

Rozane Marcia Triches<sup>1</sup>  
Sergio Schneider<sup>2</sup>

## *Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar*

### **Introdução**

Na última década, o Estado tem formulado políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) pautadas em modelos estruturantes e sustentáveis, que aproximem a produção de pequenos agricultores familiares e o consumo de alimentos, contribuindo para a reconexão da cadeia alimentar e para uma relação mais estreita entre campo e cidade (MALUF, 2007).

Nessa perspectiva, os programas públicos de aquisição de alimentos, como o Programa de Alimentação Escolar (PAE), surgem como potenciais reintegradores da cadeia de abastecimento alimentar, tendo condições de auxiliar no enfrentamento das problemáticas referentes ao consumo e à produção. O Programa Nacional de Alimentação

---

<sup>1</sup> Nutricionista, doutora em Desenvolvimento Rural. Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). E-mail: rozane.triches@gmail.com.

<sup>2</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). E-mail: schneide@ufrgs.br.

Escolar (PNAE)<sup>3</sup> é um programa público universalizado, que existe há mais de 50 anos, atendendo atualmente a mais de 45 milhões de alunos e despendendo em torno de três bilhões de reais por ano (só de recursos federais), para compra de alimentos (FNDE, 2011). Porém, a maior parte dos municípios brasileiros utilizava esses recursos para adquirir seus gêneros de grandes e especializados fornecedores.

Na contramão dessa forma de gestão, surgiram, a partir da descentralização do Programa, em 1994, iniciativas que vêm utilizando os recursos do PAE para adquirir alimentos de agricultores locais. E, em 2009, foi sancionada a Lei 11.947 que dita como obrigatória a utilização de, no mínimo, 30% destes recursos para aquisição de produtos da agricultura familiar. Essas iniciativas têm demonstrado, em princípio, potencialidades no que diz respeito a incentivos de reprodução e segurança alimentar de pequenos produtores rurais, ao mesmo tempo que incrementam oportunidades de maior produção e disponibilização de alimentos mais adequados para públicos vulneráveis, como crianças e adolescentes. Nesses exemplos, as compras públicas de alimentos para abastecer o PAE passam a apresentar-se como mecanismos importantes do Estado em relação à concretização das políticas de segurança alimentar e nutricional da população.

No entanto, poucos estudos brasileiros têm abordado seu papel como política pública na construção de redes alimentares diferenciadas. Os estudos internacionais realizados nesse sentido baseiam-se em perspectivas teóricas mais abrangentes e holísticas para produção e consumo e discutem o papel do Estado em relação aos mecanismos de

---

<sup>3</sup> Faz-se distinção entre PNAE e PAE: a primeira nomenclatura se refere ao Programa no seu âmbito nacional, com suas normas e regulamentos gerais, e a segunda vincula-se a sua construção ou adaptação nos diversos locais – gerenciado pela instância municipal, estadual ou escolar.

aquisições públicas (MORGAN, 2007; MORGAN e SONNINO, 2008) e como incentivador e propagador de cadeias alimentares localizadas (HINRICHS, 2003 e HOLLOWAY *et al.*, 2007) e de modelos de saúde pública (LANG e HEASMAN, 2004).

Em uma leitura apressada, essa vinculação do agricultor aos mercados institucionais parece fácil e simplificada, no entanto, verificam-se dificuldades que, se não inviabilizam, atrapalham tal ligação, como já demonstrado em alguns estudos (TRICHES, FRÖELICH e SCHNEIDER 2011; TRICHES e SCHNEIDER, 2010). Por um lado, há todas as barreiras de entrada relacionadas aos aspectos burocráticos, fiscais, ambientais, estruturais, organizacionais, sanitários, exigidos aos agricultores para a formalização de seus estabelecimentos e de seus produtos. Por outro, encontram-se as exigências do próprio mercado consumidor – e aqui, especificamente, do PAE – que prevê a necessidade de obter garantias de inocuidade dos produtos adquiridos, além da padronização, regularidade, transporte e quantidade suficiente para abastecer todas as unidades de ensino sob sua jurisdição. Portanto, com a criação de leis que obrigam as Entidades Executoras (EE) a adquirir produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar, tornam-se essencial entender as dificuldades e as estratégias pelas quais elas podem ser superadas, para que se possa viabilizá-la.

Além dessa contribuição, a centralidade deste artigo é na análise dos processos de mudança. É importante, do ponto de vista teórico, avaliar como as estruturas são modificadas pelos atores sociais e suas ações, dando-lhes novos contornos. Como e por que algo dado passa a ser questionado, desestruturado, modificado? Como ocorreu a emergência desse processo? Quais as dificuldades e os desafios enfrentados para mudar a forma corrente de aquisição de alimentos para o PAE e como os atores sociais atuaram para superá-los; como se deram as relações

de força para que fosse possível um “espaço de manobra”, para que o “novo” ou “diferente” pudesse emergir, manter-se, acentuar-se e estabilizar-se?

Inerente ao ineditismo dessa relação para ambos os lados, produtores e consumidores, surge a questão da mediação e dos mecanismos de adaptação envolvidos. Em sua maioria, os agricultores acessavam mercados de forma integrada ou informal, atuando apenas como meros produtores de alimentos. A possibilidade de serem fornecedores de gêneros para a alimentação escolar exige mudanças na sua forma de relação com os mercados, com os outros agricultores, mediadores, gestores e instituições, obrigando-os a rever suas posições, atitudes e práticas, como também as dos outros envolvidos. Em contrapartida, se o objetivo é integrar o agricultor familiar como potencial fornecedor, a estrutura das compras públicas, das regulamentações sanitárias e de outras exigências do PAE também necessita de revisão.

Diante dessas questões que buscam entender a origem, a genealogia da mudança estrutural no que tange às aquisições públicas para o PAE, justifica-se o estudo de caso do município de Rolante (RS). A escolha do caso não foi aleatória, mas proposital, visto sua excepcionalidade. Rolante foi um dos primeiros municípios a realizar a compra de produtos da agricultura familiar local para a alimentação escolar, iniciando o processo ainda em 1998. Além de ser um dos pioneiros na implementação do Programa para aquisição de gêneros alimentícios de pequenos produtores, também manteve essa prática de forma constante ao longo do tempo, o que demonstra que houve uma iniciativa que se consolidou e adquiriu autonomia.

Partindo desta introdução, o artigo segue descrevendo de forma sucinta a abordagem teórica utilizada para a análise. Posteriormente, a seção seguinte trata de evidenciar as três principais questões envolvidas na revisão e

mudança do processo de aquisições públicas para o PAE: a) a burocracia das aquisições públicas e a mudança nas regras dos processos; b) a organização dos agricultores e a análise de autonomia e dependência frente aos mercados; c) a regularização e formalização das agroindústrias a partir da leitura das interfaces e mediações. Finaliza-se com breves considerações sobre as estratégias utilizadas pelos atores na tentativa de suplantar as dificuldades (desestruturar o dado) para acessar o mercado da alimentação escolar (construir o novo).

## **Os atores sociais como agentes de mudança**

Para entender o processo de mudança relativa às aquisições públicas para o PAE, partiu-se da perspectiva orientada ao ator que providencia uma base de estudo para a reflexão e entendimento da mudança estrutural na qual os atores e seu poder de agência são partes intrínsecas do processo. Ancorada na teoria da estruturação de Giddens (2000), a abordagem dos atores procura, segundo Long (1992), reconciliar as perspectivas de ação e estrutura para estudar o processo de desenvolvimento, o que contribuiria para um tratamento mais sofisticado da mudança social com ênfase na interconexão e mútua determinação de fatores internos e externos e suas relações.

