capítulo aborda ainda, uma revisão dos vários autores que se debruçaram a estudar o efeito do PNAE no desenvolvimento da AF, principalmente, a partir de 2009. Além disso, o capítulo dois expõe a discussão dos PAEs como instrumento de mudança no sistema agroalimentar, através da contribuição de autores internacionais, os referentes para a formulação de políticas públicas de alimentação escolar, e das orientações do *World Food Programme*.

O capítulo três situa o PNAE na evolução das políticas públicas para a AF no Brasil e, através do cotejamento entre a teoria e o estudo empírico, busca elucidar quais condicionantes da realidade levam à implementação da política no local, de acordo com os objetivos preconizados por essa. Assim, foi desenvolvida a noção de personificação da política pública, sendo esta, amparada nas noções de espaço público, projeto político, concertação social e mediação social.

O capítulo quatro busca mostrar o papel dos programas de alimentação escolar no desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos. Para isso, foi utilizado o arcabouço teórico da Narrativa Alternativa dos Alimentos (NAA). Esse capítulo apresenta o PAE como

um importante instrumento de fomento de um desenvolvimento diferenciado, no qual se busca realocar a lógica produtiva e de consumo. A busca por uma geração de consumidores diferenciados, a partir da alimentação escolar, o resgate do ser agricultor e a construção de um Sistema Agroalimentar Localizado (SIAL), são ideias bases desse capítulo.

A construção de mercados para a AF, proporcionada pelo PNAE a partir de 2009, tem resultado em um aumento na demanda de produtos da AF no município de Santiago. O capítulo cinco salienta a importância da extensão rural na inserção dos agricultores no mercado institucional e no desenvolvimento da NAA. Nesse sentido, pretende apontar a magnitude da atuação da ATER em três dimensões: manejo de agroecossistemas; organização social; e construção de mercados.

Por fim, o último capítulo apresenta as considerações finais do trabalho, na tentativa de pontuar, de forma sintética, as principais ideias desenvolvidas durante o documento escrito.

2 O DEBATE EM TORNO DOS PROGRAMAS DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A discussão em torno dos programas de alimentação escolar abrange uma importante contribuição na identificação de estratégias de parceria entre diversos atores no desenvolvimento de sistemas agroalimentares diferenciados. A “porta de entrada” para esse processo são programas que combinem produção diversificada, sustentabilidade, inclusão social, mercado e a reconstrução da cultura alimentar, em que os produtos locais e regionais voltam a ser valorizados e a figurar nos mercados do território. Nesse sentido, a alimentação escolar tem sido considerada um poderoso instrumento para trazer a público o debate acerca de um desenvolvimento local, aliados à construção de uma nova consciência alimentar (alimentação saudável) e à valorização da produção e da cultura alimentar endógena, esses fatores atrelados reconectariam agricultores e consumidores a construir outra lógica de mercado.

De acordo com Morgan (2010), os programas de alimentação escolar que rompem com a lógica da distribuição de alimentos, como é o caso da proposta “*Home-Grown School Feeding*”¹⁹ do *World Food Programme* (WFP), sinalizam ser algo radicalmente novo para o desenvolvimento de países. Esses programas são capazes de alcançar três grandes objetivos ao mesmo tempo: o componente da saúde proporcionado pela adequada nutrição; o componente educacional através do fortalecimento de uma cultura alimentar e valorização da produção local; e, por último, um componente de desenvolvimento, pelo uso de produtos produzidos localmente. A política *Home-Grown School Feeding* do WFP, implantada a partir de 2009, busca incentivar, ao máximo, a produção local para o abastecimento das demandas da alimentação escolar.

A aliança entre a alimentação escolar e a produção da agricultura familiar contribui para a redução do fosso de desigualdades no rural, em que a construção de estratégias econômicas capazes de incluir a maior quantidade possível de agricultores familiares, permanentemente ameaçados de exclusão, é importante. O incessante aumento da produtividade de trabalho e a capacidade de logística exigida aos agricultores para que estes possam ser inseridos nas cadeias agroalimentares convencionais, alimentam esse processo de exclusão e impõem a necessidade de políticas públicas capazes de oferecer outros caminhos

¹⁹ Esta expressão pode ser traduzida como “a alimentação escolar produzida em casa”, ou seja, os alimentos consumidos pelos programas de alimentação escolar produzidos pela agricultura local. Esse programa visa o apoio aos países pobres para que estes produzam os alimentos a serem ofertados à alimentação escolar, desse modo, a ajuda externa, baseada na doação de alimentos deverá ser substituída pela doação de recursos financeiros.

possíveis para a reprodução social dos agricultores familiares.

Os contratos públicos de compra de alimentos, se aliados a outras estratégias de desenvolvimento regional, poderão contribuir, de forma significativa, com o desenvolvimento local e atender aos preceitos do desenvolvimento sustentável, como afirmam Morgan e Sonnino (2008). No caso específico do Brasil, o mercado institucional, estabelecido pelo PNAE, se implementado através de ações locais que priorizem agricultores marginalizados, poderá incluir aqueles que possuem dificuldades de se inserirem nos circuitos de mercados convencionais e que não conseguem encontrar estratégias alternativas de mercado. Fornecendo assim, a ancoragem inicial necessária para os mesmos desenvolverem habilidades para a produção e processamento dos produtos e, talvez, o acesso a outros mercados.

A Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, e a Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, ao reconhecerem a alimentação escolar para além do alimento a ser ingerido e por estarem alicerçadas na evolução da discussão do SAN, poderão ser importantes ferramentas na construção de um regime agroalimentar alternativo. O mercado diferenciado proposto por essa legislação, ao priorizar a compra da AF, estabelece uma garantia de mercado para uma parcela desse segmento social, que sempre esteve à margem dos mercados institucionais. As questões apontadas pelo PNAE, relacionadas à cultura e a diversificação da alimentação, são elementos centrais para a mobilização da produção dos agricultores familiares, visto que, possibilitam a organização das famílias frente à produtividade de alimentos variados e típicos da produção familiar.

O PNAE, em termos de abrangência, pode ser considerado um programa universal, já que é uma política pública obrigatória e está inserida em todos os municípios do Brasil (COSTA, 2004). O PNAE atende todos os alunos matriculados nas creches, pré-escolas e escolas do ensino fundamental e médio da rede pública estadual, municipal e distrital e, ainda, escolas qualificadas, como entidades filantrópicas ou por elas mantidas, inclusive as de educação especial, além das escolas conveniadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (BRASIL, 2009).

A partir das mudanças instituídas na política em 2009, é possível destacar que esta nova legislação pode se tornar uma importante ferramenta de mobilização dos agricultores familiares para acessar o mercado institucional e outros, caso estes consigam desenvolver habilidades para se inserirem nos mercados locais e regionais. Pode-se inferir que o PNAE dialoga com várias questões que poderão ser instrumentos chaves para o desenvolvimento da Agricultura Familiar, possibilitando uma reconexão entre a produção e o consumo. Isso reúne duas importantes estratégias convergentes para o desenvolvimento: a possibilidade de

inclusão de agricultores e de promoção de sistemas agroalimentares em consonância com a Narrativa Alternativa dos Alimentos e a formação de novas consciências frente aos sistemas alimentares, através da educação.

A Narrativa Alternativa dos Alimentos discute os sistemas agroalimentares sustentáveis, nos quais os conceitos de realocização dos sistemas agroalimentares, comércio justo, identidade e cultura são centrais (MORGAN, 2010; BRUNORI, 2007; GOODMAN, 2003). A noção, aqui denominada de Narrativa Alternativa dos Alimentos, é uma base da tese, pois justifica a construção de um PAE aos moldes do PNAE a partir de 2009. Essa noção é ancoradouro do capítulo quatro e também perpassa a discussão de alguns autores referentes à alimentação escolar, como Morgan, Sonnino e as novas orientações do WFP. Nas próximas subseções será abordada uma rápida apresentação da evolução do PAE brasileiro e os principais avanços observados com a mudança da sua base política em 2009. Ainda, uma revisão dos autores internacionais referentes na discussão da alimentação escolar como um instrumento de desenvolvimento e as recomendações do WFP para os programas de alimentação do mundo, as quais eu denomino de “a alimentação escolar no mundo e a visão do WFP”.

2.1 A EVOLUÇÃO DO PROGRAMA DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR (PAE) BRASILEIRO

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) brasileiro, na sua historicidade, esteve circunscrito no âmbito das políticas sociais²⁰ de alimentação compensatória, porém merece destaque por seu caráter histórico e por sua abrangência (COSTA, 2004).

O problema da escassez de alimento é um remanescente do Brasil Colônia. Esse fator, aliado ao agravamento da crise da social e às pressões de múltiplos atores contribuiu para que a política social para fazer frente a essa problemática se operacionalizasse na forma do Programa Nacional de Alimentação Escolar (COSTA, 2004, p. 23).

De acordo com Costa (2004, p. 24), os precedentes para o ingresso da alimentação na escola na agenda pública do Estado Brasileiro foram: ausência de renda mínima para suprir as necessidades alimentares básicas; racionalidade econômica utilizada no mercado e sua ineficiência na geração de equidade de condições para todos; agravamento da crise social,

²⁰ A política social intervém no hiato derivado dos desequilíbrios da distribuição em favor da acumulação e em detrimento da satisfação de necessidades sociais básicas, assim como na promoção da igualdade (COSTA, 2004, p. 14 e 15).

caracterizada por altos índices de desemprego e queda nos salários reais; impossibilidade de romper com as causas da pobreza; aumento do número de pobres; políticas estatais ineficientes; e militância política dos nutrólogos.

O PNAE tem sua origem no início da década de 1940, no entanto, é na década de 1950 que, pela primeira vez, se estrutura um PAE em âmbito nacional, sob a responsabilidade pública (FNDE, 2015). Segundo Costa (2004, p. 28):

Em 31 de março de 1955 é criada, através de Decreto – Lei nº 37.106, a Campanha de Merenda Escolar (CME). Esse programa contava com “doações” norte-americanas de leite em pó acompanhado de cápsulas de vitamina A e D, beneficiando-se inicialmente os Estados do Nordeste brasileiro. Já em 1956, o governo passa a complementar essas doações com a compra de farinha enriquecida de leguminosas e cereais (milho, trigo, arroz e soja), adquiridos no próprio mercado internacional.

A emergência das políticas públicas no Brasil ocorreu na Era Vargas (1930-1957), influenciado pela conjuntura internacional e pelo contexto social e político interno (COSTA, 2004). A conjuntura internacional era marcada pela expansão do capital, sendo os Estados Unidos da América, através de instituições de ajuda internacional, o protagonista de mecanismos de intervenção em países em desenvolvimento. Nesse sentido, há uma série de ações para colocar o excedente da produção agrícola norte-americana nos mercados desses países. As doações de leite em pó, dos Estados Unidos da América para o Brasil, no período pós-guerra, foram marcadas como um exemplo (COSTA, 2004). Rodrigues (2013), ao discutir o surgimento das ações relacionadas à alimentação escolar, atreladas aos mecanismos desenvolvimentistas norte-americanos, salienta que: “desde o início da sua implantação a política de alimentação escolar vem guardando uma forte relação com os interesses do mercado” (p. 142). Além disso, demonstra o “aumento da influência do governo americano sobre outros países, aliada à intenção de expandir seus mercados para além de apenas a ajuda solidária” (p. 142).

De acordo com Nogueira (2005), o governo brasileiro, com a intenção de transformar a Campanha em programa com amplitude nacional, muda o nome, em 1956, para Campanha Nacional de Merenda Escolar-CNME, o que, segundo a autora, seria o início do atual PNAE. Até o final da década de 1960, a alimentação escolar era basicamente subsidiada pelo apoio internacional (envio de alimentos), sendo apenas 20% a contrapartida brasileira (Ibidem).

A partir de 1970, os gêneros alimentícios passaram a ser adquiridos no mercado nacional, no entanto, a indústria alimentícia interferiu nos rumos do programa, sendo a ênfase em alimentos formulados, que além de serem os mais caros, eram os de mais baixa

aceitabilidade (NOGUEIRA, 2005). Uma questão importante abordada pela autora é o papel do Programa de Alimentação Escolar na transformação de hábitos e atitudes, pois era um significativo passo para levar às camadas populares os princípios de corretismo alimentar²¹, provocando uma aculturação da alimentação brasileira. Essa é uma questão primordial, que norteia a mudança da alimentação escolar brasileira, principalmente a partir de 2009. Pois, somente com a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, que se rompe definitivamente essa orientação política de favorecer a indústria de alimentos, inclusive os formulados, o que contribuiu com a desvinculação da alimentação com a cultura alimentar local. Além disso, contraditoriamente ao que aponta Poulain (2004), como substancial para as sociedades, alimento conectado com a identidade e a cultura, os escolares recebiam qualquer comida, com o objetivo único de suplementação de nutrientes.

Sob várias denominações²², não isentas de conteúdo político e do entendimento do que se pensava sobre alimentação, o PAE brasileiro, em 1979, passou a denominar-se Programa Nacional de Alimentação Escolar (FNDE, 2015).

O artigo de número 208 da Constituição Federal de 1988 assegura a alimentação como direito de todo o educando de ensino pré-escolar e fundamental, como consta no inciso número sete: “atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”. Esse texto foi substituído pelo texto da Emenda Constitucional n.º 59, de 2009: “atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde”.

Desde sua criação até 1993, a execução do programa se deu de forma centralizada, ou seja, o órgão gerenciador planejava os cardápios, adquiria os gêneros por processo licitatório, contratava laboratórios especializados para efetuar o controle de qualidade e ainda se responsabilizava pela distribuição dos alimentos em todo o território nacional (FNDE, 2013, s. p.).

Arretche (2000) discute o processo de descentralização das políticas sociais brasileiras²³ e afirma que o PNAE era um dos programas mais centralizados da área social.

²¹ O termo corretismo alimentar refere-se à suplementação alimentar por vias públicas daquelas crianças com deficiência nutricional.

²² Segundo FNDE (2013), na década de 50, era chamado de Plano Nacional de Alimentação e Nutrição, denominado Conjuntura Alimentar e o Problema da Nutrição no Brasil; 1955 - Campanha de Merenda Escolar (CME); 1956 - Campanha Nacional de Merenda Escolar (CNME), com a intenção de promover o atendimento em âmbito nacional; 1965 - Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE); a partir de 1976, embora financiado pelo Ministério da Educação e gerenciado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar, o programa era parte do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN).

Segundo a autora, esse modelo tinha como agravantes: a prevalência de alimentos formulados e desidratados; os altos gastos com transporte para a entrega de alimentos em todo o território nacional; a falta de controle por parte do órgão gerenciador; os alimentos oferecidos eram estranhos aos hábitos alimentares dos educandos; e o monopólio de um pequeno número de fornecedores de alimentos formulados que se concentravam no sul do país.

Em 1994, através da Lei nº 8913, foi instituída a municipalização da alimentação escolar no Brasil, sendo esta de jurisdição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), representando um importante passo de mudança na política. A consolidação da descentralização aconteceu com a Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, na qual foi implantado o repasse direto a todos os municípios e Secretarias de Educação, sem a necessidade de celebração de convênios ou quaisquer outros instrumentos similares, o que permitiu maior agilidade ao processo (FNDE, 2013, s. p.).

De acordo com Nogueira (2005), a universalidade e a continuidade foram princípios que sempre nortearam o programa de alimentação escolar brasileiro, no entanto, não foram alcançados no modelo centralizado, dessa maneira, a descentralização viria também na tentativa de sanar as deficiências nessas questões. Os principais entraves identificados pela autora no modelo centralizado eram: tendência de privilégio para regiões mais urbanizadas; irregularidade e desvios na aplicação; entraves burocráticos nos processos licitatórios; falta de planejamento dos órgãos executores, o que ocasionava em alimentos fora do prazo de validade e/ou estragados, em quantidades inadequadas e fora do período escolar.

Como exposto por Nogueira (2005) e Arretche (2000), a descentralização serviria para a consolidação do PAE brasileiro e para a resolução dos principais entraves. Dentre estes, além da dificuldade da alimentação escolar chegar a todos os escolares, estava a completa dissociabilidade dos alimentos ofertados com a cultura alimentar local. Aliás, a municipalização da alimentação escolar poderia tirar o monopólio das grandes empresas e beneficiar empreendimentos locais. De acordo com Belik e Chaim (2009, p. 597):

A administração da alimentação escolar de forma descentralizada permitiu racionalizar a logística e os custos de distribuição dos produtos, além de viabilizar o oferecimento de uma alimentação escolar condizente com os hábitos da população nas diferentes localidades do País. As compras institucionais descentralizadas

²³ O processo de descentralização das políticas públicas no Brasil é resultado do processo vivido ao longo dos anos 80, onde as bases do Estado federativo se recuperaram. A democratização e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais, assim a autoridade política de governadores e prefeitos não deriva do governo federal, mas do voto popular direto. No Brasil pós-88, a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais e os municípios foram declarados entes federativos autônomos (ARRETCHE, 2000).

também abriram a possibilidade de inserção da pequena empresa, do comércio local, do pequeno produtor agrícola e da pecuária local nesse mercado institucional.

Outros avanços do PAE brasileiro ocorreram com a Medida Provisória nº 2.178, de 28/6/2001, que estabeleceu a obrigatoriedade da aplicação de 70% dos recursos transferidos pelo governo federal exclusivamente em produtos básicos, além do respeito aos hábitos alimentares regionais e à vocação agrícola do município, fomentando o desenvolvimento da economia local (FNDE, 2015). A instituição, em cada município brasileiro, do Conselho de Alimentação Escolar (CAE) como órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento, e a exigência da presença de nutricionistas em todos os órgãos executores, também permitiram melhorias significativas no PAE (Ibidem).

Hoje o PNAE “visa à transferência, em caráter suplementar, de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios destinados a suprir, parcialmente, as necessidades nutricionais dos alunos” (FNDE, 2013, s. p.). Além disso, é considerado o segundo maior programa na área de alimentação escolar no mundo, sendo a sua universalidade e o caráter descentralizado, questões referenciais (WFP, 2013b).

O PNAE é conhecido mundialmente como um caso de sucesso de Programa de Alimentação Escolar Sustentável. Nesse contexto, é importante ressaltar os Acordos Internacionais firmados com a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura – FAO e com o Programa Mundial de Alimentos – PMA, por meio da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores, com vistas a apoiar o desenvolvimento Programas de Alimentação Escolar Sustentáveis em países da América Latina, Caribe, África e Ásia, sob os princípios da Segurança Alimentar e Nutricional e do Direito Humano à Alimentação Adequada (FNDE, 2013, s. p.).

A lei n. 8913, que institui a descentralização do programa, abriu o espaço para que a política pública fosse impulsionadora do desenvolvimento local. No entanto, a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, e a Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009, vem instituir um mercado diferenciado para a AF, com a aplicação de 30% dos repasses do FNDE na aquisição de produtos deste público, como pode ser observado no texto do artigo 14 da Lei 11.947:

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.

Além disso, incorpora o componente cultural na alimentação escolar e estende o programa para toda a rede pública de educação básica e de jovens e adultos. Segundo a Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009, e Resolução/CD/FNDE n.º 38, de 16 de julho de 2009, a alimentação adequada é um direito fundamental do ser humano, devendo o poder público adotar as políticas de segurança alimentar necessárias. Fazem parte das diretrizes do PNAE, o emprego da alimentação saudável e adequada com uso de alimentos variados e seguros, o apoio ao desenvolvimento sustentável e a origem dos alimentos, que deve ser preferencialmente da região e interligada à cultura alimentar local²⁴.

Entre os avanços do marco legal instituído a partir de 2009, está a diferenciação em relação aos recursos financeiros para atender as diversidades étnicas e as necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social (FNDE, 2013). A evolução da discussão da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) no Brasil é um dos condicionantes da mudança da legislação em 2009, sendo tema de fundo dessa. Os textos dos artigos, segundo (incisos II e VI)²⁵, que apresenta as diretrizes da alimentação escolar, e quinto, que trata das ações educativas que perpassem pelo currículo escolar, evidenciam o debate da SAN presente no PAE (Lei n.º 11.947, de 16 de junho de 2009).

Situando o debate da SAN no PAE brasileiro, é importante apontar que esse não ocorreu de forma isolada de um contexto diferenciado de políticas públicas no Brasil. De acordo com Belik (2012, p. 96), a utilização do conceito moderno de SAN surgiu na “Conferência Internacional sobre Nutrição, realizada em 1992, sob o patrocínio da Organização das Nações Unidas (ONU) e que definiu um plano de ação direta para o combate à fome ao redor do mundo”. Segundo o autor, supracitado nos documentos da conferência também se fez presente abordagens sobre a qualidade do alimento e das ligações entre nutrição e desenvolvimento agrícola. Nesse momento, surge, ainda, uma série de autores discutindo o rumo da alimentação mundial e seus efeitos no desenvolvimento social e cultural dos povos, culminando no surgimento de um campo do conhecimento sociológico que discute

²⁴ “Os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados pelo nutricionista responsável com utilização de gêneros alimentícios básicos, respeitando-se as referências nutricionais, os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade, pautando-se na sustentabilidade e diversificação agrícola da região, na alimentação saudável e adequada” (Artigo 12, Lei n.º 11.947).

²⁵ Inciso II – “a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional”; Inciso VI – “o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social”.

a alimentação e suas implicações, a Sociologia da Alimentação (MENELL, MURCOTT e OTTERLOO, 1992).

No Brasil, em 2001, com o lançamento do programa Fome Zero, inicia a configuração da Proposta de Política de Segurança Alimentar, com vários programas interligados (BELIK, 2012). O programa Fome Zero apresenta para a realidade brasileira, na forma de uma política pública intersetorial, uma agenda de discussões, na qual a alimentação é vista como componente importante de um desenvolvimento diferenciado, mais inclusivo, mais sustentável e mais equitativo.

Enquanto política pública, o programa Fome Zero representa uma importante inovação no Brasil, pois se originou de um projeto popular da sociedade civil (Projeto Fome Zero)²⁶ e veio a se transformar em programa de governo em 2003²⁷. Outra questão relevante desse programa é a intersetorialidade de políticas públicas devido a sua abrangência e linhas de ação traçadas. Com o programa Fome Zero, o Estado passa a assumir o seu papel: cumprir o direito humano à alimentação, sendo que esse se coloca como uma forte ideia prioritária e orientadora das políticas sociais no Brasil (MENEZES e SANTARELLI, 2013). Conforme os autores, para atender plenamente o direito humano à alimentação, os programas do Plano Fome Zero foram organizados em quatro eixos: “ampliação do acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda, articulação, mobilização e controle social” (p. 18).

As ideias sínteses do programa Fome Zero nasceram das discussões da sociedade civil na década de 1990, alinhadas com a coalisão de discussões em torno da noção de segurança alimentar (TOMAZINI, 2014). Nesse período, “o tema da luta contra a fome foi objeto de uma intensa reflexão na sociedade e em setores do governo brasileiro” e “milhares de comitês de coleta e doação de alimentos foram formados” (Ibidem, p. 274). Segundo a autora, essas ideias sínteses são²⁸:

- Todas as pessoas devem ter acesso diário, de forma digna, a alimentos em quantidade

²⁶ O Projeto Fome Zero é o resultado de um ano de trabalho de especialistas, representantes de ONGs, institutos de pesquisas, organizações populares e movimentos sociais ligados à questão da segurança alimentar de todo o Brasil, reunidos pelo Instituto Cidadani, com o objetivo de apresentar uma proposta de Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SILVA, GROSSI e FRANÇA, 2010, p. 15).

²⁷ “A estratégia Fome Zero, lançada em 2003, é resultado de um processo de participação e mobilização da sociedade civil e da determinação política do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que nos primeiros dias de seu governo apontou a luta contra a fome como uma prioridade de sua gestão. A identificação da fome como forma aguda de pobreza e exclusão social e econômica desencadeou, em contrapartida, um esforço em delinear políticas específicas para aliviar a pobreza extrema a partir de uma abordagem interdisciplinar para explicar e intervir no fenômeno da fome, por meio de uma estratégia multissetorial” (MENEZES e SANTARELLI, 2013, p. 14).

²⁸ Extraídas do texto “Projeto Fome Zero”, presente em Silva, Grossi e França (2010, p. 16).

e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais básicas e à manutenção da saúde;

- A garantia desse direito é condição para se alcançar a cidadania e para que uma nação possa ser considerada civilizada;

- O direito à alimentação está inserido no plano dos demais direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. O seu reconhecimento implica que o Estado deve garantir o acesso à quantidade e qualidade dos alimentos consumidos pela população, através de uma política permanente de segurança alimentar e nutricional.

O projeto Fome Zero e, posteriormente, sua concretização enquanto política pública, denota o compromisso da segurança alimentar e nutricional (SAN) com o Estado brasileiro. No entanto, um programa com essa envergadura e concepção parte do princípio da atuação conjunta entre Estado e as organizações da sociedade civil (TOMAZINI, 2014). “Para implantar uma política dessa natureza, é fundamental a mobilização popular, de modo a garantir, além da decisão política dos governantes, a efetiva participação de toda a sociedade”. (Projeto Fome Zero em: SILVA, GROSSI e FRANÇA, 2010, p. 16).

Dentre os programas de inclusão produtiva, pensados no âmbito do Fome Zero, está a compra institucional para a alimentação escolar. Desde o Projeto Fome Zero até o Programa Fome Zero, a alimentação escolar era tratada como uma das “Ações Específicas”, tanto no que tange ao acesso à alimentação de qualidade pelos escolares²⁹ quanto ao fornecimento dos alimentos pela agricultura familiar³⁰.

As discussões e ações de SAN no Brasil culminaram na construção do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN)³¹, que de acordo com Leão e Maluf (2012, p. 14) “um processo partilhado com a sociedade civil, resultante de duas décadas de mobilização e luta social”. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi restabelecido³² em 2003, sendo composto por representantes governamentais e com

²⁹ As análises dos dados disponíveis sobre o consumo da merenda revelam a baixa contribuição das refeições distribuídas nas escolas para o suprimento das recomendações de energia e de nutrientes (especialmente quanto aos minerais) para o grupo-alvo do programa. Extraídas do texto “Projeto Fome Zero”, presente em Silva, Grossi e França (2010, p. 27).

³⁰ Outra questão importante está na utilização de produtos regionais na composição da merenda. Pesquisas mostram que a participação dos produtores agrícolas locais nas compras da merenda ainda é muito pequena. (Extraídas do texto “Projeto Fome Zero”, presente em Silva, Grossi e França, 2010, p. 27).

³¹ BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

³² Entre 1993 e 1994 houve no Brasil uma breve experiência de um CONSEA composto por 10 Ministros de Estado e 21 representantes da sociedade civil designados pelo Presidente da República (LEÃO e MALUF, 2012).

participação majoritária da sociedade civil (Ibidem). Segundo os autores, a partir desse momento, retomou-se o debate sobre a segurança alimentar e nutricional e a alimentação como um direito humano, desse modo, foram elaboradas e adotadas as bases legais e institucionais que respeitam, protegem, promovem e proveem o direito humano à alimentação adequada.

No escopo da discussão da SAN e da atuação do CONSEA, uma série de programas foi criada, sendo que a atuação do conselho “foi decisiva para iniciar a recuperação do valor *per capita* da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), assim como teve importante participação na elaboração da proposta de uma nova e avançada legislação para esse programa” (LEÃO e MALUF, 2012, p. 38).

O atual momento vivido pela alimentação escolar no Brasil evidencia que os debates da SAN e da necessidade de políticas intersetoriais de combate à fome e de incentivo ao desenvolvimento foram balizadores da reformulação do PNAE. No entanto, o debate da importância dos PAEs, no escopo dos sistemas agroalimentares alternativos, também parece ter influenciado. Os questionamentos sobre o padrão industrial da alimentação escolar, anterior ao período de 1994, presentes na literatura, a falta de ligação do alimento com cultura alimentar local, a necessidade de implementar a compra local para sanar problemas relacionados ao consumo de produtos *in natura*, levam a política à defesa de outro padrão alimentar. E as diretrizes que salientam a importância de fornecer alimentos frescos, saudáveis, de preferência agroecológicos³³, oriundos da agricultura familiar e o respeito à cultura alimentar dos educandos, são elementos importantes do debate dos sistemas agroalimentares alternativos.

Na próxima subseção serão apresentadas reflexões sobre o PAE brasileiro, buscando situá-lo como ancoragem para a discussão e implementação de um regime agroalimentar alternativo. Nessa tese, parte-se do pressuposto que os PAEs, de um lado, são importantes “portas de entrada” para a discussão e crítica do regime alimentar industrial, por outro lado, fornece os elementos necessários para o fomento de um regime alimentar alternativo, denominado aqui de Narrativa Alternativa dos Alimentos.

³³ De acordo com o artigo 20 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 “os produtos da Agricultura Familiar e dos Empreendedores Familiares Rurais a serem fornecidos para Alimentação Escolar serão gêneros alimentícios, priorizando, sempre que possível, os alimentos orgânicos e/ou agroecológicos”.

2.2 O PAE BRASILEIRO A PARTIR DE 2009

O fato da política pública da alimentação escolar brasileira estar estruturada no nível macro, com arcabouço legal, recursos e diretrizes não significa que a aplicação seja eficiente em todos os municípios. São muitos os elos a serem trabalhos para viabilizar a cadeia do mercado institucional, sendo necessárias várias ações e a busca de sinergias entre as instituições no município. Além disso, é preciso o rompimento de questões já enraizadas pelo marco legal anterior e pela ausência, ou presença, de ações municipais complementares à política nacional.

Outra questão relevante é que as diferentes realidades propiciam distintas compreensões políticas sobre o PNAE e, por sua vez, diferentes relações de poder. O grau da aculturação da alimentação provocada pela alimentação industrial, apontada por Lang (2010), a diversidade produtiva dos locais, a presença de monopólio exercido por atores mais fortes e a falta de iniciativas, seja pela ausência de diálogo, seja pela falta de construções de mercados alternativos, podem ser fatores determinantes para o grau de “sucesso” do PNAE.

Nos documentos intitulados “O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar” (FNDE, MDA, 2011) e “Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar” (ALMEIDA, GOMES e LOPES, 2013) na legislação de 2009 (Lei n.º 11.947; Resolução CD/ FNDE n.º 26, de 17 de junho de 2013) é possível observar como o programa está estruturado e quais instâncias o mesmo prevê, em termos nacionais, para estabelecer a compra dos produtos dos agricultores familiares locais. O documento “Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar” (ALMEIDA, GOMES e LOPES, 2013) abrange a execução do programa, discriminado passo a passo, no qual, dez etapas precisam ser vencidas. São várias as instituições e atores envolvidos direta e indiretamente, desde empresas responsáveis pela ATER, sindicatos, cooperativas e associações de agricultores, grupos informais de agricultores até secretarias de município, setor de compras do município, nutricionistas e comunidade escolar.

O Quadro 5 descreve as etapas de execução da compra institucional, os atores responsáveis e o que estes devem fazer em cada etapa.

Quadro 5 - Passos, atores envolvidos e responsabilidades na execução da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar.

(continua)

Passos	Atores responsáveis	O que devem fazer?
1º - Orçamento	<ul style="list-style-type: none"> - FNDE; - Estados; - Municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> - FNDE define o orçamento anual com base no Censo Escolar e no valor base por aluno; - Estados e municípios definem a contrapartida; - Entidade executora identifica os orçamentos disponíveis.
2º - Articulação entre os atores sociais	<ul style="list-style-type: none"> - Entidade executora; - Secretaria de Agricultura; - Empresa de ATER; - Sindicatos e outras organizações de agricultores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Mapear os produtos da agricultura familiar local: diversidade, quantidade de produção e época de colheita (sazonalidade agrícola); - Identificar e conhecer os agricultores locais e seus níveis de organização, capacidade logística de beneficiamento da produção, entre outros, de forma a identificar e estimular o potencial para diversificar a sua produção e atender à demanda da alimentação escolar.
3º - Construção do cardápio	<ul style="list-style-type: none"> - Nutricionista. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar cardápios, respeitando as referências nutricionais, a cultura alimentar local, a diversidade e sazonalidade da produção da agricultura familiar da região; - Informar à entidade executora a demanda, especificando quais os produtos e a quantidade de cada um.
4º - Pesquisa de preço	<ul style="list-style-type: none"> - Entidade executora. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pesquisar os preços dos produtos da AF que constarão na chamada pública no mercado local. O preço de aquisição de cada produto será o preço médio pesquisado por, no mínimo, três mercados, em âmbito local, dando preferência à feira do produtor da agricultura familiar, quando houver; - Na composição dos preços deverão ser considerados todos os insumos necessários, tais como despesas com frete, embalagens, encargos e quaisquer outros necessários para o fornecimento do produto; - O preço dos produtos orgânicos e agroecológicos poderão ser acrescidos de até 30% do preço estabelecido para os produtos convencionais, quando não houver pesquisa específica para esses produtos; - Poderão ser utilizados os mesmos preços cotados para o Programa de Aquisição de Alimentos, na modalidade “doação simultânea”, caso a referência no município for somente os mercados atacadistas; - Os preços apresentados na Chamada Pública são previamente definidos pela Entidade Executora e são esses os preços que serão praticados no âmbito dos contratos de aquisição de produtos da agricultura familiar;

Quadro 5 - Passos, atores envolvidos e responsabilidades na execução da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar.

(continuação)

Passos	Atores responsáveis	O que devem fazer?
		<ul style="list-style-type: none"> - Os preços apresentados na Chamada Pública são previamente definidos pela Entidade Executora e são esses os preços que serão praticados no âmbito dos contratos de aquisição de produtos da agricultura familiar; - Se forem apresentados projetos de venda com preços diferentes dos preços da Chamada Pública, a Entidade Executora poderá solicitar a adequação dos projetos com a inclusão dos preços previstos no edital.
5º - Chamada pública	- Entidade executora.	<ul style="list-style-type: none"> - Respeitar todos os princípios do art. 37 da Constituição Federal, como a legalidade, impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência; - Fornecer informações suficientes para que os fornecedores apresentem corretamente os projetos de venda (tipos de produtos, cronograma, locais e quantidades das entregas); - Ter uma Chamada Pública que deve, sempre, visar o interesse público, publicadas em órgão de divulgação oficial ou quadro de avisos de amplo acesso público, jornal de circulação local e endereço da internet.
6º - Elaboração do projeto de venda	- Agricultores familiares e suas organizações (associações e cooperativas).	<ul style="list-style-type: none"> - A entidade articuladora poderá auxiliar na elaboração dos projetos de venda; - O projeto de venda deve estar em conformidade com a Chamada Pública e ser encaminhado à Entidade Executora acompanhado da documentação exigida.
7º - Recebimento e seleção dos projetos de venda	- Entidade executora.	<ul style="list-style-type: none"> - Conferir a documentação dos agricultores ou grupos formais e informais; - Solicitação de regularização ao fornecedor, caso houver necessidade; - Seleção dos projetos de venda conforme critérios: Em primeiro lugar: limite de vendas por DAP, conformidade com normas sanitárias, procedência, preferencialmente do município. Quando as entidades executoras não obtiverem as quantidades necessárias de produtos oriundos de agricultores familiares locais, estas deverão ser complementadas com propostas de produtores do território rural, do estado e do país, nesta ordem de prioridade. Em segundo lugar: priorizar projetos oriundos de assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas e comunidades quilombolas. Em terceiro lugar: projetos de venda de agricultores familiares com produção de alimentos orgânicos e agroecológicos.

Quadro 5 - Passos, atores envolvidos e responsabilidades na execução da compra da agricultura familiar para a alimentação escolar.

(conclusão)

Passos	Atores responsáveis	O que devem fazer?
		<p>Em quarto lugar: os grupos formais têm prioridade sobre os demais, e os grupos informais sobre os fornecedores individuais.</p> <p>Em quinto lugar: organizações que contenham maior porcentagem de agricultores familiares, conforme DAP jurídica.</p>
8° - Amostra para controle de qualidade e teste de aceitabilidade	- Entidade executora.	<p>- A Entidade Executora poderá prever na Chamada Pública a apresentação de amostras dos produtos a serem adquiridos para que sejam previamente submetidos ao controle de qualidade, observando-se a legislação é pertinente;</p> <p>- Realização de testes de aceitabilidade nas escolas, quando forem introduzidos alimentos distintos ao hábito alimentar local, antes da compra dos produtos.</p>
9° - Contrato de compra	- Entidade executora; - Fornecedores (agricultores e suas organizações).	- O contrato deve estabelecer o cronograma de entrega dos produtos, a data de pagamento dos agricultores familiares e todas as cláusulas de compra e venda.
10° - Entrega dos produtos, termo de recebimento e pagamento dos agricultores	- Entidade executora.	<p>- Entrega dos produtos, conforme cronograma previsto no edital e no contrato;</p> <p>- O representante da entidade executora e do grupo fornecedor deverá assinar o Termo de Recebimento da Agricultura Familiar;</p> <p>- Emissão da nota fiscal para realização do pagamento aos agricultores e/ou organizações.</p>

Fonte: Elaborado pela autora com base nos documentos: Resolução CD/ FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, e “Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar” (ALMEIDA; GOMES; LOPES 2013).

Analisando somente as etapas descritas no quadro, pode-se perceber que o processo é complexo e exige a presença de agentes de desenvolvimento e ações específicas de acordo com cada realidade. A Resolução CD/ FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, e a Resolução CD/ FNDE nº 4, de dois de abril de 2015, trazem um detalhamento maior sobre a compra dos produtos da agricultura familiar. Essas resoluções foram elaboradas para corrigir as distorções que apareceram após a primeira fase de implementação da legislação de 2009. Como a Resolução CD/ FNDE nº 4, de 2 de abril de 2015, é chamada: “considerando o fortalecimento da Agricultura Familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local”,

são necessárias medidas legais que possibilitem aos agricultores familiares locais o acesso ao mercado institucional. Nessas resoluções, consta a ordem de prioridade que a seleção dos projetos de venda deve cumprir, respectivamente: os agricultores do município, do território rural, do estado e, por último, do País. Em segundo lugar, devem-se priorizar projetos oriundos de assentamentos da reforma agrária, comunidades indígenas e comunidades quilombolas. A terceira ordem de privilégio conta com os projetos de venda de agricultores familiares com produção de alimentos orgânicos e agroecológicos. Em quarto lugar, os grupos formais têm prioridade sobre os demais, e os grupos informais sobre os fornecedores individuais. Por último, devem ser priorizadas as cooperativas com maior número de agricultores familiares associados, conforme DAP jurídica.

A introdução do instrumento de Chamada Pública no lugar do processo licitatório para a compra dos alimentos é um dos avanços significativos da Lei n.º 11.947 e que vem sendo aprimorada com as resoluções que a seguem. O principal avanço da chamada pública, em relação à licitação, são as questões qualitativas abordadas no parágrafo anterior como critérios de seleção, contrário ao critério único da Licitação, que é o menor preço. Como afirma o Espejo, Burbano e Galliano (2009), normalmente, os marcos legais dos países dificultam a compra de produtos dos agricultores familiares em pequena escala pelo Estado. De acordo com Malina (2012), a Chamada Pública se torna o instrumento mais objetivo para implementar parte do que está previsto na Lei nº 11.947/2009, por proporcionar o primeiro contato legal entre prefeituras e agricultores (as) e por desobstruir o caminho entre os gestores e os agricultores. Tal instrumento requer um diálogo maior entre esses atores, o que faz com que o mesmo, aos poucos, vá se moldando à realidade. No entanto, também é necessário que os agricultores desenvolvam capacidades para atender os requisitos mínimos que o instrumento legal exige (MALINA, 2012).

De acordo com Belik e Chaim (2009), existe um consenso entre os especialistas sobre as políticas sociais, isto é, quando estas são dirigidas para o apoio de programas de alimentação escolar podem gerar enormes benefícios em termos de segurança alimentar, educação, saúde e desenvolvimento social. Morgan e Sonnino (2008) enfatizam que os contratos públicos, especialmente os ligados à alimentação escolar, têm o potencial e a capacidade de induzir mudanças nos hábitos alimentares e tornarem-se consumidores dos produtos da agricultura local e de pequena escala, sendo assim, instrumentos poderosos de desenvolvimento. Nesse sentido, vários pesquisadores brasileiros têm se debruçado para analisar e refletir sobre o PAE brasileiro. Nota-se que o marco legal instituído em 2009 possibilita e facilita a inclusão dos agricultores familiares no mercado institucional do PNAE,

colocando o Brasil como referência em termos de PAE. No entanto, a discussão de alguns avanços e pontos de estrangulamento se faz necessária. A construção do mercado e as estratégias que os agricultores estão desenvolvendo, quando mobilizados para o mercado, são elementos importantes para a análise, principalmente, porque salientam os sistemas agroalimentares alternativos. Os principais questionamentos são: 1- Até que ponto essas experiências têm capacidades desenvolvidas e empoderamento para se perpetuarem ao longo do tempo? 2- Que ações são necessárias e complementares à política pública de compras institucionais? 3- Quais são as sinergias que de fato precisam ser construídas?

Gonçalves (2013), ao analisar o processo de compra local para a alimentação escolar em um município do estado do Pará, observa que a Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), dentro da alimentação escolar, é alicerçada em políticas públicas e estratégias que privilegiam a relação entre produção e consumo local. No entanto, a autora salienta que a produção local não é suficiente para atender as quantidades e a diversidade solicitada.

Paiva (2011) levanta uma discussão sobre o que é local e tradicional, quando o assunto é alimentação, e observa que no âmbito do PNAE há uma correlação de forças que visam à conformação de novos hábitos alimentares sob a égide da alimentação saudável e da preservação dos hábitos alimentares regionais. Entretanto, a autora destaca que nem sempre o hábito alimentar regional é elaborado com ingredientes locais, pois alimentos podem ser desenvolvidos e adaptados em função da disponibilidade de ingredientes produzidos em outros lugares.

As tradições culinárias de uma região podem ser consolidadas a partir da utilização de ingredientes de outras localidades, o que é representativo do movimento próprio da comercialização e multiplicação das trocas de produtos, antes mesmo do que se concebe como globalização (PAIVA, 2011, p. 111).

Além disso, os alimentos locais também podem ser tradicionais em outras regiões e devem ser considerados na elaboração de cardápios, pois os hábitos alimentares dos próprios escolares são construídos socialmente, inclusive pela própria alimentação escolar (PAIVA, 2011). A autora salienta que é um desafio a definição dos cardápios, os mesmos exigem uma concertação que contempla uma diversidade de ações e de atores, uma vez que devem incluir os produtos da AF, estarem de acordo com o que preconiza a legislação no quesito de alimentação saudável e consonância com a cultura alimentar local, sendo que esses três aspectos dialogam diretamente com a aceitabilidade dos cardápios pelos educandos.

Dentre os principais desafios apontados para a viabilização do mercado proposto pelo

PNAE, segundo Paiva (2011), está a concertação social necessária para a elaboração de cardápios e a organização dos agricultores para viabilizar os produtos demandados. Essa organização da AF deve contemplar a necessidade de organização formal sob o formato de cooperativas, associações ou, até mesmo, a nível individual, bem como a necessidade dos agricultores de se adequarem às estruturas das escolas, pois muitos produtos demandados precisam de processamento e embalagens adequadas (PAIVA, 2011).

Turpin (2008) estudou a implementação da compra local de agricultores familiares para alimentação escolar e para o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) em vários municípios do Brasil e concluiu que os mercados institucionais permitiram: a elevação da renda das famílias envolvidas; ganhos na organização técnica e gerencial da produção familiar; aumento da diversidade dos produtos e aumento das iniciativas baseadas no desenvolvimento sustentável, do ponto de vista social e ambiental por meio do crescimento da produção agroecológica e orgânica. Todavia, a mesma autora afirma que, apesar dos benefícios advindos do mercado institucional, devem-se apontar, também, as falhas que impediram o mesmo de ter uma maior abrangência. No caso estudado pela autora, a não aplicação de todo o recurso disponível, sugere que os agricultores familiares precisam desenvolver melhor as capacidades necessárias para poderem acessar esses mercados, os quais ainda apresentam um potencial não explorado.

Outro estudo realizado por Soares (2011) demonstra a possibilidade de melhorar a qualidade da alimentação escolar nas dimensões sensorial, nutricional e de sustentabilidade, através da aquisição de produtos da agricultura familiar. No caso estudado pela autora, a AF é responsável pelo fornecimento de grande parte da variedade dos vegetais e frutas presentes nos cardápios escolares, sendo que a compra de alimentos locais diversificou os cardápios. Um aspecto significativo desse processo, apontado pela autora, é que esse mercado estimulou os agricultores a aumentar a produção em termos de quantidade e variedade de alimentos e isso foi alcançado através da inclusão de produtos potenciais para a região nos cardápios.

Segundo Soares (2011, p. 214) “é inegável a relação existente entre o fornecimento de alimentos da AF para alimentação escolar, com a melhoria da qualidade da alimentação servida”. Ainda assim, , segundo a autora, é necessário superar algumas questões chaves para a consolidação do programa: as unidades escolares de produção de refeições precisam de critérios de substituição de produtos para que, na falta de um produto da AF, outro similar possa ser introduzido; infraestrutura inadequada para o preparo dos alimentos nas cozinhas escolares; quadro de funcionários deficiente, pois com o aumento da diversidade das refeições, a demanda de mão de obra é ainda maior no preparo; baixo valor destinado à

aquisição de alimento; há dificuldades relacionadas à organização da produção e regularidade de entrega; carência de assistência técnica para os agricultores; falta conhecimento dos agricultores frente ao PNAE; há a necessidade da atuação integrada dos diversos segmentos responsáveis pela execução do PNAE e pela produção de alimentos da região.

Uma questão relevante destacada por Soares (2011) é que a aquisição de alimentos da AF para os mercados institucionais representa uma alternativa para os agricultores retomarem ou iniciarem a produção de alimentos em detrimento a outras atividades agrícolas, como a produção de fumo. Além disso, abre possibilidades para o trabalho com a identificação da origem dos alimentos e também diminuição da distância entre a produção e o consumo. Essas questões dialogam diretamente com a construção de novas possibilidades de inserção da AF nas dinâmicas locais e regionais, inclusive na criação de novas dinâmicas capazes de darem conta desse público, o que demonstra as potencialidades diretas e indiretas das políticas públicas relacionadas à compra de alimentos.

Para Triches (2010), para que haja uma revalorização local, é necessária uma revalorização da alimentação e do meio rural, desse modo, além da escola, é necessário envolver no debate diversas instituições para pensar a saúde pública e o consumo na comunidade. Dentre essas instituições estão os agricultores e suas representações, gestores municipais, conselhos municipais instalados, instituições de ATER. De acordo com a autora, a construção de uma relação entre produtores, consumidores e gestores públicos é essencial para que um mercado reconectado, de fato, aconteça. Triches argumenta que as estruturas de poder podem ser modificadas a partir da ação estratégica dos atores, sendo que, no caso da alimentação escolar, o Estado brasileiro é um dos atores. O estudo de Triches levanta uma clara demonstração da diversidade de atores sociais envolvidos com a viabilização do mercado institucional da alimentação escolar, na qual os agricultores familiares eram o alvo. Em 1997, no município de Rolante-RS, iniciou um processo de envolvimento do poder público com a sociedade. Juntamente com os conselhos de Desenvolvimento Rural e de Alimentação Escolar, as diversas Secretarias de Município e o órgão de ATER 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.

... 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. (TRICHES, 2010, p. 122).

No caso estudado por Triches (2010), a diversidade de alimentos solicitados e a ampla interação entre os atores levaram à construção de um novo mercado para a AF a partir do PAE. Mercado esse, orientado à revisão de um paradigma centrado no desenvolvimento industrial e urbano, para outro centrado no desenvolvimento rural. Assim, o interesse dos gestores públicos locais e de agentes envolvidos com o rural foi fundamental. O processo de mudança na alimentação escolar e a inserção dos produtos da AF iniciaram no município de Rolante no ano de 1998, bem antes do marco legal nacional estabelecido em 2009, o que indica que ações sinérgicas no local, a concertação social e a ação dos atores locais são primordiais para estabelecer o mercado institucional. De acordo com Braga (2012, p. 484), a quantidade de atores e instâncias de governança envolvidas na operacionalização da política pública do PNAE exige um

...esforço de coordenação requerido aos atores envolvidos para estabelecer o alinhamento necessário com o propósito de oferecer uma alimentação escolar de qualidade aos alunos do ensino básico da rede pública, e, ao mesmo tempo, contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar.

Todavia, 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 aos moldes do PNAE (TRICHES, 2010). Nesse sentido, Triches lança um questionamento: Como estabelecer esses mercados por meio de cadeias curtas de abastecimento nos grandes centros urbanos? Essa questão aponta para uma importante agenda de pesquisa que envolve alimentação escolar e construção de mercados para a AF em diferentes escalas.

A revisão dos instrumentos jurídicos de compra de alimentos para alimentação escolar é fundamental para a inclusão dos agricultores familiares, o que dialoga diretamente com a defesa do *World Food Programme* (2013b) nesse ponto. Resolver o aparato jurídico e institucional, que dificulta o acesso dos agricultores familiares, parece ser um ponto essencial no local (municípios) para que o PNAE, de fato, consiga fazer a diferença em uma política pública com potencial de aliar os componentes de desenvolvimento e segurança alimentar. De acordo com Triches (2010), algumas questões que extrapolam o interesse local dificultam o processo, exemplo disso é a dificuldade da AF em legalizar as agroindústrias e, por outro lado, as exigências de formalização das mesmas e suas requisições de qualidades específicas para que os produtos possam ser comercializados para o PAE. Os agricultores da experiência estudada por Triches

(2010) foram hábeis para superar percalços, tais como concorrência de preços e produtos, logística, quantidade e qualidade dos produtos, isso com algumas dificuldades inerentes ao processo e, não raro, desistências. Porém, a autora salienta a necessidade de mudança no aparato legal, o qual dificulta os pequenos empreendimentos de processamento de alimentos.

Froehlich (2010) também destaca a questão dos produtos agroindustriais como um dos limitantes, pois a exigência nos cardápios de produtos processados como geleias, mel, panificados, iogurte e leite, por exemplo, exigem uma estrutura agroindustrial legalizada. Segundo a autora, programas como o PNAE demonstram uma nova postura do Estado, permeável e aberta às novas dinâmicas e reivindicações da sociedade civil. Contudo, em outros setores, mantém sua estrutura jurídica e institucional positivista e conservadora com dificuldades de legitimar sua nova forma de ser. Na experiência estudada por Froehlich (2010), o Conselho de Alimentação Escolar (CAE) foi primordial para instaurar o debate da necessidade da mudança do padrão alimentar das refeições servidas nas escolas. Essa questão revela a importância da apropriação do debate de fundo do PAE pela sociedade para que a demanda seja consciente e não apenas motivada pelo cumprimento de uma exigência legal.

Assim como no caso discutido por Triches (2010), Froehlich (2010) demonstra que a ação de diversos atores e instituições locais desencadeou um processo que direciona a uma nova consciência alimentar, valorizando a cultura e buscando criar estratégias para incluir os agricultores familiares. Também transparece a necessidade de uma nova organização da produção dos agricultores para atender ao mercado do PAE. Outras questões abordadas referem-se à necessidade de instaurar um diálogo na escola para que haja um movimento da mesma a favor do consumo dos produtos da AF e a imprescindível reformulação dos cardápios para incluir esses produtos, fatores, também, apontados por Paiva (2011).

Os estudos da implementação da compra de produtos da AF para a alimentação escolar brasileira, estabelecida, principalmente com a legislação de 2009, expressam a potencialidade desse mercado, no sentido de reconectar a produção e o consumo, melhorar a qualidade da alimentação, respeitar os hábitos alimentares e promover o desenvolvimento local. No entanto, as mudanças requeridas pelos programas de alimentação escolar se dão em um processo e não em eventos isolados, como afirma Morgan (2006). Isso exige uma série de mudanças, inclusive do próprio Estado, pois o mesmo avança e inova em alguns programas, como é o caso do PNAE, mas ainda mantém outras estruturas que dificultam esses novos enfoques, como a legislação das agroindústrias.

O marco jurídico da política pública do PNAE tem uma função delimitada, além de trazer o avanço da sociedade na discussão do tema da alimentação e da possibilidade dessa ser

sinônimo de desenvolvimento social, regerar e fornecer recursos, porém existem outros fatores para que a política seja mola propulsora do desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos, dentre esses a ação dos atores sociais locais e o processo de concertação social estabelecido.

Braga (2012), ao analisar um estudo realizado pelo FNDE e o MDA em 2010, chamado Levantamento Nacional da Implementação da Lei nº 11.947, comenta que do universo de 5.565 municípios consultados, apenas 1.576 compram dos agricultores familiares. “Desses municípios, 635 são da Região Sul, 503 da Região Sudeste, 270 da Região Nordeste, 24 do Centro Oeste e 55 da Região Norte” (p. 483). A maior implementação da lei na região sul coincide com a maior concentração dos recursos do PRONAF (Ibidem).

O que, por um lado, pode ser explicado pelo maior dinamismo e organização da agricultura familiar nas Regiões Sul e Sudeste, e por outro, pelas fragilidades técnicas, gerenciais e políticas da maioria dos municípios do meio rural das Regiões Norte e Nordeste, que são evidenciadas nos desafios enfrentados pelos gestores para implementação da Lei. (BRAGA, 2012, p. 483).

Outra questão que chama a atenção de Braga (2012), no levantamento citado anteriormente, é a não participação de 2.443 gestores municipais, o que pode ser explicado pelo fato de que apenas 1.576 municípios estão comprando da agricultura familiar, dado referente até o momento da pesquisa. Resguardado o fato de que o estudo foi realizado em 2010, primeiro ano de implementação da política pública, a não aplicação da política evidencia que as estratégias locais são importantes. Segundo Braga (2012, p. 483), os fatores elencados pelos gestores que dificultam a implementação da Lei n. 11.947, em ordem decrescente, são:

(i) não organização da agricultura familiar (1571); (ii) dificuldade de logística para entrega dos produtos pelos agricultores familiares (1094); (iii) insuficiente formação dos atores envolvidos (701); (iv) ausência do PAA (593); (v) número de agricultores familiares que não possui a DAP (557); (vi) Prefeitura desconfia da agricultura familiar (364); (vii) não há agricultores familiares (332); (viii) estruturas inadequadas nas escolas (249) e (ix) não articulação entre educação e agricultura familiar.

As dificuldades para a implementação da compra da AF para a alimentação escolar, salientadas pelos gestores em 2010, estão associadas ao nível insuficiente de organização e déficits estruturais dos agricultores familiares; deficiências relacionadas à gestão municipal, de natureza técnica e política; dificuldades relacionadas à incipiente coordenação e integração entre as políticas públicas federais, estaduais e municipais na coordenação e implementação

do programa (BRAGA, 2012).

O exposto por Braga (2012) mostra que a concertação social, estabelecida na operacionalização do PAE, parece ser o fator fundamental para o sucesso da implementação da compra local dos AF, nesse sentido, diversos atores de múltiplos setores são essenciais, desde a elaboração dos cardápios que privilegiam produtos locais até a organização dos agricultores para atender as demandas da alimentação escolar. A organização da produção e o atendimento de alguns requisitos de qualidade, como embalagem e processamento, parecem ser um dos pontos que ainda precisa ser mais bem trabalhado para que todo o potencial do mercado seja explorado. Há também, a necessidade das estruturas escolares se modificarem, desde os locais de processamentos das refeições até o processo de educação alimentar.

Essa seção procurou traçar um panorama das perspectivas e limitantes do PAE brasileiro a partir de 2009. Apesar de não esgotar o assunto e os autores que se debruçam sobre essa importante política, é possível ressaltar que o caminho percorrido, principalmente a partir de 2009, tem sido importante no repensar dos processos de desenvolvimento e de inclusão da AF em políticas públicas diferenciadas. As resoluções que foram gestadas a partir da Lei n. 11.947 representam o interesse e a permeabilidade do Estado em avançar naqueles pontos mais problemáticos para a política. Ainda é necessário salientar que a AF é um ator estratégico para o desenvolvimento de PAEs mais sustentáveis e mais conectados aos preceitos de alimentação saudável, de acordo com a cultura alimentar local no Brasil. Por outro lado, construir PAEs locais e incluir a AF nesse processo representa uma importante ancoragem inicial para introduzir um desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos.

A seguir, vou expor o debate realizado por autores referentes na discussão dos PAE fora do Brasil. Esses autores são elementares para clarear a linha adotada nesta tese, ou seja, o alinhamento dos PAEs com a Narrativa Alternativa dos Alimentos.

2.3 OS PAES COMO INSTRUMENTO DE MUDANÇA NO SISTEMA AGROALIMENTAR: AS CONTRIBUIÇÕES DE AUTORES INTERNACIONAIS REFERENTES

Os programas de alimentação escolar estão sendo discutidos como um dos caminhos para se reconstruir um processo de desenvolvimento diferenciado, muito além da discussão dos programas sociais ou da necessidade nutricional dos escolares. O consumo passa a ocupar um lugar privilegiado no rol das forças propulsoras de um desenvolvimento sustentável,

localizado e construído de baixo para cima. Os sistemas alimentares têm o potencial de integrar os objetivos gerais de desenvolvimento sustentável, equidade e justiça, democracia e integração ambiental (MORGAN e SONNINO, 2008).

No contexto dos estilos de vida, a maioria dos consumidores de alimentos, cada vez mais frenéticos, compra sem pensar no efeito cascata de suas escolhas. Ao mesmo tempo, surge uma preocupação maior com a comida saudável, o que coloca duas tendências contraditórias: a comida barata e prática *versus* alimentos saudáveis, sendo que, a partir dessas questões, desenrolam-se outras que vão além do aspecto nutricional (MORGAN e MORLEY, 2002). A preocupação e discussão da alimentação saudável são balizadas por três fatores: a saúde; meio ambiente; e desenvolvimento.

Os problemas de obesidade assumem o status de epidemia internacional, necessitando que os Estados criem estratégias de prevenção e controle, como aponta a Organização Mundial da Saúde (OMS) (WHO, 2013). No Brasil, em torno de 50% da população adulta encontra-se em situação de sobrepeso, sendo que 12,5% dos homens e 16,9% das mulheres são obesos. A situação da obesidade infantil brasileira também suscita discussão, visto que em torno de 33% das crianças estão com sobrepeso, 16,6% dos meninos e 11,8 % das meninas (IBGE, 2010). Segundo Oliveira (2013, p. 07), entre os homens brasileiros, “a prevalência da obesidade nos 20% mais ricos da população é o dobro da encontrada entre o quinto mais pobre”. Outra questão relacionada à obesidade, que merece um debate público, é o custo da mesma para o Sistema Único de Saúde Brasileiro. Esse custo em 2011 “foi estimado em quase 0,5 bilhão de reais e o custo da obesidade mórbida foi proporcionalmente 4,3 vezes maior do que o da obesidade” (OLIVEIRA, 2013, p. 60).

A desnutrição, historicamente, ocupou espaço no mundo com um problema social, mas o novo milênio veio a se deparar com a obesidade como um problema tão ou mais grave. Segundo o documento da FAO, WFP e IFAD (2012), foi estimado que cerca de 870 milhões de pessoas estivessem desnutridas no período de 2010 a 2012, o que representa 12,5% da população mundial. Mais de 100 milhões de crianças com idade inferior a cinco anos estão abaixo do peso e a desnutrição infantil é a causa de morte de mais de 2,5 milhões de crianças todos os anos (FAO, WFP e IFAD, 2012).

De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS) (WHO, 2013), a obesidade quase dobrou desde 1980, sendo que em 2008, 35% dos adultos com 20 anos ou mais estavam acima do peso e 11% eram obesos e, em 2011, mais de 40 milhões de crianças menores de cinco anos estavam com sobrepeso. A OMS alerta que 65% da população mundial vive em países onde o sobrepeso e a obesidade matam mais pessoas do que o baixo peso. Outras

questões que merecem destaque com relação à saúde são os riscos alimentares (*Food Scares*), ou seja, os desastres causados por problemas alimentares, como o caso da vaca louca na Europa, o consumo crescente de produtos extremamente processados e o problema do excesso do uso de agrotóxicos no cultivo de alimentos (MORGAN, 2006).

Os custos ambientais da cadeia alimentar convencional também precisam ser melhor compreendidos para a busca de sistemas mais sustentáveis, do ponto de vista ambiental. Segundo Morgan e Morley (2002), esses custos são intrínsecos à produção, associados principalmente com a intensificação da produção agrícola (declínio da fertilidade do solo, poluição da água, problemas de bem-estar animal, perda de habitats valiosos e características da paisagem). O transporte de alimentos, por longas distâncias e a troca desnecessária do mesmo produto entre nações, consomem combustíveis fósseis e são responsáveis por emissões de CO₂. Além disso, os autores alertam que o transporte de animais, por longas distâncias, causa proliferação de doenças, como é o caso da febre aftosa.

As duas questões discutidas acima, saúde e problemas ambientais, levam a uma terceira questão: o desenvolvimento. De acordo com Morgan e Morley (2002), é necessário uma realocação e reconexão da cadeia alimentar para que seja possível caminhar rumo à sustentabilidade. Esse processo, segundo os autores, diminuiria as *food miles*, além disso, proporcionaria um alimento mais fresco, menos processado e mais saudável aos agricultores. Além do mais, desenvolveria a agricultura local. A realocação, segundo Morgan e Sonnino (2008), é ecologicamente mais benigna, é capaz de desenvolver economias locais mais integradas ao lugar, em contraposição à desincorporação das transações econômicas de contextos socioambientais inerentes ao funcionamento do sistema alimentar globalizado.

Um aspecto significativo presente na evolução da discussão de Morgan e Sonnino é o apontamento de que a realocação não é sinônimo de sustentabilidade, embora seja um fator importante para a sustentabilidade. Parte-se do princípio que o termo sustentabilidade é muito mais abrangente que realocação (MORGAN e SONNINO, 2010a). Essa discussão é sustentada pelos autores frente ao que eles chamam de “localismo defensivo”, ou seja, a defesa da realocação como ação fundamental e imprescindível. A localização defensiva pode levar à apropriação pelos atores mais fortes, como é o caso das grandes redes de comercialização de alimentos que estão convencionalizando o setor de produção de orgânicos, prova disso, é que 75% dos alimentos orgânicos consumidos no Reino Unido são importados (MORGAN e SONNINO, 2008). Nesse sentido, em vez de beneficiar os agricultores mais pobres, a localização acaba beneficiando grandes fazendas de orgânicos.

A discussão da realocação defendida em vários trabalhos dos autores Morgan,

Morley e Sonnino³⁴ considera as contribuições da literatura sobre a “armadilha do local”. Para os autores, realocar a cadeia alimentar não significa buscar autossuficiência de alimentos, pois o conceito de comida local não é sinônimo de restrição do acesso de produtos externos que não podem ser cultivados, mas, sim, de comprar alimentos locais e orgânicos, sempre que for possível.

A defesa da localização implícita nas obras de Morgan (2004; 2006; 2007) e Morley (2002), vem a ser novamente debatida, sob um foco mais ampliado e denominado Desenvolvimento Sustentável em Morgan e Sonnino (2008). Segundo os autores, é necessário reconsiderar as contribuições dos sistemas alimentares locais para o desenvolvimento sustentável em quatro motivos principais: o local não é sempre desejável, pois pode fornecer as bases para políticas reacionárias que iriam contra os ideais de democracia e equidade implícitos na noção de desenvolvimento sustentável; o local deve ser visto como uma estratégia, e não como um objetivo; a sustentabilidade ecológica, a democracia e equidade poderiam ser mais facilmente alcançadas através de outras opções de escalas; sistemas alimentares locais podem ser naturalmente apropriáveis pelo capital (MORGAN e SONNINO, 2008). Nessa percepção, os autores Morgan e Sonnino (2010a), escrevem que em vez do localismo defensivo, que é estreito, auto-referencial e exclusivo, as estratégias sustentáveis dos alimentos devem visar um localismo cosmopolita. De acordo com os autores, o localismo cosmopolita é amplo, multicultural e inclusivo.

Embora Morgan e Sonnino (2008) e Morgan (2010), debatam a necessidade dos programas de alimentação escolar serem híbridos em muitos locais, ou seja, mesclarem componentes locais e globais, os conceitos de realocação e reconexão, ainda imperam como balizadores. Os contratos públicos são apontados como uma importante ferramenta para a realocação da alimentação e reconexão entre a produção e o consumo, sendo que nessa esfera a alimentação escolar ocupa espaço privilegiado, pois, embora possa ser considerada no microcosmo, é uma questão de domínio público (MORGAN, 2006).

Nos marcos de um novo papel do Estado, Morgan e Sonnino (2008) propõem o Estado Verde (*Green State*) como administrador ecológico e facilitador da democracia transfronteiriça, pois é a instituição mais legítima e poderosa para assumir esse papel. Nesse ângulo, Morgan (2010) aponta que os programas de alimentação escolares podem ser estruturados a partir de um sistema mais híbrido, no qual alimentos locais e globais compõem uma alimentação saudável, pois, segundo o autor, esses programas poderão comprar os

³⁴ Morgan e Morley (2002); Morgan (2006); Morgan e Sonnino (2008); Morgan e Sonnino, (2010a).

alimentos não produzidos no local de agricultores pobres de outros países, num sistema de milhas justas (*fair miles*) em substituição das *food miles*.

As experiências que estão se desenvolvendo em algumas partes do mundo em torno da alimentação escolar e discutidas por Morgan e Sonnino (2008), como a “revolução da alimentação escolar”, além de proporem o conceito de qualidade diferenciado, têm o potencial de integrar diferentes valores e prioridades emergentes nas diferentes etapas da cadeia alimentar. Morgan e Sonnino (2010b) argumentam que a alimentação escolar tem um papel importante na formação de novas gerações de consumidores informados e com consciência do que são produtos de qualidade. Para os autores, a alimentação escolar é o meio para o desenvolvimento de novas cadeias produtivas locais, assim, tem um papel crucial a desempenhar na criação de novas oportunidades para pequenos agricultores que têm sido marginalizados pela globalização do sistema alimentar.

De acordo com Morgan (2006), passamos por três Eras da reforma da alimentação escolar: a era do bem estar; era neoliberal e a emergência da era ecológica. A era ecológica sinaliza o ressurgimento dos valores do domínio público, na qual a saúde pública e justiça social substituem os valores instrumentais do domínio do mercado. Para que a terceira Era se consolide, a ação do Estado como fomentador e como consumidor é essencial. Morgan e Morley (2002) e Morgan e Sonnino (2008) demonstram, através de estudos de experiências de vários países, que formas mais criativas de contratos públicos podem reconectar a cadeia alimentar e desenvolver uma nova cultura alimentar que valoriza outros atributos nos alimentos, que não os da comida industrial. Assim, sazonalidade, alimentos frescos, produção orgânica e comida local assumem importância na definição dos cardápios escolares, o que gera um movimento social em torno da Narrativa Alternativa dos Alimentos.

O papel conferido ao Estado na Narrativa Alternativa dos Alimentos está relacionado à sua capacidade de regular a economia, criar políticas públicas de desenvolvimento, de prestar serviços públicos e adquirir mercadorias e serviços. Para Morgan (2007), a saúde e o bem estar da população são de interesse público e o Estado precisa intervir e desenvolver as habilidades necessárias para isso, sendo os contratos públicos, o principal caminho. Morgan e Sonnino (2010b) discutem que a contratação pública é um instrumento poderoso para a criação de serviços sustentáveis através da alimentação e deve ser mais bem explorado pelos países. Os autores defendem que uma reforma na alimentação escolar, desenvolvida pelos estados, poderia criar uma nova "ética do cuidado", de alcance global, cujo planejamento alimentar de comunidades poderia desempenhar um papel inestimável na promoção da saúde humana, da justiça social e da integração ambiental – as características de desenvolvimento

sustentável.

Novos conjuntos de habilidades são necessários para que o potencial dos contratos públicos para alimentação escolar, realmente, seja direcionado para o desenvolvimento sustentável, como apontam os autores supracitados. Essas habilidades vão desde o próprio aparato do Estado, à comunidade escolar, à organização da sociedade civil e aos agricultores. A escola deve ser envolvida em toda a sua abrangência, alunos, pais, professores e manipuladores de alimentos, pois é preciso desenvolver uma nova cultura alimentar e sabedoria para lidar com esse novo conhecimento. A mensagem da alimentação saudável permeia o refeitório, a sala de aula e a casa dos escolares, nesse contexto, os educandos tornam-se agentes ativos na sua própria transformação, ao invés de objetos passivos, como eram considerados no passado (MORGAN, 2006). Os agricultores necessitam adquirir conhecimentos e habilidades capazes de atender a demanda de abastecimento das escolas locais. Essas habilidades perpassam por toda a cadeia, uma vez que, além da qualidade do alimento, há a necessidade de embalagens, processamento, transporte e capacidade de atender a demanda com regularidade (Ibidem).

Com relação ao fomento do mercado local, a ideia de processo, defendida por Morgan (2006; 2007), parece ser fundamental, pois é necessário um esforço, em longo prazo, para que os programas de alimentação escolares sejam eficazes e para não correr o risco de estimular uma demanda além do que os agricultores têm capacidade de atender. Assim, para que a reforma na alimentação escolar aconteça, é preciso esforços também direcionados para a produção e infraestrutura. Nesse sentido, o que Morgan aponta, vem em direção ao que WFP (2013) e Espejo, Burbano e Galliano (2009) apontam como primordial nos PAEs mais sustentáveis, ou seja, a articulação entre os diversos setores do governo, não somente o relacionado com a educação, pois os programas necessitam de políticas mais abrangentes. O grande desafio, nessa percepção, é de estabelecer uma concertação social que crie complementariedades, sendo importante a mobilização dos diferentes atores. Alinhar programas de financiamento de infraestruturas produtivas e de incentivo à produção, de formação e de organização para agricultores que acessam ou tem intenção de acessar o mercado institucional é fundamental. Outro elemento relevante e imprescindível é o desenvolvimento de um processo de educação alimentar, no qual a alimentação industrial possa ser desmistificada e a cultura alimentar local valorizada e resgatada, assim, haverá uma pressão da sociedade em favor aos sistemas agroalimentares alternativos e locais.

