

CÁTIA MEIRE RESENDE

**(IM)POTÊNCIAS POLÍTICAS NO PNAE: COMUNICAÇÃO, SUJEITOS RURAIS E
RELAÇÕES INSTITUCIONAIS EM VIÇOSA-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2016

**Ficha catalográfica preparada pela Biblioteca Central da Universidade
Federal de Viçosa - Câmpus Viçosa**

T

Resende, Cátia Meire, 1989-
R433p (Im)potências políticas no PNAE : comunicação, sujeitos
2016 rurais e relações institucionais em Viçosa-MG / Cátia Meire
Resende. – Viçosa, MG, 2016.
x, 140f. : il. (algumas color.) ; 29 cm.

Inclui apêndices.

Orientador: Rennan Lanna Martins Mafra.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f.123-134.

1. Programa Nacional de Alimentação Escolar (Brasil) -
Avaliação - Viçosa (MG). 2. Políticas públicas. I. Universidade
Federal de Viçosa. Departamento de Economia Rural. Programa
de Pós-graduação em Extensão Rural. II. Título.

CDD 22. ed. 371.716098151

CÁTIA MEIRE RESENDE

**(IM)POTÊNCIAS POLÍTICAS NO PNAE: COMUNICAÇÃO, SUJEITOS RURAIS E
RELAÇÕES INSTITUCIONAIS EM VIÇOSA-MG**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 27 de junho de 2016.

Maria Izabel Vieira Botelho

Ângela Cristina Salgueiro Marques

Simone Martins

Rennan Lanna Martins Mafra
(Orientador)

*Para meu filho, Victor Hugo, amor incondicional,
que renova minha fé a cada dia.
Todas as minhas conquistas são (e sempre serão) a ele dedicadas!*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, imensamente, ao professor Rennan, pelo aprendizado e pelas orientações conduzidas com tamanha sabedoria, paciência e entusiasmo. Sou grata pela compreensão, pela motivação diária e, em especial, pelo exemplo, de profissional e de ser humano, com o qual pude compartilhar as alegrias e as tensões da vida acadêmica.

Ao meu filho, Victor Hugo, cuja existência é a minha inspiração e coragem para seguir em frente e que, mesmo sentindo minha ausência, acompanhou, de perto, a realização desse trabalho.

Aos meus pais, irmã e cunhado, que sempre me incentivaram e torceram por mim.

Aos meus tios, tias, primos e primas que, mesmo de longe, ficam na torcida para que eu realize todos os meus sonhos.

Ao Murilo, parceiro de vida, por ser o maior incentivador das minhas conquistas. Agradeço pelo amor, compreensão, cumplicidade, pelas palavras de ânimo nos momentos difíceis e por tornar os meus dias mais leves e felizes.

Às amigas, Cíntia, Sheila, Márcia, Mara, Júlia e Luana pela amizade e pelo incentivo, compreendendo minha ausência nos momentos de dedicação a esse trabalho.

Aos amigos Regi, Tati, Higor, Lili, Dadá e Leide, pela força de sempre e por se fazerem tão presentes mesmo quando a vida segue rumos diferentes.

Aos amigos do COPRÁTICAS, pelas experiências compartilhadas e pelo conhecimento adquirido de forma tão prazerosa, e às minhas “irmãs de orientação”, Anna Cláudia, Júlia, Márcia e Janaína, por partilharem de discussões tão instigantes.

Aos amigos do mestrado, por compartilharem essa fase tão importante de nossas vidas.

Aos professores e funcionários da Emílio Jardim, por compartilharem os desafios da nossa profissão e entenderem os desabafos de uma professora-estudante. Em especial, agradeço à Simone, ao Rogério e à Flávia, por não medirem esforços para que eu realizasse minha dupla jornada.

Aos meus alunos, que dividiram discussões e me acompanharam nesse percurso do mestrado.

À Camila, pela ajuda na realização da pesquisa de campo, mas também por dividir as descobertas da iniciação científica.

À Roseli, por ser tão solícita nos momentos de correria e ao Seu Jorginho, pelas conversas sempre agradáveis nas manhãs de quinta-feira.

Aos professores do DER, pelo aprendizado e pelas discussões realizadas nas disciplinas, que, com certeza, também estão presentes nessa pesquisa. E também aos funcionários do Departamento, principalmente ao Romildo, pela disponibilidade em resolver as questões burocráticas do mestrado.

À professora Ângela Marques e à professora Maria Izabel Botelho, que tanto contribuíram para a discussão realizada nesse trabalho.

À EMATER, pela disponibilidade no fornecimento das informações e pelo auxílio na realização dessa pesquisa, sem o qual esse trabalho não seria possível.

À Capes, pelo financiamento a essa pesquisa.

À Viçosa, pela oportunidade de descobrir um novo mundo a cada fase da minha vida.

À Universidade Federal de Viçosa, pela oportunidade de crescimento acadêmico e pessoal.

Aos agricultores familiares, razão desse estudo, por serem tão importantes todos os dias de nossas vidas. E, em especial, agradeço aos agricultores do PNAE de Viçosa, que dedicaram um tempo para contribuir para a minha pesquisa, compartilhando histórias de vida, lágrimas e alegrias.

E, principalmente, a Deus, por me dar saúde e força para a realização desse trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES	vii
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	viii
RESUMO	ix
ABSTRACT	x
APRESENTAÇÃO.....	1
1. Escolhas conceituais.....	11
2. Aspectos metodológicos.....	13
CAPÍTULO 1 – PNAE EM CENÁRIOS RURAIS DEMOCRÁTICOS: matrizes cognitivas e lógicas de causalidade em (des)construção	24
1.1. Introdução	24
1.2. Iniciando o desvendamento das matrizes cognitivas do PNAE: descrição detalhada de suas bases de operacionalização	28
1.2.1. O Conselho de Alimentação Escolar (CAE)	28
1.2.2. A constituição de um mercado institucional	31
1.3. A identificação das referências conceituais que fundamentam as bases de operacionalização do PNAE: deliberação, reconhecimento, autonomia e justiça	33
1.3.1. Deliberação pública	34
1.3.2. Reconhecimento	37
1.3.3. Autonomia	38
1.3.4. Justiça	39
1.4. As consequências projetadas pelo PNAE	40
1.5. Matrizes cognitivas fundadoras do PNAE: lógicas de causalidade entre referências conceituais, bases de operacionalização e consequências projetadas	44
1.6. A desconstrução das lógicas de causalidade do PNAE: lacunas e inconsistências reunidas em estudos e em inferências sobre o Programa.....	50
1.6.1. As contradições do CAE	50
1.6.2. As contradições do mercado institucional	53
1.7. Considerações finais	57
CAPÍTULO 2 – AUTONOMIA E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS: tensionamentos envolvendo competências comunicativas e reconhecimento no PNAE.....	59
2.1. Introdução	59
2.2. Autonomia, intersubjetividade e política	63

2.2.1.	Autonomia e reconhecimento	65
2.2.2.	Autonomia e associações	67
2.3.	Contextualização das relações institucionais no PNAE em Viçosa-MG.....	69
2.4.	Competências comunicativas ampliadas pelas relações institucionais?	73
a)	A expressão dos sujeitos	73
b)	A expressão de alguns aspectos dos espaços deliberativos	77
c)	A relação com a associação	78
2.5.	Reconhecimento recíproco nas relações institucionais?	80
a)	A expressão dos sujeitos	81
b)	A expressão dos agentes institucionais	86
2.6.	Considerações finais	90
CAPÍTULO 3 – (IM)POTÊNCIAS COMUNICATIVAS NO PNAE: processos de subjetivação política e possibilidades à expressão de novas cenas interlocutivas?.....		92
3.1.	Introdução	92
3.2.	Identidade moderna e <i>self</i> pontual	96
3.2.1.	Subjetivação política de sujeitos rurais periferizados.....	99
3.3.	Os sujeitos rurais em cena.....	103
a)	Moralidade e “avaliações fortes”	103
b)	A posição dos sujeitos rurais em relação às instituições	105
c)	A percepção dos danos e a dependência econômica do PNAE	107
3.4.	(Im)possibilidades à expressão de cenas polêmicas	110
a)	Os agricultores e as escolas.....	110
b)	Os agricultores familiares nos espaços deliberativos das reuniões com a EMATER e as Entidades Executoras	113
3.5.	Considerações finais	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS		119
REFERÊNCIAS		123
APÊNDICES		135

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1: Agentes que constituem o PNAE.	5
Figura 2: Mapa de localização do município de Viçosa-MG.....	8
Figura 3: Elementos que constituem as matrizes cognitivas do PNAE.	45
Figura 4: Lógicas de causalidade entre as referências conceituais do PNAE.	46
Figura 5: Lógicas de causalidade internas às bases de operacionalização do PNAE.	46
Figura 6: Lógicas de causalidade internas às consequências projetadas pelo PNAE.	47
Figura 7: Lógicas de causalidade entre referências conceituais e bases de operacionalização do PNAE.....	48
Figura 8: Lógicas de causalidade entre as bases de operacionalização e as consequências projetadas pelo PNAE.	48
Figura 9: Matrizes cognitivas fundadoras do PNAE.....	49
Figura 10: Agentes constituintes do PNAE em Viçosa-MG.....	121

QUADROS

Quadro 1: Quem é quem nesse processo?.....	6
Quadro 2: Fontes documentais utilizadas na pesquisa sobre o PNAE.....	17
Quadro 3: Reuniões observadas durante a pesquisa.	18

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ASSOV – Associação dos Produtores do Agroartesanato Caseiro de Viçosa
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CEASA – Centrais Estaduais de Abastecimento
CECANES - Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar
CEP – Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos
CMDRS – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável
CME - Campanha de Merenda Escolar
CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF
E.EX. – Entidades Executoras
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EMATER – Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAPEMIG - Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
ONG – Organização Não-Governamental
PDDBR – Política de Desenvolvimento do Brasil Rural
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PMV – Prefeitura Municipal de Viçosa
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar
PROEXT - Programa de Extensão Universitária
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição
SIBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural
SINTRAF – Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
STR – Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
UFV – Universidade Federal de Viçosa
UREMG – Universidade Estadual do Estado de Minas Gerais

RESUMO

RESENDE, Cátia Meire, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, junho de 2016.
Im(Potências) políticas no PNAE: comunicação, sujeitos rurais e relações institucionais em Viçosa-MG. Orientador: Rennan Lanna Martins Mafra.

Essa dissertação é fruto da investigação realizada junto a sujeitos rurais e agentes institucionais envolvidos no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no município de Viçosa-MG. Seu objetivo foi verificar as potências ou impotências políticas do PNAE a partir do questionamento de três aspectos principais: as matrizes cognitivas fundadoras do PNAE – formadas pelas bases de operacionalização, as referências conceituais e as consequências projetadas pelo Programa –, as relações institucionais, por meio da capacidade de promover um processo de construção da autonomia e do reconhecimento de sujeitos rurais e a possibilidade da formação de um processo de subjetivação política, evidenciado nas interações estabelecidas pela política. Para isso, procedeu-se a uma pesquisa bibliográfica, acerca da abordagem cognitiva de políticas públicas e de noções da teoria democrática contemporânea às quais o PNAE parece se filiar. Ademais, utilizou-se de pesquisa documental, por meio da análise da legislação e dos documentos oficiais de divulgação do Programa, bem como observação não-participante e entrevistas semiestruturadas com agricultores familiares e agentes institucionais do PNAE no contexto local. A partir de uma abordagem comunicacional, foi possível compreender os enredamentos de sentido propostos pelo discurso oficial do Programa e, assim, identificar suas matrizes cognitivas e as lógicas de causalidade a elas associadas, as quais não são facilmente percebidas e se sustentam sob bases de operacionalização insuficientes. Além disso, as relações institucionais se mostraram ineficientes para a construção da autonomia dos sujeitos rurais, impedindo o exercício de competências comunicativas e interferindo no reconhecimento de tais sujeitos. Verificou-se, ainda, que as relações institucionais não garantem a expressão pública dos danos sofridos pelos sujeitos rurais, nem a possibilidade de criação de cenas nas quais os mesmos reivindicam a transformação do lugar de periferização que ocupam.

ABSTRACT

RESENDE, Cátia Meire, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, June, 2016. **Political (in)potentiality in PNAE: communication, rural subjects and institutional relations at Viçosa-MG.** Advisor: Rennan Lanna Martins Mafra.