Primeiramente, parte-se do pressuposto de que nenhuma prática nova surge sem que, com ela, traga confrontos, dificuldades, barreiras, pressões. O novo não nasce com prévia aquiescência; ao contrário, seu surgimento é motivo de desconforto, pois interfere na ordem, no hábito, desestruturando-os. A interação dos atores leva a uma constante mobilização de regras e recursos para interferirem nos processos de forma a modificá-lo de acordo com os seus interesses. Seguindo na abordagem da estruturação de Giddens (2000), a análise da conduta estraté-

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

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

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

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

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

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

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

Embora a governança envolva mais que estruturas institucionais, estas podem ser consideradas como centrais nesse processo. Segundo Vihinen e Kröger (2008), para desenvolver a governança dos mercados é necessário capacidade institucional suficiente para controlá-los e reforçá-los, e novas redes institucionais podem construir novos mercados. Knickel *et al.* (2008) advogam um amplo entendimento de instituições como “as regras do jogo”, consistindo num conjunto de *regras legais* e *normas sociais informais* que estruturam as interações sociais. Para as mesmas autoras, a função principal das chamadas novas redes institucionais no desenvolvimento rural usualmente é vista como a de facilitar as ligações e produzir conexões eficientes entre diferentes atividades e atores em uma mesma região e entre os

diferentes níveis em um sistema de governança multinível. Dessa forma, a governança dos mercados está intrinsecamente conectada com as novas redes institucionais que se definem em espaços particulares.

## **A revisão do processo de aquisições públicas alimentares a partir das interfaces**

Para entender como um processo de aquisição pública pautado na Lei de Licitações n. 8.666, de 1993, passa a ser contestado e revisto, na perspectiva de incluir os agricultores familiares locais, este trabalho utilizou como metodologia o estudo de caso do município de Rolante/RS<sup>4</sup>. Em 1998, ocorreram as primeiras participações de agricultores nos processos de aquisição pública para abastecimento do PAE e, em 2003, segundo dados do município, o comércio varejista fornecia 84% dos alimentos para a alimentação escolar, enquanto a agricultura familiar respondia pelos 16% restantes. Já em 2008, ou seja, antes mesmo da criação da Lei n. 11.947, de 2009, 32% do recurso federal/municipal remetido à alimentação escolar eram utilizados para compras de gêneros da agricultura familiar<sup>5</sup>. Para o fornecimento desses gêneros, mais de 25 agricultores participavam dos processos licitatórios, dos quais 21 eram sócios de uma Cooperativa (Cooperativa Ilha Nova), enquanto os demais participavam de associações ou eram individuais.

<sup>4</sup> Localizado na encosta inferior do planalto, na região nordeste do Rio Grande do Sul, Rolante possui uma área territorial de 297 km<sup>2</sup> com uma população de 19.213 habitantes (IBGE, 2007). Segundo dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE) de 2007, a participação no produto interno bruto do setor agropecuário é de 7,84%, enquanto a da indústria perfaz 33,07% e o do setor de serviços, 59,08%. O número de estabelecimentos agropecuários em Rolante em 2006 era de 1.055, distribuídos em 15.096 hectares, sendo que as propriedades rurais do município ainda mantêm como base a agricultura familiar, com áreas menores de cinquenta hectares.

<sup>5</sup> Os alimentos citados como já fornecidos por eles foram: hortaliças, frutas, feijão, pipoca, *schmier*, farinhas integrais de milho, trigo e aveia, sucos, milho-verde, mel, aipim, batata e biscoitos.

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

Ao ultrapassar a primeira dificuldade, outra se fez presente: afinal, os agricultores têm condições de abastecer esse mercado? A questão da organização dos agricultores referente à logística, à quantidade, à regularidade e à diversidade da produção passa a ser discutida. Em um primeiro momento, é necessário o produtor acreditar na possibilidade de ser fornecedor da alimentação escolar; posteriormente, é imperativo que o consumidor tenha condições de confiar que esse fornecedor possui capacidade para tanto. O apoio estatal e da assistência técnica e a coordenação e entendimento entre os próprios agricultores entram em cena como algo a ser moldado. Nessa adaptação, é pertinente a análise de autonomia e dependência do agricultor frente a esse mercado como fator determinante na tomada de decisão.

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

## *Mudança nas regras para enfrentar os cinco “erres” da burocracia das aquisições públicas*

Segundo os próprios agricultores, o principal argumento para não acessarem o mercado da alimentação escolar era a burocracia dos processos de aquisições públicas. A prefeitura de Rolante, em virtude das legislações e políticas nacionais relativas às compras para a alimentação escolar, utilizava (até 2009) obrigatoriamente as modalidades licitatórias para adquirir alimentos para o PAE. No entanto, a Lei n. 8.666, de 1993, que regia esses trâmites, impunha alguns limites, como a ambiguidade nas interpretações em relação à autorização da participação de pessoas físicas (condição da maioria dos agricultores de Rolante) como proponentes, as suas complexas exigências documentais e sua operacionalização. Esses contornos inerentes ao processo licitatório foram referenciados por praticamente todos os entrevistados que vivenciaram a modificação do processo na época e por vários depoentes mais contemporâneos.

No momento em que nós começamos a pensar em transformar isso em uma prática (a compra de gêneros para a alimentação escolar de agricultores familiares locais), o governo municipal se deparou com a questão do brasileiro chamada “burrocracia”. Eu colocaria uns cinco erres nessa burocracia (O. G. P., gestor).

Embora a Lei n. 8.666 não proibisse a compra direta, ela também não fazia referência a isso. A falta de regramento gerava várias interpretações, fazendo com que todo o aparato administrativo – setor de compras, tesouraria, financeiro e jurídico – alegasse a impossibilidade e o impedimento do processo. Sendo obrigatório e, portanto, usual adquirir os produtos para o PAE via licitação, a saída seria rever o processo, reformulando o edital e as exigências

constantes quanto à documentação. Essa adaptação deveria ser estudada, aprofundando-se na investigação das leis e em consultas a outros municípios e entidades jurídicas, o que demandaria mais trabalho, pois fugiria às formas tradicionais existentes e já automáticas e confortáveis. Soma-se a isso o ineditismo da prática, ou seja, a inexistência de outras experiências que pudessem ser tomadas como exemplo. Só esses fatores já eram suficientes para que os burocratas utilizassem-nos como predisposições à continuidade do processo anterior.

Como refere o supervisor da Emater (Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural), essa dificuldade no que diz respeito à lei poderia ser motivadora da inércia, se não fosse uma convergência de olhares que uniu não só o poder público, mas também os interesses da sociedade por meio de uma intensa interação nos conselhos gestores, e de pressões dos agricultores e seus mediadores. A real necessidade de “fazer acontecer”, e a sensibilidade das lideranças políticas foram precursores e defensores da ação, mesmo em um contexto vasto de possíveis contrariedades advindas não só da insegurança e da simbiose dos burocratas em relação às regras legais, mas de outros interesses e motivações pessoais e políticos, como a má vontade dos funcionários, os partidarismos e suas concorrências.

Inicia-se um processo de desconstrução, questionamento e enfrentamento da inflexibilidade da lei e de seus defensores, a partir de uma conscientização da necessidade da flexibilização das regulamentações que impediam o caminho, como frisado pelo gestor da época: “[...] A mim parece que a tarefa que eu tive junto com a equipe de trabalho que a gente montou, era isso: era abrir esse caminho das pedras, tirar as pedras pro lado, tirar os espinhos e dizer é por aqui que a gente faz” (O. G. P., gestor).

Abrir o caminho das pedras consistia em modificar uma prática com a releitura e flexibilização da lei e com

a desacomodação dos funcionários dos setores burocráticos. Ao entender que a lei e a burocracia não deveriam ser impeditivas, surge a possibilidade de transformá-las, “burlando” as regras que inviabilizavam a compra de agricultores familiares e criando outras que a tornariam viável. Nesse aspecto, a burla ou o seguimento da regra são justificados com explicações que os atores são capazes de fornecer para suas atividades diárias e que estão associadas de perto à racionalização moral da ação.

