

Representações sociais, participação cidadã: limites e possibilidades do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE

Processo de produção do conhecimento: Avanço de pesquisa em curso

Grupo 07: Desenvolvimento Territorial e Local: desigualdades e descentralização
Linha temática: Gestão Local, participação cidadã e políticas públicas

Shirley Grazieli Nascimento Altemburg. Mestre em Agronomia e bolsista de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, Universidade Federal de Pelotas, Brasil. Email: shi_nascimento@yahoo.com.br

Nádia Velleda Caldas. Doutora em Agronomia e Professora do Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar da Universidade Federal de Pelotas, Brasil.
Email: velleda.nadia@gmail.com

Cláudio Becker. Mestre em Ciências e bolsista de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar, Universidade Federal de Pelotas, Brasil.
Email: cldbekker@gmail.com

Resumo

O artigo discute qual papel assume o PNAE na construção de uma participação cidadã por parte dos agricultores familiares que o acessam. Realizamos uma pesquisa qualitativa nos municípios de Canguçu, Cerrito e São Lourenço do Sul, no sul do Brasil. Foram realizadas 28 entrevistas, sendo 23 com agricultores familiares e 5 com gestores municipais. Os dados obtidos foram processados seguindo metodologia de análise de conteúdo. Os dados demonstram que nos municípios em que a gestão municipal está de fato incorporando as premissas do programa há um movimento positivo em torno da participação cidadã e emancipação dos agricultores, enquanto onde não há entendimento sobre a importância do programa e clareza de como operá-lo forma-se uma barreira para participação dos agricultores.

Palavras chave: políticas públicas; capital social; representações sociais.

Introdução

O início do novo século coincide, no Brasil, com um período de metamorfoses no meio rural. Nesta perspectiva, vemos que o próprio definição de desenvolvimento¹ passa a incorporar as dimensões de território, liberdade, dando ênfase, especialmente, ao papel que o local assume neste processo.

Para Campanhola e Graziano da Silva (2000) o *local*, tem respaldo no processo de desenvolvimento porque é nele que as pessoas constituem relações, onde as instituições públicas e locais atuam para regular a sociedade conformando o espaço de encontro de relações de mercado e formas de regulação social determinando, deste modo, configurações distintas de organização e produção de diferentes habilidades inovadoras, tanto para produtos como para processos.

¹ Cumpre destacar a obra Amartya Sen (2000), e os estudos de Ricardo Abramovay (2000), além de outros trabalhos que tratam desta temática e que ganham destaque no início deste novo século.

Neste sentido, a agricultura familiar de base ecológica², passa a receber particular atenção neste processo e, de maneira especial, nas políticas públicas. Nesta perspectiva, podemos citar as recentes transformações ocorridas no Programa Nacional de Alimentação Escolar com a incorporação da Lei 11.947/2009, que ao preconizar a garantia de uma alimentação saudável para as crianças no período escolar também prioriza a compra de alimentos da agricultura familiar. As diretrizes desta Lei são apresentadas no inciso I do Art. 2º da Lei 11.947 de 16 de junho de 2009:

o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica. (Brasil, 2009).

e no Art. 20 da Resolução/CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009 encontramos indicada a prioridade atribuída aos alimentos orgânicos e/ou agroecológicos.

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. (Brasil, 2009).

Deste modo, percebe-se que as políticas públicas vêm se reestruturando de forma a proporcionar a descentralização da gestão, incorporando as dinâmicas sociais que conformam os territórios. Nesta seara de mudanças, também se busca através de ditas políticas, promover a atuação da agricultura familiar como uma categoria social capaz de incorporar as recentes transformações por que vem passando as dinâmicas socioprodutivas no meio rural. Podemos observar o resgate das formas tradicionais de produção que visam valorizar os saberes tácitos e uni-los as características intrínsecas ao território. O que se busca com estas políticas é afirmação da autonomia dos agricultores, o resgate de sua autoestima e, especialmente, o acesso aos mercados locais (Andersson et al, 2011).

Através de ações deste cunho busca-se, mesmo que de forma ainda tímida, uma emancipação por parte dos agricultores para que os mesmos consigam fortalecer seus laços fracos (Granovetter, 1973) e expandir suas liberdades substantivas (Sen, 2000) e, deste modo, impulsionar o desenvolvimento local. Dizemos isto porque para o mesmo autor, a liberdade é central no processo de desenvolvimento, sua maior contribuição é mostrar que este desenvolvimento está essencialmente ligado às oportunidades que ele oferece à população de fazer escolhas e exercer sua cidadania. E isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, como também segurança, liberdade, habitação e cultura, bem como a capacidade de fazer escolhas.