This dissertation is the result of the investigation carried out among rural subjects and institutional agents involved in the PNAE, in Viçosa, Minas Gerais. Their goal was to verify the strengths or weaknesses from PNAE policies questioning three main aspects: the cognitive matrices founding PNAE - formed by operational bases, the conceptual references and the consequences projected by the program - the institutional relations through the ability to promote a process of autonomy construction and recognition of rural subjects and the possibility of formation of a subjectivity political process, evidenced in the interactions established by the policy. For this, we proceeded to a bibliographic research on the cognitive approach to public policies and notions of contemporary democratic theory which PNAE seems to join. In addition, we used documental research through the analysis of legislation and official documents to divulgation of the Program, and non-participant observation and semi-structured interviews with familiar farmers and institutional actors from PNAE in the local context. From a communicational approach, it was possible to understand the sense of entanglements proposed by the official discourse of the program and thus identify their cognitive arrays and logical causality associated with them, which are not easily perceived and are supported under insufficient operational bases. In addition, institutional relations have proved inefficient to build the autonomy of rural subjects, preventing the exercise of communicative skills and interfering with the recognition of such subjects. It was also verified that the institutional relationships do not guarantee the public expression of suffered damage by the rural subjects, or the possibility of creating scenes in which they claim the transformation of the place of peripherization they occupy.

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho se baseia na análise da relação entre sujeitos e instituições no contexto de uma política pública, a partir de um esforço teórico-analítico, voltado a apreender não apenas o modo como tal relação é determinada e monitorada formalmente, mas, acima de tudo, o modo como sujeitos se formam e se constituem em meio às prescrições e normas oficiais. De maneira geral (e inicial), posso dizer que essa dissertação é permeada por um desejo de investigar como políticas públicas, voltadas a sujeitos rurais, instituem-se e de que maneira esses sujeitos se relacionam com as instituições que atuam na implementação dessas políticas.

A temática das políticas públicas sempre me foi muito cara. Minha formação em Geografia, pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) me permitiu o contato com políticas públicas de diversas áreas – desde políticas educacionais, passando pelas habitacionais urbanas até as políticas de desenvolvimento rural. Ainda na graduação, mantive um intenso interesse por essa área, porém o encanto pela licenciatura fez com que eu me aproximasse mais de questões ligadas ao ensino da Geografia. Assim, somente ao ingressar no bacharelado, no intuito de explorar novas áreas de interesse, tive a oportunidade de iniciar uma carreira de pesquisa tendo como foco Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural, ao participar de um Projeto de Pesquisa e Extensão¹ intitulado *Fortalecimento cívico e aprimoramento da participação de comunidades rurais junto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS)*² de Viçosa-MG, vinculado ao Grupo de Pesquisa *Comunicação, Democracia e Práticas Sociais (COPRÁTICAS)*.

As participações no projeto e no grupo de pesquisa me levaram a estabelecer um contato direto tanto com noções de democracia, participação e deliberação, quanto com sujeitos rurais do município de Viçosa. Logo, essa experiência permitiu que eu me apropriasse

¹ Esse Projeto, sob a coordenação do professor Rennan Lanna Martins Mafra, teve como objetivo principal produzir uma intervenção junto ao CMDRS mirrada numa proposta de *fortalecimento cívico* dos conselheiros – com vistas a fomentar diálogos tanto sobre os aspectos políticos da participação no conselho (cidadania, democracia deliberativa, representação, participação, comunicação e debate público, etc.) quanto sobre os aspectos temático-finalísticos do CMDRS (desenvolvimento rural sustentável, sustentabilidade, contextos agrários e rurais contemporâneos, desenvolvimento local etc.). O Projeto contou com o financiamento do Programa de Extensão Universitária (PROEXT), do Ministério da Educação, e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG).

² De acordo com informações do próprio Projeto de Extensão, é válido apontar que o CMDRS de Viçosa-MG é um órgão gestor vinculado ao poder público municipal, que possui caráter consultivo e deliberativo. Foi criado em 2004 – e reformulado em 2010 e em 2011 – para se constituir enquanto espaço de gestão do desenvolvimento rural sustentável de Viçosa, assegurando tanto a participação de órgãos do poder público, de representantes de entidades da sociedade civil organizada e de organizações para-governamentais afins à temática, quanto particularmente de comunidades (organizadas formalmente ou não) e de entidades representativas dos agricultores familiares e de trabalhadores assalariados rurais.

de novas concepções sobre a participação e de uma ideia de democracia que, ao se aproximar de políticas públicas voltadas ao meio rural, buscava conceber esse espaço, para além das questões de produção, dotado de sujeitos de direitos e de especificidades frente a inúmeras demandas sociais.

Os acompanhamentos contínuos nas reuniões do CMDRS me fizeram atentar para uma ideia que, desde então, tem permeado minhas discussões: a aposta do Estado, nos contextos rurais contemporâneos, em mecanismos democráticos e deliberativos, voltados à suposta promoção de um desenvolvimento rural mais justo, igualitário e democrático. Assim, a observação de como se constituía a representação dos sujeitos rurais, bem como de que maneira se dava a construção do discurso destes frente às instituições, me levaram a questionar se e como os espaços deliberativos se constituíam como mecanismos eficientes para a exposição das ideias e das demandas dos sujeitos e das comunidades que estes representavam.

Somadas a essa questão, as ações de extensão do Projeto me propiciaram um contato direto com os espaços e com a realidade das comunidades dos então representantes do CMDRS. A partir da realização de grupos focais nas comunidades, foi possível constatar que os sujeitos rurais reconheciam a existência de desigualdades sociais, políticas e econômicas tanto em relação ao meio urbano e às instituições quanto à atuação do Estado. Logo, me deparei com uma realidade ainda mais instigante para a investigação e, assim, tive contato com a noção de reconhecimento conforme proposto por Axel Honneth (2003), a qual pareceu-me adequada para o entendimento das relações intersubjetivas entre os sujeitos rurais e as ações do Estado, materializadas em políticas públicas.

Na ocasião, comecei a desenvolver um trabalho que resultaria, mais tarde, na minha monografia de conclusão da graduação. Assim, uma pesquisa em torno das políticas públicas de desenvolvimento rural no município de Viçosa permitiu que eu vislumbrasse a existência de duas políticas de forte atuação nesse contexto: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A essa altura, as duas políticas me pareceram extremamente interessantes para a discussão que eu pretendia iniciar, ou seja, a relação entre o reconhecimento dos agricultores familiares e a existência de políticas públicas de desenvolvimento rural com suposto foco nos próprios sujeitos.

De tal sorte, por se tratar de um trabalho de cunho teórico, optei por uma análise do reconhecimento no PRONAF, a partir da utilização de dados secundários sobre essa política. Assim, os dados evidenciaram que as noções de desenvolvimento e redistribuição também se

fariam interessantes para a discussão proposta. Logo, o trabalho intitulado *Desenvolvimento, reconhecimento e redistribuição: uma análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*³ se concretizou, objetivando perceber em que medida as promessas de desenvolvimento empreendidas pelo PRONAF indicavam um cenário de um suposto reconhecimento e de uma suposta redistribuição no meio rural, além de apreender o modelo de desenvolvimento proposto pelo Programa e de contrapor o discurso oficial às ações implementadas por tal política, desde sua criação, em 1996, até os dias atuais⁴.

Essas discussões se tornaram ainda mais interessantes e profícuas a partir do meu ingresso no mestrado em Extensão Rural na UFV. No mestrado, pude compreender ainda mais o meio rural como um espaço diferenciado, uma vez que o Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural não se restringe a pensar o meio rural como um espaço voltado exclusivamente às atividades agrícolas e sim como um espaço que abrange um conjunto de formas de vida, de sujeitos e de elementos materiais e simbólicos, os quais acolhem também um conjunto de problemas ambientais, sociais e políticos.

Dentre as várias possibilidades de estudo permitidas pelo mestrado, a que se tornou mais viável, tanto do ponto de vista da possibilidade de realização de uma pesquisa empírica – possibilidade essa que eu já havia apontado, desde a monografia, como uma necessidade para o entendimento da implementação de políticas públicas em contextos locais – quanto à afinidade com a minha trajetória de estudos e interesses, foi uma análise do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) no município de Viçosa.

O PNAE, que será mais bem detalhado ao longo dessa dissertação, principalmente no capítulo 1, é o mais antigo programa do governo brasileiro na área de alimentação escolar e segurança alimentar e é considerado, de acordo com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), um dos maiores e mais abrangentes programas do mundo, devido ao atendimento universal e garantia de alimentação saudável e de qualidade aos escolares. Apesar de apresentar suas origens na década de 1940, o PNAE foi institucionalizado apenas em 1955, por meio da criação da Campanha de Merenda Escolar (CME), subordinada ao Ministério da Educação. No entanto, passou a ter essa denominação apenas em 1979, após ter se tornado uma das diretrizes do II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (II PRONAN). Além disso, o Programa se tornou ainda mais importante a partir da promulgação da Constituição Federal, em 1988 (artigo 208, inciso VII), a qual assegurou o direito à

³ RESENDE (2014).

⁴ Esse trabalho resultou na elaboração do artigo *Desenvolvimento rural e reconhecimento: tensões e dilemas envolvendo o Pronaf* (RESENDE e MAFRA, 2016).

alimentação escolar a todos os alunos do ensino fundamental por meio de programas suplementares de alimentação escolar, a serem oferecidos pelos governos federal, estaduais e municipais (FNDE, 2016b).

O recorte escolhido como foco investigativo se deu a partir da promulgação, em 2009, da Lei nº 11.947, a qual estabeleceu que no mínimo 30% de todos os recursos repassados do FNDE fossem investidos na aquisição de produtos diretamente da agricultura familiar⁵ e do empreendedor rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentados da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e as comunidades quilombolas, com dispensa do processo licitatório.

Para a execução do Programa, a Lei nº 11.947/2009 instituiu algumas diretrizes da alimentação escolar, as quais são as grandes norteadoras para todas as ações do PNAE a partir de então. A primeira dessas diretrizes se refere ao emprego de uma alimentação saudável e adequada, que compreenda o uso de alimentos variados, seguros e que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o bom desenvolvimento e rendimento escolar dos estudantes beneficiados. Outra diretriz se vincula à inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem. Além dessas, há ainda: a questão da universalização do atendimento aos alunos da rede pública; a participação da população no controle social, a fim de garantir a oferta de alimentos saudáveis e adequados, e o apoio ao desenvolvimento sustentável.

Como será demonstrado ao longo desse trabalho, o PNAE é constituído por diversos agentes sociais e institucionais. A Figura 1, a seguir, apresenta os agentes que constituem o Programa:

⁵ É importante ressaltar que o PNAE utiliza os critérios da Lei nº 11.326/2006 para a definição do agricultor familiar. Essa lei aponta os seguintes critérios para a definição do agricultor familiar: I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais; II - utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; III - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

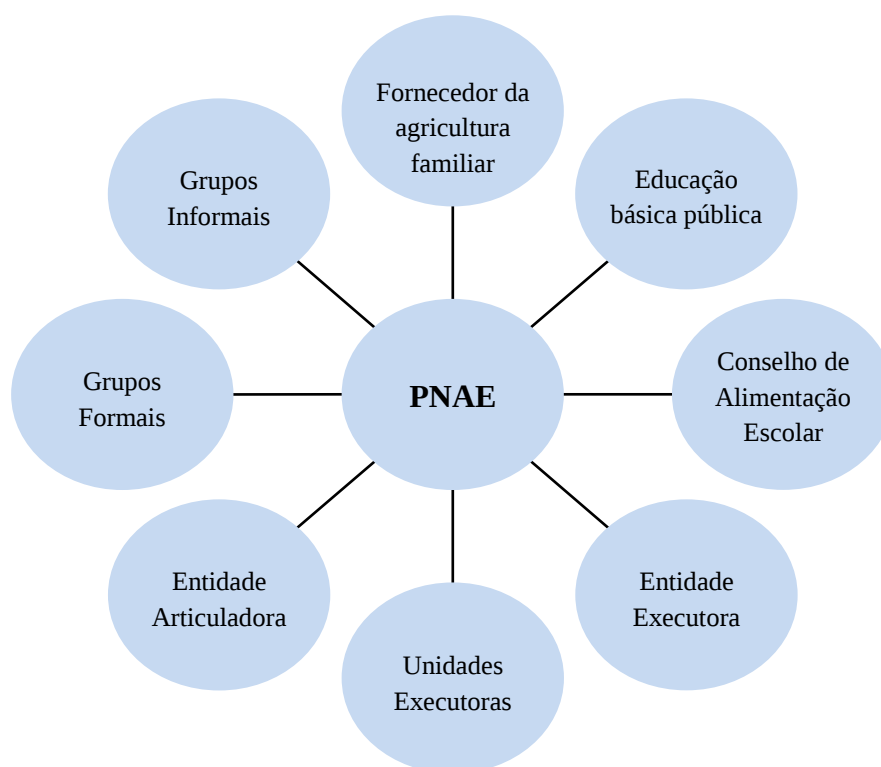


Figura 1: Agentes que constituem o PNAE.

Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

Para o entendimento de como as ações do PNAE se concretizam foi de fundamental importância a caracterização dos sujeitos e instituições que compõem o Programa, para que, assim, fosse possível perceber, além das relações que o Programa estimula, as atribuições de cada um dos agentes envolvidos. O Quadro 1 descreve os agentes que constituem o PNAE com suas respectivas atribuições:

Agente	Identificação/Atribuição
Fornecedor da agricultura familiar	Para que seja fornecedor, a família deve estar identificada pela DAP (Declaração de Aptidão ao Pronaf) ⁶ .
Educação básica pública (Redes estadual, municipal e distrital)	Educação infantil (inclui creches); ensino fundamental; ensino médio; EJA (Educação de Jovens e Adultos); escolas comunitárias; entidades filantrópicas (inclusive as de educação especial); escolas localizadas em áreas indígenas e

⁶ A Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) é um documento emitido por entidades cadastradas no extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), como sindicatos ou outras entidades representativas, por exemplo, que garante ao agricultor familiar o acesso às políticas públicas.

	remanescentes de quilombos.
Conselho de Alimentação Escolar – CAE	Trata-se de um colegiado deliberativo e autônomo composto por representantes do Poder Executivo e da sociedade, professores, pais de alunos, alunos maiores de 18 anos e dois representantes indicados por entidades civis organizadas (os agricultores familiares podem ocupar esses assentos). Seus representantes possuem mandato de quatro anos e o CAE tem como objetivo fiscalizar a aplicação dos recursos transferidos e zelar pela qualidade dos produtos fornecidos. É instituído no âmbito dos estados, do DF e dos municípios.
Entidade Executora	Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, prefeituras municipais e escolas federais, que são responsáveis pelo recebimento, execução e prestação de contas dos recursos financeiros transferidos pelo FNDE.
Unidades Executoras	Entidades representativas da comunidade escolar (caixa escolar, associação de pais e mestres, conselho escolar e similares) responsáveis pela execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e, quando delegado, pelo uso dos recursos do PNAE.
Entidade Articuladora	Entidade cadastrada no Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural (SIBRATER) ou entidade credenciada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para emissão da DAP, ou Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), ou Sindicato dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (SINTRAF).
Grupos Formais	Agricultores familiares e empreendedores familiares rurais organizados em cooperativas e associações que possuem DAP jurídica.
Grupos Informais	Grupo de agricultores familiares que possuem DAP física organizados com o propósito de vender para a alimentação escolar. Deverão ser apresentados junto à entidade executora por uma entidade articuladora.

Quadro 1: Quem é quem nesse processo?

Fonte: Construção da pesquisa, 2016 (Adaptado de FNDE, 2011a).

Sendo assim, o PNAE entende, nos discursos oficiais, que a reunião desses agentes se concretiza em duas instâncias principais: no CAE, enquanto um Conselho que coloca em interação atores de vários segmentos e que teria funções tanto de deliberar sobre os rumos da política quanto de fiscalizar os alimentos fornecidos às escolas, e na emergência de um mercado institucional direcionado aos agricultores familiares. A partir de uma atuação sistemática do CAE, o PNAE aposta em um mercado qualificado, no qual participam: agricultores que compreendem a política e se colocam de modo consciente da sua implementação; escolas que compreendem as especificidades dos agricultores; alunos que, ao receberem uma alimentação de qualidade, adquirem hábitos saudáveis; e outras instituições como a prefeitura, a EMATER, as secretarias de educação que cumprem sua função social e colaboram para um mercado mais qualificado econômica e politicamente.

Como o interesse se voltava, naquele momento, ao PNAE em Viçosa-MG, tornou-se necessário, antes de tudo, realizar uma breve caracterização do município, a fim de se buscar particularidades e nuances que fossem significativos para a composição contextual do Programa na realidade investigada.

O município de Viçosa localiza-se na região da Zona da Mata, do estado de Minas Gerais, a aproximadamente 230 km da capital mineira. Com uma área territorial de 299.418 km², Viçosa contava, em 2010, com uma população de 72.220 habitantes, sendo que 67.304 habitantes residiam na zona urbana e apenas 4.916, na zona rural. Em 2015, de acordo com a estimativa do IBGE, a população do município chegou a 77.318 habitantes (IBGE, 2016). O município de Viçosa abrange quatro distritos: a sede, Silvestre, São José do Triunfo e Cachoeira de Santa Cruz e é limitado pelos municípios de Teixeiras e Guaraciaba, ao norte; Paula Cândido e Coimbra, ao sul; Cajuri e São Miguel do Anta, a leste; e Porto Firme, a oeste (CENSUS, 2014). A Figura 2 apresenta a localização do município (nº 9), na microrregião de Viçosa.

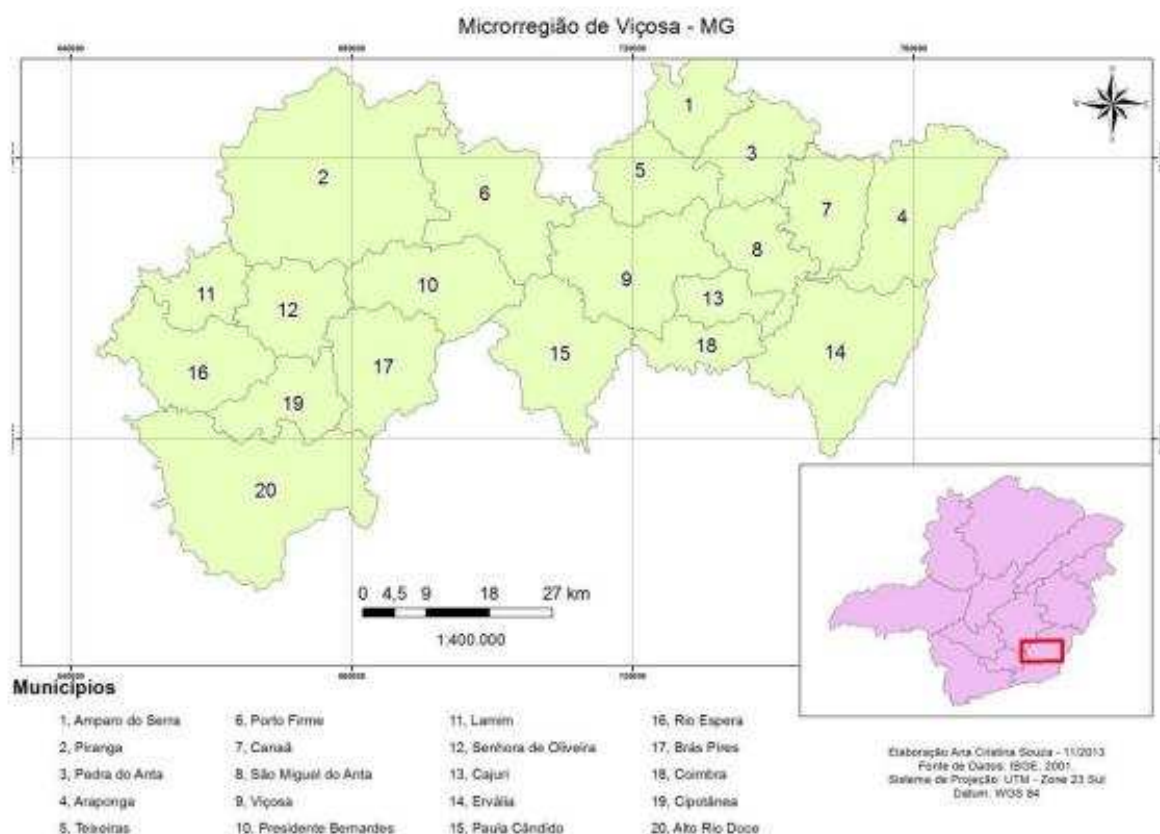


Figura 2: Mapa de localização do município de Viçosa-MG.

Fonte: Maria et al (2014).

De acordo com a ONG Censur (2014), as principais atividades agropecuárias na zona rural do município são: café, milho, leite, hortaliças, feijão, mandioca, frutas (goiaba, banana e cítricos), pimenta, cana de açúcar/cachaça, mel, peixe, avicultura, suínos e gado de corte. Além disso, a estrutura fundiária do município é constituída predominantemente por minifúndios explorados pela agricultura familiar, uma vez que das 718 propriedades rurais do município, mais de 60% apresentam menos de 20 hectares.

Além desses dados, a ONG Censur (2014, p. 26) destaca a passagem da população antes predominantemente rural para urbana, o que implicou num intenso processo de urbanização da cidade, em especial a partir da década de 1970, por meio da federalização da então Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (UREMG), atual UFV. A partir daí, a cidade começou a crescer mais rapidamente e, atualmente, “o município vive praticamente em função da Universidade”.

Nesse sentido, levando-se em conta que a estrutura fundiária do município é constituída predominantemente por minifúndios explorados pela agricultura familiar, conclui-se que poderia ser muito frutífero compreender a relação entre sujeitos rurais e agentes

institucionais no PNAE em Viçosa, uma vez que há uma potência investigativa que caracteriza os contextos de rurais do município como potencialmente propícios à existência de beneficiários do Programa. Além disso, pensando nas interações com a Empresa Mineira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), desde a participação no Projeto de Pesquisa e Extensão, percebi que tal entidade poderia se constituir como um importante contato entre mim e os agricultores, algo que se mostrou muito viável para a realização dessa pesquisa.

A partir dessas características gerais do PNAE e do município de Viçosa, elaborei um projeto de pesquisa intitulado *A (im)potência política do PNAE em contextos de desigualdade: processos de subjetivação política e transição de paisagens rurais no município de Viçosa-MG*. O objetivo desse projeto, defendido no âmbito da qualificação do mestrado⁷, era investigar as potências ou impotências políticas do PNAE na relação com o reconhecimento e com o processo de subjetivação política dos agricultores familiares, bem como analisar como esse processo se vinculava à transformação das paisagens rurais.

No momento da qualificação, a banca avaliadora apresentou algumas questões que muito me fizeram refletir sobre o desenvolvimento do trabalho. Entre essas questões, vale ressaltar algumas: o texto do projeto passou a impressão de que tinha sido dada uma ênfase no papel social e “redentor” do PNAE, sem atentar que, na verdade, são as relações que ele propõe que podem ou não contribuir para a subjetivação política dos agricultores; o lugar de destaque dado à transformação das paisagens, sem, contudo, propor metodologias suficientes para sua apreensão; a opção pela adoção do termo *camponês*, o que poderia levar, nos termos da banca, ainda que não houvesse intenção a uma caracterização pejorativa dos mesmos; e a indefinição da noção de desigualdade a que o trabalho se referia.

Assim sendo, à banca avaliadora parece ter ficado a impressão que eu defendia e acreditava no discurso do PNAE, este que, por sua vez, é um Programa complexo e de difícil problematização. Logo, acredito não ter conseguido demonstrar que o objetivo era justamente criticar o discurso do Programa e o modo como ele é construído, o qual não colabora para que suas inconsistências estejam explícitas. Além disso, em relação às outras questões, reconheço que precisaria de mais tempo para desenvolver metodologias de apreensão da relação entre processos de subjetivação política e as paisagens, bem como a noção de *camponês* e de

⁷ A elaboração desse Projeto de Pesquisa se constitui como uma exigência do Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, com vistas a qualificar os estudantes para o início da realização das pesquisas no âmbito do mestrado. Após a aprovação pela banca avaliadora, o projeto, por se tratar de pesquisa direta com sujeitos, passou pela apreciação e avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP/UFV), sendo a aprovação deste divulgada no dia 04 de agosto de 2015, sob o Parecer de número 1.170.036.

desigualdade mereceriam ser investigadas a partir de outros critérios além dos utilizados no momento da defesa do projeto.

De tal modo, admitindo a importância da banca para o trabalho e reconhecendo certa dificuldade para o distanciamento do discurso construído pelo PNAE, realizei algumas mudanças no projeto para a melhor compreensão dos objetivos então propostos e, portanto, para a realização dessa dissertação. Assim, além de retirar as questões sobre as paisagens e sobre o campesinato – longe, porém, de desconsiderar a relevância dessas temáticas e pensando na realização de trabalhos futuros – optei por uma abordagem cognitiva e comunicacional das políticas públicas, uma vez que me interessava verificar os processos inter-relacionais que auxiliam na materialização cotidiana desse Programa. Logo, uma análise do modo como os sujeitos rurais falam, se percebem, se relacionam entre si e com os agentes institucionais, bem como são percebidos e tratados por estes últimos, me permitiu superar uma avaliação unicamente administrativa da política, auxiliando na busca pela compreensão dos vínculos e das possibilidades que permeiam a existência do PNAE.