Essa alegação ocorre por meio de um discurso pautado em regras morais defendidas por atores e suas histórias de vida, as quais, nas palavras de Long (2007), são telas de fundo que demarcam, em grande medida, como atuam os indivíduos e no que acreditam, e a multiplicação desse repertório que se efetiva através da interação. Observa-se, nos depoimentos dos diversos atores, diretores, merendeiros, pais e os próprios gestores, uma identificação com a área rural. Isso se torna um fator de grande relevância, pois cria uma consciência de apoio aos agricultores. Essa ligação emocional com o mundo que os rodeia faz parte das bases de suas próprias experiências e entendimentos, alimentando argumentos favoráveis para a orientação da aquisição para a alimentação escolar de produtos da agricultura familiar. Dessa forma, parece fazer diferença morar no local, ter envolvimento com a comunidade e saber das dificuldades das pessoas. Também parece fazer diferença o fato de que, por ser um município pequeno, há uma riqueza de contatos entre as pessoas.

Tais componentes estes que providenciaram uma regra moral que transcendeu ou, no mínimo, questionou a regra jurídica e que se expandiu na multiplicação dos discursos. O objetivo final, segundo o secretário de Educação da época e o supervisor regional da Emater, era a satisfação do consumidor e do agricultor dada pela possibilidade da compra local. Se, por um lado, havia produção disponível,

diversidade de produtos, vocação histórica e cultural de transformação de produtos, mas que ainda não estavam legalizados e com poucos canais de comercialização, por outro, havia o mercado do PAE com problemas referentes à qualidade e ao consumo dos escolares. Nesse cenário, além da motivação de ir ao encontro das necessidades de produtores e consumidores, constituindo-se como uma prática de moralização, havia a contestação do “absurdo” que a prática da regra normativa impunha.

Dessa forma, tornou-se discurso frequente a irracionalidade da regra: “produz-se aqui, mas não se pode consumir aqui na alimentação escolar.” As frases mais recorrentes em todos os depoimentos relativos à motivação dessa prática no município foram: “Pra que comprar de fora se nós temos o produto aqui?” ou “Pra que levar para o Ceasa e depois trazer de volta?”. Essa contradição, e porque não dizer “*economia do absurdo*”, nas palavras de um dos entrevistados, parece ter sido um dos importantes argumentos utilizados na revisão dessa prática.

Os discursos relativos à incoerência das aquisições públicas para a alimentação escolar tornaram-se cada vez mais recorrentes, tanto que grande parte das entrevistas realizadas com a diversidade de atores envolvidos associava os motivos principais dessa prática à valorização e incentivo aos agricultores locais com o objetivo de mantê-los no meio rural e à economia e melhora da qualidade dos produtos adquiridos.

Portanto, nessa defesa da regra moral, passa-se a questionar o que seria um “processo lícito” em relação às compras públicas. A própria conformação da palavra “licitação” constitui-se de uma “lícita ação”. Um dos seus princípios fala da “legalidade” como necessária ao atendimento das leis que normatizam o processo. Passa-se a questionar a própria “regra” no sentido de ela ser contraditória em relação a outros dois princípios – o de

moralidade (que fala da ética) e o de finalidade (que fala do bem comum da comunidade). Se, por um lado, a lei buscava a lisura do processo, por outro, desconsiderava a particularidade do agricultor familiar como potencial fornecedor, considerando que ele não possuía documentos para habilitar-se juridicamente ao processo licitatório.

Um dos pontos elencados como relevante para tornar as aquisições públicas sustentáveis é, para Morgan (2007), a diferença na interpretação das leis, e aqui, mais especificamente e mais gravemente, pelas próprias instâncias que as ditam ou que são responsáveis pela sua fiscalização, como o Tribunal de Contas (TC). Em um dos depoimentos, o gestor destaca que o próprio TC não sabia se o agricultor como pessoa física poderia ou não ser um proponente nos processos licitatórios.

Esse embate oferece elementos para verificar o caráter contingente da interação social na efetivação do poder e na institucionalização da conduta. As reações de cada uma das partes dependem da resposta do outro e, nessa disputa, as normas que fazem parte da interação têm a cada momento de ser mantidas e reproduzidas pelos próprios atores. Nesse caso em específico, a resposta em defesa da regra jurídica tem efeito contrário, pois municia a regra moral ao revelar a sua ambiguidade interpretativa.

Na dubiedade da lei e na proliferação dos discursos morais provenientes de relações de proximidade e interconhecimento, os gestores tiveram papel fundamental em ousar e definir o que deveria ser feito. Segundo vários depoimentos, uma das principais causas da efetivação da compra de produtos de agricultores familiares para a alimentação escolar foi a vontade política dos gestores da época. Confirmando esse fato, a coroação da decisão na revisão do processo ocorreu, segundo o secretário de Educação da época, quando o prefeito utilizou de sua autoridade para com os setores administrativos.

O prefeito se torna figura principal da ação, determinando que todos trabalhem em prol desta construção, buscando informações e adaptando o processo ao agricultor familiar. Em suas palavras, era necessário *“carimbar no outro lado da folha”*, fazendo referência à irracionalidade da burocracia do setor público, que determina certas regras em nome da eficiência, sem se dar conta dos resultados que produz.

As exigências dos atores que defendem as normas morais sobrepõem-se às exigências dos atores que defendem as normas jurídicas, causando uma mudança de valores que sustenta a decisão do gestor de mudar o processo, mesmo tendo noção das sanções que poderiam incidir sobre eles. Para culminar nessa decisão do gestor em relação à efetivação do processo e na perspectiva de Morgan (2007) sobre aquisições públicas sustentáveis, anui-se em relação à relevância do conhecimento e da qualificação dos gestores que estão à frente dos processos decisórios. Pelo próprio depoimento do prefeito da época e por outras informações, a capacidade de perceber os benefícios dessa política ligada ao desenvolvimento rural foi essencial para que ele defendesse outra forma de aquisição pública.

Destarte, fator determinante nesse caso para a mudança social, e aqui, mais especificamente, para a mudança nas regras das aquisições públicas, foi a existência de lideranças. A desacomodação das pessoas, principalmente as dos setores mais burocráticos da prefeitura foi uma necessidade sentida pelo prefeito que acabou por ser peça-chave nessa questão, juntamente com o apoio do secretário de Educação e de outras instituições como a Emater, que atuaram como líderes que motivaram a mudança. Devido às argumentações e decisões acima, fez-se toda uma revisão jurídica e reformularam-se os editais licitatórios, adaptando as exigências documentais de habilitação, especificamente, ao produtor rural.

Além dessa adaptação, a lógica operacional do PAE passou a considerar em primeiro lugar a produção de alimentos existente no município para formular o cardápio, com diálogos entre os gestores/consumidores e os agricultores e seus mediadores. Dessa aproximação, pretendia-se adquirir produtos de época e discriminá-los conforme as características distintas em relação aos que não fossem da agricultura familiar.

Essas características de gestão em conjunto teriam sido responsáveis pela transformação do processo de aquisições públicas corrente para outro, com contornos sustentáveis. Ao considerar as questões que impediam essas transformações, a gestão pública em Rolante revelou a existência de lideranças com consciência dos benefícios, com conhecimento de causa, com ousadia de assumir riscos, com iniciativas de compreender mais efetivamente as questões legais e em condições de mobilizar os setores abaixo para modificar os processos.

Para tanto, a interação entre os atores é contemplada na análise, ao verificar-se uma composição de elementos produzidos para construir um espaço de manobra em meio a um ambiente institucional hostil e desfavorável. Se, por um lado, esse era constituído por legislações mais globais e abrangentes (formas essas institucionalizadas por normas e regulações impostas de cima para baixo, constituindo-se de um domínio legitimado por leis soberanas), por outro, as coerções provenientes tanto dos consumidores quanto dos produtores locais foram responsáveis pela proveniência da mudança, oferecendo um campo fértil de argumentações para sustentarem interpretações e modelos diferenciados, baseados em regras e valores morais. Essas arenas produziram a emergência do processo de mudança em que se abriu espaço e reconhecimento para a demanda dos agricultores, produzindo uma transformação nas regras legais das aquisições públicas em Rolante.