Nesta perspectiva, o homem aparece como um ser ativo e não passivo na sociedade, como uma pessoa que age e causa transformações e cujas realizações podem ser avaliadas de acordo com seus

² Utilizamos o termo “produtos de base ecológica”, por entender que esta inclui a dimensão ética, política, cultural, social, econômica e ambiental. Nesta perspectiva valemo-nos do conceito apresentado por Caporal e Costabeber (2004) o qual compreende a Agroecologia como uma nova ciência que transpõe as correntes teóricas convencionais, sendo construída a partir do pensamento social alternativo e em elementos absorvidos de diferentes ciências, formando um conjunto de princípios, conceitos e metodologias para estudar, analisar, dirigir, desenhar e avaliar agroecossistemas, respaldando as iniciativas à transição dos atuais modelos de desenvolvimento rural e da agricultura convencional para modos de desenvolvimento rural e práticas de agriculturas sustentáveis.

próprios valores e objetivos, indiferente de a avaliarmos ou não também segundo algum critério externo (Sen, 2000).

No contexto investigado as organizações da agricultura familiar, que são atualmente fornecedoras de produtos para alimentação escolar, têm uma história de lutas e expansão de liberdade marcada justamente pelo compromisso de contrapor-se ao padrão convencional de agricultura, altamente tributário do uso de agrotóxicos e de adubos químicos, assumindo, no limite, certos pressupostos filosóficos e ideológicos inerentes à agroecologia (Becker, 2010). Mesmo antes da aparição da Resolução nº 38, algumas organizações sociais já haviam assumido como princípio o fornecimento aos consumidores deste mercado institucional – as escolas públicas – diversos artigos cujos processos de elaboração seguem rigorosamente um padrão de produção identificado com os imperativos da sustentabilidade em suas múltiplas dimensões.

Ainda assim, cabe destacar que nem sempre estas ações se concretizam em razão de haver um distanciamento entre o que expressam as leis e as representações dos atores sociais responsáveis por torna-las exequíveis, neste caso, os gestores locais e os agricultores familiares envolvidos no PNAE.

Deste modo, o objetivo do presente artigo está centrado em analisar que representações sociais possuem os agricultores em relação à participação cidadã preconizada pelo PNAE e como esta reflete na articulação entre os distintos grupos na gestão local nos municípios de Canguçu, Cerrito e São Lourenço do Sul (RS/Brasil). Portanto, discutiremos como estas representações motivam ou inibem a participação destes agricultores no processo de gestão local.

Concretamente cabe indagar: a partir das representações sociais que possuem, como os agricultores buscam desenvolver uma participação cidadã nos processos que cercam o PNAE nos municípios estudados? De que maneira a gestão pública municipal possibilita que esta participação aconteça, e qual sua relevância na perspectiva da gestão local? Qual o papel atribuído ao PNAE na construção dessa participação?

Além dessa introdução, o artigo contempla outras quatro seções. A primeira delas apresenta o universo de estudo, os procedimentos metodológicos e o marco teórico da pesquisa, a segunda discute os resultados do trabalho sob a luz da teoria geral das representações sociais e, a terceira e última seção apresenta algumas considerações.

2-Universo de estudo, procedimentos metodológicos e marco teórico da pesquisa

O universo empírico que serviu de base para elaboração deste artigo é representado pelos municípios Canguçu, Cerrito e São Lourenço do Sul, que fazem parte de uma região conhecida como “extremo sul gaúcho” (Fig. 01). Foram entrevistados no total, vinte e três agricultores familiares e cinco representantes do poder público municipal envolvidos com o PNAE.