A adequação dos instrumentos do Estado para atender esse mercado também é imprescindível, pois alguns pontos são impeditivos para a comercialização direta dos

agricultores e de pequena escala, como é o caso da legislação que regulamenta os processos de licitação e a preferência de relacionamento com poucos e grandes fornecedores. A falta de processamento local e os regulamentos de higiene inadequados à pequena escala também são obstáculos da entrada de produtos de pequenos agricultores locais (MORGAN, 2007). Essas questões, identificadas pelos autores internacionais como importantes para a consolidação dos PAEs alinhados com o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos, fazem parte do que se preconiza com o PNAE brasileiro. Os pontos de estrangulamento da evolução dos PAEs parecem ser similares aos apontados por autores brasileiros³⁵, quando analisam os avanços do PNAE nos últimos anos.

Baseando-se na teoria de Morgan e Sonnino, sobre a reforma da alimentação escolar ou sobre "A Revolução da Alimentação Escolar"³⁶, pode-se concluir que os contratos públicos ocupam um papel central nesse processo, uma vez que Estado é colocado no dever de entrar ativamente na discussão da viabilização de PAEs diferenciados. Ao mesmo tempo, o Estado é um consumidor potencial, dando garantia de comercialização para os agricultores. Essa discussão considera que, nem toda a demanda de alimentos poderá ser sanada com alimentos locais, sendo necessária a compra externa em alguns países e regiões. Os componentes de desenvolvimento, saúde e proteção ambiental alicerçam a "Revolução" proposta por Morgan e Sonnino (2008, 2010a; 2010b), mas o processo a ser instaurado necessita de reformas no Estado, na sociedade, na cultura e no desenvolvimento de capacidades diferenciadas em muitos atores. Essas mudanças devem ser bem orquestradas para que, realmente, a alimentação escolar signifique o começo de uma grande alteração em todo o regime alimentar.

Morgan e Sonnino (2008, 2010a, 2010b) percebem na alimentação escolar, uma grande possibilidade de instaurar a mudança no regime agroalimentar, ou seja, seria uma porta de entrada para a Narrativa Alternativa dos Alimentos. Por isso, a denominação a "Revolução da Alimentação Escolar". Os autores partem do princípio de que é necessário um desenvolvimento sustentável e que o mesmo deva estar de acordo com os preceitos de: equidade e justiça, democracia e integração de questões ambientais. A evolução do pensamento dos autores, observada em trabalhos publicados, dar-se-á no sentido de compreender e defender a narrativa alternativa, porém a mesma não pode estar situada no localismo defensivo, nem estar isenta do compromisso do Estado.

³⁵ Froehlich (2010), Triches (2010), Belik e Chaim (2009), Soares (2011), dentre outros já citados.

³⁶ Ver: MORGAN, K.; SONNINO, R. **The school revolution: public food and the challenge of sustainable development.** London: eathscan publishing for a sustainable future, 2008.

Os autores percebem o Estado como um grande ator capaz de dinamizar, pulverizar e implementar a discussão e estratégias dentro da Narrativa alternativa dos Alimentos. Por isso, a alimentação escolar é vista como um papel estratégico, pela sua capilaridade e potencialidade de formar consciências desde cedo, além de envolver um público relativamente elevado direta e indiretamente. Para os autores, a reforma da alimentação, a criação de cadeias alimentares sustentáveis e os contratos públicos criativos se articulam como um grande desafio. Todavia, o maior desafio é sincronizar a reforma para que as ações tenham um reforço mútuo e efeito sinérgico.

2.3.1 Alimentação escolar no mundo e a visão do *World Food Programme* (WFP)

A alimentação escolar de países em desenvolvimento tem sido altamente dependente de projetos executados por organizações de ajuda internacional, sendo a maior delas, os projetos desenvolvidos pelo WFP (*World Food Programme*), que providenciam alimentação escolar gratuita, assim como incentivam as crianças de famílias pobres a irem à escola (MORGAN, 2010). No texto a seguir será abordada a atual política de PAEs defendida pelo WFP, entidade que reformulou sua política de apoio à alimentação escolar a partir de 2009. As experiências bem sucedidas de PAEs, como na Itália, Roma e Brasil, constantemente citados nos documentos desse programa; as contribuições teóricas de autores como Morgan e Sonnino, que analisam e propõem os PAEs como porta de entrada para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos; o avanço da discussão da narrativa alternativa dos alimentos; e os problemas de saúde causados pela alimentação industrial; todas essas questões parecem ter influenciado a mudança da política do WFP.

O WFP é a maior agência humanitária de combate à fome no mundo, faz parte do sistema das Nações Unidas e é financiado voluntariamente por governos (que são a principal fonte de financiamento do programa), empresas e indivíduos. Foi fundado em 1961 e tem por objetivo realizar ou apoiar ações que busquem reduzir a fome crônica e a desnutrição em todos os lugares (WFP, 2013a). O WFP persegue uma visão de mundo em que, cada homem, mulher e criança, todos, tenham acesso em todos os momentos aos alimentos necessários para uma vida ativa e saudável. O WFP trabalha e compartilha a mesma visão com as agências irmãs da ONU FAO (*Food and Agriculture Organization*) e IFAD (*International Fund for Agricultural Development*), bem como outros governos, ONU e ONGs parceiras (Ibidem). Em média, o WFP atinge mais de 90 milhões de pessoas (e dessas 19,8 milhões são crianças)

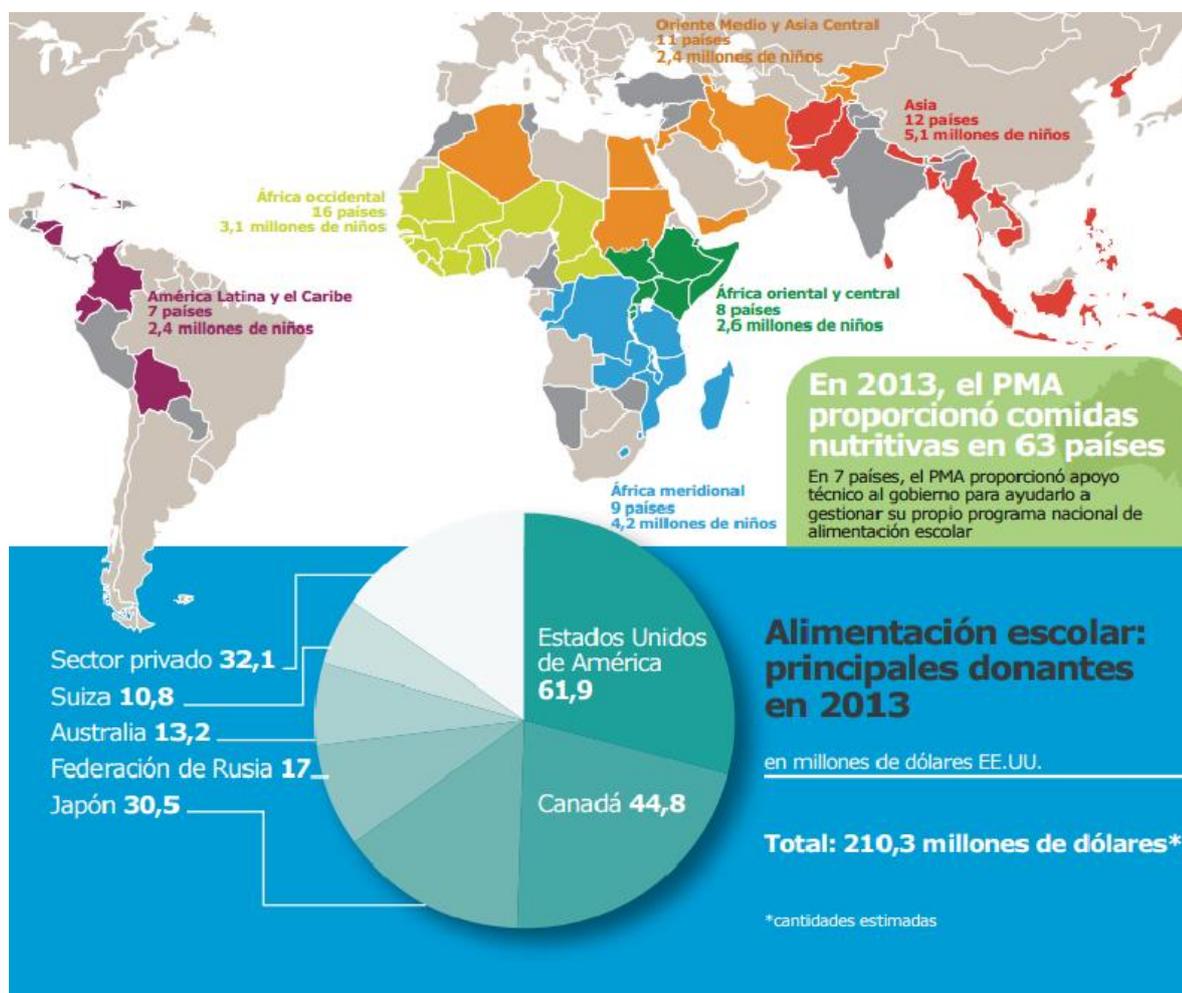
com assistência alimentar em 80 países a cada ano, sendo que cerca de 12 mil pessoas trabalham para a organização, a maioria deles em áreas remotas (WFP, 2013a).

Segundo levantamento do WFP (2013b), a alimentação escolar está presente em quase todos os países do mundo, o que não significa que todos os programas têm sido eficientes. Como base numa amostra de 169 países, estima-se que, pelo menos 368 milhões de crianças ou adolescentes, são alimentados diariamente, quando estão na escola. O investimento anual situa-se na faixa de 47 a 75 bilhões de dólares. Esses números ilustram o reconhecimento quase universal da importância da alimentação escolar (WFP, 2013b).

Em 2009, o WFP com a colaboração da PCD (*Partnership for Child Development*), publicou uma análise chamada “Repensando a Alimentação Escolar”, realizada para ajudar a compreender melhor a crescente demanda dos países para programas de alimentação escolar que havia sido provocada pelas crises de comida, combustível e financeira de 2008 (WFP, 2013b). Os resultados do relatório “Repensando a Alimentação Escolar” levaram o WFP a desenvolver uma abordagem diferente para trabalhar a alimentação escolar, o que resultou em uma nova política sobre o assunto e uma maneira distinta de trabalhar com governos e parceiros. A principal mudança do foco foi sair da ação do fornecimento de alimentos, diretamente para famílias vulneráveis, para a ação de organização de uma assistência alimentar, em que uma gama de modalidades de apoio às nações, comunidades e famílias é fomentada para aumentar a segurança alimentar e nutricional de pessoas em vulnerabilidade (WFP, 2013b).

Percebe-se que, nesse momento, o programa começa a se preocupar com a formulação de uma política de alimentação que não seja meramente assistencialista e distributiva de alimentos, como até então vinha sendo a abordagem. Morgan (2010) aponta essa mudança, da forma de pensar do WFP, como um importante avanço para os programas de alimentação escolar. Essa modificação do foco do WFP é uma possibilidade dos países receberem estímulos para implantar programas diferenciados e construir estratégias locais de desenvolvimento, em vez de ficarem dependentes da ajuda externa. Porém, esse novo olhar da política dos PAEs enfrenta obstáculos construídos pelo modelo assistencialista, pois, embora o WFP prefira a ajuda em dinheiro à doação de comidas, há países doadores que preferem comprar os alimentos localmente e doar, como é o caso dos Estados Unidos da América (EUA), pois, dessa forma, promovem as agriculturas internas (MORGAN, 2010). A Figura 2 mostra a abrangência dos programas do WFP em 2013 e os principais doadores, os quais se destacam os Estados Unidos da América e o Canadá.

Figura 2 – Abrangência dos programas do WFP e principais doadores.



Fonte: WFP, 2014.

A influência das discussões circunscritas na Narrativa Alternativa dos Alimentos parece induzir essa mudança na política, pois o WFP reconhece, no documento “Repensando a Alimentação Escolar”, o papel de desenvolvimento intrínseco das políticas locais de alimentação, no qual se beneficiam escolares, agricultura endógena e as próprias comunidades. A aquisição local e a ligação com a agricultura familiar (AF) também é vista como um compromisso para melhorar a qualidade dos alimentos (WFP, 2013b), visto que, dessa forma, alimentos frescos, de acordo com os hábitos alimentares locais, podem ser ofertados aos escolares. No entanto, mesmo com a mudança de foco na política do WFP, o programa auxiliou os governos no desenvolvimento e na gestão dos seus próprios PAEs apenas em sete países no ano de 2013. Porém, mais de 20 países que recebem ajuda do programa contam com programas de alimentação escolar baseados na produção local (WFP,

2014). A ação nos outros países continuou sendo a doação de alimentos ou transferência de renda ou de cupons para serem trocados por alimentos.

O objetivo da WFP de apoiar a criação e a implementação de sistemas sustentáveis de alimentação escolar, os quais estabeleçam diálogo com as agriculturas locais, além de promover o debate da importância da construção de políticas internas coesas e fortes nos países, capazes de se perpetuarem ao longo do tempo, muda o foco histórico de atuação do programa. Parte-se do pressuposto que os PAEs vão além do alimento fornecido às crianças, fator fundamental quando se discute a importância de tais programas. Eles servem como porta de entrada para a discussão de sistemas agroalimentares diferenciados, que tenham como foco o desenvolvimento local, sendo, portanto, mais aterrados do ponto de vista social, econômico e cultural.

Com a nova política, o WFP busca se afastar da abordagem baseada em projetos a fim de construir uma visão mais sustentável em longo prazo para a alimentação escolar, isso inclui uma ênfase na capacidade dos governos em fazer programas mais consistentes e contínuos. A política estabelecida pelo WFP possui tempo limite de apoio aos governos, com o objetivo de eliminar, em logo prazo, progressivamente o mesmo³⁷, deixando para trás programas sustentáveis e economias nacionais de alimentação escolar embutidos no âmbito de políticas e estruturas nacionais mais amplas (Ibidem). No período de 2000 a 2014, quatorze programas de alimentação escolar gerenciados pelo WFP passaram a ser geridos pelos governos dos países (WFP, 2014).

De acordo com o WFP (2013b), as refeições na escola ajudam a manter as crianças em sala de aula e a garantir a continuidade delas no estudo, sendo, dessa forma, um poderoso apoio para alcançar os objetivos educacionais. Para o programa, a refeição escolar é um investimento no futuro das crianças e assegura que as mesmas aproveitem as oportunidades de aprendizagem. Todavia, com a mudança da concepção política no programa, a alimentação escolar não encerra seus ganhos na segurança alimentar e garantia de aprendizagem das crianças, uma vez que pode também atuar como um catalisador para o desenvolvimento devido a duas questões: funciona como redes de segurança para ajudar as famílias e comunidades vulneráveis a resistir a crises econômicas, ambientais, conflitos armados ou sociais; pode ajudar a aumentar a renda dos pequenos agricultores e impulsionar as economias

³⁷ De uma perspectiva global, a assistência externa ao desenvolvimento é um contribuinte menor de custos globais de alimentação escolar, representando menos de dois por cento do total. No entanto, enquanto os programas em países de alta e média renda são quase exclusivamente financiados por receitas internas, os programas em países de baixa renda contam com o apoio dos doadores, sendo que, nesses, as fontes externas de financiamento cobrem cerca de oitenta e três por cento das necessidades dos programas (WFP, 2013b).

rurais, quando ligadas à produção agrícola local. Essas questões dialogam diretamente com o que aponta Morgan (2004) quando discute sobre o potencial da alimentação escolar em atingir múltiplos dividendos: uma população com menos problemas de saúde; menores custos ambientais; o desenvolvimento de sistemas sustentáveis de produção e o desenvolvimento econômico rural, pois inclui pequenos agricultores e incentiva o desenvolvimento de atividades voltadas para esse mercado.

O documento “*Home-grown school feeding: o framework to link school feeding with local agricultural production*”, publicado em 2009 pela WFP, estabelece os marcos da política *Home-grown school feeding* (HGSF)³⁸, os quais buscam aliar Programas de Alimentação Escolar com alimentos de qualidade ampla e com o incentivo das agriculturas locais. Dessa forma, estabelece-se um processo, definido pelo WFP (2009), como *win-win* (ganha-ganha), ou seja, os escolares ganham pela alimentação de qualidade e os agricultores também ganham, pois aos poucos vão sendo inseridos em um mercado garantido.

De acordo com WFP (2013b), vários países de alta, média e baixa renda³⁹ estão criando políticas e ações para buscar sinergias entre os programas de alimentação escolar e a agricultura local, sendo destaques, os programas do Brasil⁴⁰, Equador, Honduras, Namíbia e Peru, assim como, os programas africanos de Gana, Quênia e Moçambique. Segundo Debrah (2011), o plano Gana para a alimentação escolar, iniciado em 2005, apresentou uma evolução de concepção e de impacto, pois começou com 10 escolas e extrapolou para mais de 900, sendo as principais mudanças: a compra da agricultura local, o financiamento das infraestruturas produtivas, a reforma das cozinhas das escolas, a qualificação das manipuladoras de alimentos e a administração local da alimentação escolar.

Há também várias iniciativas, cuja organização da sociedade também atua diretamente na viabilização de programas ou projetos com esse intuito, como é o caso do movimento *Farm to School* (Da fazenda para a escola) nos EUA. Esse movimento começou em um município da Califórnia e acabou se disseminando por vários estados, sendo um dos avanços mais significativos o alcance do nível nacional na discussão e no apoio, pois, em 2010, o

³⁸ HGSF é um programa de alimentação escolar que fornece o alimento produzido e comprado dentro de um país, na medida do possível. A WFP, buscou em 2009 elaborar um quadro comum para os programas HGSF.

³⁹ Há diferenças importantes entre os países de alta, média e baixa renda nos programas de alimentação escolar. Em geral, os países de baixa renda têm programas que não estão bem estabelecidos em quadros políticos e têm menos cobertura do que aqueles em países de alta e média renda. Os programas em países de baixa renda são mais propensos a depender da ajuda externa, no entanto, nos últimos anos, um número de países de baixa renda começou seus próprios programas, financiados e geridos pelos governos, ao invés de serem totalmente dependentes de um parceiro externo (WFP, 2013b).

⁴⁰ O programa de alimentação escolar do Brasil é, talvez, o mais conhecido e o mais bem sucedido programa que fornece um mercado estável para os agricultores familiares (WFP, 2013b).

presidente dos Estados Unidos assinou uma lei que, pela primeira vez, incluiu 40 milhões de dólares por oito anos para financiar programas *Farm to School* (FEENSTRA e OHMART, 2012). O apoio político e financeiro dos países é citado por Espejo, Burbano e Galliano (2009) como primordial para o sucesso da mudança da filosofia dos PAEs, pois, desse modo, tais programas podem passar da esfera da alimentação para a esfera do desenvolvimento. Embora o movimento *Farm to school* represente um importante avanço em termos de discussão e de implementação de estratégias da alimentação escolar, segundo Poppendieck (2009), há a necessidade de se criar um programa que, efetivamente, atenda todos os escolares dos Estados Unidos. Essas iniciativas mais localizadas e heterogêneas carecem de um marco regulatório e apoio político e financeiro para se perpetuarem e realmente fazerem frente à alimentação nada saudável e de acesso aos escolares (POPPENDIECK, 2009).

Através de uma análise do que preconiza o WFP e autores como Morgan e Sonnino (2008), percebe-se que a reconexão entre produção e consumo, através dos programas de alimentação escolar, precisa ser realizada a partir dos marcos regulatórios de uma legislação e de políticas públicas estabelecidas. Isso evitaria que mudanças de governos influenciassem no andamento de experiências em processo de consolidação.

De acordo com Espejo, Burbano e Galliano (2009), o sucesso dos programas HGFSF dependerá de fatores como: o alimento fornecido às crianças, baseado nos padrões locais de consumo; grau de apoio político para o programa; capacidade institucional para implementar o programa; produtividade e a capacidade dos agricultores de pequena escala de responder às necessidades do programa; disponibilidade de fundos; capacidade de manter o programa ao longo do tempo, mesmo em situações com baixa produtividade dos pequenos agricultores.

Percebe-se que, mesmo os elementos da discussão da Narrativa Alternativa dos Alimentos estando presente nos documentos da WFP, ainda existem questões de fundo que precisam de políticas locais para serem modificadas. Ainda que a globalização e a industrialização do abastecimento alimentar não tenha dissociado o alimento por completo do seu contexto sociocultural e territorial, como afirma Wiskerke (2009), grandes mudanças na transformação dos sistemas agroalimentares já operaram pelo mundo todo. Outra questão fundamental é que transformar os PAEs em porta de entrada para discussão e estabelecimento de um regime agroalimentar alternativo requer um compromisso do Estado, para que as recomendações do WFP não acabem apenas em letras mortas ou em programas com viabilidade apenas quando houver ajuda externa.

De acordo com WFP (2013b), os países que estão implantando PAEs nos marcos do HGFSF, experimentam vários desafios, tais como: a ausência do trabalho em conjunto com a

educação, agricultura e outros setores de apoio aos pequenos agricultores; marco legal inadequado à aquisição local, dificultando, dessa forma, as compras de pequena escala; aparato estatal, em termos de outras políticas complementares, que não atende a nova institucionalidade que os PAEs circunscritos na nova política necessitam. Nesse sentido, o WFP (2013b) argumenta que projetos chaves e questões de implementação devem ser consideradas, sendo que as estratégias de cada país podem ser diferenciadas⁴¹, desde que sejam capazes de garantir um suprimento estável de alimentos para as escolas durante o ano.

O que parece ser elementar nas orientações do WFP é que os países devem construir métodos suficientes para superar o marco legal que impede a compra em pequena escala e descentralizada, assim como o dos pequenos empreendimentos. Por outro lado, a formulação de políticas que amparem PAEs circunscritos na Narrativa Alternativa dos Alimentos requer uma sinergia de esforços do Estado, na qual diferentes esferas atuem em sintonia. Isso denota a importância de políticas interligadas e mais comprometidas com um processo de desenvolvimento do que com a superação de questões pontuais.

O que é perceptível nos documentos da WFP, nos relatos e discussões das várias experiências espalhadas pelo globo⁴² é que a alimentação escolar está ocupando um importante espaço na agenda de discussões internacionais, principalmente, a partir de 2009. Os PAEs, pelos seus múltiplos benefícios, são encarados como possibilidades concretas de mudança nos padrões alimentares. A ideia é que a escola, além de fornecer um alimento mais saudável, participe ativamente de um processo de educação alimentar para que as crianças de hoje sejam os adultos conscientes de amanhã, defensores de uma alimentação saudável. Com isso, espera-se que problemas, hoje, considerados como sociais de alto impacto, os quais afetam saúde, desenvolvimento e gastos públicos⁴³, como é o caso da obesidade e da fome, sejam modificados positivamente com o amadurecimento de PAEs.

⁴¹ Alguns governos enviam dinheiro para as escolas a fim de que as mesmas possam comprar a comida dos mercados locais, como é o caso do Quênia. Outros direcionam os recursos para os distritos ou regiões que são responsáveis pela aquisição local, como no caso do Brasil. Outros usam empresas de abastecimento em diferentes níveis para fornecer alimentos para as escolas, como em Gana.

⁴² Morgan e Sonnino (2008); WFP (2013); Poppendieck (2009); Feenstra e Ohmar (2012).

⁴³ Segundo Poppendieck (2009), os gastos com um PAE universal nos Estados Unidos, estimados em aproximadamente 5 bilhões de dólares anuais, talvez sejam menores que os gastos públicos atuais e futuros, que tendem a se agravar com as doenças causadas pela alimentação não saudável, principalmente, as derivadas da obesidade. Segundo a autora, estima-se que os gastos anuais, diretos e indiretos, com saúde em função da obesidade e sobrepeso estejam na faixa dos 98 a 129 bilhões de dólares anuais. Esses números não incluem a perda de horas de trabalho e lucro perdido em torno das mortes prematuras, estimado em 56 bilhões de dólares por ano, nem calculam o impacto financeiro repercutido através das aposentadorias antecipadas dos americanos obesos por invalidez.

3 O PNAE COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA PARA A AGRICULTURA FAMILIAR: ENTRE A IMPORTÂNCIA E A PERSONIFICAÇÃO DA POLÍTICA

A agricultura familiar brasileira tem ocupado relevante espaço de discussão na academia e na agenda política. Entre o padrão desenvolvimentista da agricultura como sinônimo de crescimento econômico e *commodities* e o padrão alternativo, cujas questões sociais, ambientais e culturais emergem como essenciais, a categoria social e política “Agricultura Familiar” passa a ser reconhecida pelo Estado.

Para Medeiros (2001), foi no âmbito do sindicalismo rural, a partir da década de 1950, que os trabalhadores rurais se constituíram enquanto categoria política, no entanto, a pressão imposta por uma elite política representativa da classe patronal e a necessidade de se constituir enquanto classe social impulsionaram a criação de uma denominação genérica de todos os que viviam do campo e não pertenciam à classe patronal. Todavia, na década de 1970, o sindicalismo, na forma como se constituiu, atrelado ao poder político local e voltado ao viés assistencialista, começou a ser questionado, o que propiciou o surgimento de movimentos contrários que reivindicavam um posicionamento na agenda política de reconhecimento de uma classe social e de criação de ações afirmativas para essa, duramente impactada pelo modelo adotado no país para modernizar a agricultura (Ibidem). A luta pela terra destaca-se nesse cenário de novas reivindicações.

Medeiros (2001) salienta que entre as diversas categorias da agricultura familiar ainda não reconhecida na década de 1980 sobressaem-se, por um lado, os agricultores que se tecnificaram com o processo de modernização e, por outro, uma massa paupérrima que acabou ficando às margens desse processo. Ainda assim, mesmo os tecnificados engrossaram as pautas de reivindicações, pois sentiam “os efeitos perversos da política de modernização e exigiam uma política agrícola e ações governamentais que privilegiassem também os pequenos” (p. 108). Picolotto (2015) salienta que a categoria “agricultor familiar” “é resultado de um trabalho de construção política e de sentidos” (p. 65). Nessa percepção, o autor argumenta que a categoria foi cunhada a partir de três conjuntos de atores, sejam eles, as organizações dos agricultores, que manifestam seu projeto de agricultura e o utilizam como identidade política, os trabalhos dos acadêmicos, que embasaram o lugar teórico dessa agricultura na história brasileira e as políticas públicas e marco legal que definiram os itens a serem compreendidos nessa categoria.

A evolução das políticas públicas direcionadas à categoria agricultor familiar tem demonstrado um amadurecimento da compreensão dessa agricultura no cenário brasileiro,

inclusive, uma questão que tem sido discutida é a sua participação na produção de alimentos, enquanto que a agricultura patronal está mais voltada à produção de *commodities* agrícolas. A participação da Agricultura Familiar (AF) na economia e no abastecimento interno de produtos alimentícios é de grande relevância, pois sua produção contabiliza 38% do valor bruto da produção agrícola brasileira, ocupando apenas 24,3% da área total dos estabelecimentos agropecuários MDA (2009). Além disso, a AF é a principal fornecedora dos alimentos básicos para a população brasileira. Nos pequenos circuitos de comercialização, os produtos são vendidos na própria região de produção, o abastecimento advém, principalmente, dessa agricultura. Segundo Cerqueira, Rocha e Coelho (2006) “a agricultura familiar formou estratégias de reprodução que, contraditoriamente ao papel destinado a esse tipo de produção na política agrícola, manteve sua importância no espaço rural brasileiro”.

Atualmente, há um conjunto de políticas públicas que visam ao fortalecimento da agricultura familiar, um público historicamente excluído das prioridades governamentais, instaurado antes de 1996, quando foi criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). O Programa de Aquisição de Alimentos⁴⁴ (PAA), a aquisição de produtos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) são exemplos dessas representações políticas. Estas visam superar a ênfase em políticas agrícolas que priorizam produtos de exportação, os quais marcaram o cenário nacional até bem recentemente. Desde início da década de 60, a política agrícola se estruturou para dar sustentação à “modernização conservadora da agricultura”, priorizando os monocultivos e as propriedades mais capitalizadas e/ou com maior potencial para incorporar o padrão tecnológico preconizado (BIANCHINI, 2000). Os agricultores com pouca terra ou sem terra, nesse contexto de política pública de crédito, foram marginalizados e, com a priorização dos produtos e das regiões mais dinâmicas, a concentração de renda e de terras aumentou (Idem).

A criação e a implantação do PRONAF em 1996 abrem um debate na agenda pública e constroem uma política agrícola diferenciada, partindo do reconhecimento econômico da agricultura familiar, da sua conceitualização no fórum científico e atendendo, mesmo que minimamente, a pauta de reivindicações dessa categoria (GRISA, 2012; PICOLOTTO, 2015). No entanto, legalmente o conceito de agricultor familiar só vem a ser instituído em

44 Implementado em julho de 2003 (Lei 10.696/2003), o PAA integra o Plano Safra da Agricultura Familiar 2003/2004 e é uma ação estrutural do Programa Fome Zero, buscando viabilizar uma maior estabilidade para a produção familiar, beneficiando os agricultores enquadrados no Pronaf, através da compra sem licitação de produtos da agricultura familiar. As aquisições são destinadas à formação de estoques e à distribuição de alimentos para pessoas em situação de insegurança alimentar (CERQUEIRA, ROCHA e COELHO, 2006, p. 05).

2006, quando a Lei 11.326 é decretada. Para efeitos dessa lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Para Grisa e Schneider (2014), o PRONAF foi criado em um contexto, cujo referencial agrícola e agrário eram os determinantes para a formulação de políticas, o que veio a caracterizar a primeira geração de políticas agrícolas para a AF no Brasil. O PRONAF foi constituído numa época em que se acreditava que a escassez de crédito era o principal limitante da agricultura familiar (GUANZIROLI, 2007), uma vez que, as exigências de capacidade de pagamento impulsionavam a seleção daqueles agricultores familiares mais capitalizados, mantendo um segmento de agricultores familiares excluídos (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999). Questões como o limite das instituições financeiras, as quais são pouco adequadas ao fornecimento de crédito para famílias sem condições de oferecer garantias patrimoniais; o financiamento prioritário de algumas culturas típicas de uma região, normalmente, a produção de grãos; e o crédito desvinculado a programas maiores de desenvolvimento que contemplem toda a cadeia produtiva são pontos que demonstram a necessidade de repensar as estratégias de implementação do PRONAF e da política de crédito como principal ferramenta de desenvolvimento (ABRAMOVAY e VEIGA, 1999; ANJOS et al, 2004).

O reconhecimento de grande parcela de agricultores familiares que não acessava as políticas de cunho agrícola e agrário resultou em uma segunda geração de políticas para a agricultura familiar, com um referencial social e assistencialista (GRISA e SCHNEIDER, 2014). Nesse referencial, a consolidação do Bolsa Família, como programa de transferência de renda, é um dos destaques.

De acordo com Anjos et al (2004), é inegável que o PRONAF é um instrumento de superação das desigualdades no campo e de democratização do acesso às fontes de financiamento da agricultura, porém existem algumas questões que a política de crédito ainda precisa superar, como por exemplo, a inserção dos agricultores marginalizados no processo de modernização da agricultura. Os autores supracitados ainda salientam que é necessário adotar estratégias para incluir um público diverso e heterogêneo, para que a política pública de

crédito não abranja somente os agricultores familiares consolidados e inseridos no mercado. Guanziroli (2007) afirma que a política creditícia, baseada no financiamento de determinados produtos, tende a reforçar a produção de *commodities* em detrimento da diversidade produtiva histórica da agricultura familiar.

Essas questões sobre os limites do PRONAF, levantada pelos autores supracitados, induzem à reflexão de que o universo da agricultura familiar brasileiro, pela sua heterogeneidade e pelas implicâncias e abrangência dos impactos do processo modernizador da agricultura, requer uma abordagem de políticas públicas múltiplas e complementares. Assim, aliar à política de crédito a outras políticas capazes de incluir aqueles agricultores mais marginalizados parece ser um caminho importante.

Para Guanziroli (2007), talvez o crédito não seja a política mais adequada para atender aqueles públicos mais carentes e marginalizados do meio rural. A estrutura de mercado, centrada em alguns produtos de baixo valor agregado, não viabiliza economicamente a produção dos agricultores que estão excluídos ou em vias de exclusão, com poucos recursos financeiros, de capital, ambientais e humanos. O financiamento de custeio ou investimento de culturas ou criações não provoca por si só as condições necessárias para que esses agricultores viabilizem atividades produtivas com renda suficiente para a reprodução familiar. Outra questão fundamental é a tendência dos agricultores em buscarem produzir aqueles produtos solicitados pelo mercado convencional consolidado localmente, uma vez que eles não disponibilizam de recursos necessários para construir estratégias diferenciadas e mais adequadas às suas características.

Segundo Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz (2014), os recursos do PRONAF tendem a se concentrar mais na região Sul do país, pois 30% dos contratos e 40% dos recursos foram, historicamente, nessa região. Ao analisar o crédito de custeio agrícola, observa-se que os principais produtos financiados no período de 1999 a 2012 foram milho, soja, café e fumo, sendo que as culturas de milho e soja correspondem a mais de 50% dos recursos aplicados.

No Rio Grande do Sul e no Paraná, o milho e a soja respondem por quase 80% dos contratos e mais de 70% dos recursos aplicados no custeio de lavoura no período 1999-2012, sendo que, nestes contextos, trata-se de cultivos associados à monocultura, à especialização produtiva e ao uso intensivo de insumos cuja origem em grande medida é externa aos estabelecimentos rurais. (GRISA, WESZ JR. e BUCHWEITZ, 2014, p. 337)

No Rio Grande do Sul, estudos de Toledo e Schneider (2006) demonstraram que o PRONAF apresenta alguns sintomas de seus limitantes, como por exemplo, a crescente

descapitalização e endividamento crônico dos agricultores, especialmente os mais pobres. Esses sintomas podem ...

Ser reflexo dos contínuos problemas climáticos e que podem estar sendo potencializados por projetos que não oferecem viabilidade técnica ao não levar em consideração as vocações produtivas dos agricultores e das distintas regiões do Rio Grande do Sul, que entre outros fatores têm reduzido os rendimentos dos agricultores, reafirmando a concepção histórica de lucratividade insatisfatória conferida às diferentes atividades da agricultura familiar (TOLEDO e SCHNEIDER, 2006, p. 02).

Também é necessário considerar que, desde a implantação do processo de modernização da Agricultura até os dias atuais, a Agricultura Familiar vem sofrendo um progressivo esvaziamento, principalmente, pelo forte êxodo rural e pelo envelhecimento da população rural (FROEHLICH e RAUBER, 2009). Essa questão somada à entrada progressiva dos agricultores familiares no modelo de agricultura, baseado na monocultura e na produção voltada para exportação, transformou a realidade rural brasileira. Nesse sentido, cabe afirmar que as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, ou se inserem em um contexto de construção de um cenário mais propício à permanência dos agricultores no rural, ou continuam colaborando com o êxodo e centrando em produtos, não em processos de desenvolvimento.

De acordo com Ortega (2006), na maioria dos países da América Latina, existem programas para combater a fome e a deficiente distribuição de renda. No entanto, a falta de mecanismos de controle pode levar à apropriação dessas políticas por “segmentos mais fortes” da cadeia de valor, tais como: coletores, distribuidores, comerciantes e exportadores, ou por segmentos de “não agricultores”, ou seja, agentes financeiros, distribuidores e comerciantes. A apropriação dos recursos por esses segmentos impede que tais recursos sejam aproveitados pelos pequenos produtores e pobres rurais (ORTEGA, 2006, p. 21).

Ortega (2006) ainda salienta que, embora os programas voltados para a agricultura familiar tenham dinamizado as atividades entre os agricultores familiares e criado demandas importantes para esse grupo, a situação de desigualdade não diminuiu sensivelmente. De acordo com o autor, isto se deve à tendência de transferência dos benefícios para atores da cadeia produtiva, os menos vinculados ao processo de produção agrícola, ou para agricultores

do agronegócio⁴⁵ mais aptos a acessarem as políticas públicas. “Isto ocorre devido à fragilidade ou à falta de uma inserção adequada dos pequenos produtores num mercado complexo e repleto de processos e tramitações burocráticas que não permite sua inserção efetiva” (Ibidem, 2006, p. 26).

Nesse contexto, políticas que sejam capazes de mobilizar os agricultores familiares, de forma que os mesmos possam se inserir em mercados diferenciados, estimulando-os a se manterem na atividade, parecem ser o ponto chave (MALUF, 2004). Mecanismos e estratégias que realmente tenham um alcance a todos os agricultores familiares, não apenas os consolidados, parecem estar relacionadas às políticas mais abrangentes ou mais articuladas, estas atreladas com programas de desenvolvimento da agricultura familiar. Assim, o crédito passa a ser mais uma ferramenta, que aliado a outras políticas públicas, tais como: extensão rural; estratégias de organização social; viabilização e construção de mercados; desenvolvimento de sistemas de produção e atividades produtivas que atendam às características da agricultura familiar; se orienta para programas de desenvolvimento.

Dessa forma, as políticas públicas para a agricultura familiar precisam ser operadas de modo a produzir um efeito sinérgico, equalizando as relações de poder do meio rural e buscando elevar o acesso dos agricultores mais marginalizados. Pois, como afirma Ortega ao(2006), a implantação das políticas públicas com base na livre adesão e na iniciativa dos agricultores abre caminho para que os mais fortes se apropriem das mesmas.

No Brasil, as políticas públicas voltadas às compras institucionais, com destaque para o PAA e PNAE, representam um avanço para a agricultura familiar, no sentido de buscar estratégias de inclusão social e econômica dos agricultores. A construção e a implementação dessas políticas, a partir de 2003, configuram a terceira geração de políticas para a AF, cujo referencial da construção de mercados, a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental tornam-se ideias bases (GRISA e SCHNEIDER, 2014). O PAA representa a confluência de dois objetivos importantes: a segurança alimentar e o reconhecimento da necessidade da agricultura familiar em obter políticas de um alcance maior do que o do crédito rural.

⁴⁵ De acordo com Sauer (2008), o termo agronegócio (tradução literal do termo inglês do termo agribusiness) designa um conjunto de ações ou transações comerciais (produção, industrialização e comercialização) relacionadas à agricultura e à pecuária. Ou seja, negócios agropecuários, propriamente ditos, envolvendo produtores, indústria e comércio de insumos e comercialização da produção. “Como o termo foi cunhado para o contexto agropecuário norte-americano, a tradução do conceito trouxe, desde o início, a carga do modelo, designando um conjunto de atividades agropecuárias em grande escala desenvolvidas em grandes extensões de terra” (p. 14). O autor salienta que o termo foi apropriado por determinado segmento no Brasil para caracterizar tecnificação (uso de tecnologia moderna) e escala na agropecuária.

De acordo com Grisa et al (2011), o PAA tem sido um instrumento que impulsiona a diversificação da produção e a valorização de produtos locais, antes sem valor comercial reconhecido. Além disso, incentiva a produção de base ecológica ou orgânica, pelo diferencial e preço pago a esses produtos. A garantia de mercado e de preço, nessa essência, tem sido os fatores primordiais de estímulo aos agricultores. A valorização dos produtos locais e regionais, assim como o mercado para produtos de pequena produção, antes não visado comercialmente, geram um cenário propício a novas atividades agrícolas e novos sistemas de produção, representando um potencial importante de inclusão daqueles agricultores familiares mais desfavorecidos.

A exigência legal de compra de produtos oriundos da agricultura familiar, respeitando a porcentagem mínima de 30% dos alimentos utilizados na alimentação escolar, aliada às diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar, configuram um mercado institucional intimamente ligado ao local. A universalidade do PNAE é um fator diferencial, pois o mesmo está presente em todos os municípios do país. A exigência de obrigatoriedade da aplicação de recursos na aquisição de produtos da agricultura familiar e a capilaridade proporcionada pela universalidade caracterizam-se como elementos, apesar de *top down*, que suscitam à discussão e implementação desse mercado institucional em todos os municípios do país. Tal discussão induz à reflexão de duas questões.

A primeira trata da garantia de mercado e da demanda de produtos com características intrínsecas da agricultura familiar como elementos diferenciadores da política de compra de alimentos para o PNAE. Esse mercado valoriza a diversidade, a cultura e a produção em pequena escala, o que, direta e indiretamente, provoca uma mobilização local, envolvendo diversos atores e instituições. Para que os agricultores produzam e comercializem produtos típicos da agricultura familiar e normalmente não solicitados pelas estruturas de mercados estabelecidas pela iniciativa privada, como por exemplo, frutas, verduras, produtos da agroindústria de pequeno porte e outros produtos que antes eram cultivados apenas para o consumo, é necessário um processo de concertação e de organização, que envolva muitos elementos. A garantia do mercado institucional fornece a ancoragem inicial para os agricultores investirem na produção, antes normalmente direcionada ao autoconsumo. Mesmo este autoconsumo encontrando-se erodido⁴⁶, ainda permanece a cultura de diversidade alimentar, a qual caracteriza a agricultura familiar.

⁴⁶ É preciso considerar que a tendência de produção de um ou dois produtos demandados pelo mercado convencional e a diminuição da mão de obra no meio rural provocaram uma erosão da produção diversificada, típica da agricultura familiar (BALEM e SILVEIRA, 2015).

A segunda questão abordada pelo mercado estabelecido pelo PNAE é a discussão denominada aqui de Narrativa Alternativa dos Alimentos (WISKERKE, 2009; PLOEG, 2008, MORGAN, 2010). Essa expressão refere-se a um debate mais amplo, não apenas restrito às relações de mercado, mas a um sistema agroalimentar contrário ao sistema industrial, no qual os preceitos do desenvolvimento sustentável e da SAN configuram-se como ideias bases. No cenário apontado, do qual surge a discussão e defesa da Narrativa Alternativa dos Alimentos, a aquisição de produtos da agricultura familiar, a produção diversificada, as cadeias curtas de comercialização e a agroindustrialização de pequeno porte ocupam papel fundamental. De acordo com Triches (2010), Froehlich (2010), Chaim e Belik (2012) e outros autores que estudaram os mercados institucionais no Brasil, tais fatores podem funcionar como propulsores ou forças motrizes iniciais para a consolidação dessa discussão, seja pela inclusão de agricultores, pelo estímulo a novos sistemas agroalimentares localizados, seja pelo debate instituído a favor de uma alimentação mais saudável e mais enraizada no local, seja pela possibilidade de alcançar os diferentes e heterogêneos públicos da agricultura familiar.

O potencial e o diferencial que as políticas de compras institucionais representam para o desenvolvimento local poderão se perder, caso essas políticas não sejam implementadas com estratégias que contemplem a diversidade social, cultural, produtiva, política e ambiental local. Os sistemas de produção locais são derivados da cultura agroalimentar enraizada no tecido social, da integração dos agricultores com o meio ambiente e das condições agroecossistêmicas de cada local (BALEM E SILVEIRA, 2002), dessa forma, a diversidade produtiva varia em função dos locais ou territórios. De acordo com MALUF (2004, p. 301), “a promoção dos pequenos produtores de alimentos promove a equidade e a inclusão social em simultâneo a uma maior e mais diversificada oferta de alimentos à população produzidos sob formas sustentáveis”. Segundo o autor, o estímulo às atividades da agricultura familiar é importante, pois ao passo em que elas são grandes geradoras de ocupação e de renda, elas têm potencial de ofertar alimentos diversificados e de qualidade. Para Maluf (2004), as relações sociais estabelecidas ao longo do processo de modernização da agricultura e de consolidação da alimentação industrial estão enraizadas no tecido social. Muitos agricultores já foram excluídos pelo processo denominado pelo autor supracitado como “armadilha da modernização”⁴⁷ e, nesse sentido, muitos ainda estão em vias de serem excluídos.

⁴⁷ De acordo com Maluf (2004), a modernização seletiva dos agricultores pela falta de acesso aos recursos e a inserção deficiente aos mercados excluíram grande parte dos agricultores familiares no processo de modernização da agricultura. Assim, são necessárias estratégias de ampliação do acesso desses aos mercados e de resolução das restrições de renda.

... a transposição para o plano macro (conjunto dos agricultores) do enfoque microeconômico da modernização agrícola com especialização produtiva, com o consequente aumento na produtividade, resulta, a médio prazo, na exclusão do mercado respectivo de um contingente significativo de pequenos produtores tornados “excessivos” (ou “não competitivos”) (MALUF, 2004, p. 302).

Nesse cenário, as políticas de compras institucionais exigem uma postura e uma concertação local que rompa com essas estruturas, que tendem a privilegiar aqueles atores mais aptos e com maiores habilidades de se relacionarem com os mercados. A política pública de compras de alimentos da AF para a alimentação escolar poderá adquirir características locais de viabilidade, apesar da sua universalidade. Assim, estratégias construídas de acordo com as realidades, orientadas pelo envolvimento dos diversos atores e não somente pela lógica de mercado de demanda e oferta de produtos, poderão ser o diferencial para a execução da política.

É fundamental reafirmar que a evolução das políticas públicas no Brasil, principalmente no que tange às políticas voltadas para a AF, é resultado de um amplo debate realizado na sociedade civil a partir da década de 1980. Essa participação da sociedade civil, especialmente via movimentos sociais e sindicais, influenciou os governos e a produção das políticas públicas (DAGNINO, 2002; MEDEIROS, 2001). A estruturação do PNAE em 2009 teve forte influência dos debates do CONSEA. Também é necessário enfatizar que as compras institucionais sempre estiveram na pauta dos movimentos sociais, desde o processo de redemocratização da sociedade (SAMBUICHI et al, 2014).

As compras institucionais estavam na pauta dos movimentos sociais por representarem um avanço na concepção de políticas públicas, um mercado garantido para os agricultores, e por trazerem o debate do compromisso do Estado em beneficiar, como consumidor, aqueles públicos mais fragilizados, os quais precisam de apoio, e não as grandes empresas alimentares. Com relação a essa última questão, o Estado é um consumidor em potencial e, no caso do Brasil, é um grande consumidor, pois o mercado institucional não se restringe somente às escolas, mas a todas as instituições públicas que servem refeições.

Na terceira geração de políticas públicas para a AF, cujo referencial é a construção de mercados diferenciados, segurança alimentar e sustentabilidade ambiental (GRISA e SCHNEIDER; 2014), cabe-nos refletir, nesse novo arcabouço de políticas públicas, quais premissas são necessárias para que as políticas sejam implementadas nos municípios em termos de desenvolvimento. A política pública é estabelecida por um processo de desenvolvimento diferenciado, pela ação no público alvo e a partir dos resultados indiretos

alcançados pelo alcance das transformações via instrumento. Nesse sentido, ao utilizar o PNAE como recorte de discussão de políticas públicas de desenvolvimento da agricultura familiar brasileira, é importante refletir sobre o potencial promotor de desenvolvimento local e regional da política e sobre as condições necessárias para que esse potencial seja atingido. Como vem sendo abordado nesta tese, o PNAE representa um conjunto de ideias de modelo diferenciado de sistema agroalimentar, é uma política com potencial de desconstrução do modelo de alimentação industrial e global, sem os preceitos da saúde necessários e dos padrões construídos pelo modelo de alimentação do terceiro regime alimentar, utilizando a classificação de Friedmann (1993).

A personificação da política pública, próximo item desta seção, reflete o processo de apropriação local dos significados da política, determinante de um processo exitoso na implementação do PNAE. Essa noção está alicerçada em outras noções, ou seja, na construção de um espaço público e de um projeto político de alimentação local e diferenciado, na concertação social dos atores envolvidos e no processo de mediação exercido pelos articuladores locais da política pública.

3.1 A PERSONIFICAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA: UM ESTUDO A PARTIR DO PNAE DE SANTIAGO

A personificação da política pública, como mencionado anteriormente, poderá ser determinante em um processo exitoso de implementação do PNAE. Esse processo exitoso pode ser definido como aquele em que o PNAE atinja os objetivos intrínsecos de um PAE constituído para além do fornecimento de alimento para os escolares, definidos por Morgan e Sonnino (2008) como a “Revolução da Alimentação Escolar”. Para que isso se concretize é necessário que os locais de execução da política se tornem permeáveis à inovação proposta pela mesma.

O PAE brasileiro, construído a partir de 2009, visa atuar em três vias importantes, que o diferenciam como política pública: 1- assume como público o debate da alimentação de qualidade e das implicações dessa na superação de quadros de desnutrição e de obesidade, questionando, ao mesmo tempo, a hegemonia da indústria alimentar na definição do padrão alimentar das populações; 2- promove o desenvolvimento local e cria estratégias para a comercialização de produtos não visados pelo mercado convencional, criando possibilidades para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos e a inclusão de novos atores sociais (agricultores familiares e empobrecidos) em mercados em construção; 3- o Estado, ao

se assumir como consumidor, proporciona garantia de mercado para produtores considerados periféricos pelo mercado convencional, funcionando como importante ferramenta de fortalecimento dos sistemas agroalimentares alternativos, possibilitando a ancoragem inicial que os agricultores precisam para consolidar sistemas de produção diferenciados.

Os estudos do mercado institucional, estabelecido pelo PNAE ⁴⁸, demonstram que muitos benefícios são obtidos com essa política, dentre eles:

- a-Uma alimentação escolar de maior qualidade, com maior diversidade de produtos, alimentos mais frescos, menos processados e mais condizentes com a cultura alimentar local;
- b-Uma concertação social local que visa à operacionalização do programa, gerando benefícios além do próprio programa, como por exemplo, a discussão da cultura alimentar e da alimentação saudável, assim como da necessidade de se implantar ações de desenvolvimento local;
- c-A criação de um mercado para os agricultores familiares e o reconhecimento da importância desses para a construção de um sistema alimentar diferenciado;
- d-A reconexão entre a produção e o consumo;
- e-O envolvimento de diversos setores da sociedade;
- f-O desenvolvimento local.

Não obstante, esses benefícios repercutem em algumas questões que ora podem ser encaradas como pontos de estrangulamento, ora como dificuldades inerentes ao processo e, talvez em alguns casos, como determinantes e pretextos para o não alcance dos objetivos da política. Algumas questões já estudadas e apontadas como desafios para a implementação são: 1- a dificuldade de incluir produtos processados pela agricultura familiar nas chamadas públicas, uma vez que o aparato legal das agroindústrias não está de acordo com a pequena produção, evidenciados por Froehlich (2010); 2- a busca de apropriação do mercado institucional por atores mais fortes da cadeia, como grandes cooperativas detentoras de DAP, além disso, a falta de diversificação da produção, dificuldades de escalonamento e de manter a regularidade de oferta, por parte dos agricultores, conforme apontam Balem et. al. (2015); 3- a dificuldade de grandes centros urbanos em construir o mercado em consequência das distâncias entre a AF e das dificuldades de logística para produtos frescos, como mostram Fornazier e Belik (2015); 4- os problemas da regulação do Estado, pois inova ao conceber uma política pública como o PNAE, mas mantém estruturas normativas tradicionais que

⁴⁸ Novamente os autores Froehlich (2010), Triches (2010), Belik e Chaim (2009), Soares (2011), Turpin (2009) e Paiva (2011) são referência.

logo se transformam em barreiras para o pleno desenvolvimento da política inovadora, como por exemplo, a legislação que normatiza agroindústrias e a legislação sanitária, ambas apontadas por Froehlich (2010) e Triches (2010); 5- a dificuldade de “concertar” o cardápio escolar, atendendo, ao mesmo tempo, a nutrição, a cultura alimentar, a capacidade de oferta da AF e a aceitabilidade dos educandos, processos estudados por Paiva (2011); 6- a dificuldade de comunicação entre os articuladores da política e os agricultores, como mostram os estudos de Mosimann (2014) e Silva et.al. (2013); 7- a carência de um serviço de ATER, capaz de articular, orientar e construir com os agricultores sistemas de produção que atendam as demandas de uma política pública como o PNAE (BALEM, 2014; BALEM et. al. 2015; SILVA et. al., 2013). Essas questões são alguns exemplos das dificuldades encontradas para a implementação da política, as quais podem ser geradoras da busca por estratégias locais para superá-las, ou ainda, podem ser determinantes para as distorções da política, também chamadas de falta de êxito ou implementação em desacordo com os preceitos da mesma.

De acordo com Espejo, Burbano e Galliano (2009), a implementação de PAEs que buscam aliar a alimentação saudável e o desenvolvimento local necessitam aliar aquisição estratégica, desenvolvimento agrícola e desenvolvimento institucional. Para os autores, o desenvolvimento institucional é necessário, pois essa nova formatação de política pública exige que políticas, normas, regras e estratégias relacionadas à produção, aquisição e ao financiamento das ações operem na lógica dos sistemas agroalimentares alternativos. Ou seja, novas políticas precisam de novos desenhos institucionais, caso contrário, a inclusão de públicos excluídos e com pouco domínio de habilidades necessárias para o encaminhamento da produção com qualidade ao mercado, simplesmente, não acontecerá ou, no mínimo, ficará prejudicada.

Outro ponto que tem se mostrado importante no processo de implementação do PNAE é o sistema administrativo das compras, executado normalmente pelas prefeituras e pelas Unidades Escolares, no caso daquelas escolas não municipalizadas. A instituição da chamada pública para as compras da AF no PNAE é um dos avanços do programa, embora os municípios ainda não estejam preparados para esse diálogo tão íntimo com os agricultores e com a pequena escala. O Estado tem um aparato regulatório que beneficia grandes empreendimentos e um número pequeno de operações, o que dificulta a compra em pequena escala e a inserção de múltiplos atores nos contratos. As compras por licitação configuram-se como um exemplo dessa questão. O setor de compras, acostumados com os processos licitatórios, executavam um número menor de operações. Com as chamadas públicas, são necessárias mais operações, mais detalhamento e um olhar voltado para o local. Malina

(2012), ao estudar 42 instrumentos de chamadas públicas no estado de São Paulo, observa que ainda há um caminho a ser trilhado para que as mesmas estejam de acordo com o que preconiza o PNAE. Problemas como a falta de detalhamento no texto, a não priorização dos grupos sociais previstos na legislação, a ausência de estimativas de mudança nos preços e troca de produtos foram encontrados pela autora.

A legislação sanitária vigente no país é outro aparato regulatório que dificulta a legalização de pequenas agroindústrias dos agricultores familiares. Essa legislação foi concebida para atender a agroindústria de grande escala que possui um tempo elevado entre a produção e consumo e a completa padronização e homogeneização dos produtos (SILVEIRA e ZIMMERMANN, 2004). Dessa forma, as agroindústrias de pequeno porte tem dificuldade de se legalizar, pois as exigências frente à infraestrutura e ao investimento necessário são superiores à escala de produção, na maioria dos casos (SILVEIRA e HEINZ, 2005). Os sistemas de inspeção municipal tendem a ser mais flexíveis, no entanto, impedem que os agricultores comercializem seus produtos fora do âmbito do município (Ibidem).

As questões relacionadas ao universo da construção do mercado para a AF referem-se à adaptação dos agricultores a um mercado que exige diversidade, pontualidade de entrega, escalonamento de produção, logística, embalagens, armazenamento, produtos agroindustrializados e a construção de uma relação diferenciada entre a produção e o consumo. Os agricultores têm mostrado dificuldade em se adaptarem a esse mercado frente às inúmeras operações e ao conhecimento exigido, complexidades que até então estavam ausentes no cotidiano desses agricultores. Nesse viés, um serviço de ATER mais conectado com a construção do mercado institucional é imprescindível (BALEM 2014; BALEM et. al. 2015; SILVA et. al., 2013).

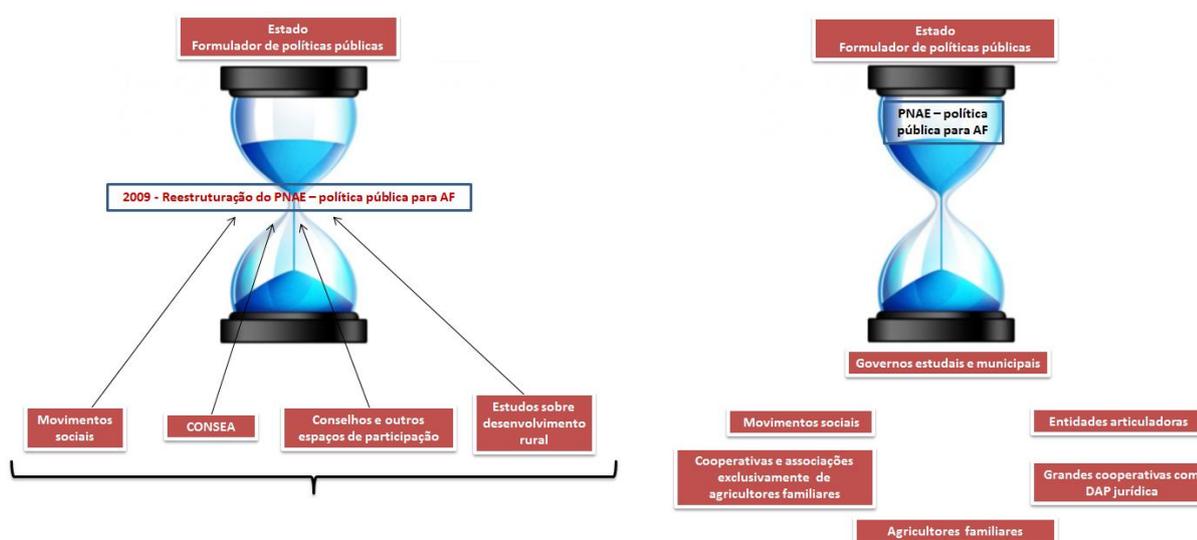
Refletindo sobre o caso brasileiro, uma das grandes proposições nesse debate é elucidar a forma como uma política pública universal, como é o caso do PNAE, consegue se materializar no local e atingir os objetivos a que se propõe. Para isso, é fundamental o papel dos atores sociais locais. Além do mais, essa reflexão não se restringe ao PNAE, pois pode ser uma importante via de discussão para outras políticas de desenvolvimento local. Por mais que as políticas sejam reflexos da evolução da discussão e da participação da sociedade civil, elas tomam características de cima para baixo (*top-down*) a partir do momento em que são formuladas pelo governo federal e suas execuções descentralizadas para todas as unidades da federação. A política representa um conjunto de ideias, que pode ser apropriado pelo local de execução com maior ou menor grau.

Sem o comprometimento de diversos atores e instituições locais corre-se o risco do

mercado do PNAE ser acessado apenas por aqueles agricultores com as habilidades já desenvolvidas e necessárias para esse mercado, ou por instituições representativas de agricultores, como é o caso de grandes cooperativas. As ações locais são importantes e primordiais para que o mercado institucional não acabe sendo operado com as mesmas premissas dos mercados agroalimentares modernos, apontadas por Maluf (2004), que seleciona os mais competitivos e exclui a maioria.

A Figura 3 busca elucidar o caminho percorrido pela política até a sua formulação e da sua formulação para a base. A ampulheta me parece uma ilustração pertinente para representar a minha linha de raciocínio.

Figura 3 - Esquema representativo do movimento para reestruturação do PNAE e da sua descentralização enquanto política pública.



Fonte: Elaborado pela autora.

Com relação ao PNAE aconteceu um movimento da base até a reformulação da política, que perpassou pela discussão e participação dos movimentos sociais, pelas discussões políticas de SAN, estabelecidas com o Projeto Fome Zero, e mais tarde, pelo Programa Fome Zero e a contribuição da academia, a qual vem se debruçando nas últimas décadas sobre os estudos de políticas mais interesetoriais como instrumentos de desenvolvimento. O governo, por se mostrar permeável e por representar em muitos momentos essa discussão da base, procurou concentrar na política a concepção e os objetivos de desenvolvimento, resultados da discussão estabelecida na sociedade. No entanto, a partir

da formulação da política, o movimento inverso deve ocorrer. Assim, parte-se de uma base ampla (participação da sociedade civil e projeto de governo), que resulta em um instrumento de desenvolvimento (política pública). A política pública, uma vez formulada, é descentralizada como um conjunto de ideias a todas às unidades da federação, quando assumi um caráter universal, como é o caso do PNAE. Assim, acontece um movimento inverso, do governo para o público alvo (sociedade).

O debate da aplicação da política não pode ser subestimado, por outro lado, a existência da mesma não garante a sua aplicação de acordo com as concepções políticas da sua formulação. Schneider, Cazella e Mattei (2009), ao estudar o PRONAF, discutem a necessidade de se corrigir as distorções da política pública. Ortega (2006) enfatiza um dos maiores problemas das políticas públicas voltadas para os agricultores mais pobres da América Latina, a apropriação das mesmas pelos atores mais fortes. No caso do PNAE, talvez essa seja a maior distorção.

A tese central dessa discussão está atrelada ao seguinte apontamento: se não houver uma personificação da política pública nos locais de execução da mesma (municípios), o projeto político da “política” acaba sendo desvirtuado e a mesma não atinge os seus objetivos. O termo personificação foi transposto da Literatura e ressignificado nessa tese. Para a Literatura, a “Personificação é a figura de linguagem que consiste em atribuir linguagem, sentimentos e ações próprios dos seres humanos a seres inanimados ou irracionais” (CEREJA e MAGALHÃES, 2005, p. 39), sendo assim, uma construção linguística da literatura e não real. Esse recurso é utilizado tanto na linguagem oral quanto na escrita para aumentar a “expressividade da mensagem, intensificando a transmissão de sentimentos e possibilitando a criação de um mundo mais mágico e poético” (NEVES e CABRAL, 2007, s. p.). No caso desta tese, para fins didáticos e explicação pela escolha do termo personificação, considera-se a política pública uma “coisa” ou algo corporificado, quando dotado de sentidos para o local. A descentralização do PNAE enquanto política pública acontece no mundo das ideias e o local, ao se apropriar das ideias, tem condições de transpô-las para a realidade e criar mecanismos para que as ideias e recursos imateriais se transformem em ações e ativações de projetos de desenvolvimento.

A personificação está diretamente relacionada à corporificação, ou seja, de uma forma retórica análoga à literatura, a personificação da política pública é essencial para que seja possível enxergar, visualizar, delimitar o campo de ação e os potenciais da mesma. Assim, o PNAE quando personificado nos municípios sai do campo abstrato e é gestado a partir das ideias que lhe garantem o arcabouço teórico, porém ele deve estar associado às ações que

tenham relação com a realidade.

Desse modo, o sentido do termo “personificação da política pública” exprime as formas e estratégias desenvolvidas pelos atores locais para a aplicação da política pública, uma vez que esses compreendem e se apropriam dos significados da mesma. Parte-se do princípio que cada local, ao apropriar-se do conteúdo da política e das representações dessa para a realidade, tem condições de desenvolver estratégias endógenas que visam à criação de sinergias que a potencializam. A personificação da compra de produtos da AF para alimentação escolar implica que todos os atores sociais envolvidos, aqui categorizados como agentes de articulação da política pública, agricultores familiares e comunidade escolar, compreendam os reais significados dessa política, que ultrapassa a lógica de fornecer um mercado aos agricultores familiares e a do abastecimento de alimentos aos escolares, como já mencionado no capítulo anterior.

A política pública só tem sentido para a realidade se compreendida a partir da própria realidade e, no caso do PNAE, se no local não há uma compreensão desta como um instrumento para modificar a realidade da AF e uma ancoragem importante para estabelecer um debate e ações que visem à mudança do sistema agroalimentar, a política não tem sentido enquanto instrumento de desenvolvimento, sendo encarada como uma exigência legal, apenas. Nesses casos, atingir os 30% representa a meta final e a não qualificação da agricultura local para que esta possa comercializar para o mercado institucional. Do mesmo modo, estabelecer ações que qualifiquem o próprio mercado institucional para melhor se adequar aos produtos locais não será horizonte de atuação dos articuladores da política.

Voltando ao caso do PRONAF, discutido por Toledo e Schneider (2006), Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014) e outros autores já citados. O PRONAF representou um avanço inegável em termos de reconhecimento da Agricultura Familiar no Brasil e por ser a primeira política exclusiva dos agricultores familiares, marcou o início de um período histórico de desenvolvimento de ações afirmativas para a AF. Contudo, a ênfase exclusiva no crédito não diminuiu as desigualdades sociais no meio rural. A literatura indica que somente os agricultores mais aptos acessaram a política, as principais culturas beneficiadas foram as *commodities* e um dos principais gargalos da AF, o mercado, não foi trabalhado pela política.

Segundo Delgado e Leite (2011), é necessária a construção de novas institucionalidades para viabilizar o desempenho das políticas públicas. Nessa percepção, o caráter estratégico dos atores sociais e o protagonismo social que esses atores sociais exercem na implementação das ações nesses espaços públicos, são fundamentais. O estudo desses autores fornece pistas importantes para pensar o funcionamento da política pública no âmbito

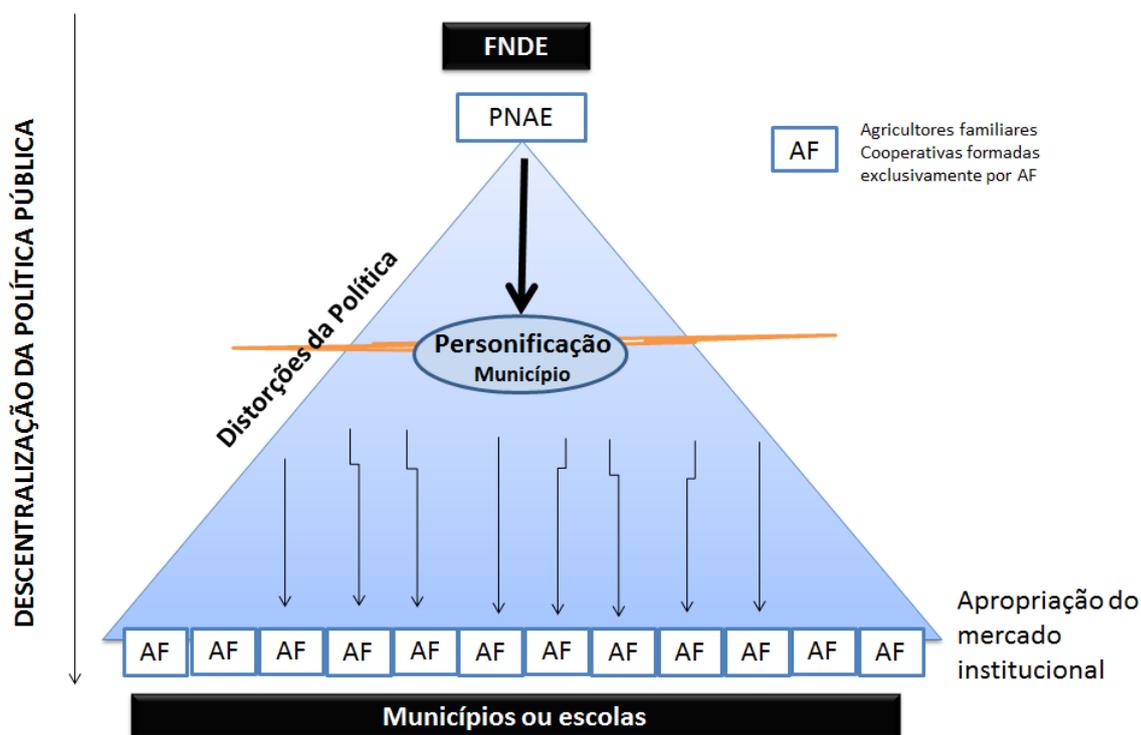
local (territorial) e, mesmo não sendo direcionado ao PNAE, podem contribuir para melhor entendimento do desempenho dessa política pública. Outra questão que se destaca aqui é: como uma política universal, como o PNAE, ou outras políticas, como o PAA e o PRONAF, poderão ter o seu potencial de desenvolvimento totalmente atingido em realidades heterogêneas, como é o caso do Brasil?

Delgado e Leite (2011) argumentam que são necessárias um conjunto de ações de baixo para cima (*bottom-up*) implementadas pelos atores locais em complementariedade com aquelas ações *top-down*, presentes na formulação da política. Nessa lógica, os resultados das políticas públicas tenderão a ser mais qualificados na medida em que se criam espaços de discussão e implementação das mesmas com participação ativa dos gestores estatais, usuários e organizações locais representativas de processos de desenvolvimento.

Assim, a personificação da política pública poderá ser o determinante do “sucesso” ou não da aplicação da mesma. Considera-se como “sucesso” o alcance dos objetivos de desenvolvimento, propostos pela política, e o mínimo possível de distorção na sua aplicação. A personificação do PNAE garante a permeabilidade do local à política pública, assim essa passa a ser encarada pelo seu potencial de desenvolvimento e não mais como uma obrigação a ser cumprida em função de uma exigência legal. Os 30% de aplicação e recursos do PNAE podem ser direcionados à compra de produtos dos agricultores familiares do município, numa concertação estabelecida em função do PNAE, como é o caso de Santiago, ou serem atingidos com a compra de produtos de grandes cooperativas detentoras de DAP jurídica. A apropriação do mercado institucional pelas grandes cooperativas e pelos atores mais fortes e mais estabelecidos no mercado acontece quando o município meramente executa a compra de no mínimo 30% de produtos da agricultura familiar. No entanto, se ocorre um movimento em direção à construção de significados locais da política, pode-se afirmar que a mesma não é meramente executada, mas implementada com diligência.

A Figura 4 procura ilustrar a ação da personificação na implementação do PNAE. Nos locais onde acontece a personificação da política, a apropriação do mercado institucional realiza-se pelos agricultores familiares locais e suas organizações diretas, ou seja, por agricultores individuais e grupos informais ou por cooperativas de pequeno porte, de caráter solidário e popular, conforme destaca Ghellere (2014).

Figura 4 – Ação da personificação na correção de distorções da política pública.