## *A organização dos agricultores: uma questão de autonomia e dependência*

No tópico anterior, foi abordada a adaptação do consumo à produção, ou melhor, dos trâmites burocráticos de aquisições públicas à habilitação e possibilidade de o agricultor ser um fornecedor da alimentação escolar. Nesse momento, passa-se a entender como o produtor rural se posiciona e se molda frente a esse mercado. Há uma racionalidade que se destaca entre os agricultores: “se a dificuldade de ordem burocrática for transposta, então eu me organizo”. Isso quer dizer que há, por parte dos produtores, a necessidade de confiar no processo antes de ingressar nele e, para mobilizarem-se, é fundamental a garantia do ganho. Uma vez acessando esse mercado, esse cálculo é refeito considerando-se as questões de logística, concorrência e responsabilidade. Portanto, as formas como os agricultores ou o local se organizam imprimem um papel crucial no desenvolvimento de novos mercados. Exige-se organização, que não se refere somente à produção, mas também à sua relação com outros agricultores, com seus mediadores e com os gestores, num processo contínuo que se ampara em formas de autonomia ou dependência.

Na busca de autonomia, os agricultores organizariam seus recursos produtivos de forma a, pelo menos, garantir a reprodução social da família. Para isso, as relações externas seriam construídas, mantidas e alteradas de acordo com os repertórios culturais locais que se centrariam na questão da desconfiança (PLOEG, 2000). Por outro lado, a dependência é gerada quando os recursos utilizados, ao invés de beneficiá-los e oferecer incentivo ou reprodução, coagem-nos e põem em risco a sua autonomia.

Essas relações de desconfiança refletem-se já no início do processo, cabendo ao gestor, além de rever os processos de compra, persuadir o agricultor a acreditar naquele

novo mercado. A “desconfiança” do agricultor no governo local foi um obstáculo citado por vários entrevistados. Afinal, seria vantajoso para o agricultor vender para a prefeitura? Segundo o membro da comissão de licitações, a dificuldade era “[...] acreditar, porque tinha a dúvida deles - será que eu vou receber? Ou da prefeitura comprar e não pagar.” E, se pagassem, qual seria o preço pago, ou seja, haveria um retorno que fosse melhor do que aqueles circuitos de comercialização já existentes?

A desconfiança estava estritamente ligada ao risco. Evitá-lo, segundo Ploeg (2000), é constituinte da lógica do agricultor não só na esfera da produção, mas também na relação com o mercado e com os diversos atores, tais como autoridades políticas e instituições estatais. Na avaliação da comercialização dos produtos, destaca-se a observação de que muitas vezes “evitar riscos” pode orientar o agricultor a recusar uma determinada relação com o mercado ou, em outros casos, privilegiar relações aparentemente desvantajosas. Dessa forma, um agricultor aparentemente refratário é, nas palavras do próprio técnico da Emater, um agricultor “precavido” e, segundo ele, com razão, assumindo que essa precaução é devida às suas experiências acumuladas, relativas não somente ao descaso estatal, mas às várias formas intervencionistas de assistência técnica que, por muito tempo, apresentaram-se como “mágicas” e que se mostraram, ao final, de pouca valia.

Portanto, no caso de Rolante, os gestores locais passaram a procurar os agricultores e a cadastrá-los, informando-os das normas desse mercado que, até então, eram desconhecidas, realizando um trabalho de convencimento, esclarecimento e de auxílio para que os agricultores pudessem acessar o processo licitatório. No entanto, mesmo com esse auxílio, a participação dos agricultores mostrava-se restrita, dado o enredamento do processo de compra e venda, ao qual não estavam habituados.

Mesmo com o auxílio dos gestores em relação ao trâmite licitatório, foram relatadas dificuldades no preenchimento e na coleção dos documentos exigidos, o que aponta para a constatação de que, para acessar esse mercado, seria necessário um mínimo de discernimento para conseguir ultrapassar essas complexidades burocráticas, e que, nesse sentido, muitos agricultores estariam aquém dessa capacidade. Essas exigências desfavoreceriam os produtores em condições mais precárias (considerando sua escolaridade e condições sociais), mantendo-os à margem do processo, mesmo com as adequações e o apoio dado pela gestão pública local, o que remete tanto para uma condição desigual entre os agricultores, quanto para uma resposta diferenciada entre eles.

Mas há que se entender melhor as razões que levam o agricultor a permanecer fora deste mercado. Seria somente pela complexidade burocrática, ou a busca por autonomia revela-se nessa decisão? Considerando que o ponto de equilíbrio para a produção da unidade familiar está determinado pelas proporções entre a intensidade do trabalho anual da família e o grau de satisfação de suas necessidades, o tamanho e o bem-estar da família é uma questão chave para a produtividade. Ou seja, o êxodo rural associado à industrialização e urbanização em Rolante teria contribuído para a diminuição do número de pessoas da família que se dedicam à agricultura, resultando em menor produção. Com quantidade reduzida de gêneros a serem comercializados, não haveria como participar de um mercado que exige quantidade e regularidade. Isto colocaria em risco o equilíbrio de sua unidade de produção familiar, cerceando sua autonomia.

Outra dificuldade refere-se à concorrência e à cotação dos preços. Este processo de aquisição não seria apropriado para a compra de produtos de preço tão instável quanto os hortifrutícolas, já que não haveria condição de

vendê-los a um preço real, acarretando prejuízos ou para o produtor (que venderia por um preço baixo), ou para o consumidor (que pagaria um preço alto). A inadequação do processo licitatório, bem como a instabilidade dos preços dos produtos no mercado e a concorrência, geraria uma incerteza e uma dificuldade em formular valores justos para a venda.

A concorrência não ocorria somente com outros fornecedores, como fruteiras, padarias e mercados, mas também entre os próprios agricultores. Nesse caso, eles mesmos assinalam o não atendimento do quesito “qualidade” para baixarem o preço. Nas palavras de um produtor, “tem agricultor que quer aproveitar o máximo, eu prefiro ter um produto de qualidade, não gosto de vender refugo” (V. S. B., agricultor fornecedor). Outra disputa ocorre entre agricultores formais e informais. Os primeiros reclamam que não conseguem concorrer com os que não estão legalizados pelos custos que têm com a produção, ou colocam dúvida em relação à identificação de qualidade do produto, aludindo a uma possível adulteração para poderem vender por preços abaixo do que seria o custo. Como diz um produtor, “não faço ideia de como ele consegue colocar a esse preço, não sei como eles tiram lucro com isso, a não ser que ele faça de outro tipo de uva mais barata, ou que ele faça cortes, misturas, sei lá, uma coisa assim” (V. S. B., agricultor fornecedor).

Esse fato salienta-se ainda mais quando se estabelece a responsabilidade do agricultor que vence o certame sobre o cumprimento do contrato com a prefeitura, correndo o risco de ser multado, se não o fizer. Além de ter de ultrapassar a sua ideia preconcebida de desconfiança em relação ao Estado, agora ele tem de provar que será um fornecedor idôneo e cumpridor de suas responsabilidades. A preocupação era consciente para eles, e também para os gestores, como frisado pela extensionista da Emater:

“Tinham resistência no início, achavam que não tinha condições do agricultor de entregar continuamente”, e referenciado pelos próprios funcionários da prefeitura: “A dúvida da prefeitura também existia: vão conseguir entregar?” (A. W., gestor). A instabilidade da relação gerava a desconfiança mútua que resultava na desistência de alguns agricultores, pois esse compromisso nem sempre se efetivava facilmente. Como apontado por eles mesmos, a logística onerava ainda mais o processo.