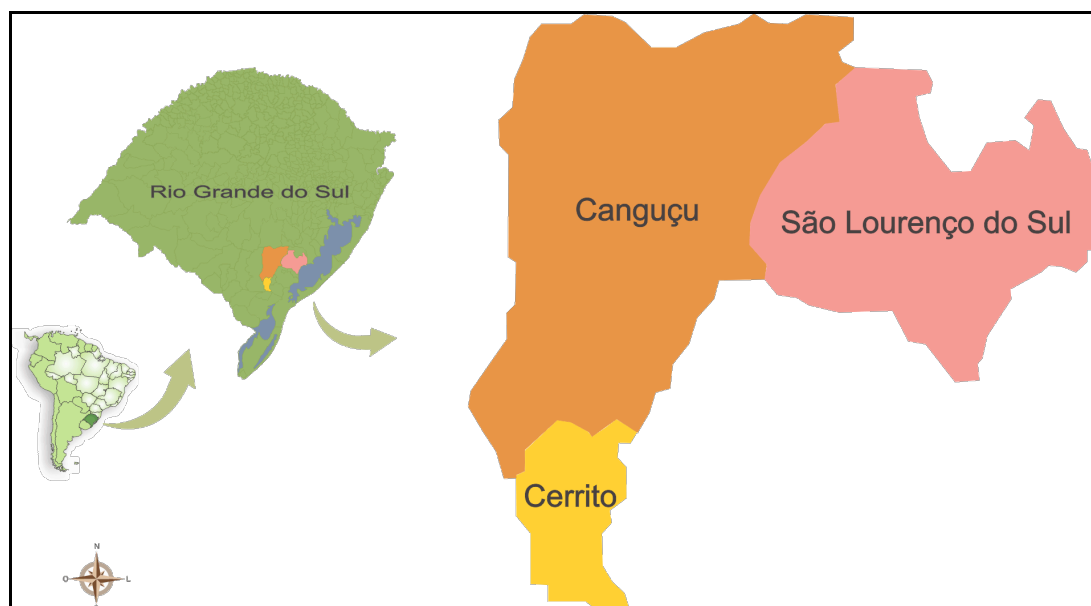


Figura 1 - Mapa ilustrativo do Rio Grande do Sul (Brasil), destacando a localização dos municípios de Canguçu, Cerrito e São Lourenço do Sul.

Fonte: Elaboração dos autores.

Nosso interesse em trabalhar com este recorte espacial foi motivado pelo fato dos mesmos possuírem trajetórias³ diferentes no que tange ao acesso ao PNAE. Isto se deve principalmente à fatores como: a organização; tamanho dos municípios; parcerias com entidades locais; clareza sobre o funcionamento do programa; e, interesse em fomentar a agricultura familiar local.

O município de São Lourenço do Sul, desde o ano de 2001, está inserido no propósito de acesso a políticas que contemplam as perspectivas do PNAE comprando boa parte dos alimentos que irá compor a alimentação escolar municipal da agricultura familiar de base ecológica, possuindo ainda, uma metodologia diferenciada na tratativa de compra de alimentos diretamente das famílias rurais.

Cerrito tem adquirido em média 93% dos alimentos destinados à merenda escolar da agricultura familiar, porém não tem como prioridade que sejam oriundos da agricultura de base ecológica, muito embora exista uma movimentação por parte dos gestores municipais para que isto ocorra. Outro aspecto importante a ser destacado reside em que a compra de alimentos da agricultura familiar iniciou-se antes mesmo da obrigatoriedade imposta pela legislação, através de iniciativas do órgão público municipal em conjunto com EMATER⁴ e os agricultores.

Já Canguçu vem encontrando dificuldades em atender as exigências do PNAE, conseguindo comprar apenas os 30% exigidos por lei. Dentre os fatores limitantes está o fato de haver pouca interação entre o órgão público municipal e EMATER e falta de clareza em relação aos trâmites legais para a compra de alimentos. Ainda no que pese aos problemas de acesso, existe um movimento de busca por cooperativas locais, em função de inicialmente este município ter comprado de cooperativas distantes. De todo modo, fica explícito que não há um grande entendimento entre a agricultura familiar local e os gestores na hora da compra de alimentos, e tampouco se tem priorizado a compra de gêneros alimentícios produzidos agroecologicamente.

³ Os relatos inseridos no texto sobre acesso ao PNAE nos três municípios possuem como fonte, entrevistas realizadas por mim, com os setores de alimentação escolar dos três municípios nos meses de julho e agosto de 2011 e a participação em conferências sobre o tema.

⁴ Empresa Assistência Técnica e Extensão Rural do Rio Grande do Sul.

Diante do histórico encontrado nas pesquisas exploratórias nos pareceu fundamental, investigar três municípios representativos⁵ para a agricultura familiar, mas com parâmetros distintos na compra de alimentos para compor a merenda escolar, uma vez que a referida compra se configura como a mais recente estratégia a nível federal para fomentar os sistemas de produção e consumo locais.

2.1- Procedimentos Metodológicos

O trabalho de campo que deu suporte a este artigo iniciou no mês de fevereiro de 2012 e se estendeu a dezembro de 2012, através de visitas as propriedades dos agricultores familiares, onde entrevistamos sempre que possível, os responsáveis pela produção [marido, esposa, filhos] Durante as entrevistas podemos conhecer um pouco a dinâmica das propriedades rurais, bem como, entender a rotina dos agricultores. As entrevistas foram realizadas ao ar livre e com explicações no entorno das lavouras. Percebemos que deste modo ficávamos mais próximos dos entrevistados deixando-os mais a vontade. Assim sendo, foi possível conhecer a realidade destes agricultores, de suas famílias, ouvir sobre suas perspectivas, compreender as dinâmicas que regem seu trabalho e verificar o modo como os alimentos estão sendo produzidos.

Como nossa proposta é compreender como se dá ou não a participação cidadã por conta do acesso ao PNAE também entrevistamos representantes do poder público municipal, as nutricionistas dos três municípios, secretários de educação e vice-prefeito.

Metodologicamente este trabalho ampara-se na pesquisa qualitativa por ser um tipo de pesquisa que considera o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (Minayo, 1995).