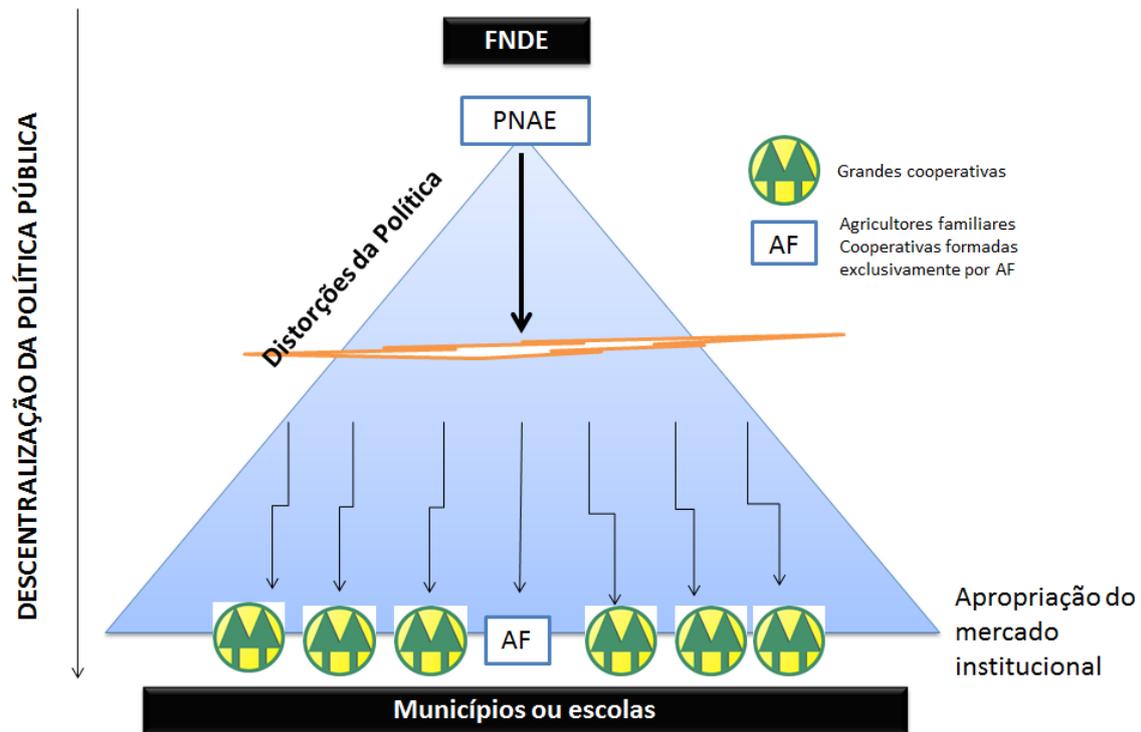


Fonte: Elaborada pela autora.

Nos municípios onde não ocorre o processo de personificação, a tendência é a apropriação do mercado institucional ser efetuada por grandes cooperativas, ou seja, estruturas centralizadas, com grande número de associados, mas detentoras de DAP institucional. Referem-se a grandes cooperativas àquelas que, apesar de terem no seu quadro agricultores familiares associados e possuem DAP institucional, funcionam na lógica empresarial do cooperativismo do Brasil. De acordo com Pinho (1991) apud Ghellere (2014), a partir da década de 1960, as cooperativas com pequena capacidade de produção e comercialização não sobreviveram ao cenário de mercado desfavorável. Assim, as cooperativas agropecuárias, estabelecidas de longa data, tendem a ser cooperativas com centenas, às vezes, milhares de associados.

A Figura 5 é representativa desse processo de apropriação do mercado institucional pelos atores mais fortes da cadeia.

Figura 5 – Implementação do PNAE sem correção de distorções da política pública.



Fonte: Elaborada pela autora.

As representações da Figura 4 e Figura 5 são alegóricas, mas indicam o principal caminho do mercado institucional do PNAE em situações as quais os atores municipais não constroem uma trajetória diferenciada. Ghellere (2014) aponta que o cenário competitivo do sistema capitalista acabou levando as sociedades cooperativas a lançar mão das mesmas estratégias das empresas para atingir a eficiência econômica. Assim, a intenção de tornar-se uma organização de grande porte transformou as grandes cooperativas em sociedades de complexa estrutura organizacional, o que a descaracteriza enquanto sociedade cooperativa, pois a sua gestão acaba ficando cada vez mais longe do controle democrático dos associados.

Essa lógica das grandes cooperativas levou a um movimento e à criação de cooperativas de pequeno porte, de caráter solidário e popular (Ghellere, 2014). Rios (2009) prefere chamar esse movimento de cooperativismo solidário e o caracteriza como “uma perspectiva ideológica/opção política em contraposição ao ‘cooperativismo de negócios’, asséptico, nas aparências, quanto a interesses de classes” (p.117). Tanto Ghellere quanto Rios apontam que as cooperativas da agricultura familiar, com princípios de democracia e autogestão, têm proporcionado oportunidades novas de trabalho, maior distribuição de renda e

acesso diferenciado a mercados alternativos e de circuitos curtos.

Cabe ressaltar que muitas cooperativas, exclusivamente as de agricultores familiares, têm se organizado para melhor operacionalizar as vendas para o PNAE, como o caso da Coopersaf de Santiago. De acordo com os mediadores do processo de construção da Coopersaf, a criação desta cooperativa se concretizou a partir da observação de que outras cooperativas de fora do município estavam procurando as chamadas públicas e que, sem essa organização, seria difícil para os agricultores de Santiago competir com essas estruturas mais organizadas, mais competitivas e mais aptas a se relacionar com o mercado.

O termo personificação é utilizado aqui como uma noção guarda-chuva, determinante para que a política seja discutida e implementada pelos atores sociais numa mesma direção, corrigindo as distorções e criando estratégias. Se personificada, a política “toma corpo” no município e é construída numa conjuntura de ações estratégicas e sinérgicas. Parte-se do pressuposto que a política é constituída a partir de um projeto político de alimentação e de visão de sistema agroalimentar, sendo assim, o arcabouço legal e normativo fornecido pelo governo federal não é suficiente para que a mesma alcance os objetivos esperados nos locais de implementação, ainda mais se eles não estiverem apropriados do projeto político implícito na mesma. Posto isso, a forma como o local se apropria dos significados da política é fundamental.

Portanto, as estratégias locais desenvolvidas talvez sejam o principal diferenciador do “sucesso” da política pública, ou seja, a concertação social em volta da mesa de negociação ou protagonismo social propicia a reflexão da concertação social estabelecida com o objetivo comum de desenvolvimento. Os agentes de articulação da política pública e representantes sindicais vislumbraram o PNAE como uma ferramenta de mudança da realidade do município e engendraram uma série de ações e propostas afirmativas para aproveitar o potencial da política. Percebe-se uma apropriação coletiva de significados dos envolvidos com PNAE, consideradas como fundamentais para que a política passe da fase da execução para a fase do aproveitamento da mesma como ferramenta de desenvolvimento.

Considera-se neste trabalho o termo “execução da política” como sinônimo de cumprimento da lei, ou seja, a aquisição de produtos comprovadamente da AF, porém sem a reflexão dos benefícios que a política pode trazer para o município. Isso leva ao cumprimento da exigência legal da aquisição de 30% de produtos da AF, resultado que vem a beneficiar grandes cooperativas ou cooperativas regionais que se especializam em atender esse mercado. Em muitos municípios da região central do estado do RS, a aquisição é realizada por outros

locais, não privilegiando a AF dos próprios municípios⁴⁹. Cumprir a legislação é diferente de implementar o PNAE de acordo com os seus preceitos de desenvolvimento implícitos.

A fala abaixo, de um dos articuladores da política em Santiago, reflete a evolução do pensamento, que foi do cumprimento legal à compreensão das possibilidades de desenvolvimento do PNAE.

Realmente, foi um processo bem de construção a partir da legislação. Visto primeiramente como uma obrigatoriedade de cumprir o percentual previsto em lei, mas depois a gente percebe que não é a questão de cumprir o percentual, mas de aproveitar esse recurso que tem aqui tão próximo de nós e que melhoraria a qualidade da alimentação escolar dos nossos alunos. Isso também melhoraria para os nossos produtores.

A mesma articuladora afirma que em Santiago a implementação do PNAE a partir de 2009 foi uma construção de grupo, cujas instituições aderiram e caminharam no mesmo rumo. Com esse processo, os ganhos estão sendo muito significativos para o município, pois os escolares recebem uma alimentação mais saudável e mais fresca; e os agricultores, uma possibilidade concreta de mercado. A afirmação de um (a) dos (as) entrevistados (as): “*o que a gente percebe, desde 2009, é um processo que se construiu e que já reflete uma realidade bem diferente, mas ainda temos muitas coisas para acertar, não podemos dizer que não temos problemas*”, demonstra o entendimento de que a implementação da política pública requer mais do que boa vontade, requer um entendimento de processo, que é gradual e concreto na medida em que os entraves e conflitos vão sendo reconhecidos e superados.

“*Executar a compra de 30% de produtos da AF para a alimentação escolar é fácil*”, como afirmou uma das nutricionistas do município, a mesma entrevistada ainda afirma que, para isso, basta fazer uma chamada pública e divulgar. A nutricionista relatou que tem cooperativas de vários locais do estado do RS se especializando em atender as chamadas públicas da alimentação escolar, prova disso, são as propostas constantemente recebidas de várias dessas cooperativas. Já compraram feijão de uma cooperativa de Erechim-RS em um ano que os agricultores de Santiago não conseguiram atender a demanda por problemas de baixa produtividade em função de uma estiagem. Cabe ressaltar que Santiago localiza-se a 409 km de distância até a cidade de Erechim. De acordo com a Resolução n. 26, de 17 de junho de 2013, a compra dos produtos da AF deve seguir a seguinte ordem de prioridade: fornecedores locais, território rural, estado e país.

⁴⁹ Essa informação foi repassada para mim em atividades de formação sobre alimentação escolar, realizadas com nutricionistas, manipuladoras de alimentos e extensionistas rurais.

Em Santiago, há uma concertação social em torno do PNAE, todos os entrevistados foram enfáticos ao afirmar que os produtos da AF ofertados na alimentação escolar devem ser procedentes do município. Um fator que é determinante disso é a elaboração dos cardápios e das chamadas públicas⁵⁰. As nutricionistas da prefeitura municipal, os representantes da entidade articuladora e do STR afirmaram que nas chamadas públicas só constam produtos que os agricultores familiares de Santiago têm possibilidade de ofertar. Isso demonstra que há uma cooperação e uma sinergia entre os articuladores da política, o denota um contrato de articulação construído.

Esse contrato de articulação está sendo capaz de impedir o *lobby*⁵¹ das grandes cooperativas, que tentam se apropriar desse mercado. Durante uma das fases exploratórias da pesquisa, essa questão das “grandes cooperativas”, foi abordada por alguns dos articuladores e a percepção desses é que para essas instituições a competição é fácil, pois são organizações mais antigas e com habilidades para trabalhar com mercados e, para essas, o PNAE é apenas mais um mercado. Diferentemente da Coopersaf, que está aprendendo a construir mercados para os agricultores associados e funciona sem estrutura física, com apenas uma pessoa contratada, já que o objetivo da mesma é apenas organizar a comercialização dos seus associados.

Outro exemplo desse contrato social, construído no local, foi a ocorrência do fornecimento da bebida láctea e do queijo, pois, no ano de 2013, a agroindústria do município que estava fornecendo esses produtos teve problemas de documentação e não pode participar das chamadas públicas. Como não tinha outra agroindústria no município que ofertasse os mesmos produtos, esses não constaram nas chamadas públicas. De acordo com um dos articuladores, manter esses produtos nas chamadas, mesmo sabendo que os agricultores locais não poderiam vender, significava abrir espaço para grandes cooperativas de fora em se apoderarem de um mercado que é “de direito dos agricultores de Santiago”. Nesse ano, a prefeitura comprou esses dois produtos via licitação dos mercados varejistas locais e a agroindústria recebeu apoio para que a sua situação se regularizasse e, assim, pudesse voltar a participar das chamadas públicas, o que veio a acontecer no ano de 2014.

Em vários momentos, nas entrevistas, essa questão “do mercado de direito dos agricultores de Santiago” foi salientada, pois há uma compreensão de que o PNAE deve

⁵⁰ Paiva (2011) aponta, em seu estudo, a construção dos cardápios como um processo primordial na implementação do PNAE enquanto política pública para o desenvolvimento da AF.

⁵¹ É um grupo de pessoas ou organização que tem como atividade buscar influenciar as decisões do poder público, em favor de determinados interesses privados (DICIONÁRIO INFORMAL, 2015).

priorizar produtos oriundos exclusivamente dos agricultores do município. Tal constatação demonstra o compromisso assumido pelos articuladores em desenvolver a agricultura e, não, apenas em cumprir os 30%, no entanto, isso pode representar uma barreira para o aumento da participação da AF na alimentação escolar e um “localismo defensivo”. Morgan e Sonnino (2010a) afirmam que o “localismo defensivo”, em muitas situações, impede que pequenos agricultores de outras regiões se beneficiem das políticas de compras institucionais e favorece a apropriação desse mercado por outras corporações de alimentos.

A justificativa da priorização e busca de atendimento de no mínimo 30% de compras de produtos para alimentação escolar de agricultores exclusivamente de Santiago, utilizada pelos articuladores da política, reside em dois argumentos:

- a) O primeiro está relacionado ao grande número de agricultores familiares no município, aproximadamente 1400 famílias, o que revela uma capacidade produtiva para atender a demanda.
- b) O segundo está relacionado à fragilidade da agricultura familiar em acessar esses mercados, prova disso, é que a Coopersaf é a única cooperativa organizada na região com o intuito de atender os mercados institucionais e locais. Outra argumentação, relacionada a essa questão, por um lado, é que os articuladores perceberam que, se forem selecionadas propostas de outros locais, há uma tendência das grandes cooperativas se apropriarem desse mercado. Por outro lado, o cumprimento da legislação seria mais fácil com essa via, indiretamente, provocaria um arrefecimento das ações voltadas ao fortalecimento da AF no município e no estímulo que esse mercado tem provocado nos agricultores.

Esses dois argumentos apontados pelos articuladores levam à reflexão da capacidade da AF em acessar os mercados institucionais e à importância da personificação da política pública. Na primeira fase de implementação do PNAE, talvez a estratégia de procurar fortalecer a AF interna seja o diferencial para incluí-la no mercado institucional, o contrário poderia levar à apropriação dos atores mais fortes da cadeia. Em uma segunda fase, as chamadas públicas poderiam ser complementadas com produtos de municípios da região, porém, para isso, seria necessário um processo de personificação regional. Assim, em vez de uma localização defensiva, utilizando o termo de Morgan e Sonnino (2010a), ocorre a criação de sinergias e aproveitamento das potencialidades regionais, discussão necessária para uma

abordagem de desenvolvimento de Sistemas Agroalimentares Localizados (SIALs)⁵². No entanto, é necessário considerar que o caminho para priorizar o desenvolvimento da AF no município e privilegiar um pequeno grupo de agricultores é tênue. Além do mais, isso pode levar à oferta de poucos produtos nas chamadas públicas, prejudicando a alimentação escolar.

Outra estratégia desenvolvida pelo poder público local, na figura SMEC, é a forma de realização do processo da Chamada Pública. No ano de 2010, a mesma era realizada em parte pela SMEC e em parte pelo setor de compras e licitação da prefeitura. De acordo com as nutricionistas da SMEC, nesse mesmo ano, houve muita confusão por parte do setor de compras por causa da Lei de Licitações e Contratos⁵³. As chamadas públicas tendiam a ser compreendidas a partir da Lei de Licitações. Assim, a partir de 2011, todo o processo passou a ser realizado pela equipe da SMEC, o setor de compras apenas emite o empenho, a nota fiscal e o pagamento. Essa questão denota a dificuldade de uma política pública em permear por todos os setores do poder público municipal. Por outro lado, demonstra o compromisso da SMEC em fazer o processo da melhor forma possível. Uma das implementadoras de SMEC declarou: “Percebemos que, se o setor de compras continuasse com essa administração, a possibilidade de dar mais problema seria grande, então resolvemos fazer tudo por aqui. Como somos nós que fizemos as cotações de preços, não custa nada fazermos todo o processo também”. No entanto, a mesma entrevistada afirmou que embora grande parte do trabalho de implementação do PAE esteja vinculado à SMEC, os outros setores da prefeitura têm se apropriado da discussão progressivamente, pois aparece no município o trabalho desenvolvido. “Não temos problema internos, de resistência ou de pensar contra”, salienta.

Outra questão fundamental do envolvimento do poder público local são os recursos. De acordo com uma das entrevistadas da SMEC:

O recurso não é muito. A gente consegue porque a gente se desdobra e o governo municipal entra com uma contrapartida bem alta. Se não a gente não conseguia. A alimentação escolar é urgente, é para amanhã e toda a semana. Não pode atrasar a verba. A gente tem atraso de verba, aí o município aderiu tapando o furo para os programas não pararem. Se o município não se compromete, só com o recurso do governo federal e estadual as coisas tendem a não funcionar. Os atores locais, o poder público local, se não se compromettesse, teríamos muitos problemas.

Essa fala configura uma apropriação do projeto político do PAE por parte do poder público municipal. Observa-se que todos os agentes de articulação da política pública

⁵² A seção 4.2 abordará o potencial do PNAE da construção de Sistema Agroalimentares Localizados, uma abordagem que dialoga com o desenvolvimento territorial e com a NAA.

⁵³ Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

entrevistados têm uma compreensão do PNAE semelhante, na mesma linha de discurso e argumentação. Todavia, essa compreensão não parece ser apropriada pelo poder público municipal de forma generalizada ou ainda não teve reflexos em políticas municipais de desenvolvimento da AF familiar do município. Não há programas municipais legalmente constituídos, contudo, há várias ações do poder público, como por exemplo, a atuação na criação de feiras para ampliar o mercado dos agricultores e fortalecer os mercados de circuitos curtos, a busca de recursos para legalizar as agroindústrias, a criação do Sistema de Inspeção Municipal (SIM), os quais a SMAP é umas das principais fomentadoras. Ainda é preciso considerar as ações isoladas no rural, como obras de infraestrutura para os agricultores, tais como redes de água, estradas, obras de apoio para instalação de sistemas de irrigação, entre outras.

O caminho escolhido pela SMEC para não desvirtuar a compra da AF e evitar as distorções da política foi centralizar todo o procedimento de compras. Embora alguns setores do poder público municipal ainda não estejam totalmente apropriados dos significados da política, pode-se afirmar que há uma apreensão coletiva dos significados do PNAE e da importância de uma atuação conjunta para que esses significados se materializem em ações e em projetos. Um dos agentes de articulação da política, ao se referir ao papel das instituições, afirmou:

Eu acho que nenhuma tem um papel maior, mas se tu for medir, sempre vai ter uma que vai se sobressair. Mas acho que todas são importantes. Desde o grupo de agricultores, a assistência técnica, ter quem organize, receba e distribua os produtos. Se falhar uma instituição, vamos ter problemas. Uma pode ter um papel pouco maior, mas são complementares, não tem como cada uma funcionar isoladamente, ou uma não participar.

Para os entrevistados, as instituições do município que atuam no rural, tais como Prefeitura Municipal, EM da Emater-RS, STR e Coopersaf, são fundamentais nesse processo e devem andar juntas e ter ciência da importância da alimentação escolar, como política pública de desenvolvimento e como política pública de alimentação. No entanto, por diversas vezes, o papel do Escritório Municipal (EM) da Emater-RS, como instituição de extensão rural se sobrepõe nesse processo. Ainda que, em vários momentos, a importância da Emater-RS se sobressaia, é necessário enfatizar que a atuação dessa instituição no PNAE e na organização da Coopersaf é focalizada em apenas um dos extensionistas, o qual tem estado presente no processo de personificação e, principalmente, na organização dos agricultores desde o grupo informal em 2010 até a criação da Coopersaf.

A instituição que mais sente os problemas da operacionalização das compras da AF para o PNAE é a SMEC, especialmente, porque a maior adversidade tem sido a “falta de produtos”⁵⁴ do lado dos agricultores e, do lado das escolas, a adaptação das unidades à concepção da alimentação escolar a partir de 2009. No entanto, com esse estudo foi possível observar que a “falta de produtos” não é sinônimo de falta de produção e de diversificação da AF, mas, sim, da dificuldade enfrentada pelos agricultores em atender um mercado exigente em escalonamento de produção. Essa não é uma habilidade herdada do período anterior à modernização da agricultura e também não foi desenvolvida pelos cultivos comerciais atuais no município. A agricultura familiar de subsistência do passado, apesar de diversificada, comercializava o excedente. A agricultura comercial praticada pela maioria dos AF na atualidade é safrista, dessa maneira, faltam conhecimentos por parte dos agricultores para planejarem e manejarem a produção, para que seja possível o escalonamento. Os agricultores afirmaram que perderam produção nos primeiros anos de comercialização para o PNAE, pois demoraram a compreender que o sistema de cultivo deveria mudar, como por exemplo, em vez de plantar um grande canteiro de alface por mês, precisariam plantar um canteiro de alface por semana.

Uma das entrevistadas da SMEC afirmou que dentre as instituições, as que não podem falhar ou faltar, são a Emater-RS e a SMEC. Entende-se que essa afirmação relaciona-se ao fato de que a Emater-RS está diretamente ligada à produção e à organização dos agricultores. Por sua vez, a SMEC, por estar apropriada da política é permeável o suficiente para compreender os problemas da construção desse mercado, o que não a isenta de tensões tanto do lado das escolas quanto do lado do fornecimento dos produtos.

Do lado das escolas, há o desafio de reconstruir a cultura alimentar dos escolares e “desviciar” as manipuladoras de alimentos. Antes de 2010, a maior parte dos alimentos recebidos pelas escolas eram processados ou pré-processados. Com a mudança instituída as manipuladoras passaram a receber alimentos *in natura*. Os produtos *in natura* complexificam a manipulação, pois são mais perecíveis, exigem cuidados no preparo para evitar desperdício, mais tempo das manipuladoras no preparo e equipamentos adequados. Uma das nutricionistas argumentou sobre isso:

⁵⁴ Dentre as dificuldades da implementação do PNAE em Santiago, a principal tem sido a oferta aquém da demanda. Ou seja, os agricultores familiares não estão conseguindo entregar os produtos demandados nas chamadas públicas. Como, durante a pesquisa, todos os entrevistados se referiam a esse problema como a “falta de produtos”, optei por usar essa expressão ao longo da tese quando me refero a essa questão. Por isso, a grafia entre aspas.

Tem coisas que são problemáticas e se, a gente for considerar essas questões, o cardápio fica prejudicado. Por exemplo: a mandioca é com casca. É cinco anos reclamando para tu ter uma ideia. “Mandioca com casca, vamos ter que descascar.” Eu nem ouço, já é rotina reclamar. Porque se eu for atrás disso, elas não vão querer fazer nada que é difícil, querem o caminho mais fácil, alimentos mais prontos e da AF não dá para ser assim. Se os agricultores não têm mandioca descascada para vender, vamos comprar com casca e resolver o problema na escola. Aí mandamos a mandioca fracionada para não dar muito serviço. Mandamos metade nessa semana, elas descascam e congelam. Na semana que vem, vai o resto. A gente cuida para não dar mais serviço do que a capacidade das escolas.

Esse exemplo do produto é ilustrativo da personificação da política pública. Como os agricultores ainda não tem uma agroindústria legalizada para fornecer a mandioca descascada e como é um dos principais produtos cultivados para a alimentação escolar, os agentes articuladores da política mantiveram o produto, mesmo com as reclamações na escola. Há um grupo de agricultores de uma comunidade que está em processo de discussão para a implantação de uma agroindústria de beneficiamento de mandioca, mas para isso esses precisam acessar uma política pública para o financiamento da infraestrutura necessária. Como as outras duas agroindústrias pertencentes a agricultores sócios da Coopersaf foram financiadas com recursos da Consulta Popular⁵⁵, percebe-se que há uma expectativa dos agricultores de financiar outras agroindústrias, já que esses recursos são basicamente a fundo perdidos. Tal situação pode estar gerando uma falsa expectativa nos agricultores e talvez impedindo que esses acessem outras políticas públicas, como por exemplo, as linhas de investimento do PRONAF.

A SMEC, principalmente, a figura das nutricionistas, acaba funcionando como um elo entre as escolas e as instituições que organizam a AF e, por vezes, entre os próprios agricultores, já que não são raras as vezes que a interlocução se atribui diretamente com os mesmos. No final de 2014, as nutricionistas fizeram uma reunião com os agricultores para discutir o problema da “falta de produtos”, solicitados nas chamadas públicas, por exemplo. Embora haja um comprometimento dessas articuladoras, o fato das nutricionistas estarem tentando resolver o problema da “falta de produtos” representa uma das fragilidades do processo em Santiago, a qual está atrelada ao fato de que os articuladores mais preocupados em resolver o problema são as nutricionistas. E a intenção de ajudar dessas profissionais tem

⁵⁵ A consulta Popular foi instituída no Estado do Rio Grande do Sul através da Lei nº 11.179 e consiste na deliberação pela população da aplicação de um valor definido pelo governo. Os recursos são destinados ao financiamento de empreendimentos coletivos. O valor é distribuído entre as 28 Regiões do Estado, de acordo com os critérios da população de cada região e o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). A destinação dos recursos é definida em audiências públicas regionais, assembleias municipais e fóruns regionais.

o limite da área de atuação profissional.

As nutricionistas têm um papel fundamental e imprescindível na construção do PAE que ultrapassa a lógica mecânica de elaborar cardápios e fazer as chamadas públicas. Em Santiago, elas têm um envolvimento com a formação e discussão da alimentação saudável nas escolas, com a motivação dos agricultores, com a resolução dos problemas que frequentemente acontecem, com a operacionalização burocrática do PNAE e com a relação entre as instituições envolvidas. As mesmas ainda acompanham a entrega dos produtos pelos agricultores, por entenderem que esse é um importante momento de conversar com os mesmos, principalmente, o que tange ao enfrentamento das dificuldades. Uma das nutricionistas afirmou:

É uma relação tranquila, às vezes, eles ligam direto para o nosso celular, para tu ter uma ideia. Ajudamos a organizar a distribuição. Às vezes, acontece de dois agricultores entregarem a mesma coisa, a gente acaba recebendo igual e aproveitando os produtos para não ter desperdício. Não mandamos o agricultor com produto pra casa.

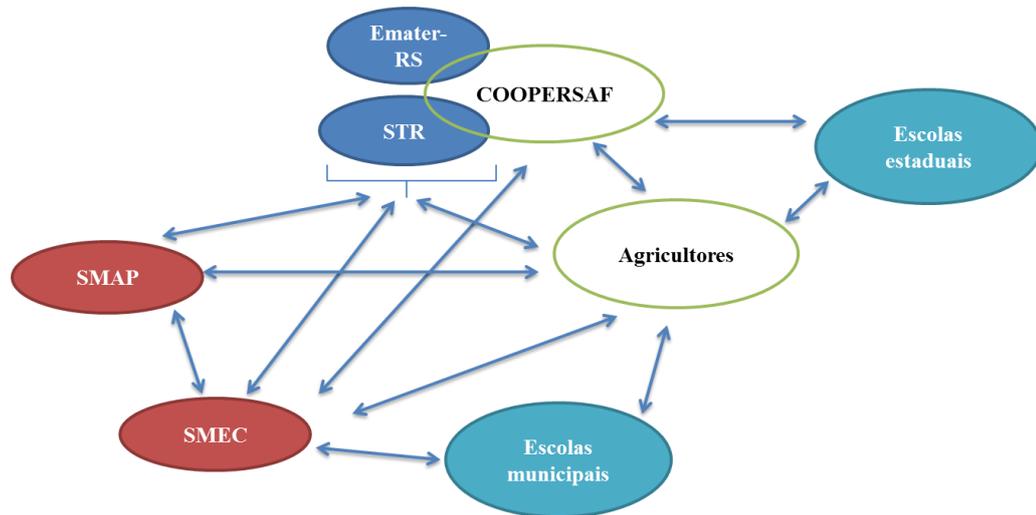
Essa fala da nutricionista, por um lado, demonstra o respeito pelos agricultores, o amadurecimento da relação construída e a compreensão diferenciada do mercado institucional, que não é tratado da mesma forma que o mercado convencional. Mas por outro lado, denota a difícil construção do planejamento da produção e do enfrentamento dos problemas relacionados aos cultivos. As nutricionistas salientam sobre a necessidade de conferir a quantidade de produtos por licitação e verificar se estes atendem os requisitos estabelecidos, já os produtos da AF, a análise é realizada de forma distinta. A relação com o mercado convencional é de licitação, entrega e conferência, apenas. Com os agricultores, a relação agrega diálogo, estabelecido antes da chamada pública, o contato na semana anterior à entrega, a busca por substituição de produtos, caso os mesmos informarem que não terão as quantidades e a diversidade solicitada na semana e, ainda, em muitas vezes, a aquisição de produtos em quantidades maiores do que as demandadas na semana.

Caso conste na chamada pública um determinado produto e, este não possa ser entregue pelos agricultores, elas trocam o produto por outro similar, fazem pequenas alterações no cardápio, recebem produtos a mais numa semana e compensam na outra. Uma nutricionista relatou que, se os agricultores tivessem uma variedade maior de produtos, seria mais tranquila a realização dessas trocas por substitutos nutricionais, porém, em muitas semanas, falta o produto solicitado e também o substituto. Na elaboração das chamadas públicas, essa questão sobre a necessidade de substituição de alimentos é prevista, desse

modo, é colocada uma maior diversidade de alimentos no instrumento para que seja possível, do ponto de vista legal, fazer a substituição, caso os agricultores não tenham algum produto. Essa é uma estratégia importante e resolve parte do problema da “falta de produtos”, além disso, demonstra que é possível flexibilizar os instrumentos de compra para que o máximo de agricultores seja incluído. Malina (2012) aponta os avanços do instrumento chamada pública em relação à licitação no processo de compra da AF. Um dos principais avanços é a possibilidade de flexibilização, fato que tem sido contemplado em Santiago.

A Figura 6 apresenta um esquema das relações entre as principais instituições envolvidas com o PNAE.

Figura 6 – Representação das relações entre as instituições envolvidas com a operacionalização do PNAE.



Fonte: Elaborada pela autora.

A Secretaria Municipal de Agricultura Pecuária (SMAP) tem um papel menor nesse processo, pois atua na comissão de compras e tem uma ação em questões mais pontuais do rural, como obras, rede de água, patrulha agrícola, etc. A Emater-RS tem uma relação íntima com a SMEC e STR. Essas três instituições são centrais no processo, mais atuantes e mantêm uma relação direta com os agricultores. A ação e interlocução com as escolas municipais são realizadas apenas pela SMEC. A alimentação escolar das escolas estaduais não é municipalizada, assim, a relação dessas é apenas com os agricultores que entregam os produtos diretamente na escola e com a Coopersaf, no planejamento das chamadas públicas, da entrega e no pagamento.

Um fato notável é a atuação dos principais atores sociais, envolvidos com o PNAE, a

Emater-RS e a STR, uma vez que os mesmos são presidente e vice-presidente da Coopersaf. Os argumentos para esse episódio são que os agricultores: 1- não tem uma cultura cooperativa e que, nesse momento da caminhada, seria difícil algum deles assumir uma tarefa tão importante como a direção de uma cooperativa, que está em fase de consolidação; 2- eles estão inteiramente absorvidos com a produção, as atividades na propriedade e a construção de um mercado novo; 3- A presidenta da Coopersaf, que ocupa o cargo de presidenta do STR, é agricultura familiar, liderança conhecida no município e uma das principais articuladoras da formação da cooperativa;. 4- o Vice-presidente da Coopersaf é o extensionista da Emater-RS que está intimamente envolvido com todo o processo de implantação das compras da AF para o PNAE. Ele é o responsável por toda a parte burocrática da cooperativa, atua, por exemplo, na elaboração de projetos de venda, na preparação de documentos para concorrer às chamadas públicas, nos pagamentos para os agricultores, etc. 5- A Coopersaf, por não ter capital e funcionar apenas no papel de intermediação e organização da compra dos produtos, não tem como remunerar pessoas para efetuar esse tipo de atividade.

Esse modelo de cooperativa alinha-se com o que Ghellere (2014) denomina de cooperativas descentralizadas, que surgiram na terceira fase do cooperativismo⁵⁶, no século XXI. Essas cooperativas se organizam para buscar novos mercados e para ocupar mercados existentes para os produtos da agricultura familiar (GHELLERE, 2014). Elas são formadas por um número pequeno de sócios e suas ações se estabelecem, principalmente, na viabilização da comercialização. Uma das vantagens das cooperativas descentralizadas, como aponta Ghellere (2014), é a comercialização dos produtos de agroindústrias pertencentes à sócios. Embora esse modelo de cooperativas descentralizadas tenha como vantagem o baixo ou a ausência de investimentos em infraestruturas, o trabalho de administração deve ser realizado de forma conjunta, com uma atuação dos membros da diretoria.

Ainda que os argumentos utilizados para que a presidente e o vice-presidente da Coopersaf assumam os devidos cargos: ela, como a presidenta do STR e, ele, como o extensionista da Emater-RS possam ser considerados justificáveis, essa atuação tem gerado confusão entre o papel da liderança e do agente de ATER e o papel dos agricultores. Por outro lado, impede que os agricultores exerçam e desenvolvam as habilidades necessárias para a gestão da cooperativa, um empreendimento deles. A atual gestão da Coopersaf carrega uma

⁵⁶ Segundo Ghellere (2014, p. 60 e 61), são três as fases do cooperativismo brasileiro: a primeira fase ocorre no início do século XX, quando surgem as primeiras cooperativas; a segunda inicia a partir da metade do século XX, quando surgem as cooperativas por produtos; e a terceira fase se estabelece no século XXI, com as cooperativas descentralizadas.

contradição com relação ao significado das cooperativas descentralizadas ou solidárias, utilizando a denominação de Rio (2009), pois se propõe a atuar em uma concepção de cooperativismo diferente daquele das grandes cooperativas, mas, de certa forma, impede que os agricultores sejam protagonistas em todas as fases do processo. Apesar disso, percebemos que a gestão da cooperativa não é vista como um problema para os agricultores, nem para os demais articuladores.

Nas escolas estaduais, como a relação é entre escola e Coopersaf, algumas pessoas envolvidas com o PNAE acreditam que a cooperativa é uma cooperativa da Emater-RS. Uma das manipuladoras de alimento entrevistadas afirmou que a cooperativa deveria ser do STR e não da Emater-RS, pois a mesma está ficando com uma porcentagem do valor pago aos agricultores. Essa confusão provavelmente foi gerada pela atuação do extensionista da Emater-RS como vice-presidente da Coopersaf e, como ele é o responsável por toda a parte burocrática, é o ator que aparece na relação com a escola, desse modo, para essa pessoa entrevistada, a cooperativa é da Emater-RS.

Resguardado o problema da gestão da Coopersaf, para os agentes de articulação da política a execução do PNAE em Santiago deve estar de tal forma articulada pois, se um dos elos falhar, o abalo é sentido em todos as pontas. Foi comum a recorrente a afirmação de que todas as instituições envolvidas são necessárias e precisam estar continuamente atuando. Outra afirmação enfatizada foi que, em Santiago, a partir de 2009, com os debates estabelecidos no município devido à mudança da legislação e da política de alimentação escolar no Brasil, todos “vestiram a camiseta” e se comprometeram em fazer o melhor possível pelo município. Essa mudança foi vista como um potencial de desenvolvimento por todos e não como mais uma tarefa a ser executada.

Os entrevistados na secretaria de educação (secretária de educação e nutricionistas) expressaram que foi uma oportunidade de instaurar um debate permanente sobre alimentação saudável nas escolas. Os profissionais da educação (nutricionistas, funcionário da alimentação escolar, secretaria de educação, professores e manipuladoras de alimentos), além da defesa da alimentação saudável para os estudantes, percebem e valorizam a oportunidade para os agricultores do município de comercializar seus produtos. A presidenta do STR, o extensionista da Emater-RS, o representante da secretaria de agricultura do município, por estarem constantemente ligados ao rural, defendem a consolidação e ampliação dos mercados institucionais em Santiago, pois verificam o potencial para a AF e também para o desenvolvimento de modo geral na sociedade. Os agricultores visualizam o PNAE como uma alternativa de renda e como uma conquista importante para esses, já que sempre estiveram à

margem do mercado local. Além disso, para os agricultores, fornecer alimento para crianças é uma satisfação pessoal e uma reconexão do “ser agricultor”⁵⁷. Eles afirmam com recorrência: “Estamos produzindo alimento”; “a gente sabe quem vai comer os nossos produtos”; “os nossos produtos estão ficando em Santiago”. Essas questões revelam a compreensão dos atores sociais envolvidos, da importância da atuação conjunta, contínua e sistemática na mesma direção. E a questão central: a compreensão da política pública enquanto projeto de desenvolvimento e, não, como uma questão isolada.

Outro fator evidente é a percepção dos problemas do processo. Os atores sociais envolvidos tendem a manifestar os problemas e, na maioria das vezes, responsabilizam-se pelos mesmos, conforme afirmação de um entrevistado:

Sempre tem algum problema em todos os parceiros envolvidos, mas precisamos perceber o que está acontecendo entre os parceiros e tomarmos medidas, ver o que pode ser feito para resolver o problema. Jogo sempre o peso para os cinco (se referindo às Secretarias de município de Educação e Cultura, Agricultura e Pecuária, STR, Emater-RS e Agricultores).

Um dos agentes de articulação fez uma análise do papel e das deficiências de cada entidade, que preferi reproduzir na íntegra, pela riqueza de informações.

Ainda fica um pouco a desejar em cada entidade. Nós deixamos a desejar quanto à assistência aos produtores, não se consegue uma assistência como eles deveriam ter. Quanto à Emater é a mesma coisa. A Emater tem que atender todos os agricultores do município, não pode direcionar a ação somente para esses produtores. Assim como nós, temos que atender todo o rural. O STR, não vejo nenhuma ação direcionada à produção. Não há uma ação junto aos produtores que mostre pra eles que eles vão ter retorno, se investirem na produção. A Educação também vem desde quando nasce, tem que colocar na ideia dos próprios alunos. Muitos vêm do interior para estudar na cidade e não retornam porque acham que ficar na cidade é melhor. Então tem que ter a parte da educação, para que os jovens enxerguem que não precisa vir para a cidade para ter conforto, é necessário ter conforto e renda no rural. Deveria ser começado na educação desde cedo. Agora o transporte escolar traz do interior pra cidade e os jovens pensam que na cidade é muito bom e o campo é ruim. Só tem duas escolas rurais e essas também não trabalham esses temas. Tem que ter um enfoque diferente e mostrar a produção, a necessidade e a importância deles no meio rural. Nós somos um município de produção primária e o campo sempre vai ser importante. A agricultura é muito importante para o município. Sempre vamos precisar de comida e como é um trabalho que envolve educação e merenda escolar, a escola não é um espaço só para comer os alimentos da AF, mas para educar para o campo.

As considerações acima trazem elementos importantes para a reflexão. A valorização do rural, do agricultor, a possibilidade da escola educar para o rural, fatores que podem ser

⁵⁷ Na seção 4.3 vou discutir a importância do processo de resgate do ser agricultor.

concebidos como apontamentos de fundo e diferenciam o PNAE de outras políticas públicas para a AF. A Narrativa Alternativa dos Alimentos tem como concepção a realocação dos sistemas alimentares. Para realocar é necessário revalorizar o rural, resgatar o papel do agricultor na produção de alimentos e a relação da sociedade e dos consumidores com a produção.

Em relação ao maior problema sentido, hoje, na operacionalização do PNAE em Santiago, a “falta de produtos” ou a baixa produção da AF, observa-se que vários agentes de articulação tendem a afirmar que esse problema é de responsabilidade dos agricultores e não da articulação dos mesmos, embora reconheçam que o apoio dos agricultores para a produção tem deixado a desejar. Uma das instituições intimamente envolvida com o processo, a Emater-RS, desde 2009, assume a figura de um dos técnicos apenas e, como esse tem tido uma sobrecarga de trabalho⁵⁸, ele não tem conseguido dar o apoio necessário no âmbito da assistência técnica e produção. Todavia, a atuação da Emater-RS na organização dos agricultores, no apoio à formação e funcionamento da cooperativa e na concertação social necessária para a operacionalização do PNAE tem sido fundamental e imprescindível.

A noção de Personificação repousa nas noções de espaço público, projeto político, concertação social e no processo de mediação realizado pelos articuladores da política pública. Os autores Dagnino (2002) e Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) foram basilares na orientação da construção do referencial teórico de espaço público e projeto político que, ao meu entendimento, são noções importantes, sendo que a natureza do espaço público construído e a presença de um projeto político partilhado no local condicionam à personificação da política pública.

A noção de concertação social é muito utilizada nesta tese e refere-se ao ato de negociar, criar estratégias, conciliar e enfrentar conflitos em torno de um objetivo comum. Dois autores foram utilizados para delimitar a noção de concertação social, Fioravante (2011) e Marques e Ferreira (1991). Embora os autores estejam mais alinhados com a noção de concertação tripartite entre governo, sindicatos e representantes patronais e na observação da realidade italiana, espanhola e portuguesa, suas obras foram balizadoras para o desenho da noção. A escassa literatura sobre o assunto e a predominância de autores da ciência Jurídica e Política dificultam a discussão da noção concertação social do ponto de vista sociológico.

⁵⁸ O extensionista que atua junto ao PNAE é responsável pela assistência técnica da área de produção animal, fomento e legalização de agroindústrias, Chamada Pública para “Promoção da agricultura familiar sustentável na cadeia produtiva do leite”, no município. Por Chamada Pública entende-se o processos de prestação e assistência técnica e extensão rural financiada por recursos do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) no qual a Emater-RS foi selecionada via instrumento público de seleção para a prestação desse serviço.

O processo de mediação, realizado pelos agentes de articulação da política pública, refere-se à agência ou à ação individual de cada ator social envolvido no processo de implementação do PNAE enquanto política pública intersetorial. Ainda que Santiago partilhe de um projeto político de alimentação, inserido e construído em um espaço público, a ação individual de alguns atores sociais parece ser importante, pois é possível perceber que enquanto há instituições com um grande número de atores sociais envolvidos, em outras, as ações estão relacionadas a uma única pessoa, como é o caso da Emater-RS e do STR.

Parte-se da premissa de que a ação dos atores sociais, movida pelo comprometimento desses com o desenvolvimento do município, aliada ao compromisso assumido pelas instituições envolvidas, as quais, muitas vezes, condicionam a ação dos atores, gera uma concertação social que, por sua vez, gera um projeto político em torno da discussão da alimentação e do desenvolvimento de um sistema agroalimentar localizado e um espaço público diferenciado. Esses são condicionantes da personificação da política pública.

3.1.1 Espaço público e projeto político: noções condicionantes da personificação da política pública

Para que ocorra a personificação da política pública é necessário ultrapassar a lógica construída no estado autoritário de implementação de política pública, em que as mesmas são meramente executadas nos locais de aplicação. Para Dagnino (2002), o Estado brasileiro ainda se mantém em uma postura e estrutura autoritária, herdeira dos processos políticos históricos. A construção de espaços de participação ou espaços públicos, conforme salienta a autora, só foram florescer após a redemocratização da sociedade brasileira. Somente a partir da década de 1980 que houve a redefinição do conceito de cidadania, reconhecendo todos os cidadãos como sujeitos portadores de direitos e apontando a direção de uma sociedade mais igualitária em todos os seus níveis (Ibidem).

Outra questão essencial na construção dos espaços públicos é o reconhecimento de que os locais são específicos e diferenciados, por isso, a política universal precisa de uma roupagem local para que possa realmente atingir os seus objetivos de desenvolvimento em todos os municípios e não apenas naqueles onde há um grupo comprometido e mais informado. Para Dagnino (2002), a sociedade civil ainda não aprendeu a construir os espaços de participação e construção de referências para a implementação de políticas públicas. A autora aborda que a sociedade civil brasileira ainda espera que o Estado “bem feitor” faça as benesses para o povo, sendo assim, os espaços de participação e de construção no local ainda

são insuficientes para que as políticas expressem seu potencial de desenvolvimento. Essa discussão mostra que os atores sociais dos locais de implementação da política pública, na maioria dos casos, ainda não construíram espaços permanentes de discussão de planejamento do desenvolvimento local e regional, por partirem da premissa que o desenvolvimento só é provocado de cima para baixo.

Por outro lado, o Estado continua resistente às investidas a favor da plena democracia realizadas pela sociedade civil. Vale considerar a postura hierárquica, autoritária e excludente da sociedade civil, que ainda não despertou para a construção de uma real democracia e da conquista dos direitos equalizada, segundo afirma Dagnino (2002). Assim, tanto a postura do Estado quanto a da sociedade são obstáculos para a constituição de espaços públicos qualificados.

Essas questões levantadas por Dagnino são importantes para pensar o PNAE como uma política que busca equalizar os direitos dos sujeitos da sociedade, uma vez que reconhece os direitos dos agricultores familiares e dos educandos, estes, de participarem de um mercado local, de fácil acesso e institucional, aqueles, de receberem um alimento de qualidade e de acordo com seus hábitos alimentares, deixando de considerar a comida como sinônimo apenas de ingestão de nutrientes. No entanto, esse avanço da forma de “pensar” do Estado, refletido na política do PNAE, precisa de espaços democráticos e participativos construídos nos municípios, cujas sinergias ocorrem entre a sociedade civil e o governo, nas diversas esferas. Esses espaços são denominados de espaços públicos por Dagnino (2002, p.10), conceituados como aqueles espaços que “visam promover o debate amplo no interior da sociedade civil sobre temas/interesses até então excluídos de uma agenda pública, como daqueles que se constituem como espaços de ampliação e democratização da gestão estatal”. São espaços de gestão de políticas públicas estatais e de discussão de estratégias locais de desenvolvimento.

O espaço público instituído para a implementação do PNAE em Santiago foi primordial para a concertação em torno da política pública, sendo que diversas instâncias se envolveram nesse processo, tanto da sociedade civil quanto do governo municipal, estadual e federal. Esse espaço constituiu o que Dagnino (2002) discute como imprescindível para a operacionalização das políticas públicas que coadunam com o ideário de um projeto de desenvolvimento verdadeiramente democrático, o que propicia o encontro qualificado entre a sociedade civil e o governo.

Os espaços públicos construídos se transformam em espaços de convivência e de debate, onde interlocutores portadores de interesses diferenciados atuam e administram conflitos para a construção de consensos (DAGNINO, 2002). Em Santiago, os atores sociais

ligados às instituições públicas e privadas, mediados por um interesse comum (aproveitar as potencialidades do programa de alimentação escolar), estão construindo um espaço público diferenciado e personificando o PNAE, fazendo com que nesse município a política universal tenha características que são próprias da realidade e do processo em construção. Isso só é possível porque o local se descobre nas suas características, potencialidades e limites. Considerar e trabalhar com a heterogeneidade da sociedade civil e sua relação com as políticas públicas é fundamental.

Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a sociedade civil, recorrentemente, é conceituada como um ator unificado, todavia, a mesma é heterogênea, múltipla e não está isenta de diferentes jogos de poder ou de influência de distintos projetos políticos. Outro ponto discutido pelos autores é o fato da sociedade civil não estar isolada da sociedade política, ao contrário, está intrinsecamente ligada, além disso, não é um polo de virtudes, é um espaço com disputas, influências e, não raro, de posturas hierárquicas e autoritárias estabelecidas. Essa heterogeneidade dos atores civis abarca atores conservadores e pouco democratizantes que acabam sendo verdadeiros obstáculos para a construção de projetos mais igualitários (DAGNINO, 2002; DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006).

Considerando a heterogeneidade da sociedade civil e de distintos projetos políticos nos municípios, como uma política pública como o PNAE poderá ser implementada? Concebendo todos os municípios iguais? Acreditando que os agricultores automaticamente irão se inserir no mercado institucional? Ou “concertando os interesses, potencialidades e conflitos” para que a heterogeneidade encontrada seja capaz de produzir algo endógeno, com identidade e sustentação ao longo do tempo? Se a política não se personifica no local acaba sendo executada irreflexivamente. Ignorar o jogo de forças da sociedade e a capacidade de atores mais fortes se apoderarem dos benefícios das políticas públicas é um equívoco. Por outro lado, crer que os agricultores familiares têm condições de se organizarem automaticamente e se inserirem no mercado institucional são equívocos também.

A forma como as chamadas públicas são construídas, ou seja, constando somente produtos que a AF pode ofertar e excluindo produtos que os agricultores do município ainda não produzem, e a relação estabelecida entre o poder público, as instituições de apoio e as cooperativas dos agricultores demonstram uma evolução no sentido de evitar os equívocos citados acima. Essas questões estão sendo debatidas em Santiago. O que se observa nos municípios vizinhos, de acordo com informações das entrevistas, é que as grandes

cooperativas acabam se apropriando da fatia dos 30% do PNAE⁵⁹.

A organização da Coopersaf e a atuação contínua dos agentes de articulação da política pública, no intuito de organizar os agricultores, canalizar recursos para agroindústrias e proporcionar outros espaços de comercialização, demonstram a introjeção do potencial do mercado institucional e do potencial dos circuitos curtos de comercialização no município. Percebe-se que a AF precisa de apoio para se inserir no mercado institucional, no entanto, esse apoio não está alcançando o âmbito da produção, circunstância que será abordada no capítulo cinco desta tese.

Outra questão fundamental para a personificação da política pública é a coalizão do projeto político agroalimentar do município. Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 28), projetos políticos “são construções simbólicas que mantêm relações cruciais com o campo da cultura e com as culturas políticas específicas”, sendo assim, o projeto político “é o conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (p. 38). Quando os atores sociais envolvidos com o PNAE afirmam: “*todos vestiram a camiseta*”; “*estamos todos interessados em melhorar Santiago*”; “*Santiago só tem a ganhar com esse movimento*”, eles manifestam que compartilham de um mesmo projeto político em torno da alimentação escolar, utilizando a noção de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006). Além disso, a concertação de ações que visam à construção de novos mercados de circuito curto, ações que estão sendo realizadas a partir de 2009⁶⁰, também aponta para uma coalizão em torno de um projeto político agroalimentar em construção em Santiago.

Também é possível considerar que o discurso alinhado e consoante com o mesmo projeto agroalimentar local apresentando por todos os entrevistados configura uma linha de interesses dos envolvidos, uma vez que tal compactação repercute uma série de ações, tais como: aumentar o mercado local; desenvolver a agricultura familiar do município; produzir e ofertar aos consumidores alimentos de melhor qualidade; criar um novo referencial de alimentação da escola. Foi identificado com a pesquisa uma fusão de intenções e a ausência de disputas de concepções de alimentação entre as instituições envolvidas.

Não raro, foram apontadas deficiências das instituições por outras, mas essas

⁵⁹ Essa questão da apropriação do mercado institucional pelas grandes cooperativas é uma agenda de pesquisa importante. É preciso compreender até que ponto a comprovação de compra da AF é realmente com produtos da AF.

⁶⁰ Foram organizadas mais duas feiras de agricultores no município. Também está acontecendo um diálogo entre os dirigentes da Coopersaf e restaurantes e pequenos mercados varejistas a fim de que mais produtos da AF possam ser comercializados.

deficiências sempre foram indicadas em um contexto de discussão estabelecido no município e não no sentido de culpabilizar alguém pelos problemas, mas, de reconhecer que há limitações que prejudicam a construção do mercado institucional e o avanço do projeto local. Interessante foi constatar que os conflitos existentes entre as instituições estão relacionados à forma de atuação dessas e às suas limitações estruturais na atuação do projeto estabelecido, o qual nunca foi questionando.

Para Dagnino, Olvera e Panfichi (2006, p. 38, 39 e 40), o projeto político implica em quatro dimensões. A primeira refere-se à intencionalidade como componente da ação política, afirmando o papel do sujeito e da agência humana enquanto dimensões fundamentais da política. A segunda dimensão é o vínculo indissolúvel entre a cultura e a política. Para os autores, os projetos políticos “não se reduzem às estratégias de atuação política no sentido restrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas” (p. 39). A primeira dimensão é facilmente identificada na ação individual dos atores sociais envolvidos com o PNAE e com o comprometimento desses com essa ação. Percebe-se que todos têm um alto grau de envolvimento com a política e uma atuação que defende a mesma.

A segunda dimensão também é perceptível em Santiago, pois o mercado institucional do PNAE não termina na compra de alimentos para a alimentação escolar, ao contrário, ele tem influenciado uma série de ações diretas e indiretas na comunidade e na construção de mercados alternativos para os agricultores. Exemplos disso são as duas novas feiras de agricultores que estão sendo organizadas, o amplo debate sobre alimentação saudável instituído na rede de ensino municipal, o direcionamento de recurso de crédito para infraestrutura produtiva dos agricultores da Coopersaf e a legalização de agroindústrias. Hoje, em Santiago, há um amplo debate em torno da construção de mercados de circuito curto, o que inclui também a inserção da produção do município em mercados varejistas, restaurantes e em outros mercados institucionais.

Além disso, a valorização do agricultor e a busca por trazer essa categoria social para o centro do debate é, talvez, a questão central desse processo. Pois, na medida em que os agricultores familiares se sentem valorizados, inseridos e requisitados para atuar no município, migram de uma situação de anonimato para uma atuação de protagonismo do desenvolvimento. Esse debate é o que Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam de matrizes culturais mais amplas, pois a construção em torno do PAE não é um evento isolado na sociedade, mas parte de um contexto maior e estimulador de várias ações desse contexto. “Os distintos projetos políticos, ao mesmo tempo em que se ancoram em configurações culturais

existentes, também elaboram e introduzem novos elementos, tensionando e transformando o repertório cultural da sociedade” (p.40).

A terceira dimensão da noção de projeto político, abordada pelos autores, é que esse “recobre a ampla gama de formatos nos quais representações, crenças e interesse se expressam em ações políticas, com distintos graus de explicitação e coerência” (p.40). Essa dimensão do projeto político dá conta de explicar e considerar a multiplicidade e diversidade dos sujeitos políticos envolvidos e as suas diferentes formas de ação política. Essa discussão remete à difícil barreira, muitas vezes imposta nos locais, construída pelas ações e divergências entre projetos partidários, o que pode se mostrar um empecilho para a execução da política pública. No caso de Santiago, se essas divergências existem, os atores não manifestam. Ao contrário, percebe-se que uma política do governo federal, com uma orientação política partidária diferente da orientação histórica do município⁶¹, não tem sido um problema. As diferentes instituições atuantes na execução do PNAE também não têm colocado na mesa de discussão os seus distintos formatos institucionais, embora, em muitos momentos, estes fiquem aparentes. O que é possível compreender é que mesmo havendo diferenças, essas não estão no campo conflitivo e de disputa por espaços, mas, sim, no âmbito construtivo de sinergias, já que todos visam um projeto maior, a construção do PAE.

A natureza da cimentação dessa construção coletiva é outro ponto a ser discutido, pois, até o momento, o movimento de formação do PAE vem sendo sempre ascendente. Porém, a oferta de produtos é aquém ao que se esperava, o que tem suscitado a uma série de debates e, talvez, pode se mostrar como um fator desagregador. Essa questão é a única que revela uma discordância de concepção entre os atores, uma vez que os agricultores possuem uma percepção muito diversa e contrastante, para não dizer antagônica, da percepção dos atores sociais representantes das instituições. Essas peculiaridades serão abordadas com maior profundidade no quarto e quinto capítulo.

A quarta dimensão do projeto político, apontada por Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), refere-se à heterogeneidade formal e a diversidade interna que assume a categoria de projeto. Para os autores, o projeto político tem um caráter distintivo ao vinculado com a ação política dos envolvidos. No PAE de Santiago, é visível a distinta ação das instituições na viabilização da alimentação escolar. Como exemplo, a atuação da secretaria de educação, que tem sua ação mais voltada à mudança dos hábitos alimentares dos educandos, no entanto, não deixa de discutir a importância do PNAE para a agricultura familiar do município. Um fator

⁶¹ O município de Santiago tem sido governado pelo mesmo grupo político, hoje, representado pelo Partido Progressista, em toda a sua história. Houve apenas duas gestões que foram de outros grupos políticos.

que chama a atenção é o forte vínculo estabelecido entre nutricionistas e agricultores. As nutricionistas, além de conhecer os agricultores pelo contato da entrega dos produtos, já efetuaram visitas em algumas propriedades. Nota-se que a os atores sociais vinculados à prefeitura identificam o potencial de estímulo da Alimentação Escolar na formação de consumidores mais conscientes que, por sua vez, demandarão alimentos mais saudáveis no futuro, gerando uma nova perspectiva para a agricultura familiar no município.

Já o STR e a Emater-RS, tendem a olhar para o PNAE como mais uma possibilidade de desenvolvimento da AF no município, no entanto, os atores dessas instituições tem a presente dimensão da alimentação saudável para os educandos como uma diretriz do programa. Em Santiago, há uma forte presença da AF na constituição do espaço agrário e as relações de proximidade estabelecidas entre o rural e o urbano, devido características de um município de interior e com baixa densidade territorial, fazem com que os problemas de envelhecimento da população e de êxodo rural sejam sentidos e identificados pelos articuladores do PNAE. O PAE e as possibilidades para AF, disponibilizadas a partir desse, demonstram uma via de superação desse problema. Tais questões estiveram presentes em várias entrevistas, tanto nas dos articuladores da política pública quanto nas dos agricultores. Ainda vale salientar, a percepção da comunidade escolar, a qual começa a enxergar na alimentação servida os produtos do município e as representações dessa questão. São diferentes instituições, diferentes atores sociais e diferentes ângulos de observação, mas que convergem para um mesmo projeto local de desenvolvimento do sistema agroalimentar diferenciado, representando a heterogeneidade formal e diversidade interna do projeto político, utilizando os dizeres de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006).

Apesar do tensionamento existente e do conflito estabelecido em função da “falta de produtos”, pode-se afirmar que a concertação da operacionalização do PAE em Santiago é capaz de absorver os diferentes e, em alguns casos, divergentes projetos institucionais, para que ocorra a formação de um projeto político de construção de um sistema agroalimentar diferenciado. Esse projeto está sendo instalado em um espaço público, estabelecido pelo município, que busca fortalecer os mercados de circuitos curtos, além de favorecer o debate da importância da AF e da necessidade de fortalecer essa categoria social.

3.1.2 Concertação social

A construção dos programas de alimentação escolar em um ambiente de cooperação institucional, onde os esforços e recursos de vários setores, atores e instituições convergem

para um objetivo comum, seria o ideal. A criação de sinergias entre as diversas instituições leva a uma ação qualificada e com maior potencial de alcance. No nível de município, o PNAE dialoga com vários agentes públicos e privados, o que exige uma atuação conjunta e sinérgica na implementação do programa, chamada de concertação social.

Utilizo a noção concertação social e, por vezes, apenas concertação, em vários momentos da tese. Esse termo ajuda a explicar a forma como os atores constroem as sinergias, a mesa de negociação e a atuação conjunta e não dissonante a favor ao PAE. Concertação é o ato ou efeito de conciliar, ajustar, decidir por acordo comum⁶². Para concertar uma ação é necessário discutir, gerir e mediar conflitos. A concertação é uma ação fundamental no processo de construção do projeto político e do espaço público em torno da alimentação em Santiago e determinante da personificação da política pública. É necessário convergir ações de diferentes formatos institucionais, modificar a atuação de diferentes atores, além disso, aprender a dimensionar e a gerir conflitos oriundos dessa atuação conjunta no espaço público construído.

A personificação da política pública tende a se efetivar quando se estabelece no local um ambiente de debate, conciliação, ajustes e criação de estratégias de ação conjunta. Trazer essa discussão para a tese e buscar elucidar o conceito do termo, mesmo que de forma breve, pareceu-me fundamental, uma vez que a noção “concertação social” é recorrentemente utilizada sem a devida clareza teórica. Assim, se a concertação social é fundamental para que ocorra a personificação da política pública, a mesma deve ser devidamente compreendida.

A noção concertação social começou a ser utilizada para explicar os processos de tomada de decisão, acordos e consensos obtidos em nível nacional entre as confederações sindicais, patronais e os poderes públicos (MARQUES e FERREIRA, 1991; FIORAVANTE, 2011). Nesse sentido, a concertação social se originou após o processo de redemocratização da sociedade e envolve uma tomada de decisão compartilhada entre governo, empregadores e associações de trabalhadores (FIORAVANTE, 2011). Esse modelo clássico de concertação, com a evolução das relações entre Estado e sociedade civil, tende a dar lugar a outro tipo de concertação, no nível micro e meso, no qual o poder público nem sempre está presente formalmente, mas desenvolve um papel indireto (Ibidem).

Para Fioravante (2011, p. 35), concertação social “refere-se ao mais alto nível de negociação e visa promover o interesse geral da sociedade, dela podendo resultar o pacto social”. O principal efeito da concertação social, para a autora, é o controle de situações

⁶²Priberam Dicionário (2015).

conflituosas pelos próprios atores sociais envolvidos. Nesse ângulo, conforme afirmam Marques e Ferreira (1991), a concertação contrapõe-se à representação de interesses em conselhos alargados, locais de encontro e de consulta. Ao contrário, caracteriza-se pelo recurso de negociação e criação de consenso, cujos parceiros não se propõem apenas a conhecer os diferentes pontos de vista mas como também a aproximá-los para a formulação de compromissos e equilíbrios. Os autores salientam que a concertação ultrapassou o nível macro e passou também a figurar nas esferas meso e micro. A noção, embora construída na mesa de negociação entre governo e sociedade civil em acordos macros da esfera política e econômica, hoje, ela é amplamente utilizada para expressar as negociações e pactos estabelecidos para a construção de um projeto local comum.

Do ponto de vista sociológico, a concertação social exprime uma integração social, na qual os elementos de estabilidade, coordenação funcional e consenso preponderam sobre os elementos de dissenso, conflito e mudança (FIORAVANTE, 2011). A autora também discute que a concertação social pode ser formal ou informal, provocada ou espontânea e, ainda, pode ser configurada como uma medida conjuntural, mais pontual, ou como uma política permanente.

Em Santiago, observa-se uma “concertação social informal”⁶³ em torno do PAE, construída pelos atores sociais envolvidos. Não há regulamentos, programas de governo municipal específicos, programas de instituições ou projetos interinstitucionais estabelecidos, regrados e reconhecidos para a implementação do PAE. Essa questão pode ser um potencial ou um agravante, dependendo da ótica utilizada para análise. Um potencial porque surgiu de forma espontânea, em que os atores sociais, ao reconhecerem o PNAE como uma importante política de desenvolvimento, engendraram uma série de ações, mesas de discussão, organização dos agricultores, debates nas escolas com foco na construção de um PAE diferenciado. Nesse viés, a concertação social não surgiu a partir de um projeto, o qual muitas vezes é gestado por poucos e deve ser executado por muitos, ou de forma intencional induzida por essa ou aquela instituição. Embora a mudança na legislação tenha proporcionado o ambiente favorável para o estabelecimento de um processo diferenciado, a adesão das instituições e a ação diferenciada dessas na construção do projeto político sobre alimentação em Santiago se estabeleceu em uma mesa de discussão, negociação e construção de uma atuação conjunta.

⁶³ É chamado de concertação social informal porque a mesma foi estabelecida sem um regulamento ou projeto municipal, pactuado entre as instituições a priori para a implementação do PAE a partir das mudanças estabelecidas na legislação em 2009.

De acordo com a presidenta do STR e da Coopersaf, a discussão sobre o mercado institucional da alimentação escolar existe há muito tempo em Santiago⁶⁴, porém nunca tinha sido implementado porque os agricultores não encontraram o apoio necessário no poder público municipal. O principal obstáculo para a participação dos agricultores no mercado institucional da alimentação escolar antes de 2009 era a necessária concorrência por licitação, o que automaticamente os excluía do processo. Esse debate, já existente na sociedade santiaguense, pode ter sido um dos elementos motivadores da concertação social para implementação do PNAE a partir de 2009.

No entanto, a inexistência de acordos ou projetos formais locais pode ser um agravante e, talvez, seja determinante para que uma série de ações necessárias por parte do poder público municipal, principalmente, não seja tomada, tal como, políticas públicas específicas voltadas ao fortalecimento e viabilização dos mercados locais. Os agentes de articulação do PNAE, os que fazem parte do poder público local, afirmaram que não há a existência e nem o debate de políticas públicas mais específicas na prefeitura, embora já existam várias ações nesse sentido. Um dos agentes de articulação entrevistado declarou: *“uma das estratégias para melhorar a quantidade e a diversidade dos produtos seria a criação de uma política pública municipal”*. Outro citou o município de São Francisco de Assis como exemplo de política pública municipal. Em São Francisco de Assis, a falta de agroindústrias familiares era considerada um problema para a compra de alimentos processados para a alimentação escolar, desse modo, o município, em 2006, desenvolveu um programa municipal chamado “Programa Pacto São Chico – Produtos Jeito Caseiro”, que tinha por objetivo fomentar a criação de agroindústrias de pequeno porte e construir o mercado local para esses produtos (BALEM et al, 2013). Hoje, há 22 agroindústrias no município e os agricultores além de acessar o mercado da alimentação escolar, comercializam em circuitos curtos.

Mesmo não havendo políticas públicas municipais formalizadas, é possível perceber uma atuação da prefeitura, tanto a parte da SMEC como a parte da SMAP, em favor do desenvolvimento da AF do município. A prefeitura viabilizou a infraestrutura para a realização das feiras, tem executado obras nas propriedades, tais como terraplanagem, açudes e estradas. Outra questão notável, por parte do poder público municipal, é a defesa da atuação da ATER, exclusivamente para atender a AF. Embora seja uma atuação mais difusa, está direcionada ao projeto político de fortalecimento da AF e dos mercados de circuitos curtos.

⁶⁴ De acordo com as ATAS do Hortomercado, o grupo de agricultores que fazem feira nesse local vem discutindo a possibilidade de comercializar para a alimentação escolar desde 1996. Esse assunto será aprofundado no capítulo quatro.

Assim, a ausência de programas formalizados e políticas públicas municipais específicas culminam na consolidação das ações já estabelecidas, porém, essas formalidades e especificidades talvez venham a acontecer devido ao processo de amadurecimento da ação diferenciada e do espaço público em consolidação.

Pode-se inferir que a concertação social surgiu de forma espontânea em Santiago, embora a mudança na legislação em 2009 tenha criado as condições para o desenvolvimento de um PAE diferenciado. O marco legal e as ações em nível federal criaram o ambiente necessário e trouxeram à tona a discussão da alimentação saudável como um contraponto à alimentação industrial. Todavia, esse cenário nacional não é suficiente para induzir a personificação da política pública. A decisão de personificar a política, criando um projeto político e contribuindo com um espaço público diferenciado foi dos atores e das instituições de Santiago.

A concertação em torno do PAE de Santiago pode ser definida como uma microconcertação social. Para Marques e Ferreira (1991), a microconcertação ocorre quando há dificuldade na aplicação de acordos obtidos nos níveis macro e médio, nesse caso, considera-se como nível macro o PNAE enquanto programa nacional. Dessa maneira, o local desenvolve uma mesa de diálogo e de definição de estratégias para a implementação da política no município. A concertação social é condição para a ocorrência da personificação na política pública. Do contrário, não se colocaria na mesa de debates no local as diferenças, as dificuldades e os avanços que ainda são necessários. A afirmação de um dos agentes de articulação da política pública ilustra essa questão.

Há uma atuação conjunta das instituições boa e bem tranquila, a gente conversa e discute as situações que são limites, que precisam melhorar. O conjunto, além de ter uma boa integração, consegue conversar bem tranquilamente. As instituições têm um objetivo comum, que é a melhora da vida desse produtor e a melhoria da alimentação escolar.

Embora não exista uma agenda de reuniões rotineira entre as instituições envolvidas, os agentes recorrentemente afirmaram nas entrevistas que, quando há problemas ou questões que precisam ser resolvidas ou encaminhadas, sentam-se para conversar. E, no momento de elaboração das chamadas públicas, no qual eles estão todos presentes, aproveitam para dialogar sobre o processo.

Fioravante (2011) salienta que a duração da concertação reflete o grau de maturidade e estabilidade do grupo. A concertação social do PAE em Santiago ocorreu efetivamente a partir de 2009, embora o mercado institucional da alimentação escolar já fosse debate na sociedade.

Compreende-se, pelo grau de comprometimento dos atores sociais, pelos avanços já obtidos no município e, principalmente, pelo fato da política estar personificada no local, que a concertação tende a ser permanente. No entanto, isso dependerá da habilidade dos atores sociais em buscar soluções para o principal fator desagregador e gerador de conflito do PAE, a “falta de produtos”. A produção abaixo da demanda acordada no início de cada ano com os agricultores, talvez, reflita muito mais do que questões técnicas e pontuais.

Cabe considerar que, pelo grau de discussão no município, a tendência é buscar soluções para o problema e não utilizá-lo como um elemento desagregador. Se o projeto político traz consigo a afirmação da política como “um terreno estruturado por escolhas, expressas nas ações dos sujeitos, orientados por um conjunto de representações, valores, crenças e interesses” (DAGNINO, PANFICHI E OLVERA, 2006), deve-se destacar que a ação dos atores e o sistema de mediação realizado pelos articuladores da política é fundamental nesse processo. Nesse sentido, seria ingenuidade acreditar que em todos os locais/municípios haverá um aproveitamento do potencial do PNAE enquanto política de desenvolvimento. Quando não há atores comprometidos e um projeto político local estabelecido, a política não se personifica e tende a ser aplicada apenas como cumprimento da lei, gerando distorções. Talvez isso, em longo prazo, gere um debate e o surgimento de uma personificação, uma vez que haverá os exemplos de outros locais, assim, a temporalidade tende a ser diferente de um local para outro.

3.1.3 O papel da mediação na personificação do PNAE

As falas dos agricultores entrevistados me fizeram refletir sobre o papel deles e o dos articuladores da política em nível local. A personificação da política pública está atrelada à apropriação dos significados da proposta política e à possibilidade de uma construção de um espaço público diferenciado. Para que a política pública seja totalmente compreendida e apropriada pela sociedade local, o papel dos articuladores me parece fundamental. Esse papel foi determinante no processo de personificação da política pública em Santiago. A personificação exige uma postura dos articuladores, cuja ação dos atores deve ser mediada pela construção de significados e, não, pela imposição ou meta de cumprir uma exigência legal.