Analisando a continuidade dessa prática, observa-se que, dos vários agricultores que acessaram esse mercado, poucos se mantiveram. Dentre eles, uma cooperativa, um agricultor que, conjuntamente, mantém uma fruteira, duas agroindústrias que fornecem suco de uva (sendo uma delas legalizada) e um produtor de laranja que vende direta ou indiretamente, intermediado por outro fornecedor.

Na tentativa de entender o que favoreceu ou não essa ligação, é necessário fazer análise da organização dos e entre os agricultores, das várias interfaces com seus mediadores e o poder público e de sua evolução no tempo.

Se os primeiros agricultores que nem chegaram a acessar esse mercado permanecerem com sua racionalidade, muitos dos que tentaram ou testaram mas não foram capazes de nele continuar devido às suas exigências de organização.

Segundo os próprios agricultores, o motivo de sua desistência estava na falta de organização e entendimento entre si para acessarem esse mercado de forma a não se prejudicarem e nem competirem, ultrapassando esses fatores que os tornavam dependentes. Como um deles mesmo salienta, “[...] fazer uma organização da produção é o que tá faltando pra facilitar e os que tiverem a fim de trabalhar na venda pra merenda se enquadrarem no esquema, senão vai continuar assim” (G. J. P. S., agricultor desistente). A discussão em torno da falta de organização

dos agricultores surge como uma limitação e todos concordam que, formal ou informalmente, a cooperação e o diálogo entre eles deveriam ser maiores e que o individualismo os prejudicava. E, ainda, que o fato de se organizarem em cooperativas ou associações os favoreceria não só oferecendo melhores condições para aumentar a produção e a venda, como também, especificamente, no caso do PAE, dando-lhes vantagens em relação aos outros agricultores individuais.

Em relação ao aspecto de cooperação e individualismo, há que salientar a diferença entre senso cooperativo e cooperação formalizada. Nesse sentido, aponta-se para o fato de que, no meio rural, o sentimento de solidariedade parece pronunciar-se mais fortemente do que no meio urbano. Nesse caso, isso é referido pelo próprio supervisor da Emater que afirma que “se fosse fazer uma curva entre predisposição de participação, os agricultores são os que mais querem contribuir, participam ativamente de suas associações, da sua comunidade, de seu lugar de vida.” Então, não seria o senso cooperativo que se colocaria como problema, mas a formalização desse senso ou, nas palavras do secretário de Educação da época: “dessa coisa arraigada nessa história de cooperativismo, essas cabeças que queriam tudo dentro da formalidade de um processo.” De fato, os agricultores enxergavam o mercado da alimentação escolar como atraente, mas ainda não suficientemente seguro e rentável para maiores investimentos tanto em formalização quanto em organização formal. Entra em cena a racionalidade do agricultor que passa a ponderar a vantagem desse processo no sentido de que, para se associar ou criar uma cooperativa, precisa se convencer de que seu investimento em tempo, dinheiro e comprometimento (gerenciamento, participação nas assembleias, contribuição, elaboração de estatuto e de regimento interno etc.) terá retorno.

Essas novas relações e papéis que devem ser assumidos pelos agricultores quando da formação de uma cooperativa ou associação são avaliados e comparados a outras formas de comercialização de seus produtos comumente utilizadas, como a venda para um atravessador, por exemplo. A simplificação do processo ao ato puro, simples e conhecido de produzir contrapõe-se à sua complexificação, qual seja, o ato de produzir, adicionado às exigências de legalizar, gerenciar, organizar, cooperar, vender, distribuir etc. Portanto, para o agricultor não está em jogo um juízo de valor: “cooperativar é bom” e “vender para um atravessador é ruim”. Há, sim, um cálculo de vantagens ou desvantagens relativas não só ao lucro final mas também a uma racionalidade que perpassa esse cálculo.

Isso implica dizer que as formas de organização não são limitadas a uma institucionalização formal, mas a muitas formas em que os agricultores familiares se organizam em sua vida cotidiana. Argumenta-se ainda que, ao invés de ver as organizações como sistemas sociais delimitados como objeto de análise, deve-se examinar a organização como um processo. Nesse intuito, é importante verificar as formas pelas quais esse processo se desenvolve ou a maneira como os agricultores utilizam suas próprias regras, princípios e culturas para a criação e recriação de diferentes formas de organização. A “informalidade” cooperativa dos agricultores quando se uniam para cumprir os compromissos de entrega, foi considerada pelos gestores como legítima e incentivada, pois julgavam-na importante no atendimento desse mercado.

Para ultrapassar a dificuldade de regularidade, houve a “corrupção” das regras que, nesse caso, constitui-se como prática organizativa em si mesma. Não totalmente secretas nem totalmente transparentes, essas atividades, que na base dos modelos administrativos poderiam ser chamadas

de corruptas, formaram uma parte central dos processos de organização local e não devem ser desconsideradas quanto ao alcance de seus objetivos.

Assim, contrastadas com uma organização pautada em um modelo formal e burocrático, as práticas organizacionais locais aparecem como estratégias para que os pequenos agricultores possam sustentar-se, e, normalmente, elas têm conotações denegridas e sem valor, chamadas assim de informais, desorganizadas, corruptas ou tradicionais (NUIJTEN, 1992). Mas essa relação entre agricultores e Estado (local), ao ser analisada em termos de práticas de resistência e sujeição, obscurece o fato de que é precisamente no seio das organizações intermediárias, como conselhos gestores, que arenas de negociação e estratégias de negociação e legitimação emergem, e que a intervenção estatal se ajusta aos significados locais. Diante dessa averiguação, pode-se tentar entender os motivos da desvinculação ou vinculação de novos agricultores ao processo durante os últimos anos. Verifica-se o descontentamento dos agricultores relativo à atual relação e interesse das instituições governamentais e representativas.

Essas análises apontam, em primeiro lugar, para a diferença entre o interesse dos gestores nas questões relativas à agricultura, no início do processo e atualmente, e o distanciamento das entidades nas quais se sentiam amparados e representados. Isso demonstra que, mesmo que o trabalho tenha continuado, perdeu-se o entusiasmo que os gestores da época da implementação tinham em relação à proposta. Portanto, reforça-se a importância dos conselhos gestores como espaços de negociação e, por consequência, da autonomia dos agricultores às mudanças governamentais. No que concerne às entidades de extensão rural que, nesse caso, tiveram um papel essencial nos debates iniciais sobre a mudança de paradigma de desenvolvimento junto ao poder público de Rolante, suas

atividades nos últimos anos são reflexos de políticas que extrapolam a análise local.

Verificou-se que o agricultor busca, antes de tudo, autonomia, concebida de diversas e heterogêneas formas de interação entre os agricultores e o contexto externo. Acessar um novo mercado demanda organização e esse caso demonstra que, por ser um processo, o que se torna prática organizacional é a maneira pela qual os assuntos estão dispostos e são organizados entre os atores em diferentes arenas ou campos, definindo em última instância a implementação ou não da mudança e sua continuidade.

### *Regularização e formalização das agroindústrias: interfaces de conhecimento*

Como visto anteriormente, as primeiras dificuldades centraram-se na burocracia ligada à aquisição pública e na organização dos agricultores. Ultrapassadas essas barreiras, ainda havia uma terceira, a legalização das agroindústrias e de seus produtos. Para que o produtor possa participar de uma licitação, como examinado acima, em primeiro lugar, ele deve ter documentos que o habilitem, que, no caso desse município, seria, dentre outros, o bloco do produtor rural. Isso é dificultado ainda mais quando o produto que deseja vender sofre algum processamento ou é de origem animal. Para tanto, é necessário ter o registro do estabelecimento e dos alimentos produzidos, de forma que estejam aptos, do ponto de vista fiscal, ambiental e sanitário. Nesse sentido, o principal impedimento para aqueles produtores que se interessavam em acessar esse mercado foi o fato de não conseguirem adequar-se em função da necessidade de legalização de sua agroindústria.