Convém lembrar que o termo pesquisa qualitativa traz consigo diferentes sentidos no que tange a sua utilização nas ciências sociais. Abarcam um conjunto de distintas técnicas interpretativas, as quais vislumbram descrever e codificar os objetos que pertencem a uma complexidade de significados.

Na coleta de dados utilizamos entrevistas em profundidade que tiveram como base um roteiro composto por questões abertas e fechadas. Com relação a este aspecto, Cruz Neto (1996), afirma que através da entrevista, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. Para este autor, ela não significa uma conversa despreziosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa, que vivenciaram uma determinada realidade que está sendo focalizada.

O tratamento dos dados se deu através de análise de conteúdo, por ir além da simples técnica de análise de dados, representando uma abordagem metodológica com características e possibilidades próprias. Destarte, como explicita Bardin (2011, p. 15), a análise de conteúdo “é um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados”. Dentre os domínios possíveis desta análise fizemos uso do código linguístico que tem suporte oral, como é o caso de entrevistas e grupos focais, procedendo com análise temática, sequencial e de oposições.

De posse do referido instrumental foi possível imergir no mundo das representações sociais e compreender questões que aparentemente estão ocultas, no entanto carregadas de símbolos, como é o caso, das escolhas e posições acerca do trabalho exercido por agricultores fornecedores de alimentos que se convertem na merenda consumida nas escolas, da dinâmica de reprodução familiar, da inserção destas famílias na sociedade, e a real importância das políticas públicas que estão para além da questão comercial e associada à valorização destes atores.

⁵ Quando enfatizamos que estes municípios são representativos estamos nos referindo ao fato de possuírem forte laço com a agricultura familiar. Canguçu concentra o maior número de estabelecimentos familiares da região. São Lourenço do Sul possui grande percentual dos seus agricultores envolvidos com a produção de base ecológica e Cerrito tem buscado, através de iniciativas dos órgãos públicos locais, fomentar o capital social existente entre os agricultores familiares.

2.2 - Marco Teórico

Para elaboração deste artigo valemo-nos da teoria geral das representações sociais proposta por Moscovici (2010). Embora na atualidade o conceito de representações sociais seja bastante difundido em áreas como a sociologia e psicologia social, foi na obra clássica de Emile Durkheim que o conceito apareceu pela primeira vez referido. Todavia, como esclarece Moscovici:

A sociologia vê, ou melhor, viu as representações sociais como artifícios explanatórios, irreduzíveis a qualquer análise posterior. Sua função teórica era semelhante ao átomo na mecânica tradicional, ou à dos genes na genética tradicional; isto é, átomos e genes eram considerados como existentes, mas ninguém se importava com sua estrutura ou com sua dinâmica interna. A psicologia social, contudo, estaria e deveria estar pré-ocupada somente com a estrutura e a dinâmica das representações. Para nós, isso se explica na dificuldade de penetrar o interior para descobrir os mecanismos internos e a vitalidade das representações sociais o mais detalhadamente possível. [...] Assim, o que eu proponho fazer é considerar como um *fenômeno* o que era antes visto como um *conceito*. (Moscovici, 2010, p.45; cursivas no original).

Assim, a representação social apresenta alguns elementos centrais que permanecem constantes e estruturam seu significado e outros elementos periféricos, que são dispensáveis. O núcleo da representação social é uma estrutura “que dá significado à totalidade da representação, ou seja, aos inúmeros elementos periféricos que, por sua vez, são negociáveis” (Flament, 1994, p.7, tradução livre).

Sob esta ótica, coincidimos com Moscovici (1979) quando considera que a característica específica das representações sociais é a de que elas “corporificam ideias” em experiências coletivas e interações em comportamento.

Deste modo, as características principais do núcleo da representação são: a estabilidade, a coerência e seu caráter consensual; adicionalmente o núcleo central da representação social está relativamente afastado em relação com o contexto material e social mais imediato, o que confere à representação a possibilidade de ser estável, sobretudo nos processos de comunicação. (Abric, 1993, p. 75-76).

Nesse sentido, fazemos nossas as palavras de Moscovici (2010, p.54) quando adverte:

O que eu quero dizer é que os universos consensuais são locais onde todos querem sentir-se em casa, a salvo de qualquer risco, atrito ou conflito. Tudo o que é dito ou feito ali apenas confirma as crenças e as interpretações adquiridas, corrobora, mais do que contradiz, a tradição.

Essa ideia encontra par na questão de que a maioria das nossas opiniões e sentimentos está norteadada pela nossa carga social, estão ligadas as coisas e pessoas que conhecemos e com as quais interagimos.