Nesse sentido, é muito importante deixar claro que, nesse trabalho, os agricultores familiares envolvidos no PNAE serão tratados como sujeitos rurais. Isso porque, aqui, não se pretende entender esses indivíduos a partir de uma categoria institucionalmente estabelecida, utilizada, pelo Estado brasileiro, para que uma fatia da população rural possa ter acesso a políticas públicas. Ao apreender os agricultores como sujeitos rurais, admito que esses indivíduos não podem ser considerados entidades fixas, prontas e acabadas, mas que os mesmos passam por constantes processos de subjetivação, nos quais “se tornam” sujeitos políticos.

A partir das considerações apresentadas, procurei manter o objetivo principal do projeto que era a investigação das (im)potências políticas do PNAE. Porém, agora, tive a preocupação de tratar dessas (im)potências *no* Programa, considerando que, conforme alertado pela banca, são as relações estabelecidas por essa política pública que podem se constituir como potências ou impotências políticas para os sujeitos rurais envolvidos na mesma. Assim, a meu ver, o questionamento dessas (im)potências somente pôde ser realizado a partir de um distanciamento do discurso oficial do PNAE, identificando o que a banca avaliadora do projeto nomeou de “linhas de força” do mesmo e que, aqui, denomino *matrizes cognitivas fundadoras* do Programa. Além disso, essa investigação pautou-se também pelo questionamento de como se dão as relações entre sujeitos rurais e instituições nessa política e qual a potencialidade destas relações para que os agricultores familiares se constituam como sujeitos políticos nos contextos locais de implementação do PNAE.

1. Escolhas conceituais

Diante do exposto, minha investigação partiu do seguinte questionamento: as matrizes cognitivas fundadoras do PNAE, as relações institucionais estabelecidas por ele e a possibilidade de construção dos sujeitos políticos poderiam se constituir como potências ou impotências políticas para os sujeitos rurais envolvidos no Programa, especificamente no contexto de Viçosa-MG? Logo, o questionamento a respeito desses três aspectos me levou à construção de três capítulos para a discussão detalhada de cada um, bem como me impeliu a uma busca teórica que os ancorasse, de forma a integrá-los e, assim, auxiliar no desvendamento das (im)potências políticas do PNAE.

De tal sorte, em relação ao primeiro aspecto, ou seja, as matrizes cognitivas fundadoras do Programa, no capítulo 1 iniciei um esforço para a identificação de tais matrizes e, posteriormente, para a proposição de uma problematização das mesmas. Para tanto, procurei na literatura autores que trabalhassem com uma abordagem cognitiva de políticas públicas, os quais entendem a necessidade de estudos sobre essas políticas não como uma reflexão sobre o lugar e a legitimidade das ações do Estado, mas como possibilidade de entendimento das lógicas implementadas nas formas de intervenção na sociedade e da identificação das dinâmicas e das relações instituídas (MULLER e SUREL, 2002).

Para a identificação das matrizes cognitivas do PNAE, o ponto de partida foram as ideias de Muller e Surel (2002), para os quais as políticas públicas são formadas, inicialmente, por um conjunto de medidas concretas, que constituem o caráter normativo de todo programa de ação pública, no qual se definem um conjunto de fins a serem atingidos. Logo, no âmbito do Programa, pude perceber que esse caráter normativo se encontraria no que denominei de *bases de operacionalização* do PNAE, por meio das quais essa política estabelece papéis e se concretiza.

A segunda questão apontada pelos autores e que serviu de base para a identificação das matrizes cognitivas do PNAE, se refere ao fato de as políticas públicas se constituírem como uma expressão do poder público ou, mais especificamente, de elementos que fundamentam a especificidade da ação do Estado. Assim, foi possível compreender que o PNAE se insere em um contexto contemporâneo de implementação de políticas públicas, no qual o Estado passa a entender o meio rural como um espaço de vida, dotado de particularidades e de sujeitos a serem considerados. Destarte, pude identificar a existência de *referências conceituais* que parecem fundamentar as ações do Programa nos contextos recentes. Essas referências, por sua vez, no caso do PNAE, se ancoram em noções da teoria

democrática contemporânea, gesto esse que me solicitou situar os discursos oficiais do Programa junto a importantes noções contemporâneas propostas para a construção democrática das relações entre Estado e sociedade, em contextos complexos e pluralistas, originárias de um debate acadêmico.

Por fim, uma terceira questão proposta por Muller e Surel (2002) aponta para o fato de que as políticas públicas constituem uma ordem local, uma vez que não podem ser consideradas apenas como um conjunto de decisões, mas sua análise deve se voltar para os indivíduos, os grupos e as organizações afetados pela ação do Estado. Aqui, tem-se a identificação do terceiro e último elemento que constitui as matrizes cognitivas do PNAE e que denominei as *consequências projetadas* pelo Programa, as quais seriam a ação esperada pela política ao se materializar na vida dos sujeitos e grupos envolvidos.

As contribuições de Muller e Surel (2002) para a identificação dos elementos que constituem as matrizes cognitivas do PNAE permitiram que eu percebesse, para a construção do capítulo 2, que os sentidos criados por uma política pública não estão, necessariamente, explícitos a ela, mas que podem se manifestar de modo latente, isto é, apenas durante a implementação da mesma. Assim, essa ideia me levou a questionar dois sentidos, calcados nas referências conceituais das matrizes cognitivas do PNAE, que parecem se fazer presentes nas relações institucionais estabelecidas pelo Programa: a *autonomia* e o *reconhecimento*. Logo, as ideias de Warren (2001) e de Honneth (2003) foram fundamentais para o entendimento de que tanto a *autonomia* quanto o *reconhecimento* somente podem se dar a partir de relações intersubjetivas, nas quais os sujeitos reconhecem suas capacidades, são reconhecidos pelos demais e têm autonomia para expressá-las.

Finalmente, em relação ao terceiro aspecto e, por conseguinte, ao capítulo 3 dessa dissertação, a possibilidade de construção de sujeitos políticos (possibilidade esta que pode ser questionada como uma potência ou uma impotência do PNAE para os sujeitos rurais), se refere a um raciocínio proposto por Muller e Surel (2002). Tais autores sugerem que um dos limites de uma abordagem sequencial de políticas públicas⁸ é a consideração de que as políticas foram feitas para solucionar problemas, uma vez que, para os autores, a resolução de questões não está apenas nas decisões das políticas, mas também nas estratégias criadas pelos atores sociais, na gestão dos conflitos e nos processos de aprendizagem que marcam a ação

⁸ A abordagem sequencial consiste em separar as políticas em uma série de sequências de ação, que correspondem, ao mesmo tempo, a uma descrição da realidade e à criação de um tipo ideal de ação pública. Estas sequências, geralmente em número de cinco ou seis, permitem acompanhar o desenvolvimento de uma política, através de um certo número de etapas (*stagist approach*). Ao longo de cada uma dessas fases, tudo se passa como se os atores participantes do processo político devessem resolver enigmas sucessivos, sabendo que as respostas vão definir pouco a pouco os contornos da política pública (MULLER e SUREL, 2002, p.25).

pública, o que corresponde a uma combinação entre regulação política e legitimação na sociedade. Assim, é possível questionar *se e como* os sujeitos se formam no contexto do PNAE e qual a possibilidade de criarem estratégias para sua formação política e expressão de suas opiniões e demandas. Para tanto, me baseei nas formulações de Charles Taylor (2011) e Jacques Rancière (1996) para o entendimento de como os sujeitos rurais expressam seus problemas e *se e como* os processos de subjetivação política desses sujeitos podem ocorrer nos contextos que estes se inserem.

De tal sorte, diante da realidade e dos autores apresentados, o objetivo geral dessa dissertação foi investigar as (im)potências políticas no PNAE em relação aos sujeitos rurais e os agentes institucionais envolvidos no Programa. De modo específico, os objetivos se pautam no questionamento das: a) matrizes cognitivas fundadoras do Programa, formadas pelas *bases de operacionalização*, pelas *referências conceituais* e pelas *consequências projetadas* pelo Programa; b) relações institucionais estabelecidas por ele, a partir das noções de autonomia e de reconhecimento; e c) possibilidades à construção de um processo de subjetivação política, no qual os sujeitos rurais expressam seus problemas e se constituem como atores capazes de instituírem novos lugares interacionais à expressão de suas capacidades, particularidades e atividades, bem como de seus desejos.

2. Aspectos metodológicos

Conforme explicitado, desde a construção da monografia, eu já atentava para a necessidade da realização de estudos empíricos acerca da implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural, voltados à investigação em contextos locais. No entanto, é válido ressaltar que o estudo da realidade do PNAE em Viçosa-MG, num primeiro momento, pode apresentar alguns problemas, conforme proposto por Braga (2008). Para esse autor, os estudos de caso podem apresentar dois desvios principais: quando, de um lado, se trata de confirmar uma teoria, sem, contudo, dar a devida importância ao caso em sua singularidade, e quando, por outro, trabalha-se na apreensão empírica da coisa singular, por meio de descrições, sem realizar inferências e sem avançar das constatações empíricas para o desenvolvimento teórico. Assim, para não correr esses riscos, essa dissertação se baseou em um *paradigma indiciário*, de acordo com Ginzburg (1989), para o qual a análise de casos individuais deve se construir por meio de pistas, sinais e indícios.

Nesse sentido, esse trabalho partiu da análise do PNAE em Viçosa buscando selecionar e organizar indícios que permitissem fazer inferências sobre a implementação do

Programa em realidades semelhantes às viçosenses. Logo, procurei “reduzir” a análise do PNAE nesse município aos elementos mais significativos para o cumprimento dos meus objetivos, uma vez que, segundo Braga (2008, p. 79), é preciso “operar seleções” a partir da definição do problema de pesquisa, das estruturas e processos próprios do objeto de estudo e o conhecimento disponível sobre o objeto em questão.

De tal modo, além dos processos de observação e levantamento de indícios, para Braga (2008, p. 82), são necessários fundamentos teóricos na base de um estudo de caso. Porém, não se trata de demonstrar como o objeto de estudo explica ou confirma tais fundamentos. Logo, “mais do que aplicar teorias e conceitos para apreender, categorizar ou explicar completamente um objeto ou situação empírica, trata-se de problematizar o caso em estudo a partir dos fundamentos adotados”.

Sob tal perspectiva, inspirada nesse paradigma indiciário e nos autores escolhidos para a análise dos dados, essa dissertação adotou um viés comunicacional para a análise e a compreensão da realidade do PNAE. Segundo França (2002, p. 27), a comunicação envolve um processo de produção e compartilhamento de sentidos entre sujeitos interlocutores, realizado por meio de uma produção de discursos e da inserção em determinados contextos. Assim, a especificidade do olhar comunicacional se baseia em três dinâmicas principais: “o quadro relacional (relação dos interlocutores); a produção de sentidos (práticas discursivas); a situação sócio-cultural (o contexto)”. Logo, o processo comunicativo trata-se “de algo vivo, dinâmico, instituidor – instituidor de sentidos e de relações; lugar não apenas onde os sujeitos dizem, mas também assumem papéis e se constroem socialmente; espaço de realização e renovação da cultura”.

Assim sendo, além da inspiração pelo paradigma indiciário, a abordagem comunicacional adotada por esse trabalho se soma a uma abordagem qualitativa para a coleta e análise dos dados. Para Minayo (2012, p. 21), a pesquisa qualitativa “trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”. Nesse sentido, a autora aponta que o objeto das Ciências Sociais é *essencialmente qualitativo*, uma vez que essas ciências “abordam o conjunto de expressões humanas constantes nas estruturas, nos processos, nas representações sociais, nas expressões da subjetividade, nos símbolos e significados” (2012, p. 14). Além disso, ressalta a existência, nas Ciências Sociais, de *uma identidade entre sujeito e objeto*, já que o investigador, em algum momento apresenta um substrato comum a seu “objeto” de investigação, e de uma relação entre o pesquisador e seu campo de estudo, a qual envolve interesses e visões de mundo historicamente criadas. Assim, vale destacar que este trabalho teve a preocupação de

apresentar os dados de uma maneira objetiva, porém não desconsiderando que uma pesquisa é resultado de escolhas pessoais e que, em diversos momentos, desde a seleção dos dados até a organização dos indícios, minhas percepções se fizeram presentes, não por meio da manipulação dos dados mas, sobretudo, na interpretação dos mesmos.