A mediação, conforme Six (2001), pode ser desenvolvida a partir de três diferentes orientações, distintas também na complexidade e objetivos. A primeira orientação é a mediação para a resolução de conflitos. Segundo o autor, essa orientação parte do princípio

que existem mediados que vivem no conflito, com interesses divergentes, e mediadores capazes de auxiliar os mediados a resolverem os conflitos. O conflito não é desejável para essa concepção, pois provoca desunião e rupturas. É uma abordagem conservadora que considera os mediadores mais aptos para a resolução dos conflitos de outrem, desse modo, ao agirem rapidamente, conseguem restabelecer a ordem social. O maior poder, nesse nível, está nas mãos do mediador.

A segunda orientação da mediação, para Six (2001), chamada mediação para regulação social, situa o papel dos mediadores no campo da busca de regras e de estabelecimento de laços sociais entre os mediados. Parte-se do pressuposto que os mediados possuem interesses em comum, no entanto, precisam de uma ação externa para que as potencialidades individuais possam ser utilizadas na construção do coletivo. Essa concepção de mediação atribui ao mediador um poder relativo e concedido pelos mediados, assim, a sua ação é de orientar os mediados a encontrarem a solução para os seus conflitos e problemas. Six (2001) afirma que nesse nível o mediador não reconcilia e nem busca soluções fáceis para os outros, mas atua motivando as pessoas para que essas construam suas próprias saídas.

A terceira orientação é denominada por Six (2001) de mediação transformadora. A mediação transformadora, embora, em muitos momentos necessite auxiliar na resolução de conflitos e na regulação social, tem um objetivo mais amplo na sua ação. Essa mediação busca mudança e empoderamento dos envolvidos, através da valorização e do reconhecimento da importância das pessoas no processo. O conflito, nessa compreensão, é considerado natural e importante para que se construa a mudança. O empoderamento pressupõe que a ação da mediação possa ao longo do tempo diminuir, pois o mediador tem o papel de capacitar as pessoas a construírem suas próprias soluções. Para Schnitmann (1999), a perspectiva transformadora da mediação espera que os sujeitos sociais reconheçam a si mesmos e aos outros como produtores de conhecimento e de ações. Nesses processos “há uma recuperação do poder próprio das pessoas, grupos e comunidades, como os potenciais de desenvolvimentos transformadores que tal reconhecimento implica” (SCHNITMANN, 2013, p. 27).

Para Carvalho et al (2014), a concepção transformadora significa:

Privilegia a capacitação e o *empowerment* dos cidadãos na concretização do seu projeto de vida, assim como da própria comunidade para identificar e resolver os seus conflitos e problemas sociais. Subjacente a essa ideia está a negação do conceito de déficit, ou seja, é sempre possível a construção de alternativas sociais, de caminhos novos e diferenciados, de projetos de vida adequados aos sujeitos e ao seu contexto (p. 13).

A ação dos mediadores do PNAE em Santiago é pactuada e referenciada por um projeto político de desenvolvimento e fortalecimento da AF, através da alimentação escolar. Nota-se uma ação microconcertada no ambiente escolar, aonde as ações vão desde a formação dos educandos nas escolas, formação de professores e manipuladoras de alimentos até a organização do recebimento e distribuição dos produtos para a alimentação escolar. Nessa ação microconcertada no ambiente escolar, as principais mediadoras são as nutricionistas da prefeitura municipal, embora outros atores sociais também façam uma ação importante, como é o caso das diretoras de escola. No papel de discutir as potencialidades e os limites de ação do projeto político de alimentação, percebe-se que há uma maior apropriação deste nas escolas municipais, onde há um projeto de discussão e implementação da alimentação saudável. A alimentação das escolas estaduais no município de Santiago não é administrada pela prefeitura, essas têm um trabalho diferenciado e, muitas vezes, alheio ao projeto político municipal que permeia as ações em volta da alimentação escolar.

Os dirigentes da Coopersaf afirmaram que as escolas estaduais têm uma boa aceitação das mudanças implementadas a partir de 2009, no entanto, nessas escolas, as mudanças são mais sentidas em função da melhoria da qualidade da alimentação e, não, pela realização de trabalhos direcionados na escola. Nas duas escolas estaduais onde foram realizadas entrevistas, essa questão ficou bem clara. As entrevistadas relataram que a qualidade da alimentação melhorou drasticamente e os estudantes manifestam-se favoráveis ao modelo de alimentação implantado a partir de 2009, prova disso, é a preferência e apreciação dos estudantes pelas refeições que envolvem cardápios com alimentos salgados e quentes, acompanhados de salada. Nesses cardápios, consta a maior presença dos produtos da AF. Segundo as manipuladoras de alimentos “os alunos gostam mais de refeição de verdade”, referindo-se aos cardápios salgados e com pratos quentes.

Apesar da discussão e implementação da alimentação saudável estar restrito à rede municipal, os mesmos fatores têm repercutido nas outras escolas do município e, ainda, as nutricionistas da prefeitura têm sido solicitadas por escolas particulares e estaduais para realizar ações sobre alimentação. Assim, é possível verificar o potencial de uma ação mais consolidada e planejada, guiada por um projeto.

A mediação realizada pelas nutricionistas tende a ficar na perspectiva transformadora, pois, de acordo com essas, elas buscam romper com o padrão de alimentação baseado em produtos processados e ultraprocessados e instaurar um debate sobre alimentação saudável nas escolas, ao mesmo tempo, resgatam a importância da cultura alimentar e da valorização da agricultura do município. A transformação dos hábitos alimentares dos educandos e a

implementação de um debate contínuo a respeito da alimentação na comunidade escolar é um desafio colocado pela SMEC de Santiago. O objetivo do trabalho das nutricionistas nas escolas é “formar consumidores conscientes”, como elas mesmas afirmam, para isso, precisam “transformar consciências”. Essa orientação do trabalho que está sendo desenvolvido nas escolas coaduna com o que Carvalho et al (2014) consideram como empoderamento dos cidadãos e construção de projetos de vida diferenciados, através do processo de mediação.

Ainda cabe ressaltar, o papel de mediação desenvolvido pelas nutricionistas com os agricultores. Elas conhecem praticamente todos os fornecedores, acompanham as entregas com frequência, dialogam a respeito dos problemas com os mesmos. No entanto, essa relação está marcada pela ideia de que os agricultores têm todas as condições necessárias para a produção dos alimentos demandados pelas chamadas públicas. Esse discurso foi constantemente repetido pelos articuladores da política pública, ou seja, “os agricultores não produzem porque não querem”. Interessante foi observar que todos os implementares da política pública estão mais propensos a considerar que os agricultores dominam todos os conhecimentos necessários para a produção dos produtos pedidos pelas chamadas públicas. Uma das entrevistadas, embora agricultora, reproduziu o mesmo discurso, pois faz parte do processo de gerenciamento das compras pela Coopersaf. Frente a isso, a principal limitação do projeto tende a ser vista pelos articuladores como de responsabilidade única dos agricultores.

A compreensão do papel de mediação dos articuladores é diferenciada e, quando se trata da mediação entre esses e os agricultores, ela se estabelece mais no marco da resolução de conflitos do que de um processo de mediação transformadora. A realidade da produção da agricultura familiar é “tipificada”, utilizando a noção de Berger e Luckmann (2004), e tende a se distanciar da realidade. Essa questão, sentida em Santiago, talvez, reflita um problema de muitos locais do país. Parece ser uma tendência quando se considera as ideias que balizaram a concepção da política como a realidade, ou seja, o debate político e acadêmico da necessidade de criar mercado diferenciado para a AF é compreendido como se não houvesse problema algum na produção diversificada de alimentos.

Entre a apropriação de sentidos, em nível nacional dos formuladores da política, e a descentralização desses sentidos até os municípios há perdas, desvios e ruídos. Manifesta-se uma falsa ideia da existência de uma produção excedente da AF, assim, com a criação dos mercados institucionais, automaticamente, os agricultores adeririam e teriam onde colocar essa produção excedente. O que se observa em Santiago é que os agricultores familiares que

hoje fazem parte da Coopersaf produziam outros produtos demandados pelo mercado, o qual eles tinham acesso, entre eles, fumo, milho, soja e feijão, na sua grande maioria. Não produziam os produtos requisitados pelo PNAE, a não ser para o consumo próprio. Dessa maneira, o acesso automático dos agricultores ao mercado com uma produção que supostamente eles teriam não é real, pois parte de uma situação tipificada e ideal, a qual não existe.

Para Berger e Luckmann (2004), somente a interação face a face nos aproxima da realidade e, na medida em que nos afastamos dessa interação, as relações sociais vão ficando cada vez mais tipificadas, ou seja, caracterizadas como tal a partir de elementos idealizados e distantes do real. Quando a interação face a face não acontece cria-se uma interação social progressivamente anônima e tipificada (Ibidem). Assim, formula-se outro questionamento: Como a realidade se constrói e como ela se modifica? Os agricultores familiares de Santiago apresentam condições de, sozinhos, adequarem-se à produção para atenderem o mercado institucional? O problema da “falta de produtos” tem demonstrado que os agricultores estão com dificuldades de fazer a transição da agricultura comercial, anteriormente praticada, para uma agricultura comercial diversificada, exigida pelo PNAE. A tipificação da realidade da AF tem impedido os articuladores de compreenderem os reais problemas da produção.

Para Berger e Luckmann (1985), a realidade é socialmente construída num processo de interação face a face, assim os conhecimentos que têm sentido são aqueles que são utilizados no dia a dia, constantemente. Se não há uma verdadeira interação entre os mediadores e os mediados, a realidade da agricultura local não se faz cognoscível para os mediadores, assim, esses tendem a perceber uma realidade que não condiz com o real. Ignorando, desta forma, os principais entraves de produção enfrentados pelos agricultores.

Berger e Luckmann (1985) salientam que a acumulação do conhecimento é seletiva e determinada pela experiência total e real do indivíduo na sociedade. Assim, aqueles conhecimentos que não têm relação direta com a vida cotidiana representam conhecimentos ocultos, os quais não são desvendados pelo indivíduo. Por outro lado, aqueles conhecimentos que, por ventura, o indivíduo tiver contato, mas que não possuem relação direta com o seu cotidiano, tendem a ser esquecidos. O conhecimento de produção da vida cotidiana dos agricultores de Santiago, os quais comercializam para o PNAE, era o conhecimento da produção de fumo, milho, feijão e soja, além destes, o conhecimento da produção para o autoconsumo. Destarte, para comercializar para o PNAE, o conhecimento das culturas comerciais, anteriormente praticadas, não é mais válido. Restou o conhecimento para o autoconsumo, ou seja, da horta, do pomar e da produção de mandioca e batata-doce.

É necessário um tempo para que novos conhecimentos se construam e, talvez, a ação de mediadores nesse processo ajude a minimizar esse tempo. Todavia, como o conhecimento dos mediadores sobre a realidade da agricultura familiar parece estar orientado pela “ideia” de uma agricultura comercial diversificada existente e, não, pela interação real na vida cotidiana da propriedade rural, a mediação no âmbito da produção é insuficiente para impactar o conjunto de conhecimentos já construídos dos agricultores.

Outro conhecimento da vida cotidiana dos agricultores de Santiago era a relação com os mercados, uma relação mais simples e com o envolvimento de poucas ações. O fumo era produzido de forma integrada com a indústria fumageira, assim, o produto era comercializado dentro da propriedade. O feijão, o milho e a soja, normalmente, são produtos comercializados para atravessadores que, na maioria das vezes, também buscam na própria propriedade. Outra questão importante é a orientação safrista, cuja comercialização ocorre uma ou duas vezes no ano. A nova relação com o mercado, construída a partir da entrada desses agricultores no PNAE, modificou o conhecimento da vida cotidiana da relação com o mercado e isso aconteceu através da introdução de novos conhecimentos.

Essa nova conexão com o mercado foi mediada pela Extensão Rural e pela ação da SMEC. É possível observar que a construção da relação com o mercado foi prioridade de ação dos mediadores com os agricultores, talvez por um entendimento que esse seria o maior problema da construção do mercado institucional. Pois, como afirmou um dos mediadores e articuladores do PNAE: “produzir eles sabem, só têm medo de inovar, por isso nos concentramos em organizar a cooperativa e os projetos de venda”. Percebe-se, nessa relação com os agricultores, um processo de mediação mecanicista, instrumentalista e voltado à resolução de conflitos e, não, a um processo social e dialético que, de acordo com Neves (2008), seria o esperado na relação entre extensionistas e agricultores.

Parece que os mediadores estão alheios aos reais conflitos de produção dos agricultores familiares que são sócios da Coopersaf e a realidade que os mediadores “conhecem”, parece estar distante da realidade como de fato se desenha. Para Berger e Luckmann (2004), a “minha consciência da realidade é dominada pelo modo pragmático, isto é, minha atenção a esse mundo é principalmente determinada por aquilo que estou fazendo, fiz ou planejo fazer nele”. Isso explica as consciências diferentes sobre a realidade da AF. Os mediadores têm um conhecimento do mundo de trabalho deles e não do mundo de trabalho dos agricultores, essa questão, aliada a “tipificação” da AF, implica na construção de interpretações equivocadas por parte dos mediadores da insuficiente oferta. Para os agricultores, a deficiência na produção está associada à limitação de conhecimento desses,

visto que, a realidade da produção para o mercado mudou. Para os mediadores, a deficiência de produção está atrelada à falta de compromisso e ao medo de inovar dos agricultores.

A complexidade da implementação do PNAE exige um processo de mediação, por ser uma política que exige uma série de ações nas propriedades, nas escolas, na organização dos agricultores, na organização da logística de recebimento e distribuição dos produtos. Além disso, é necessário estabelecer conexões com outras políticas, sejam educacionais, sejam agrícolas e, acima de tudo, provocar a mudança de consciências para a construção de um espaço público diferenciado. É um projeto de desenvolvimento diferenciado, logo a mediação necessária deve ser também diferenciada. É indispensável uma mediação transformadora também na relação entre os agricultores, que parte de um reconhecimento da realidade dos problemas de produção, enfrentados pelos agricultores.

Os mediadores ou articuladores da política, assim chamados nesta tese, são os atores que se apropriam das informações e dos significados da política e fazem a ponte entre os beneficiários, nas duas pontas do processo se encontram os agricultores e a comunidade escolar. O maior desafio do processo de mediação é ultrapassar a lógica da mediação de conflitos e atuar em uma perspectiva transformadora, ou seja, em um processo social e dialético, como aponta Neves (2008). A ação nas escolas tende a ser mais transformadora, pois está permeada por atos formativos com crianças, manipuladores de alimentos e busca, acima de tudo, trabalhar com informação e (re)significação da alimentação. Há uma preocupação por parte da SMEC em modificar as consciências dos educandos ao longo do tempo, em respeitar a temporalidade necessária para a mudança e em incluir o máximo possível de atores sociais da comunidade escolar, embora o trabalho tenha sido realizado mais no âmbito da escola, envolvendo estudantes, professores e manipuladoras de alimentos.

No entanto, a mediação realizada com os agricultores corrobora com o que Neves chama de mediação mecanicista, ou seja, “se restringido à conciliação e ao consentimento, isto é, à alusão a produção de acordo diante de divergências, à criação de adesões diante da intervenção de outrem, a negociação cujo objetivo é o alcance de acordos ou compromissos” (NEVES, 2008, p. 10). Os agricultores buscam adesão ao programa e comprometimento na regularidade de entrega dos produtos solicitados pelas chamadas públicas, porém, quando isso não ocorre, a situação tende a ser considerada como quebra do compromisso assumido. Desse modo, para os articuladores, isso significa falta de responsabilidade dos agricultores, já que estes se comprometem em entregar determinados produtos e não conseguem atender a demanda na hora da entrega.

O maior desafio da realidade de Santiago é ultrapassar essa lógica de mediação

estabelecida com os agricultores e desmistificar a realidade tipificada da agricultura familiar. Por isso, na última seção da tese, será abordado o processo e o papel da Extensão Rural.

A necessidade de abordar o tema extensão rural não esteve presente nem no projeto de pesquisa, nem mesmo nas duas primeiras pesquisas exploratórias, no entanto, foi durante as entrevistas com os agricultores e com a compreensão mais profunda da realidade que se percebeu que esse, talvez seja o “Calcanhar de Aquiles” de Santiago. Por isso, no capítulo cinco, serão apresentadas mais questões referentes a este ponto, após discussão do papel dos programas de alimentação escolar no desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos. Para mim uma ideia base da tese.

4 O PAE E O DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS AGROALIMENTARES ALTERNATIVOS

A implantação do PNAE e a consolidação de ações efetivas da SAN no Brasil aconteceram no mesmo período da emergência da Sociologia da Alimentação. A Sociologia da Alimentação emergiu com a consciência dos problemas nutricionais em todo o mundo e com o surgimento de áreas das ciências relacionadas à alimentação e de pesquisadores da sociologia que começaram a estudar a temática (MENELL, MURCOTT E OTTERLOO, 1992). Esses debates acerca da alimentação trazem à tona a concepção dos alimentos e das práticas alimentares como práticas sociais com clara dimensão imaginária e simbólica (DÍAZ-MÉNDEZ e BENITO, 2004). Nesse sentido, SAN não é apenas garantia de alimento ou de comida, mas acesso à cidadania e à cultura.

Segundo Tanumihardjo et al (2007), atualmente, vive-se um paradoxo, no qual a desnutrição, antes foco apenas das políticas mundiais da saúde, passa a disputar espaço e atenção junto com a obesidade. Os autores afirmam que em 2015 as doenças causadas por obesidade irão superar as de desnutrição, tornando-se a principal causa de morte em comunidades de baixa renda. Para Wiskerke (2009), ao mesmo tempo em que a obesidade desponta como um problema cada vez mais grave, a desnutrição ainda continua sendo um problema, apesar da abundância de alimentos dos tempos atuais (WISKERKE, 2009).

Aliadas à questão da saúde, aparecem as questões ambientais e as questões culturais e sociais da alimentação. As questões ambientais se encontram nos efeitos visíveis do processo de Revolução Verde e tornam-se proposições imperativas para que haja mudanças nos sistemas de produção. Há também a necessidade de desconstruir as desconexões criadas pelo processo de modernização agrícola, em que os alimentos produzidos são descontextualizados, desterritorializados e desconectados dos processos de constituição histórica dos sistemas agrícolas (PETERSEN, 2013). Os sistemas de produção modernos produzem abundância de alimentos e, ao mesmo tempo, intensa degradação e contaminação no meio ambiente devido à atual lógica produtiva, além disso, há uma crescente diminuição da renda agrícola pelo aumento progressivo dos custos dos insumos e/ou aumento da subordinação econômica dos agricultores (WISKERKE, 2009).

Os riscos alimentares também têm sido uma das fraquezas do sistema agroalimentar industrial. Segundo Guivant (2002), o tema dos riscos ambientais e tecnológicos tem ocupado um lugar central na recente teoria social para caracterizar as sociedades da alta modernidade, dentre esses riscos estão os riscos alimentares. Segundo a autora, as análises técnicas e

quantitativas utilizadas para a avaliação dos riscos é limitante, pois ignora que tanto as causas dos danos como a magnitude de suas consequências estão mediadas por experiências e interações sociais. Entre os riscos alimentares citados pela autora estão: a incerteza dos danos causados à saúde em consequência dos produtos químicos colocados nos alimentos, a utilização de produtos transgênicos e doenças como a vaca louca. Knowles, Moody e McEachern (2007), estudando o caso Europeu, separam os riscos alimentares em três categorias: contaminação biológica de alimentos, destacando-se a contaminação de ovos por *Salmonella Enteritidis*; contaminação de alimentos pelo uso de antibióticos, hormônios e agrotóxicos; problemas de saúde ocasionados por doenças em animais, como o mal da vaca louca, gripe aviária e a febre aftosa.

No Brasil, o caso recente da adulteração do leite pela adição de produtos químicos, como ureia e formol, são um exemplo de riscos alimentares. Os casos de adulteração do leite têm sido investigados pelo Ministério Público Estadual do Rio Grande Do Sul em uma operação chamada de Leite Compensado⁶⁵. Foram deflagradas nove operações e a décima já está sendo planejada.

Frente a essas questões, a alimentação ganha uma nova rota de discussão e de posicionamento diante à sociedade. Os problemas alimentares, sejam eles associados à desnutrição, à obesidade ou aos riscos alimentares, estão criando uma nova consciência nos consumidores. Nesse sentido, a produção local, a relação entre consumidores e produtores, o conhecimento da procedência e os atributos de qualidade da produção artesanal, tais como sabor, identidade e cultura, passam a ser revalorizados. A desvinculação da produção e do consumo, rompimento causado pelo sistema agroalimentar moderno, suscita um debate que busca uma reconexão entre a produção e o consumo, debate circunscrito sob o tema da “Narrativa Alternativa dos Alimentos” (NAA). A NAA é um movimento que visa, ao mesmo tempo, contrapor o regime de alimentação industrial e construir um regime alternativo.

A evolução dos sistemas agroalimentares modernos no mundo acompanharam a evolução do sistema de produção capitalista. Friedmann (1993) sugere uma separação em três períodos analíticos, chamados de Regimes Alimentares, sendo que o primeiro regime marcou a criação do mercado mundial de alimentos e iniciou entre 1870 e 1914. Esse regime foi impulsionado pelo progressivo desenvolvimento da produção capitalista europeia, o qual

⁶⁵ Sobre a operação Leite Compensado, diversas notícias sobre as diferentes fases da investigação podem ser encontradas nos meios de comunicação impressos e digitais. Na página da web da Milkpoint (<http://www.milkpoint.com.br/busca.aspx?p=leite+compensado>), é possível inspecionar, por exemplo, uma série de notícias sobre a operação por ordem cronológica.

criou uma crescente massa de trabalhadores urbanos e consumidores de alimentos, os quais deveriam ser ofertados pelo mercado, forçando a criação de medidas para o estímulo de produção e importações, desde as colônias ultramarinas (FRIEDMANN, 1993; McMICHAEL, 2009).

O segundo regime alimentar instituiu-se entre 1950 e 1970 e, de acordo com Friedman (1993), é o período que estabelece forte relação entre a agricultura nacional e a transnacionalização do capital. Esse regime marca o desenvolvimento do imperialismo norte-americano sobre os países pós-coloniais, com a industrialização seletiva, a internalização do modelo industrial, o processo de Revolução Verde e as agriculturas especializadas para cadeias de fornecimento globais (FRIEDMANN, 1993; McMICHAEL, 2009).

O terceiro pode ser considerado ainda emergente, apresentando os primeiros sinais a partir de 1980, com o processo de globalização e completa internacionalização dos impérios alimentares. É a concentração do comércio mundial de alimentos nas mãos de poucas empresas, conforme mostra Flexor (2008), analisando a rede Wal-Mart, e Ploeg (2008), evidenciando a expansão global da italiana Parmalat. Os impérios alimentares são “um conjunto complexo, multifacetado em expansão e cada vez mais monopolista nas relações produção-distribuição-consumo (uma rede coercitiva) que coloca processos, lugares, pessoas e produtos em contato de uma forma específica” (VAN DER PLOEG, 2008, p. 279).

Os regimes agroalimentares caracterizam-se por marcar o papel da agricultura e da alimentação na acumulação de capital, envolvendo estruturas governadas por regras de produção e consumo de alimentos em escala mundial, bem como por regras implícitas, as quais buscam estabelecer vínculos relativamente estáveis (FRIEDMANN, 1993). Essa discussão fornece uma chave de leitura importante, pois possibilita a análise dos processos de estruturação da economia e das relações globais estabelecidas com os mercados de alimentos (McMICHEL, 2009).

De acordo com Lang, Barling e Caraher (2009), as características da alimentação industrial foram definidas pela indústria de alimentos. As tecnologias de armazenamento, transporte, embalagens e processamento (conservação artificial com uso de produtos químicos), segundo os autores, possibilitaram o advento da “comida global”. Assim, com os alimentos cada vez mais processados, as indústrias adquirem o poder de impor aos agricultores as condições de produção e os produtos que devem ser comercializados e aos consumidores, com o uso massivo do marketing, à indução do consumo (Ibidem).

Essa lógica indutora a novos hábitos, utilizada pela indústria alimentar, leva a não valorização dos produtos locais e o enfraquecimento da produção e do comércio local. A

Narrativa Alternativa dos Alimentos vem para contestar o modelo agroalimentar hegemônico, dominado pelos grandes complexos agroindustriais, apontar a emergência de uma crise ambiental e as falhas do mercado, evidentes a partir da década de 1980 (LANG, 2010). De acordo com Lang (2010), o século XXI está na eminência de uma crise alimentar, em que os altos preços das *commodities*, a coexistência da obesidade e da desnutrição, o aumento do consumo, as doenças causadas pela alimentação industrial e as mudanças climáticas são os indicadores dessa crise.

Outro fator que reforça essa narrativa é os apontamentos realizados por DÍAZ MÉNDEZ e BENITO (2008) sobre a acessibilidade a informações de alimentação e nutrição disponíveis aos consumidores no período atual, bem como as discussões de segurança alimentar e saúde, ambas associadas à alimentação. Essas circunstâncias, até então, eram inexistentes na história da humanidade. Os autores salientam que esses temas nunca foram tão conhecidos como agora e a alimentação, ainda, não tinha sido alvo de atenção e regulação.

Nesse viés, a Narrativa Alternativa dos Alimentos vem a propor um sistema agroalimentar que se opõem às características do sistema industrial de alimentos, tais como: homogeneização de produtos; diminuição da diversidade de alimentos consumidos; comida global, ou seja, eliminação da sazonalidade e do consumo de produtos locais; alimentos altamente processados e artificializados; produtos com alta vida de prateleira e com embalagens diversas.

Assim, é possível afirmar que o período atual pode ser considerado um momento controverso ao terceiro regime alimentar, ou ainda, pode estar marcando a emergência de um quarto regime, cujo padrão alternativo emerge de fato. O padrão alternativo, ao questionar o modelo alimentar industrial, propõe novas formas de organização de produção, as quais são denominadas de “*Alternative Agro-Food Networks*”⁶⁶ (AAFNs) (GOODMAN, 2003). As discussões em torno das AAFNs complementam um renovado interesse no local, baseado em práticas alimentares alternativas socialmente incorporadas. Nesse sentido, imersão, confiança e local são conceitos chaves para compreender a “virada” da qualidade ou *Quality Turn* em práticas alimentares (GOODMAN, 2003).

Os sistemas alimentares alternativos são baseados em espaços descentralizados, ecologicamente aterrados, e em consonância com as prerrogativas do desenvolvimento territorial e sustentável (McMICHEL, 2009; MORGAN, 2010). Desse modo, criam-se novas convenções de qualidade nas quais os elementos sociais, culturais, territoriais e de saúde

⁶⁶ *Alternative Agro-Food Networks* significa redes alternativas de produção de alimentos.

compõem um sistema de qualidade, resgatando o conceito de segurança alimentar que havia sido abandonado nas três décadas finais do século XX em consequência do imperativo da quantidade ofertada.

De acordo com Wiskerke (2009), a tendência dominante, nas últimas décadas, nos sistemas de fornecimento e consumo de alimentos é o local de produção ser cada vez mais desligado do local de consumo, o que provoca três processos: *disconnecting* – há um afrouxamento dos laços e aumento da distância entre produtores, fornecedores de bens e serviços e consumidores; *desembedding* – o local de abastecimento perdeu influência sobre a qualidade e a natureza de bens e serviços, os consumidores perdem o senso de pertencimento e identidade; *disentwining* – aumenta a especialização nas cadeias produtivas e as atividades são realizadas em setores separados.

Para fazer frente ao modelo agroalimentar moderno é necessário fazer um movimento contrário, ou seja, um processo de realocação baseado em *connecting, embedding e intertwining*⁶⁷ (WISKERKE, 2009). Nessa percepção, para uma geografia localizada dos alimentos, o autor aponta alguns rumos: alimentos com denominação de origem ou provenientes de processo de territorialização; estratégias alimentares urbanas, ou seja, a criação de movimentos para uma alimentação mais regional; e os mercados institucionais.

Os mercados institucionais, conforme destacados por Morgan e Sonnino (2008), representam a oportunidade do Estado em tratar a alimentação como uma questão pública, dessa maneira, o Estado assume dois lugares nessa via da realocação: 1- como formulador de políticas capazes de apoiarem redes socioprodutivas locais; 2- como consumidor. Para que esse processo aconteça, o debate em torno da alimentação deve ser de apropriação da sociedade e, no caso da alimentação escolar, como já abordado, envolve múltiplos atores, tais como agentes de articulação da política, professores, estudantes, manipuladoras de alimentos, agricultores e a sociedade local. Nesse entendimento, a qualidade da alimentação no escopo do conceito *quality turn* e a segurança alimentar e nutricional precisam fazer parte de um diálogo permanente da sociedade.

O papel do Estado enquanto fomentador de políticas públicas que atuam como instrumentos de desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos é evidenciado no meu estudo empírico. Interessante perceber que os articuladores da política em Santiago, através do processo instaurado, passaram da percepção de uma execução como obrigatoriedade legal para uma percepção do potencial e desenvolvimento do município,

⁶⁷ As expressões *connecting, embedding e intertwining* podem ser traduzidas como conexão, enraizamento e entrelaçamento.

representado pelas compras da AF para a alimentação escolar. A concertação social que ocorre para viabilizar as compras e o processo de personificação da política pública, instaurado em Santiago, abriu um debate na sociedade local. Evidenciaram-se as possibilidades de produção local, antes percebidas apenas pelos agricultores e consumidores mais relacionados ao Hortomercado e ao comércio informal que alguns agricultores possuem direto com os consumidores, o “mercado de porta em porta” ou a “cultura do quitandeiro”, herdada das famílias de imigrantes italianos, que foram o embrião da agricultura familiar da região. Um dos agricultores entrevistados descreveu a figura dos Quitandeiros, segundo ele, eram aqueles agricultores que comercializavam o excedente da produção no centro urbano de Santiago antes do período da modernização da agricultura, ocorrido a partir da década de 1970. O meio de transporte utilizado eram carroças com tração animal. Essa forma de comercialização veio se erodindo com o processo de modernização da agricultura e com a evolução dos Regimes Agroalimentares.

O que se percebe é que o PAE está proporcionando um debate público sobre Alimentação em Santiago e atribuindo maior visibilidade para os agricultores familiares enquanto categoria social, colocando-os para o centro do debate. Tal constatação justifica-se pela inclusão no debate do rural de atores que antes executavam ações desligadas desse, como as nutricionais, atores sociais da secretaria de educação, professores, manipuladores de alimentos e estudantes. Além disso, o PAE direciona o seu olhar àquelas instituições voltadas para a agricultura no município, como a Emater-RS e a SMAP. Como afirma uma das implementadoras:

São vínculos estabelecidos entre atores sociais que antes não dialogavam (agricultores com nutricionistas e secretaria de educação). Eu acho que pra eles é positivo, eles gostam disso. É um vínculo estabelecido bem interessante. Eu acredito que eles aprendem muito, assim como nós aprendemos com eles. É uma troca muito linda, muito interessante.

Por essas questões que Morgan (2010) destaca que as políticas públicas de alimentação se mostram como instrumentos capazes de proporem novos arranjos para que estratégias inseridas na *ethical foodscape*⁶⁸ se desenvolvam. Para o autor, a *ethical foodscape* consagra valores associados à integridade ecológica e à justiça social, características essenciais de um sistema agroalimentar sustentável. O PNAE tem essa potencialidade, pois ao mesmo tempo em que visa à discussão e à implementação da alimentação saudável na

⁶⁸ Significado da expressão *ethical foodscape*: cenário de produção de alimentos mais ético.

população a partir da escola, através da compra de alimentos da agricultura familiar, propõe estratégias de desenvolvimento de sistemas alimentares com base em características que se enquadram no que Morgan denomina como *ethical foodscape*.

A integridade ecológica do PNAE está associada à compra de alimentos locais, de preferência agroecológicos e de acordo com a cultura alimentar de cada região, bem como à eliminação dos alimentos industriais e considerados não saudáveis dos cardápios escolares. A compra de 30%, no mínimo, dos alimentos destinados à alimentação escolar de agricultores familiares, com prioridade às comunidades tradicionais indígenas e quilombolas, demonstra o avanço em se obter justiça social com a política pública⁶⁹. Por outro lado, as noções de justo e ético, socialmente, podem ser percebidas quando parte-se do princípio de que a criança merece um alimento de qualidade e saudável e os agricultores de pequena escala, o direito e o acesso facilitado ao mercado institucional.

Nesse sentido, o PNAE é uma política pioneira na priorização do público a ser beneficiado com a compra institucional. Público que normalmente não tem acessado esses mercados e, muitas vezes, está quase “esquecido” nos municípios. Esse processo aconteceu em Santiago, ou seja, todo mundo sabia da existência de uma agricultura familiar no município, mas era um saber que considerava os agricultores familiares como somente agricultores, prova disso, é a designação de produtores atribuída a eles na maioria das entrevistas. Hoje, esses agricultores são reconhecidos como uma categoria social diferenciada, que precisam de ações para a construção de um mercado local para seus produtos. Outra questão a ser observada é o reconhecimento do potencial produtivo da AF. Para Picolotto (2014), esse processo ocorre devido à construção de uma identidade que reabilita os agricultores social e, politicamente, configura-os como participantes ativos do desenvolvimento e como personagens do mundo contemporâneo, na tentativa de superar a condição de inferioridade social atribuída aos pequenos produtores ao longo da história. Agora é a hora de reconhecer que a AF existe no município e que tem potencial de fornecimento de alimentos, como afirma uma das implementadoras:

Da realmente para reconhecer que Santiago tem esse potencial, antes até podia ter no prato da sua casa um produto daqui, mas não se sabia que isso vinha da AF. Isso vai da escola para a casa. A alimentação escolar na nossa cidade, da nossa rede, está melhor. Está melhor por quê? Porque têm produtos da AF. Agora as pessoas

⁶⁹ Texto do artigo 3º, parágrafo quarto da resolução nº 38 FNDE: “apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores familiares, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos”.

comem e sabem que vem da AF, aqui de Santiago, isso começa a estabelecer a relação de que os produtos são daqui, são importantes, tem mais qualidade.

Em Santiago, os agricultores afirmaram, nas entrevistas, que nunca houve uma política como essa e é a primeira vez que eles podem priorizar a produção de comida. Uma agricultora me perguntou durante a entrevista: “*você percebe o prazer que é para nós poder produzir comida, comida de verdade, e ainda saber que quem vai comer são as crianças do nosso município*”? Para os agricultores, produzir comida, como eles mesmos afirmam, ao invés de produtos agrícolas, como fumo, soja e outras *commodities*, tem um significado de resgate da sua essência de agricultor, ou seja, a ética e o compromisso social assumido por eles com a sua produção.

Enquanto isso, os articuladores recorrentemente afirmavam que esse é um momento único da história de políticas públicas, pois ao mesmo tempo em que se busca o desenvolvimento saudável das crianças, desenvolve-se a agricultura familiar no município. O excerto de uma entrevista abaixo demonstra a visão dos articuladores, ou seja, o PNAE busca valorizar o agricultor e a produção deles.

Economicamente é fundamental que os produtores estão sabendo aproveitar as oportunidades, apesar de, às vezes, a gente ter que ser mais incisivo e dizer para eles que eles tenham ainda mais potencial. Mas isso representa muito para a economia, para a questão da valorização. Valorização desse produtor, a gente tem que ter esse entendimento de que são eles que tão lá, a família trabalhando e produzindo. Valorização desse trabalho, isso ficou muito mais evidente com o programa de alimentação escolar.

O resgate do “ser agricultor” e o reconhecimento enquanto categoria social no local são questões fundamentais em Santiago. Em vários momentos, apareceram, durante as entrevistas e a fase exploratória, expressões como: “*só agora estamos nos dando conta da qualidade da alimentação escolar anterior a 2009*”, “*agora a gente realmente percebe que a alimentação pode mudar e ter mais qualidade*”, “*depois que os agricultores entraram no processo raramente tivemos problemas de qualidade de produtos*”. Essas expressões demonstram, hoje, o quanto a alimentação escolar não era adequada e evidenciam os ganhos de qualidade alcançados com a inclusão dos agricultores familiares.

Os mercados alternativos emergem como um conjunto de respostas à evolução das falhas de mercado, ou seja, como respostas às dificuldades causadas pelo funcionamento dos principais mercados agrícolas e alimentares (PLOEG, JINGZHONG e SCHNEIDER, 2012). As principais falhas do mercado de alimentação escolar, antes de 2009, eram a oferta de produtos industrializados na alimentação das crianças e a má qualidade dos produtos *in*

natura. De acordo com os relatos das escolas, quando os mercados entregavam os produtos *in natura*, grande parte já era estragada, produtos que estavam na prateleira há muito tempo, recusados pelos consumidores devido à baixa qualidade. Em Santiago, isso ocasionava uma alimentação de qualidade inferior e uma oferta de alimentos desvinculados da cultura local.

Outro problema enfrentado era a alimentação industrial já instituída no ambiente escolar. De acordo com as nutricionistas da prefeitura, as escolas tinham a cultura do alimento pronto para os alunos, o que caracterizava a qualidade nutricional como não adequada. Isso resultava, segundo as nutricionistas entrevistadas, em uma alimentação escolar com excesso de açúcar, de produtos químicos, conservantes e gorduras, sendo assim, inapropriada e de baixo valor nutricional, já que esse modelo de alimentação favorece o desenvolvimento de doenças como diabetes, hipertensão e obesidade. Para muitos estudantes em situação de vulnerabilidade social, muitas vezes, a refeição na escola é a principal refeição. Como é possível verificar na assertiva de uma entrevista abaixo:

A maioria dos alunos seja da rede estadual ou municipal, muitas vezes, até pela renda per capita das famílias ser muito baixa, aquele alimento da alimentação escolar é um alimento principal do dia daquele aluno. Agora tá incluído verduras e outros produtos, não só produtos industrializados, como muitas escolas estavam dando para os alunos, para facilitar. É a principal refeição de muitos alunos. Agora mudou, porque são obrigados a colocar cenoura, verdura, frutas. Antes era licitação e era os mercados que entregavam e nas escolas eram produtos que não eram o melhor, era os que não saiam da prateleira.

Segundo os articuladores da política pública, a aceitação da inclusão dos alimentos da AF na alimentação escolar foi satisfatória nas escolas e em todo o município. Uma diretora de uma escola declarou:

A mudança é significativa, é visível aos olhos de todos. Pela diversidade, pela qualidade, por ser mais fresquinho, por chegar para nós de uma maneira bem rápida, de uma forma muito melhorada com relação aos outros anos. E, pela diversidade, é uma diversidade enorme, frutas, verduras, legumes, a gente tem condições de manter um cardápio atendendo todas as necessidades do ser humano.

De acordo com relatos dos entrevistados da Secretaria de Educação, houve resistências iniciais nas escolas devido às mudanças e adequações das estruturas de manipulação dos alimentos, porém um movimento por parte da prefeitura instaurou-se para adequar, progressivamente, as cozinhas, desse modo, as escolas estão sendo equipadas com os itens exigidos para que a capacidade humana instalada possa atender os números de refeições necessárias. As nutricionistas afirmam que no início, quando as escolas ainda não tinham o

entendimento de que as mudanças faziam parte de uma nova proposta de alimentação, as resistências eram maiores, mas agora, com os trabalhos de formação desenvolvidos, com a percepção das manipuladoras de alimentos de que a alimentação tem maior qualidade, acrescido da aceitabilidade dos estudantes, as resistências têm diminuído significativamente.

A aceitabilidade dos estudantes tem motivado as manipuladoras de alimentos e as professoras nas escolas, como a assertiva abaixo demonstra:

A alimentação escolar dá uma energia, um significado diferente para o dia a dia de todos nós. E as crianças aproveitam de uma maneira muito gostosa de perceber. Percebemos o quanto é esperado o momento da alimentação. É esperado por eles: O que vamos receber hoje? O que a escola vai oferecer hoje? Porque existe essa diversidade, a gente tem condições de oferecer essa diversidade hoje na alimentação, então essa espera do aluno hoje nos dá uma motivação maior para o planejamento dessa alimentação saudável.

Essa aceitabilidade da escola do modelo de alimentação instituído a partir de 2009 é um indicador de um mercado alternativo em construção, uma vez que esse processo tem atingido outros atores sociais e criado um mercado para os agricultores nas próprias escolas e no entorno delas. Além do produto que os agricultores estão comercializando para o PNAE, está se construindo outro mercado informal, face a face com os consumidores das escolas e dos que a circundam. Isso acontece principalmente com os agricultores que entregam para as escolas estaduais⁷⁰. Os gestores da cooperativa afirmam que depois que os agricultores criam o vínculo com a escola e o entorno, não querem mais trocar o lugar de entrega, pois isso impactaria no mercado face a face estabelecido. Como se pode analisar no excerto de uma entrevista:

Muitas vezes, o produtor acaba sendo fornecedor das próprias professoras. Às vezes, eu quero trocar o produtor de escola e ele não quer, porque ele já criou um mercado na própria escola. Ele leva produtos que inclusive não estão na chamada pública, só pra vender para as professoras, como é o caso de pão e bolachas. Mesmo não estando legalizados, eles vendem nas escolas. Outro mercado que os produtores têm são consumidores no entorno da escola. Eles entregam nas casas, já tem um mercado feito, por isso não querem trocar de escola.

Morgan e Sonnino (2008) e Morgan (2010) retratam as políticas públicas de alimentação como uma ancoragem inicial para desenvolver sistemas agroalimentares alternativos. Essa é uma potencialidade chave do PNAE, pois desloca os agricultores

⁷⁰ A entrega de produtos para a rede estadual é realizada diretamente nas escolas. Já para a rede municipal, as entregas são realizadas no espaço do Hortomercado uma vez por semana e os alimentos distribuídos pela prefeitura.

familiares para o cenário da alimentação, como protagonistas de ações diferenciadas, com isso, os agricultores se empoderam do processo e passam a perceber as novas possibilidades de mercado local. O PNAE contribuiu com o debate e a percepção local da possibilidade de construir um mercado alternativo, conforme aponta essa entrevistada.

Quando falam que a produção de hortifruti de Santiago está potencializada, de que tem uma sustentabilidade, de que consegue fornecer para quase toda a cidade, isso é verdade. O PNAE contribuiu com isso, fortaleceu isso. Já tinha um trabalho forte com isso antes, através da secretaria de agricultura e da Emater com a AF, tanto que é muito forte o nosso Hortomercado. Mas acho que isso deu mais visibilidade, penso eu, não sei se é porque estou envolvida com o programa que penso isso, mas acho que o PNAE que deu mais visibilidade para os agricultores e isso é um ciclo que vai crescendo.

Para outro implementador da política pública, o PNAE:

Abre possibilidades para os produtores plantarem mais e plantarem outros produtos, a diversificação é bem importante. Mas isso já dá para visualizar. Eles estão vendo que agora tem mercado para os produtos deles, que eles têm capacidade para fazer mais. Que existe mercado e que isso para eles vai ser melhor. O programa de alimentação escolar foi um novo horizonte para a AF.

Os agricultores declaram que estão organizados na Cooperativa e comercializando produtos para o PNAE e, agora, outros mercados estão se desenhando. Mercados varejistas locais, restaurantes e consumidores individuais têm procurado os agricultores associados para estabelecerem parcerias.

A presidenta do STR tem acompanhado o processo de discussão da inclusão da AF nos mercados locais em Santiago há anos, pois, além de líder sindical, é feirante no Hortomercado. A mesma afirmou que os agricultores discutiam a possibilidade de comercializar para a alimentação escolar antes de 2009, no entanto, essa possibilidade não aconteceu devido à dificuldade da prefeitura em operacionalizar, já que a realização de licitações seria necessária. Por isso, esse mercado só se concretizou a partir da mudança da legislação e da flexibilização proporcionada pela Chamada Pública. Para ela, o “PNAE abriu outros mercados, não só nas escolas”. O problema tem sido o atendimento da demanda, já que os agricultores estão com dificuldade de atender as chamadas públicas da alimentação escolar. Um entrevistado realiza a seguinte reflexão:

Mas eu me pergunto: o agricultor tá pronto para assumir isso? Se fôssemos pensar só no comércio de Santiago, para 50 mil pessoas, nós lá no interior não chegamos a 4500 e, talvez os municípios da volta, nós podíamos produzir muita coisa. Nós poderíamos nos organizar muito melhor e atender esse comércio, que hoje a gente

tem e não tá atendendo. A maior dificuldade era a falta do comércio, agora é a produção.

Com essas assertivas pode-se afirmar que o PNAE está funcionando como uma ancoragem inicial para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos. Parece que o fato da AF sair de “certa situação de anonimato” e ser reconhecida como uma categoria social e política importante e atrelada ao desenvolvimento do município foi um fator fundamental e determinante. Talvez, somente agora, perceba-se o potencial da AF no município e a possibilidade dos consumidores em adquirir mais produtos locais. Essa questão relaciona-se ao que salienta Piccolotto (2014), quando discute a importância do reconhecimento da categoria agricultor familiar e sua trajetória afirmativa nesse processo, cuja participação da AF na produção de alimentos figura uma das principais ideias positivas ao seu favor. Para o autor, essa ideia força levou ao reconhecimento do papel fundamental que a AF exerce no fomento ao desenvolvimento.

Identifica-se que a Narrativa Alternativa dos Alimentos está alicerçada em duas vias. A primeira relaciona-se à criação de consciências, as quais passam a compreender a alimentação de forma diferenciada, ou seja, uma geração de consumidores mais informada e mais consciente do significado do alimento e sobre sua própria alimentação. Esses consumidores simbolizam a força motriz do desenvolvimento de sistemas agroalimentares diferenciados, mais sustentáveis e mais conectados culturalmente. A segunda refere-se à possibilidade de emergência de um padrão alternativo de desenvolvimento rural.

No que tange o padrão alternativo de desenvolvimento, as categorias *connecting*, *embedding* e *intertwining*, propostas por Wiskerke (2009), oportunizaram o direcionamento da análise necessária, juntamente com a abordagem do desenvolvimento territorial. Essa abordagem resultou na próxima seção deste capítulo. A emergência de um padrão alternativo de desenvolvimento possibilitou o redirecionamento da posição do agricultor familiar, de anonimato para a notoriedade, atribuindo-lhe a importância e o reconhecimento do seu papel no redesenho do cenário do sistema agroalimentar através da alimentação escolar em Santiago. Assim, a segunda seção deste capítulo abrange uma discussão que evidencia o resgate do “ser agricultor”, proporcionado aos agricultores que comercializam para o PNAE.

A última seção deste capítulo aborda o trabalho desenvolvido nas escolas municipais e coordenado pelas nutricionistas. Esse trabalho tem o intuito de criar uma nova geração de consumidores, mais conscientes e consumidores potenciais de produtos da AF de Santiago no futuro.

4.1 UMA NOVA PERSPECTIVA PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL DE SANTIAGO

A Narrativa Alternativa dos Alimentos aponta para um modelo de desenvolvimento rural cujo local passa a ser revalorizado. Não é um modelo ríspido, o local não é o único que apresenta valor, mas um modelo que busca desenvolver, ao máximo, as capacidades produtivas locais e as complementa com produtos regionais, nacionais e até internacionais, desde que sejam oriundos de estratégias de desenvolvimento sustentável e amparadas pelo comércio justo.

Essa proposta, defendida por Morgan e Sonnino (2010a), parte da análise das contradições do atual regime agroalimentar, no qual os modelos de contestação emergem ao lado de estratégias de reforço dos impérios agroalimentares, ao mesmo tempo, os grandes centros urbanos se colocam como um desafio para a implementação de uma estratégia sustentável de alimentos. Por isso, os autores abordam uma questão chave para essa discussão, a localização do sistema alimentar é uma parte necessária de uma estratégia sustentável de alimentos, mas não é possível conceber localização e sustentabilidade como termos sinônimos.

Essa reflexão abordada por Morgan e Sonnino (2010a) está pressuposta na análise de que muitos locais, principalmente os grandes centros urbanos, não tem produção local suficiente para garantir o abastecimento alimentar e a SAN. Desse modo, esses locais deverão lançar mão da produção de outros locais. Para os autores, o ideal para esses casos é que o sistema alimentar seja mais híbrido, em que as agriculturas sustentáveis e de pequena escala de outras regiões e de outros países, quando necessário, possam comercializar seus produtos. Nessa situação, em vez da análise das milhas alimentares, deve ser utilizada a análise das milhas justas. A abordagem mais híbrida evitaria que os impérios agroalimentares, que estão esverdeando a sua ação, como aponta Morgan (2010), acabem se apropriando dos mercados locais, beneficiados pelo localismo defensivo, o qual busca priorizar o local acima de outras características.

Essa introdução sobre a abordagem híbrida parece ser relevante, pois, ao discutir a importância do desenvolvimento local, abordado aqui sob o enfoque do desenvolvimento territorial, não se busca reificar o local, nem ignorar os conflitos e as dificuldades produtivas encontradas em Santiago. Para Berger e Luckmann (2004), a reificação “é a apresentação dos fenômenos humanos como se fossem coisas, isto é, em termos não humanos ou possivelmente super-humanos”. Assim, a abordagem tem como objetivo discutir a importância da

revalorização do território como estratégia de desenvolvimento, buscando aproveitar, ao máximo, os ativos endógenos e, quando necessário, os ativos externos para complementação.

Pecqueur (2009) argumenta que novas estratégias para o desenvolvimento de sistemas produtivos, quando emergem em nível territorial, manifestam-se na reconstrução de diferentes formas da economia na perspectiva local, em contraponto aos atributos globais. O que demonstra que outros atributos conferem valor ao produto, que não somente aqueles referentes à simples diferenciação pela qualidade ou pela combinação de bens. O autor destaca que as relações comerciais nos territórios são construídas pelos atores e mobilizam mais que valor comercial, mobilizam cultura, historicidade coletiva, construção social de capital cognitivo, pertencimento e relações de reciprocidade.

A demanda por produtos da AF por professoras e moradores do entorno das escolas revela que os consumidores procuram por produtos de qualidade diferenciada. Além disso, o produzido no local carrega em si um apelo simbólico significativo. As peculiaridades atribuídas à produção local em Santiago se encontram na frescura, no apelo representado pela “identidade colonial” e na possibilidade dos produtores em serem mais saudáveis, pelo desenvolvimento de sistemas de produção mais sustentáveis.

Em Santiago, os produtos locais são chamados de coloniais, denominado aqui como identidade colonial. Essa identidade justifica-se pela região onde a AF está assentada, isto é, por ser originária de uma região de colonização italiana. Para Guimarães (2011), essas regiões guardam os traços identitários deixados pelos colonizadores europeus e esses ainda repercutem entre os atores sociais, estando expressos no cotidiano das famílias, nas formas de vida, agricultura e gastronomia típica. Ou seja, é o resultado do processo histórico de ocupação territorial. SILVEIRA et al. (2006) caracteriza como colonial o saber-fazer passado de geração a geração, transformado e materializado em produtos de significação identitária.

A valorização da cultura e das especificidades locais é vista como um elemento importante e crucial para a emergência de um novo sistema agroalimentar (MARSDENS, 1999). O autor ainda salienta que na maioria dos casos a cultura e as especificidades locais estão expressas na gastronomia típica, perpetuada pelas famílias, refletindo em um modo de produção tradicional e histórico.

Nas entrevistas, reincidências apareceram nas assertivas, os consumidores urbanos de Santiago têm ainda presente no imaginário a produção para o consumo e a diversidade alimentar que essa produção permitiria. A herança da cultura colonial ainda está presente e preservada. Recorrentemente, houve referências “aos produtos da colônia” como produtos de qualidade superior. A partir do momento em que os agricultores começaram a ter maior

visibilidade no urbano através da comercialização para o PAE, eles começaram a circular com mais frequência com os produtos “da colônia”, culminando no aumento da solicitação desses produtos, manifestado pelo interesse de compra por parte dos consumidores da comunidade escolar e dos arredores dela.

Os inúmeros *Know how*, relativos ao processo de evolução da produção, transformação e consumo de produtos específicos de um determinado território, devem-se às relações possibilitadas pela proximidade geográfica (REQUIER-DESJARDINS, 2013). O que favorece a percepção das características não intrínsecas do produto, ligadas ao processo de produção ou aos recursos implicados, distanciando-se da lógica da produção uniformizada do sistema agroalimentar hegemônico. Nesse entendimento, cultura, memória alimentar e pertencimento ao local são características não intrínsecas dos produtos da AF de Santiago.

Garcia (2005) aponta que, do ponto de vista nutricional, a diversidade alimentar é uma das garantias de uma dieta equilibrada. Os grupos sociais, no decorrer de sua evolução, construíram uma variedade e combinação de alimentos acompanhada por uma estrutura simbólica que compõe cada sistema alimentar e culinário. Com o processo de urbanização da sociedade e de contaminação dessa cultura pela cultura industrial, os consumidores continuaram com o modelo socialmente construído no imaginário, modelo pelo qual os produtos coloniais são valorizados em Santiago.

De acordo com Friedmann (2005), a completa globalização e transnacionalização da indústria alimentar levam à crença de que todo o mercado seria globalizado e controlado por grandes e poucos complexos transnacionais de controle da alimentação. No entanto, inúmeras iniciativas de mercados que valorizam mais os atributos dos alimentos locais e sustentáveis contrariam essa lógica, a autora chama isso de contramovimento, ou seja, movimentos contrários ao padrão hegemônico. Para Wiskerke (2009), a globalização e a industrialização do abastecimento alimentar não desligaram o alimento por completo do seu contexto sociocultural e territorial, elementos essenciais para a construção de uma proposta de paradigma alternativo.

No sentido exposto por Wiskerke, será abordada a possibilidade da construção de uma nova perspectiva de desenvolvimento em Santiago a partir das noções de *connecting*, *embedding* e *twining*, propostas pelo autor para a construção de uma nova geografia localizada dos alimentos, estabelecida nesta tese através da ótica do desenvolvimento territorial e da possibilidade de desenvolvimento de um SIAL (Sistema Agroalimentar Localizado).

4.1.1 O PNAE como um dos ativos da construção de uma geografia localizada dos alimentos

Os Sistemas Agroalimentares Localizados partem do pressuposto que, ao mobilizar os ativos e potencialidades territoriais em torno da produção de alimentos, é possível construir estratégias localizadas, produção, comercialização e consumo. O conceito de SIAL, segundo Pecqueur (2009) e Requier-Desjardins (2010), foi cunhado pela equipe TERA (Departamento, Territórios, Meio Ambiente e Atores) do Cirad em 1996. Os SIAL são organizações de produção e de serviço (unidades de produção agrícola, empresas agroalimentares, comerciais de serviços de restauração), que associadas às suas características, à identidade e às relações construídas num determinado território, configuram-se em uma forma de organização agroalimentar determinada espacialmente (CIRAD-SAR, 1996 apud REQUIER-DESJARDINS, 2010).

Pecqueur (2005) elucida as principais características de um SIAL: 1) a proximidade entre os atores e a densidade de empresas no local, ligadas às economias externas; 2) a valorização de conhecimentos locais e culturalmente construídos, com normas e representações coletivas amparadas no saber fazer dos indivíduos; 3) os modos de regulação estão imbricados em dois sentidos, por um lado, os mecanismos de mercado; por outro, elementos de reciprocidade e de redistribuição que se enraízam na identidade social. Com relação a essa última característica, Pecqueur (2005, p. 17) enfatiza que “a organização coletiva constitui um recurso específico do sistema produtivo localizado, fonte de estabilização e de reprodução”.

O que se observa em Santiago é que essas três características marcam o mercado do PNAE e os outros mercados de circuitos curtos que estão em expansão no município. A emergência de agroindústrias, antes inexistentes, a presença de casas comerciais, as quais estão buscando se especializar para o fornecimento de itens voltados à produção da agricultura familiar, inclusive para a produção de mudas de hortaliças, a criação do Sistema de Inspeção Municipal (SIM) no município, a abertura recente de mais duas feiras de agricultores, fatores que, somados ao espaço de comercialização direta do Hortomercado, caracterizam-se como exemplos desse viés.

Além disso, as relações de reciprocidade estabelecidas nesses mercados de circuitos curtos, a valorização da produção colonial, o saber fazer, herdado de outras gerações e presente nos produtos agroindustriais, o reconhecimento e valorização do agricultor familiar e a sua presença, cada vez mais perceptível, na sociedade urbana de Santiago evidenciam um

SIAL em construção.

As características culturais locais de produção e consumo (VELARDE et al., 2002) e a convergência de esforços e da atuação dos diversos atores de um território (MARQUEZ; LUCAS; SARMENTO, 2010) são novos caminhos possíveis de SIALs vinculados aos mercados locais e regionais. O SIAL se constitui a partir da potencialização dos circuitos curtos de comercialização de alimentos e desenvolve-se à base de produtos que representam valores além da qualidade nutricional, isto é, incorporam valores culturais, sociais e simbólicos, reconhecidos pelos consumidores, desse modo, reconectando produção e consumo (LOUREIRO et al., 2012).

Os aspectos culturais e cognitivos da alimentação, construídos socialmente, definem o que é alimento e o que não é alimento, analisados por Garcia (2005) como ativos importantes do SIAL. A abordagem do SIAL é utilizada nesta tese por ser capaz de integrar processos, pessoas e organizações, fatos históricos, recursos ambientais, especificidades de um espaço físico delimitado, circunscrito pelas atividades agroalimentares. O limite da abordagem é que o território não é demarcado pelas extremidades geográficas do município, mas, sim, por um território socialmente construído, culturalmente reconhecido e com uma evolução propiciada por bases naturais e agroecossistêmicas similares. No entanto, a abordagem híbrida dos sistemas agroalimentares, sugerida por Morgan e Sonnino (2010a), corresponde à própria característica do mercado institucional da alimentação escolar, que prevê a compra local, regional, estadual e nacional, nessa ordem de prioridade, indicando um caminho de análise coerente.

A abordagem territorial do sistema agroalimentar também proporciona uma análise e percepção da realidade através de um quadro comum de variáveis, que permitem aos atores sociais um incremento das relações entre os integrantes do SIAL, bem como a criação de um espaço rico para construções coletivas. Para Réquier-Desjardins (1999), um dos aspectos da abordagem territorial da produção alimentícia é a proximidade entre os consumidores e os produtores de alimentos, o conhecimento comum partilhado das técnicas de preparo e também o caráter local dos mercados. Se for observado o processo de personificação da política pública de Santiago, pode-se perceber que houve uma construção de um quadro comum de variáveis entre os atores sociais envolvidos, com significados partilhados e a defesa coletiva de um projeto alimentar diferenciado local. A aceitação por parte dos estudantes das mudanças na alimentação, o *scaling up* proporcionado pelo PNAE para os agricultores através da ampliação da comercialização na comunidade escolar, no entorno da escola e na participação de feiras, a defesa política da AF e dos mercados de circuitos curtos pela

administração local, percebidos durante a pesquisa, o trabalho de educação alimentar e nutricional desenvolvido nas EMEIs configuram-se como elementos que evidenciam um SIAL em construção.

Esse processo em Santiago vem ao encontro de que Ploeg (2008) aponta, ou seja, no lugar de um sistema alimentar dominado pelo número reduzido de indústrias grandes de insumos e processadoras de matérias-primas agrícolas, supermercados e atacados, organizados em cadeias produtivas e hegemonicamente controlados por capital multinacional, encontra-se a inserção de vários pequenos atores, agricultores e pequenas agroindústrias. Inserção que está baseada na diversidade de produção e na relação de reciprocidade, de pertencimento do local e de caráter identitário.

Os circuitos curtos de comercialização são os alicerces do desenvolvimento dos SIAL. A conexão e proximidade com o consumidor, diferentemente do alimento enquanto noção de mercadoria baseado no preço competitivo, delineiam-se por informações que em geral passam por relações de interconhecimento e processos comunicativos sustentados pela confiança. Em Santiago, os agricultores, os que comercializam para o PNAE, têm compromisso com os consumidores e manifestam, recorrentemente, que gostariam de mais conhecimento para produzir com mais qualidade e sem a utilização de produtos químicos. As escolas, caracterizadas aqui como os consumidores, por sua vez, acreditam estar consumindo um produto de melhor qualidade, pois conhecem os agricultores e possuem um vínculo de confiança com eles.

Os circuitos curtos valorizam a noção de proximidade e, segundo Azevedo (2009), acentuam os fluxos materiais contínuos e regulares entre alguns pontos do espaço, revelando a forma e o conteúdo da organização espacial do sistema alimentar. Os atores sociais de Santiago conhecem o fluxo dos alimentos, as regiões produtoras, as comunidades onde estão os agricultores familiares que comercializam no PNAE, nas feiras e de porta em porta. O universo simbólico envolvido ultrapassa a relação de mercado diferenciada e construída, pois o jogo de futebol, de bocha e a festa comunitária nas comunidades rurais são momentos de interação entre o urbano e o rural. Expressões como “*a gente conhece os agricultores e não é só da feira e da entrega para o PNAE*”, referindo-se a esses encontros de sociabilidade que o lazer no rural ainda proporciona no município de Santiago, tais constatações foram recorrentes. Cabe considerar, esse tipo de relação só é possível em cidades pequenas, onde o urbano ainda mantém fortes conexões com o rural.

Zelizer (2008) aponta que cada circuito incorpora diferentes pressupostos, práticas, informações, obrigações, direitos, símbolos, línguas e meios de troca. Esses elementos são

resultados de constantes conflitos, contestações, mas também de negociações e ajustes. Há uma espécie de remodelagem das relações que acontecem entre os participantes e determinam propriedades específicas. Ao tratar da promoção dos circuitos curtos de comercialização, o maior desafio parece estar na criação de um conjunto de elementos que possam fomentar as tendências que estão fora do aprofundamento da crise da agricultura industrial.

No caso específico de Santiago, um dos maiores desafios tem sido reorganizar os sistemas de produção para atender os mercados de circuitos curtos, pois os agricultores familiares estavam habituados a plantar produtos de *commodities* para comercialização. O SIAL não permite mais a oposição, mas, sim, a articulação entre as tradições e o saber fazer, antigo à inovação de processo e a qualidade de produção (PECQUEUR, 2005). Em Santiago, essa associação tem sido difícil para os agricultores. Transformar um saber fazer já impactado pela agricultura moderna em sistemas capazes de atender mercados de circuitos curtos exigentes quanto à diversidade e à regularidade representa um desafio. Esse é um dos principais problemas do PAE, o qual será discutido com maior aprofundamento no capítulo cinco.

Os circuitos curtos possuem a capacidade de ressocializar ou repatriar os alimentos, carregando um grau significativo de informações e valores aptos para possibilitar ao consumidor o estabelecimento de juízo de valor sobre sua conveniência, com base em seu conhecimento, experiência e imaginário (RENTING; MARSDEN; BANKS, 2003). Blouin et al. (2009) salientam que, além dessas características morais, há também aquelas de caráter utilitário, requeridas tanto pelos consumidores quanto pelos próprios agricultores, tal como alimentos frescos e retornos mais elevados, respectivamente.

No contexto dos SIALs, torna-se fundamental o modelo de coordenação entre os atores pela integração dos mecanismos produtivos e institucionais nas dimensões locais (proximidade geográfica e organizacional) em relação ao global (PECQUEUR, 2005). Para Salcido e Muchnik (2012), a governança é o processo de construção de contratos para aumentar o bem-estar através da gestão de recursos tangíveis e intangíveis de um território. Isso envolve a gestão, direção e coordenação dos processos socioeconômicos em um contexto ambiental específico, com instituições locais e atores sociais, em nível micro (território), nível médio (região) e o nível macro (economias globais). Nesse sentido, a governança remete a acordos e à inovação em três dimensões: a) institucional, para construir uma base de acordo com o desenvolvimento; b) social, aumentar o grau de confiança entre os atores e conseguir um ambiente propício à transmissão de conhecimento e aos traços da identidade territorial de produtos; c) técnico, para conseguir uma construção social da tecnologia e dos processos de

inovação que fortalecem conclusões relevantes para os produtores e consumidores em determinadas escalas espaciais.

Essa questão da governança dos ativos materiais e imateriais do SIAL em Santiago tem sido realizada pelas instituições de forma descontextualizada e sem orientação epistemológica assumida. As instituições não atuam na construção do SIAL, até porque esse arcabouço teórico não lhes é conhecido, mas no fortalecimento da AF, na construção de mercados de circuitos curtos, na busca da valorização da agricultura local e no resgate e fortalecimento da identidade já materializada em Santiago, ou seja, a identidade dos produtos coloniais. Essa falta de orientação por um projeto teórico de desenvolvimento faz com que a atuação da Ater, por exemplo, seja mais voluntarista do que, de fato, comprometida com o SIAL. A falta de um trabalho de mediação com os agricultores, no sentido de construir uma ação de redesenho dos agroecossistema, a principal dificuldade encontrada por eles na tocante adequação da produção frente às demandas dos circuitos curtos de comercialização em expansão, faz com que a produção fique prejudicada.

Além do mais, falta a percepção de Santiago sobre a necessidade de redesenho dos agroecossistemas para atender aos pressupostos de um desenvolvimento territorial e de sistemas agroalimentares localizados. Avançou-se muito no processo de mobilização dos ativos territoriais, mas o fato de que a agricultura de mercado ainda é baseada em culturas e atividades que não dialogam com essa perspectiva epistemológica tem sido ignorado. Ainda, os agricultores que estão modificando os sistemas de mercado de *commodities* e safristas para sistemas de produção de alimentos para os mercados de circuitos curtos encontram-se com dificuldades.

No entanto, é necessário considerar como um ativo importante do SIAL a diversidade de produtos ofertada pelos agricultores e a quantidade de famílias envolvidas na alimentação escolar. Hoje, a Coopersaf agrega 78 famílias associadas e destas, aproximadamente, 45 comercializam para o PNAE. A diversidade de produtos comercializados demonstra o potencial da agricultura familiar e, segundo o extensionista da Emater-RS que acompanha a cooperativa, essa diversidade pode aumentar, pois Santiago tem condições agroecossistêmicas para isso. Os produtos agroindustrializados e minimamente processados comercializados são: farinha de milho, canjica de trigo, canjica de milho, leite pasteurizado, bebida láctea, queijo, mel em sachê, mel em quilogramas, pão colonial, cuca, pãozinho para cachorro-quente, pão integral, pãozinho integral para cachorro quente, cueca virada, bolachas. Os produtos *in natura* são: feijão preto, feijão de cor, abóbora, moranga, batata doce, mandioca, melão,

abobrinha, beterraba, alface, cenoura, feijão de vagem, repolho, chuchu, espinafre, milho verde, brócolis, couve-flor, tempero verde, laranja suco, bergamota, pêssego e moranguinho.

De acordo com os dirigentes da cooperativa, há a intenção de expandir os produtos processados com o fomento de novas agroindústrias, como por exemplo, a de carnes e derivados e de doces e geleias, assim como aumentar a produção dos produtos *in natura*, hoje, o principal problema. Com relação à diversidade dos produtos, de acordo com os articuladores entrevistados, essa variedade garante uma gama de produtos capazes de manter um cardápio equilibrado do ponto de vista nutricional, se superada a dificuldade de perpetuar a regularidade de entrega. Apenas alguns novos produtos terão que ser trabalhados, como por exemplo, maior diversidade de frutas e algumas hortaliças que ainda não puderam ser cotadas nas chamadas públicas, como o tomate. Esse último é consumido na alimentação escolar, mas não ofertado pela AF devido à dificuldade de produção enfrentada pelos agricultores.

O PNAE tem estimulado o cultivo de produtos antes não cultivados em maior escala no município, como o caso dos brócolis, da couve-flor, da cenoura e da beterraba. Esses produtos também têm sido os mais difíceis de produzir e, alguns agricultores afirmaram que desistiram de tentar a produção, pois já tiveram muitas perdas por pragas, doenças e por manejo inadequado, em contrapartida, outros agricultores estão buscando aumentar a produção justamente desses produtos, pois os mesmos têm uma demanda grande. Outro produto que os agricultores têm intenção de produzir e estão enfrentando sérias dificuldades é o cultivo do tomate, tanto que esse ainda nem consta nas chamadas públicas. Percebe-se, nesses casos, assim como em outros problemas relacionados à produção, que os principais entraves são a falta de conhecimento sobre variedades adaptadas às condições agroecossistêmicas locais, de manejo agroecológicos, manejo de ambientes protegidos e de irrigação.

Enquanto em alguns produtos ainda há enormes gargalos; em outros, há avanços, como por exemplo, o estímulo provocado nos agricultores em buscar novas cultivares daqueles produtos que eles têm mais habilidade no manejo. Antes cultivavam uma ou duas variedades de batata-doce para o consumo, hoje, estão testando várias variedades para escolher as que melhor se adaptam ao mercado consumidor e aos requisitos de produtividade e resistência ao ataque de pragas e doenças, por exemplo. Em uma propriedade havia um canteiro com seis cultivares de batata-doce e os agricultores afirmaram que ainda querem ofertar uma variedade maior de produtos e estão testando quais cultivares se adaptam melhor. Uma agricultora que planta tomate e o comercializa na feira afirmou que está testando umas cultivares mais rústicas para ver se consegue produzir para alimentação escolar. Mesmo com

dificuldades de adaptação dos sistemas produtivos, o mercado local tem estimulado os agricultores a ampliar a diversidade genética produtiva.

Embora haja o problema da dificuldade dos agricultores em adequarem seus sistemas de produção aos mercados de circuitos curtos e, neste caso estudado, esse problema tem tensionado o projeto político construído em torno do PAE. Identificou-se que o mercado para a AF, estabelecido via PNAE, tem provocado o que Wiskerke (2009) chama de reenraizamento, reentrelaçamento e reconexão entre os sistemas de produção e consumo local. O que será discutido adiante.

4.1.1.1 Reenraizamento

Para Buchler; Smith; Lawrence (2010), a indústria agroalimentar tem travado uma dupla campanha de desinformação tanto para manipular como para reeducar os consumidores, amparada na conveniência do produto industrializado prontamente disponível e na mudança do padrão de vida dos consumidores, estes cada vez mais cidadãos urbanos. Para os autores, muitos consumidores perderam o conhecimento das múltiplas dimensões da qualidade do alimento e dos reflexos que uma dieta bem escolhida pode trazer para a sustentabilidade, para a saúde planetária e para o desenvolvimento econômico das comunidades rurais.