Segundo Pardo (2007, p. 96),

as representações sociais descrevem e explicam a realidade, orientam as formas de dizer e fazer dos membros de um grupo e são um recurso de raciocínio e ação social, dão coesão a um grupo; por sua vez, as ideologias dão sentido ao mundo e fundamental a ação social. Ainda que evidentemente estas relações

não sejam isomórficas, dão conta de alguma maneira em constituir-se como conhecimento social. (tradução livre)

Portanto, o fio que conduz as representações sociais no momento em que as mesmas expressam conhecimentos diversos, são estruturas **cognitivo-afetivas** e logo, não podem ser reduzidas apenas ao seu conteúdo **cognitivo**. A compreensão das mesmas só se dará através do contexto que as engendra e tendo como base sua funcionalidade nas interações sociais do cotidiano. Esta decisão implica na elucidação de dois aspectos que lhe são centrais: a teoria de conhecimento que lhe é subjacente e os determinantes de sua elaboração. (Spink, 1993 apud Moscovici, 2010).

Deste modo, a representação social que determinado grupo constrói sobre o que deve fazer para constituir sua rede de relações determina que se estabeleçam os mesmos objetos e procedimentos específicos para seus integrantes. Como enfatiza Sêga (2000, p. 128) “descobre-se um primeiro processo de representação social: a elaboração, por uma coletividade, sob indução social de uma tarefa que não leva em conta a “realidade” do comportamento social, mas a organização do funcionamento cognitivo de grupo”.

De toda forma, pode-se dizer que as representações sociais constituem um modo de interpretar e pensar a realidade do dia a dia e oportunizam um maior conhecimento da atividade mental realizada pelas pessoas individual ou coletivamente, para enraizar seu posicionamento em relação a situações, eventos, objetos e comunicações que lhes dizem respeito. Neste sentido, o aspecto social interfere de diversas maneiras: “pela comunicação que se estabelece entre eles, pela sua bagagem cultural, por códigos, símbolos, valores e ideologias ligados às posições e vinculações sociais específicas” (Sêga, 2000, p. 128). Assim, para o mesmo autor ela [a representação social] representa um saber prático que da vida as ações que nos são normais, maquia as evidencias da realidade consensual e auxilia a construção social da realidade.

3-Participação cidadã e Representações Sociais – um caminho em construção

As discussões que apresentaremos na sequência buscam analisar como se dão as relações que cercam o PNAE nos municípios estudados.

Um ponto chave para o debate consiste em compreender que representações os agricultores possuem de sua própria atividade agrícola, pois a remete imediatamente ao que pensam sobre si mesmos. Nesta questão, a opinião de nossos entrevistados converge para a ideia que eles simplesmente ficaram na agricultura, não por ser uma profissão importante para eles, mas pela falta de opção. Este fato não os impede de reconhecer o quanto seria difícil a manutenção da atividade humana sem o trabalho do agricultor, porém esta visão não é suficiente para emancipá-los em relação a importância que possuem. No quadro 1 apresentamos alguns excertos que descrevem esta questão.

Quadro 1 – Opiniões dos entrevistados sobre a atividade agrícola.

<i>Excerto do relato</i>	<i>Identificação</i>
[...] Ah, eu não sei mas eu acho que é um incentivo pra agricultura. Se não é a agricultura, aqui na cidade como eles vão viver do que.	Agricultor A, Canguçu, dezembro de 2012.
[...] Eu acho que ela é pouco valorizada, porque ela é a única profissão que é considerado profissional mesmo que tenha aprendido com os pais, não precisa ir pra escola pra aprender. A profissão passa der pai pra filho né? Não precisa ir pro banco da escola pra aprender agricultura.	Agricultor B, Canguçu, outubro de 2012.
Olha... Primeiro a gente não tinha oportunidade de estudar,	Agricultora C, Cerrito,

então os pais estavam na agricultura, a gente seguiu. Não era escolha, era segui. A gente gostou e foi indo. E os filhos uns também não queriam estudar. Queriam ficar então, esses ficaram. E ainda bem que eu tenho os dois em casa.	fevereiro de 2012.
É muito importante. Eu não sobreviveria hoje, mesmo não na atividade se não tivesse agricultor na volta. A atividade do produtor em São Lourenço... se não tem colono a cidade ta na porta olhando, Canguçu não deve ser muito diferente. Então eu acho que o significado da atividade ela é muito, muito importante.	Agricultor D, São Lourenço do Sul, dezembro de 2012.