No caso das pesquisas qualitativas, Deslandes (2012, p. 48) chama a atenção para o fato de que a amostragem não é o mais importante, uma vez que o foco não está nos sujeitos em si, mas em suas representações, conhecimentos, práticas, comportamentos e atitudes. Assim sendo, melhor do que se referir a uma “amostra de sujeitos” é tratar os sujeitos a serem pesquisados como “sujeitos incluídos na pesquisa ou grupo de estudo”. Para a autora, “a boa seleção dos sujeitos ou casos a serem incluídos no estudo é aquela que possibilita abranger a totalidade do problema investigado em suas múltiplas dimensões”. Além disso, a autora salienta que as técnicas e os instrumentos a serem utilizados devem ser detalhados separadamente, pois se tratam de escolhas metodológicas que determinam em que moldes os dados serão produzidos.

Nesse viés, essa dissertação apresentou como “sujeitos incluídos na pesquisa” os agricultores familiares envolvidos no PNAE no município de Viçosa-MG, bem como os agentes das instituições participantes do Programa nesse contexto, tais como a EMATER, a Prefeitura Municipal, as escolas municipais e estaduais, o CAE e a associação de agricultores⁹.

Para a discussão proposta e para a obtenção dos dados da pesquisa, utilizei diversas metodologias. Nesse momento, descreverei as metodologias utilizadas, bem como a justificativa teórica para as mesmas. No entanto, os capítulos do trabalho trazem também aspectos metodológicos específicos como forma de situar o leitor às estratégias adotadas para a discussão específica realizada em cada um deles.

De maneira geral, duas metodologias foram comuns a todos os capítulos dessa dissertação: a pesquisa bibliográfica, pautada nas escolhas conceituais já apresentadas, e o “estado da arte” sobre pesquisas científicas que se pautaram pela investigação do PNAE. Em relação ao “estado da arte”, procurei realizar uma intensa pesquisa acerca de estudos que versam sobre o PNAE em relação aos assuntos tratados em cada um dos capítulos, demonstrando os principais temas enfatizados nesses estudos e suas relações com o tema proposto. Segundo Ferreira (2002, p. 258), pesquisas que realizam o “estado da arte” ou “estado do conhecimento” têm em comum “o desafio de mapear e de discutir uma certa

⁹ Essa associação será melhor detalhada no capítulo 2 desse trabalho.

produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares”. Além disso, vale destacar que a construção de um “estado da arte” nasce da compreensão de que não conhecemos a totalidade dos estudos em determinadas áreas do conhecimento. Assim, há a necessidade de ordenar as informações e resultados já obtidos, bem como identificar as diferentes perspectivas adotadas e possíveis lacunas em trabalhos divulgados no campo científico.

O capítulo 1 dessa dissertação se constituiu de uma imersão no PNAE. Esse capítulo foi resultado das colocações da banca avaliadora do meu projeto e se apresentou como o mais robusto e difícil de ser delineado, justamente pela minha dificuldade de distanciamento do discurso normativo do Programa. Para que eu pudesse entender o PNAE e, assim, identificar suas matrizes cognitivas e as inconsistências não facilmente percebidas em seu discurso, foi preciso “mergulhar” na legislação e nas cartilhas oficiais de divulgação do mesmo. Logo, o Quadro 2 descreve as leis, as resoluções, os sites, os manuais e as cartilhas utilizadas nesse trabalho:

Legislação/Cartilha	Descrição
Lei nº 8.913, de 12 de junho de 1994.	Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar.
Lei 11.326, de 24 de julho de 2006.	Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.
Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.	Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.
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.
Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.
Resolução nº 4 de 02 de abril de 2015	Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação

	Escolar (PNAE).
O Encontro da Agricultura Familiar com a Alimentação Escolar (2011)	Cartilha que divulga a relação entre alimentação escolar e agricultura familiar, enfatizando os benefícios sociais do PNAE.
Orgânicos na Alimentação Escolar: A agricultura familiar alimentando o saber (2011)	Cartilha sobre produtos orgânicos, agricultura familiar e alimentação escolar.
Programa Nacional de Alimentação Escolar: Agricultura Familiar (2014)	Folder que apresenta os passos para a compra de produtos da agricultura familiar pelo PNAE.
Cartilha Nacional da Alimentação Escolar (2015)	Cartilha destinada aos Conselheiros de Alimentação Escolar.
Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar (2016)	Cartilha que divulga a relação entre alimentação escolar e agricultura familiar, enfatizando os benefícios sociais do PNAE.
Site do FNDE	O site disponibiliza informações como: histórico do PNAE, funcionamento, dados estatísticos, materiais de divulgação, entre outras.
Site do MDA¹⁰	O site disponibiliza informações sobre a DAP.

Quadro 2: Fontes documentais utilizadas na pesquisa sobre o PNAE.

Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

Dessa forma, com base na análise em conjunto dos textos oficiais sobre o PNAE, foi possível identificar as matrizes cognitivas do Programa e questioná-las a partir da constatação da existência de lógicas de causalidade inerentes aos elementos que constituem tais matrizes.

Nesse sentido, após a identificação das matrizes cognitivas do PNAE, para o cumprimento dos objetivos ora propostos, os capítulos 2 e 3 se constituíram em uma imersão na realidade do PNAE no município de Viçosa. Para tanto, foi preciso que eu estabelecesse uma relação direta com a EMATER local, uma vez que esta é uma importante Entidade Articuladora do PNAE em Viçosa. Desde o projeto com o CMDRS, eu já possuía um contato com os agentes da EMATER e, ao iniciar o projeto de pesquisa também pude contar com as informações fornecidas pela Empresa sobre o funcionamento do PNAE. Em conversas preliminares e informais, até mesmo antes da elaboração do projeto, pude constatar que a

¹⁰ Em maio de 2016, o MDA foi incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

EMATER tem um importante papel para a operacionalização do Programa em Viçosa. Esse papel se constitui, principalmente, na divulgação do PNAE, na distribuição de agricultores por escolas e na organização e realização de reuniões entre as Entidades Executoras e os agricultores familiares envolvidos nessa política pública, como será melhor detalhado no capítulo 2.

Diante dessas informações, solicitei uma autorização da EMATER para o acompanhamento das reuniões sobre o PNAE, a fim de entender o funcionamento do Programa e compreender as relações instituídas nesses espaços. A partir do momento em que fui autorizada, pude acompanhar três reuniões entre as Entidades Executoras e os agricultores familiares. Além disso, acompanhei também uma reunião da associação de agricultores e três reuniões do CAE. O Quadro 3 descreve o tipo de reunião, os participantes e as datas em que se deram as observações:

Reunião	Participantes	Data
Reunião com produtores de mandioca	EMATER, Agente da Vigilância Sanitária, agricultores familiares que entregam para o PNAE e/ou para outros mercados.	01 de outubro de 2015
Reunião na associação de agricultores	Membros da associação.	06 de outubro de 2015
Reunião do CAE	Membros do CAE	08 de outubro de 2015, 12 de novembro de 2015, 10 de dezembro de 2015 ¹¹
Reunião entre Entidades Executoras e agricultores familiares	EMATER, Agente da prefeitura e agricultores.	29 de outubro de 2015
	EMATER, agentes de escolas estaduais, agentes da prefeitura e agricultores familiares.	18 de fevereiro de 2016

Quadro 3: Reuniões observadas durante a pesquisa.

Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

Segundo Marconi e Lakatos (2003, p. 190), “a observação é uma técnica de coleta de dados para conseguir informações e utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos

¹¹ Vale apontar que eu já havia entrado em contato com a presidência do CAE desde o mês de agosto, porém, em setembro, não houve a reunião ordinária do Conselho devido a reformas nos espaços disponíveis.

da realidade”. No entanto, não se trata apenas de ver e ouvir, mas de examinar os fatos que se deseja estudar. Para essas autoras, a observação é o ponto de partida da investigação social, obrigando o pesquisador a ter um contato mais direto com a realidade.

A metodologia da observação foi utilizada de acordo com algumas modalidades elencadas pelas autoras: *observação não-estruturada* ou *assistemática*, a qual é empregada em estudos exploratórios, sem que o pesquisador utilize técnicas especiais ou precise fazer perguntas diretas; *observação não-participante*, na qual o pesquisador não se integra à comunidade que observa, permanecendo de fora e fazendo mais o papel de espectador; *observação individual*, com a preocupação de, ao anotar os dados, separar os fatos reais e as interpretações do observador para análises futuras; e *observação na vida real*, por se tratar de uma análise no ambiente real e do registro à medida em que os fatos forem acontecendo.

Dessa forma, a observação me propiciou condições de inserção na realidade do PNAE e, nas reuniões, pude entender como as relações acontecem no cotidiano da política pública e como se davam os embates travados durante a operacionalização do Programa. Logo, ao me apresentar como pesquisadora da UFV, a mim não cabia nenhuma intervenção, uma vez que o que me interessava eram as relações instituídas, os sujeitos e seus discursos. É muito importante ressaltar também que, por se tratar de uma cidade universitária, Viçosa é alvo de diversas pesquisas e, assim, tanto instituições quanto sujeitos rurais já estão acostumados com a presença de estudantes nos ambientes em que discutem as ações voltadas ao meio rural, o que permitiu que minha presença passasse despercebida e não interferisse nas discussões realizadas, o que foi de grande valia para a obtenção dos resultados da minha pesquisa.

Durante as reuniões observadas, tive a preocupação de anotar algumas falas dos agentes institucionais como forma de seleção dos indícios das relações institucionais estabelecidas, bem como tomei nota de inúmeros momentos em que os sujeitos rurais se pronunciavam, nos quais também pude registrar o tratamento dado a esses pelos agentes institucionais. Em relação às reuniões do CAE, fui autorizada a fotografar as atas das reuniões desde a criação do mesmo, para a posterior análise da relação entre tal espaço deliberativo e os sujeitos rurais.

Sendo assim, além de perceber a maneira como os agricultores se portavam diante das Entidades Executoras do PNAE, pude ainda entender como esses colocavam suas opiniões frente aos demais agricultores nos contextos informais de interação. Na primeira reunião observada, a qual tratou de questões específicas aos agricultores familiares produtores de mandioca, no momento em que os agricultores esperavam pela chegada dos agentes institucionais, um agricultor disse a seguinte frase, demonstrando descontentamento em

relação à pauta da reunião: “o Estado parece que esquece que tá mexendo com pobre”. Essa frase me induziu a chegar mais cedo em todas as reuniões e ficar atenta às atitudes cotidianas e informais dos sujeitos rurais. Além disso, ela foi de fundamental importância para o desenvolvimento desse trabalho, principalmente para as questões tratadas no capítulo 3.

Apesar dos inúmeros dados e indícios que a observação dessas reuniões me permitiu coletar, ela não se mostrou suficientemente eficiente para que eu pudesse vislumbrar as especificidades dos atores, principalmente as dos sujeitos rurais. Assim, optei por adotar a entrevista como outra técnica de coleta de dados.

Segundo Minayo (2012), a entrevista como uma fonte de informação fornece os principais objetos de uma investigação qualitativa, os quais se referem a informações diretamente construídas no diálogo com o entrevistado, através de sua reflexão sobre a realidade que vivencia. Assim, as entrevistas “constituem uma representação da realidade: ideias, crenças, maneira de pensar; opiniões, sentimentos, futuro; razões conscientes ou inconscientes de determinadas atitudes e comportamentos” (2012, p. 67).

Nesse mesmo viés, para Manzini (1991), a entrevista é um meio apropriado de investigação social, principalmente, quando as informações a serem adquiridas não estão registradas ou disponíveis a não ser no pensamento e na memória das pessoas. Entre os tipos de entrevistas existentes, a *entrevista semiestruturada* foi a escolhida nesse trabalho, uma vez que esse tipo de entrevista centra-se em um objetivo sobre o qual cria-se perguntas principais, as quais podem ser complementadas por outras questões inerentes às circunstâncias momentâneas da entrevista. Assim, as entrevistas semiestruturadas, devido ao seu caráter flexível, permitem a obtenção de um grande número de informações, possibilitando ao entrevistador oportunidades de esclarecimentos e captação das reações dos entrevistados.

Antes de iniciar as entrevistas, procurei explicar sobre o teor do trabalho e entreguei a cada um dos entrevistados um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) – assinado pelo entrevistado e por mim –, o qual garantia o anonimato do mesmo e o resguardava de que as informações prestadas não seriam publicadas, relacionando-as a quaisquer pistas que pudessem identificar seus dados pessoais.