É o processo de *desembedding* ou desenraizamento apontado por Wiskerke (2009), ou seja, a oferta de alimentos desencaixada da cultura alimentar local resulta na perda de singularidade e identidade, fazendo com que os consumidores, aos poucos, distanciem-se e abandonem a relação de pertencimento e identificação.

Ilbery (2005) destaca que o crescente afastamento entre os processos de produção, transformação e fornecimento dos alimentos está dentre as principais características do setor agroalimentar moderno. Goodman, Sorj e Wilkinson (1990) apontam os processos de apropriação, nos quais os alimentos naturais são cada vez mais substituídos por alimentos manufaturados, e o de substitucionismo, cuja organização da agricultura se aproxima da indústria, têm aumentado as distâncias entre a produção de alimentos e a agricultura. Assim, os sistemas de produção alimentares sofrem a homogeneização, paralelo a um processo de “comoditização”, beneficiando uma agricultura capitalizada, em detrimento dos sistemas tradicionais, típicos da agricultura familiar.

A “comoditização” atingiu grande parte da produção da agricultura familiar para o mercado em Santiago e os agricultores, considerados hoje como os detentores do saber colonial e dos produtos demandados pelos mercados de circuitos curtos, também são os

agricultores que se modernizaram. A modernização aconteceu em alguns produtos, no caso de Santiago, mais na cultura do fumo, soja, milho e, de forma menos intensa, na cultura do feijão.

Ao mesmo tempo em que há a cultura do colonial preservada, há o processo do *desembedding*, quando referenciados os cultivos comerciais, porém essa cultura colonial preservada ainda está no imaginário do urbano, por isso a procura pelos produtos que estão sendo comercializados para alimentação escolar por outros consumidores. Uma agricultora afirmou “*agora Santiago já sabe que podemos produzir mais e estão nos procurando. Se eu tivesse mais produção, poderia entregar em mercadinho, pois eu conheço o dono e ele quer verduras toda semana*”.

Essa agricultora relatou que, desde seu casamento, sua produção comercial sempre foi o fumo, nunca teve oportunidade de produzir outros produtos agrícolas para comercializar. Com a possibilidade de comercialização para o PNAE construiu uma horta e aos poucos foi se organizando para sair da cultura do fumo. Em 2015, não irá mais plantar fumo, pois além do PNAE está comercializando na feira organizada para agregação desses agricultores que estão saindo das *commodities* e entrando para os mercados de circuitos curtos.

Outra agricultora que possui uma agroindústria afirmou:

Depois da entrada no PNAE, eu melhorei a agroindústria, porque fui contemplada com os recursos do orçamento participativo. Aí eu pude fazer a reforma e agora que vai ficar tudo legalizado, vou ter o selo do Sabor Gaúcho. E, agora depois disso, eu vi que mudou bastante porque depois que se começou a falar da agroindústria, deu visibilidade, aumentou bastante as minhas vendas, hoje tem muita gente vindo visitar, conhecer e comprar farinha aqui em casa. Aumentou bastante.

O PNAE está provocando um movimento de reenraizamento, de encontro com a identidade colonial e com a possibilidade de compra dos produtos coloniais por parte dos consumidores. A agroindústria de Panificados, organizada a partir da viabilidade da comercialização para o PNAE, comercializa produtos de receitas herdadas. As agricultoras declararam que os consumidores procuram pelo pão, a cuca, a cueca virada e a bolacha parecida com aquela que a mãe ou a avó faziam. Tanto que as agricultoras fizeram cursos de panificados, mas preferiram manter as receitas próprias, pois são os produtos mais demandados. Essas questões retratam a ativação dos recursos imateriais ou intangíveis do SIAL e do território, conforme explicam Salcido e Muchnik (2012). O excerto da entrevista de uma das agricultoras sócias da agroindústria resume o processo organizacional da mesma.

Somos quatro famílias. São só as mulheres que trabalham. Uma boa parte da produção vai pra merenda escolar. Aí têm pessoas, amigos, conhecidos que começaram comprar, aí um vai falando pro outro e a gente entrega na cidade. Faz dois anos que estamos trabalhando. Iniciou com uma sala, onde nós tínhamos tudo mais manual, nós não tínhamos as máquinas, depois de quase um ano, a gente entrou em contato com a Emater. Aí a gente conseguiu uma verba da consulta popular, a prefeitura cedeu a escola pra nós, nós reformamos e adequamos de acordo com as normas, compramos as máquinas novas.

As agricultoras das agroindústrias relatam que a identidade do produto é um dos maiores diferenciais, acrescidos da qualidade, pois são produtos sem conservantes, corantes e outros aditivos químicos. Ainda discutindo a importância dos recursos intangíveis, qualidade também é sinônimo de característica colonial preservada. Os consumidores buscam uma qualidade que se associa à cultura e à identidade do produto. Essas questões dialogam com os questionamentos Wesz Jr e Trentin (2005), ou seja, a busca por um novo paradigma de desenvolvimento, no qual ocorre uma (re) valorização do espaço rural e dos papéis, dos atores que estão inseridos nesses territórios. Nesse recorte, a agroindústria familiar se torna uma alternativa, aliando a valorização da cultura local, a agregação de valor dos produtos da agricultura e a construção de mercados locais e regionais. Essa questão coaduna com os apontamentos de Pecqueur (2009), a construção de uma valorização dos produtos territoriais, cujo valor se compõe por vários aspectos, no caso das agroindústrias, os aspectos culturais e intergeracionais parecem ser fundamentais. Segundo Guimarães (2011), as “agroindústrias artesanais” e as “agroindústrias artesanais recriadas” caracterizam-se pela oferta de produtos relacionados ao saber fazer “típicos”, expressos não só nas identidades socioculturais mas como também na existência de um mercado favorável à produção artesanal de alimentos.

No caso dos produtos *in natura*, a qualidade está atrelada à diversidade ofertada e à relação de confiança estabelecida entre os produtores e consumidores. Os consumidores tendem a crer que os alimentos produzidos em Santiago têm menor concentração ou ausência de agrotóxicos. Esse ponto foi recorrentemente abordado nas entrevistas pelos articuladores e pelos atores sociais das escolas entrevistados. Embora os agricultores entrevistados tenham manifestado a intenção de produzir sem agrotóxicos e de forma ecológica, enfrentam o problema da falta de orientação para o manejo agroecológico dos sistemas de produção.

Outro fator que contribui com a qualidade é a proximidade do local de produção com o local de consumo, dessa forma, é possível consumir produtos frescos e, em muitos casos, colhidos no mesmo dia. A diminuição da distância entre a produção e consumo dialoga com outro conceito de Wiskerke (2009), a reconexão.

4.1.1.2 Reconexão

A conexão do sistema agroalimentar associa-se à proximidade entre os agricultores e as áreas de produção, com os fornecedores de bens e serviços e com os consumidores. Um sistema mais conectado poderá ser um sistema enraizado, culturalmente e socialmente entrelaçado, enquanto um sistema desconectado, distante e sem ligações perde essas outras características.

Na fase do processo de modernização, a globalização acelerada, que iniciou por volta da década de 1970, oportunizou que as empresas passassem a operar internacionalmente, sendo que algumas se tornaram dominantes na troca de produtos, nas finanças e na informação, organizando-se cada vez mais em escala mundial (OOSTERVER e SONNENFELD, 2012). Esse processo de globalização e organização da distribuição de alimentos por impérios alimentares, conforme afirma Ploeg (2008), associado à mídia massiva, presente na vida diária dos consumidores, induz à inserção nas dietas alimentares modernas de produtos industrializados, processo que impactou a cultura alimentar dos locais. Assim, as práticas de consumo de alimentos, produção e comercialização são mais influenciadas por forças globais, como demográficos econômicos, políticos e ambientais, do que pelas condições de mercado locais (OOSTERVER e SONNENFELD, 2012).

Segundo Hernández (2005), a permeabilidade da vida do mundo moderno, construída pelos canais de informação e mídia, cada vez mais persuasivos, resulta em um processo progressivo de homogeneização e perda da diversidade nos planos econômicos, ecológicos e culturais. O autor salienta que a “globalização e a consequente homogeneização são manifestações do presente, embora as particularidades e a diversidade pertençam ao passado, sendo, portanto a ‘tradição’ ou o ‘patrimônio’” (p. 129).

A desconexão provocada por esse processo de globalização traz os consumidores e os produtores a um caráter anônimo. Para Wiskerke (2009), isso faz com que o fator humano seja perdido e que as pessoas se sintam reduzidas. Com esse processo de globalização, a cultura do quitandeiro, do agricultor familiar que supria grande parte do centro urbano com alimentos produzidos da sua propriedade, foi sendo, aos poucos, substituída pelo fornecimento das redes de mercados varejistas em Santiago. Esse fator, aliado a crescente urbanização e, consequente maior demanda por alimentos, faz com que o agricultor familiar de Santiago veja sua função se modificando ao longo do tempo.

Esse agricultor familiar passa a produzir *commodities* para obter renda. Assim, os sistemas de produção de Santiago produzem mercadorias que não ficam no local e o local

passa a consumir produtos alimentícios que são originários de outros locais. Outro impacto sentido pelos agricultores situa-se na transmutação do sentido atribuído à palavra produção, isto é, passaram a produzir mercadorias e não mais comida. Uma das satisfações dos agricultores que entraram no PNAE foi a possibilidade dos mesmos em voltarem a produzir comida. Produzir comida carrega em si uma simbologia para os agricultores que está diretamente relacionada com o retorno da verdadeira essência da palavra agricultor, conforme afirmam Silveira e Balem (2002), é o retorno da cultura do agro. Para os autores

Deve-se considerar que a agri-cultura é por definição etimológica um processo de produção de uma cultura do agro, onde os grupos sociais, historicamente constituídos, ao relacionarem-se com os ecossistemas constroem conhecimento que institucionaliza-se e legitima-se por conceitos comumente aceitos, socializando-se para as futuras gerações, numa construção social da realidade. (BALEM e SILVEIRA, 2002, p. 02).

As agricultoras que hoje possuem a agroindústria de panificados mencionaram que nunca se imaginaram fazendo isso, mas devido ao PNAE, possuem a agroindústria, renda e mais dignidade. A dignidade está associada à gerência da atividade desempenhada pelas mulheres e pela possibilidade de renda própria, pois antes dependiam dos maridos, embora estes trabalhassem junto na propriedade. A participação e o empoderamento das mulheres no PNAE corroboram em uma questão, que embora não seja objetivo de discussão nesta tese, sugere uma pesquisa mais adequada, pois se observa que, em muitas famílias, as atividades produtivas voltadas para a alimentação escolar são administradas por essas.

Várias famílias que comercializam produtos *in natura* para o PNAE percebem hoje a possibilidade de sair da produção de fumo. Para elas, embora rentável, é uma atividade exaustiva, que exige grandes jornadas de trabalho e intensivo contato com agroquímicos. A partir da comercialização para o PNAE, os agricultores têm a possibilidade de comercializar produtos em outros locais. O PNAE proporcionou maior visibilidade para esses agricultores e os tirou da situação de “quase anonimato”, resgatando o componente humano. Aliado a esse cenário, começa a se desenhar outras oportunidades de mercado para esses agricultores, iniciando um processo de reconexão entre os sistemas de produção e de consumo local.

A cultura e o patrimônio alimentar local são fatores que contribuem com o processo de reconexão. O termo patrimônio está relacionado “com algo que foi legado pelo passado ou mais ou menos o ‘passado’ que se quer conservar” (HERNÁNDEZ, 2005, p. 129). A cultura do produto colonial, do produto fresco colhido no dia, ainda é uma cultura presente em Santiago e, na medida em que esses agricultores transpassam a situação de relativo anonimato

e começam a aparecer na sociedade, essa cultura também é resgatada. Fala-se em relativo anonimato produtivo porque, antes do PNAE, esses agricultores eram vistos pela sociedade como os agricultores que produziam fumo, hoje, ele produzem alimento, este que desperta o consumidor para a qualidade e a identidade intrínseca.

No processo de reconexão dos sistemas produtivos e de consumo, encontra-se a base do desenvolvimento de um SIAL, relacionada ao que Pecqueur (2005) considera como o princípio de construção de um território, ou seja, a não separação das condições de produção dos bens e serviços de sua saída mercantil. Isso é próprio dos circuitos curtos de comercialização e representa a busca do fortalecimento dos vínculos próprios de mercados face a face estabelecidos e da proximidade com o consumidor.

4.1.1.3 Reentrelaçamento

O terceiro processo causado pela globalização do sistema agroalimentar apontado por Wiskerke (2009) é o desentrelaçamento, ou seja, o aumento progressivo da especialização nas cadeias produtivas. O setor de produção está desligado dos setores de processamento, por exemplo, desligado do setor de compra do produto primário, elo da cadeia responsável pelo transporte desse até a indústria processadora. Da mesma forma, o fornecimento de bens e serviços para os consumidores ocorre através de fontes isoladas e especializadas.

O efeito do processo de desentrelaçamento se localiza na oferta de bens e serviços cada vez mais passíveis de troca e na circulação em regiões cada vez mais intercambiáveis. Assim, a concorrência é baseada em critérios econômicos e o resultado disso são grupos de atividades econômicas cada vez mais concentrados em determinadas regiões, enquanto outras regiões são marginalizadas ou ameaçadas de marginalização (WISKERKE, 2009).

O desenvolvimento territorial e o estabelecimento de sistemas alimentares localizados buscam diminuir o efeito desse processo de especialização produtiva extrema. Segundo Pecqueur (2005), em um dado território, existem recursos a explorar, organizar ou ainda revelar e que, se existirem as condições, podem se transformar em ativos. O potencial de desenvolvimento do território parece estar dependente da qualificação e diferenciação desses recursos para constituir a motivação principal. O maior desafio de Santiago parece estar em identificar as potencialidades locais e buscar formas de fazer com que essas se desenvolvam para além delas mesmas, ou seja, ativando outros setores ou outras experiências.

Atenta-se ao exemplo das agroindústrias hoje existentes no município: duas são as que processam leite, uma que processa milho e trigo em farinha e canjica, outra de panificados.

Enquanto as três primeiras processam matérias-primas próprias e adquiridas de vizinhos, a agroindústria de panificados enfrenta sérios problemas com a matéria-prima, pois os ingredientes são, em grande proporção, externos às propriedades e ao município. As agricultoras afirmam que os únicos ingredientes que elas possuem são o milho e ovo colonial. Esse último, legalmente, não pode ser utilizado no processo de panificação, uma vez que não atende aos preceitos legais⁷¹. O milho é transformado em farinha, processamento realizado em um moinho próximo à agroindústria. O maior problema das agricultoras é a farinha de trigo, pois ela é toda adquirida em mercados varejistas, embora as famílias tenham produção de trigo. A agroindústria de panificados representa um importante passo no resgate do saber-fazer dos produtos coloniais, mas os problemas ocasionados pela especialização produtiva a desvincula do fornecimento de matérias-primas.

Todavia, no município, existe uma agroindústria processadora de farinha, que poderia suprir a demanda de farinha de trigo, processando a matéria-prima das famílias da agroindústria de panificados. Ilbery (2005) argumenta que é necessária uma lógica de desenvolvimento territorial atrelada às relações entre produtos e lugares, motivadas por um desejo de desenvolver mercados para produtos com distintas origens, a fim de proteger os meios de vida, construir a identidade territorial e coesão da comunidade. Essa lógica de desenvolvimento é importante para promover um maior entrelaçamento entre os diversos componentes do SIAL em construção em Santiago. No caso das agroindústrias, talvez seja necessária, uma maior articulação entre elas para que essas possam usufruir dos benefícios que uma atuação conjunta poderia proporcionar.

Outro limitante identificado é uma deficiente cadeia de serviços e suprimentos de insumos para os agricultores. A organização desses serviços no município tende a estar mais voltada para a lavoura produtora de grãos e para os sistemas pastoris do que para a produção de hortifrutigranjeiros. Dessa forma, muitos insumos produtivos necessários às atividades produtivas das agroindústrias e produção de hortifrutigranjeiros não estão disponíveis como deveriam estar no comércio local. Aliado a isso, os agricultores estão investindo em sistemas de produção voltados para o mercado local e não estão recebendo a assessoria necessária para cambiar os sistemas de consumo para sistemas comerciais. O SIAL em construção está

⁷¹ De acordo com o Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal (RIISPOA), para poder utilizar os ovos coloniais na agroindustrialização é necessário que esses sejam oriundos de granjas com infraestrutura mínima regulamentada por legislação. Ou seja, “as Granjas Avícolas devem dispor de: dependência apropriada para a classificação, ovoscopia, embalagem e distribuição de ovos e instalações sociais adequadas”. (BRASIL, MAPA, 1990).

despertando possibilidades de mercados no município, visto que mercados varejistas e restaurantes estão requisitando os produtos locais, e os agricultores não estão tendo capacidade produtiva e administrativa para atender esses mercados. Além desses, as feiras de agricultores e os próprios mercados institucionais estão em expansão e está “faltando produtos”.

Esses circuitos alternativos que emergem de relações de reciprocidade, confiança e reconexão entre agricultores e consumidores recriam um novo cenário de alternativas, entretanto, os agricultores possuem dificuldades de atender essa expectativa gerada. O principal problema tem sido o cumprimento das solicitações dos mercados institucionais e varejistas locais, assim como restaurantes, pois esses comércios exigem pontualidade e regularidade de entrega. Na feira, os agricultores costumam ser mais livres, já que levam até o consumidor os produtos que possuem.

Como não houve um redimensionamento do serviço de ATER para atender esse SIAL em construção, os agricultores acabam buscando assessoria na rede de suprimento de serviços e insumos locais, as casas comerciais agropecuárias. E, como essa rede ainda é deficiente para atender as características dos sistemas produtivos de circuitos curtos e não tem a função de assessoria técnica, esse contato entre os agricultores e as casas comerciais tem resultado em uma série de repasses de informações equivocadas. Faltam dados básicos para os agricultores, como por exemplo, variedades de hortaliças adequadas às diferentes estações do ano.

O tema assessoria técnica produtiva, assim como o papel da ATER, um dos limitantes desse caso, serão mais bem abordados no capítulo cinco desta tese. Pois, parte-se do pressuposto que a falta de assessoria adequada aos agricultores tem dificultado as mudanças dos sistemas produtivos e, talvez, represente um tensionamento no SIAL em construção, o que poderá comprometer a reconexão, o reenraizamento e o reentrelaçamento, necessários para a realocação.

4.2 O RESGATE DO “SER AGRICULTOR”

Partindo da abordagem de Wiskerke (2009) e de Friedman (2005), o primeiro argumentando que a ligação do alimento com o contexto sociocultural e territorial é essencial para a construção de uma proposta de paradigma alimentar alternativo. A segunda, ao estudar a emergência desse paradigma alternativo, argumenta que está começando a se estruturar um contramovimento ao regime alimentar dominante. Aliada a essa discussão, agrega-se as noções de patrimônio e cultura alimentar, apontado por Hernández (2005) como necessárias

para os processos de reconexão, reenraizamento e reentreçamento. A partir desse entendimento, infere-se que esse processo resgata o “ser agricultor”.

Para Balem e Silveira (2002, p. 05), a cultura do agro é um “conhecimento histórico e socialmente instituído na prática social do homem que trabalha a terra sobre um determinado espaço agrário”. Espaço agrário pode ser definido pelo ecossistema e seus componentes geomorfológicos, transformado pela ação do homem para produzir agricultura e espaços de convivências (GLIESSMANN, 2000). “No trabalho com a terra, o agricultor modela o ecossistema de acordo com suas necessidades e este ecossistema transformado por sua ação condiciona as possibilidades futuras” (BALEM e SILVEIRA, 2002, p. 05). O aprendizado do agricultor, moldado pela sua ação contínua no agroecossistema produz a cultura do ser agricultor.

Os agroecossistemas moldaram-se ao longo do tempo e, com a modernização da agricultura, foram sendo sucessivamente artificializados. O conceito de artificialização dos espaços naturais, utilizado por Santos (1996), parece ser adequado para a compreensão da intensa modificação da cultura do agro ocorrida com a modernização. Para Santos (1996), o espaço não é somente físico como também socialmente constituído, assim, o agricultor não age apenas em função das variáveis ecossistêmicas. “Uma forma de exploração do espaço agrário instituída por um grupo social não ocorre à revelia de um conjunto de fatores externos a este espaço, relativos aos conflitos com outros grupos sociais e o contexto político institucional” (BALEM e SILVEIRA, 2002, p. 06).

O contexto da modernização induziu os agricultores a migrarem de sistemas de policultivos para monocultivos, a utilizarem técnicas e manejos alheios as suas construções sociais históricas. O manejo das culturas foi impactado de forma severa, pois os agricultores foram aos poucos perdendo a apreensão dos processos naturais e substituindo-os por procedimentos criados, externos ao agroecossistema e alheios ao seu conhecimento do cotidiano, os pacotes tecnológicos. É a homogeneização e a perda de diversidade econômica, cultural e social, conforme destaca Hernandez (2005). Em Santiago, isso refletiu na mudança dos sistemas de produção da agricultura de herança colonial, assim a progressiva modernização desses agricultores erodiu os conhecimentos e práticas tradicionais. O mais relevante nessa discussão é que os agricultores, ao plantar fumo, soja e outras *commodities*, sentem-se menos agricultores. Veem sua identidade sendo continuamente desgastada.

A erosão da identidade e a mudança gradativa de sistemas de policultivo de subsistência para monocultivos modernos produziram o que Honneth (2003) chama de desrespeito às formas culturais e sociais estabelecidas. O processo de modernização imposto

aos agricultores desrespeitou completamente a sua cultura do agro construída em interface com os agroecossistemas. Além disso, introduziu elementos estranhos a essa evolução histórica, traduzidos nos pacotes tecnológicos. Para Honneth (2003), as estruturas normativas da sociedade moderna tendem a desrespeitar as estruturas socialmente construídas, gerando uma situação de conflito social e contrária ao reconhecimento da categoria social. Essa situação oposta, de acordo com Honneth (2003), ocorre devido à negação de direitos de determinado grupo, o que o tira de uma situação de igualdade com relação a outros. Outra situação, segundo o autor, é a referência negativa que determinados grupos recebem, quando comparados a outrem. A AF ganhou, ao longo da história, essas referências negativas, pois até recentemente eram sinônimos de pequena produção e ocupavam uma posição periférica, para não dizer excludente, no cenário de políticas públicas nacionais. Essa ausência de reconhecimento construiu um ideário cujos “pequenos agricultores” eram ineficientes e pouco produtivos, em contrapartida, os médios e grandes agricultores, eficientes e produtivos, eram os responsáveis por grande parte da produção comercial agrícola. Segundo Picolotto (2015), o reconhecimento social dessa categoria é recente e foi conquistado devido à luta dos movimentos sindicais e sociais, justamente por reconhecimento, e aos inúmeros estudos acadêmicos que se debruçaram sobre esse público e demonstraram a importância da categoria tanto no cenário econômico quanto social, político e cultural.

Mesmo com o processo de modernização da agricultura, pode-se dizer que a produção de alimentos está na essência dos agricultores familiares, sendo que essa apresenta certa duplicidade, pois pode ser uma oportunidade de geração de trabalho e renda, ou uma produção para melhorar a oferta de alimentos para a própria dieta da família rural. A produção para o consumo próprio foi considerada um atraso à modernização dos agricultores, principalmente, advinda como crítica daqueles que defendem a posição de uma produção mais especializada e mercantilizada. Esse é o principal conflito enfrentado pelos agricultores, valendo-se das explicitações de Honneth (2003). A agricultura mercantilizada e homogeneizadora produziu o que Honneth (2013) denomina de grupos estilizados a partir de algumas características que os definem. Essa estilização reduziu a identidade dos grupos, castrou a multiplicidade de manifestações sociais e transformou a diversidade em massa. No caso dos agricultores familiares que abandonaram ou reduziram os cultivos de subsistência em função da “comoditização”, houve um processo de perda de identidade.

Todavia, ao buscar um sistema de produção alternativo e o desenho de um SIAL, a produção para o autoconsumo é a referência e a perspectiva de mudança. É essa produção que guarda o saber fazer e a cultura alimentar herdada e “socialmente construída”, utilizando o

conceito de Berger e Luckmann (2004). Resgatar esse saber fazer e transformar em um ativo do sistema agroalimentar e não como um empecilho, como foi considerado pela modernização, emerge como um reconhecimento social e político desse agricultor. Para Honneth (2003), o reconhecimento vem depois do processo de percepção do desrespeito e tentativa de massificação de um “eu” social construído, o que gerou conflitos e, a partir dessas divergências, parte-se para um processo de resgate dessas identidades quase perdidas.

É necessário considerar que a mercantilização da agricultura tem afastado progressivamente os agricultores da produção de consumo. Segundo Balem e Silveira (2015), “há uma progressiva desvinculação da agricultura familiar com os cultivos de subsistência”, o que chamam de “Erosão Cultural Alimentar”, representado na perda dos valores da cultura de subsistência. Para os autores, isso significa a simplificação da dieta pelo abandono da produção para autoconsumo, definida pela perda gradativa de uma alimentação variada, mais complexa nutricionalmente, alicerçada na cultura do agro e na adoção de práticas e hábitos alimentares urbanos. Essa simplificação da dieta é ocasionada pela pressão modernizante da agricultura, pela influência do ideário urbano de alimentação, construído pelos regimes alimentares modernos, e pela diminuição da capacidade de trabalho das famílias, acarretada pelo êxodo rural, envelhecimento da população rural e pela alta demanda de trabalho que alguns cultivos comerciais possuem, como por exemplo, o caso do fumo.

O que se observa em Santiago é que os cultivos comerciais, como as *commodities*, foram priorizados em detrimento à produção do autoconsumo pelas famílias entrevistadas e hoje elas precisam fazer o processo inverso. Embora exista o saber fazer preservado, houve uma erosão dessa cultura, ocasionando a perda de variedades e impactos nos conhecimentos de manejo dos sistemas de produção. A preservação da cultura alimentar está relacionada ao patrimônio alimentar, discutido por Hernández (2005). Esse termo, segundo o autor, “relaciona-se, entre outras possibilidades, com algo que foi legado pelo passado ou mais ou menos o ‘passado’ que se quer conservar” (p. 129).

Hoje, os agricultores são completamente dependentes da compra de sementes de hortaliças e milho, por exemplo. Eles possuem dificuldades de produzir mudas de hortaliças, tanto que muitos compram as mudas em casas comerciais agropecuárias. A agricultora da agroindústria de processamento de farinha afirmou que quando falta milho da sua produção ela não consegue comprar milho crioulo dos vizinhos, pois todos produzem o grão a partir de sementes híbridas e/ou transgênicas. No entanto, a farinha de milho crioulo é a mais demandada pelos consumidores, uma vez que, conforme explica a agricultora, é mais saborosa e oferece uma consistência diferente para os pratos preparados com esse ingrediente,

principalmente para polenta⁷². Esse problema coaduna com o que Hernandez (2005) afirma, ao avaliar as transformações ocorridas a partir do processo de globalização da sociedade, ou seja, ocorreu o desaparecimento de “muitas manifestações ou produções de caráter local, desde as variedades vegetais e animais até as línguas, tecnologias e qualquer tipo de costumes e de instituições socioculturais” (p. 130). Num processo de desrespeito cultural, como explicita Honneth (2003), culmina na desvalorização de determinado grupo social.

Esses aspectos demonstram que houve um impacto nos sistemas produtivos diversificados para o autoconsumo da AF. Os agricultores, por sua vez, sentiram sua essência sendo perdida com o processo de “comoditização”. Não eram mais produtores de alimentos, mas de mercadorias sem identidade e sem destino conhecido, produção que os desvaloriza e os agride enquanto agricultores. Isso ficou evidente nas entrevistas, pois eles tendem a observar os sistemas de produção para o PNAE como análogos aos sistemas praticados pelos pais e avós. Percebe-se que essa analogia é realizada na tangível perspectiva deles voltarem a produzir alimentos, é o patrimônio cultural da agricultura sendo resgatado por esses agricultores.

Por outro lado, os agricultores compreendem que, na atualidade, eles têm mais problemas com o manejo do que tinham antigamente, como mencionam. Assim, eles vivem um momento contraditório porque estão percebendo a possibilidade do ser agricultor ser resgatado, mas a bagagem de conhecimentos que trazem não é suficiente para a condução dos sistemas de produção os quais estão se propondo. Tal circunstância atribui-se pela intensa artificialização dos agroecossistemas e pelos impactos já produzidos pela agricultura baseada em agroquímicos. E também pelo caráter comercial que a produção assume, já que antes era uma produção de subsistência⁷³. Gliessmann (2000) afirma que a condução de sistemas de produção, os quais seguem os conceitos e princípios ecológicos no desenho e manejo de agroecossistemas sustentáveis, necessita aliar os aspectos da agricultura tradicional, combinados com conhecimentos ecológicos modernos. Essa afirmação de Gliessmann pode ser identificada em Santiago, pois os conhecimentos herdados não têm sido suficientes para os agricultores realizarem a transição dos sistemas de produção modernos e “comoditizados” para sistemas de produção diversificados e sustentáveis. Conhecimentos que parecem ser necessários, conhecimentos modernos sobre Agroecologia e outras áreas, que poderiam ser trabalhados por um serviço de ATER direcionado para o redesenho do sistema agroalimentar.

⁷² Polenta é um alimento cozido preparado à base de farinha de milho, água e sal.

⁷³ Utiliza-se a noção de subsistência explorada por Grisa e Schneider (2008), ou seja, aquela produção em que o agricultor usa parte dela para o autoconsumo e a outra parte para a circulação mercantil.

Todavia, a mudança dos sistemas de produção dos agricultores que comercializam com o PNAE em Santiago está mais baseada nos conhecimentos que os agricultores herdaram e construíram ao longo das suas trajetórias, porém, muitos desses conhecimentos já foram impactados pela modernização da agricultura e a produção diversificada de alimentos para o mercado atual é diferente de quitandar, que estava ancorada na comercialização do excedente.

A possibilidade de produzir alimentos foi recorrentemente mencionada pelos agricultores entrevistados como um dos pontos positivos do mercado institucional do PNAE. Essa noção de alimento pode ser explicada a partir de Poulain (2004), que explica que alimento é “o que nutre, o que traz ao homem os elementos que o dispêndio da vida lhes faz perder”. Mas, “para que um alimento seja reconhecido como tal, ou seja, capaz de manter a vida, ele não deve somente possuir qualidades nutricionais é preciso ainda que ele seja conhecido e / ou aceito como tal pelo comedor e pelo grupo social ao qual ele pertence” (p. 259). E a possibilidade de produzir alimento está diretamente relacionada com o reconhecimento dessa categoria social e transição de uma situação de desrespeito⁷⁴ implícito para uma situação de valorização. Desrespeito porque os agricultores manifestaram, nas entrevistas, um sentimento de resgatar algo perdido, perdas refletidas na autoestima, na sensação de ser menos agricultor e menos importante produzindo fumo. Esse sentimento de inferioridade percebido nos agricultores dialoga com o que Honneth (2003) aponta, ou seja, o autorespeito, a autoconfiança e a autoestima afetada em consequência da situação de desigualdade que o grupo social foi submetido e se submeteu, com o tempo, o grupo assume para si esses valores negativos e não raro, são frutos do que Honneth (2013) chama de mitologias sociais, isto é, a sua interpretação a partir de critérios perpetuados, que não consideram o enraizamento do grupo e as suas reais condições de evolução.

O uso intensivo de agrotóxicos e “necessário” ao cultivo do fumo, milho e soja, foi mencionado por todos os agricultores entrevistados como um problema. A produção para o PNAE representa para esses agricultores a possibilidade de migrar de sistemas intensivos de agrotóxicos para sistemas agroecológicos. Inclusive, esse também é um ponto positivo abordado pelos agricultores, embora nessa intenção também resida uma frustração desses, pois entre o desejo de produzir “sem veneno”, como afirmam, e o desenvolvimento de sistemas de produção agroecológicos permeia uma distância significativa a ser percorrida e principal obstáculo para tal concretização encontra-se na falta de informação, formação e assessoria. Esse resgate de interação com a natureza, de cultivar o agro novamente, ao invés

⁷⁴ Utiliza-se desrespeito e reconhecimento de forma análogo a Honneth (2003; 2013).

de seguir receituários, não tem sido um caminho fácil para os agricultores.

Esses agricultores, ao acessarem o mercado institucional do PNAE, vêm-se em um novo processo, cuja reconexão e reenraizamento são mais visíveis, resgatando o “ser agricultor” e reconhecendo esses enquanto sujeitos de transformação. Um articulador do PAE relatou: “*O PNAE abriu caminho para os produtores da cooperativa vender e ter a garantia de comercializar e receber mensalmente e com certeza melhorar a renda e a qualidade de vida. Isso aí está estampado em cada um*”. As melhorias das condições de vida dos agricultores que estão comercializando para o PNAE são significativas. Outro articulador retrata:

Aumenta a renda, os agricultores podem acessar o Pronaf e tirar um recurso maior, eles estão adquirindo caminhonetes pelo programa Mais Alimentos. Justifica porque eles precisam de um veículo maior para transportar os produtos. Melhorou até as condições deles de se deslocarem. Antes andavam em carros antigos, agora estão com caminhonetes novas.

Esse mesmo articulador ressalta que a possibilidade de comprar um veículo utilitário traz dois benefícios importantes, a garantia de transporte dos produtos e a viabilidade da família em poder passear nos fins de semana. Esse entrevistado mencionou: “*isso é dignidade para o nosso agricultor*”. As melhoras no bem estar das famílias é significativo e foram abordadas por todos os agricultores e agricultoras entrevistadas, conforme apontamentos de uma agricultora, ao falar dos investimentos na propriedade: “*Faz dois anos que eu tô vendendo. Comprei uma caminhonete para levar os produtos, porque a gente não tinha como levar. O poço artesiano, a horta, e as coisas do trator, pé de pato, freezer, geladeira*”. Essa família tinha como renda a cultura do fumo, agora, pretende se dedicar somente aos cultivos para os mercados de circuitos curtos, pois, como a agricultora mesma afirma:

A partir da venda para as escolas, eu comecei a vender nas casas e em mercados. Tenho umas entregas certas em casas e sempre levo para mais na segunda e vendo. Eu tô aumentando a minha venda. Tem a minha filha que mora na cidade e vende pra nós também. E agora que a gente vai parar com o fumo, eu quero aumentar ainda mais a minha produção. Eu entrego para dois mercados também, batata e mandioca. Eu não venço descascar mandioca pra entregar. Já pensamos em colocar uma agroindústria para descascar mandioca.

Outra questão interessante abordada pela agricultora foi a moradia da família, ela comentou que até hoje não conseguiu uma casa decente para morar e que agora vai conseguir fazer uma casa nova. Com a ampliação do mercado, terá renda suficiente para isso. Essa mesma agricultora ainda desafiou a entrevistadora a entrevistá-la novamente no intervalo de dois anos. Afirmou toda orgulhosa: “*aí tu vai ver onde eu vou estar*”! Essa afirmação

demonstra o resgate da autoestima da agricultora. Hernández (2005) aponta que a industrialização e homogeneização da alimentação estão provocando um movimento, um sentimento de nostalgia e uma tentativa de resgate e regresso às fontes do patrimônio cultural alimentar. E eu afirmo que esse processo é uma forma de resgate e regresso do sentimento de “ser agricultor”. Fica claro na afirmação dessa agricultora que plantar fumo era uma agressão à sua essência, à sua vida, ao seu “eu social” construído. Isso impactava em várias situações na sua vida, seja na casa que não era construída, no confinamento no rural, no seu ser, que era de produtor de alguma coisa, mas que não lhe despertava orgulho. Agora, essa agricultora se sente mais feliz, vai para a cidade toda a semana, conheceu outras pessoas, participa da feira duas vezes por semana. Além do mais, ela foi enfática ao afirmar que a comercialização para a alimentação escolar possibilitou uma nova vida para ela e para a família.

A renda mensal, a garantia de renda e a possibilidade de comercializar produtos antes não comercializados representam um reforço da identidade do agricultor e, nesse caso, um resgate do ser agricultor, pois a família dedicava-se, praticamente o ano todo, à cultura do fumo. O resgate do ser agricultor reflete, inclusive, na felicidade, como é possível observar no relato da agricultora:

A gente, aqui pra fora, quase não sai de casa. E com esse programa, agora a gente sai de casa, vai lá, vende nossas coisas, volta bem feliz. A gente ficava em casa só trabalhando e agora faz outra coisa, sou mais feliz. Eu adoro ir vender minhas coisas. As pessoas elogiam as coisas e me pedem pra levar outras coisas, quando não levo.

Outra agricultora, que faz parte da agroindústria de panificados, administrada exclusivamente por mulheres, afirmou:

A renda mensal, não sei direito, mas tá louco de bem. Eu nunca tinha visto tanto dinheiro meu assim. Nenhuma de nós. Isso dá muito orgulho. Eu não tô dizendo que eu não tinha dinheiro, mas meu, que eu produzia, do meu trabalho, eu não via. A gente tirava leite e o meu marido planta. Agora faz um tempo que o meu marido não me dá dinheiro pra nada, tô me mantendo eu. Compro as minhas coisas, já comprei móveis pra dentro de casa.

A afirmação acima denota a inserção da mulher enquanto sujeito ativo na renda da família e da sua própria renda. Essa mesma agricultora expressou que, antes elas ficavam mais em casa, agora vão para a cidade todas as semanas, interagem com as escolas, participam de reuniões, ou seja, a comercialização abriu uma série de sociabilidades, antes inexistentes. O PNAE empodera os agricultores a abrir uma perspectiva de mercado e de vida, desse modo, eles vão, aos poucos, qualificando-se para acessar outros mercados de circuito

curto. A agricultora representante da agroindústria de panificados ressalta essa questão do empoderamento e da segurança do programa, o que chamo de ancoragem inicial para o estabelecimento do SIAL:

O mercado garantido foi determinante para nós nos aventurarmos. Se não tivesse esse mercado garantido não sei se nós tínhamos feito a agroindústria. Acho que não. Porque daí nós íamos ter medo. Porque nós começamos pequenininho e quando vimos que dava certo, que todo mês tinha aquele dinheiro certinho e garantido, nós resolvemos ampliar. Esse programa tem que continuar, pra nós é muito importante, não pode parar.

Outra questão abordada pelas famílias que produzem produtos *in natura* é a percepção de que os sistemas de produção de hortifrutigranjeiros são menos penosos e requerem menor jornada de trabalho. Além disso, traz a produção para o entorno da casa. Nas famílias que possuem crianças pequenas, idosos ou outros familiares que necessitam de maiores cuidados, esse fator é muito valorizado, principalmente, pela redução da jornada de trabalho da mulher. As famílias são reduzidas, assim trabalhar mais perto da casa e em sistemas menos exigentes em penosidade, melhora significativamente a qualidade de vida.

Ainda com relação à organização da família, nas entrevistas, em muitos momentos, foi mencionada a possibilidade dos jovens poderem permanecer na agricultura, com renda e vida digna. Nas famílias que comercializam com o PNAE, há a presença de jovens solteiros e casais jovens participando ativamente, os quais também se envolvem na feira, inclusive, em algumas famílias, houve a opção de deixar a banca de comercialização na feira somente para os jovens, pois afirmam que esses precisam mais desse canal de mercado do que eles. Como uma agricultora afirma: *“O PNAE é um incentivo para os jovens ficar no campo. Já têm alguns jovens envolvidos. A gente tá sabendo que lá no Buriti têm jovens e nessa outra feira a gente já notou que tem pessoas mais jovens”*. Outra agricultora comentou que a filha e o genro precisam mais do espaço da feira porque essa experiência e contato geram uma nova perspectiva de permanência no campo. Ela reitera que agora que o jovem casal possui renda mensal e novas possibilidades de aumentar essa renda, eles não falam mais em migrar para a cidade.

Outro aspecto necessário a ser destacado nesse processo de resgate é a visibilidade dos agricultores que participam do PNAE, ou seja, o reconhecimento enquanto grupo social, abordado por Honneth (2003). Os agricultores familiares de Santiago, antes de 2009, viviam em uma situação de quase anonimato, hoje, são protagonistas de uma mudança cultural no município, são atores sociais importantes e centrais no processo de realocização do sistema

agroalimentar. Vários agricultores já participaram de programas de TV e de reportagens jornalísticas. A Coopersaf foi selecionada como experiência inovadora de desenvolvimento rural pela Emater-RS e foi alvo de um processo de sistematização de experiências do estado do RS. Além disso, a Coopersaf é referência na região por ser a única cooperativa organizada essencialmente por agricultores familiares e por atender a demanda dos mercados institucionais e locais.

A partir da análise das entrevistas dos agricultores e agricultoras e das reflexões realizadas nesta seção, pode-se inferir que o “resgate do ser agricultor” está amparado nas seguintes proposições: 1- na possibilidade de produzir alimento em vez de mercadoria; 2- na possibilidade de realizar uma transição de sistemas de produção intensivo em agroquímicos para sistemas de produção mais sustentáveis; 3- na possibilidade de ser reconhecido pela sociedade local e de ampliar a sua rede de interação social; 4- no empoderamento que a garantia de comercialização proporciona às famílias, desse modo, elas têm mais confiança e segurança para investir em atividades novas e, aos poucos, abandonar as *commodities*; 5- na possibilidade de investir no bem-estar da família e na qualidade vida, proporcionada pela diminuição da penosidade do trabalho e do uso de agrotóxicos.

As questões assinaladas nesta seção, mesmo que de forma breve, representam uma parte essencial da Narrativa Alternativa dos Alimentos e justificam a abordagem a respeito da ATER no próximo capítulo. O resgate do “ser agricultor” poderá ser potencializado por um serviço de ATER, de acordo com a perspectiva de reconstrução do regime agroalimentar e inserção da AF nesse processo. O caso de Santiago demonstra muitas potencialidades, mas talvez a principal fraqueza do município, a “falta de produtos”, caracterize que a capacidade produtiva da AF não está relacionada somente com a sua cultura mas como também com o apoio e a assessoria adequada. Um debate difícil de realizar, pois a realidade da AF de Santiago se mostra capaz de superar muitos obstáculos e, talvez, eu possa cair no risco de reificar a extensão rural ou os agricultores, apropriando-me, nesse momento, da noção de reificação de Berger e Luckmann (2004). Ainda há o risco de romantizar a AF, mas por outro lado, não posso deixar de reconhecer as transformações ocorridas com o processo de modernização da agricultura e com a urbanização e globalização da sociedade.

Para terminar este capítulo, ainda julguei necessário abordar o trabalho da SMEC, o qual busca formar uma geração de consumidores mais conscientes. Esse recorte, embora não previsto inicialmente no projeto de tese, mostrou-se necessário, pois será nesse viés que a concepção de consumo será abordada. Por outro lado, essa questão também revela um resultado importante do processo de personificação da política pública no município de

Santiago.

4.3 A CONSTRUÇÃO DE UMA GERAÇÃO DE CONSUMIDORES DIFERENCIADOS: O PROJETO DE EDUCAÇÃO ALIMENTAR E NUTRICIONAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO INFANTIL (EMEIS)

No início do PAE brasileiro, a função do programa era captar recursos, dar assistência técnica, financeira e promover a distribuição de produtos para que “empreendimentos públicos ou particulares” pudessem destinar suplementação alimentar às populações carentes nas escolas. Assim, além dessa função, o programa visava “estudar e adotar providências para melhorar o valor nutritivo da merenda escolar” a fim de baratear os produtos, estimular medidas para a compra de alimentos direta de fontes produtoras, buscar estabelecer convênios com entidades internacionais, que estavam sujeitas a facilidades cambiais e de transportes⁷⁵.

Essa concepção inicial, conforme aponta Arretche (2000), classifica o PNAE como um programa assistencial de alimentação e nutrição. A forma, exclusivamente centralizada, adotada até 1983, da gestão do PNAE implicava que os gêneros alimentícios adquiridos fossem preponderantemente formulados e desidratados (ARRETCHE, 2000). Qualquer alusão à cultura alimentar, hábitos alimentares ou alimentação saudável, obviamente, não fazia sentido nessa concepção de alimentação escolar.

As críticas a esse modelo de programa recaíam na “inadequação dos alimentos oferecidos aos hábitos alimentares das crianças, o que implicava expressivas taxas de rejeição à merenda”; nos altos custos de distribuição e no monopólio da oferta de alimentos, por parte de um pequeno número de fornecedores de formulados, que tinham alto poder de barganha, o que também contribuía com os altos custos. (ARRETCHE, 2000, p. 159 e 160). Essas questões condicionaram as experiências de descentralização implantadas a partir de 1983. Sendo que, em 1993, a descentralização foi implementada em todas as capitais e, posteriormente, em todas as cidades com mais de 50 mil habitantes (Ibidem). Em 1994, a Lei Nº 8.913, de 12 de julho, dispõe sobre a descentralização da merenda escolar.

A descentralização foi prevista mediante adesão voluntária dos municípios e os recursos daqueles municípios que ainda não estavam aptos à municipalização seriam repassados aos estados, sendo esses os responsáveis pela gestão. Em 1998, setenta por cento dos municípios brasileiros tinham aderido à descentralização (FNDE, 2012). A transferência

⁷⁵ Conteúdos extraídos dos Decretos Nº 37.106, de 31 de março de 1955; Nº 39.007, de 11 de abril de 1956; e Nº 56.886, de 20 de setembro de 1965, sendo que as expressões entre aspas foram copiadas na íntegra.

dos recursos financeiros, sem a necessidade de celebração de convênio, ajuste, acordo ou contrato entre o FNDE e as prefeituras municipais e secretarias estaduais de educação, instituiu-se pela Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, e vem a consolidar a descentralização no país.

Com a descentralização, esperava-se uma maior oferta de alimentos *in natura*, mais próxima aos hábitos alimentares de cada região e do desenvolvimento de economias locais (Ibidem). O Art. 4º da Lei da descentralização dispõe que:

A elaboração dos cardápios dos programas de alimentação escolar, sob a responsabilidade dos Estados e Municípios, através de nutricionista capacitada, será desenvolvida em acordo com o Conselho de Alimentação Escolar, e respeitará os hábitos alimentares de cada localidade, sua vocação agrícola e a preferência pelos produtos "in natura".

Esse mesmo texto é repetido na Medida Provisória nº 1.784, de 14 de dezembro de 1998, ou seja, o marco legal ainda não previa a inclusão de educação alimentar nas escolas. No entanto, a discussão e implementação da descentralização e dos problemas do modelo de alimentação, baseado em formulados, trouxe ao debate, pela primeira vez no âmbito da alimentação escolar, a questão de uma alimentação mais adequada e mais saudável, embora ainda perseverasse um programa essencialmente de alimentação e nutrição e, não, de educação.

No texto das resoluções Nº 07, de 08 de março, e Nº 15, de 25 de agosto de 2000, consta como parte dos objetivos do PNAE “a formação de bons hábitos alimentares”. Esse documento também declara que deveriam ser evitados, nos cardápios, alimentos com excessos de condimentos não recomendados e os hábitos alimentares de cada localidade deveriam ser respeitados, priorizando os produtos "in natura" e a vocação agrícola da região.

As Medidas Provisórias nº 2.100-30, de 23 de março de 2001, e nº 2.100-31, de 24 de abril de 2001, além da resolução nº 29, de 6 de julho de 2001, ressaltam novamente a necessidade do cardápio ser elaborado com “respeito aos hábitos alimentares de cada localidade e sua vocação agrícola, assim como a preferência por produtos básicos, com prioridade aos semi-elaborados e aos *in natura*”.

A Resolução Nº 2, de 10 de janeiro de 2002, apresenta a regulamentação do controle de qualidade, assim, embora as legislações anteriormente analisadas façam menção em seus textos aos hábitos alimentares locais, percebe-se que a noção de qualidade dessa resolução é sinônimo de inocuidade, característica que marca o imperativo das empresas alimentares. Para Cruz e Schneider (2010), quando a escala de produção de alimentos foi redimensionada para

atender a crescente população urbana, o foco passou a ser a quantidade ofertada, o barateamento e a durabilidade dos alimentos. Posto isso, ocorre a substituição das matérias-primas, o uso de aditivos e uma imensa padronização dos produtos. A qualidade desse padrão de produção passa a ser associada a grandes estruturas de processamento e a aspectos sanitários de inocuidade, ou seja, no modelo da grande indústria alimentícia (CRUZ e SCHNEIDER, 2010).

De acordo com o Art. 9º da Resolução Nº 2, de 10 de janeiro de 2002, “os produtos a serem adquiridos para a clientela do PNAE deverão atender ao disposto na legislação de alimentos, vigente no âmbito da Agência Nacional de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde”. Assim, cabe às Entidades Executoras “adotarem medidas que garantam a qualidade sanitária dos produtos durante o período de transporte, estocagem e preparo/manuseio da alimentação escolar até o seu consumo pela clientela beneficiada pelo programa”. Essas medidas seriam:

- I - adquirir alimentos sadios e íntegros;
- II - prever, nos editais e contratos de fornecimento de gêneros alimentícios e/ou sistema de refeições prontas, a responsabilidade dos vencedores pela qualidade físico-química e sanitária do objeto licitado;
- III - exigir que os alimentos que tenham sido submetidos a algum processamento estejam embalados e rotulados;
- IV - exigir que a rotulagem, inclusive a nutricional, esteja em conformidade com as exigências da legislação em vigor;
- V - exigir nos editais a comprovação de regularidade de suas instalações, fabris ou não, junto às autoridades sanitárias locais, compatíveis com o que se propõem a fornecer;
- VI - exigir, no momento de cada certame licitatório, a apresentação de amostras para eventuais testes de laboratório ou de degustação e comparação quando da entrega do alimento.

Com essas exigências legais de garantia de qualidade, quaisquer possibilidades de se respeitar os hábitos regionais de alimentação estariam comprometidas. Percebe-se claramente o objetivo de suplementação nutricional da alimentação escolar e a indução à aquisição de produtos industrializados. As Resoluções Nº 35, de 1º de outubro de 2003, e Nº 15, de 16 de junho de 2003, abordam uma noção inovadora no seu texto, ou seja, a menção à Segurança Alimentar e Nutricional, como é possível observar no artigo 2º: “O PNAE tem como objetivo suprir parcialmente as necessidades nutricionais dos alunos, com vistas a garantir a implantação da política de Segurança Alimentar e Nutricional e contribuir para a formação de bons hábitos alimentares”.

Embora o PNAE tenha sido criado em 1979, a noção imperante da alimentação escolar enquanto sinônimo de merenda esteve sempre presente na legislação até 2003. A partir desse

momento, trata-se unicamente como alimentação escolar.

A Resolução Nº 38, de 23 de agosto de 2004, expõe no Art. 2º que o PNAE tem como objetivo a formação de hábitos alimentares saudáveis. Ainda, no Artigo 10º: “A elaboração do cardápio deve ser feita de modo a promover hábitos alimentares saudáveis, respeitando-se a vocação agrícola da região, os produtos regionais locais, a preferência por produtos básicos”.

Embora a legislação da descentralização da “merenda escolar” esteja presente desde 1994, a consolidação de um marco legal, o qual estabelecesse que o cardápio das escolas deveria ser elaborado por uma nutricionista, ocorreu somente em 2005. Com a Resolução nº 358, de 18 de maio de 2005, é regulamentado as atribuições do Nutricionista no âmbito do PAE. Essa resolução foi revogada pela Resolução nº 465, de 22 de agosto de 2010, do Conselho Federal de Nutricionistas (CFN). A partir desse momento, cabe ao PNAE a competência da educação alimentar nas escolas através de práticas educativas. Consta na Resolução nº 358, de 18 de maio de 2005, como uma das competências do nutricionista do PAE: “desenvolver projetos de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar, inclusive promovendo a consciência ecológica e ambiental”. E, dentre as atividades complementares deste profissional, essa legislação ainda aponta: “coordenar, supervisionar e executar programas de educação permanente em alimentação e nutrição da comunidade escolar”; “articular-se com a direção e com a coordenação pedagógica da escola para o planejamento de atividades lúdicas com o conteúdo de alimentação e nutrição”; “participar de equipes multidisciplinares destinadas a planejar, implementar, controlar e executar políticas, programas, cursos, pesquisas e eventos”.

Em 2006, a Portaria Interministerial Nº 1.010, de 8 de maio, vem a instituir as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas. Essa portaria parte de uma análise da situação dos hábitos alimentares brasileiros, na qual se constatou: estados de desnutrição na população socialmente desfavorecida; o aumento das doenças crônicas não transmissíveis, com ênfase no excesso de peso e obesidade, assumindo proporções alarmantes, especialmente entre crianças e adolescentes; a predominância de uma alimentação densamente calórica, rica em açúcar, em gordura animal e reduzida em fibras e em carboidratos complexos. Aliada a essa circunstância, a portaria considera que: “a alimentação não se reduz à questão puramente nutricional, mas é um ato social, inserido em um contexto cultural”; reconhece a escola como um espaço propício à formação de hábitos saudáveis e à construção da cidadania, assim o tema da alimentação e nutrição deve ser incluído no contexto escolar, com ênfase na alimentação saudável e na promoção da saúde. Para essa

portaria, a “alimentação no ambiente escolar pode e deve ter função pedagógica, devendo estar inserida no contexto curricular”.

Essa portaria, juntamente com a regulamentação da ação das nutricionistas, representa um marco na alimentação escolar, pois, a partir desse momento, sob o ponto de vista legal, o PNAE brasileiro torna-se além de um programa de alimentação, um programa de educação alimentar, com vistas à alimentação saudável. Reconhece-se a mudança nos hábitos alimentares instituídos pelo padrão alimentar industrial, inclusive, reforçados pela própria alimentação escolar, que já teve períodos cujos formulados industriais eram os alimentos servidos (ARRETCHE, 2000). Além do mais, é reconhecido o papel da educação alimentar e a presença diária do alimento saudável como instrumentos de mudança dos hábitos alimentares.

A Portaria Interministerial Nº 1.010 (BRASIL, 2006) reforça ainda que é objetivo do PNAE o respeito aos hábitos alimentares regionais, à vocação agrícola do município e ao fomento do desenvolvimento da economia local, configurando o PNAE como um programa também voltado ao desenvolvimento rural. A partir dessa legislação, essas questões vêm continuamente sendo citadas nas legislações subsequentes até culminar na Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, a qual consolida a educação alimentar nas escolas como uma diretriz do PNAE brasileiro e, nessa questão, as nutricionistas são definidas como atores sociais chaves desse processo. A Lei nº 11.947 tem como diretriz:

A inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem, que perpassa pelo currículo escolar, abordando o tema alimentação e nutrição e o desenvolvimento de práticas saudáveis de vida, na perspectiva da segurança alimentar e nutricional (Artigo 2º).

Embora, a partir de 2001, a alimentação saudável tenha sido mencionada nos textos das legislações, a percepção de que para a construção de hábitos alimentares saudáveis também são necessários processos educativos, presentes no currículo escolar enquanto conteúdos que façam sentido para os educandos, foi instituída somente a partir de 2006 no marco legal e vigorada em 2009. Santos (2012; 2005) analisa a crescente importância dada à educação alimentar e nutricional nos documentos que organizam as políticas públicas no campo da alimentação e nutrição no Brasil. Esse olhar resultou na formulação da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, no Sistema Nacional de Segurança Alimentar, na Estratégia Fome Zero, na Estratégia Global para a Promoção da Alimentação Saudável, Atividade Física e Saúde, na Política Nacional de Promoção da Saúde e no Programa de

Saúde Escolar. A partir de 2006, a educação alimentar e nutricional foi alvo de reflexão e debate em eventos específicos realizados para tal finalidade (SANTOS, 2012, p. 454), outro ponto a ser destacado.

As políticas e ações governamentais e os eventos envolvendo a sociedade civil resultaram em um movimento na sociedade de defesa da Alimentação Saudável, retirando o debate da alimentação do estágio da suplementação nutricional e do enfoque predominantemente biológico e o realocando para o campo do direito e da cidadania. “Assume-se a cultura como aspecto de relevância com destaque à importância dos hábitos alimentares regionais, e que as práticas alimentares é um resultado de escolhas, conscientes ou não” (SANTOS, 2012, p. 457). Nesse campo, os profissionais da Nutrição conquistaram um importante espaço e papel. A resolução do CFN N° 465, de 23 de agosto de 2010, estabelece como um dos papéis do nutricionista no PAE:

Propor e realizar ações de educação alimentar e nutricional para a comunidade escolar, inclusive promovendo a consciência ecológica e ambiental, articulando-se com a direção e com a coordenação pedagógica da escola para o planejamento de atividades com o conteúdo de alimentação e nutrição.

E como uma das atividades complementares: “Coordenar, supervisionar e executar ações de educação permanentes em alimentação e nutrição para a comunidade escola”. Essa análise da evolução da “alimentação saudável” e da inserção no currículo escolar de trabalhos que contemplem o tema educação alimentar e nutricional foi realizada para situar o papel dos nutricionistas no PAE. Esses profissionais, antes responsáveis exclusivamente pela elaboração do cardápio, agora, possuem uma ação de trabalho mais abrangente, cujo papel desse profissional é: “Interagir com os agricultores familiares e empreendedores familiares rurais e suas organizações, de forma a conhecer a produção local inserindo esses produtos na alimentação escolar”.

As nutricionistas em Santiago desempenham uma função importante na execução do PAE e, analisando a Resolução do CFN N° 465, cumprem com as responsabilidades técnicas previstas. Em todas as fases da pesquisa desta tese, as nutricionistas estiveram presentes, pois fazem parte do grupo de articuladores que participam ativamente e constantemente do processo. Como as nutricionistas interagem com as duas pontas do PAE, nas escolas e com os agricultores, a atuação dessas profissionais é estratégica para o processo de personificação da política pública e para o fomento da Narrativa Alternativa dos Alimentos.

A evolução da discussão do profissional nutricionista no PAE brasileiro faz com que a

presença desses nos municípios seja recente. Para Chaves et al (2013), somente a partir dos primeiros anos da década de 1990, houve a institucionalização da inserção/atuação deste profissional no PNAE, ou seja, verificável a partir da Lei da Descentralização. A Resolução do CFN nº 358, de 18 de maio de 2005, e a Resolução do CD/FNDE nº 32, de 10 de agosto de 2006, conferiram ao nutricionista a responsabilidade técnica pelo PAE. No entanto, somente a Resolução do CFN Nº 465, de 23 de agosto de 2010, no artigo 10º, vem a estabelecer os parâmetros numéricos mínimos de referência para a contratação do nutricionista, isto é, uma relação entre o número de alunos e a quantidade de profissionais necessária em cada entidade executora.

Santos (2012) enfatiza que, apesar dos avanços nos discursos sobre o tema da educação alimentar e nutricional, esse avanço não tem refletido na mesma proporção das práticas cotidianas desenvolvidas pelos profissionais no campo da educação alimentar e nutricional. Para Santos (2012; 2005), os avanços obtidos pela evolução da questão da SAN no Brasil resultaram em políticas públicas de alimentação que exigem uma educação alimentar e nutricional crítica. A autora salienta que a educação alimentar e nutricional não é neutra e exige conteúdos com sentido e com compromisso político dos educadores. O compromisso político das nutricionistas de Santiago é referendado pelo espaço público e projeto político agroalimentar construído no local, portanto, não é um projeto isolado.

O PAE da prefeitura municipal de Santiago, até o ano de 2010, possuía uma nutricionista contratada para 20 horas semanais de trabalho, hoje, são duas profissionais, uma para 20 horas e a outra para 40 horas. Para a execução do trabalho de educação alimentar e nutricional, a contratação da mais uma profissional foi fundamental, pois do contrário, não existiria capacidade humana para tal execução.

Quando questionadas sobre o que as motivou para o trabalho com o PAE, principalmente, para o aprofundamento da percepção do programa enquanto instrumento de desenvolvimento local, as nutricionistas afirmaram que a mudança na legislação em 2009 foi o primeiro passo. Ademais, Santiago rapidamente se mobilizou para atender a legislação e a equipe da SMEC se dedicou em estudá-la e a entender melhor os significados dessa. A nutricionista, com participação desde o início da inserção dessa modificação, relatou que sempre foi um trabalho conjunto entre as instituições envolvidas, o que facilitou o começo do processo em Santiago.

O processo de personificação do PNAE em Santiago proporcionou às diversas instituições envolvidas a criação de estratégias de ação. No caso da SMEC, uma das estratégias foi conceber um programa de educação alimentar e nutricional, no qual as

características do local foram consideradas. O projeto de Educação Alimentar e Nutricional implementado, principalmente na educação infantil da rede municipal, parte do entendimento que o atual padrão alimentar das crianças em Santiago está baseado em uma ingestão diária de alimentos não saudáveis, como por exemplo, salgadinhos, refrigerantes, bolachas recheadas e outras guloseimas. Outro problema identificado no município foi a seletividade exagerada dos alunos, que tendem a rejeitar uma alimentação diversificada e a comer um ou dois alimentos, somente. Dessa forma, os alimentos industriais acabam funcionando como um complemento das refeições. Aliado a isso, a secretaria de educação tem realizado um controle que, embora não estruturado na coleta de dados e não analisado estatisticamente, tem diagnosticado um aumento da obesidade infantil. Afora isso, ainda é imprescindível considerar os problemas de saúde ocasionados por essa alimentação inadequada e baseada em altos teores de açúcar e gorduras. De acordo com as nutricionistas, há vários casos de crianças diabéticas e com altos níveis de colesterol e triglicérides. Outro agravante dessa alimentação, observado no município, é a alta incidência de cárie dentária nos alunos da educação infantil.

Esse cenário, aliado ao processo de conscientização proporcionado pelas formações⁷⁶ que as nutricionistas participaram a partir de 2009 em consequência da mudança da legislação, levou à configuração de um projeto de educação alimentar e nutricional. Uma das diretrizes desse projeto desenvolvido pela SMEC é unir a educação alimentar e nutricional com a realidade dos educandos, nesse sentido, a cultura alimentar e a disponibilidade de determinados alimentos no cotidiano do educando é considerado. Como aponta uma das nutricionistas:

Não adianta oferecer alimentos na escola que eles não vão ter em casa. Que ela nunca vai ver, se ela come uma laranja na escola, ela tem que ter acesso a mesma fruta em casa. Se ela come uma salada, ela vai ter acesso a essa salada em casa, vai ver alguém da família comendo. Usar isso é educação nutricional, para largar esse aluno educado da EMEI para outras escolas.

Esse processo, que parte do reconhecimento do real para a construção das mudanças, situa-se no campo crítico apontado por Santos (2005) e também na mediação transformadora

⁷⁶ As nutricionistas salientaram o papel desenvolvido pelo CECANE (Centro Colaborador em Alimentação e Nutrição do Escolar) da Universidade Federal do Rio Grande do sul (UFRGS) no processo de formação e conscientização. Os Cecanes foram criados com o objetivo de contribuir para a efetivação da Política Nacional de Segurança Alimentar e, mais tarde, o PNAE. A Portaria Interministerial 1.010/2006 instituiu a criação dos CECANEs em todo o Brasil e, na região Sul, a UFRGS efetivou a parceria com o governo federal e assim instituiu o CECANE UFRGS. A Subccordenação de Educação Permanente do CECANE UFRGS é responsável pelas ações de Formação direcionadas aos atores do PNAE e de Assessoria aos Municípios do Rio Grande do Sul, bem como à Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/RS).

e dialética (NEVES, 2008). Outro fator que contribui para essa analogia ao sistema crítico é a ação do processo formativo em todas as instâncias da escola: gestoras e coordenadoras pedagógicas, manipuladoras de alimentos, professoras e educandos. As coordenadoras do projeto afirmaram que utilizam diversas ferramentas para trabalhar a educação alimentar de forma lúdica. Quando os resultados não são satisfatórios, realizam adequações necessárias para conseguirem atingir os objetivos propostos, ou seja, um processo continuamente avaliado e retroalimentado com novas estratégias.

No capítulo anterior desta tese, foi abordado que em Santiago as mudanças no PNAE provocaram um movimento na sociedade, explicado pelo processo de personificação da política pública e isso promoveu um esforço dos atores sociais envolvidos em imergir nos significados da própria política. Imergir nos significados do PNAE exigiu uma ação de educação alimentar e nutricional nas escolas em Santiago. Sem esse trabalho, a compra dos alimentos da AF perderia um pouco o sentido nas escolas, já que as crianças continuariam a ingerir os alimentos sem a consciência do significado daquela alimentação. A assertiva retirada da entrevista da Secretária Municipal de Educação⁷⁷ demonstra essa linha de raciocínio.

Agora, a gente tem mais clareza disso, no início, parecia que era só cumprir uma lei, mas depois percebemos que é mais do que isso. Temos o trabalho com as gestoras das escolas, as gestoras das escolas estão dando a devida importância para alimentação escolar. Em função do trabalho das nutricionistas. Elas estão aqui fazendo efetivamente todo o papel delas. Elas se envolvem com a questão das compras, com a elaboração dos cardápios, com esse olhar da questão das crianças com sobrepeso ou obesidade, e todo esse olhar de como essa alimentação é orientado na escola. Trabalho de formação com gestores, professores, merendeiras e crianças. Estamos em um processo de mudança radical na alimentação escolar em Santiago.

Com relação ao trabalho de educação alimentar e nutricional, as nutricionistas declararam que foi algo novo para elas, já que normalmente o foco da Nutrição não era esse, com afirma uma das profissionais:

Eu me realizei trabalhando. Eu não sabia que gostava tanto de trabalhar com a nutrição, com a educação nutricional com as crianças, de mostrar pra elas o que é saudável comer, de onde vêm os alimentos, de como é produzido. A grande maioria dos nutricionistas quer ir para clínica, pelo status da clínica, só que eu tô vendo que aqui tu tem uma realização e um reconhecimento maior. A gente é sempre elogiada, claro que a gente trabalha bastante.

⁷⁷ A entrevistada foi identificada, nesse momento, pois se julgou importante clarear que essa assertiva expressa uma concepção de uma pessoa envolvida com a gestão de um projeto político do governo municipal. Representa assim, mais do que uma opinião pessoal, mas um compromisso assumido.

A prioridade do trabalho tem sido nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs). As nutricionistas argumentam que preferem, nesse momento, dedicarem-se à educação infantil, pois elas acreditam que uma educação alimentar e nutricional, presente desde os primeiros anos de uma criança, seja capaz de tornar essa em um consumidor consciente. Outro fator salientado pelas nutricionistas é que nos EMEIS a criança tem direito ao café da manhã, ao almoço e ao lanche, então é possível realizar a educação alimentar em várias refeições ao dia. Por outro lado, a capacidade humana de trabalho ainda não permite que o projeto seja expandido para toda a rede. A Figura 7 mostra o momento da refeição em uma EMEI de Santiago. Na ilustração, é possível observar a diversidade de alimentos presente no prato das crianças.

Figura 7 – Momento da alimentação em uma EMEI. Santiago, 2015.



Fonte: SMEC Santiago, 2015.

Percebe-se também que as nutricionistas foram hábeis em dimensionar o trabalho de acordo com a disponibilidade de recursos humanos, já que são somente duas nutricionistas. Esse é outro fator que condiciona um trabalho contínuo na educação infantil e projetos mais pontuais nas outras escolas. Como o PAE de Santiago está em construção, com inúmeras questões para serem ajustadas, ainda há uma demanda grande de tempo das nutricionistas na

adequação dos cardápios, que é realizada semanalmente. Visto que sempre faltam produtos demandados nas chamadas públicas e essas precisam encontrar alimentos substitutos que podem ser comprados da AF. Quando não há alimentos substitutos, são comprados alimentos que foram licitados. As nutricionistas também se envolvem com toda a burocracia das chamadas públicas, desde o levantamento de preços até a execução das compras. Além disso, participam de processo de concertação social com as outras instituições e com os agricultores para viabilizar as compras da AF.

O excerto de uma entrevista abaixo representa a concepção do trabalho de educação alimentar desenvolvido em Santiago.

Olha, hoje, diferente da política que era alguns anos atrás. Antes era uma merenda, algo para complementar a alimentação do aluno. Hoje a gente tenta trazer, principalmente nas EMEIS, porque esses alunos vão trazer consigo isso e vão cair na rede e vão seguir. Nós tentamos trabalhar a educação nutricional mesmo. Porque o que a gente tem visto é um aumento do número de obesidade entre os alunos, muito maior que a desnutrição. Pelo acesso ao alimento da escola e pelo acesso aos vários programas de incentivo do governo federal, hoje em dia, alunos com deficiência alimentar são raríssimos, já os caso de obesidade estão cada vez mais aumentando. A gente tem uma alimentação escolar que contempla todos os nutrientes e todos os produtos e produtos locais.

Uma das potencialidades do trabalho de educação alimentar realizado em Santiago está nas ações coletivas elaboradas. As nutricionistas desempenham atividades de formação com as manipuladoras de alimentos, com as professoras e várias atividades lúdicas com as crianças. Há um calendário de atividades referentes ao projeto de educação alimentar e nutricional da rede municipal e essas acontecem de março a dezembro, nas escolas e em outros espaços no município, como por exemplo, na Feira do Livro, que acontece anualmente.

Percebi que há uma satisfação pessoal e profissional por parte das nutricionistas por estarem realizando um trabalho mais lúdico e capaz de transformar consciências, como elas mesmas afirmam. Pode-se compreender isso no excerto de uma entrevista “*Na feira do livro eu me vesti de Moranguinho, a Cris de Uvinha, a gente contava historinhas sobre alimentação, histórias envolvendo aquele alimento, caminhava na feira, tirava foto. A gente se envolve tanto e não é só com a compra, só burocracia*”. Sobre a fala, as nutricionistas criaram dois personagens para o trabalho com as crianças da educação infantil, a Uvinha e o Moranguinho, que utilizam em atividades lúdicas sobre alimentação saudável. A Figura 8 é representativa de um espaço de formação em uma escola de educação infantil, onde as nutricionistas estão vestidas com os personagens criados por elas.

Figura 8 - Alunos da EMEI Sol Criança conhecendo a importância das frutas. Santiago, 2015.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santiago, 2015.