Pari passu com esta questão, é fundamental mencionar que convencionalmente pesam sobre a agricultura representações sociais extremamente negativas do ponto de vista da natureza desta atividade, como referem alguns estudos (Abramovay, 1999; Camarano & Abramovay, 1999) ao observar que no Brasil, e no continente latino-americano em geral, esse tipo de ofício é visto como próprio de pessoas para quem *“la cabeza no le da para más”*. O contato com a realidade concreta não tem feito outra coisa senão evidenciar esse aspecto. No limite, é possível vislumbrar um cenário que salta aos olhos e que reside numa antinomia entre estudo/escolaridade, de um lado, e agricultura/ofício de agricultor, de outro. Não seria um exagero afirmar que estudo e agricultura são noções que se excluem mutuamente no imaginário dominante nas sociedades latino-americanas. Esse tipo de representação social se impõe de forma marcante nas mais diversas dimensões em que operam as relações sociais, tanto no âmbito das comunidades rurais quanto fora delas. Não obstante, condiciona as escolhas dos jovens rurais, cada vez menos propensos ao exercício desse tipo de profissão, mas, sobretudo os investimentos em educação nos espaços rurais, a melhoria das infraestruturas e outros aspectos, de por si bem conhecidos.

Por outro lado, temos assistido exemplos de união e cooperação no meio rural que começam a desmistificar representações como estas, pois são notáveis as mudanças sofridas em determinados processos de desenvolvimento rural. A última década aponta para significativas modificações neste âmbito ao incorporar políticas públicas e seus instrumentos para a agricultura familiar. Diante do exposto, nos parece claro que os olhares desta categoria sobre si mesma também vem se transformando ao passo que ela reconhece sua transversalidade e assume um caráter estratégico no que concerne à soberania e a segurança alimentar. Cabe destacar que para ocorrer este processo de emancipação esta categoria teve de buscar uma ampla base em mecanismos associativos e estruturar sua organização social com intuito de respaldar sua participação em programas governamentais.

Por conseguinte é evidente que as gestões municipais não têm incorporado na integra a transversalidade que se espera do programa. É bem verdade que alguns municípios têm avançado de forma mais satisfatória na incorporação da importância do programa, há, todavia, um longo caminho a se percorrer.

No que pese a este quesito, conforme constatamos, Cerrito não tem poupado esforços para integrar os agricultores familiares aos mercados institucionais locais. Por esta razão o município consegue adquirir a quase totalidade do que é consumido pela alimentação escolar da agricultura familiar. O esforço feito é verificado através da fala dos gestores, bem como, dos agricultores, fruto do entendimento que este tipo de ação fortalece a economia local, valoriza o agricultor familiar, devendo ser construído horizontalmente,

Aqui o programa teve início em fevereiro de 2009 antes da sanção da Lei até porque o gestor entendeu que deveria valorizar o nosso agricultor, a agricultura familiar. O início do nosso namoro com a merenda escolar foi porque o prefeito

resolveu que ia iniciar. A primeira coisa que nós fizemos, eu o secretário e o prefeito, foi uma reunião com os agricultores porque eles ainda não têm uma cooperativa, uma associação, estão se organizando. Bah me deu um medão porque a gente não sabia o que ia encontrar e eles também não. Ficavam pensando o que será que ela vai inventar. Eu não sabia bem como ia fazer, daí chegue e disse para eles o que vocês têm para entregar pra merenda que eu vou me adaptar, eu sou a nutricionista eu monto os cardápios e posso me adaptar. Nossa foi uma alívio para mim e para eles, esse foi o depoimento que eles me deram. Bom então se tem dez molhos de couve eu uso os dez em uma escola e outros alimentos na outra. Porque assim eu incentivo eles a plantarem para no outro mês entregar cinquenta. E não foi fácil quebrar o paradigma de que prefeitura não paga, paga sim é só ter organização e boa vontade então assim, nós precisávamos valorizar o trabalho deles e mostrar pra eles que nós acreditávamos neles. (Gestor A, julho de 2011).

[...] eu sempre digo que isso aqui são engrenagens que vão tocando. Me parece que isso aqui por um tempo tava esquecido dentro do cerrito, então apareceu alguém e acordou isso aqui e agora a gente ta caminhando. Então cada vez que eu [...] vejo o pessoal aqui é ver que o nosso trabalho não tá esquecido ta sendo valorizado (Agricultor A, Cerrito, Dezembro de 2012).

Já em Canguçu o processo vem se consolidando de forma mais lenta e vertical. Durante o período em que realizamos a pesquisa não havia um entendimento da relevância deste programa para o desenvolvimento do município que é eminentemente rural. As falas dos gestores municipais demonstram a filosofia de trabalho adotada por eles, “[...]a minha merenda é muito boa. Eu ofereço uma merenda de qualidade nas escolas. Eu quero comprar da agricultura familiar, mas eles não se organizam e aí não tem produtos para entregar” (Gestor B, Canguçu, março de 2012).

Através de nosso contato com a realidade percebemos que a limitação do município estava em interpretar a lei e assim dar espaço aos agricultores para se aproximarem das chamadas públicas e garantirem sua participação. Quando questionamos os encarregados do setor de alimentação escolar sobre quais eram as dificuldades encontradas para operacionalizar a efetivação do programa, obtivemos a seguinte resposta:

Os entraves são mais burocráticos mesmo. O entrave é a lei [...] nós não podemos fugir dela pra garantir a qualidade. Se a gente for fugir, tem aquela série de documentos, quando a gente lança uma chamada pública, eles [os agricultores] se queixam bastante da burocracia, dos documentos que é exigido. Então, são documentos, que por um lado são burocráticos, mas são necessários pra nós conseguir garantir a qualidade (Gestor C, Canguçu, janeiro de 2012).