Observam-se as barreiras de entrada associadas às limitações legais referentes às legalizações das agroindústrias e seus aspectos sanitários. Nesse ponto, a com-

petitividade já se encontra inviabilizada antes mesmo de acessar o mercado, dado o viés inerente às regulamentações que imputam à pequena produção as mesmas regras das indústrias de grande produção. Na comparação com as agroindústrias familiares, verifica-se que grandes empresas têm suas vantagens associadas a ganhos de escala no processo produtivo e na distribuição, reforçadas por ganhos nos contratos comerciais (maior alcance e acesso aos principais agentes comerciais varejistas), financeiros (menores custos nos contratos de financiamento), de custos de produção (maior acesso a inovações tecnológicas, insumos e equipamentos) e, portanto, de custos de transação já que as formas de relacionar-se com o mercado tornam-se mais facilitadas.

Assim, só “os caras fortes” (nas palavras de um agricultor) conseguem adequar-se às regras, mantendo os “caras fracos” excluídos dos mercados formais. Intrínsecas à formalidade, além da injustiça frente às grandes empresas, estão a carga tributária e as adaptações estruturais e produtivas às regras normativas sanitárias, inapropriadas à realidade da agroindústria. Esses agricultores, portanto, preferem manter sua autonomia ligada à informalidade e a nichos de mercado e circuitos locais e regionais de comercialização do que formaliza-se. Diante disso, o PAE passa a encarar como um dos principais entraves ao fornecimento de alimentos de origem animal ou processados por agricultores locais a sua condição informal.

Esse tema foi confrontado de diferentes formas e por diferentes atores como será visto a seguir, determinando interfaces que contribuirão tanto para o apoio quanto para o descomprometimento ou descontinuidade do projeto, dependendo das dinâmicas de conhecimento envolvidas. A análise dessa barreira a partir do ponto de vista da interface e dos processos de conhecimento favorece o entendimento das formas como os atores tentam resolver

seus problemas cotidianos de modo pragmático. Desse modo, essa análise pauta-se por outro ponto importante da noção de agência, a cognoscibilidade do ator sobre como seguir vivendo. Seus conhecimentos estão envolvidos com os seus mundos de vida e emergem, segundo Arce e Long (1992), de um processo complexo envolvendo fatores sociais, situacionais, culturais e institucionais. O conhecimento, nesses termos, é um ativo que, em parte, é dado e, em parte, é construído e desconstruído por outras possibilidades de conceituação e entendimento.

Com essas considerações, pretende-se verificar como ocorreu a dinâmica desse ativo (conhecimento), a partir do momento em que os agricultores se interessaram ou foram encorajados a legalizar suas agroindústrias, necessitando transformar o processo. Essa decisão implicava rever seus próprios conhecimentos, já que os existentes (adquiridos pela rotina de suas *performances*) não eram suficientes para resolver o problema. Por outro lado, essa dinâmica não envolvia somente os agricultores mas também os técnicos e gestores, num processo de interação, negociação e acomodação no qual cada um deles possuía seus próprios conhecimentos e mundos de vida.

Uma das questões que mais interferia nessa relação entre produtos agroindustrializados ou de origem animal e a comercialização para o PAE dizia respeito à questão sanitária. Por ser um programa que atende a um grande número de crianças e adolescentes, essas questões deveriam ser asseguradas, devido ao volume de alimentos adquiridos e à responsabilidade pela saúde pública de uma população caracterizada por ser mais vulnerável, considerando sua idade e sua maturidade imunológica. Assim, a aceitação pelos técnicos responsáveis pelo PAE dos produtos fornecidos pelos agricultores familiares, no que tange ao atendimento às condições sanitárias, constituiu-se como amplo foro de debates.

Cumprir referir que inicialmente não havia no município um profissional nutricionista que respondesse pelo PAE, sendo a primeira contratação efetivada em 2001. Desde então, vários profissionais nutricionistas ocuparam o cargo. Em nenhum momento, segundo depoimentos, eles colocaram impedimento, sendo favoráveis à prática da compra de alimentos de agricultores familiares e, em determinadas ocasiões, até mesmo complacentes, mas insistindo na adequação desses agricultores aos padrões de qualidade sanitária vigentes. Portanto, se houve convencimento desses técnicos, foi por uma argumentação e por um movimento que se iniciou antes mesmo de sua intervenção técnica no Programa. O seu conhecimento científico, salientando o aspecto de qualidade sanitária dos alimentos, não se tornou impeditivo. Outrossim, a nutricionista passou a incorporar em seu discurso a valorização da agricultura familiar e ao mesmo tempo reconhecia-se como peça importante na viabilização de conhecimento para os agricultores.

Se houve certo comprometimento e adaptação em relação ao processamento de alimentos pelos agricultores por parte do técnico responsável pelo PAE, o mesmo não pode ser dito do técnico responsável pela Vigilância Sanitária do município. Este, por sua vez, embora reconhecendo que “não se pode julgar da mesma forma a pequena e a multinacional, porque senão tu quebra o peão no meio”, também considera que “as pessoas que lidam com a agricultura não têm conhecimento técnico”. Para o mesmo depoente, o agricultor desconsidera o conhecimento do técnico e o poder público não tem nenhum controle sobre a produção da agroindústria, fechando os olhos para a comercialização clandestina, já que a fiscalização e punição “tirariam votos”. Nesse sentido, não ficou claro se sua resistência e defesa da regra sanitária o desconectou do projeto ou se sua oposição foi fruto da

desconsideração dos gestores em relação ao papel da Vigilância Sanitária.

Por outro lado, o referido técnico enfatiza a incongruência entre a norma técnica e a realidade do agricultor: “porque para a Anvisa, tudo que não é produzido em caráter de indústria, sem registro e sem acompanhamento técnico, é clandestino [...] não tem como ter licença [a agroindústria] da Anvisa”. Mas, ao mesmo tempo, mantém sua identificação de técnico a serviço do governo, não se comprometendo (“a nutricionista que compra é que deve saber o que está fazendo”) e mantendo-se como o detentor do saber, enquanto o agricultor é, em suas palavras, “despreparado, com falta de conhecimentos de higiene”. Essa postura o manteve alheio às questões de legalização das agroindústrias, mantendo intactos no processo os seus dispositivos de ideias e saber, bem como os dos agricultores.

Outra postura é verificada na relação entre agricultores e extensão rural. Basta mencionar que o debate sobre a legalização das agroindústrias tem início em Rolante no final da década de 1990, paralelamente à discussão sobre abastecimento e criação de canais de comercialização motivada pela Emater e por alguns agricultores. A necessidade de mais mercados já abriu as portas para o interesse dos próprios agricultores em “agregar valor” aos seus produtos e na possibilidade de poder vendê-los formalmente. Segundo depoimentos da Emater local, alguns pontos foram destacados como impulsionadores: o possível fechamento do Moinho Sone e seu pedido de socorro para o prefeito, a limitação da comercialização dos produtos dos agricultores, solicitando à Emater uma ampliação do debate sobre legalização, e a pressão pela fiscalização do Ministério da Agricultura no que diz respeito ao número de pequenas agroindústrias de sucos e vinhos clandestinas no município.

O interesse dos agricultores levado à Emater e ao prefeito favoreceu o início do Programa Municipal de Agroindústrias com encontros de discussão entre agricultores, poder público, Emater e Sindicato dos Trabalhadores Rurais, além de representantes do Ministério da Agricultura. Segundo o supervisor da Emater, as agroindústrias que não efetivaram totalmente a formalização modificaram a estrutura de produção, melhorando o processo. Porém, ressalta que existe, sim, uma mentalidade do agricultor de que *“o bom é não legalizar, para não gastar”* e que essa percepção teve de ser trabalhada junto com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e os produtores rurais. Por um lado, trazendo-os para dentro das discussões e demonstrando exemplos bem-sucedidos, mas, por outro, também os defendendo em relação às exigências sanitárias.