As nutricionistas perceberam que no início, quando foi introduzida a alimentação escolar saudável nas EMEIS, um dos problemas era o momento de servir o prato da criança, pois a mesma tendia a rejeitar determinados alimentos, principalmente, as saladas. Valle e Euclydes (2007) salientam que as crianças propendem a rejeitar alimentos novos, desse modo, é necessário oferecer o mesmo alimento de quatro a dez vezes para a criança. “As alterações na aceitação de alimentos resultantes da exposição repetida são provavelmente atribuíveis à ‘segurança aprendida’” (VALLE e EUCLYDES, 2007, p. 06). As autoras elucidam que, se o alimento não faz parte do cotidiano da criança, ela tende a perceber o mesmo como um problema e não o reconhece como alimento, trata-se de um mecanismo primitivo de defesa e que impede a ingestão de substâncias potencialmente nocivas. Outra questão que influencia a criança a provar o alimento é a alimentação em grupo. Pinezi e Abourihan (2011) afirmam que a “alimentação em grupo favorece a modificação de hábitos alimentares e facilita a aceitação de novos alimentos”.

Para resolver o problema da seletividade dos alimentos, as nutricionistas realizaram um trabalho de conscientização e formação com as professoras e com as manipuladoras, a partir desse, ficou definido que todos os alimentos preparados deveriam ir para o prato da criança, mesmo ela dizendo que não gostava. Como demonstra a afirmação abaixo:

Tudo vai um pouquinho para o prato da criança, mesmo que ele não coma. Ela tem o direito de não comer. O que a gente via é que a salada nunca ia para o prato da criança. Então algum dia ela vai aprender a comer? Se o alimento vai para o prato da criança tem muito mais chance dela comer. Ela vai provar por descuido, ou por que o coleguinha tá comendo, ou por curiosidade, ou porque já está no prato mesmo, então vou comer. No início foi complicado, teve choro, escândalo nas primeiras semanas. Agora, ainda existem casos isolados, mas a nossa política é não abrir exceções, porque as crianças imitam as outras.

As nutricionistas se colocam no papel de educadoras e ressaltam que o ambiente escolar é um espaço de formação de uma consciência alimentar diferenciada. Uma das nutricionistas declarou em relação à educação alimentar e nutricional: “*a escola é um agente educador e isso faz parte do processo, não podemos nos eximir das nossas responsabilidades*”. As nutricionistas perceberam que compactuar com a seletividade dos alimentos, por parte das crianças, originava dois problemas graves: primeiro, elas estavam educando para uma alimentação completamente errada; segundo, elas estavam mostrando para a criança que ela tinha o domínio da situação, o que impossibilitava a mudança do seu hábito alimentar. Hábito alimentar impactado pela ingestão de alimentos industrializados e pela seletividade de alimentos *in natura*. Para Canesqui (2005), os hábitos alimentares locais foram impactados pela introdução de alimentos estranhos, promovidos pelo marketing e pelo *fast-food* em um processo de reorganização da comensalidade na sociedade urbano-industrial. Rial (1996) apud Canesqui (2005) evidencia que a indústria alimentícia do *fast-food* investiu na publicidade alimentar contínua, cuja veiculação de imagens repercute nas novas representações sobre o modo de vida moderno.

Canesqui (2005) expõe que embora as pessoas influenciadas pelo modo alimentar do *fast-food*, as quais introduzem esse tipo de alimentação no cotidiano de suas vidas, elas ainda mantêm um discurso que valoriza a comida feita em casa. Esse processo marca a relação entre novos e antigos modos de consumir e pensar os alimentos. Para a autora, o recente surgimento de *franchises* alimentares⁷⁸, recuperando as comidas típicas que evocam identidades locais ou regionais, demonstra que os comensais modernos não se desligaram nem dos antigos modos de consumo nem da cultura alimentar herdada e construída socialmente. Talvez, esse seja o cenário de atuação em Santiago, dessa maneira, o trabalho nas escolas propende a mexer com esse universo da cultura alimentar impactado pela alimentação industrial, mas presente nas

⁷⁸ Os *franchises* alimentares são franquias de empresas alimentares. “Franquia empresarial é o sistema pelo qual um franqueador cede ao franqueado o direito de uso da marca ou patente, associado ao direito de distribuição exclusiva ou semi-exclusiva de produtos ou serviços e, eventualmente, também ao direito de uso de tecnologia de implantação e administração de negócio ou sistema operacional desenvolvidos ou detidos pelo franqueador, mediante a remuneração direta ou indireta, sem que, no entanto, fique caracterizado vínculo empregatício” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR, 2005)

famílias.

Ainda é necessário considerar que “a educação nutricional dirigida às crianças pode contribuir para a formação de hábitos alimentares adequados, uma vez que o comportamento na vida adulta depende do aprendizado na infância” (VALLE E EUCLYDES, 2007). Outro aspecto ressaltado por Valle e Euclýdes é a forma como é realizada a educação alimentar e nutricional na escola, as autoras salientam que os jogos educativos e outras atividades lúdicas envolvendo alimentação, assim como o contato das crianças com a manipulação, com o preparo dos alimentos, com o cultivo de hortas escolares e com a abordagem contínua em sala de aula do tema alimentação são fatores essenciais para a formação de hábitos alimentares saudáveis.

As atividades elaboradas nas escolas são lúdicas e informativas, uma delas é um jogo, criado pelas nutricionistas e utilizado pelas mesmas durante os processos de formação das crianças, como se observa na Figura 9.

Figura 9 – Jogo utilizado pelas nutricionistas para trabalhar alimentação saudável com as crianças das EMEIS.



Fonte: SMEC. Santiago, 2015

O interessante é que muitas atividades são executadas pelas próprias profissionais da nutrição, a ação delas nas escolas é concreta e contínua. Elas afirmaram, com recorrência, que

o objetivo do trabalho delas nas escolas é formar “novas consciências” frente ao universo da alimentação.

Outro exemplo de atividade lúdica desenvolvida nas EMEIs é o espetinho de frutas, em que as crianças comem diversas frutas, que são picadas e espetadas em um palito. Essa atividade faz alusão a uma comida típica dos gaúchos, o churrasco. Assim, mexe com o imaginário das crianças, ao mesmo tempo em que as incentiva a provar o sabor das frutas e irem se adaptando com a ingestão diária dessas.

Um dos maiores desafios do trabalho de educação alimentar nas escolas tem sido o envolvimento das professoras e a inserção do tema alimentação saudável no currículo escolar. Por isso, o trabalho de formação que começou com as manipuladoras de alimentos, com as diretoras e coordenadoras pedagógicas estendeu-se a todas as professoras das EMEIs. Esse trabalho tem resultado em um despertar nas escolas, tanto é que em algumas já existem projetos próprios de alimentação saudável e as nutricionistas são chamadas apenas para atividades mais pontuais. O objetivo do trabalho é, aos poucos, ir empoderando as escolas para que desenvolvam projetos próprios e insiram na prática educativa o tema da alimentação saudável.

Um dos aspectos do projeto de educação alimentar e nutricional de Santiago é a forma como o alimento é servido para as crianças. A SMEC substituiu todos os pratos, talheres e copos de plástico por louças e talheres convencionais. A opinião das educadoras e das nutricionais é que as crianças têm o direito de utilizar utensílios que fazem parte do cotidiano da alimentação das famílias para que elas possam ser incluídas nesse processo desde os primeiros anos de vida. A Figura 10 ilustra uma criança da educação infantil no momento do almoço. Chama a atenção o fato de uma criança de dois anos, aproximadamente, estar comendo salada sozinha e com prato de louça.

Uma gestora declarou:

Nós estamos falando de educação. Além da alimentação ser uma necessidade primária. É vital. Nós enquanto educadores, estamos nesse processo, nós temos que educar as nossas crianças para eles entenderem que alimentação tem a ver com a vida mais saudável. A gente tem exemplos bem claros, onde a criança só quer comer arroz. O papel da escola também é dizer não pra ela. Educar para que ela coma fruta, verdura, educar para a importância que alimentação tem. Educar para superar o “eu não gosto”, “eu não provo”. A gente tem a consciência muito clara de que a alimentação escolar é necessária, é vital, mas também um ato educativo. Antigamente a gente tinha um prato de plástico e uma colher. Agora a gente tem o prato de vidro, o garfo, a faca. É cidadania isso também incorporado. Entender que a alimentação escolar é um processo educativo não apenas para encher a barriguinha, para não ficar gordo ou desnutrido, não é só isso.

Figura 10 – Criança de uma EMEI de Santiago no momento do almoço. Santiago, 2015.



Fonte: SMEC. Santiago, 2015.

Para a SMEC, as crianças possuem o direito de comer com cidadania, com valorização e com respeito a sua individualidade. Por isso, os alimentos não podem ser servidos de uma forma distinta da dos adultos. Posto isso, as crianças são ensinadas a comerem sozinhas e com colher até aprenderem a utilizar o garfo e a faca. Como as crianças comem em ambientes seguros e adequados à sua faixa etária, a utilização de pratos de louça, por exemplo, não compromete a segurança. A concepção desenvolvida caracteriza esse momento da alimentação como parte integrante do crescimento e do aprendizado da criança. Uma diretora de escola afirmou que em raríssimas ocasiões verifica-se a quebra de pratos ou copos, dessa maneira, esse argumento não pode ser usado para justificar a não utilização desses utensílios pelas crianças, os quais elas vão visualizar em casa, sendo manuseados pela família.

A substituição dos utensílios de plástico por utensílios de louça está relacionada com a formação dos hábitos alimentares das crianças. Para Benetti (2009), a fase entre 04 a 06 anos de idade é importante na definição dos hábitos alimentares, pois é nessa fase que as crianças passam a se alimentar de acordo com os hábitos dos adultos. A autora salienta que esse

momento é essencial para que elas aprendam a alimentar-se de maneira correta. Nesse período, as crianças precisam se desvincular das “papinhas” e aprender a comer os mesmos alimentos que os adultos, por isso a reprodução desse hábito na escola é importante.

Nas entrevistas realizadas nas escolas, essa questão do resgate da cidadania das crianças através da alimentação foi abordada diversas vezes. Uma gestora de uma escola reconheceu que “*agora as crianças comem comida de verdade, em pratos de verdade e com talheres de verdade, isso é cidadania*”. Ou seja, novamente a compreensão de que o PAE não é somente um programa de alimentação, mas, sim, um programa de alimentação e de educação. Educação para a cidadania, para a alimentação saudável, para a valorização do local e para a saúde. Como afirma uma nutricionista:

O plano é formar uma geração de consumidores conscientes, que no futuro vão demandar produtos diferenciados. E essa geração de consumidores vão buscar produtos mais locais. A gente sabe que não são orgânicos, às vezes eles usam agrotóxicos, mas em menor escala do que um cara que produz em grande escala. É um produto mais natural.

Para Garcia (2005), o estudo das práticas alimentares envolve as dimensões socioculturais, cognitivas e afetivas, conformadas com a dimensão biológica e presentes no desempenho das operações associadas à alimentação. Essas dimensões, embora empiricamente, são abordadas no trabalho de educação alimentar e nutricional nas EMEIs em Santiago. A valorização da criança enquanto ser humano íntegro, ao ser estimulada a comer sozinha e com os mesmos utensílios utilizados pelos adultos, recebe uma alimentação equilibrada, saudável e com identidade local. Garcia (2005) ainda salienta que a intervenção pode acontecer em dois campos distintos: a intervenção nutricional com foco nos nutrientes, ou a execução das práticas alimentares, que são arraigadas na cultura alimentar, agregando valores que ultrapassam a relação entre saúde, doença e alimentação. É possível depreender que em Santiago há uma intervenção voltada para as práticas alimentares.

A avaliação desse trabalho, o qual está sendo realizado nas escolas em Santiago, é considerada positiva tanto pela equipe da SMEC quanto pelas manipuladoras de alimentos e gestoras entrevistadas. Ambas, manifestaram que apesar de encontrarem algumas resistências nas escolas, essas não alcançam a envergadura de comprometer o projeto. A principal resistência tem sido o não envolvimento de alguns professores, por outro ângulo, um dos principais avanços encontra-se, hoje, na ausência de pessoas contrárias e críticas de forma negativa ao processo. A equipe da SMEC considerou que os resultados são muito positivos, desde o principal objetivo, que é estimular as crianças a comerem alimentos saudáveis e

variados, vale dizer que hoje a maioria come frutas e verduras, o principal problema no início do trabalho, até as outras questões do processo, como o incentivo ao consumo de produtos locais e o desenvolvimento da agricultura do município. Um aspecto trabalhado no projeto de educação alimentar e nutricional com as crianças é a origem dos produtos. Hoje, os educandos sabem que muitos dos produtos consumidos por eles vêm da agricultura familiar. Uma das agricultoras que entrega pães e bolachas nas escolas relatou que, quando chega às EMEIs e têm crianças no pátio, emociona-se porque as crianças vêm correndo e gritando “*Chegou a tia das bolachas*”.

Um dos principais problemas sentidos nas escolas e contrários ao projeto de educação alimentar e nutricional são os bares. Algumas escolas, com exceção das EMEIs, vendem lanches, guloseimas e produtos industrializados, como salgadinhos e bolachas. Essa questão ainda não foi abordada pela equipe da SMEC, pois é um assunto delicado, já que as escolas arrecadam fundos que são aplicados em melhorias no próprio ambiente escolar com a renda desses bares. Elas ainda afirmam que esse ponto será trabalhado no futuro, pois percebem o trabalho de educação alimentar e nutricional como um processo contínuo e gradativo, no qual os ganhos tendem a ser cada vez maiores. Talvez, a própria consciência criada no ambiente escolar seja o suficiente para reformular a proposta ou extinguir esses bares.

Segundo as nutricionistas, a adesão das manipuladoras de alimentos foi melhor do que o esperado, salvo algumas exceções, a maioria é colaborativa com o processo. Muitos projetos sobre alimentação têm surgido nas escolas, como hortas, “hortinhas aéreas”⁷⁹, lanches partilhados, elaboração de receitas caseiras com as crianças, resgate de receitas dos ancestrais. Frente a essa última questão mencionada, a SMEC desenvolveu um projeto chamado “Receitas da Vovó”, no qual os alunos levam para a escola uma receita elaborada pela vovó. Essas receitas serão compiladas em um caderno de receitas, algumas serão produzidas com os educandos e outras ficarão no caderno, o qual será levado para casa. Nesse projeto, o componente cultural da alimentação se destaca.

O projeto de educação alimentar e nutricional coordenado pelas nutricionistas da SMEC de Santiago advém do processo de personificação da política pública no município e tem construído avanços significativos na realidade. Todavia, apesar das nutricionistas estarem a par dos significados do PAE e da importância do seu papel estratégico nesse programa, desenvolvem as ações de educação alimentar e nutricional através da orientação do empírico, pela prática e pelos conhecimentos adquiridos por intermédio do estudo da legislação da

⁷⁹ As escolas que não têm espaço para fazer e cultivar uma horta plantam verduras em vasos suspensos em projetos, envolvendo as crianças na produção, identificação de vegetais e consumo.

alimentação escolar, dos materiais informativos e pela participação em atividades formativas. Para Santos (2012), as orientações mais empiristas na condução de projetos de alimentação são reflexos da formação dos profissionais da Nutrição, cujas atividades práticas são consideradas suficientes para a formação profissional e essas são desenvolvidas sem fundamentação teórica em ciências humanas e sociais, “o que resulta em uma relação teoria e prática não articulada” (p. 459). A autora, ao analisar a evolução da ideia da educação alimentar e nutricional, argumenta que as ações e programas ainda não estão devidamente acompanhados de um arcabouço teórico adequado. Para a mesma, esse arcabouço deveria repousar em teorias capazes de considerar os sujeitos como sujeitos, buscando sua emancipação e empoderamento. Assim, a educação alimentar e nutricional deveria estar amparada em teorias críticos-reflexivas, nas quais conhecimentos sobre nutrição e educação alimentar possam dialogar com conhecimentos das ciências humanas, especialmente da antropologia da alimentação (SANTOS, 2012).

Santos (2012) ainda enfatiza sobre a necessidade de ultrapassar o modelo biomédico tradicional, cujas ações e estratégias ainda estão voltadas para a lógica da prevenção e da recuperação da saúde, para um enfoque da SAN, em que a relação dos sujeitos e suas práticas alimentares é o foco da ação. Canesqui e Garcia (2005) realizaram uma análise da inserção das Ciências Sociais e Humanas nos cursos de nutrição. As autoras concluíram que apesar de haver uma inserção de disciplinas das áreas de ciências humanas e sociais nos currículos dos cursos de nutrição no Brasil, observa-se dispersão da composição disciplinar dos cursos, que mostram frágeis elos com a formação do nutricionista. Isso resulta em uma formação com escassas menções sobre o caráter crítico e o compromisso com as transformações sociais. Isso resulta em uma formação profissional que não considera uma visão interdisciplinar da alimentação humana, acarretando um hiato na articulação do biológico com o social. Para as autoras, um dos desafios que se apresentam à formação do profissional da nutrição é a articulação do corpo de conhecimentos que caracteriza as habilidades do nutricionista com as abordagens da alimentação e suas dimensões socioculturais, econômicas e políticas.

Percebe-se que a ação do projeto de educação alimentar e nutricional de Santiago encontra-se mais na teoria crítico-reflexiva do que no modelo tradicional de orientação nutricional. Embora as atividades com os professores estejam mais situadas no modelo do repasse de informação através de cursos e oficinas, há um trabalho nas escolas de acompanhamento de atividades diárias e organização coletiva de atividades formativas. Já as atividades com as crianças estão mais no marco da reflexão e da construção de uma nova ideia de alimentação a partir do lúdico.

Outra questão que merece ser destacada é a valorização da vida cotidiana no processo de educação alimentar e nutricional desenvolvido em Santiago. Para Berger e Luckmann (2004, p. 36), o mundo da vida cotidiana:

(...) é um mundo que se origina no pensamento e na ação dos homens comuns, sendo afirmado como real por eles. Antes, portanto, de emprendermos nossa principal tarefa devemos tentar esclarecer os fundamentos do conhecimento na vida cotidiana, a saber, as objetivações dos processos (e significações) subjetivas graças às quais é construído o mundo inter-subjetivo do senso comum.

A alimentação é a tarefa mais corriqueira e mais presente na vida cotidiana das pessoas. Logo, as crianças são reflexos da sua alimentação cotidiana, na maioria das vezes, com ausência de vários alimentos considerados essenciais para a promoção da uma boa nutrição e saúde, como as nutricionistas diagnosticaram em Santiago. A vida cotidiana das crianças que frequentam as EMEIS é marcada por mães que trabalham fora de casa e pelo consumo de produtos industrializados. A assertiva da nutricionista revela tal situação:

Eu vejo isso em função da saída da mulher para o mercado de trabalho. Em casa essa criança não se alimenta direito, essa alimentação não é completa. A criança come o que tem, o que pode ser feito e chega na EMEI não comendo vários tipos de alimentos, não come fruta, não come salada.

As profissionais buscam compreender a alimentação cotidiana das crianças e o universo alimentar presente no cotidiano das famílias. Primeiro, entender o porquê da alimentação inadequada e, posteriormente, introduzir no processo de educação alimentar alimentos que fazem parte do cotidiano da população de Santiago. É a ligação entre o alimento local e regional com a cultura alimentar. Para Berger e Luckmann (2004), a realidade da vida cotidiana se desvenda como a verdadeira e factível, porém o conhecimento que as pessoas têm, normalmente, relaciona-se às construções dos hábitos presentes no cotidiano delas, assim esse conhecimento prevalece sobre o científico, por exemplo. Por isso, a inserção de uma alimentação saudável na vida diária das crianças nas EMEIs, juntamente com a realização de três refeições por dia nas escolas, representa o potencial de alterar o conhecimento dessas crianças a respeito da alimentação.

A realidade do consumo de alimentos não adequados pelas crianças não é vista como problemática pela população em geral, já que esse consumo está embutido no cotidiano e no senso comum construído e partilhado pelas famílias. Em contrapartida, uma alimentação diferenciada e a inserção de outros conhecimentos na realidade dessas crianças possam constituir um estímulo para a mudança, aos poucos, dos conhecimentos previamente

estabelecidos no cotidiano das famílias. É preciso uma interrupção no senso comum e na rotina da alimentação para que as famílias possam viver com uma alimentação diferenciada, não apenas a conhecer. Para Garcia (2005), os costumes alimentares adquiridos nas diferentes fases da vida, sendo uma dessas a infância, influenciam profundamente a relação com a comida, pois as pessoas guardam a experiência sociocultural arranjada e articulada na experiência pessoal.

Frente ao processo crítico do trabalho das nutricionistas, embora essas não partam de um referencial teórico capaz de explicar e orientar a ação, a prática do trabalho tem buscado constantemente orientar a reflexão. Para Neves (2008), as condições de mediação são socialmente determinadas e construídas, assim, não podem ser reificadas ou generalizadas, já que exigem ações humanas na construção de significados. No projeto de educação alimentar e nutricional de Santiago, como as nutricionistas são as mediadoras das ações, poderá ocorrer um reificação do papel das mesmas. As escolas esperam mais do que realmente as profissionais podem fazer, o que pode culminar na ausência de um verdadeiro despertar do ambiente escolar para projetos próprios de alimentação saudável.

Neves (2004) ainda ressalta que a mediação exige procedimentos voltados para a qualificação, de acordo com campos específicos ou universos de produção e reconhecimento de sentidos. Como as nutricionistas, nesse momento, detém mais o conhecimento sobre a alimentação saudável, a mediação é realizada por elas. No entanto, em um processo realmente crítico, aos poucos, a escola tem condições de construir significados para a alimentação saudável enquanto ação transformadora, com ou sem a presença das nutricionistas. É possível observar um aumento de projetos nas escolas que trabalham a temática e um processo de educação alimentar e nutricional construído, embora elaborados sem referencial teórico, revelam-se mais associados à linha crítico-reflexiva do que na reificação de papéis.

A inclusão da educação alimentar e nutricional na rede municipal de Santiago, com o objetivo de abordar as questões nutricionais e de saúde e de formar uma geração de consumidores mais conscientes, demonstra mais um dos potenciais do PAE em construir uma Narrativa Alternativa dos Alimentos. Como os atores sociais da SMEC afirmaram, as crianças que participam desse processo serão os consumidores do futuro e demandadores do mercado local, hoje, em construção no município. Isso contribuiu para que uma nova perspectiva de desenvolvimento seja construída no local.

A ação nas escolas denota um processo vinculado às questões de saúde, inerentes à alimentação saudável, à preservação da cultura alimentar e à construção de um regime agroalimentar alternativo. O papel de mediação desempenhado pelas nutricionistas é

fundamental e, embora haja a problematização da inexistência de uma orientação teórica mais circunscrita na área das ciências sociais, capaz de instruir processos realmente críticos-reflexivos, a prática tem se mostrado construtora de uma nova realidade. Essa nova realidade está diretamente associada com o espaço público e o projeto político de alimentação local com a mesa de concertação social e mediação estabelecida na construção da personificação da política pública.

5 A EXTENSÃO RURAL E A REDISCUSSÃO DO SISTEMA AGROALIMENTAR VIA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

A discussão em torno dos PAEs abrange uma importante contribuição na identificação de estratégias de parceria entre os diversos atores do desenvolvimento de sistemas alimentares diferenciados. O grande desafio é transformar a política pública em porta de entrada ou em uma ancoragem inicial para um desenvolvimento diferenciado. O principal problema da execução do PNAE em Santiago, a “falta de produtos”, fornece pistas de uma questão importante, o apoio à produção.

De acordo com Morgan e Morley (2002), o processo Europeu de realocização da alimentação e da inserção dos contratos públicos⁸⁰ como mercados estabelecidos para os agricultores da região trouxe algumas aprendizagens importantes: mais comida fresca e orgânica; a possibilidade de consumir produtos sazonais e com especificidades regionais; a abertura de uma demanda para produtos domésticos e não visados pelo comércio tradicional; a inclusão de agricultores marginais aos mercados convencionais. No entanto, essas estruturas de compras mais criativas, apesar da potencialidade de envolverem e viabilizarem pequenos empreendimentos, exigem novos conjuntos de habilidades (MORGAN, 2006). Tais habilidades, de acordo com Morgan (2006), afetam todos os atores do processo, desde professores, estudantes, manipuladoras de alimentos, pais, atores públicos envolvidos até os agricultores. Os mercados institucionais determinam uma série de habilidades que os agricultores familiares não dominam na íntegra, as quais estão relacionadas à produção, ao gerenciamento, à distribuição, ao processamento, à embalagem e à escala (MORGAN e MORLEY, 2002; MORGAN, 2006;).

Bastia (2007) aponta a necessidade de se trabalhar com todos os agentes envolvidos no fornecimento da alimentação escolar para que as ações realmente sejam de baixo para cima e não o contrário. Assim, articulações em nível local se fazem necessárias para que o mercado funcione de forma organizada e a alimentação escolar alcance o potencial que representa, em termos de inclusão dos agricultores de pequena escala. Os autores Sumberg e Sabates-Wheeler (2011) também comentam que as intervenções de proteção social envolvendo os alimentos podem ser usadas para promover a mudança transformacional em sistemas de agricultura familiar, todavia, são necessários alguns arranjos para que os agricultores

⁸⁰ A experiência dos contratos públicos Europeus, discutidas por Morgan e Morley (2002), tem como referência principal os programas de alimentação escolar.

familiares consigam atender esse mercado. Os autores afirmam que os agricultores precisam desenvolver algumas habilidades para acessar os mercados, pois as estratégias e estruturas de localização da agricultura não são fomentadas em larga escala pelas políticas agrícolas, ao contrário, há uma estrutura que não favorece esse tipo de iniciativa. Dessa forma, esperar que os agricultores, por si só, organizem-se para acessar esses mercados seria apostar no enfraquecimento do potencial de desenvolvimento que os mercados institucionais possuem.

Autores que estudam o PRONAF⁸¹ apontam que a distribuição dos recursos dessa política pública está concentrada nos agricultores familiares mais capitalizados em algumas culturas e mais concentrados na AF da região sul. Assim, os agricultores mais empobrecidos estão ficando às margens da política. Essa questão, embora analise outra política pública, pode ser um indicativo da necessidade da criação de estratégias para que as políticas públicas sejam direcionadas aos agricultores familiares, os quais se encontram com dificuldades de acesso aos mercados e às próprias políticas.

Analisando os estudos de autores que explicam amplamente os PAEs e a realidade do PNAE e da agricultura familiar no Brasil, já discutido no segundo capítulo desta tese, pode-se inferir que há a necessidade de ações que objetivem o desenvolvimento dos mercados, a partir, principalmente, da mobilização das habilidades dos agricultores. Papel que poderá ser desempenhado por ações de extensão rural. Portanto, a extensão rural tem papel relevante na mobilização desses agricultores e na facilitação do desenvolvimento de estratégias para que esses consigam acessar o mercado proposto pelo PNAE. Caso contrário, o percentual mínimo de 30% dos alimentos para a alimentação escolar, provenientes da agricultura familiar, será atendido por aqueles agentes mais fortes da cadeia, como por exemplo, pelas grandes cooperativas com número significativo de agricultores familiares associados. Como já apontado neste estudo, as grandes cooperativas fazem pressão para acessar as chamadas públicas do município de Santiago, o que não deve ser diferente em outros locais.

Aos moldes do difusionismo, a extensão rural tinha por objetivo a transferência de tecnologia para a mudança do padrão de produção dos agricultores, do tradicional para o moderno, impactando dessa forma, a produção e a produtividade. Assim, a ação da extensão difusionista relaciona-se aos aspectos técnicos da produção vegetal ou animal e muito mais como assistência técnica do que como extensão. De acordo com Peixoto (2008), extensão é diferente, conceitualmente, de assistência técnica, pois a extensão compreende um processo educativo de comunicação de conhecimentos de quaisquer naturezas, já a assistência técnica,

⁸¹ Aquino e Schneider, 2010; Souza et al, 2013; Grisa, Wesz Jr. e Buchweitz, 2014.

não tem, necessariamente, um caráter educativo, pois visa à resolução de problemas específicos, pontuais, sem capacitar os agricultores.

Erroneamente, esperava-se que a ação da Extensão Rural com os agricultores que acessam o PNAE em Santiago fosse mais difusionista e mais voltada às orientações técnicas e tecnológicas. Essa hipótese, apesar de não formulada no projeto de pesquisa, pois não era objetivo deste, esteve sempre presente até o momento da realização das entrevistas com os agricultores. Uma hipótese formulada por um direcionamento da pesquisadora, que desenvolveu uma dissertação de mestrado⁸², criticando o difusionismo e propondo uma extensão rural construtivista. No entanto, o que se observa é uma extensão que tem negligenciado completamente as questões técnicas e tecnológicas.

Os agricultores de Santiago manifestaram que sentem necessidade de orientação para o manejo dos agroecossistemas, uma vez que gostariam de produzir “sem veneno”. O PNAE tem como diretriz a alimentação saudável, de preferência, agroecológica. Essas questões apontam para a urgência de uma extensão rural diferenciada. Baseados em Gliessmann (2000) e em Balem (2004), pode-se inferir que os sistemas de produção do PNAE precisam de uma ação de extensão capaz de construir conhecimentos adaptados à realidade. Como Balem (2004) afirma, essa construção de conhecimentos não acontece a revelia dos saberes herdados e construídos pelos agricultores, mas também não parte do princípio de que esses conhecimentos são suficientes para o manejo dos agroecossistemas. Agroecologia não é retorno ao passado, mas, sim, construção de uma forma de interação entre produção agrícola, modos de vida, cultura e interações sociais. Nesse sentido, a aproximação entre os conhecimentos dos agricultores com os conhecimentos modernos sobre manejo sustentável de agroecossistemas se faz necessária (GLIESSMANN, 2000).

Em Santiago, existem duas equipes técnicas relacionadas a ATER, uma vinculada à Secretaria Municipal de Agricultura e Pecuária e outra à Emater-RS. A equipe da Secretaria de Agricultura e Pecuária é formada por um Engenheiro Agrônomo, um Técnico Agrícola e uma Veterinária. Como a secretaria gerencia todas as obras no rural, desde estradas a projetos de abastecimento de água, o Agrônomo foi destinado para gerenciar tais obras. O Técnico Agrícola também ocupa a maior parte do seu tempo com as obras e, esporadicamente, realiza atendimentos pontuais de Assistência Técnica. A Veterinária foi contratada exclusivamente para trabalhar com o sistema de inspeção municipal.

A equipe de ATER da Emater em Santiago é constituída por dois extensionistas

⁸² Balem (2004).

técnicos de nível superior (Agrônomos), uma extensionista de bem-estar social, um extensionista técnico de nível médio (Técnico Agrícola) e um assistente administrativo. Historicamente, a ATER tem sido designada à equipe do Escritório Municipal da Emater-RS.

O trabalho da extensão em Santiago, orientado pelo PNAE, tem sido exclusivamente na organização dos agricultores, no trabalho burocrático e administrativo da Coopersaf, na captação de recursos de outras políticas públicas e na atuação na construção do espaço público e projeto político de alimentação, assim como na concertação social entre os diversos atores envolvidos no processo de personificação da política. Essa questão, além de mostrar que eu estava propensa a forçar a interpretação da realidade a partir de percepções pré-concebidas e generalistas, também me mostrou que é necessária muita cautela nas interpretações de realidades que não conhecemos com profundidade, como era o caso.

Embora não defenda uma orientação da ATER apenas para os aspectos produtivos, em que os técnicos estão com o olhar voltado para os cultivos ou criações e tendem a perceber somente aqueles problemas técnicos que de uma forma ou outra possam comprometer a produtividade, esse tipo de intervenção sempre será no sentido de evitar que isso aconteça e as respostas para esses problemas normalmente têm sido os pacotes tecnológicos, intensivos em agroquímicos desenvolvidos para cada cultura. Através dos processos de investigação e compreensão da realidade, percebi que em Santiago, a falta de orientações técnicas é o principal fator que leva à “falta de produtos” e ao não cumprimento do cronograma de entrega dos produtos demandados nas chamadas públicas. Assim, como o PAE poderá atuar como ancoragem para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos se faltam conhecimentos de produção e de manejo de agroecossistemas para os agricultores?

A afirmação de Sumberg e Sabates-Wheeler (2011), de que os agricultores precisam desenvolver novas habilidades, pois as estratégias e estruturas de realocização da agricultura exigem conhecimentos que esses não dominam ou perderam com o processo de modernização, é coerente para a realidade de Santiago. O grande desafio é problematizar o papel da Extensão Rural sem cair no discurso difusionista que, para mim, não é referência, uma vez que toda a perspectiva de sucesso estaria nas mãos da Extensão, como se essa fosse a solução mágica dos problemas. A ideia base defendida aqui é que a ATER é necessária e que é possível uma intervenção em um processo de mediação transformadora, tendo como ideal uma ação extensionista construtivista, segundo aponta Balem (2004). A ATER construtivista parte de uma aliança entre os conhecimentos dos agricultores, os conhecimentos técnicos modernos de Agroecologia e manejo de agroecossistemas, aliados a interpretações da realidade social e ecológica local. Essa aliança possibilita a construção de um conhecimento

apropriado pelos agricultores e em consonância com as características da realidade.

É importante considerar que o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos dialoga diretamente com os preceitos de sustentabilidade, sendo necessário, outro agir dos agricultores no meio ambiente. Os agricultores entrevistados foram enfáticos com relação à intenção de desenvolverem sistemas de produção agroecológicos ou “sem venenos”, como eles se referem, no entanto, argumentam que estão com dificuldades de conduzir os sistemas convencionais, que são os que eles mais conhecem. Para eles, a produção agroecológica é mais complexa e mais difícil, o que exige conhecimentos que eles não dominam. Essa última questão vai ao encontro do Gliessmann explica (2000), a complexidade do manejo e da interpretação dos sistemas de produção agroecológicos exigem dos agricultores um olhar também complexo e, principalmente, de interação e observação da natureza, já que esses sistemas de produção são desenvolvidos de forma análoga aos ecossistemas naturais.

Um agricultor argumentou que eles sabem produzir sem veneno em pequenas quantidades e nas hortas para o consumo, pois, nesse contexto, se uma praga ataca e eles perdem a produção, não há prejuízos econômicos, porém produzir em escala maior é diferente, argumenta o agricultor, “*não dá para perder um canteiro inteiro de beterraba, como já aconteceu, as sementes são caras e tínhamos o compromisso de entregar aquele produto*”. As inúmeras perdas produtivas que os agricultores tiveram fazem com que esses fiquem temerários em investirem em determinadas culturas. Como são agricultores com pouca capacidade de investimento, acabam optando por produzir aquelas culturas que eles têm mais domínio. As assertivas abaixo demonstram a dificuldade enfrentada e manifestada por todas as famílias entrevistadas em produzir cenoura, um dos produtos com a maior problemática na entrega.

Tinha que ter uma assistência técnica para os agricultores. Um agrônomo para vim na tua propriedade para gente saber o que plantar e como plantar. Aí a gente fica jogando para ver o que dá e têm coisas que não dá. Na nossa terra não dá cenoura, já tentei de todas as formas e ela dá uma forquilha e não fica vermelha, fica amarela. E a gente tá questionando faz tempo.

O que a gente precisaria era um auxílio da Emater. Precisa de uma orientação: “faz assim ou assim”. A cenoura a gente não consegue produzir. A gente não tem orientação. Quanto tem dúvida a gente fica tentando, perdendo mudas, perdendo produção e vai tentando. Não têm orientação. Nunca fiz curso de formação. A gente tá sempre falando que precisamos de orientação, mas eles tão alegando que estão em poucos na Emater, mas que vão tentar. Eu planto a céu aberto e planto até que eu consigo plantar no verão, aí depois eu desisto. Não uso sombrite, não sei como usar. Tenho que melhorar isso para aumentar a produção. Agora, com a feira, a gente falou que precisava de orientação, eles falaram que vão ver o que podem

fazer.

Por outro lado, essas assertivas também enfatizam a ausência de orientações técnicas e tecnológicas relacionadas à produção. Percebe-se que os agricultores não querem uma receita, mas, sim, mudar a compreensão de como produzir esses produtos. Uma das agricultoras entrevistadas afirmou que não dava para produzir alimentos para as crianças da mesma forma que eles produzem fumo e feijão. Esse relato demonstra o amadurecimento dos agricultores e a compreensão de que os pacotes tecnológicos são insuficientes para garantir a produção de acordo com o que eles preconizam, ou seja, uma produção “sem veneno”. O que novamente reitera a importância de um serviço de ATER, no qual Agroecologia e a construção do conhecimento sejam os horizontes de ação.

O que foi constatado na realidade de Santiago é que a ação da ATER tem sido a soma de ações isoladas e fragmentadas, muito mais orientada para demandas pontuais do que para um processo de desenvolvimento. Não há uma atuação da equipe de ATER, ao contrário, cada extensionista tem ações isoladas, enquadradas em uma determinada área, que não se comunicam entre si. Assim, o técnico que é responsável pelo PNAE não é o responsável pela assistência técnica de frutas e hortaliças, por exemplo. E o responsável pela área de frutas e hortaliças, não tem um trabalho com os agricultores da Coopersaf porque esses são assistidos por outro técnico. Dessa forma, o projeto da alimentação escolar não é um projeto da instituição de ATER, mas do técnico envolvido com o PNAE. Foi comum, durante a pesquisa, ouvir dos outros extensionistas: “*Você está pesquisando sobre o PNAE? Então tens que falar com o Fulano, pois quem trabalha com o PNAE e com a Coopersaf é ele*”. Pareceu que o envolvimento do EM da Emater-RS com o PNAE em Santiago se deve muito mais pela ação e vontade individual do extensionista envolvido do que por um comprometimento institucional com o projeto local.

Nota-se que esse posicionamento institucional da ATER talvez esteja relacionado a sua dificuldade de realizar uma extensão rural adequada a políticas públicas como o PNAE e de perceber o potencial das políticas públicas para o desenvolvimento. É necessário considerar que a formação dos extensionistas não considera a AF, a agroecologia, os mercados de circuitos curtos, o manejo de agroecossistemas, a construção de mercados como conteúdos válidos, conforme apontam Froehlich (2010) e Balem e Silveira (2015). Para Froehlich (2010), a noção de agricultura sustentável, amparada pelas mudanças de discussões sobre desenvolvimento na contemporaneidade, aponta para a necessidade da mudança do perfil profissional dos técnicos. O autor salienta que a formação científico-tecnológica para a

atuação no meio rural visa à promoção de desenvolvimento neste espaço social. O problema reside em qual concepção de desenvolvimento a ATER carrega para si.

Froehlich (2010) expõe que o paradigma de desenvolvimento sustentável impõe um redirecionamento da formação profissional, que não pode ser o mesmo daquele conformado pela agricultura dita “moderna”.

Tal processo deve levar a um perfil do profissional que extrapole os limites da especialização, com base cultural ampla e que seja capaz, a partir de uma abordagem sistêmica e complexa da realidade, de estabelecer relações sistemáticas e coerentes entre as diversas áreas do conhecimento contemporâneo. (FROEHLICH, 2010, p. 01).

A atuação da ATER em Santiago reflete essa formação profissional, a organização da equipe por áreas técnicas de atuação é um exemplo nesse viés. Outro problema é a percepção da política pública como uma finalidade e não como o meio de desenvolver o rural. A minha experiência profissional de atuação na Emater-RS e os trabalhos de formação realizados nos últimos anos, englobando extensionistas, levam-me a apontar uma das maiores fragilidades da ATER, a atuação por demanda, desconectada com a discussão de desenvolvimento rural e ainda presa no modelo do repasse tecnológico.

A falta de uma ação orientada por um projeto e por uma concepção de desenvolvimento resulta em uma instituição de ATER que atua de forma pulverizada e, muitas vezes, tem seu trabalho “perdido” no meio das ações isoladas e sem um contexto para o local. No caso da ação junto à Coopersaf, a extensão rural se confunde com a própria cooperativa, já que o extensionista exerce um papel diretivo importante na mesma. Embora a ação da ATER tenha sido essencial no processo de mobilização dos agricultores, na organização da cooperativa, na articulação do mercado institucional e na personificação da política pública, ainda há uma expectativa por parte dos agricultores frente a essa instituição, um problema que os agricultores não estão conseguindo resolver sozinhos e que resulta na “falta de produtos”.

Diferentemente de outras realidades, em Santiago, observa-se que os agricultores compreendem o papel da ATER como um papel mais pluridimensional. Os agricultores entrevistados constantemente se referem à importância do papel desempenhado pelo extensionista na organização da Coopersaf e na representação dos agricultores junto ao grupo de articuladores da política pública. Como é verificável nesta fala: *“Nas outras coisas, a gente tem apoio, o comércio que era o mais difícil a gente tem, a cooperativa está organizada, só falta o apoio na produção”*. Embora a presença do extensionista no processo de concertação social, necessário para a elaboração das camadas públicas e dos cardápios, tenha um papel

importante e indispensável, a alusão desse como representante dos agricultores demonstra novamente a confusão de papéis do mesmo, por esse exercer o cargo de dirigente na cooperativa.

A atuação da ATER em Santiago, as características do PAE brasileiro e os problemas sentidos pelos agricultores entrevistados me levaram a eleger quatro linhas de discussão da ATER. Numa compreensão da necessidade de uma ATER mais pluralista, orientada por um projeto de desenvolvimento, nesse caso, o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos que promovam uma relação com os agricultores em um processo de mediação transformadora.

Por isso, vou me remeter sempre à concepção de Extensão Rural de processo. Pois, se em Santiago tem um espaço público construído em defesa de um sistema agroalimentar alternativo, a ação esperada da ATER seria uma ação mais conectada com esse projeto e não uma ação voluntarista de um dos extensionistas. Essa orientação garantiria uma ação pactuada com a sociedade, enraizada no local, com entrelaçamento entre as diversas atividades, com objetivos traçados e claros e, principalmente, com continuidade.

Chamo de extensão rural de processo, uma ação orientada por um projeto de desenvolvimento, capaz de compreender e ser permeável às mudanças que vão se instaurando ao longo do tempo em conformidade com a inserção de ações novas com os agricultores, ou seja, a opção de uma ação contínua e num processo evolutivo, no lugar da ação fragmentada, pontual e assistencialista. Essa noção implica que a extensão rural empreendida em um determinado local seja articulada de tal forma com as dimensões de manejo de agroecossistemas, de organização social e de construção de mercados ao ponto de se configurar em um processo evolutivo de mudança. É a ação de extensão como um dos elementos necessários para o projeto de desenvolvimento construído localmente.

Em Santiago, se num primeiro momento, a organização era o ponto mais importante para os agricultores e talvez, determinante para a construção do mercado institucional, hoje, o maior problema sentido é a carência de um trabalho de ATER orientado para o desenvolvimento de sistemas de produção alternativos. Todavia, a ação da ATER continua sendo, exclusivamente, na organização e na construção do mercado. Os agricultores sentiam a necessidade de se organizarem, pois várias vezes se referem com orgulho “à nossa cooperativa” ou “a primeira cooperativa da AF de Santiago”, talvez, esse tenha sido o fator determinante para que eles, rapidamente, aderirem a proposta da construção da cooperativa. Em contrapartida, essa organização gerou uma expectativa de mercado local e os agricultores não conseguem garantir a produção necessária para atender essas demandas.

Uma extensão rural de processo também agregaria e criaria sinergias entre as diversas organizações estabelecidas nos municípios, dessa maneira, a ação gerada seria de responsabilidade da sociedade e não unicamente dos extensionistas. Por isso, a mediação transformadora é mais adequada para esse paradigma de extensão, pois tem por finalidade gerar a autonomia e empoderamento dos agricultores. Ações que considerem a tecnologia, o manejo sustentável dos agroecossistemas, a construção do mercado, a organização, o fortalecimento do poder de reivindicação e de barganha do grupo podem ser consideradas como horizontes concretos da extensão.

A fala, reproduzida abaixo, de um dos articuladores da política reproduz a ideia da necessidade de uma extensão diferenciada.

Tem que ter alguma política pública que seja destinado a assistência diretamente para essa parte de produção, para alimentação escolar. Que só isso aí é uma fatia grande. Se não direcionarmos a assistência para isso, vamos apagar fogo sempre. Aí eu concordo que vai mudar. Na região, aqui é um dos poucos lugares que tem cooperativa para alimentação escolar formada e funcionando, entre aspas, por que teria que suprir as necessidades e não está (ter assistência e não tem). Inicialmente suprir de técnicos e depois capacitar melhor os produtores e mostrar para eles que vale a pena, que eles vão ter retornos.

Ao mesmo tempo em que se reconhece a deficiência da ATER, não há uma organização local que busque efetivamente a solução dos problemas. Isso se deve aos modelos institucionais estabelecidos e referendados ao longo do tempo. As instituições de ATER, como a Emater, permanecem presas em um modelo que, hoje, tem demonstrado ser ineficientes para atender a uma demanda como essa, imposta pelo PNAE, por exemplo. O discurso da ATER sobre a não priorização de um determinado grupo de agricultores, pois precisa atender todo o município, recorrentemente utilizado pelos extensionistas em Santiago, sugere um discurso de autodefesa da ação pontual e fragmentada, utilizada pela instituição. Isso denota a falta de discussão do projeto de desenvolvimento rural no município. É um discurso legitimador de uma ação que está desconectada com o projeto político de alimentação local.

Os agricultores estão afirmando que necessitam de uma ação de ATER diferenciada, a presidenta do STR e da Coopersaf, por vários momentos, manifestou o problema da falta de assessoria adequada aos agricultores no campo da produção. O prefeito declarou que, tradicionalmente, as gestões políticas de Santiago possuem um compromisso com a agricultura familiar e que, nos últimos anos, com a emergência das políticas públicas e a criação de novos espaços de comercialização para os agricultores, a administração tem

realizado um diálogo diferenciado com o EM da Emater-RS, no sentido de reivindicar uma extensão rural mais voltada para os agricultores inseridos nos mercados de circuitos curtos. Mesmo com esse tensionamento, a ATER continua com o discurso legitimador da necessidade de atender todos os agricultores.

A legitimação, de acordo com Berger Luckmann (2004, p. 127),

produz novos significados, que servem para integrar os significados já ligados à processos institucionais dispares. A função da legitimação consiste em tornar objetivamente acessível e subjetivamente plausível as objetivações de “primeira ordem”, que foram institucionalizadas.

Os autores explicam que a “legitimação justifica a ordem institucional dando dignidade normativa aos seus imperativos práticos” (p.128), assim os papéis dos atores sociais é conhecido no interior da estrutura. A legitimação da ação fragmentada e pontual, sem orientação para um processo da ATER em Santiago, começou a ser questionada a partir do momento em que a sociedade identificou que a AF, inserida em mercados de circuitos curtos, precisa de outro modelo de extensão rural.

Observa-se, em Santiago, uma inovação em termos de construção dos mercados de circuitos curtos, pois uma série de ações está acontecendo no local, tais como: feiras de agricultores, todos os dias da semana, com exceção dos domingos, em três locais diferentes; a construção de uma marca para os produtos locais; a inserção cada vez mais pronunciada dos produtos locais nos mercados varejistas no município, como aponta (SILVA e DEON, 2015); a personificação do PNAE e a busca de ampliação da oferta local de produtos na alimentação escolar; as compras para o PAA. Uma série de ações concretas e com resultado em uma concertação local diferenciada e que, ao mesmo tempo, pressiona o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos.

Apesar disso, a ATER se mantém presa aos velhos paradigmas e se recusa a inovar a sua ação. O discurso de atender “todos” acaba resultando em uma ação que não privilegia ninguém, que não transforma, não rompe com o paradigma de extensão, no qual acreditava que os agricultores individualmente se modernizariam e sairiam da condição de “atrasados” para modernos. Agora, espera-se que os agricultores de Santiago, por si só, saiam da condição de “modernos”⁸³ para se inserirem nos mercados de circuitos curtos. Enquanto isso, a Emater

⁸³ A palavra moderno está entre aspas, pois os agricultores que estão participando dos circuitos curtos de comercialização em Santiago, principalmente do PNAE, eram agricultores que praticavam atividades agrícolas comerciais com ênfase na produção de fumo, milho, soja e feijão. Com exceção do feijão, essas culturas foram focos do processo modernizador brasileiro.

continua presa a um modelo institucional que não privilegia projetos com possibilidade de transformação nos sistemas agroalimentares. A separação da atuação dos extensionistas por área de conhecimento demonstra uma compreensão de atuação, sinônimo de desenvolvimento de tarefas. Essa atuação não considera a complexidade dos sistemas de produção, do manejo sustentável dos agroecossistemas e da vida. Como afirma Morin (2013), o pensamento complexo leva a um movimento de construção de um novo saber e a uma nova organização do saber, um movimento contrário e diferente da especialização do pensamento, que na tentativa de simplificar, transforma a ação em algo sem sentido, isolado e descontextualizado.

De forma análoga ao pensamento de Morin (2013), um modelo institucional de ATER que prima pela fragmentação, não reconhece o sistema como horizonte de atuação e compreensão do rural, abordagem imprescindível para a reconfiguração do sistema agroalimentar e desenho do SIAL a partir da alimentação escolar.

5.1 O PAPEL DA EXTENSÃO RURAL NA CONSTRUÇÃO DO PNAE

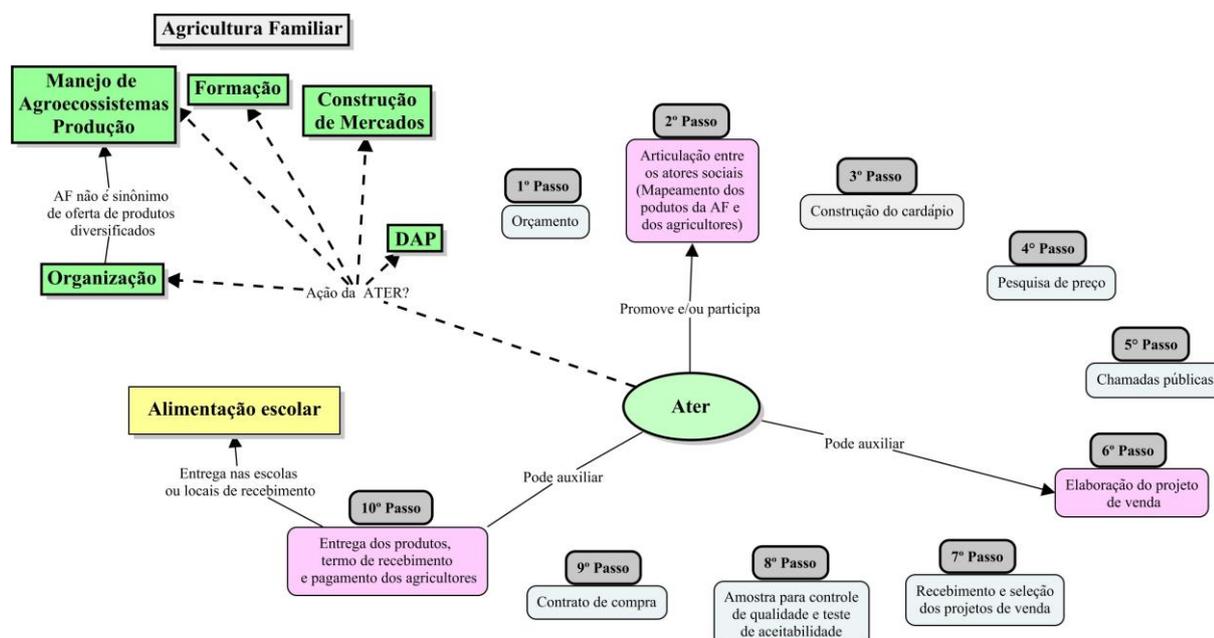
Por meio da análise dos documentos “O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar” (FNDE, MDA, 2011), “Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar” (ALMEIDA, GOMES, LOPES 2013) e da legislação a partir de 2009, foi possível observar como o programa percebe a ação da extensão rural⁸⁴. As instituições de ATER ou entidades articuladoras, como são chamadas pelo PNAE, são mencionadas no segundo e sexto passos, embora, por aceção aos textos, possamos afirmar que estariam envolvidas com o processo de entrega dos produtos, ou seja, no décimo passo. Além disso, elas podem ser as responsáveis pela emissão das Declarações de Aptidão ao Pronaf (DAPs), documento necessário para a comprovação de que o agricultor é, de fato, familiar.

Na Figura 11 apresenta-se um esquema, no qual procuro apontar em que momento a ATER poderia se envolver na articulação e construção do mercado da alimentação escolar. As setas contínuas indicam a ação da entidade articuladora proposta pelas orientações da política pública. As setas descontínuas indicam as possibilidades de atuação da ATER no manejo de Agroecossistemas e produção, formação e organização dos agricultores e construção de outros mercados para além do PNAE. Como acontece em Santiago, a construção do mercado institucional mostra que é possível viabilizar mercados de circuitos curtos, sendo assim, o

⁸⁴ Utilizo os passos da execução da compra institucional apresentados no capítulo dois, seção 2.2.

PNAE é uma ancoragem inicial para o desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos. Para isso, faz-se necessária uma nova abordagem da Extensão Rural.

Figura 11 – A participação da ATER no processo de execução da compra de produtos da AF para a alimentação escolar.



Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação a partir de 2009 e em FNDE, MDA (2011) e Almeida, Gomes, Lopes (2013).

O segundo passo, chamado de “articulação entre os atores sociais”, é a ação coletiva dos atores sociais vinculados a instituições relacionadas com a alimentação escolar e à AF. Nesse momento, é realizado o levantamento dos produtos ofertados ou com potencial de serem ofertados pela AF. A discussão em torno do segundo passo parece a principal via de rompimento com o ideário de alimentação construído pela indústria alimentícia, assim como o momento de construir um diálogo e uma concertação que busquem enxergar a agricultura local. “A articulação entre os atores locais”, como é chamado esse passo, é a mesa de discussão construída localmente e que, em Santiago, foi determinante para a personificação da política pública.

Através de pesquisa, foi possível perceber que a concertação social estabelecida, nesse momento, apesar da tensão gerada pela “dúvida” da capacidade de entrega dos produtos por parte dos agricultores, nunca foi uma concertação conflituosa e marcada por diferentes interesses. O interesse comum sempre foi incluir o máximo possível de produtos locais e

melhorar a alimentação escolar. Essa dúvida, por parte dos articuladores da política pública, estava mais condicionada à apreensão de não conseguir garantir a alimentação nas escolas. Por isso, apesar do problema, eles sempre apostaram no fato de que os agricultores, com o tempo, conseguiriam atender uma porcentagem além dos 30% exigidos por lei. Esse período de concertação social é o principal momento de debate sobre as estratégias de construção do mercado do PNAE no município.

Nas discussões do segundo passo, participam as nutricionistas e outros profissionais da SMEC, um representante da secretaria de agricultura, do STR, dos agricultores (Coopersaf) e da Emater-RS. A instituição de ATER acaba desempenhando um papel fundamental, pois é mediante as informações que esta traz, juntamente com a cooperativa, que se faz a identificação da diversidade e quantidade de alimentos que a agricultura familiar é capaz de ofertar, orientando-se pela sazonalidade da produção. No caso de Santiago, a instituição representativa dos agricultores que atua diretamente com as famílias envolvidas é o STR e a Coopersaf. Porém, o fato de a presidente do STR ser a mesma presidente da Coopersaf, e o único extensionista da Emater-RS envolvido com o PNAE ser o vice-presidente da cooperativa, demonstra que as ações das instituições confundem-se.

Nesse importante momento de construção da personificação da política pública, a representatividade dos agricultores está prejudicada, pois quem os representa são os dirigentes da Coopersaf, que parecem representar muito mais o papel de extensionistas e representantes sindicais do que de agricultores.

Na construção da chamada pública, em que há o levantamento da produção da AF, são considerados também aqueles produtos com viabilidade de produção, mas que ainda não há oferta suficiente no município. As chamadas públicas são elaboradas pelos atores sociais num processo em que se busca beneficiar ao máximo os agricultores familiares do município. Para os mediadores, essa é uma via de mão dupla, ou seja, quanto mais produtos da AF constar no cardápio, mais qualidade terá a alimentação escolar. Por sua vez, quanto mais a AF inserir-se no mercado institucional, mais fortalecida e reconhecida ela se torna. Foi recorrente, entre os mediadores, falas no sentido de que seria um orgulho para Santiago poder ofertar, na alimentação escolar, os produtos dos agricultores do município. No entanto, essa “intenção” de buscar inserir ao máximo os produtos da AF, apesar de ser respaldada pelo projeto político de alimentação construído no local, acaba gerando um problema para o mercado institucional, que tem tensionado o próprio projeto.

Esse tensionamento foi sentido em algumas entrevistas em que os articuladores afirmam que as instituições atuam e auxiliam os agricultores, mas que, mesmo assim, faltam

produtos, e isso tem sido recorrente em todos os anos. Dessa forma, em alguns momentos, questionam-se se não deveriam incluir instituições de fora do município para tentar resolver o problema. Os agricultores afirmaram que, nas reuniões, tem sido discutida essa possibilidade e que eles querem se esforçar para atender as chamadas públicas, mas algumas questões técnicas os têm impedido de fazê-lo. Outro tensionamento tem ocorrido entre o poder público municipal e a Emater-RS, o primeiro demandando uma ATER diferenciada e mais voltada para os mercados de circuito curto, e a segunda buscando legitimar sua ação no atendimento por demanda. Entre os articuladores do PNAE, há um entendimento de que os agricultores têm a assessoria técnica necessária. Isso reforça a tendência em culpabilizá-los pela falta de produtos.

São considerados três fatores ao elaborar as chamadas públicas em Santiago: a demanda, a oferta atual de produtos da AF e a possível oferta. A possível oferta é elaborada a partir de uma construção entre agricultores e mediadores, em que se consideram aqueles produtos que poderiam ser produzidos no local e que os agricultores ainda não produzem. Os principais critérios utilizados para determinar essa possível oferta são: o Zoneamento Climático das culturas agrícolas, as informações dos agricultores de que já produziram esses produtos para o autoconsumo e o compromisso assumido pelos agricultores em reuniões.

O que tem acontecido no município, recorrentemente, é que os produtos constam na chamada pública e, conseqüentemente, no cronograma de entrega, mas os agricultores não têm produção e não entregam os produtos. De acordo com a presidente da Coopersaf, nas reuniões com os agricultores associados, é discutida a possibilidade de ofertar mais diversidade e quantidade de produtos. Nessas reuniões, os agricultores comprometem-se em produzir, no entanto acabam não produzindo ou produzindo quantidades muito inferiores ao demandado nas chamadas públicas. A fala de um dos articuladores revela um pouco do problema:

Durante todo o ano a gente teve problema com o fornecimento. Não teve um mês que a gente conseguiu fornecer todos os alimentos que estão na lista, porque não tem produto. E a gente cuida a sazonalidade e não coloca na chamada produtos sem o consentimento deles.

Isso demonstra que o planejamento e a construção da chamada pública está dissonante da capacidade de oferta de produtos dos agricultores. As argumentações dos agricultores e dos agentes de articulação da política pública, com relação à “falta de produtos” é diferente e contraditória. Os articuladores tendem a creditar o problema à falta de compromisso dos

agricultores. Já estes são enfáticos ao afirmar que não conseguem produzir mais e com mais diversificação por falta de apoio técnico. A fragilidade desse acordo de possível oferta não tem sido percebida pelos mediadores, que tendem a culpabilizar os agricultores, argumentando que estes não têm compromisso, não percebem a oportunidade de mercado garantida e com renda certa e têm medo de inovar, como podemos observar na fala de um dos articuladores:

Olha, não sei o que falta para resolver esse problema, tudo o que já foi feito e não resolveu. Só falta nós ir lá e plantar para eles. O que falta é uma mudança de cultura e talvez entrar uma ou duas famílias com esse espírito empreendedor que ia fazer com que eles andassem.

Esse outro relato demonstra que os articuladores acreditam estar realizando o processo de mediação necessário com os agricultores:

A gente faz reuniões com a secretaria, com a Emater, com o sindicato, a gente fala individualmente com eles. Foi disponibilizado dois técnicos para tirar dúvidas, para ver como funciona. O Sindicato se colocou à disposição para ajudar. As instituições nesse ponto, para melhorar isso, estão totalmente ligadas e tentado fazer a coisa funcionar, para sairmos desse impasse.

Em nenhum momento, os articuladores do PNAE discutem a real situação da agricultura do município, nem suas fragilidades ou as dificuldades dos próprios agricultores em produzir. Parte-se do princípio de que existem as possibilidades de produção e o único problema reside no comprometimento dos agricultores. Como um dos extensionistas da Emater-RS é um dos principais articuladores, há uma ideia estabelecida de que a empresa está fazendo a sua parte. Assim, não percebem que a questão seria partir da necessidade dos agricultores, para, então, buscar estratégias, que podem não estar, necessariamente, vinculadas à Emater-RS. Essa é uma das questões que precisa ser amadurecida e enfrentada em Santiago. Do contrário, o problema tende a expandir-se e, talvez, excluir os agricultores. Essa pressão exercida sobre eles, da necessidade de produzir de acordo com o calendário previsto nas chamadas públicas, em muitos momentos, os têm intimidado, e alguns deles têm assumido a culpa.

Enquanto isso, estes afirmam que não possuem a orientação técnica necessária para cultivar os produtos acordados para o PNAE. A comercialização para a alimentação escolar exige diversidade, planejamento e escalonamento de produção, conhecimentos que não são de seu domínio neste momento. O conhecimento da vida cotidiana dos agricultores que estão produzindo hortifrutigranjeiros foi posto à prova nesse processo, pois eles estão percebendo

que os seus saberes não são suficientes para atender ao mercado do PNAE. Para Berger e Luckmann (2004), o mundo da vida cotidiana é estruturado em termos de rotina que se aplicam à lógica de vida que as pessoas estão vivendo. Na vida cotidiana dos agricultores, produz-se mandioca, batata-doce e moranga, pois são produtos utilizados na alimentação humana, e o excedente, na alimentação animal. Esses alimentos têm sido remanescentes, a fim de se comercializar para o PNAE. É nessas culturas que os agricultores estão conseguindo buscar novas variedades e ampliar a diversidade. O conhecimento da vida cotidiana que eles possuem dá conta de produzir alguns produtos, outros não, como percebe-se na fala de um agricultor:

A gente mesmo se planeja. A gente não tem uma assistência de um técnico da Emater que venha ver a nossa propriedade, o nosso produto. Como por exemplo, a gente planta cenoura e beterraba e não dá. Semeia, semeia e não dá. Não conseguimos produzir, plantamos e nasce tudo torto, ou não nasce com a cor que se espera. As beterrabas dão tudo branquicenta. E a gente não tem uma assistência de um agrônomo que venha aqui e diga tu planta assim. Então a gente vai se planejando e fazendo. E aprendendo. No início a gente passava mais trabalho, perdia mais alface e repolho, porque não sabia como manejar. Agora a gente entende que tem que plantar um pouco e quando aquela tá pequena a gente planta mais uma quantia. Porque tem que entregar toda a semana. Não adianta aprontar tudo junto. A alface agora a gente sabe que dá para botar um pouquinho de ureia e às vezes ainda sobra.

Em análise, percebe-se que o problema da orientação técnica para os cultivos tem sido trabalhado como a possibilidade de sanar as dúvidas dos agricultores. Assim, se eles têm questionamentos, devem ir ao escritório da Emater-RS e consultar os técnicos, que, supostamente, estariam lá para atendê-los. É uma forma mecanicista e simplista de perceber a situação, partindo do princípio de que todos os problemas relacionados aos cultivos seriam resolvidos com uma orientação técnica disponibilizada, no escritório, pelos extensionistas, já que os mesmos argumentam não ter tempo para um trabalho de acompanhamento a campo. Na medida em que os extensionistas rejeitam uma interação maior face a face com os agricultores, menos conhecem o mundo real dos mesmos e tendem a lançar mão de tipificações para explicar a realidade deles. Para Berger e Luckmann (2004), os esquemas tipificadores são estratégias utilizadas pelos atores sociais para compreender o outro e, a partir desses esquemas, os outros são apreendidos, para que, assim, possamos estabelecer os modos de lidar com eles nas interações face a face. Quanto mais distante da realidade e de interações face a face os esquemas são construídos, maior é a possibilidade de ter-se uma interpretação errônea do outro (BERGER; LUCKMANN, 2004).

Berger e Luckmann (2004) afirmam que quanto maior a interação face a face, menor a

necessidade de tipificações para explicar a realidade. E, para conhecer verdadeiramente uma realidade social, a interação face a face é necessária.

A ação de assistência técnica, como a possibilidade de sanar dúvidas e de orientar em questões tecnológicas disponíveis para os agricultores em Santiago, como afirmam os articuladores, parece não estar funcionando. As assertivas de entrevistas dos agricultores demonstram que a opção de orientação tecnológica, se presente na ATER, está direcionada a outras culturas e não às demandadas pela alimentação escolar.

Sai as reuniões da cooperativa, aí vem o pessoal da Emater. Aí a gente pede para a Emater um técnico que dê assistência para nós nesse programa de alimentação escolar e para as feiras. Tem os técnicos da Emater, mas eles não entendem o que precisa. Precisamos de um técnico que entenda de hortaliça.

Nos disseram que as alfaces estavam com problemas porque plantávamos sempre no mesmo lugar, mas não é, porque na estufa nova deu o mesmo problema. Então a gente não sabe o que fazer.

Tá faltando produção porque a gente não tá sabendo como resolver os problemas. A gente faz a mudas. Tu compra um pacotinho de semente de couve flor e é na base de cento e vinte e cinco reais com mil sementes. E o brócolis é quarenta e cinco a cinquenta reais, conforme a variedade dele. Daí nós compramos a semente, o substrato, fizemos a muda, só que nem como fazer a muda eles dão assistência. Já aconteceu de nós fazer cinco bandejas de brócolis e couve flor e perder todas as mudas. Elas nasciam e morriam tudo. Isso só acontece por falta de uma assistência, nós não sabemos como fazer, plantávamos em canteiros para o consumo e agora plantamos em bandeja na água.

O trabalho da extensão voltado para os sistemas de produção não considera o cultivo de frutas e hortaliças ou não considera os agricultores sócios da Coopersaf. Isso parece ser devido à divisão do trabalho dos técnicos, já que o técnico que acompanha a Coopersaf não é o técnico responsável pela área de produção dos hortifrutigranjeiros. Ainda, é preciso retomar que a ação da ATER, no município, é compartimentada e pontual, sem referência a um projeto de desenvolvimento. Outras questões que, talvez, estejam relacionadas: 1- uma opção da ATER em trabalhar com outras questões do rural e se retirar da ação que envolve as questões tecnológicas e produtivas; 2- a opção pessoal dos extensionistas de atender grandes culturas (soja, milho e feijão) ou criações e não as pequenas culturas (hortifrutigranjeiros); 3- ou ainda, o não reconhecimento do projeto político de alimentação e do espaço público que está se construindo em Santiago, por meio da alimentação escolar, por toda a equipe de ATER. Essas questões são meramente hipóteses nesta tese, visto que isso demandaria uma pesquisa mais profunda sobre as concepções atuais de extensão dos extensionistas e da instituição de ATER, o que não é o foco deste trabalho. Por isso, abordarei somente a ação pontual e fragmentada da ATER e a divisão do trabalho por extensionistas, realizada no município. Para Balem e

Silveira (2015), esse modelo de ação gestada pela formação profissional, comprometida com a modernização da agricultura e com toda a concepção epistemológica desta, não dá conta de construir uma ação capaz de dar suporte às especificidades, diversidade sociocultural e agroecossistêmicas da AF. Para os autores, a AF carece de uma proposta pedagógica dialógica e interdisciplinar, contextualizada com a realidade produtiva, social e ecológica de cada contexto local. Assim, seria possível construir um processo de aprendizagem de caráter crítico-constructivista entre extensionistas e agricultores, em que os últimos são sujeitos e não receptores de conhecimentos supostamente universais (BALEM, 2004; BALEM; SILVEIRA, 2015).

Em Santiago, instituições como o STR e a prefeitura municipal, em vários momentos, referem-se à inabilidade da ATER em trabalhar com os mercados de circuitos curtos e com a AF. Expressões como “*os nossos agricultores necessitam de uma assistência diferenciada*”, “*a agricultura familiar não é a mesma coisa que a agricultura que produz soja*”, “*nós precisamos de técnicos com perfil para trabalhar com feira, frutas, hortaliças e agroindústrias*” foram recorrentes durante as fases exploratórias da pesquisa. A análise das possibilidades de ATER no município de Santiago, realizada por um dos entrevistados, demonstra que a deficiência é percebida, mas, ainda, não se consegue avançar na busca de alternativas.

Nós deixamos a desejar quanto à assistência aos produtores, não se consegue uma assistência como eles deveriam ter. Quanto à Emater é a mesma coisa. A Emater tem que atender todos os agricultores do município, não pode direcionar a ação somente para esses produtores. Assim como nós, temos que atender todo o rural. No STR, não vejo nenhuma ação direcionada à produção. Não há uma ação junto aos produtores que mostre para eles que eles vão ter retorno se investir na produção.

Por essa assertiva, pode-se perceber que se reconhece a existência do problema, mas que ainda não é discutido abertamente, não se avançando, assim, na construção da solução. A realidade parece estar no início da compreensão do conflito, e, talvez, isso seja um elemento importante para a evolução e busca de uma alternativa. Para Honneth (2013), os conflitos são importantes e interessantes na sociedade, pois desacomodam relações de poder instituídas e pode gerar uma evolução do grupo social, resultando em reconhecimento da deficiência e na construção de estratégias para superá-la. Discutir abertamente esse problema significaria, para as instituições envolvidas, um comprometimento maior e ações com os agricultores, dentro da porteira, ou seja, uma interação social maior face a face⁸⁵ voltada aos sistemas de produção,

⁸⁵ Com referência a Berger e Luckmann (2004).

além de uma rediscussão da concepção de ATER. Essa última questão comprometeria os formatos institucionais assumidos pelas instituições de ATER. O que está em jogo é muito mais do que vontade ou disponibilidade de técnico, mas é o modelo de ATER construído e que busca referenciar-se através do discurso legitimador: “*não podemos priorizar agricultores*”, “*precisamos atender todos os agricultores do município*”.