Diante destas constatações, depreendemos que neste município há uma confusão no entendimento e cumprimento da lei provocando a exclusão dos agricultores do processo e, por consequência inviabilizando a comercialização de seus produtos, ao invés de proporcionar e estimular e a participação cidadã destes atores. Casos como este permitem que pessoas e entidades oportunistas⁶ se favorecem e se beneficiam:

⁶ Grandes cooperativas que só cooperam no nome e cooperativas fictícias.

[...] eu brigava muito com o prefeito porque dentro da prefeitura tinha um esquema que funcionava as licitação[...] ia tudo para um empresário [...] ele comprava mel de nós pra vender pra prefeitura. Ele vendia, nós não podia vender, organizaram um esquema assim de uma maneira que ele fazia a entrega com mel e com batata, com arroz e com outras coisas [...], nós não conseguia porque nós não tinha feijão, nós não tinha abobrinha, nós não tinha.. esses outros produtos né, então ele agregava o mel junto com aqueles outros produtos e nós aí o que nós tinha que fazer? Nós vendia a R\$ 7,00 o mel pra ele e ele vendia certamente a R\$ 10,00 pra prefeitura né? Então ele ganhava a fatia maior e eu denunciava isso, eu denunciava isso [...] (Agricultor E, Canguçu, dezembro de 2012).

Esta situação desqualifica o programa e cria uma desconfiança por parte dos agricultores que ao não conseguirem participar deste processo se sentem mais desqualificados e menos valorizados. Neste sentido, o que os agricultores esperam da gestão municipal é que executem como mínimo, a obrigatoriedade dos 30% prevista em Lei, uma vez que constatamos em vários relatos que apenas esta mudança sendo operada já seria suficiente para os motivar.

O que eu espero de reconhecimento pra agricultura familiar é que os municípios que nós temos na nossa redondeza, façam valer a lei. No momento que fizer valer a lei de só os 30% da agricultura familiar, nós vamos conseguir fazer com que o produtor se incentive a plantar mais um pouco, produzindo alimento. Nós tirando essa abóbora, por exemplo, que ela não chegue na Ceasa, vai chegar valendo menos lá, e isso vai valorizar pro produtor que ia pra lá. Então o que a gente quer...essa é uma das partes que façam valer os 30% [...] (Agricultor E, Canguçu, dezembro de 2012).

Em São Lourenço do Sul encontramos um espaço mais consolidado em relação a participação dos agricultores nos programas governamentais, isto porque ações para este fim vem sendo desenvolvidas desde 2001. Atualmente o desafio está centrado na compra de alimentos oriundos da produção de base ecológica para alcançar a meta de 100% da merenda escolar. O processo *positivo* que ocorreu partiu tanto da organização e entendimento da gestão pública da importância deste processo como pela forte organização e emancipação dos agricultores que, através da cooperação, conseguiram consolidar seu espaço.

Mesmo assim, é possível perceber que o município está à frente nas discussões sobre a aquisição de alimentos da agricultura familiar de base ecológica via PNAE, bem como, demonstra a fundamental participação de seus atores, tanto para o desenvolvimento local, quanto para a garantia de uma alimentação escolar de qualidade. Esta afirmativa é confirmada no seguinte excerto: “[...] *além de estimular o desenvolvimento local e de gerar renda para o agricultor familiar que passa a ter um mercado garantido para seus produtos, estimula esses a desenvolver cada vez mais sua produção*”. (Gestor público E, 2011).

A organização dos agricultores foi determinante na viabilização do processo:

Nós começamos via cooperativa, e também aqui a gente tá muito próximo prefeitura dos governantes, indiferente de partido, esse é o nosso papel de cidadão [...] (Agricultor D, dezembro de 2012)

[...] começou... foi a cooperativa, não o grupo surgiu em agosto mais ou menos e a cooperativa em dezembro, a Sul Ecológica. E aí começou a

comercialização, levou uns dois anos até ela engrenar mesmo, ai depois ela começou a ganhar os programas de governo, PAA, PNAE [...]. E ai começou a ir produtos com mais facilidade [...] (Agricultora F, dezembro de 2012).