A partir daí, foi realizado um total de 27 entrevistas, entre agentes de instituições e agricultores familiares. Todas as entrevistas foram registradas por meio da utilização de um gravador de voz¹² e, posteriormente, foram transcritas integralmente, buscando-se reproduzir

¹² Uma das merendeiras entrevistadas não aceitou que eu gravasse a entrevista. Assim, ao sair da escola, eu mesma gravei as respostas que lembrava e que me chamaram a atenção. Assim, as opiniões dessa merendeira puderam ser registradas, porém tive de não reproduzir suas falas devido à interpretação que eu dei a elas.

literalmente as falas dos entrevistados. A opção pela transcrição se deve ao fato de que tal gesto foi capaz de conferir maior fidedignidade na apropriação das informações, já que reproduz *ipsis literis* o que o entrevistado diz, e não a interpretação que a pesquisadora faz da resposta.

Em seguida, os dados das entrevistas e das observações não-participantes foram sendo tabulados de acordo com as categorias analíticas criadas em cada um dos capítulos. Isto é, organizei, sistematizei e mobilizei os dados à medida que as discussões teóricas foram demandando interpretações e inferências junto à realidade investigativa em Viçosa.

Para o cumprimento dos objetivos desse trabalho, as entrevistas foram divididas em três etapas. A primeira dessas etapas constituiu-se de entrevistas com agentes institucionais da EMATER e da Prefeitura Municipal de Viçosa (PMV). Como o objetivo do trabalho era questionar a interação entre agricultores e agentes institucionais, essas entrevistas, de caráter preliminar, foram utilizadas apenas como formas de obtenção de informações, se voltando à compreensão da implementação e do funcionamento do PNAE no município de Viçosa, bem como contribuíram para a criação de critérios de escolha dos agricultores familiares a serem entrevistados e para obtenção do contato dos mesmos. Essas entrevistas ocorreram nos dias 03 de setembro e 19 de outubro de 2015 e, conforme pode-se verificar no roteiro em anexo (Apêndice A), se estruturaram a partir das seguintes camadas investigativas: I) O PNAE em Viçosa; II) O papel das instituições; e III) Os agricultores do PNAE.

A segunda etapa das entrevistas foi realizada com os agricultores familiares envolvidos no PNAE. O critério escolhido para a realização das entrevistas com determinados agricultores¹³ foi a participação desses nas reuniões observadas. Isso porque, além de apreender como os agricultores se percebem frente às instituições e como se sentem percebidos por estas, o acesso a esses sujeitos foi facilitado, uma vez que eu pude marcar as entrevistas nos momentos das reuniões ou, quando isso se fazia por meio de ligações telefônicas, eles se lembravam de mim devido à minha presença nas reuniões, nas quais eu já havia me apresentado.

Assim, consegui entrevistar 10 agricultores¹⁴, no período de 06 de novembro a 12 de dezembro de 2015. As entrevistas aconteceram em diferentes espaços de acordo com os

¹³ É importante salientar que o primeiro critério pensado foi o tempo de participação dos agricultores no PNAE. Contudo, nem a EMATER nem a prefeitura possuíam essas informações de forma precisa, o que levou à adoção de outros, os quais, felizmente, se mostraram ainda mais eficientes para os objetivos elencados.

¹⁴ Como será apontado no capítulo 2, o PNAE em Viçosa conta com a participação de 32 agricultores familiares. No entanto, é válido apontar aqui a dificuldade de marcar as entrevistas. Além da disponibilidade de tempo – o que acabou por se tornar uma grande preocupação para mim, devido ao fato de que alguns agricultores se deslocaram de suas comunidades somente para conversarem comigo – ainda enfrentei uma dificuldade com as

interesses e a disponibilidade dos entrevistados, tais como na feira da cidade, na universidade – onde alguns apontaram maior facilidade de acesso – e nas próprias casas dos agricultores.

O roteiro das entrevistas com os agricultores (Apêndice B) foi estruturado a partir das seguintes camadas: I) O agricultor e o PNAE; II) As instituições do PNAE; III) Dependência; IV) Autonomia e subjetivação política. A partir das informações obtidas, eu poderia realizar uma caracterização dos agricultores entrevistados (faixa etária, fontes de renda além do PNAE e participação ou não em associações), porém como se trata de um restrito número de sujeitos e de uma realidade sensível, e por não interferir no cumprimento dos objetivos propostos, por questões éticas, optei por não apresentar essa caracterização. Inclusive, em decorrência deste anonimato necessário, optei por criar, nessa dissertação, nomes fictícios, procurando não colocar nenhum nome que remetesse aos agricultores participantes do PNAE.

Após as entrevistas com os agricultores, foi possível identificar as escolas que eles atendiam e, assim, parti para a terceira etapa das entrevistas. As entrevistas com os agentes institucionais das escolas foram realizadas no período de 07 a 17 de dezembro de 2015, em um total de 8 escolas (3 estaduais e 5 municipais). Nessas escolas, foram entrevistados diretores e vice-diretores¹⁵, bem como 12 merendeiras¹⁶ (4 de escolas estaduais e 8 de escolas municipais). Essas entrevistas foram estruturadas por roteiros específicos (Apêndice C), organizados nas seguintes camadas: I) O produtor; II) O produto; e III) O Programa.

Acredito ser importante ressaltar, aqui, que as entrevistas foram realizadas com o objetivo de compreender a maneira como os sujeitos se manifestam e se percebem frente às instituições e, no caso das escolas, entender como se dá a relação direta que tais instituições passaram a estabelecer com os agricultores após a vinculação da merenda escolar com a agricultura familiar. Entretanto, numa seleção de indícios, não julguei necessário entrevistar agentes do CAE, uma vez que foi possível perceber que não há nenhum tipo de relação, pelo menos no município de Viçosa, entre esse Conselho e os sujeitos rurais, assim como também não há nenhum tipo de assento formal dos agricultores familiares no espaço deliberativo do CAE, como será demonstrado ao longo dessa dissertação.

ligações, uma vez que não consegui entrar em contato com alguns agricultores por causa dos celulares desligados ou fora da área de cobertura. Vale destacar também que foram realizadas 10 entrevistas, porém uma delas contou com a efetiva participação da esposa de um agricultor envolvido no PNAE, a qual também é agricultora. Logo, foram apresentadas falas de 11 agricultores.

¹⁵ Em uma escola estadual, a diretora não me concedeu uma entrevista alegando que não possuía informações sobre o PNAE e que a pessoa que poderia me atender estava de férias.

¹⁶ Vale ressaltar que em uma escola municipal foram entrevistadas duas merendeiras ao mesmo tempo, enquanto em outra, também municipal, três merendeiras participaram da entrevista e, em uma estadual, haviam duas merendeiras presentes.

A partir disso, antes de apresentar o percurso da dissertação, julgo pertinente dizer que optei por utilizar a primeira pessoa nos textos dessa Apresentação e das Considerações Finais, uma vez que entendi o quanto esses espaços são importantes para que eu pudesse apresentar de modo mais livre o modo como construí as escolhas desse trabalho e, ao final do mesmo, o modo como consigo vislumbrá-lo, tentando me apresentar também como um sujeito que se constituiu pela própria pesquisa. Já nos capítulos, optei por escrevê-los na terceira pessoa, porque assim julguei que seria mais fácil para tensionar as descrições objetivas do PNAE, as referências conceituais, os dados e indícios coletados e as interpretações que realizei para o cumprimento dos objetivos de cada capítulo.

Sendo assim, o percurso dessa dissertação pode ser descrito da seguinte forma: no capítulo 1, a investigação se dará em torno da identificação das matrizes cognitivas do PNAE, procurando desconstruir as lógicas de causalidade a elas associadas e questionar se as bases de operacionalização da política públicas são suficientes para sustentar as lógicas propostas. O capítulo 2, apresenta uma discussão sobre as relações institucionais do Programa no município de Viçosa, a partir das noções de autonomia e reconhecimento, já anunciadas no capítulo anterior. Por fim, o capítulo 3 procura questionar como os sujeitos manifestam suas demandas frente às instituições do Programa e se existe a possibilidade de formação de um processo de subjetivação política, na qual os sujeitos rurais do PNAE se constituem enquanto sujeitos políticos tomados como moralmente capazes nas relações institucionais configuradas na implementação da política pública.

CAPÍTULO 1 – PNAE EM CENÁRIOS RURAIS DEMOCRÁTICOS: matrizes cognitivas e lógicas de causalidade em (des)construção

Resumo:

O presente capítulo tem por objetivo identificar as matrizes cognitivas do PNAE, por meio da compreensão das bases de operacionalização do Programa, das referências conceituais que animam tais bases e das consequências sociais projetadas, calcadas em tendências democráticas contemporâneas do Estado brasileiro na implementação de políticas públicas em contextos recentes. Assim, pretende-se demonstrar como as matrizes cognitivas do PNAE vinculam-se a lógicas de causalidade não facilmente desvendadas. De modo mais específico, pretende-se desconstruir essas lógicas, a partir da evidenciação de lacunas e inconsistências na implementação do Programa, e, em seguida, questionar se as bases de operacionalização do PNAE são suficientes para a concretização das consequências pretendidas. A metodologia utilizada se baseou em pesquisa bibliográfica – a partir da identificação de algumas noções da teoria democrática contemporânea que se vinculam às referências conceituais do PNAE, e de pesquisas e estudos recentes publicados em periódicos científicos sobre o Programa – e em pesquisa documental – a partir da análise da legislação e de documentos oficiais de divulgação do PNAE. Os principais resultados evidenciam a insuficiência das bases de operacionalização do Programa para sustentar as lógicas de causalidade ora propostas, o que faz com que a existência de problemas na implementação do PNAE possua íntima relação com suas próprias matrizes cognitivas fundadoras.

1.1. Introdução

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), popularmente conhecido como “merenda escolar”, atualmente é gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e visa à transferência de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, recursos esses destinados a suprir as necessidades nutricionais dos alunos, de toda a educação básica, matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Assim, o objetivo primordial do Programa é atender as necessidades nutricionais dos alunos durante sua permanência em sala de aula, pretendendo contribuir para o crescimento, o desenvolvimento, a aprendizagem e o rendimento escolar dos estudantes, bem como para a formação de hábitos alimentares saudáveis (FNDE, 2016b).

Segundo o FNDE (2016b), a principal ampliação do PNAE se deu com a obrigatoriedade de que 70% dos recursos transferidos pelo governo federal fossem aplicados exclusivamente em produtos básicos, com vistas a tentar respeitar os hábitos alimentares e a vocação agrícola do município e também com o intuito de fomentar o desenvolvimento da economia local. Além disso, foi instituído, em cada município brasileiro, o Conselho de Alimentação Escolar (CAE), órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa. Em relação à agricultura familiar, o PNAE, a partir da promulgação da Lei nº 11.947/2009, passou a garantir ao agricultor familiar um mercado institucional¹⁷, voltado à merenda escolar, através do fornecimento de gêneros alimentícios para as escolas da rede estadual e municipal. Dessa forma, o PNAE se auto intitula como um programa que

induz e potencializa a formação da identidade, a redução da pobreza e da insegurança alimentar no campo, a (re)organização de comunidades, incluindo povos indígenas e quilombolas, o incentivo à organização e associação das famílias agricultoras e o fortalecimento do tecido social, a dinamização das economias locais, a ampliação da oferta de alimentos de qualidade e a valorização da produção familiar (FNDE, 2016a, p. 4).

De tal modo, o Programa se investe da tarefa de “promover o bom desenvolvimento que leva em conta a cidadania, a sociedade e o meio ambiente” (FNDE, 2011b, p. 5). Logo, frente a essas ideias e admitindo ser essa uma tarefa complexa e ambiciosa, o modo como essa política é construída indica que ela se vincula a uma tendência democrática atual dos Estados contemporâneos na implementação de políticas públicas. Por isso, entre as várias possibilidades de estudos em relação ao PNAE, está a compreensão de quais são as matrizes cognitivas que orientam sua formulação e sua implementação, e que perpassam também sua avaliação.

Para Capellesso et al (2014), matrizes cognitivas definem os campos de visão de mundo, a identidade, os princípios de ação, os pressupostos metodológicos, as ações e as práticas dos atores. Assim, também para Lima e D’Ascenzi (2014, p. 58), elas “orientam as ações dos atores, formando um filtro por meio do qual é processada a estrutura normativa da política, e influenciando, assim, a sua execução”. Nesse sentido, as matrizes cognitivas de uma política pública possuem íntima relação com suas bases de operacionalização, nas quais ações concretas se materializam. Dessa forma, a noção de matrizes cognitivas torna-se de grande utilidade e relevância para a compreensão das consequências projetadas pelo PNAE e

¹⁷ Esse mercado institucional se refere à garantia de compra dos produtos dos agricultores familiares participantes do PNAE. Esta questão será mais detalhada ao longo do capítulo.

dos resultados defendidos pelo Estado na construção de justificativas para as ações formuladas em torno de suas bases de operacionalização.