Não obstante, verifica-se que, na Ata n. 15, de 20/04/1999 (folha 7), há uma explanação da Lei e Regulamentação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) que consta ter sido aprovado por unanimidade pelo CMDR, com esclarecimentos do técnico veterinário responsável. Também consta em ata desse Conselho (ATA n. 27, de 8/5/2003, folha 11) a defesa da Emater relativa aos agricultores em contraposição à Vigilância Sanitária, sustentando que ela deveria orientar e dar prazos para as agroindústrias se legalizarem. E, mais adiante, explicitam-se, como argumentação para que os agricultores se mobilizem para a legalização, exemplos exitosos de agroindústrias, o turismo rural, a alimentação escolar e as feiras. Nesse convencimento, a Emater passa a chamar a atenção dos próprios agricultores sobre seu aparente interesse, mas descompromisso com a causa.

A extensão rural toma o lugar de entidade de ligação entre o Estado e os agricultores, entendendo que a legalização fazia-se necessária do ponto de vista do acesso a mercados e encontrava-se estreitamente vinculada a ques-

tões sanitárias e de saúde, mas suas regras deveriam ser moldadas à realidade da agroindústria e incorporadas como necessárias pelo agricultor. Sua mediação é reconhecida pelo agricultor e pelo gestor e, nesse sentido, ela passa a ser um agente de mudança, contestando as lógicas tanto de uns quanto de outros, forçando-os a repensarem suas ações com o objetivo de convencê-los a materializarem o projeto de legalização.

Dessa forma, é possível afirmar que a extensão rural do município de Rolante teve um papel ativo em relação à legalização das agroindústrias e que, em face as restrições legais existentes, passou a estimular a discussão pública por meio de fóruns de debate a partir dos quais estes constrangimentos passaram a ser analisados e, em certa medida, questionados. Neste sentido, em alguma medida, houve confrontação entre os preceitos regulatórios legais que se pautavam por exigências de formalização sanitária e o senso de compartilhamento de responsabilidades dos atores sociais, baseado na confiança e na qualidade de quem produz. Isto fez com que os produtores dos alimentos, no caso os agricultores, ganhassem o apoio e o suporte de entidades como a Emater, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e outros para terem seus produtos aceitos, o que permitiu que emergisse uma concepção diferente de sanidade e segurança em consumir estes produtos. Como efeito deste processo de legitimação social, o gestor público passou a ter respaldo social e político a partir dessas iniciativas, o que fez com que a aquisição dos produtos da agricultura familiar pudesse ser feita também com base na confiança e garantia emprestada pelos próprios produtores, sobrepondo-se “às regras sanitárias convencionais”.

Mesmo que o poder/autoridade do prefeito da época tenha pendido mais para a demanda dos agricultores do que para a legitimação do técnico (fiscal sanitário) ou da norma, a flexibilização da aquisição de alimentos sem a

necessidade da legalização das agroindústrias criou um conflito. Por um lado, os agricultores que optaram pela formalização passaram a considerar injusta a concorrência com quem ainda permanecia no mercado informal e desistiram de participar das licitações por não serem mais competitivos. Por outro, os agricultores informais também começaram a desistir de participar dos processos de compra para o PAE, já que os formais passaram a reclamar. Pretende-se enfatizar com isso que o descolamento da estrutura normativa provocou uma fragmentação que fugiu do sistematizado, caracterizando a transformação dinâmica do processo, ou sua hibridização. Atende-se em parte às normas legais em uma condição de transição que acaba também por prejudicar os que se desejava auxiliar. A complacência do gestor para auxiliar o agricultor gera neste um sentimento de impunidade e, portanto, de continuidade da informalidade. Ao perceber essa lacuna, o agricultor não sente mais tanta necessidade de legalizar-se e exigir do gestor auxílio para isso. Além disso, o poder público, como dito anteriormente pelo fiscal sanitário, não pretende indispor-se com os agricultores, sujeitando-se à impopularidade.

Mesmo conscientes dessas condicionalidades concernentes à concretização da legalização das agroindústrias, essas arenas demonstram a incongruência entre gestores e agricultores, bem como a dificuldade de encontrarem saídas no nível local. Ressalta-se que os problemas determinantes vinculam-se às descontinuidades. Estas refletem a dificuldade da mudança, mas também um processo necessário, com construções e desconstruções que carecem de ajustamento entre os projetos e ideias dos atores envolvidos. No entanto, esse esforço local esbarra no afrouxamento do ideário inicial de desenvolvimento rural perseguido pelos gestores em comparação com os atuais. Além disso, esbarra na legislação das agências governamentais

centrais como a Anvisa, que se personifica em alguns técnicos locais, como o fiscal sanitário, os quais, embora tendo condições de auxiliar nessa dinâmica de conhecimentos, permanecem na defesa de seu *modus operandi*, favorecendo a ignorância em ambos os corpos de conhecimento (técnico e agricultor), mantendo-os intactos.

Essas discontinuidades acabam por desmotivar os agricultores e somam-se à memória coletiva de “más experiências” pelas quais já passaram em relação ao Estado, criando uma barreira ideológica para o desenvolvimento de relações de confiança entre esses atores. É devido a essas condições estruturais, que traduzem a dificuldade que ainda existe entre gestores e técnicos de entenderem os sistemas de produção e os problemas cotidianos dos agricultores e seus mundos de vida, que muitas políticas públicas de desenvolvimento são fadadas ao fracasso. Ao reforçar a visão burocrática, destroem-se as bases da autonomia e da sobrevivência econômica dos agricultores, mantendo-os fora dos mercados formais.

O avanço no sentido de harmonizar visões burocráticas às dos modos de vida dos agricultores em Rolante deve-se ao esforço dos extensionistas da Emater em favorecer aproximações e debates entre produtores e entidades governamentais locais e externas, bem como a uma negociação com os gestores locais, tanto técnicos quanto políticos, mesmo que nem sempre com a aderência de todos. Essas interfaces propiciaram a interconexão de conhecimentos e avanços, embora com percalços.

## Considerações finais

Verificou-se nesta análise das interfaces como as diversas barreiras relacionadas à entrada do agricultor familiar no mercado da alimentação escolar foram transpostas ou negociadas.

A primeira barreira relacionada à burocracia dos processos de aquisição pública só foi vencida por meio da revisão das regras legais pelas regras morais. Os princípios de concorrência e isonomia implícitos ao livre mercado passam pelo crivo dos princípios morais implícitos naquela comunidade. Estes são justificados e reproduzidos por discursos que legitimam a causa dos agricultores locais. Ademais, além da mudança nas regras, há mobilização dos recursos que, nesse caso, são principalmente os de autoridade, centrada no poder do prefeito em definir o que deveria ser feito e desacomodar os burocratas para “carimbarem do outro lado da folha”.

Retiradas as pedras do caminho, o momento é o de trihá-lo. Para tanto, é necessário muita cautela, pois o desconhecido é sempre motivo de apreensão. Sanciona-se um procedimento ou um mercado se esse dá resultados positivos ao agricultor. No momento em que esse lhe causa coerção e punição, está caracterizado o cerceamento ou a dependência. Dessa forma, o mercado da alimentação escolar é frequentemente testado. Inicia-se o teste já na decisão que se toma ou não de acessá-lo, avaliando os prós e os contras, considerando as condições da unidade familiar e a satisfação de suas necessidades. Passado essa fase, o agricultor deixa de ser apenas agricultor, para se tornar também administrador, em que se faz necessário fornecer completa documentação, preencher os formulários exigidos (corretamente), participar de processos complexos (licitação). No caminho, surgem outros percalços – concorrências de preços e produtos, logística, regularidade, quantidade, qualidade dos produtos que, caso não sejam mantidos, levam a punição do agricultor.