Apesar de tratar-se de uma política pública recente, que ainda necessita de ajustes, acreditamos que o PNAE vem contribuindo com a emancipação social e financeira dos agricultores familiares nos municípios em que é entendida como promotora de desenvolvimento local. Becker, et al (2011, p.4) afirma que

os agricultores familiares que estão tendo a oportunidade de acessar este mercado têm ampliado seu portfólio de possibilidades de reprodução social. De igual modo, o acesso por parte dos escolares a estes “novos alimentos” pode representar a incorporação de novos hábitos alimentares, condizentes com os pressupostos da segurança alimentar e nutricional sustentável. Neste sentido, o PNAE possui um potencial de atuar profundamente na alteração das relações de produção e consumo.

4- Considerações

Os resultados obtidos demonstram que a participação cidadã parece estar atrelada a capacidade de organização e articulação existentes nos territórios. Marcadamente, em regiões deprimidas, como é o caso dos municípios estudados, as representações negativas que possuem os atores sociais em relação a si mesmos, acaba inibindo a sua participação nos processos de desenvolvimento local. Muito embora, tenham-se identificados mecanismos de mobilização social, como o associativismo, tratam-se ainda de iniciativas tênues na construção do capital social.

Nos municípios de Cerrito e São Lourenço do Sul o PNAE representa, em alguma medida, um vetor importante no que concerne a promoção da participação dos agricultores familiares na gestão das políticas públicas e no acesso aos mercados. Contudo, a importância dada pelos gestores públicos a este processo de inclusão social ainda está pouco evidente. Os exemplos bem sucedidos detectados apontam para a automobilização e a modificação de ações entre agricultores e poder público, demonstrando o potencial que o PNAE possui em promover processos de auto-gestão, em torno do desenvolvimento local, bem como da capacidade dos próprios agricultores em buscarem seu espaço dentro deste sistema, assim, a emancipação e união destes atores sociais apresenta-se como ingrediente principal na consolidação do capital social existente.

5- Referências

- Abramovay, R. (2000). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada* – nº número 2, vol. IV: 379-39.
- Abriç, J. (1993). *Central system, peripheral system: their functions and roles in the dynamic of social representations*. En: Papers on social representations (version en línea). Vol. 2. p. 75-78. URL disponible: <http://www.swp.uni-linz.ac.at/content/index.htm> >acesso em maio de 2013.
- Andersson, F. Becker, C. Altemburg, S. N., Caldas, N.V. (2013) *A produção de base ecológica no território zona sul do Estado do Rio Grande do Sul: Controle social e protagonismo na agricultura familiar*. Revista de la Facultad de Agronomía (La Plata), v.112, p.62-71.
- Becker, C.; Andersson, F. S.; Altemburg, S. G. N.; Costa, L. C. (2011). *Novas concertações sociais e antigos entraves “burocráticos”: a produção de base familiar e ecológica frente aos desafios de acesso ao PNAE*. Revista Cadernos de Agroecologia, v. 6, p. 1-5.

- Becker, C. (2010). *Mercados Institucionais e Agricultura Familiar: análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em municípios do território Zona Sul do Rio Grande do Sul*. 129f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar), Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas.
- Brasil (2009), Presidência da República, Casa Civil, Lei Nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm>. Acesso em Junho 2011.
- Brasil (2009), Ministério da Educação, 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.mp.rs.gov.br/areas/gapp/arquivos/res_alimentacao_escolar.pdf>. Acesso em Junho 2011.
- Campanhola, C.; Graziano da Silva, J. (2000). Desenvolvimento local e a democratização dos espaços rurais. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, Brasília, v.17, n.1, p.11-40.
- Cruz Neto, O. (1996) .O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, M. (Org.). *Pesquisa Social*. Petrópolis: Vozes, p.51-65 cap. 3.
- Flament, C. (1994). Consensus, salience, and necessity in social representations. En: *Papers on social representations* (versión en línea). Vol. 3. p. 98-105. URL disponible: <http://www.swp.unilinz.ac.at/content/index.html>> acesso em maio de 2013.
- Granovetter, M. (1973). The strength of weak ties. In: *American Journal of Sociology*, University Chicago Press, Chicago, v. 78, Issue 6, p.1930-1938.
- Minayo, M. C. S. (1995). Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C.S. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 4 ed. Petrópolis: Vozes, p. 7-29. (Coleção Temas Sociais).
- Moscovici, S. (1979). *El psicoanálisis, su imagen y su público*. Buenos Aires: Editorial Huemul.
- Moscovici, S.(2010). *Representações sociais. Investigações em psicologia social*. Petrópolis: Editora Vozes.
- Pardo, N. G. (2007). Niveles de organización del significado en el discurso. *Discurso & Sociedad*, Vol 1(1), 85-115.
- Sêga, R. A. (2000). O conceito de Representações Sociais nas obras de Denise Jodelet e Serge Moscovici. *Revista Anos 90*. Porto Alegre. Nº 13, p. 128-133. <http://www.ufrgs.br/ppghist/anos90/13/13art8.pdf>, acesso em 20/04/2013.
- Sen, A. (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.