Os agricultores afirmam que, quando reivindicam uma ATER mais voltada para a produção aos mercados locais, os representantes das instituições afirmam que irão analisar o que pode ser feito, mas, até agora, pouco se avançou efetivamente. Essa falta de operacionalização e de construção de formas de enfrentar o problema da “falta de produtos” resulta em uma minimização do problema, sentido pelos agricultores, com relação aos cultivos para a alimentação escolar. O conflito existente entre a tríade oferta, demanda e possibilidade de oferta é a principal fragilidade do projeto político da alimentação escolar de Santiago. A respeito desse problema, um questionamento é possível: a possibilidade de oferta está ancorada em uma real possibilidade ou em um discurso dos mediadores?

A construção do projeto político da alimentação escolar em Santiago produziu uma ideia tipificada da AF, ou seja, uma “oferta esperada”. Um modelo de agricultura familiar que não existe, presente no imaginário dos atores sociais externos ao mundo real da mesma. Mas a realidade mostra que isso é uma construção de fora e não condiz com o real, pois sempre faltam produtos. No entanto, os agricultores mostram-se dispostos a enfrentar o problema e reconhecem a sua maior fragilidade, o deficiente domínio dos conhecimentos necessários para o redesenho dos agroecossistemas.

Essa realidade pode continuar a ser encarada dessa forma, ou pode ser desvelada, aos olhos dos agricultores e dos articuladores da política pública. Na medida em que se assume que há fatos sociais não compreendidos pelos mediadores e que a “falta de produtos” está relacionada com algo para além do que se consegue perceber, há a possibilidade da mudança. Para Berger e Luckmann (2004), se o mundo é fruto da interação social, esta pode modificar-se e modificar o mundo.

Considera-se que as concepções de mundo e da vida cotidiana dos agricultores e dos extensionistas são completamente diferentes. “A formação do eu deve ser também compreendida em relação com o contínuo desenvolvimento orgânico e com o processo social, no qual o ambiente natural e o ambiente humano são mediatizados pelos outros significados” (BERGER; LUCKMANN, 2004, p. 73). Os extensionistas e agricultores são “eus” distintos, com trajetórias distintas e mediatizados por significados diferentes. Para o extensionista, o agricultor sabe produzir, mas não produz. Para o agricultor, o extensionista sabe orientar, mas

não orienta. Os autores afirmam que toda a interação social, por mais profunda ou superficial que seja, tende a vir acompanhada de tipificações de ambos os lados. É o que acontece com os extensionistas e com os agricultores. No entanto, na medida em que a interação torna-se mais próxima, face a face, os esquemas tipificadores tendem a diminuir.

Talvez, o espaço público e o projeto político de alimentação construídos em Santiago façam com que os articuladores estabeleçam um diálogo de autodefesa, pois, como o projeto ainda está em construção e apresenta muitas fragilidades, reconhecer os problemas e entraves poderia ser utilizado contra o projeto. Assim, em defesa do projeto político, tendem a culpabilizar os agricultores pela “falta de produtos”, afirmando que fazem o possível para ajudá-los. Há um discurso generalizado, entre os mediadores, de que “falta compromisso e coragem para os agricultores”. Da mesma forma, entre os agricultores, fala-se que “falta assistência técnica”. Considera-se que falta aos mediadores ouvir mais os agricultores, interagir mais com a realidade deles e estar dispostos a construir novas estratégias para a superação dos problemas. Enquanto se reifica a realidade, a mesma é negada tal como é.

Os articuladores têm dificuldade de reconhecer que as estratégias, até agora adotadas, não estão surtindo o efeito esperado. Mediar os conflitos, cobrar mais produção, realizar assembleias com todos os agricultores não têm sido suficientes para as mudanças necessárias na produção. Também, não tem sido suficiente para aumentar a interação entre os agricultores e os articuladores. Para Berger e Luckmann (2004), o “eu social” não pode ser compreendido fora do contexto em que foi formado. E a extensão rural tende a buscar a compreensão dos conflitos dos agricultores a partir dos seus contextos, e não a partir dos contextos destes.

Outra questão, não menos importante e determinante para a “falta de produtos”, é o que uma agricultora pontua, que aparece, também, em menor ou maior amplitude, em outras entrevistas com agricultores:

Muitos agricultores não querem ter compromisso. Se queixam muito, que sobra produto, não tem para quem vender. Até uma vez tinha sido feita uma proposta de adquirir os produtos dos produtores, a Cooperativa Tritícola, desde que tenha entrega garantida o ano todo. Mas daí os agricultores não querem ter esse compromisso, eles querem vender o dia que tem. O dia que tem de sobra ir lá e vender. Muitos são assim, têm medo e não querem assumir esse compromisso. Eu acho que tem um pouco de falta de vontade, porque dá para se organizar, querendo dá. Se fosse fazer um planejamento, um grupo planta tal coisa, outro planta outro. Uma semana um planta, na outra semana outro, para sempre ter o produto. Mas daí eles ficam assim, não conseguem ter esse compromisso.

O relato demonstra o medo dos agricultores em aventurar-se em um campo desconhecido para eles e condiciona os articuladores a usar isso como justificativa para a

produção insuficiente. Os produtos que sobram, a que a agricultora refere-se, são aqueles que se tem mais habilidade e domínio no processo de produção, como a mandioca, a batata-doce, a moranga e os produtos de safra, como o milho verde e o feijão. Ou seja, os produtos que os conhecimentos da vida cotidiana dos agricultores dão conta de produzir.

Um dos agricultores afirmou que tem faltado feijão na entrega para o PNAE. Porém, o problema não é a produção insuficiente, com exceção do ano em que houve uma forte estiagem e perdeu-se quase toda a produção, mas sim a venda do produto na safra em vez do armazenamento em casa e a comercialização escalonada para o PNAE. O agricultor afirmou: “*A gente tinha o feijão, o preço tava bom e a gente sempre meio apertado, aí vendemos para outros. Faltou para o PNAE*”. O problema tende a ser encarado como “falta de compromisso”, mas considera-se, aqui, muito mais complexo. Percebe-se que, muitas vezes, os agricultores reproduzem o discurso dos articuladores da política pública e assumem não ter o compromisso necessário para o mercado do PNAE.

O que não está claro, tanto para os articuladores como para os agricultores, é que o maior problema reside na dificuldade de planejar e escalonar a produção e a comercialização e nas técnicas de manejo necessárias para isso. O método da tentativa e erro utilizado pelos agricultores não dá conta de construir respostas necessárias num curto espaço de tempo. Eles estão tentando acertar, mas estão “errando”. No entanto, têm se mostrado abertos a novas aprendizagens, e os espaços de formação não têm chegado até eles. Algumas questões relacionadas à produção são mais simples, como, por exemplo, o conhecimento das variedades adequadas às diferentes estações do ano; outras são mais complexas, como o manejo de pragas e doenças, pois isso exige uma compreensão mais apurada do agroecossistema e extensionistas capazes de trabalhar nesse horizonte. Porém, nem as questões mais simples estão sendo resolvidas.

Cumprir com uma agenda de entrega de produtos semanais exige uma diversidade de operações e ações dentro da propriedade que os agricultores não estavam habituados a realizar. Para eles, tem sido difícil realizar o planejamento, os investimentos e os manejos necessários para produzir diversidade em escala e escalonamento. Entre o temor pelo incerto e a falta de assessoria, parece que os agricultores acabam optando pela cautela, e isso resulta em uma demanda de mercado não atendida. Como demonstra essa outra assertiva de outro agricultor:

O problema é que o pensamento da gente é uma coisa e na hora de agir e fazer é diferente. O que a gente faz é o que a gente traz da nossa experiência, os nossos ancestrais já faziam isso. E agora que estamos plantando verdura para vender. Eu

sempre disse que queria quitandear, mas nunca fiz, é coisa de trinta anos atrás. E agora que tá tendo oportunidade, antes a gente não plantava, porque não sabia se ia ter como vender. Agora tem mercado certo e tá faltando produtos. Podíamos ter vendido mais tanto para o PAA quanto para o PNAE.

Deve-se ter ciência de que, antes de entrar nos mercados de circuito curto, os agricultores realizavam operações comerciais somente nas safras e, agora, precisam fazê-las semanalmente. Há uma mudança na lógica temporal da vida do agricultor e, para eles, tem sido difícil a adaptação nessa nova lógica produtiva. Antes desenvolviam culturas onde os procedimentos eram determinados pelo pacote tecnológico; hoje não conhecem muitos dos procedimentos necessários no cultivo de hortaliças para o PNAE. Produzir mudas de hortaliças toda a semana, manejar cultivos protegidos e equipamentos de irrigação, manejar e controlar pragas e doenças e planejar a produção de acordo com o calendário de entrega exigem mais do que os conhecimentos atuais dos agricultores.

Além disso, ainda precisamos considerar a questão do modelo de agricultura a ser desenvolvido, pois a maioria dos agricultores mostrou-se temerosa em utilizar agrotóxicos, em virtude do compromisso que assumem para si em produzir alimentos e conhecer os consumidores, que são crianças. Cabe destacar que muitas perdas que os agricultores têm devido a ataques de pragas e doenças nos sistemas de produção devem-se, justamente, pela recusa em utilizarem agrotóxicos em cultivos que serão destinados para a alimentação escolar. Como demonstra a assertiva de uma agricultora:

Eu tenho problemas de lagarta na couve e repolho. E eu não posso botar veneno, porque entrego toda a semana. Como vou colocar veneno para as crianças comer? Aí eu fico cuidando, quando as borboletas colocam os ovos eu tenho que catar, tenho que cuidar todo dia. Vai para as crianças, eu não coloco veneno e nem para nós. Eu não como o que vai veneno, tenho muito medo de veneno.

Nesse momento, novamente, percebemos que a “falta de produtos” não é causada pela “falta de compromisso”, mas pela dificuldade atual dos agricultores em estruturar as suas unidades de produção e adequá-las às demandas dos mercados locais. Esse é o mundo real dos agricultores; talvez, eles consigam superar os entraves sem o apoio da ATER, num tempo diferente e, talvez, muito maior. A questão é saber se o espaço público construído é capaz de suportar o tensionamento que a “falta de produtos” está ocasionando.

É importante salientar que, em Santiago, está ocorrendo uma série de ações que visam à construção de mercados de circuito curto, não apenas aqueles envolvidos com a alimentação escolar. Assim, há um movimento instalado na sociedade local e uma proposta de ampliação desses mercados, o que está exigindo cada vez mais produção. E, novamente, nesse cenário, a

ação diferenciada da ATER vem se justificar. Por isso, discutir-se-á o papel da extensão em três linhas de atuação: a dimensão de manejo de agroecossistemas, que nos leva à produção, ao desenvolvimento de sistemas agroalimentares alternativos e à questão tecnológica; a dimensão organizacional, que envolve mobilização, informação, organização formal e informal dos agricultores e, nesta, abordaremos a questão da intersetorialidade das políticas públicas como uma perspectiva de aumentar as possibilidades dos agricultores; e a dimensão de construção dos mercados, pois partimos da ideia base de que a construção do mercado do PNAE é porta de entrada para outros mercados locais e regionais.

Essas três dimensões são essenciais quando dialogamos com uma extensão rural de processo e orientada para um projeto de desenvolvimento. Ainda destaca-se a abordagem da extensão rural, pois, nessa perspectiva de mudança paradigmática de ação, uma medição transformadora seria o ideal. Outra questão importante é a proximidade de concepção aqui defendida com o que preconiza a Política Nacional de ATER (PNATER). A PNATER tem como princípio a garantia de assistência técnica e extensão rural de qualidade para a agricultura familiar visando à promoção do desenvolvimento rural sustentável, com vistas a processos endógenos e com abordagens multidisciplinares (MDA, 2008). Essa política estabelece a Agroecologia, a participação, a gestão democrática e o desenvolvimento de processos educativos a partir de um enfoque dialético, humanista e construtivista como norte da ação extensionista.

Nas diretrizes da PNATER, as questões referentes ao trabalho em todos os elos das cadeias produtivas, o fortalecimento e inclusão social e a construção de parcerias com outras instituições são elementos chaves. A discussão sobre a relação entre ação da extensão e construção do mercado da agricultura familiar para o PNAE dá-se no contexto de ação extensionista diferenciada, mas com base num amplo debate estabelecido para nortear a ação da extensão rural brasileira, representada, aqui, pela PNATER.

5.1.1 Primeira dimensão: Manejo de agroecossistemas

O mercado instituído pelo PNAE é um mercado diferenciado, pois exige produtos diversificados, de preferência agroecológicos e com identidade cultural local. Em Santiago, os agricultores não estão conseguindo atender à demanda do PNAE e, como já se apontou, a falta de um trabalho mais orientado para a produção e manejo dos agroecossistemas parece ser um dos fatores definidores dessa situação. Como situado o mercado do PNAE no arcabouço teórico da Narrativa Alternativa dos Alimentos, e como esta está alicerçada em valores

associados à integridade ecológica, à justiça social, à identidade cultural e ao desenvolvimento econômico mais enraizado, ou seja, em consonância com as características de cada local (MORGAN, 2010), a base do trabalho da ATER deveria estar em acordo com essa concepção.

Assim, parte-se do conceito de agroecossistemas de Gliessman (2000), em que o local de produção agrícola é compreendido dentro de um ecossistema natural, sendo que as variáveis e componentes deste último impactam o primeiro. Ainda nesse sentido, como a realocização do sistema agroalimentar dialoga diretamente com o desenvolvimento sustentável, a Agroecologia fornece as bases epistemológicas necessárias para o manejo dos agroecossistemas. De acordo com Altieri (1999), para o desenvolvimento de sistemas de produção agroecológicos, é necessária a compreensão das relações e processos ecológicos, para que os agroecossistemas possam ser manipulados de forma a produzir sustentavelmente, com menos impactos ambientais e utilização de insumos externos.

A Agroecologia considera os campos de cultivos dentro dos ecossistemas em que estão inseridos, considerando os processos ecológicos que ocorrem, as formações vegetais, os ciclos de nutrientes, a interação entre organismos, as mudanças de sucessão (HECHT, 1999). Assim, os manejos dos sistemas de cultivo e criações consideram toda a dinâmica dos ecossistemas locais, assim como se desenvolvem de tal forma a usar o mínimo possível de insumos externos e com o menor impacto no meio ambiente, ao mesmo tempo em que são sistemas de produção apropriados pela sociedade que convive e sobrevive com estes (HECHT, 1999). Para Hecht (1999), os sistemas de produção e os ecossistemas se constituem em agroecossistemas e o marco teórico do enfoque sistêmico auxilia na compreensão integrada dos numerosos fatores que afetam a agricultura.

O manejo sustentável dos agroecossistemas requer uma compreensão dos agricultores para além da atividade agrícola. É um processo de extensão rural que trabalhe com construção de conhecimentos e não com repasse de tecnologias alheias à realidade dos agricultores (BALEM, 2004). Partindo desse pressuposto, as relações sociais e econômicas estabelecidas no município e na região, o processo histórico dos agricultores na relação entre sistema de produção e ambiente e a observação das mudanças, realizada pelos agricultores, fazem-se importantes no processo de mediação entre extensionistas e agricultores.

Dessa forma, é necessário que haja uma organização dos agricultores para a produção da diversidade e quantidade de produtos exigida pelos mercados de circuitos curtos. A possível oferta de produtos, acordada com os agricultores da Coopersaf, parece não estar sendo atendida por falta de um processo de extensão que dialogue com eles as reais

possibilidades de produção de determinados alimentos. E a ação da extensão não pode se limitar a realizar reuniões com todos os agricultores, uma vez que, nelas, os agricultores tendem a não contradizer os mediadores e, quando retornam para a realidade das suas propriedades, não conseguem colocar em prática o que acordaram. A fala de uma agricultora denota isso: *“Já foram feitas várias reuniões e eles concordam na reunião e saem de lá e não fazem. Aí chega na hora estão todos com os mesmos produtos e faltando outros. Já foram feitas três ou quatro reuniões para tentar organizar a produção, mas não funciona”*.

Essa fala é interessante, pois a agricultora refere-se aos outros agricultores como *eles*, ou seja, como se o problema fosse “dos outros” e não “nosso”. Isso deve-se ao fato de ela entregar produtos agroindustrializados para a alimentação escolar. As agroindústrias não têm problema com a “falta de produtos”, pois conseguem atender a demanda. Como já foi mencionado, são quatro agroindústrias que entregam produtos para alimentação escolar em Santiago: 1- de farinha de milho, canjica e farinha de trigo integral; 2- de panificados; 3- de leite pasteurizado; 4- de bebida láctea e queijo. A agroindústria de farinha já existia e a comercialização era realizada no Hortomercado e em casa, porém não era legalizada. A agroindústria de panificados organizou-se após a constituição da Coopersaf, e as outras duas já existiam no município. Hoje, as quatro estão legalizadas e aptas a comercializar.

Constatou-se que, nas agroindústrias, os agricultores e agricultoras envolvidos dominavam o saber fazer, assim a comercialização para o PNAE mudou apenas a relação com o mercado. Mesmo a agroindústria de panificados que se constituiu em função do PNAE, as agricultores que fazem parte da mesma afirmaram que produzem aqueles produtos que elas faziam em casa para o consumo, a única diferença é que produzem em escala e numa estrutura adequada. Elas afirmaram que fizeram um curso de Panificados organizado pela Emater-RS, mas que preferem seguir as próprias receitas de pães,ucas e bolachas, pois esses produtos com características artesanais têm mais aceitabilidade entre os consumidores.

Para Guimarães (2011), a agroindustrialização de alimentos de caráter artesanal, como parte da identidade cultural herdada, tem constituído importante alternativa de renda às famílias em complementaridade às suas atividades agrícolas. Guimarães (2011, p. 30) afirma que a “a valorização das atividades de processamento de alimentos de caráter colonial ocorre de forma dinâmica, onde se combinam a expansão e a diversificação da produção artesanal de alimentos, característica do território, com a “recriação” de agroindústrias artesanais”. A autora salienta que, ao mesmo tempo em que se valorizam saberes tradicionais, passados de geração a geração, “há espaço para criação de novas oportunidades, não necessariamente existentes do ponto de vista intergeracional, mas recriadas em função da existência de um

mercado favorável à produção artesanal de alimentos” (p. 30).

Esse processo destacado por Guimarães (2011) foi observado no caso das agroindústrias em Santiago, um saber fazer preservado ao longo das gerações, que garante a qualidade o produto final, mas recriado na agroindústria em função de um mercado local construído. Assim, o saber fazer preservado torna-se fundamental no desenvolvimento da atividade produtiva. Nos casos das agroindústrias, aumentou a demanda de trabalho, mas o processo de produção não se tornou mais complexo, como no caso da produção vegetal, em que residem os maiores problemas de produção.

O domínio do saber fazer das agroindústrias é o grande potencial das mesmas, e, nesse caso, a ação da extensão de canalização de outras políticas públicas e a construção do mercado foram suficientes. Tanto é que as agricultoras das agroindústrias entrevistadas consideram o trabalho da ATER importante, suficiente e satisfatório. Como não têm dificuldades de produção, as agricultoras vinculadas às agroindústrias tendem a acreditar que os outros agricultores não conseguem atender a demanda porque “não têm compromisso”. No entanto, na produção vegetal, o saber fazer existente não é suficiente para garantir a produção, o que demandaria uma ação de extensão diferenciada.

Os agricultores manifestaram que desconhecem algumas questões técnicas importantes, tais como variedades adequadas às diferentes estações, manejo de cultivos protegidos, instalação e manejo de sistemas de irrigação, manejo e produção de mudas de hortaliças, assim como outros conhecimentos com relação ao manejo de pragas, doenças e condução de determinadas culturas. E, de acordo com os entrevistados, esse talvez seja o grande determinante para “*esse medo dos produtores em inovar*”, como afirmou um deles. De acordo com esse agricultor, “*é ruim de fazer produzir, de plantar, quando não sabemos. O brócolis e couve flor é o mesmo problema da cenoura e da beterraba. É difícil de produzir e os produtores não querem plantar*”. De acordo com ele, é difícil para se aventurarem em cultivos que eles não dominam, pois isso exige investimentos de recursos que, muitas vezes, não possuem. Em uma situação de carência de recursos, vivida pela AF, a opção dos agricultores frente ao desconhecido tem sido a cautela.

De acordo com uma agricultora, vinculada à administração da Coopersaf, os agricultores querem plantar somente batata, mandioca e moranga, apenas alimentos que eles plantavam antes de entregar para o PNAE, como afirma:

Mas não se importaram em plantar mais variedade. Somente alguns produtores se interessaram em plantar mais variedade. Eles já tinham mandioca e moranga, que é o que mais tem, entraram para a cooperativa e agora entregam bem esses produtos,

mas não se importaram em plantar mais coisas. Continuaram a plantar essas coisas para entregar.

Interessante observar que essa agricultora reproduz o discurso dos articuladores da política que tende a enxergar a “falta de produtos” como sinônimo de falta de compromisso dos agricultores. No entanto, a mesma afirma que pretende vender somente milho verde, feijão e outro produto de safra para a alimentação escolar, pois os hortifrutigranjeiros exigem uma capacidade operacional que a família não possui. Isso reflete um pouco a falta da compreensão das reais dificuldades enfrentadas na produção e o problema que esse conflito tem gerado, ou seja, os “outros têm problemas”.

Outra questão apontada é que os agricultores cultivam aqueles produtos oriundos de sistemas de produção dos quais eles dominam a técnica. Essas culturas são menos exigentes de manejo e têm menos problemas com ataque de pragas e doenças, sendo assim, de processo simples de condução e possível de serem realizadas sem suporte técnico.

Apesar dessa dificuldade de produção, os agricultores de Santiago que se associaram à Coopersaf perceberam nos mercados locais uma possibilidade de mudar os sistemas de produção. Naqueles que produzem ou produziam fumo, essa questão é mais latente. Uma agricultora entrevistada disse que nunca teve a oportunidade de deixar de cultivar fumo, pois sua propriedade era pequena e em área de relevo acidentado, não tendo, assim, outras opções de geração de renda como essa cultura. Ela afirma que, agora, com a alimentação escolar, pode construir essa possibilidade.

Fazer essa transição de sistemas de produção modernizados e intensivos em agroquímicos para sistemas de produção diversificados e mais sustentáveis não tem sido tarefa fácil para os agricultores. Segundo Hoffmann e Kageyama (2007), a agricultura familiar na região sul do Brasil é mais especializada na produção de grãos como soja, trigo e milho, e naquelas regiões onde os agricultores possuem maior área média na combinação de pecuária extensiva e monocultura. Gazolla e Schneider (2013) apontam que os recursos do PRONAF custeio atingem principalmente duas culturas, milho e soja (as lavouras de milho consomem 45,53% e as de soja 30,18% dos recursos). “Em percentuais menores, os recursos são utilizados para outras destinações como: outras lavouras (8,10%), trigo (6,36%), arroz (4,10%) e feijão (2,63%)” (GAZOLLA e SCHNEIDER, 2013, p. 52). Esses dados de utilização do crédito de custeio demonstram um processo de modernização instalado, a ATER não pode mais basear-se em uma ideia tipificada de uma possível agricultura diversificada passível de ser comercializada existente. Ao contrário, deve buscar resgatar essa agricultura diversificada que se erodiu com a modernização. Um agricultor relatou que falta produto

porque não há planejamento nenhum de produção. Ele afirma: “*Não tem planejamento anual de produção. A gente planta pensando que vai dar, vai plantando e vai vendo o que vai dar. Vende uma coisinha, vende outra e vai juntando*”.

De acordo com Darolt, Lamine e Brandenburg et al. (2013), são necessárias estratégias para adequar as práticas agrícolas, a organização do trabalho, os volumes de produção e os tipos de produtos às demandas dos mercados; do contrário, a AF não será capaz de atender esses mercados. Turpin (2008), ao analisar o PAA, Balem et al. (2015) e Silva et al. (2013), ao analisarem o PNAE, apontam que as falhas dos programas de compras institucionais, principalmente a dificuldade dos agricultores em adequarem-se a esses mercados diferenciados e a falta de uma ação de ATER adequada estão impedindo as políticas de atingir um número maior de agricultores e, por conseguinte, o seu potencial de desenvolvimento. Isso demonstra um mercado não explorado e agricultores que poderiam tê-lo acessado e não o fizeram. Assim, observamos uma situação em que o mercado institucional cria a demanda por produtos da agricultura familiar, e, no caso de Santiago, a demanda não tem sido somente desse mercado, já que outros mercados locais estão em construção e a AF tem dificuldades de se adaptar a essa nova lógica produtiva. Apesar disso, os agricultores têm sido hábeis na construção de novas sociabilidades que esses mercados proporcionam.

Para vários autores, já explorados nesta tese⁸⁶, a realocização do sistema agroalimentar contrapõe a cultura e o domínio dos grandes impérios agroalimentares e da artificialização/padronização da alimentação. Dessa forma, buscar reconstruir os sistemas de produção já impactados por esse processo, transformar o não diverso em diverso e, além disso, produzir sistemas de produção menos impactantes do ponto de vista ambiental requer domínio de práticas agroecológicas. É necessário compreender que o ponto de partida não são de sistemas de produção não impactados pelo processo de modernização, mas de um amplo processo de erosão da cultura alimentar⁸⁷ e de comoditização da agricultura. Para Buchler, Smith e Lawrence (2010), realocar significa superar as crises alimentares produzidas pelo sistema agroalimentar globalizado.

Para reconstruir o sistema agroalimentar e realocar a lógica de produção, aquele conhecimento intergeracional dos agricultores, apesar de importante, não tem sido suficiente. E o modelo de ATER em que o agricultor tira dúvida está muito mais adequado a justificar a presença da Assistência Técnica do que efetivamente a realizá-la.

⁸⁶ Morgan, 2002; Brunori, 2007; Morgan e Sonnino, 2008; Wiskerke, 2009

⁸⁷ Sobre o processo de erosão da cultura alimentar ver Balem e Silveira (2015).

A assistência técnica é difícil, não tem. É o que a gente tem pedido sempre pra Emater, tem que ter uma pessoa que venha dar assistência para nós, mas a gente não tem. Até tem apoio em outras coisas, mas para orientar a produção não tem. A gente vai lá no escritório e pede as coisas para eles e eles dizem lá, mas não vem aqui olhar.

Essas assertivas dos agricultores demonstram, claramente, que eles precisam de apoio e assessoria para relocalizar e reordenar a lógica da produção. Tentou-se não correr o risco de “reificar” a extensão rural, mas de mostrar que uma ação extensionista capaz de interagir com a realidade dos agricultores familiares pode ser um fator importante para provocar uma mudança nos processos produtivos e construir estratégias para sanar o problema da “falta de produtos”.

Outro caminho é apostar que os agricultores, por meio do método da tentativa e erro, consigam reordenar a lógica produtiva e atender à demanda dos mercados locais, que está em expansão no município. O maior problema desse caminho é o tempo necessário para os agricultores construírem conhecimentos a fim de aumentar a produção e a diversidade de produção. Outra questão que merece ser discutida é a busca por orientações nas casas de venda de insumos agrícolas por parte dos agricultores, causada pela falta de uma ATER que estabeleça um processo de mediação entre os conhecimentos técnicos sobre manejo sustentável agroecossistemas e os conhecimentos dos agricultores. Isso tem sido uma prática recorrente entre os agricultores entrevistados, que ficam sujeitos à orientação técnica de um profissional que nem sempre é um técnico da área, guiado pelo interesse de promover a venda.

5.1.2 Segunda dimensão: Organização social

A construção das estratégias para o acesso do mercado proposto pelo PNAE para os agricultores familiares passa, necessariamente, pela organização destes. Essa organização é importante por dois vieses: o primeiro porque a necessária construção de novas habilidades, novas consciências e novas aprendizagens tornar-se-ão mais efetivas se construídas coletivamente; o segundo porque o próprio mercado acaba pressionando e exigindo a comercialização realizada na forma de grupos.

A construção coletiva de aprendizagens é uma importante ferramenta para a construção de novos horizontes de desenvolvimento. Sabourin (2001) afirma que os agricultores reconhecem a importância da criação de espaços sociotécnicos e novas oportunidades sociais de diálogo. No entanto, essas oportunidades tendem a efetivar-se

quando estimuladas externamente, nesse caso, ressalta-se a importância dos processos de extensão rural.

Segundo Sabourin (2001), o ambiente institucional deixa cada vez mais espaço para a ação coletiva, pois, entre a ação individual do agricultor e a ação pública, há o nível da organização dos atores do desenvolvimento local, incluindo os agricultores familiares. Esse nível é fundamental para articular negociações entre indivíduos e poderes públicos, para constituir redes e alianças capazes de mobilizar e provocar uma resposta da ação pública para a produção e difusão local de inovações e conhecimentos.

Essa questão apontada por Sabourin (2001) coloca a extensão em uma via de mão dupla, pois, ao mesmo tempo em que a extensão é fomentadora da organização e da criação de novos sistemas de conhecimentos, esses sistemas exercem uma pressão positiva para que a extensão continue dando respostas às novas construções. Isso é percebido em Santiago, pois os agricultores, a partir do momento em que se organizaram, passaram a demandar mais ação da ATER.

A organização da Coopersaf, em Santiago, surgiu da análise da implementação do PNAE em 2010, ou seja, os articuladores perceberam que aquele grupo informal, mobilizado em um primeiro momento, poderia ser ampliado. O grupo informal foi formado, basicamente, por agricultores que comercializavam hortigranjeiros, no Hortomercado, e agroindústria de leite. Esses agricultores foram convidados para comercializar para o PNAE, em 2010, pois eram os que tinham produtos a ofertar. Em 2011, em função do PAA e do PNAE priorizarem a compra de grupos formais, amadureceu-se a ideia da constituição de uma cooperativa exclusivamente da AF, com o objetivo de acessar os mercados institucionais. Assim, duas instituições envolveram-se na realização das reuniões e no fomento da criação da cooperativa, o STR e o Escritório Municipal (EM) da Emater-RS. Foram realizadas vinte reuniões em todas as comunidades onde havia agricultor familiar. Quem coordenou o processo de realização de reuniões e divulgação dos programas de compras institucionais no meio rural de Santiago foi o extensionista da Emater-RS, que fez parte do grupo de implementação do PNAE a partir de 2009, em Santiago, juntamente com os atores da prefeitura e STR. Os objetivos das reuniões, segundo o extensionista, eram:

As reuniões eram para explicar que já existia o PNAE, que já existiam os grupos informais entregando e que existia mais a possibilidade de entregar através do PAA. As reuniões foram para levar a ideia de formar uma cooperativa de agricultores para que pudéssemos ampliar a entrega para o PNAE e entregar para o PAA no sistema de doação simultânea. A nossa ideia era atingir 400 famílias em vulnerabilidade social com o PAA, era um projeto bem abrangente. Foi levada essa

proposta, de que os agricultores tinham essa garantia de comercialização, tanto via PNAE quanto PAA.

Quando questionado sobre o envolvimento da equipe nesse processo, o extensionista afirmou que esse era um trabalho em que ele se envolveu pela identificação pessoal e profissional. Além disso, no EM, as atividades são divididas por extensionistas, e esta era uma tarefa dele. O que, novamente, denota a falta de um projeto de ação da equipe para o desenvolvimento de Sistemas Agroalimentares Alternativos. Esse processo de discussão nas comunidades, de apresentação das políticas públicas e de fomento de uma cooperativa exclusivamente da AF para viabilizar o acesso aos mercados locais poderia ter sido encarado como uma possibilidade de mudança da ação da ATER e da construção da inclusão desta em um projeto de desenvolvimento diferenciado para o município, já que, em Santiago, há um total de 1463 DAP, sendo, destas, 834 ativas (MDA 2015). Ou seja, uma expressiva presença da agricultura familiar, considerando que o número de estabelecimentos agropecuários, segundo o senso do IBGE de 2006, é de 1736. As 834 DAPs ativas representam 48% dos estabelecimentos rurais.

Esse processo de organização, em que apenas um extensionista envolveu-se, poderia ter sido também um momento de reflexão da equipe, sobre a ação atual e sobre as potencialidades de uma ação diferenciada. Embora a missão da Emater-RS seja

Promover o Desenvolvimento Rural Sustentável por meio de ações de assistência técnica e extensão rural, mediante processos educativos e participativos, visando o fortalecimento da agricultura familiar e suas organizações e criando condições para o pleno exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida da população gaúcha. (Emater-RS, 2015).

Quando se instaura a possibilidade de realizar um trabalho com a agricultura familiar do município, em que se busca uma ação de processo, desde a organização dos agricultores, produção e acesso aos mercados, a ATER mantém-se na ação fragmentada e no discurso “*não podemos priorizar agricultores*”. Assim, a ATER, em Santiago, perde-se no ativismo, na fragmentação e no “apaga fogo”, como os extensionistas referem-se ao atendimento de demandas pontuais. Uma ação norteadada pela participação, para que se construam aprendizagens coletivas, como afirma Balem (2004), um processo de mediação transformadora com o objetivo de empoderamento e construção de projetos de vida diferenciados, como afirmam Carvalho et al (2014), ser a noção ideal de mediação ainda não faz parte da concepção da ATER no município.

De acordo com Buckles e Arteaga (1995), a extensão rural implica em troca de

informação entre agricultores e extensionistas em um processo no qual ambos apreendem. Os autores afirmam que a extensão tem muito que aprender com os agricultores, pois estes são depositários de experiências, experimentadores, educadores e comunicadores. Os agricultores familiares criam estratégias, sejam elas técnicas, sociais ou ambientais, para construir os caminhos de sobrevivência em realidades, muitas vezes, não favoráveis a eles. Essas experiências, vivências e conhecimentos acumulados são uma base fértil para o trabalho da extensão na construção do mercado da alimentação escolar e, principalmente, para construir ou identificar os elos comuns entre os agricultores.

De fato, o que impera, em Santiago, são “diferentes visões cunhadas pelo mundo cotiado”, utilizando a expressão de Berger e Luckmann (2004). Como já apontado, a visão do mundo cotidiano dos agricultores é diferente da visão do mundo cotidiano dos extensionistas, que pouco interagem com o mundo deles e tendem a ter uma ideia tipificada. Já a visão dos outros mediadores, que não são extensionistas rurais, tende a ser mais tipificada ainda, pelo maior distanciamento com o rural, por isso há a tendência em pensar que os agricultores não produzem porque não têm compromisso ou porque não possuem visão empreendedora. A falta de interação com o mundo dos agricultores faz com que os articuladores lancem mão dos esquemas tipificadores para poder descrevê-la e compreendê-la este, a partir do seu mundo e seu conhecimento.

A interação social só é possível, segundo Berger e Luckmann (2004), em uma situação face a face, ou seja, o outro só é apreendido por mim num mundo partilhado. Dessa forma, há um intercâmbio contínuo entre as expressões sociais de ambos. Os autores salientam que sair dessa visão de senso comum para uma visão mais filosófica ou científica da realidade exige um esforço deliberado nada fácil, pois tudo o que se refere ao não rotineiro, que me é conhecível e não problemático, tende a ser rejeitado. Para os agentes de ATER, sair da ação fragmentada, pontual e interagir, verdadeiramente, com os agricultores significa romper com a concepção de extensão forjada pela formação acadêmica que os qualificou para exercer o papel de extensionistas, e isso não é tarefa fácil. Esse rompimento também significa aos extensionistas questionar o modelo institucional a que estão submetidos, ou seja, instituições ainda atreladas ao modelo de repasse de informações e execução de programas governamentais deslocados de processos de desenvolvimento.

Essas questões condicionaram o entendimento do processo de formação da Coopersaf como mais uma tarefa a ser desempenhada pelo extensionista envolvido, e não como uma real possibilidade do início da construção de um desenvolvimento diferenciado no município, onde, pela primeira vez, os agricultores familiares são considerados protagonistas da história.

Para Berger e Luckmann (2004), uma interpretação errônea da realidade é mais difícil de perpetuar quando há uma verdadeira interação face a face. No ato contínuo de relacionar-se e interagir socialmente com os agricultores, a ATER poderia reinventar-se e adequar o seu trabalho às reais demandas dos agricultores, rompendo com as tipificações “da produção da agricultura familiar diversificada existente para o mercado” e da “falta de compromisso dos agricultores”.

Mesmo com esses esquemas tipificadores imperantes, o processo instituído, em Santiago, de mobilização, organização e acesso ao PNAE por agricultores do município é uma referência na região, pois o trabalho realizado pelas instituições envolvidas resultou na organização de uma cooperativa formada, exclusivamente, por agricultores familiares. Isso faz com que o processo organizacional dos agricultores seja um dos pontos fortes da experiência de Santiago, pois, antes, não havia cooperativa e movimento organizacional, promovido em função das políticas públicas de compras de alimentos.

A Coopersaf foi fundada em novembro de 2011, após a realização das reuniões nas comunidades. A organização da cooperativa foi amplamente divulgada, segundo os coordenadores do processo. De acordo com a representante do STR e extensionista da Emater-RS, o número de sócios fundadores o surpreendeu positivamente. O excerto de uma entrevista traduz a concepção da cooperativa e o processo inicial de formação:

Eu esperava em torno de 40 a 50 produtores e me surpreendi, pois veio 90 e poucos produtores na reunião. Não tinha nenhuma cooperativa em Santiago que representasse a agricultura familiar. Tinha uma tritícola que já está falida e os agricultores não acreditavam em cooperativa. Mas nós divulgamos que o objetivo da cooperativa não era ter lucro, ter funcionários, ser uma empresa. Tanto é que nós não temos funcionários, tem uma sócia que presta serviço, apenas. Ela que tira nota e organiza a distribuição da prefeitura que é semanal. Ela não tem vínculo nenhum empregatício. A nossa cooperativa tinha por objetivo somente a comercialização. Fizemos a reunião e fizemos a cooperativa, e regularizamos ela na junta comercial. A partir de março de 2012, nós começamos a atender todas as chamadas públicas das escolas municipais e as escolas estaduais de Santiago através da cooperativa.

A organização da Coopersaf, primeiramente vista como uma exigência dos programas de compras da AF, seja ela implícita (prevista nas regulamentações) ou não, poderá tornar-se em algo maior, como já vem acontecendo, na medida em que outros mercados estão construindo-se e demandando uma ampliação da produção, inicialmente pensada para o PNAE e para o PAA. Segundo Paiva (2011), um dos maiores desafios apontados para os agricultores familiares está na necessidade de organização, seja esta formal, sob a forma de cooperativas ou associações, ou informal. A organização impõe-se, pois os agricultores precisam acordar questões operacionais e planejar o que vai ser produzido, quem vai produzir, como organizar

as entregas etc. Além disso, se organizados, representam maior peso no jogo de poderes instituídos na sociedade. Para Honneth (2003), é por meio da organização e da luta comum que se obtém o reconhecimento das classes menos favorecidas.

Esse processo de organização da logística, das entregas e da comunicação com os agricultores parece estar funcionando muito bem a partir da constituição da cooperativa. Os agricultores têm um cronograma de entrega, definido pelas chamadas públicas, e estas acontecem na terça-feira de manhã. Na sexta-feira, a secretária da cooperativa telefona para todos e acorda os produtos e as quantidades a serem entregues. Quando faltam produtos, as nutricionistas da rede municipal sugerem outros produtos com qualidades nutricionais similares, no entanto essa alternativa não tem sido suficiente para garantir as quantidades de alimentos demandadas nas chamadas públicas. Nas escolas estaduais, é mais difícil efetuar as trocas de produtos, pois a relação é menos construída e o cardápio é definido para o ano todo por uma nutricionista vinculada à Secretaria Estadual de Educação.

Outras questões podem ser apontadas como fatores importantes da organização, tais como: a compra coletiva de insumos, a possibilidade de realização de atividades específicas de capacitação e o trabalho de extensão desenvolvido em grupos de agricultores têm sido pouco explorados. As agricultoras que fazem parte da agroindústria de panificados receberam um curso de formação, organizado pela Emater-RS. Os outros agricultores entrevistados afirmaram que não receberam tipo de acesso algum a atividades de formação nas suas áreas produtivas, com exceção de algumas atividades desenvolvidas no campus do Instituto Federal Farroupilha de Jaguarí, voltadas à produção agroecológica. Essa instituição não tem uma ação articulada e não dialoga com outras instituições de Santiago com o intuito de integrar o processo qualificação da implementação do PNAE.

Um fator importante que avançou, condicionado à organização, foi o acesso a outras políticas públicas, como o PRONAF, a canalização dos recursos da Consulta Popular para as agroindústrias e o direcionamento dos recursos de combate à estiagem para os agricultores associados da cooperativa, questões que serão exploradas mais adiante.

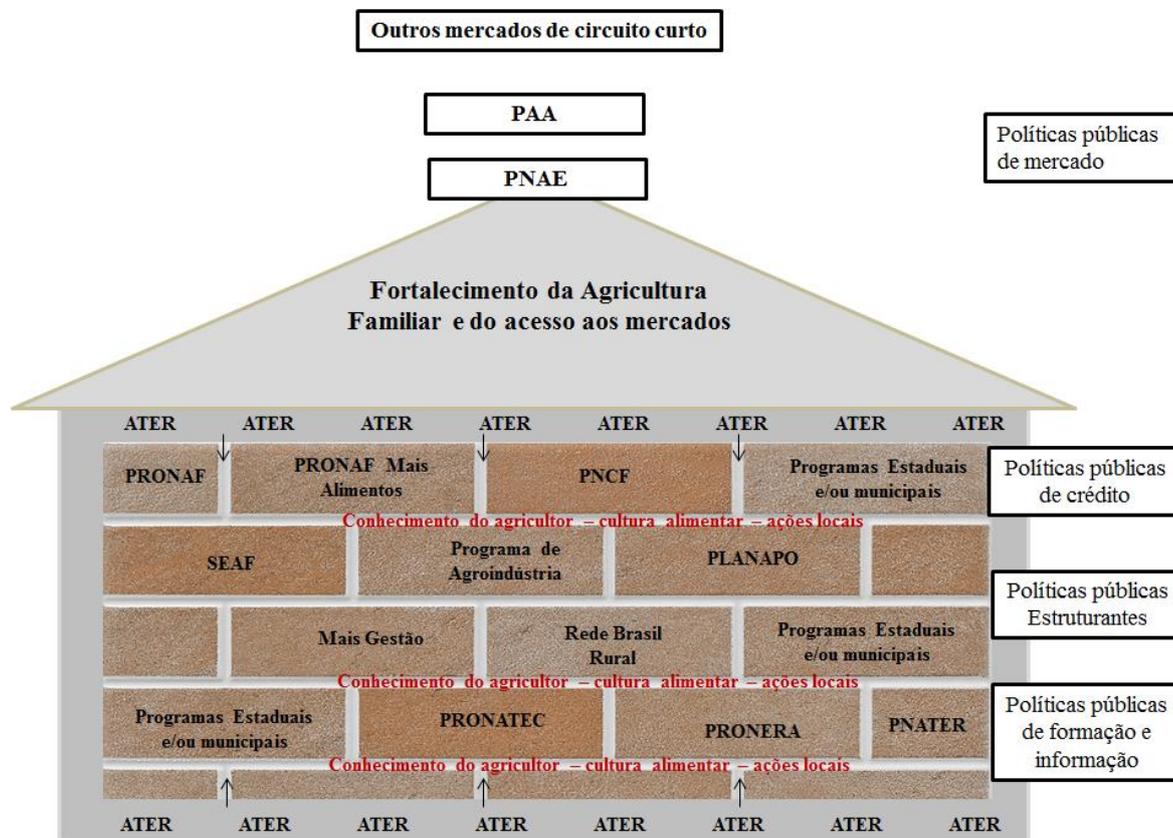
Partindo da ideia de que o PNAE é uma política intersetorial, com potencial de ser uma porta de entrada para a discussão de um sistema agroalimentar alternativo, a intersecção entre outras políticas faz-se necessária. Há várias políticas nacionais que poderiam servir de suporte para os agricultores familiares, ou seja, que garantiriam a infraestrutura e habilidades necessárias para acessar o PNAE e, a partir deste, outros mercados. Além das políticas nacionais, políticas estaduais e municipais poderiam ser canalizadas para os agricultores. A extensão rural tem um papel importante e poderá atuar como mediadora desse processo de

intersecção entre políticas públicas, como vem acontecendo com algumas políticas em Santiago.

Pensando na intersetorialidade das políticas públicas, a ATER funcionaria também como mediadora para que os agricultores, em primeiro lugar, conheçam as políticas existentes e, em segundo, tenham condições de acessá-las. As condições de acesso são criadas com: informações sobre a política e sobre as condições para acessar; organização em grupos menores, pois políticas como o programa de agroindústria viabilizam-se econômica e operacionalmente em grupos; projeto técnico, o acesso de políticas públicas exige, além disso, orçamento, mapas ou croquis, estudo de viabilidade, e essa tarefa é, essencialmente, executada pela ATER.

A Figura 12 representa as políticas públicas e programas que podem dar maior sustentação à produção e ao acesso ao mercado dos agricultores familiares, nesse caso, os que comercializam para o PNAE.

Figura 12 – Políticas públicas que podem ser acessadas pelos agricultores familiares que comercializam para o PNAE.



Fonte: Elaborada pela autora com base em informações extraídas do site oficial da Secretaria da Agricultura Familiar do Ministério do Desenvolvimento Agrário - SAF/MDA.

O Pronaf, a política mais acessada, garante o financiamento do custeio e do investimento das atividades produtivas. O Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) pode ser acessado, caso tenha sido contratado pelos agricultores que acessaram Pronaf e perderam sua produção por eventos climáticos. O Programa de Agroindústria beneficia os agricultores que processam produtos. O Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) auxilia no processo de transição agroecológica. O Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) oferece financiamento para que aqueles agricultores que não possuem ou possuem pouca terra para comprar um imóvel rural. O programa Rede Brasil Rural cadastra e divulga a produção da agricultura familiar, dando visibilidade à sua produção. Além disso, divulga as chamadas públicas para alimentação escolar e possui um cadastro de empresas fornecedoras de máquinas, insumos e implementos direcionados para a AF. O Mais Gestão pode auxiliar na constituição de cooperativas, principalmente aquelas voltadas para o PNAE. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera) visa à oferta de ensino, inclusive o ensino profissionalizante para agricultores assentados. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é um programa que visa à oferta de cursos profissionalizantes a trabalhadores, podendo ser utilizado para cursos de processamento e produção a fim de sanar carências dos agricultores que comercializam para o PNAE.

O que observa-se, nas políticas públicas federais atuais, é uma busca de um referencial diferenciado capaz de atuar de forma mais sistêmica no fortalecimento da AF. É o que Grisa e Schneider (2014) chamam de terceira geração de políticas públicas, em que o referencial da construção de mercados, segurança alimentar e sustentabilidade ambiental são as ideias sínteses. Nesse sentido, as políticas de crédito recebem um suporte de políticas mais estruturantes como o caso do programa de agroindústria e o PLANAPO. Essas políticas estruturantes seriam as responsáveis para dar suporte ao crédito, garantindo a aplicação deste nas atividades mais importantes da propriedade e garantidoras de renda. Se o objetivo do agricultor é o acesso ao mercado do PNAE e de circuitos curtos, o investimento do crédito deveria ser nas atividades produtivas que abastecem esses mercados e não em outras atividades na propriedade.

As políticas públicas de formação e informação fornecem outro tipo de ancoragem, ou seja, a qualificação desses agricultores no desempenho de suas atividades produtivas, que, muitas vezes, são novas, como é o caso dos agricultores que acessam o PNAE em Santiago. A ATER, embora tenhamos categorizado a PNATER como uma política de formação e informação, tem um papel fundamental em garantir as sinergias entre as políticas, entre as

políticas e o conhecimento dos agricultores, a cultura local e as ações engendradas pelos atores sociais locais, pois o acesso e implementação de políticas não se dá em um “terreno” neutro e vazio de construções sociais, de formas de se relacionar com o mercado e estruturas já construídas nos locais pelos agricultores e suas representações. Ainda, considera-se a possibilidade da existência de políticas públicas estaduais e municipais que podem ser acessadas em complementariedade às políticas federais, sejam elas de crédito, estruturantes ou de formação e informação.

Porém, deve-se considerar que a aplicação dessas políticas públicas são complementares a uma realidade socialmente construída da AF de Santiago. As apreensões dos agricultores, a cultura local e as estratégias já desenvolvidas por eles não podem ser ignoradas, pois fazem parte das suas trajetórias de vida. Por isso, ao observar a Figura 12, percebe-se que, ao desenhar o acesso da AF às políticas públicas, o saber e cultura dos agricultores devem ser, necessariamente, considerados, a fim de que não acabem acessando uma política para uma atividade que não corresponde ao seu projeto de vida. A agroindústria de panificados fomentada em Santiago é um exemplo positivo desse processo. São quatro famílias envolvidas e a atividade é, essencialmente, das mulheres. Estas perceberam que os produtos que faziam para o consumo poderiam ser comercializados para o PNAE e em outros mercados locais. A ideia da agroindústria nasceu e cresceu a partir do saber fazer das agricultoras e o acesso às políticas públicas possibilitou a infraestrutura necessária para a produção. Elas partiram de um processo de fabricação em que trabalhavam um dia por semana, utilizando os fornos e equipamentos domésticos, para dois dias e, posteriormente, cinco dias na semana, quando construíram a agroindústria e adquiriram equipamentos adequados à escala de produção.

Em Santiago, observa-se que os agricultores que acessam o PNAE estão tendo acesso ao Pronaf, no entanto esse crédito é destinado para o custeio de lavouras anuais como o milho, a soja e o feijão. O crédito de custeio não está direcionado para os sistemas de produção de hortifrutigranjeiros, inclusive por entraves das instituições de crédito. Já a linha do Pronaf Mais Alimentos⁸⁸ tem sido acessada por algumas famílias para a compra de caminhonetes utilitárias, que são utilizadas para o transporte dos alimentos. A linha do Pronaf Investimento também tem sido utilizada para construção de estufas, aquisição de equipamentos e melhoria

⁸⁸ A linha Mais alimento fornece créditos de investimento restritos ao financiamento de itens diretamente relacionados com a implantação, ampliação ou modernização da estrutura das atividades de produção, de armazenagem, de transporte ou de serviços agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas. (BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO, 2015).

de algumas propriedades.

O que percebi é que os agricultores, por virem, anteriormente, de atividades de produção de fumo, soja, milho e feijão, acabam não visualizando a possibilidade da aplicação do crédito nas atividades direcionadas ao mercado do PNAE. O município recebeu recurso da linha de Crédito Emergencial⁸⁹ que visa diminuir os efeitos negativos da estiagem do ano de 2012. De acordo com o extensionista da Emater-RS, a orientação, para os agricultores da Coopersaf, era a aplicação do recurso em estufas e equipamentos de irrigação para as hortas e pomares, mas os agricultores compraram outros equipamentos. Uma agricultora afirmou:

Eu queria colocar uns sombrites e dar continuidade e aumentar a produção. E se pudesse queria colocar estufas e irrigação. A gente fez um crédito emergencial por causa da seca, era 10 mil, e compramos um reboque e um pé de pato. O Fulano (referindo-se ao extensionista) nos cobrou que era para ter feito irrigação e estufa, mas para nós era prioridade o reboque para o fumo.

Outra questão é que o acesso às políticas públicas demanda informação, organização, projetos técnicos e solução de entraves burocráticos, sobre os quais os agricultores não têm formação e habilidade. As organizações dos agricultores, em muitos casos, acabam suprindo algumas dessas questões, mas a assistência técnica, voltada à produção e ao processamento, são funções essenciais da ação da extensão rural. Essa agricultora afirmou que queria fazer uma estufa, mas não tinha projeto, não sabia como construir. Além disso, o marido preferiu investir nessa atividade, pois os dois plantam fumo. A falta de um projeto técnico que acompanhasse a aplicação do crédito e de assessoria parece ter sido determinante na decisão da não aplicação do crédito na área que, a princípio, tinha sido destinada.

Outro elemento, nessa discussão, é que algumas famílias de agricultores encaram o PNAE como uma complementação de renda, e a atividade principal continua sendo a produção de fumo ou a lavoura da soja. Embora algumas famílias tenham começado com essa concepção e, na medida em que percebem e constroem outros mercados de circuitos curtos, acabam substituindo os sistemas de produção de *commodities*, outras ainda permanecem no modelo de complementação de renda. Nessas famílias, é de se esperar que o investimento seja direcionado para a principal atividade econômica, e não para os cultivos do PNAE. Já para

⁸⁹ Essa Linha de crédito faz parte dos investimentos do Governo Federal que visam ações emergenciais para reduzir os impactos da maior estiagem. As ações são: I - Bolsa Estiagem; II - Garantia-Safra; III - Abastecimento de milho para consumo animal; IV - Linha de Crédito Emergencial; e V - Comitês Estaduais. A linha de crédito acessada pelos agricultores de Santiago foi a destinada aos agricultores familiares ligados ao Pronaf, exceto do grupo B, onde poderiam obter crédito de R\$ 2.500 a R\$ 12 mil com juro de 1% ao ano, 10 anos para pagamento, com 3 anos de carência e 40% de rebate para os que pagarem em dia (MDS, 2015).

aquelas famílias em que o PNAE e os outros mercados de circuitos curtos construídos são a principal fonte de renda, o investimento em infraestrutura produtiva faz-se mais necessário.

A construção do direcionamento da parcela dos recursos da consulta popular destinada ao rural merece ser destacada, pois viabilizou a criação e legalização de uma agroindústria e as melhorias necessárias para a legalização de uma segunda. Segundo os dirigentes da Coopersaf, foi apresentada, nas assembleias da consulta popular, a proposta de direcionar esse recurso às agroindústrias, com a justificativa de que: 1- era necessário começar a investir nesse setor no município, já que existiam apenas duas agroindústrias legalizadas; 2- as agroindústrias representam uma ação de fortalecimento da AF e busca de viabilização de famílias de agricultores; 3- os produtos das agroindústrias são produtos de qualidade, com características do local e seriam destinados à alimentação escolar; 4- a população em geral poderia se beneficiar, indiretamente, com essa ação, pois pode consumir os produtos locais; 5- além disso, a legalização de agroindústria vem ao encontro da preservação do patrimônio cultural alimentar do local e dialoga com as estratégias de desenvolvimento rural.

A experiência da organização da Coopersaf e o trabalho que está sendo realizado na canalização de outras políticas públicas para os associados, com o intuito de fortalecer a produção destes, demonstra a importância da extensão rural em qualificar as suas ações para o estímulo da ação coletiva. Importante salientar que, na medida em que os agricultores apropriam-se do processo, empoderam-se e tornam-se agentes do trabalho, foco da ação extensionista. No entanto, para isso, seria necessário formar novas lideranças para assumir a direção da Coopersaf, pois o fato do Extensionista da Emater-RS ocupar o cargo de vice-presidente e a presidente do STR, o cargo de presidente, além de confundir os papéis dos mesmos e das instituições que eles representam, sobrecarrega-os e, por vezes, devia-os de outras funções no processo tão ou mais importantes.

Percebe-se, em Santiago, a necessidade de desenvolver ações identificadas e definidas pelo grupo de agricultores, de forma que se possa criar e consolidar laços de recíproca confiança e comprometimento. É necessário atentar para o foco da ação com os agricultores, pois, no caso da Coopersaf, a falta de uma real representação dos agricultores na direção pode estar gerando dependência e não emancipação.

5.1.3 Terceira dimensão: Construção do mercado

A habilidade de se relacionar com os mercados é uma das questões que os agricultores

precisam modificar, pois, antes, tinham por meta a comercialização de um ou dois produtos para atravessadores, agora, precisam atender um mercado diverso e exigente em outras questões, diferentes dos padrões exigidos para produtos como fumo e grãos.

Os agricultores precisam estar preparados para atuar nesse ambiente permeado por interações sociais diversas, onde, aos poucos, vão se construindo relações sociais estáveis, conforme aponta Triches (2010). Há uma construção da relação dos agricultores com as nutricionistas da prefeitura, com as professoras e técnicas administrativas responsáveis pela alimentação escolar nas escolas e, por vezes, com os estudantes. Há, também, a relação construída com a cooperativa, que passa a mediar o processo das chamadas públicas, inclusão de alimentos nos cardápios, organização e distribuição dos produtos. Ainda, há a relação entre os agricultores e as instituições que participam do processo, como STR, Secretaria da Agricultura e Pecuária, Emater-RS, Secretaria de Educação e Cultura.

Como já mencionado, o mercado instituído pelo PNAE é um mercado que exige produtos diversificados, de preferência agroecológicos e com identidade cultural local. O que se percebe em Santiago é que os agricultores estão se adequando ao novo mercado. Os esforços empreendidos na organização dos agricultores e do mercado surtiram os efeitos esperados, como afirma uma agricultora:

Essa cooperativa motivou muita gente a plantar. Tinha uma vizinha que não plantava e não comia cenoura e beterraba, couve nem pensar. E agora porque dá dindin eles começaram a produzir. Estão se dedicando a plantar, a conhecer e a ter renda. Pessoas que nunca iam plantar isso, agora estão plantando. É bonito de ver.

Os agricultores, de modo geral, não consideram difícil a organização semanal de colheita, acondicionamento e entrega dos produtos; pelo contrário, manifestam que gostam disso. Percebe-se que essa etapa do processo tem as informações necessárias, é bem organizada e respeita o tempo dos agricultores. Ao contrário da produção, nessa dimensão, a Extensão Rural conectou-se mais com os agricultores e tem realizado um trabalho importante de assessoria, como aponta uma agricultora:

A distribuição dos produtos e a entrega tá bem. Tem as listas, é bem organizado. A gente trabalha o domingo todo organizando sacolas. A gente colhe, prepara e organiza as sacolas. Não é difícil essa organização, eu adoro fazer isso, a gente faz as cartelinhas, coloca o nome. Fica jóia, bem organizado.

Os processos de comunicação entre a cooperativa e os agricultores é realizado semanalmente, por meio de ligações telefônicas ou pessoalmente. A cooperativa distribui,

para cada agricultor, os produtos que foram acordados na chamada pública e os mesmos fazem a entrega. A organização do mercado foi mediada, principalmente, pelo extensionista da Emater-RS envolvido, e pode-se afirmar que a extensão foi hábil nesse processo. O extensionista afirmou que as instituições perceberam que os agricultores precisavam de um apoio maior na organização do mercado, na distribuição, no gerenciamento da cooperativa, pois eram atividades totalmente desconhecidas para eles. Assim, a dedicação do trabalho da ATER foi maior nessa área.

Essa questão demonstra, novamente, a necessidade de assessoria para os agricultores naquelas áreas mais deficitárias e que o resultado é rápido e satisfatório se isso acontece. Uma agricultora afirmou que, nos encontros da cooperativa, sempre é tratado sobre a importância da colheita, acondicionamento e transporte corretos do produto. O resultado desse trabalho está na qualidade do produto. As nutricionistas afirmaram que, raramente, tiveram problemas de qualidade e, quando isso aconteceu, uma conversa com os agricultores resolveu o problema. Os articuladores afirmam que, a respeito dos aspectos da qualidade e da organização na entrega dos produtos, os agricultores são muito abertos ao diálogo e, rapidamente, adequam-se aos preceitos necessários.

Os produtos para as escolas estaduais são entregues diretamente nas mesmas. Assim, elas passam para a cooperativa o cronograma semanal de entrega e a demanda de produtos. Cada escola estadual tem algumas famílias que fazem a entrega dos produtos *in natura*. Os produtos agroindustrializados são entregues pelas mesmas agroindústrias em todas as escolas, já que são produtos diferentes.

Nas escolas municipais, a entrega é realizada no espaço do Hortomercado. A prefeitura tem um caminhão utilizado somente para a distribuição da alimentação escolar. A organização do caminhão e das entregas é um elemento a ser destacado, pois os funcionários da prefeitura que fazem esse processo estão apropriados dos significados da alimentação escolar e das mudanças que ocorreram nesta a partir de 2009, como pode-se observar na fala de um dos funcionários sobre os produtos da alimentação escolar:

A alimentação escolar tá muito boa e tomara que melhore cada vez mais. E vai melhorar porque os agricultores são bem trabalhadores e é sério o serviço deles. Para mim tá excelente. A gente tem a responsabilidade de fazer bem o serviço e entregar rápido na escolas e nas EMEIS os produtos para chegar fresquinho.

O mesmo entrevistado segue afirmando sobre a percepção dele nas escolas: “As professoras reconhecem, reconhecem muito. A gente conhece todas elas, e chegamos

brincando, tá chegando o verdinho para vocês. E elas conferem também. Tá certo, tem que conferir se tá tudo certo, se não tem nada estragado, mas não, tem é tudo novo”.

Esse mesmo funcionário foi questionado sobre sua opinião caso aumente os produtos da AF para a alimentação escolar. Ele respondeu: *“Báh, daí nós vamos ter que aumentar as caixas (risos), para nós não tem problema nenhum, nós estamos aqui para trabalhar e fazer as entregas certinhas”.* Sobre as entregas e a organização do caminhão, os funcionários da prefeitura disseram que construíram junto com as nutricionistas, pois sempre conversam, e o interesse maior é o produto de qualidade para os educandos e o auxílio aos agricultores. Assim, precisaram desenvolver um sistema que beneficiasse a todos. Por isso, organizam os alimentos em caixas por escola, como um deles afirma:

Por exemplo, os mais pesados sempre vão embaixo na caixa. A gente já sabe, pegamos prática. Laranja primeiro, cenoura, repolho... Se tem mandioca deixamos o saco do lado da caixa, depois vai tempero verde, alface, couve, tudo organizado para não estragar. Os agricultores já trazem tudo embalado e com o nome, vai tudo certinho pra escolas.

A Figura 13 representa o ato de entrega dos produtos realizado pelos agricultores. Eles carregam os produtos em embalagens por escola. Os funcionários da prefeitura chamam os agricultores pelo nome da escola e por ordem do produto, como evidenciou a fala acima.

Figura 13 – Imagem representativa do ato de entrega dos produtos pelos agricultores para as escolas municipais. Santiago, 2014.



A entrega dos produtos é um momento de construção social importante. Os agricultores conversam entre si, com as nutricionais, com o extensionista da Emater-RS, com os funcionários responsáveis pela entrega. Percebe-se que o agricultor é considerado um sujeito importante do processo. Em um caso específico, observou-se a nutricionista relatando para o agricultor que estava entregando moranguinhos a satisfação dos educandos ao saborear os alimentos preparados com o produto. Esse foi um momento de valorizar o agricultor, o trabalho dele e a importância em participar da alimentação escolar.

A visão do motorista do caminhão e dos funcionários, responsáveis pela organização dos alimentos dentro do veículo e pela distribuição, foi um indicativo do processo de personificação da política pública. Eles não executam uma tarefa mecanicamente, eles sabem o que fazem e sabem a importância do que fazem.

As imagens da Figura 14 são representativas do ato de entrega semanal dos produtos para a alimentação escolar. Na primeira imagem, o agricultor está mostrando a embalagem onde ele entrega mandioca. Na etiqueta, encontram-se o peso e o nome da escola à qual se destina. A segunda imagem mostra sacolas com verduras. Em todas as sacolas, há uma etiqueta com o nome da escola. Essa organização facilita o processo de acondicionamento do caminhão e agiliza o recebimento e entrega dos produtos. Um dos responsáveis pelo recebimento e entrega afirma: *“Como é tudo organizadinho, de meio dia todas as escolas já receberam os produtos, assim nada estraga”*.

Figura 14 – Entrega dos produtos para alimentação escolar pelos agricultores. Santiago, 2014.



Fonte: Autora.

Na construção do mercado, percebemos que há uma aproximação maior da extensão

rural e da mediação realizada por outros articuladores do PNAE com a realidade dos agricultores. O trabalho realizado com os agricultores, nesse sentido, surtiu os efeitos esperados: 1- agilidade e eficácia na comunicação entre as escolas ou secretaria de educação e a cooperativa, entre cooperativa e agricultores; 2- organização da entrega dos produtos e rápida adesão dos agricultores ao sistema de entrega construído; 3- e a qualidade dos produtos. Na fala de um dos articuladores, é possível perceber os avanços:

Houve uma melhora no tipo de produto, muito difícil a gente ter um produto ruim e ter que trocar, muito raro. Acontece raríssimas vezes e especificamente com o feijão. Produtos de boa qualidade que entregamos na escola e elas gostam e tem o prazer de fazer porque são bons. A gente vê o crescimento desse produtor, trocam de carro. A gente vê que eles têm um ganho com isso. É o desenvolvimento do próprio município, da economia local.

Mais uma vez, é necessário destacar o compromisso dos agricultores com o processo e a contradição existente quando se lança mão da expressão “falta de compromisso dos agricultores” para explicar a “falta de produtos”.

Outra questão do processo de construção dos mercados é a possibilidade de *scaling up* (acessar outros mercados) a partir do acesso e fortalecimento do mercado institucional do PNAE. Ou seja, a possibilidade dos agricultores adquirirem ideias, experiências, recursos e relações de confiança, capazes de qualificá-los para o acesso de outros mercados locais e regionais, como aponta Friedmann (2007). A autora, ao analisar um processo de compra institucional de alimentos dos agricultores no Canadá, observou que ele gerou uma série de novos e diferenciados processos (normas, certificação, indicativos de sustentabilidade), o que oferece um caminho promissor para aumentar a escala de produtos agrícolas, que, antes, eram produzidos visando ao mercado institucional e que estão se movendo para o acesso às cadeias curtas locais.

Esse processo, observado por Friedmann (2007), ocorre em Santiago. Até 2009, o que existia era a experiência de mercado direto, o Hortomercado. A construção deste espaço surgiu de uma feira de agricultores ao ar livre, em 1979, e evoluiu até que se consolidasse em um terminal de comercialização, em 1991, onde os agricultores e consumidores têm uma infraestrutura adequada (JACQUES et al., 2012). Além disso, no município, há uma comercialização de hortifrutigranjeiros de porta em porta e nos mercados varejistas locais, com aponta Silva e Deon (2015).

Observa-se que, no município, a história bem sucedida do Hortomercado, o acesso dos agricultores aos mercados institucionais, o PAA e o PNAE, a formação da cooperativa e o

movimento instaurado na sociedade local no processo de personificação da política pública do PNAE despertaram o local para as possibilidades de mercados não exploradas. Em 2013, organização da feira de produtos orgânicos iniciou-se e, em 2015, deu-se início à organização da feira Valdir Soares da Costa.

A feira Valdir Soares da Costa, ou feira da Vila Nova, como todos se referem, começou a ser organizada em fevereiro de 2015 e, em maio, foi inaugurada. Desta, participam várias famílias associadas da Coopersaf, que comercializam para a alimentação escolar. Cabe salientar, nesse processo, a rápida adesão dos agricultores à proposta e o papel de protagonista exercido pela Secretaria de Agricultura e Pecuária do Município, que organizou o grupo e viabilizou o local e a infraestrutura necessária para a feira.

Hoje, a administração local de Santiago afirma que o projeto político para o rural perpassa pela agricultura familiar e pela construção dos mercados locais. Inclusive, identificou-se um tensionamento entre o poder público municipal e o EM da Emater-RS, pois, com os mercados locais em expansão no município, há uma demanda por assistência técnica diferenciada e voltada para esse mercados. Assim, o poder público municipal está se manifestando, recorrentemente, sobre a necessidade da Emater-RS assistir, exclusivamente, a AF do município e priorizar a produção para os mercados locais. No entanto, a empresa tem se mantido com a ideia de que precisa atender a todos os agricultores do município.

No município, está se construindo um processo de valorização da AF e busca de construção do mercado local. Para isso, foi desenvolvida uma marca para os produtos, chamada “Sabor do Baita Chão”. Esta foi demandada pelo local e construída por meio de um projeto de extensão coordenado por professores do Colégio Politécnico da UFSM. Além disso, há uma promoção dos mercados diretos, onde lideranças locais manifestam-se com orgulho, afirmando que, em Santiago, acontece algo inédito para a região: há feira de agricultores em todos os dias da semana, com exceção de domingo. A Figura 15 mostra a imagem que é utilizada pela administração municipal para fazer a divulgação das feiras e promover a marca local.

Figura 15 – Marca Sabor Baita Chão e calendário com o dia e local das feiras de agricultores no município de Santiago.



ONDE ENCONTRAR PRODUTOS “SABOR DO BAITA CHÃO?”
 Nas feiras livres, por exemplo. Confira no quadro abaixo os seus locais de funcionamento com seus respectivos horários:

	HORTOMERCADO MUNICIPAL	FEIRA DOS PRODUTOS ORGÂNICOS	FEIRA VALDIR SOARES DA COSTA
LOCAL	Rua Benjamin Constante (próximo a URI escola)	Rua Getúlio Vargas - Praça Moisés Viana	Vila Nova (próximo ao Posto Damian)
DIAS DE FUNCIONAMENTO/ HORÁRIOS:	TERÇA-FEIRA: 17:00 – 19:00 horas SEXTA-FEIRA: 17:00 – 19:00 horas	QUARTA-FEIRA: 16:00 – 19:00 horas SÁBADO: 08:00 – 12:00 horas	SEGUNDA-FEIRA: 16:00 – 19:00 horas QUINTA-FEIRA: 16:00 – 19:00 horas

Fonte: Prefeitura Municipal de Santiago.

Essa pressão que o poder público municipal está exercendo sobre a instituição responsável pela ATER, em Santiago, as estratégias locais de ampliação dos mercados e o problema da “falta de produtos” demonstram que a extensão rural tem um papel fundamental de mobilizar esses agricultores e facilitar o desenvolvimento de estratégias para que eles consigam acessar e manter esses mercados. A construção da marca e a busca da manutenção da identidade local dialogam diretamente com um dos objetivos da política do PNAE, o respeito à cultura alimentar local. Essas questões, novamente, demonstram que uma postura homogeneizante da ATER, pautada pelo receituário, pelo repasse de informações e pelo pacote tecnológico não dá conta de atender esse mercado.

Novos atributos de qualidade são exigidos no mercado estabelecido pelo PNAE e pelos mercados locais. Assim, o que antes era uma questão nutricional, hoje também é cultural, local e de saúde. Para os produtos processados, o atributo artesanal parece ser o mais adequado para se buscar a ligação entre o produto ofertado pela AF e a cultura alimentar local. Como afirma Silveira e Heinz (2005), o artesanal abrange a arte de fazer, em que a criatividade e a inovação permanecem como possibilidade, assim como mantém a identidade da cultura de quem o produz. Por outro lado, o artesanal faz a frente ao produto padronizado e

extremamente processado da agroindústria moderna, em que a qualidade é sinônimo de inocuidade.