Sob essa perspectiva, o presente capítulo objetiva identificar as matrizes cognitivas do PNAE, partindo de uma compreensão das bases de operacionalização do Programa. Nesse viés, esse estudo se aproxima de algumas tendências atuais no que se refere ao estudo de políticas públicas, uma vez que, de acordo com Jardim et al (2009), muitos trabalhos têm se filiado a abordagens cognitivas, nas quais as políticas públicas são entendidas como o “Estado em ação”. Quanto a isso, é válido destacar que, de acordo com Lima e D’Ascenzi (2014, p. 51), mesmo as políticas que se projetam a partir de um desenho publicamente aceitável, “com recursos disponíveis e apoio político e social, podem não gerar os efeitos desejados”.

Nesse sentido, uma minuciosa busca sobre estudos que versam sobre o PNAE permitiu notar que, apesar dessa política ser alvo de inúmeras pesquisas, as matrizes cognitivas que norteiam suas ações não são objetos privilegiados em análises sobre o Programa. Libermann e Bertolini (2015), ao avaliarem as tendências de pesquisa sobre o PNAE, apontaram que entre os temas mais pesquisados estão as estratégias de Segurança Alimentar e Nutricional e a implicação do Programa para os agricultores familiares envolvidos, em relação a aspectos ligados ao desenvolvimento rural.

Assim, de modo mais específico, tais estudos possuem, em sua grande maioria, enfoques voltados para o exame da operacionalização do Programa, analisando dados disponíveis sobre aumento dos recursos e número de beneficiários (SANTOS et al, 2007; CALDAS e ÁVILA, 2013; PEIXINHO, 2013; VASTI e SOUZA, 2013). Além disso, outros estudos destacam: a relação entre o PNAE e o fortalecimento da categoria institucional agricultura familiar (TRICHES e SCHNEIDER, 2010; 2012; SILVA et al, 2014; VALANDRO, 2014); a suposta influência do Programa no desenvolvimento local e/ou sustentável (BELIK et al, 2004; TURPIN, 2008; CARVALHO e CASTRO, 2009; CONSTANTY et al, 2013); a gestão do PNAE (BELIK e CHAIM, 2009; COSTA, 2013) e seus aspectos participativos (PIPITONE et al, 2003; ROCHA, 2010; GABRIEL et al, 2013); e a promoção de hábitos alimentares saudáveis (BRUGNARA, 2009; CHAVES et al, 2009; MELÃO, 2012).

O enfoque escolhido aqui, portanto, busca preencher uma lacuna investigativa do PNAE ao se filiar a uma abordagem cognitiva ainda não explorada. Para isso, ao objetivar identificar as matrizes cognitivas do Programa, o presente capítulo parte de uma compreensão inicial das bases de operacionalização dessa política pública. A partir de então, pretende-se identificar quais referências conceituais animam tais bases e quais consequências sociais são

projetadas pelo PNAE. Após a constatação desse enredamento cognitivo, pretende-se desconstruir as lógicas de causalidade, que organizam suas matrizes cognitivas, questionando se as bases de operacionalização do Programa são suficientes para a concretização das consequências pretendidas.

Para a realização dessa empreitada, este capítulo teve como norte metodológico a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. A primeira auxiliou na identificação de algumas noções da teoria democrática contemporânea que fundamentam as referências conceituais do PNAE, bem como propiciou o reconhecimento e a reunião de estudos e pesquisas recentes, publicados em periódicos científicos, voltados a apresentar incongruências sobre o Programa. Já a segunda permitiu a busca da legislação e de documentos oficiais de divulgação do PNAE para a análise de suas matrizes cognitivas e lógicas de causalidade. Conforme detalhado na apresentação dessa dissertação, além das leis que regem o PNAE, foram utilizadas cinco cartilhas mais recentes, nas quais o FNDE detalha os principais objetivos e enumera os passos para a implementação e para o sucesso do Programa.

Logo, este capítulo está estruturado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção busca iniciar o desvendamento das matrizes cognitivas do Programa, a partir de suas bases de operacionalização. A segunda seção, por sua vez, identifica quatro referências conceituais que fundamentam as bases de operacionalização do PNAE: deliberação, reconhecimento, autonomia e justiça. Na terceira, apresentam-se as consequências projetadas pelo PNAE, a partir das lógicas de causalidade construídas em torno de suas referências conceituais e de suas bases de operacionalização. Na quarta seção, poderão ser finalmente detalhadas as matrizes cognitivas fundantes do PNAE, a partir da explicitação de lógicas de causalidade, constituídas pelo discurso oficial do Programa, entre referências conceituais, bases de operacionalização e consequências projetadas. Na quinta, busca-se desconstruir tais lógicas de causalidade, evidenciando que as bases de operacionalização do Programa são insuficientes para sustentar as consequências propostas, a partir da evidenciação de lacunas e inconsistências verificadas na implementação do PNAE. Por fim, as considerações finais reforçam o argumento principal desse capítulo – a relação entre problemas na implementação do PNAE e suas matrizes cognitivas fundadoras – e apontam a necessidade de estudos futuros que possam investigar os problemas que a insuficiência das bases de operacionalização do PNAE pode gerar durante sua implementação.

1.2. Iniciando o desvendamento das matrizes cognitivas do PNAE: descrição detalhada de suas bases de operacionalização

Para Muller e Surel (2002, p. 44), a abordagem cognitiva de políticas públicas se esforça para apreendê-las “como matrizes cognitivas e normativas, constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação”. Ademais, tal abordagem aposta que é possível “isolar, analiticamente, os processos pelos quais são produzidas e legitimadas as representações, as crenças, os comportamentos, principalmente sob a forma de políticas públicas particulares no caso do Estado” (2002, p. 47).

Assim, segundo Lima e D’Ascenzi (2014), o enfoque cognitivo permite a crítica à neutralidade dos instrumentos de operacionalização das políticas públicas. Logo, uma das vantagens da abordagem cognitiva é que, ao colocar à luz a existência de uma matriz cognitiva e normativa, é possível observar lógicas de poder no processo de elaboração de uma política pública, bem como facilitar a identificação dos grupos e organizações aos quais ela se destina (JARDIM et al, 2009).

Nesse sentido, o esforço da investigação em torno das matrizes cognitivas do PNAE permitiu que fossem identificados, no discurso institucional do Programa, dois mecanismos principais a partir dos quais essa política pública tem baseado suas práticas. São eles: a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar e, após a vinculação do Programa à agricultura familiar, a constituição de um mercado institucional garantido, direcionado aos sujeitos rurais. Tais mecanismos, tomados como as duas bases de operacionalização do Programa, serão detalhados a seguir.

1.2.1. O Conselho de Alimentação Escolar (CAE)

Nas cartilhas de divulgação do PNAE, a questão do controle social e sua importância para a formulação e implementação das políticas públicas e para a construção de uma sociedade mais democrática aparecem de modo muito explícito. Segundo o FNDE (2015, p. 5), “por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e

verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas sociais, avaliando os objetivos, os processos e os resultados”¹⁸.

Dessa forma, o valor atribuído ao controle social de políticas públicas é enfatizado pelo FNDE (2015, p. 7), uma vez que é considerado um

canal de comunicação entre sociedade e governo, ao mesmo tempo em que se configura como espaço de fiscalização e monitoramento das ações governamentais existentes, bem como de proposição de novas políticas tendo como base a demanda da população por serviços públicos de qualidade.

Segundo o FNDE (2015, p. 14), no âmbito do PNAE, a exigência, por lei, da constituição dos CAE's “traduz a ideia primeira do chamado controle social”. Logo, “o exercício do controle social por meio da participação da comunidade tem por finalidade garantir o acompanhamento e assessoramento da execução do programa”.

Nesse sentido, para o FNDE (2015, p. 7), os conselhos de controle social de políticas públicas “são espaços pluralistas de tomada de decisão, discussão e articulação que influenciam a construção de políticas a partir do recebimento das demandas sociais” e têm como principal desafio “apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade”. Assim, cada CAE é formado por um representante indicado pelo Poder Executivo, dois representantes de entidades de trabalhadores da educação e de discentes, dois representantes de pais de alunos e dois representantes da sociedade civil, além dos respectivos suplentes. Dessa forma, para o FNDE (2015, p. 14), o CAE constitui-se, portanto, “como ação de utilidade pública e de cidadania ao reunir representações de diversos segmentos diretamente interessados”.

De maneira geral, os CAE's são definidos pela Lei nº 11.947/2009 (Art. 18) como “órgãos colegiados de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento”. Segundo o FNDE (2015, p. 20),

É órgão colegiado, porque é formado por representantes de vários segmentos sociais, com gestão compartilhada em que as decisões devem ser sempre tomadas

¹⁸ Vale destacar que, no contexto brasileiro, a participação política dos cidadãos se consolidou a partir da década de 1980, após um longo período de ditadura militar. Segundo Bartholo Jr. et al (2003, p. 1), o processo de redemocratização do país, baseado nas disputas partidárias por liberdades políticas e no forte movimento de reivindicação dos movimentos sociais, ajudou a construir no país “uma consciência de participação em torno da ideia de Estado de Direito e da ampliação do espaço de cidadania”. Assim, o modelo centralizado e burocrático da ditadura cedeu lugar à ampliação dos direitos e à reformulação das políticas sociais no país. Entre essas reformulações pode-se destacar a criação de instrumentos para a participação popular no processo democrático, tais como plebiscitos, referendos, construção dos orçamentos participativos e a criação dos conselhos gestores de políticas públicas.

em conjunto por todos os seus membros; tem caráter fiscalizador, porque entre as suas principais atribuições está a de fiscalizar se os recursos destinados à alimentação escolar estão sendo empregados corretamente ou se a forma de prestação desse serviço está sendo realizada a contento; é deliberativo, porque tudo deve ser discutido e examinado pelo conselho, antes de tomar decisões; e, por fim, é órgão de assessoramento, porque ao CAE cabe assessorar a EEx [Entidade Executora], o FNDE, o Ministério Público e demais órgãos de fiscalização e controle, fornecendo informações sobre a execução do PNAE, quando consultado.

Com base na Cartilha Nacional da Alimentação Escolar, aos CAE's são direcionadas diversas atribuições e, entre elas, pode-se destacar: 1) “monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar e o cumprimento das diretrizes e objetivo do PNAE” (FNDE, 2015, p. 21) – para executar essa atribuição, os conselheiros devem adotar ações como: realizar reuniões para analisar a documentação pertinente; acompanhar as licitações e as chamadas públicas¹⁹; verificar se há compatibilidade entre os gêneros alimentícios adquiridos e os cardápios escolares, entre outras; 2) “Zelar pela qualidade dos alimentos, em especial quanto às condições higiênicas” (2015, p. 22) – através da visita aos depósitos de alimentos e às escolas; 3) “Zelar pela aceitabilidade dos cardápios oferecidos” (2015, p. 23) – uma vez que cardápios com pouca aceitabilidade comprometem a alimentação dos estudantes e resultam em desperdícios, tanto dos alimentos quanto dos recursos que financiam o PNAE. Assim, cabe aos conselheiros, entre outras ações: acompanhar a aplicação dos testes de aceitabilidade; conversar com alunos, professores, merendeiras e pais sobre as preparações mais aceitas e mais rejeitadas; verificar se os hábitos alimentares dos alunos são respeitados; dar sugestões e propor ajustes para os cardápios elaborados pelo nutricionista responsável. Além dessas, as atribuições do CAE consistem ainda na denúncia de irregularidades, na prestação de contas e na elaboração de documentos, como o Regimento Interno e o Plano de Ação.

Segundo o FNDE (2015, p. 20), “o CAE tem um papel decisivo para o sucesso do PNAE”. Contudo, apesar de sua constituição ser uma exigência no processo de implementação e prestação de contas do Programa, para o FNDE (2015), não basta que ele apenas exista, mas que seja atuante, pois é através do conselho que a sociedade pode acompanhar de perto as ações do Programa, fiscalizar a aplicação dos recursos financeiros e, assim, evitar desvios e garantir o direito à alimentação escolar a milhões de crianças e adolescentes. Assim, o FNDE (2015, p. 21) defende que se o CAE agir com a “consciência da

¹⁹ O FNDE (2015, p. 22) define licitações como “procedimentos administrativos formais por meio dos quais a administração pública adquire produtos ou contrata serviços”. Já as chamadas públicas são “procedimentos por meio dos quais os governos estadual, distrital e municipal compram gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e/ou do empreendedor familiar rural” (2015, p. 20).

importância da sua atuação, tem grandes chances de propiciar à sua comunidade e às escolas uma alimentação escolar de qualidade e a formação de hábitos alimentares saudáveis em crianças, jovens e adultos”.