O gerenciamento, a distribuição e a venda exigem organização para garantir a autonomia dos agricultores. Essa organização nem sempre é formalizada, mas gerada a partir de estratégias às vezes consideradas ilegais. No

entanto, abarcam uma cooperação não formal que garante a lisura pelos laços de obrigação entre os agricultores, mais do que cooperativas formais que, ao hierarquizar e/ou tornar os processos impessoais, acabam por frustrar a confiança de seus associados ou onerar ainda mais a produção. Nesse ponto, a organização local favorece ou não os produtores, dependendo do apoio dos órgãos representativos como Emater e STR, e do poder público.

A efetividade do apoio que recebem define em grande parte a sua participação em mercados que exigem maior suporte organizativo. Essa argumentação não significa que o Estado deva interferir de forma a disseminar determinados conhecimentos aos agricultores em uma tentativa de moldá-los e capacitá-los ao acesso a novos mercados sem considerar os seus próprios conhecimentos. Os mundos de vida dos agricultores oferecem-lhes condições de lidar com seus meios e recursos naquelas condições em que se encontram de forma mais efetiva que qualquer funcionário do Estado ou técnico poderia ser capaz. Normalmente, as políticas e seus regulamentos consideram os conhecimentos que os agricultores não têm e desconsideram os que eles têm. No exemplo das políticas relativas ao PAE, existe uma prerrogativa de que devem ser mantidas regras para manter o controle e a legalidade do processo das aquisições públicas, mas desconsidera-se que a burocracia implícita não é do conhecimento nem do cotidiano da maioria dos agricultores. Por outro lado, desqualificam-se técnicas e modos de produção e processamento dos alimentos que lhes são peculiares, como impróprios ao consumo da população por não seguirem as regras sanitárias padronizadas e formuladas pelo conhecimento técnico/científico para a grande indústria de alimentos.

Nesses termos, a incoerência e a impopularidade das políticas refletem-se na desconsideração dos mundos de vida dos agricultores. O mercado da alimentação escolar

pode ser potencial como cadeia curta de abastecimento, mas, dada a sua formalidade, gera barreiras de entrada tanto quanto os outros mercados, podendo ocasionar a desistência de grande parte dos agricultores interessados. As exigências de formalização das agroindústrias e suas requisições de qualidades específicas promovem arenas entre os atores locais que defendem domínios particulares. As negociações consistem em argumentações que mobilizam conhecimentos existentes e incorporam outros, em uma dinâmica de construção e desconstrução em que as decisões são tomadas a partir do resultado das interações. Nesse caso, observou-se uma intermediação dos extensionistas da Emater que, sapientes das regras normativas e conhecimentos técnicos, mas também envolvidos com os conhecimentos tácitos dos agricultores, tentam envolver ambos em uma condução coesa.

Verificou-se nesse exemplo que, ao contrário das condições atuais em que há a obrigatoriedade da aquisição de produtos de agricultores familiares para o Programa, essa prática ocorreu mediante a ação dos atores locais sem nenhum incentivo político/legal de esferas federal/estadual. Paradoxalmente, nota-se, em muitos locais, que, mesmo com a atual obrigatoriedade legal, a efetividade desse abastecimento é de extrema dificuldade, o que aponta para a necessidade de estudos mais aprofundados sobre política pública e capital de relações e diálogos entre os atores na construção, ampliação e institucionalização desses mercados. Se avançamos nas questões legais e políticas no nível federal, o quanto esse amparo facilitou esses processos e o quanto é suficiente para concretizar o que agora é lei?

## Referências bibliográficas

- ARCE, A; LONG, N. The dynamics of knowledge. *In*: LONG, N; LONG, A. (eds.). *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. Londres: Routledge, 1992, p. 211-246.
- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). URL: <http://www.fnde.gov.br/index.php/ae-dados-estatisticos>. Consultado em 11 de dezembro de 2011.
- GIDDENS, A. *Dualidade da estrutura: agência e estrutura*. Oeiras: Celta Editora, 2000.
- GOODWIN, M. *Rural governance: a review of relevant literature*. Wales: University of Wales, 2003.
- HINRICHS, C.C. The practice and politics of food system localization. *Journal of rural studies*, v. 19, pp. 33-45, 2003.
- HOLLOWAY, L. *et al.* Beyond the 'alternative'-'conventional' divide? Thinking differently about food production-consumption relationships. *In*: MAYE, D. *et al* (edit.). *Alternative food geographies: representation and practice*. UK: Elsevier, pp.77-131, 2007.
- LANG, T; HEASMAN, M. *Food Wars: The Battle for Minds, Mouths and Markets*, Londres, Earthscan, 2004.
- LONG, N. From paradigm lost to paradigm regained? The case for an actor-oriented sociology of development. *In*: LONG, N; LONG, A. (eds.). *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*, Londres: Routledge, pp. 16-43, 1992.
- LONG, N. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: COLSAN/CIESAS, 2007.
- LONG, N; PLOEG, J. D. V. Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. *In*: BOOTH, D. (ed.). *Rethinking social development: theory, research and practice*. England: Longman, 1994.
- MALUF, R. S. J. *Segurança alimentar e nutricional*. Petrópolis: Vozes, 2007.
- MORGAN, K. Greening the Realm: Sustainable Food Chains and the Public Plate. *Regional Studies* (submetido), 2007.

- MORGAN, K; SONNINO, R. *The school food revolution: public food and the challenge of sustainable development*. Londres: Earthscan, 2008.
- NUIJTEN, M. Local organization as organizing practices: rethinking rural institutions. In: LONG, N; LONG, A. *Battlefields of knowledge: the interlocking of theory and practice in social research and development*. Londres: Routledge, pp. 189-207, 1992.
- PLOEG, J. D. W., et al. Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis* v. 40, pp. 392-408, 2000.
- ROSENAU, J. N. Change, complexity and governance in globalizing space. In: PIERRE J. *Debating governance: authority, steering and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- TRICHES, R. M; FRÖELICH, E.; SCHNEIDER, S. Relações de produção e consumo: a aquisição de produtos da agricultura familiar para o programa de alimentação escolar no município de Dois Irmãos (RS). In: SCHNEIDER, S; GAZOLLA, M. *Os atores do desenvolvimento rural: práticas produtivas e processos sociais emergentes*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- TRICHES, R. M; SCHNEIDER, S. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, v. 19, n. 4, pp. 933-945, 2010.
- VAN KERSBERGEN, K; VAN WAARDEN, F. 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. *European Journal of Political Research*, v. 43, pp. 143-171, 2004.
- VIHINEN, H; KRÖGER, L. The governance of markets. In: PLOEG, J.D.W. et al. *Unfolding Webs*, pp. 111-128, 2008.

TRICHES, Rozane Marcia, Sergio Schneider. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, abril de 2012, vol. 20, n. 1, pp. 66-105, ISSN 1413-0580.

**Resumo:** (*Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar*). Este artigo buscou demonstrar as barreiras existentes e as interfaces necessárias para a efetivação da compra de gêneros da agricultura familiar para a alimentação escolar. Verificaram-se três principais questões: burocracia das aquisições públicas, organização dos agricultores e formalização das agroindústrias. A adaptação das regras jurídicas aos processos de aquisição pública ocorreu a partir da contestação pelas regras morais e pelo poder do gestor. A participação do agricultor nos trâmites licitatórios esteve relacionada aos processos organizativos formais e informais. As interfaces de conhecimento foram fundamentais para transpor as barreiras de entrada determinadas pelas exigências de formalização das agroindústrias.

**Palavras-chave:** agricultura familiar, alimentação escolar, segurança alimentar.

**Abstract:** (*To disrupt to rebuild: interfaces for the family framing to access school feeding program*). This article aims to demonstrate existing barriers and interfaces required for effecting the purchase of the foodstuffs of family farming to school feeding. There are three main issues: the bureaucracy of public procurement, organization of farmers and formalization of agro-industries. The adaptation of legal rules to public procurement processes resulted from the moral rules and the power of the public manager. The farmer's participation in the bidding procedures was related to formal and informal organizational processes. The interfaces of knowledge were essential to overcome the barriers of entry requirements determined by the formalization of agro-industries.

**Key words:** *family farmers, school meals, food security.*