Nesse sentido, a noção de qualidade ampla, discutida por Prezzoto (2002), parece ser uma das noções que compõem a qualidade dos produtos da alimentação escolar. Dentro de uma visão de qualidade composta para além dos aspectos sanitários, um conjunto de aspectos compõe o conceito de qualidade ampla, tais como: sanitário, nutricional, ecológico, cultural, organoléptico, social, apresentação, facilidade de uso e regulamentar (PREZZOTO, 2002).

Os agricultores que fazem parte das agroindústrias de panificados e farinha percebem a busca pelo alimento artesanal, tanto é que os panificados mais demandados são oriundos das antigas receitas passadas de geração em geração. A farinha de milho, o produto mais demandado pela agroindústria de farinha, é produzida a partir de milho crioulo, ou seja, milho varietal que a família tem mantido na propriedade. A agricultora da agroindústria de farinha afirma que a farinha de milho crioulo é muito mais saborosa e que os consumidores conhecem a diferença.

A valorização do produto da agroindústria artesanal é a busca da manutenção do patrimônio cultural alimentar mantido no município, dialogando com Hernández (2005). Os consumidores mantêm viva a memória do alimento que um dia fez parte da rotina diária da família e buscam, através de produtos, os sabores, a qualidade e a necessidade de manter o patrimônio intrínseco naquele “saber fazer” (HERNÁNDEZ, 2005). Para o autor, isso é resultado da frustração e da insatisfação provocadas pelos alimentos industriais e pela homogeneização da dieta alimentar.

Com a discussão de qualidade, pode-se inferir que processos sustentáveis que contemplem a questão ecológica, a participação de públicos potenciais e não privilegiados por processos de desenvolvimento convencionais e a criação de oportunidades para os agricultores familiares acessarem o mercado andam juntas. O aproveitamento de capacidades e a valorização da cultura parecem ser fatores centrais nessa discussão. A valorização da cultura alimentar local passa pelo reconhecimento de que as questões ambientais, de saúde, sociais e culturais são integrantes de um processo de desenvolvimento mais aterrado, entrelaçado e conectado, como afirma Wiskerke (2009).

Nesse sentido, para que o local volte ou continue a ocupar um espaço importante no imaginário das sociedades, é importante incluir os consumidores no debate. Os programas de alimentação escolar ocupam um espaço privilegiado, pois abrem a possibilidade de se realizar uma educação alimentar desde os primeiros anos de vida. A informação sobre os alimentos, a ressignificação da qualidade, do gosto e do sabor são processos importantes para que os

escolares valorizem a alimentação fornecida na escola. Essa potencialidade tem sido explorada pelo município de Santiago, pois são priorizados os trabalhos de educação alimentar ainda nas séries iniciais.

Triches (2010) ressalta a importância de envolver o consumidor para uma revalorização local, uma revalorização da qualidade dos alimentos e do próprio meio rural. Para a autora, a institucionalização de novas formas de consumir encontra fortes estímulos no meio escolar, embora haja a barreira do ideário e das práticas já instituídas pela indústria alimentícia e pela mídia. Outra questão apontada pela autora é a possibilidade de intersetorialidade da alimentação escolar, pois é possível reunir várias instituições com interesse comum na discussão, sendo possível, por meio desse trabalho, instituir novos padrões de produção e novos padrões de consumo. A nova dinâmica, segundo Triches (2010), ampararia a reconexão de produtores e consumidores, ou seja, a aproximação da cadeia de abastecimento alimentar, determinando relações mais próximas, apoiadas por interesses e necessidades de agricultores e consumidores e por valores sociais que ultrapassariam a simplista visão econômica.

Em vários momentos da pesquisa escutou-se, tanto dos agricultores como dos articuladores da política pública, que está ocorrendo um debate, na sociedade, sobre a alimentação. Uma agricultora afirmou:

A gente escuta as pessoas elogiando e falando que tá muito bom. Antigamente não tinha essas oportunidades para o pequeno produtor. Hoje Santiago tem uma cooperativa montada, os colégios tão querendo, o governo federal tá auxiliando. Coisa que nunca teve. Tá faltando produzir mais.

A Extensão Rural poderá atuar em processos sinérgicos, juntamente com as escolas, em processos de resgate e valorização da cultura alimentar. Mas observa-se que, quando há uma articulação das entidades envolvidas, como é o caso de Santiago, o papel da Extensão Rural está mais relacionado, no caso da construção dos mercados, com a viabilização do produto segundo os acordos de entrega. Essa tarefa é complexa e exige uma série de ações, tais como: a organização dos agricultores, a construção de canais de informação eficientes entre o mercado e os mesmos, a formação dos agricultores no sentido de garantir a logística e a qualidade dos produtos. Isso tudo tem demandado tempo e dedicação além da capacidade de trabalho do extensionista envolvido. Dessa forma, como ele também assume um papel de dirigente da cooperativa, não consegue ampliar a atuação fora da dimensão da organização social e construção do mercado.

Percebe-se que a ênfase do trabalho nas dimensões organização social e construção do mercado está pressionando a dimensão do manejo dos agroecossistemas, a menos atendida, hoje, em Santiago. Isso tem evidenciado, cada vez mais, uma lacuna no trabalho da ATER. Novamente, destaca-se que a realidade de construção de um Sistema Agroalimentar Alternativo não tem sido percebido como uma potencialidade para o trabalho da ATER como missão institucional. Isso justifica o não envolvimento enquanto equipe no PNAE, já que o mesmo é visto como uma demanda e não como uma forma de atuar num processo alternativo de desenvolvimento.

Está-se frente à possibilidade de personificar um Sistema Agroalimentar Alternativo em Santiago, no entanto a ATER mantém-se presa ao paradigma da fragmentação e do atendimento de demandas pontuais. Ainda, cabe salientar que a atuação do extensionista é de voluntarista, determinada pela sua percepção individual de desenvolvimento, e não por uma diretriz da empresa de extensão rural. Essa falta de diretriz da empresa, em trabalhar com os mercados de circuitos curtos no município, tem gerado certo tensionamento político entre a administração municipal e a empresa de ATER.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fim não é o fim. Mas é necessário terminar. Escrever as considerações finais é tarefa que exige um olhar sobre a totalidade do trabalho desenvolvido. Mas, ao mesmo tempo, significa considerar que a tese é uma perspectiva de análise, um olhar para um problema de pesquisa que busca elucidar questões e interpretar a partir de noções pré-estabelecidas ou construídas, e é, também, um projeto pessoal. O caminho percorrido, desde a escolha do problema de pesquisa e da definição do local de estudo até as considerações finais, representa mais do que um esforço de interpretação de uma realidade ou uma contribuição para os estudos de políticas públicas para a AF no Brasil, pois reflete um compromisso enquanto pesquisadora, ex-extensionista rural e filha de agricultores familiares.

A escolha das lentes de análise para a interpretação da implementação do PNAE em Santiago, a partir de 2009, foi complexa. A maior preocupação deu-se em: Como escolher uma lente que não deforme a realidade? Antes da qualificação do projeto de tese, o estudo de correntes teóricas gerou mais interrogações do que certezas. Por isso, optei por um caminho diferente. Primeiro, realizei a pesquisa de campo, para, depois, definir a teoria. Esse processo resultou em uma construção mais eclética da teoria, em que utilizei vários autores, e não uma única orientação.

Nesse sentido, o referencial teórico repousa em três grandes linhas. A primeira está relacionada a autores que contribuíram para a construção do estado da arte da Narrativa Alternativa dos Alimentos e autores que propõem os PAEs como importante ferramenta para um desenvolvimento da NAA. Esse referencial teórico é transversal à construção de todos os capítulos e dá consistência à ideia defendida na tese: o PNAE como uma importante política pública de ancoragem inicial para uma NAA. O PNAE, por ser uma política pública universal, descentralizada e capilarizada em todos os municípios do país, poderá ser protagonista de um contra movimento ao modelo industrial de alimentação, ao monopólio da “cultura” alimentar, imposta pelas corporações globais, e ao processo de globalização, imposto por essas corporações. A ênfase na compra de produtos locais e da AF dessa política, a defesa de uma alimentação saudável e alicerçada na cultura alimentar local têm o potencial de fomentar o desenvolvimento de Sistemas Alimentares Localizados. Por isso, a personificação da política pública é determinante para que essa ancoragem aconteça.

A personificação da política pública é a segunda linha teórica da tese. O termo personificação da política pública representa as formas e estratégias desenvolvidas pelos atores locais para a aplicação da política, uma vez que estes compreendem e apropriam-se dos

significados da mesma. Parte-se do princípio de que cada local, ao apropriar-se do conteúdo da política e das suas representações para a realidade, tem condições de desenvolver estratégias endógenas que visam à criação de sinergias que a potencializam. Esse processo dá corpo e forma para a política, ou seja, uma roupagem local.

A noção de personificação da política pública foi construída com base em três ancoragens teóricas: 1- a construção de um projeto político de alimentação e de um espaço público local; 2- a concertação social estabelecida pelos atores envolvidos com a implementação da política; 3- o processo de mediação estabelecido pelos articuladores da política pública. O PAE brasileiro, a partir de 2009, atende aos preceitos estabelecidos por Morgan e Sonnino (2008), para que ocorra uma revolução dos sistemas alimentares a partir da alimentação escolar. Porém, em análise, acredito que, para isso ocorrer, é necessária a personificação da política pública.

A concertação social estabelecida no processo de implementação do PNAE em Santiago é um exemplo de personificação. Os atores locais percebem a potencialidade da política e criam formas para que esta seja um instrumento de transformação. O município, porém, mostrou que a AF precisa de assessoria e apoio para se inserir nesse contexto de transformação, visto que é categoria social central na discussão. O estudo da implementação do PNAE em Santiago evidenciou que a ATER tem um importante papel na rediscussão do sistema agroalimentar via alimentação escolar. Nesse sentido, a terceira linha teórica da tese está ancorada nos autores Berger e Luckmann (2004), que explicam a construção social da realidade. Através dessa lente, procuramos entender as relações estabelecidas entre o mundo dos agricultores e o mundo dos extensionistas.

Embora tenha realizado um esforço para construir uma tese que considera o PNAE como um instrumento importante de promoção da NAA e mostrado que a personificação da política pública é capaz de construir estratégias locais condicionantes do êxito, ou seja, da implementação de acordo com os princípios da política, vale lembrar que este trabalho é um estudo de uma realidade. O estudo tem relevância para a compreensão dos processos de implementação do PNAE e para as possibilidades de alcance que essa política possui enquanto instrumento de desenvolvimento, mas guarda especificidades que, talvez, não possam ser generalizadas.

A personificação da compra de produtos da AF para alimentação escolar implica que todos os atores sociais envolvidos, aqui categorizados como agentes de articulação da política pública, agricultores familiares e comunidade escolar compreendam os reais significados dessa política. Isso ultrapassa a lógica de fornecer um mercado aos agricultores familiares e

do fornecimento de alimentos mais saudáveis aos escolares, ou seja, dialoga diretamente com a construção de uma Narrativa Alternativa dos Alimentos.

Em Santiago, estabeleceu-se um espaço público e um projeto político de alimentação em torno do PAE, construído por instituições envolvidas com a implementação do PNAE, tais como prefeitura municipal, principalmente na figura das secretarias SMEC e SMAP, STR, EM-Emater-RS e escolas. Todos os articuladores da política pública possuem um discurso de defesa do PNAE e da compra dos produtos da AF, pois percebem, na política, uma possibilidade de fortalecimento da agricultura familiar no município e de mudança na alimentação escolar. Essa via de mão dupla do PAE foi, recorrentemente, salientada pelos articuladores.

O espaço público e o projeto político de alimentação foram construídos localmente em um processo de concertação social, sendo que a mesa de negociação estabelecida entre os diferentes articuladores da política busca a coalisão em torno do desenvolvimento do município. Chama atenção a concepção de desenvolvimento defendida pelos articuladores, pois, nela, a AF tem papel central e a construção de mercados locais tem sido uma das principais estratégias de fortalecimento dessa categoria social.

A construção social estabelecida no processo de construção do projeto político de defesa de Sistemas Agroalimentares Localizados tem resultado em um espaço público onde as estratégias de mercado, tais como o PNAE, PAA e feiras são amplamente valorizados pela sociedade e pelas instituições envolvidas, com uma forte participação do poder público local. No entanto, a defesa do projeto político de alimentação alternativo tem levado os articuladores a não perceberem a necessidade da criação de estratégias para a resolução do principal gargalo evidenciado na compra institucional da AF para o PNAE, a “falta de produtos”.

A mediação estabelecida pelos articuladores com os agricultores tende a ser restrita à resolução de conflitos relacionados à organização e à construção do mercado. Assim, a “falta de produtos” tende a ser vista pelos articuladores como um problema relacionado à falta de organização e de compromisso dos agricultores. Em muitos momentos, percebe-se que há uma tendência em culpabilizar os agricultores pelos problemas de produção.

Percebeu-se, por meio das interpretações realizadas acerca da realidade, que, entre a apropriação de sentidos em nível nacional dos formuladores da política e a descentralização desses sentidos até os municípios, há perdas, desvios e ruídos. Parece que há uma falsa ideia da existência de uma produção excedente da AF. Assim, com a criação dos mercados institucionais, automaticamente, os agricultores adeririam e teriam onde colocar essa

produção excedente. Outro fato observado é que os agricultores familiares, que hoje fazem parte da Coopersaf, produziam outros produtos demandados pelo mercado que eles tinham acesso, ou seja, fumo, milho, soja e feijão, na sua grande maioria. Não produziam os produtos demandados pelo PNAE. Assim, o acesso automático dos agricultores ao mercado com uma produção que, supostamente, eles teriam não é real, pois parte-se de uma situação tipificada e ideal da AF, que não existe.

Outro agravante é a complexidade da comercialização com o PNAE, pois esse mercado exige pontualidade de entrega, escalonamento de produção e diversidade. Diferentemente da produção safrista, em que o agricultor realiza operações comerciais uma ou duas vezes no ano, e da comercialização para feiras, em que os agricultores levam o que possuem naquele momento. A alimentação escolar exige um planejamento de produção complexo, o que implica em uso de tecnologias diferenciadas e desconhecidas pelos agricultores.

Embora haja uma série de ações que converjam para o fortalecimento da AF, como a organização dos agricultores em uma cooperativa, a canalização de outras linhas de crédito para a melhoria da infraestrutura produtiva, poucas ações no sentido de qualificar a produção têm sido realizadas. Nesse sentido, há um conflito no processo de construção das chamadas públicas, que considera uma oferta ideal de produtos. A oferta ideal não é real e não condiz com a capacidade produtiva atual dos agricultores. Isso gera a “falta de produtos”, que, por sua vez, tensiona o projeto local estabelecido.

Percebe-se que, no processo de mediação estabelecido pelos articuladores, há uma série de estratégias sendo desenvolvidas para a consolidação do projeto de desenvolvimento assumido. A mobilização da sociedade local para a votação do investimento dos recursos da Consulta Popular em agroindústrias e o projeto de educação alimentar e nutricional desenvolvido nas escolas municipais são exemplos nesse sentido. A mediação estabelecida nas escolas municipais pela equipe da SMEC está direcionada para a construção de novos significados sobre a alimentação, situando-se mais no marco da transformação social do que na resolução de conflitos.

Mesmo com o problema da “falta de produção”, evidencia-se uma mudança no sistema agroalimentar local. Essas mudanças convergem para a construção de uma nova geografia dos alimentos, em que os preceitos de localização, enraizamento e entrelaçamento são evidentes. São agroindústrias sendo criadas ou regularizadas, sistemas de produção intensivos em agroquímicos e baseados em *commodities* sendo cambiados para sistemas de produção diversificados e mais sustentáveis, principalmente lavouras de fumo cedendo espaço

para a produção de frutas e hortaliças. Aliadas a isso, as mudanças instituídas na alimentação escolar, desde 2009, têm resultado em crianças se alimentando de produtos locais, em criação de novas consciências de consumo e, ainda, têm motivado a comunidade escolar e entorno a consumir produtos dos agricultores familiares que participam do PNAE. Outras evidências de *scaling up* são a criação de uma feira, onde a maioria dos agricultores participantes são sócios da Coopersaf, e a demanda crescente de pequenos mercados varejistas e restaurantes que têm procurado os agricultores, pois percebem a possibilidade da compra local de produtos.

Outro fator a se considerar - e que me leva a sugerir que, em Santiago, está se construindo uma nova perspectiva para o desenvolvimento territorial - é a preocupação dos agricultores em desenvolver sistemas de produção “sem veneno”, como eles afirmam. Percebe-se que essa preocupação é motivada pelo compromisso assumido pelos agricultores em produzir alimentos e comercializar para consumidores que não são anônimos. O restabelecimento das relações face a face entre agricultores e consumidores, a demanda por produtos da colônia e a valorização da identidade desses produtos por parte dos consumidores são indicativos de um processo de reenraizamento do sistema agroalimentar local.

O resgate do ser agricultor, nesse processo de “produzir comida”, é outro fator que leva a considerar-se o estabelecimento de um SIAL em Santiago. Os agricultores que participam do PNAE percebem a si mesmos como protagonistas de uma mudança cultural no município, além disso, se sentem valorizados e mais felizes, como pontuado na seção que aborda esse assunto. Os agricultores saem de uma situação de quase anonimato para uma condição de atores sociais importantes e centrais na discussão de desenvolvimento no município. Constroem relações sociais e interações face a face, que, antes, não possuíam, conhecem os consumidores e desenvolvem habilidades de relação com um mercado diferenciado, mais exigente em uma série de ações, porém mais identificado com o “ser agricultor”. Esse processo empodera os agricultores familiares, os reconhece com categoria social diferenciada e os capacita para acessar outros mercados, para além do PNAE. É a ancoragem inicial que vários autores apontam e que, para mim, é uma das ideias centrais nessa tese.

O PNAE possibilitou que vários atores sociais se envolvessem com a construção do desenvolvimento do sistema agroalimentar local. A participação das nutricionistas e o entrosamento dessas profissionais com o rural e o seu empenho na construção de uma geração de consumidores conscientes é um exemplo. A ação nas escolas, que dialoga com gestores, manipuladoras de alimentos, professores e educandos, tem a possibilidade de criar outra visão de alimentação, em que identidade e cultura são indicativos de qualidade. A escola, nesse

sentido, abre uma possibilidade de reeducação alimentar desde aos primeiros anos de idade.

No entanto, entre os principais problemas de realocar o sistema agroalimentar, está a produção abaixo da demanda gerada no município. O maior desafio, na realidade, está em perceber que os agricultores, com o processo de modernização da agricultura, tiveram seus sistemas de produção simplificados e direcionados para um ou dois produtos. Os agricultores de Santiago estão com dificuldades de redesenhar os seus agroecossistemas. Produzir alimentos com diversidade, escalonamento e manter a pontualidade da entrega tem sido complexo, e os conhecimentos que eles possuem não têm sido suficientes para atender essas exigências. Isso demonstra que é necessário um serviço de ATER capaz de atender às especificidades de mercados locais, ao mesmo tempo em que trabalha no sentido de mediar o redesenho de sistemas de produção mais sustentáveis.

Nesse sentido, é preciso perceber que a ação da instituição oficial de ATER no município é representada por uma atuação mais voluntarista de um dos extensionistas, o responsável pelo trabalho junto à Coopersaf e ao PNAE. Essa ação é pactuada pela organização da equipe de ATER, que divide o trabalho em setores de atuação, onde um extensionista não interfere no trabalho do outro. Esse problema, aliado ao número reduzido de extensionistas e ao posicionamento institucional de que é necessário atender a todos os agricultores do município, gera uma atuação pontual, fragmentada.

Enquanto se percebe, no discurso de outros atores, tais como prefeito, secretários de município, presidente do STR e Coopersaf, que é necessário uma ATER diferenciada e voltada para a produção e construção dos mercados de circuitos curtos, a instituição de ATER continua afirmando que não pode priorizar agricultores. Em um universo de mais de mil famílias de agricultores familiares, não priorizar e não desenvolver uma ação de ATER, alinhada com um projeto de desenvolvimento que ressignifique a produção e inserção no mercado desse público, é contrário ao projeto político de alimentação e espaço público em construção em Santiago, que se alinha com a construção de um Sistema Agroalimentar Alternativo. Isso justifica o não envolvimento enquanto equipe no PNAE, já que o mesmo é visto como uma demanda, e não como uma forma de atuar num processo alternativo de desenvolvimento.

Outra questão a ser destacada é que a ênfase do trabalho do extensionista envolvido com o PNAE, nas dimensões de organização social e construção do mercado, está pressionando e evidenciando a lacuna da ATER na dimensão do manejo dos agroecossistemas, a menos atendida, hoje, em Santiago, por esse serviço.

Nesse sentido, sugere-se que o principal problema da construção do PAE em Santiago

é a falta de uma extensão rural adequada, não somente à política pública em si, mas aos significados que essa política pública possui. Se o PAE é uma ancoragem para o desenvolvimento da NAA, a ATER deveria estar alinhada aos preceitos desta. Os agricultores estavam acostumados a plantar fumo, milho e feijão para comercializar e, agora, precisam produzir uma série de produtos, garantir escala e escalonamento de produção. Como não são culturas que eles dominam em termos de conhecimento e não possuem orientação e capacitação técnica para tal, acabam se valendo do método da tentativa e erro, para estabelecer o padrão técnico dos cultivos. Isso, invariavelmente, tem levado à “falta de produtos”. Por essa questão, os produtos mais produzidos são aqueles que os agricultores já dominam seus processos de produção, como a mandioca e a batata-doce, e não porque os “agricultores têm pouca vontade” ou “medo de inovar”, como tendem a perceber os articuladores da política.

A concepção do mercado institucional estabelecido pelo PNAE exige uma postura diferenciada da ATER, assim como exige a criação de estratégias locais para que o mesmo aconteça e se consolide. As instituições de extensão rural têm papel fundamental, pois, normalmente, possuem grande capilaridade nos locais, o que abre a possibilidade de implementar o diálogo e a ação verdadeiramente participativa entre os diversos atores e instituições sociais envolvidos com o mercado do PNAE. Por outro lado, a ATER atua na operacionalização de outras políticas públicas voltadas ao rural. Isso abre possibilidade para a criação de sinergias e para a transformação dos PAEs em políticas intersetoriais estratégicas de desenvolvimento.

Por fim, salienta-se, com esse estudo, que o PNAE tem um grande potencial de instituir localmente o debate e ações que dialogam com a Narrativa Alternativa dos Alimentos. Por isso, a personificação é condição essencial. Sem essa, não há apropriação dos significados do PAE para o local e para a AF. Compreender os significados de políticas de mercado para AF, como o PNAE, também significa compreender que esse segmento foi duramente impactado pelo processo de modernização da agricultura e necessita reenraizar, reconectar e reentrelaçar os sistemas produtivos. Para isso, uma concepção de ATER orientada por um projeto de desenvolvimento, e não a ação pontual e fragmentada, o que chamo de extensão rural de processo, se faz necessária. Essa noção implica em uma extensão rural capaz de articular ações que contemplem as dimensões de manejo de agroecossistemas, de organização social e de construção de mercados ao ponto de se configurar em um processo evolutivo de mudança.

Aponta-se como limitação do estudo a pouca profundidade na discussão da

revalorização do rural de Santiago, em função de não ter realizado entrevistas históricas. A compreensão mais apurada da evolução dos sistemas agrários e a forma como os atores sociais trabalharam com as mudanças, ao longo do tempo, poderia ter auxiliado na interpretação e discussão, principalmente no capítulo quatro. Outra deficiência foi o não dimensionamento do *scaling up* de mercado dos agricultores que comercializam para o PNAE, pois essa variável está diretamente relacionada ao desenvolvimento do SIAL. Para que isso fosse possível, deveriam ter sido entrevistados todos os agricultores da Coopersaf, o que aumentaria, consideravelmente, a amostra de pesquisa.

Entre a necessidade de delimitar o estudo e a falta de dados, visto que as entrevistas foram realizadas em um único município e com foco nos objetivos do projeto de tese, alguns problemas de pesquisa surgiram e poderiam complementar as reflexões acerca do tema e ser adicionados em uma agenda de pesquisas futuras, tais como:

1 - A apropriação do mercado do PNAE destinado à AF por grandes cooperativas e a caracterização dos produtos que essas comercializam, pois corre-se o risco dessas organizações comercializarem produtos não produzidos pelos agricultores familiares sócios.

2 - O reflexo do mercado do PNAE no empoderamento da mulher e do jovem rural. Observamos, em Santiago, jovens e casais jovens envolvidos com o mercado institucional e, em algumas famílias, a produção para o PNAE é de responsabilidade das mulheres.

3 - Outra agenda é o papel da Extensão Rural na construção dos mercados institucionais, além disso, é necessário aprofundar a concepção de ATER necessária para o desenvolvimento de Sistemas Agroalimentares Localizados.

4 - Ainda senti a necessidade de aprofundar o estudo das dificuldades que os agricultores enfrentam no processo de realocização da produção e do mercado.

5 - E, por último, seria interessante avaliar se a estratégia adotada em Santiago, de fortalecer a AF interna, é um diferencial para incluí-la no mercado institucional e evitar a apropriação dos atores mais fortes da cadeia. Ainda nessa linha, estudar se essa ação pode ser considerada com uma primeira fase de implementação do PNAE e uma segunda fase, a complementação das chamadas públicas com produtos de municípios da região, em um processo de personificação regional.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

7.1 OBRAS CONSULTADAS

ABRAMOVAY, R.; VEIGA, J. E. da. **Novas Instituições para o Desenvolvimento Rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)** Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão n. 641)

ALMEIDA, I. C. P. D de; GOMES, R. M.; LOPES, S. R. S. **Aquisição de produtos da Agricultura Familiar para a alimentação escolar.** Brasília: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 2013.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: Bases científicas para una agricultura sustentable.** Montevideo: Editorial Nordan–Comunidad, 1999.

ANJOS, F. S. dos; GODOY, W. I.; CALDAS, N. V.; GOMES, M. C.. Agricultura Familiar e Políticas Públicas: o Impacto do Pronaf no Rio Grande do Sul. **RER**, v. 42, n. 03, p. 529-548, 2004.

AQUINO, J. R.; SCHNEIDER, S. 12 anos de política de crédito do PRONAF no Brasil (1996-2008): uma reflexão crítica. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE SOCIOLOGIA RURAL, 8. **Anais...** 2010. Porto de Galinhas: Universidade Federal de Pernambuco, 2010.

ARRETCHE, M. **Estado Federativo e políticas públicas: determinantes da descentralização.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, C. La configuración de los circuitos « de proximidad » en el sistema alimentario : tendencias evolutivas. **Documents d'Anàlisi Geogràfica**, Barcelona, n. 54, p. 11-32, 2009.

BALEM, T. A. e SILVEIRA, P. R. C. da. A erosão cultural alimentar e os desafios para a segurança alimentar. In: Guimarães, G. M. et al. **O Rural contemporâneo em debate: temas emergentes e novas institucionalidades.** Ijuí: ed. Unijuí, 2015. p 187-210.

BALEM, T. A. e SILVEIRA, P. R. C. da. Velhas e novas interrogações sobre a formação tecnológica para a agricultura familiar. In: Guimarães, G. M. et al. **O Rural contemporâneo em debate: temas emergentes e novas institucionalidades.** Ijuí: ed. Unijuí, 2015. p 297-314.

BALEM, T. A. Programa nacional de alimentação escolar e agricultura familiar: a ação extensionista para a construção do mercado institucional. In: CONGRESO DA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA RURAL (ALASRU): Sociedades Rurales latinoamericanas: Diversidades, contrastes y alternativas, 9. , 2014, Cidade do México. **Anais...** Cidade do México: ALASRU, 2014.

BALEM, T. A. **Um processo de transição agroecológica: o caso da Associação Nossa Senhora Aparecida, Santa Maria-RS, Brasil.** 132f. Dissertação (Mestrado em Extensão rural) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2004.

BALEM, t. A.; ET AL. O PNAE como política pública impulsionadora de SIAL: um estudo a partir das experiências dos municípios de Santiago e São Francisco de Assis – RS. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCALIZADOS, 6. 2013. Florianópolis. **Anais...** Florianópolis, 2013.

BALEM, T. A.; et al. The role of Rural Extension in the viability of public procurement for school meals. In: AGRICULTURE IN A URBANIZING SOCIETY: Reconnecting agriculture and food chains to societal needs, 2., 2015. Rome, Italy: 2015. **Anais...** Rome: 2015.

BALEM, T. A.; SILVEIRA, P. R. C. da. Agroecologia: além de uma ciência, um modo de vida e uma política pública. In: Simpósio IESA/SBSP, 5, 2002, Florianópolis. Anais (cd room)... Florianópolis: EPAGRI, 2002.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO (BNDES). **Pronaf Mais Alimentos**. Disponível em: <http://migre.me/sbmWI>. Acesso em: 05 jul. 2015.

BASTIA, T. **Eating your Way to Sustainable Development**. School of City and Regional Planning Cardiff University, 2007.

BELIK W, CHAIM NA. São Bernardo: atuação pioneira em favor da agricultura familiar. In: CORÁ M. A. J; Belik W., organizadores. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário; 2012.

BELIK, W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional**, Campinas, n.19, v.2, p. 94-110, 2012.

BELIK, W. CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 22, n. 5, p.595-607, 2009.

BENETTI, M. C.. **Linha de pratos para a reeducação alimentar infantil**. 123f. 2009. Monografia (Curso de Design) Universidade do Oeste de Santa Catarina, Campus de Xanxerê, Xanxerê, 2009.

BERGER, P. ; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade: tratado de sociedade do conhecimento**. FERNANDES, F. de. S. (Trad.). – 24. Ed.- Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

BIANCHINI, V. **Políticas públicas para a agricultura familiar**. Curitiba: DESER, 2000. Disponível em: <http://www.deser.org.br/pub_read.asp?id=23>. Acesso em: 10 de nov. de 2011.

BRAGA, Brenda. As atuais políticas de desenvolvimento rural no Brasil. IN: MIRANDA, C. e TIBURCIO, B. **A nova cara da pobreza rural: desafios para as políticas públicas**. Brasília: IICA, 2012; p.441-504;

BRUNORI, G. Local food and alternative food networks: a communication perspective. **Anthropology of Food**, S2, Mars 2007. (From local food to localized food: Special issue on local food products and systems)

BUCHLER, S., SMITH, K.; LAWRENCE, G. Food risks, old and new. Demographic characteristics and perceptions of food additives, regulation and contamination in Australia.

Journal of Sociology, v. 46, n. 4, p. 353-374, 2010.

BUCKLES, D.; ARTEAGA, L. Extensão rural camponês a camponês: experiências com adubos verdes na Serra de Santa Marta, Vera Cruz, México. In: BUCKLES, D. (Org.). **Caminhos para a colaboração entre técnicos e camponeses**. Rio de Janeiro: AS-PTA, 1995. p. 75-93. (Agricultores na pesquisa, 7)

CANESQUI, A. M. Comentários sobre os Estudos Antropológicos da Alimentação. In: CANESQUI, A. M.; GARCIA, R.W.D. (Orgs.). **Antropologia e Nutrição: um diálogo possível**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005. p. 23-48.

CARVALHO, S. **Linhas orientadoras para a mediação social e comunitária no âmbito da reinserção de pessoas com comportamentos aditivos e dependências**. Lisboa: SICAD, 2014.

CEIA, C. Personificação. Disponível em: < <http://migre.me/sbmUM>>. Acesso em: 03 de junho de 2015.

CERQUEIRA, P. da S.; ROCHA, A. G. P.; COELHO, V. P. Agricultura familiar e políticas públicas: algumas reflexões sobre o Programa de Aquisição de Alimentos no estado da Bahia. In: II ENCONTRO DE ECONOMIA BAIANA – SET./2006. Disponível em: http://www.mesteco.ufba.br/scripts/arquivos/at_ecoreg_05.pdf. Acesso em: 06 de outubro de 2011.

CHAVES, L. G.; et al.. Reflexões sobre a atuação do nutricionista no Programa Nacional de Alimentação Escolar no Brasil. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. 2013, vol.18, n.4, p. 917-926

como força motriz de grupos. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 33, mai./ago. 2013, p. 56-80.

COSTA, L. M. C.. **O programa nacional de alimentação escolar (PNAE) na perspectiva dos usuários: um estudo de caso**. 2004, 111f. Dissertação (Mestrado Desenvolvimento e Meio Ambiente) Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2004.

CRUZ, F.; SCHNEIDER, S.. Qualidade dos Alimentos, escala de produção e valorização de produtos tradicionais. **Rev.Bras.de Agroecologia**. V. 5, n.2, p. 22-38, 2010.

DAGNINO, E. 2002. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, p. 279-302.

DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática da América Latina. . In: _____. (Orgs.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas, SP:Unicamp, 2006. p. 13-91

DAROLT, M. R.; LAMINE, C.; BRANDEMBURG, A. A diversidade dos circuitos curtos de alimentos ecológicos: ensinamentos do caso brasileiro e francês. **Agriculturas**, v. 10, n. 2, 2013.

DEBRAH, K. A. **Plan Ghana's school feeding model: a child centred community development approach**. Ghana, 2011.

DELGADO, N. G.; LEITE, S. P. Gestão Social e novas institucionalidades no âmbito da política de desenvolvimento territorial. In: MIRANDA, C.; TIBURCII, B. (Orgs). **Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil**. Brasília: IICA, 2011. (Série desenvolvimento rural sustentável, v. 14). p. 89-130.

DÍAZ MÉNDEZ, C.; GÓMEZ BENITO, C. **Alimentación, consumo e salud**. Obral social Fundación la Caixa, 2008. (Colección Estudios Sociales, Núm. 24)

DÍAZ MÉNDEZ, C.; GÓMEZ BENITO, C. Sociología y alimentación. **Revista Internacional de Sociología**. n. 40, p. 21-46, 2004.

DICIO. **Quitanda**. Disponível em: <http://www.dicio.com.br/quitanda/>. Acesso em: 17 nov. 2015.

DICIONÁRIO INFORMAL. Significado de Lobby. Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/lobby/>>. Acesso em: 25 de maio de 2015.

ESPEJO, F., BURBANO, C.; GALLIANO, E. **Home-grown school feeding: a framework to link school feeding with local agricultural production**. Rome, Italy: WFP, 2009.

FAO, WFP and IFAD. **The State of Food Insecurity in the World 2012**. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition. Rome: FAO, 2012.

FEENSTRA, F.; OHMART, J. The Evolution of the School Food and Farm to School Movement in the United States: Connecting Childhood Health, Farms, and Communities. **Childhood Obesity**, v. 8, n. 4. p. 280-289, 2012,

FERREIRA, J. A. **Jaguari e seus aspectos históricos**. Disponível em: http://jaguari.rs.gov.br/?page_id=54. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

FIORAVANTE, T. M. **Desafios e possibilidades de realização da concertação social no Brasil à luz das experiências italiana e espanhola**. 230f. 2011. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

FLEXOR, G. A. Globalização do varejo e seus impactos no Brasil: o caso do Wal-Mart. In: COSTA, L.F.C.; FLEXOR, G.; SANTOS, R. **Mundo rural brasileiro: ensaios interdisciplinares**. R.J.:Seropédica/Mauad/EDUR, 2008.

FLICK. U. **Introdução a Pesquisa Qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FORNAZIER, A.; BELIK, W. The connection between family farming and school feeding in a major Brazilian city. In: Agriculture in a urbanizing society: Reconnecting agriculture and food chains to societal needs, 2., 2015. Rome, Italy: 2015. **Anais...** Rome: 2015.

FRIEDMANN H. After Midas's Feast: alternative food regimes for the future. In: ALLEN, P. (ed.) **Food for the future: conditions and contradictions of sustainability**. California: John Wiley e Sons, Inc., 1993. p. 213-233.

FRIEDMANN, H. From colonialism to green capitalism: social movements and emergence of food regimes. **Research in rural sociology and development**, v.11, p. 227-264, 2005.

FRIEDMANN, H. Scaling up: Bringing public institutions and food service corporations into the project for a local, sustainable food system in Ontario. **Agriculture and Human Values**, n. 24, p. 389–398, 2007.

FROEHLICH, E. **A capacidade de “fazer diferente”**: os condicionantes legais e as estratégias de governança na implementação do Programa de Alimentação Escolar em Dois Irmãos e Tapes (RS). 2010. 157 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

FROEHLICH, J. M. A novelesca reforma curricular das ciências agrárias e a sustentabilidade: novas demandas, velhos problemas. **Rev. Bras. de Agroecologia**. v. 5, n. 2, p. 3-15, 2010.

FROEHLICH, J. M.; RAUBER, C. da C.. Dinâmica Demográfica Rural na Região Central do Rio Grande do Sul: Êxodo Seletivo e Masculinização. In: SOBER, CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 47, 2009, Porto Alegre. **Anais....** Porto Alegre: SOBER, 2009.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE), MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC); MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA); BRASIL. **O encontro da agricultura familiar com a alimentação escolar**. Brasília: FNDE, ME, MDA, BRASIL, 2011.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). **Programas/PNAE**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

GAZOLLA, N.; SCHNEIDER, S. Qual “Fortalecimento” da Agricultura Familiar? Uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 51, nº 1, p. 045-068, 2013.

GHELLERE, R. **Redes de cooperação da agricultura familiar no sul de Santa Catarina**. 2014. 116f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) Universidade Federal de Santa Maria. 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. -4. ed.- São Paulo: Atlas, 2008.

GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecologia: processos Ecológicos em Agricultura sustentável**. Porto alegre: editora Universidade/UFRGS, 2000.

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R. MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. - 31. Ed- Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 79-108.

GONÇALVES, L. A. R. **Gestão de políticas públicas para segurança alimentar e nutricional: uma análise do Programa Mais Educação no município de Benevides, Pará**. 2013. 130f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade da Amazônia, Belém, 2013.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. **Da lavoura às biotecnologias: agricultura e indústria no sistema internacional**. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de pesquisas sociais, 1990.

GOODMANN, D. The “ Turn Quality” and Alternative Food Pratices: Reflections and Agenda. **Journal of Rural Studies**, v.19, n.1, 2003.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Consulta Popular. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/conheca-o-processo/>>. Acesso em: 07 out. 2015.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das idéias**, 2012. 281 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, C.; et al . Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. **Agriculturas**, v. 8, n. 3, setembro de 2011, p. 34-41.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D.. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Rev. Econ. Sociol. Rural** [online]. 2014, vol.52, n.2, pp. 323-346.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, v. 45, n. 02, p. 301-328, abr/jun 2007.

GUIMARÃES, Gisele M. **Racionalidades identitárias na produção e comercialização de alimentos coloniais na Quarta Colônia-RS**. 2011. 208f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

GUIVANT, J. S. Riscos alimentares: novos desafios para a sociologia ambiental e a teoria social. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**. n. 5. p. 89-99. jan./jun. 2002.

HECHT, S. B. La evolución del pensamiento agroecológico. In: ALTIERI, M. (Org.). **Agroecologia: Bases científicas para una agricultura sustentable**. Montevideo: Nordan–Comunidad, 1999. p. 15- 30

HECTARE DO BRASIL LTDA. **Mapa do Rio Grade do Sul e localização geográfica do município de Santiago**. Porto Alegre: Hectare do Brasil Ltda, 2015.

HERNÁNDEZ, J. C. Patrimônio e Globalização: o caso das culturas alimentares. CANESQUI, A. M.; GARCIA, R.W.D. (Orgs.). **Antropologia e Nutrição: um diálogo possível**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2005. p. 109-146.

HOFFMANN, R.; KAGEYAMA, A.. Pobreza, insegurança alimentar e pluriatividade no Brasil. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 14, p. 9-35, 2007.

HONNETH, A. **LUTAPOR RECONHECIMENTO: A gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

HONNETH, A. O eu no nós: reconhecimento como força motriz de grupos. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 33, mai./ago. 2013, p. 56-80.

IBGE. Produção da Pecuária Municipal 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://migre.me/sbmLn>>. Acesso em: 04 de junho de 2015.

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**, London, UK, v. 12, n. 2, p. 116-132, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **IBGE Cidades. Censo Agropecuário 2006**. Disponível em:< <http://migre.me/sbmIP>>. Acesso em: 05 de maio de 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Orçamentos Familiares 2008-2009**. Despesas, Rendimentos e Condições de Vida. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em: 17 de novembro de 2015.

JACQUES, J. C. et al. Hortomercado de Santiago. In: SILVA, G. P. da; VENDRUSCULO, R. (Orgs). **Experiências inovadoras em extensão rural na agricultura familiar na região de abrangência do Instituto Federal Farroupilha campus São Vicente do Sul**. São Vicente do Sul: IFFarroupilha, campus São Vicente do Sul. p. 110-121.

KNOWLES, T.; MOODY, R.; MCEACHERN, M. G. European food scares and their impact on EU food policy. **British Food Journal**, v. 109 n. 1, 2007, p. 43-67.

LANG, T., BARLING, D; CARAHER, M. **Food policy: integrating health, environment and society**. UK: Oxford University Press, 2009.

LANG, T.; Crisis? What Crisis? The Normality of the Current Food Crisis. **Journal of Agrarian Change**, v. 10, n. 1, 2010, p. 87-97.

LEÃO, M. MALUF, Renato S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: ABRANDH, 2012.

LOUREIRO, M. O.; et al. Feiras livres e mercados institucionais: a rede Ecovida e a construção de circuitos de comercialização para produtos agroecológicos. In: Encontro da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 50. 2012, Vitória. **Anais...** São Paulo: SOBER, 2012.

MALINA, L. L.. Chamada Pública: Instrumento Legal de Compras da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR; INSTITUTO VIA PÚBLICA. **Projeto Nutre SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo**. Maria Amélia Jundurian Corá; Walter Belik (Orgs)-São Paulo: Instituto Via Pública, 2012.p. 13-28.

MALUF, R. Mercados agroalimentares e a agricultura familiar no Brasil: agregação de valor, cadeias integradas e circuitos regionais. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 299-322, 2004

MARQUES, P. E. M.; LUCAS, A. de; SARMENTO, G. Estratégias dos agricultores familiares de São Pedro/SP: perspectivas de consolidação de um sistema agroalimentar localizado? In: ENCONTRO DA REDE DE ESTUDOS RURAIS, 4., 2010, Curitiba. **Anais...** Curitiba, 2010. 1 CD ROM

MARQUEZ, M. M. L.; FERREIRA, A. C.. A concertação econômica e social: a construção do diálogo social em Portugal. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 31, 1991.

MARSDENS, Terry. Rural futures: the consumption countryside and its regulation. **Sociologia Ruralis**, v. 39, n. 4, p. 501-526, 1999.

McMICHAEL, P. A. food regime genealogy. **Journal of Peasant Studies**, v.36, n.1, p.139 – 169, 2009.

MEDEIROS, L. S. “Sem Terra”, “Assentados”, “Agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiros. In: GIARRACCA, N. (Org.). **UNA NUEVA RURALIDAD EM AMÉRICA LATINA?** Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales / CLACSO, 2001. p. 103-128.

MENELL, S. MURCOTT, A.; OTTERLOO, A. H. VAN. **The sociology of food: eating, diet and culture.** London: Sage Publications, 1992.

MENEZES, F.; SANTARELLI, M. **Da estratégia Fome Zero ao Plano Brasil Sem Miséria: elementos da seguridade social no Brasil.** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), 2013.

MILKPOINT . Leite Compensado. Disponível em : <<http://www.milkpoint.com.br/busca.aspx?p=leite+compensado>>. Acesso em 10 de fevereiro de 2016.

MINAYO, M. C. de S. O desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, S. F.; GOMES, R. MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** - 31. Ed- Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 09-30.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Emissão de Extrato de DAP. Disponível em: <http://smap14.mda.gov.br/extratopf/PesquisaMunicipio.aspx>. Acesso em: 30 de setembro de 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). Secretaria da Agricultura Familiar (SAF/MDA). Disponível em: <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf>. Acesso em: 05 jul. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. BRASIL. **Agricultura familiar no Brasil e o censo 2006.** Brasília: MDA, 2009.

MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). Ações Emergenciais de Enfretamento aos Efeitos da Estiagem. Disponível em: <<http://migre.me/sbmE6>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDICE). **O que é franquia?** Brasília: MDICE, 2005. Disponível em: <https://www.portaldofranchising.com.br/central/Content/UploadedFiles/Arquivos/PDFs/O-que-e-franquia.pdf>. Acesso em 28 de outubro de 2015.

MORGAN, K. '**Greening the Realm: Sustainable Food Chains and the Public Plate**'. *Regional Studies*, forthcoming, 2007.

MORGAN, K. J. Local and Green, Global and Fair: The Ethical Foodscape and the Politics of Care. **Environment and Planning A**, v. 42, n. 8, p.1852 – 1867, 2010.

MORGAN, K. School Food and the Public Domain: The Politics of the Public Plate. **The Political Quarterly**, v. 77, n. 3, 2006.

MORGAN, K.. **School meals and sustainable food chains the role of creative public procurement**. School of City and Regional Planning Cardiff University, 2004.

MORGAN, K.; MORLEY, A. **Relocalising the food chain: The Role of Creative Public Procurement**. The Regeneration Institute, Cardiff University, 2002.

MORGAN, K.; SONNINO, R. (b) Rethinking School Food: The Power of the Public Plate. IN: STATE OF THE WORLD 2010. **Transforming Cultures: From Consumerism to Sustainability**. New York: London: 2010. p.69-74.

MORGAN, K.; SONNINO, R. **The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development**. London: earthscan publishing for a sustainable future, 2008.

MORGAN, K; SONNINO, R. (a) The urban foodscape: world cities and the new food Equation. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society** 2010, 3, p. 209–224.

MORIN, E. **O método 1: a natureza da natureza**. Trad. Ilana Heineberg. 3. ed. Porto Alegre: Sulina, 2013

MORIN, E. **O método 2: a vida da vida**. Trad. Marina Lobo. 4. ed. Porto Alegre: Sulina, 2011.

MOSIMANN, E. N. **Agricultura familiar e alimentação escolar nas encostas da serra geral de Santa Catarina: desafios e potencialidades**. 2014. 248f. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Universidade Federal da Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

NEVES, F. de S.; CABRAL, L. F. Norma Culta: gramática online da Língua Portuguesa. Prosopopeia ou personificação. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <http://www.normaculta.com.br/prosopopeia-ou-personificacao/>. Acesso em: 28 de janeiro 2016.

NEVES, D. P. Mediação e mediadores políticos. In: NEVES, D. P. (Org.) **Desenvolvimento social e mediadores políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. p.7 - 44.

NOGUEIRA, R. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar como uma Política Pública: o caso de Campinas- SP**. 170 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2005.

OLIVEIRA, M. L. de. **Estimativa dos custos da obesidade para o Sistema Único de Saúde do Brasil**. Brasília, 2013. 109 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, 2013.

ORTEGA, M. Programas de alimentos, agricultura familiar e agronegócios: deveriam fazer sinergia? In: IICA (Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura). **Informe**

agronegócio 02. Brasília: IICA, 2006. p. 19 – 28.

PAIVA, J. B. de. **Hábitos alimentares regionais no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar em um município do sertão baiano:** uma abordagem qualitativa. 2011. 133 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Escola de Nutrição, Salvador, 2011.

PECQUEUR, B. A guinada territorial da economia global. **Política e Sociedade**, Florianópolis, n. 14, p. 79-105, 2009.

PECQUEUR, B. O desenvolvimento territorial: uma nova abordagem dos processos de desenvolvimento para as economias do Sul. **Revista Raízes**, Campina Grande, v. 24, n. 1/2, p. 10-22, 2005.

PEIXOTO, M. **Extensão rural no Brasil:** uma abordagem histórica da legislação. Brasília: Senado Federal, 2008.

PETERSEN, P. 2013. Agroecologia e a superação do paradigma da modernização. In: NIEDERLE, P.; ALMEIDA, L. de; VEZZANI, F. M. (Orgs). **Agroecologia:** práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura. Curitiba: Cairós, 2013. p. 69-104

PICOLOTTO, E. L. Os Atores da Construção da Categoria Agricultura Familiar no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, 2015, p. S063-S084.

PINEZI, F. G.; ABOURIHAN, C. L. S. **Formação e desenvolvimento de hábitos alimentares na pré-escola.** Disponível em: http://www.unibrasil.com.br/pdf/nutricao/2011-2/7_tcc.pdf. Acesso em 19 de novembro de 2015.

PLOEG, J. D. van der. **Camponeses e impérios alimentares:** lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização. Trad. Rita Pereira. Porto Alegre: UFRGS, 2008.

PLOEG, J. D.; JINGZHONG, Y.; SCHNEIDER, S. Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union. **Journal of Peasant Studies**, v. 39, n. 1, p. 133–173, 2012. Disponível em: <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03066150.2011.652619>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

POPPENDIECK, J. **Free for All:** Fixing School Food in America. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press, 2010. (California studies in food and culture; 28).

POULAIN, J. P. **Sociologias da Alimentação:** os comedores e o espaço social alimentar. Florianópolis: Editora da UFSC, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTIAGO. Disponível em: <<http://www.pmsantiago.com.br/>>. Acesso em 09 de agosto de 2013.

PREZOTTO, L. L. Qualidade ampla: referência para a pequena agroindústria rural inserida numa proposta de desenvolvimento regional descentralizado”. In: LIMA, D. M. de A. e WILKINSON, J. (Orgs.) **Inovações nas tradições da agricultura familiar.** Brasília: CNPq/Paralelo 15, 2002. p. 285-300.

PRIBERAM DICIONÁRIOS. Concertação. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/>>

concerta%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 03 jun. 2015.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Universidade FEEVALE, 2013.

RENTING, H.; MARSDEN, T. K.; BANKS, J. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. **Environment and Planning**, London, v. 35, 2003. Disponível em: <<http://www.envplan.com/abstract.cgi?id=a3510>>. Acesso em: 10 dez. 2012.

REQUIER-DESJARDINS, D. **Agro-industria rural y sistemas agroalimentares localizados: cuales puesta?** Quito: PRODAR, 1999. Disponível em: <<http://www.prodar.org/cd.htm>>. Acesso em: 20 abr. 2013.

REQUIER-DESJARDINS, D. The LAS approach: a scheme for a sustainable local development of Southern countries rural areas? In: _____. **AgEcon SEARCH: research in agricultural & applied economics**. Toulouse: Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 2010. Disponível em: <<http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/95222/2/130%20completo.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2013.

REQUIER-DESJARDINS, Denis. Sistemas Agroalimentares Localizados E Qualificação: Uma Relação Complexa. **R. Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, v.10, n.2, p. 95-118, Jul./Dez. 2013.

RIOS, G. S. L. Cooperativas e tipos de cooperativas no Brasil. **Revista Conceitos**, João Pessoa, v. 08, n. 15, p. 113-119, 2009.

RODRIGUES, P. da S. O programa nacional de alimentação escolar: história e modalidades de gestão. **RBPAAE**, v. 29, n. 1, , 2013, p. 137-155.

SABOURIN, E. Aprendizagem coletiva e construção social do saber local: o caso da inovação na agricultura familiar da Paraíba. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n.16, Rio de Janeiro, 2001. p. 37-61.

SALCIDO, G. T.; MUCHNIK, J. Globalization/fragmentation process: governance and public policies for localized agri-food systems. In: ARFINI, F.; DONATTI, M.; MANCINI, M. C. (Org.). **Local agri-food systems in a global world: market, social and environmental challenges**. Cambridge: Cambridge Scholar, 2012. p. 97-116.

SAMBUICHI, R. H. R. et al. Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. H. R. et al. (Orgs.) **Políticas agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas**. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, L. A. da S.. Educação alimentar e nutricional no contexto da promoção de práticas alimentares saudáveis. **Rev. Nutr.** [online]. vol.18, n.5, 2005,p. 681-692.

SANTOS, L. A. da S.. O fazer educação alimentar e nutricional: algumas contribuições para reflexão. **Ciênc. saúde coletiva** [online]. vol.17, n.2, 2012, p. 455-462.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Hucitec, 1996.

SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro.** Brasília, DF : Embrapa Informação Tecnológica, 2008. 73 p. (Texto para Discussão, ISSN 1677-5473 ; 30).

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A.; MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (1995-2003). In: SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (Orgs.). **Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** 2ª ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 21-49

SCHNITMANN, D. F. Novos paradigmas na resolução de conflitos. 1999. In: SCHNITMANN, D. F.; LITTLEJOHN, S. (Orgs.) **Novos paradigmas em mediação.** BARBOSA, J. H.; DOMINGUES, M. A. G. (Trad.) p. 17-28. Chagrin Falls, Ohio, USA: Taos Institute Publications/WorldShare Books, 2013.

SILVA, D. B. P. da; et al. Os agentes sociais e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE): a percepção dos agricultores familiares. In: Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas: aproximando agendas e agentes. Araraquara: UNESP, 2013. **Anais...** Araraquara: UNESP, 2013.

SILVA, G. P. DA; DEON, P. R. C. O protagonismo dos agricultores familiares na construção dos mercados: formas de organização e ação. In: GUIMARÃES, G. M. et al. (Orgs). **O rural contemporâneo em debate: temas emergentes e novas institucionalidades.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2015. p. 71-87. (Coleção Ciências Agrárias).

SILVA, J. G. da; GROSSI, M. E. del; FRANÇA, C. G. de. Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil. In: SILVA, J. G. da; GROSSI, M. E. del; FRANÇA, C. G. de (Orgs.). **Fome Zero: A experiência brasileira.** Brasília: MDA, 2010. p. 11-38.

SILVEIRA, P. R. C. da. e ZIMERMANN, S. A Qualidade em Circuitos Regionais de Produção de Alimentos numa Perspectiva de Segurança Alimentar, em: FROELICH, M. e DIESEL, V. **Espaço Rural e Desenvolvimento Regional.** Ijuí: Editora da UNIJUÍ. Relatórios de Pesquisa, 2004.

SILVEIRA, P. R. C. da; HEINZ, C. U. Controle de qualidade normativo e qualidade ampla: princípios para re-estruturação e qualificação da produção artesanal de alimentos. CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL E AGROINDÚSTRIA FAMILIAR, 1. 2005, São Luiz Gonzaga. **Anais...** São Luiz Gonzaga: UERGS, 2005.

SILVEIRA, P. R. C.. A construção Social de mercados na agricultura familiar: um processo de animação social. In: Silva, G. P.; DEON, P. R. C.; MEDEIROS, L.A.M. **Formação de líderes: uma mudança cultural – novas experiências do Brasil, Uruguai e Paraguai.** São Vicente do Sul: IFFarroupilha, 2011. p. 43-64.

SILVEIRA, P.R. C. et al. O Turismo e a recriação das agroindústrias rurais tradicionais. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE TURISMO RURAL E DESENVOLVIMENTO, 5, Santa Maria. **Anais...** CITURDES. Santa Maria: UFSM, 2006.

SIX, J. **Dinâmica da mediação**. Barbosa, A. A.; NAZARETH, E. R.; GROENINGA, G. (Trads.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

SOARES, P. **Análise do programa de aquisição de alimentos na alimentação escolar em um município de Santa Catarina**. 2011. 240 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SOUZA, E. M. **Patrimônio Arquitetônico de Santiago – Rio Grande do Sul: identificação e valoração**. 2011. 314f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SOUZA, P. M. de, PONCIANO, N. J.; NEY, M. G.; FORNAZIER, A. .Análise da Evolução do Valor dos Financiamentos do Pronaf-Crédito (1999 a 2010): número, valor médio e localização geográfica dos contratos. **RESR**, Piracicaba-SP, v. 51, n. 2, p. 237-254, 2013.

SUMBERG, J. SABATES-WHEELER, R. Linking agricultural development to school feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives. **Food Policy**, v. 36, p. 341–349, 2011.

TANUMIHARDJO, S. A. et al; Poverty, Obesity, and Malnutrition: An International Perspective Recognizing the Paradox. **Journal of the American Dietetic Association**, 2007. v. 107, n. 11 p. 1966 – 1972.

TOLEDO, E. N. B.; SCHNEIDER, S. PRONAF no Rio Grande do Sul dez anos depois: o que dizer? In: SCHNEIDER, Sergio (Org). **A diversidade da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 82-103.

TOMAZINI, C. A disputa pela gestão e participação nas políticas de luta contra a pobreza nos primeiros anos Lula: o caso dos comitês gestores do Cartão alimentação. In: CARLOS, E.; OLIVEIRA, O. P.; ROMÃO, W DE M. (Orgs.). **Sociedade civil e políticas públicas: atores e instituições no Brasil contemporâneo**. Chapecó: Argos, 2014. p. 265-297.

TRICHES, R. M. **Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar**. 2011. 297f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

TRICHES, R.M; SCHNEIDER, S. Reconstruindo o elo perdido: a reconexão da produção e do consumo de alimentos através do Programa de Alimentação Escolar no município de Dois Irmãos (RS). **Segurança Alimentar e Nutricional**, v.17, p. 1-15, 2010.

TRIVINOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 2011.

TURPIN, M. E. A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, SOBER, 47, 2009, Porto Alegre. **Anais...** Brasília: SOBER, 2009.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. 2008. 165f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campina, Campinas, 2008.

VALLE, Janaína Mello Nasser; EUCLYDES, Marilene Pinheiro. A formação dos hábitos alimentares na infância: uma revisão de alguns aspectos abordados na literatura nos últimos dez anos. *Revista APS*, v.10, n.1, p. 56-65, 2007.

VALLE; J. M. N.; EUCLYDES, M. P.. A formação dos hábitos alimentares na infância: uma revisão de alguns aspectos abordados na literatura nos últimos dez anos. **Revista APS**, v.10, n.1, p. 56-65, 2007.

VAN DER PLOEG, J. D. **Camponeses e Impérios Alimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da Globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

VELARDE, I. et al. Sistemas de producción locales en el Río de La Plata, Argentina: concertación de actores, diferenciación y valorización de productos típicos. In: CONGRESSO SISTEMAS AGROALIMENTARES LOCALIZADOS: produtos, empresas e dinâmicas locais. **Anais...** Montpellier, França, 2002.

WESZ JUNIOR, V. J.; TRENTIN, I. C. L. Desenvolvimento territorial com agroindústrias familiares. In: SOBER, Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 43, 2005, Ribeirão Preto-SP. **Anais...** Ribeirão Preto: SOBER, 2005.

WISKERKE, J.S.C. On places lost and places regained: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. **International Planning Studies**, v. 14, n. 4, p. 369 -387, 2009.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). Site oficial da WEB. Disponível em: <http://www.wfp.org/>. Acesso em: 30 de agosto de 2013b.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **State of School Feeding Worldwide 2013**. Rome, Italy: WFP, 2013a.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **Home-grown school feeding: a framework to link school feeding with local agricultural production**. ROME: WFP, 2009. Disponível em: <<http://migre.me/sbmlZ>>. Acesso em: 10 jun. 2013.

WORLD FOOD PROGRAMME (WFP). **La alimentación escolar en 2013**. ROMA: WFP, 2014. Disponível em: <<http://migre.me/sbmhB>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Obesity and overweight**. (Fact sheet n°311, Updated March 2013). Disponível em: <<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs311/en/>>. Acesso em: 02 set. 2013.

ZELIZER, V. Dinero, circuito, relaciones íntimas. **Sociedad y Economía**, Cali, Colômbia, v. 14, p. 11-34. 2008.

7.2 LEGISLAÇÃO CONSULTADA

BRASIL. Decreto n. 37.106, de 31 de março de 1955. Institui a Campanha de Merenda Escolar. Disponível em: <<http://migre.me/sbn6Y>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Decreto n. 39.007, de 11 de abril de 1956. Dá nova redação aos arts. 1º, 2º e 4º do Decreto nº 37.106, de 31 de Março de 1955. Disponível em: <<http://migre.me/sbn6v>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Decreto n. 56.886, de 20 de setembro de 1965. Modifica denominação de Instituição do Departamento Nacional de Educação. Disponível em: <<http://migre.me/sbn68>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 maio 2014.

BRASIL. MAPA. Portaria n. 1, de 21 de fevereiro de 1990. Regulamento da Inspeção Industrial e Sanitária de Produtos de Origem Animal- RIISPOA. Disponível em: <http://migre.me/sbn5x>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 22 jun. 2015.

BRASIL. Lei nº 8913 de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/index.jsp>. Acesso em 06 de setembro de 2011.

BRASIL. Medida provisória n. 1.784, de 14 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar, institui o Programa Dinheiro Direto na Escola, e dá outras providências. Disponível em: <<http://migre.me/sbn4X>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Resolução n. 15, de 25 de agosto de 2000. Dar continuidade ao processo de transferência dos recursos para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Disponível em: <<http://migre.me/sbn4I>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Resolução n. 07, de 08 de março de 2000. Necessidade de dar continuidade ao processo de transferência dos recursos para a execução do Programa Nacional da Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em:< <http://migre.me/sbn4b>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Resolução n. 35, de 1º de outubro de 2003. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Disponível em:< <http://migre.me/sbn3L>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Resolução n. 15, de 16 de junho de 2003. Estabelecer critérios para o repasse de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 2.178-36, de 24 de agosto de 2001. Disponível em: < <http://migre.me/sbn3g>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Resolução n. 2, de 10 de janeiro de 2002. Estabelecer critérios para a transferência de recursos financeiros, à conta do PNAE, previstos na Medida Provisória nº 1784, de 14 de dezembro de 1998 e suas reedições e na Resolução CD/FNDE nº 015, de 25 de agosto de 2000. Disponível em: < <http://migre.me/sbn2y>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Resolução n. 38, de 23 de agosto de 2004. Estabelecer critérios para execução do

PNAE. Disponível em: <<http://migre.me/sbn21>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Resolução n. 358, de 18 de maio de 2005. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Disponível em: <<http://migre.me/sbn1F>>. Acesso em: 19 out. 2015.

BRASIL. Portaria Interministerial n. 1.010, de 8 de maio de 2006. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional. Disponível em: <<http://migre.me/sbn1q>>. Acesso em: 19 de outubro de 2015.

BRASIL. Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: 19 de março de 2014.

BRASIL. Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN) Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/consea/legislacao/lei-no-11-346-de-15-de-setembro-de-2006/view>. Acesso em 03 jun.2013.

BRASIL. Lei n. 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica (...). Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de julho de 2009. Seção 01, p. 02.

BRASIL; FNDE. Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <http://www.emater.df.gov.br/sites/200/229/00001691.pdf>. Acesso em 08 de setembro de 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 59, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 05 de maio de 2014.

BRASIL. Resolução Nº 465, de 23 de agosto de 2010. Dispõe sobre as atribuições do Nutricionista, estabelece parâmetros numéricos mínimos de referência no âmbito do Programa de Alimentação Escolar (PAE) e dá outras providências. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php>. Acesso em: 19 de outubro de 2015.

Resolução /CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Disponível em: <<http://migre.me/sbn7P>>. Acesso em: 05 de julho de 2015.

BRASIL; FNDE. Resolução CD/ FNDE nº 4, de dois de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: <<http://migre.me/sbn8T>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

8 APÊNDICES

Apêndice A - Roteiro para entrevista com articuladores da política pública

1-Identificação

a-Instituição:

b-Cargo:

2-O início do processo

- a) Como foi o início da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar?
- b) Houve uma mobilização inicial envolvendo vários atores sociais? Como foi?
- c) Quais atores se envolveram? Qual o grau de envolvimento e qual a função de cada ator?
- d) O que condiciona a participação dos atores sociais na implementação da política?
- e) Qual o seu envolvimento na implementação da legislação a partir de 2009?
- f) Considera algum ou alguns atores sociais como líderes?

3- Personificação da política

- a) Dificuldades enfrentadas.
- b) Estratégias estabelecidas para a superação das dificuldades.
- c) Evoluções; atores sociais envolvidos.
- d) Sinergias criadas.
- e)Atuação conjunta.
- f) Momentos de reflexão da implementação da política.
- g) Papel de cada instituição envolvida.
- h)Ação do poder público local.
- i) Apropriação dos conteúdos e informações necessárias para a viabilização da compra de produtos da AF.
- j) Evoluções e retrocessos a partir de 2009.

4-Narrativa Alternativa dos Alimentos

- a) Importância da alimentação escolar
- b) A alimentação escolar mudou com o fornecimento de produtos da agricultura familiar? Em que sentido (qualidade, sabor, aceitabilidade)?

- c) O que a venda de produtos para a alimentação escolar representa para os agricultores do município?
- d) Que tipo de benefícios, diretos e indiretos, os escolares poderão ter com a inclusão dos alimentos da agricultura familiar nos cardápios?

5- Construção de mercados

- a) Qual a relação estabelecida entre agricultores e comunidade escolar?
- b) A comercialização para o PNAE favoreceu ou facilitou o acesso a outros mercados?
- c) O que mudou na propriedade e na produção com a comercialização para o PNAE?
- d) Por que os agricultores se interessam em comercializar para o PNAE?
- e) Como é realizado o planejamento da produção e da comercialização para o PNAE? Como decidem quais produtos cada agricultor vai fornecer? Há um planejamento coletivo? Quem faz ou coordena o processo de planejamento?

Apêndice B - Roteiro para entrevista com agricultores familiares

1- Identificação

2- Construção de mercados

- a) Como foi o início da compra de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar?
- b) Quem se envolveu na mobilização dos agricultores? E qual o grau de envolvimento de cada ator?
- c) Considera algum ou alguns dos atores sociais envolvidos na viabilização da compra de produtos da agricultura familiar para o PNAE como líderes ou como fundamentais para o processo ocorrer?
- d) Por que os agricultores se interessam em comercializar para o PNAE?
- e) E por que há agricultores que não se interessam?
- f) Como é realizado o planejamento da produção e da comercialização para o PNAE? Como decidem quais produtos cada agricultor vai fornecer? Há um planejamento coletivo? Quem faz ou coordena o processo de planejamento?
- g) Como os agricultores ficam sabendo das chamadas públicas?
- h) Quem organiza os projetos de venda? Vocês têm dificuldades para isso?
- i) Como funciona a entrega dos produtos para as escolas? O processo está satisfatório ou precisa melhorar?
- j) Qual a relação estabelecida entre agricultores e comunidade escolar?
- k) A comercialização para o PNAE favoreceu ou facilitou o acesso a outros mercados?
- l) O que mudou na propriedade e na produção com a comercialização para o PNAE?
- m) Quais os impactos da comercialização para o PNAE na renda da propriedade?
- n) Os produtos comercializados para o PNAE já eram cultivados pela família? Em escala comercial ou para o consumo?
- a) Qual a avaliação que a família faz do mercado do PNAE?

3- Personificação da política pública

- a) Dificuldades enfrentadas.
- b) Estratégias estabelecidas para a superação das dificuldades.
- c) Evoluções; atores sociais envolvidos.

- d) Sinergias criadas.
- e) Atuação conjunta.
- f) Momentos de reflexão da implementação da política.
- g) Papel de cada instituição envolvida.
- h) Ação do poder público local.
- i) Apropriação dos conteúdos e informações necessárias para a viabilização da compra de produtos da AF.
- j) Evoluções e retrocessos a partir de 2009.

4- Narrativa Alternativa dos Alimentos

- b) Importância da alimentação escolar
- c) A alimentação escolar mudou com o fornecimento de produtos da agricultura familiar? Em que sentido (qualidade, sabor, aceitabilidade)?
- d) O que a venda de produtos para a alimentação escolar representa para os agricultores do município?
- e) Que tipo de benefícios, diretos e indiretos, os escolares poderão ter com a inclusão dos alimentos da agricultura familiar nos cardápios?
- f) Houve mudanças na propriedade (diversificação da produção, formas de produzir, supressão de atividades antes praticadas) em função do PNAE?
- g) Há apoio e formação (ATER) de alguma instituição para qualificar a produção?
- h) Desenvolve sistemas de produção agroecológicos?
- i) Quais os principais problemas relacionados à produção?
- j) Comercializa produtos processados? Quais?

Apêndice C - Roteiro para entrevista professores e manipuladoras de alimentos

1-Identificação

Instituição:

Cargo:

2-Narrativa Alternativa dos Alimentos

- a) Qual a importância da alimentação escolar?
- b) Qual a relação da alimentação escolar com os hábitos alimentares das pessoas?
- c) Como são elaborados os cardápios? Você participa desse processo? De que forma?
- d) A alimentação escolar mudou com o fornecimento de produtos da agricultura familiar? Em que sentido (qualidade, sabor, aceitabilidade)?
- e) O que a venda de produtos para a alimentação escolar representa para os agricultores do município?
- f) Que tipo de benefícios, diretos e indiretos, os escolares poderão ter com a inclusão dos alimentos da agricultura familiar nos cardápios?
- g) Qual a relação estabelecida entre agricultores e comunidade escolar?
- h) Considera os alimentos fornecidos pela agricultura familiar local de melhor qualidade? Por quê?
- i) A agricultura familiar poderia fornecer mais produtos? Quais?
- j) Qual a aceitabilidade do cardápio pelos educandos? Quais alimentos da agricultura familiar esses preferem? Quais não foram aceitos?
- k) Qual a diferença entre os produtos da agricultura familiar e os produtos adquiridos nos mercados convencionais?
- l) Ocorrem debates, projetos ou trabalhos em aula na escola sobre alimentação? O que você aprendeu com esse processo?
- m) Houve mudança nas suas preferências e escolhas alimentares em função do debate em torno da alimentação escolar? Quais? Por quê?
- n) Você percebe as pessoas mais preocupadas com a qualidade dos alimentos atualmente? Por quê?
- o) Você consegue comprar os produtos da agricultura familiar que são consumidos na alimentação escolar nos mercados locais?

3- Personificação da política pública

- a) Houve mudança na alimentação escolar no município com a mudança da legislação de 2009?
- b) Quem são os principais responsáveis por essa mudança da alimentação escolar no município?
- c) Quais atores e quais instituições representam um papel chave para a implementação do PNAE no município?

Apêndice C – Quadro dos entrevistados

	Número de entrevistados	Instituições
Famílias de Agricultores familiares	10	
Articuladores	7	Emater-RS SMEC STR SMAP
Escolas	8	