1.2.2. A constituição de um mercado institucional

Além do CAE, a constituição de um mercado institucional para a agricultura familiar, a partir de 2009, também apresenta-se como uma das bases de operacionalização do PNAE. Para o FNDE (2016a, p. 4), com a promulgação da Lei nº 11.947, o PNAE admite incorporar “elementos relacionados à produção, acesso e consumo, com o objetivo de, simultaneamente, oferecer alimentação saudável aos alunos de escolas públicas de educação básica do Brasil e estimular a agricultura familiar nacional”.

Para justificar a relação estabelecida entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, o FNDE (2014) informa que o setor da agricultura familiar geraria mais de 80% da ocupação no meio rural brasileiro, respondendo por 40% da produção agrícola nacional. Além disso, pelos dados utilizados em documentos do FNDE, a agricultura familiar também daria 84,4% dos estabelecimentos rurais e forneceria cerca de 70% dos alimentos que abastecem a mesa dos brasileiros. Dessa forma, entre os benefícios da relação entre a agricultura familiar e a alimentação escolar destaca-se: “ofertar alimentos mais frescos e que façam parte da cultura alimentar local aos escolares, promover o desenvolvimento rural e manter o produtor e sua família no campo” (2014, p. 1).

Do mesmo modo, com a inserção da produção de base familiar na alimentação escolar, segundo o FNDE (2016a, p. 5),

O Pnae representa uma importante conquista no que se refere às iniciativas de compras públicas sustentáveis articuladas ao fortalecimento da agricultura familiar, criando mecanismos de gestão para a compra direta do agricultor familiar cadastrado, com dispensa de licitação, democratizando e descentralizando as compras públicas, criando mercado para os pequenos produtores, dinamizando a economia local e seguindo em direção ao fornecimento de uma alimentação mais adequada.

Nesse viés, o FNDE (2016a, p. 5) aponta que

A compra institucional da agricultura familiar é, assim, parte de um processo que reconhece a necessidade de se pensar em uma forma de produção de alimentos que atenda às demandas nutricionais da população e garanta a evolução social e econômica dos agricultores familiares, a partir de formas alternativas de produção e comercialização de alimentos. Estas formas alternativas incluem a criação das

cadeias curtas de produção e comercialização, que aproxima a relação entre produtores e consumidores, fortalece as relações sociais, valoriza a diversidade produtiva e atende às necessidades das instituições públicas, possibilitando o acesso a alimentos saudáveis e de qualidade para a população, na perspectiva da promoção da segurança alimentar e nutricional.

Além disso, vale destacar que a Resolução nº 4, de 02 de abril de 2015, em complemento à Lei nº 11.947/2009, “considerando a importância da intersetorialidade entre educação, saúde, agricultura e desenvolvimento social por meio de políticas, programas, projetos e ações governamentais e não governamentais para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE” e “considerando o fortalecimento da agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento social e econômico local”, estabelece que os projetos de venda habilitados para a compra direta da agricultura familiar serão divididos em grupos de fornecedores locais, do território rural, do estado e do país, priorizando essa ordem de seleção. Entre os grupos de projetos, o Programa deve priorizar os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas, as comunidades quilombolas e, em segundo lugar, os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos.

Dando prosseguimento às ordens de prioridade para a seleção dos projetos de venda, a Resolução nº 4 aponta o privilégio dos Grupos Formais (organizações produtivas detentoras de Declaração de Aptidão ao PRONAF – DAP Jurídica) sobre os Grupos Informais (agricultores familiares, detentores de DAP Física, organizados em grupos) e estes sobre os Fornecedores Individuais (detentores de DAP Física). Com isso, para o FNDE (2011a, p. 16), o PNAE reconhece que

Com o novo espaço que se abre no mercado de produtos para a alimentação escolar, a agricultura familiar tem mais uma oportunidade importante de comercialização de forma segura e rentável. Porém, é preciso se organizar, pois as políticas públicas para o setor priorizam os agricultores e agricultoras familiares organizados em associações e cooperativas. Juntos têm mais força nos fóruns de discussão para organizar a produção, além de facilitar o acesso aos mercados consumidores.

Dessa forma, de acordo com o FNDE (2016a, p. 5), além de buscar estimular para o agricultor familiar, um canal de comercialização e geração de renda regular, com o intuito de contribuir para a inclusão produtiva e para a geração de emprego no meio rural, o PNAE diz promover um “estímulo ao cooperativismo e ao associativismo”. Esse estímulo, por sua vez, ocorreria porque supostamente, por meio de associações e cooperativas, os agricultores familiares “criam melhores oportunidades de trabalho e fortalecem a comunidade de forma

solidária, organizando a produção e facilitando o acesso aos mercados consumidores, com inclusão social e desenvolvimento local” (2016a, p. 25).

Nesse sentido, o CAE e o mercado institucional são dois mecanismos que, de algum modo, se correlacionariam no aperfeiçoamento da política pública. O CAE seria um espaço para a discussão de problemas, resolução de conflitos e questões relacionadas ao mercado institucional, tanto na distribuição da merenda escolar quanto nas formas de acesso a este. Enquanto o mercado seria um espaço que acolheria tanto agricultores quanto escolas, mais qualificados politicamente, para compreender que os benefícios do Programa não se referem apenas a ganhos econômicos, mas à possibilidade de ampliação de um desenvolvimento local construído de modo participativo e integrado entre os atores.

De tal sorte, os trechos selecionados evidenciam as bases de operacionalização do PNAE e permitem iniciar o desvendamento de suas matrizes cognitivas. A partir delas, é possível vincular o PNAE a tendências democráticas contemporâneas do Estado brasileiro na implementação de políticas públicas em contextos recentes. Assim, a seguir, serão identificadas as referências conceituais principais que animam as bases de operacionalização do Programa anteriormente apresentadas. Antes de continuar o texto, é instigante reconhecer o quanto tais referências possuem forte centralidade num conjunto peculiar de debates atuais, presentes na teoria democrática contemporânea.

1.3. A identificação das referências conceituais que fundamentam as bases de operacionalização do PNAE: deliberação, reconhecimento, autonomia e justiça

Na seção que se inicia, o esforço analítico se dará no sentido de demonstrar a filiação do PNAE a uma nova abordagem de políticas públicas propostas pelo Estado brasileiro, em especial após a década de 1980. Em seguida, serão identificadas referências conceituais, vinculadas à teoria democrática contemporânea, que se relacionam diretamente às bases de operacionalização do Programa. No entanto, é válido destacar que essas referências constituem-se enquanto vinculações semânticas que aproximam o PNAE do cenário de políticas governamentais mais recentes, gesto este que, de alguma forma, constitui a base de suas matrizes cognitivas. Os conceitos apresentados, portanto, não esgotam as aproximações entre a teoria democrática e as bases de operacionalização do PNAE, nem foram aqui elencados como premissas para justificar as ações do Programa. O que se pretende é apontar um conjunto de referências que parece sustentar e legitimar publicamente as bases de

operacionalização do Programa, vinculando-o a tendências democráticas do Estado brasileiro na implementação de políticas públicas em contextos recentes.

Segundo Silva (2012), os acontecimentos da década de 1980, como a fim da ditadura e a promulgação da Constituição de 1988, acabaram por definir um novo modelo de atuação do Estado nacional, por meio da descentralização administrativa das políticas públicas – com o município passando a exercer um papel estratégico – e da garantia da participação da população no planejamento, na implementação e na avaliação das políticas públicas. Dessa forma, o autor afirma que “os antigos instrumentos de planejamento estatal não eram mais compatíveis com esse novo cenário político-institucional” (2012, p. 149), sendo necessária “uma abordagem que permitisse e valorizasse as forças sociais locais na definição de suas prioridades”.

No caso do meio rural brasileiro, um excelente exemplo desse novo modelo de atuação do Estado, provocado pelo processo de redemocratização, é a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural (PDBR), lançada em 2008. A PDBR admite se apoiar em uma concepção que aborda o meio rural em três aspectos principais: “como espaço de produção econômica, como espaço de relação com a natureza e como espaço de vida, de organização social e de produção cultural para as pessoas que nele residem” (CONDRAF, 2010, p.6). Logo, como a PDBR tem por objetivo orientar as ações do Estado e o processo de desenvolvimento das áreas rurais do país, pode-se compreender o quanto a mesma teve forte influência nas próprias bases de operacionalização do PNAE. E é, sobretudo, a partir da concepção que assume o meio rural como espaço de vida, de organização social e de produção cultural para as pessoas que nele vivem, que pode-se iniciar a compreensão das referências conceituais primordiais que animam os mecanismos operativos do PNAE, a saber: deliberação, reconhecimento, autonomia e justiça.

1.3.1. Deliberação pública

De modo mais explícito, a partir da exigência de criação dos CAE's, como forma de envolvimento dos diretamente afetados pela PNAE, pode-se identificar como primeira referência conceitual das bases de operacionalização do Programa a noção de *deliberação pública*. Tal noção, em linhas gerais, se fundamenta na ideia de que as decisões de um governo devem ser sustentadas por meio da deliberação de indivíduos racionais em fóruns de debate e negociação (FARIA, 2000). Diferentemente da teoria democrática clássico-liberal, na qual um governo democrático se fundamenta na vontade da maioria, representada

principalmente pelo voto, na teoria democrática contemporânea, o elemento argumentativo no interior do processo deliberativo representa a fonte primordial de legitimidade social (AVRITZER, 2000).

Um dos principais autores da noção de deliberação pública – inspiradora ao modelo deliberacionista de democracia – é Jürgen Habermas. Esse autor elaborou o conceito de esfera pública como um espaço de interação e interlocução, livre de coerções, onde os indivíduos “interagem uns com os outros, debatem as decisões tomadas pela autoridade política, debatem o conteúdo moral das diferentes relações existentes ao nível da sociedade e apresentam demandas em relação ao Estado” (AVRITZER, 2000, p. 36). Assim, a democracia deliberativa se baseia no modo como os cidadãos constroem seus argumentos e, portanto, “a fonte da legitimidade não é a vontade pré-determinada dos indivíduos, mas antes o processo de sua formação, isto é, a própria deliberação” (MANIN, 2007, p. 31).

Logo, Habermas (1999) propõe que o espaço público político, no qual há a formação discursiva da opinião e da vontade através das práticas argumentativas, se torna o alicerce fundamental de uma teoria normativa da democracia. Cohen (2009, p. 90) entende, assim, que uma noção de democracia deliberativa

está enraizada no ideal intuitivo de uma associação democrática na qual a justificação dos termos e das condições da associação procede através do argumento público e da troca de razões entre cidadãos iguais. Cidadãos em tal ordem compartilham um compromisso com a resolução de problemas ligados à escolha coletiva por meio da troca de razões em público e entendem suas instituições básicas como legítimas na medida em que elas estabelecem a estrutura para a deliberação pública livre.

Dessa forma, o autor defende a deliberação como um modelo procedimental de democracia, que garante a legitimidade das decisões tomadas e oferece parâmetros para se verificar o processo deliberativo não apenas formalizado em instituições, mas também no espaço da vida social. Logo, Habermas (1997) concorda com o entendimento proposto por Cohen de que as deliberações se realizam através das trocas de informações e argumentos entre as partes, bem como são inclusivas, públicas e livres de coerções externas e internas, uma vez que, para ele, todos têm chances iguais de acesso e participação nas tomadas de decisão. Ademais, o autor aponta o caráter político das deliberações, as quais visam a um acordo motivado racionalmente e podem ser desenvolvidas sem restrição ou serem retomadas a qualquer momento, assim como abrangem questões de interesse coletivo e incluem necessidades baseadas em tradições e formas de vida comuns. Todavia, Habermas (1997, p. 31) destaca que “o processo democrático é dominado por princípios *gerais* da justiça,

constitutivos para qualquer forma de associação de pessoas” e, portanto, “o que associa os parceiros do direito é, em última instância, o laço linguístico que mantém a coesão de qualquer comunidade comunicacional”.

O uso racional da linguagem pelos sujeitos é colocado por Habermas (1997) como a melhor forma de promover um entendimento mútuo e de se chegar a um acordo que se direcione à resolução de problemas que atinjam a todos. No entanto, como promover um acordo entre indivíduos ou grupos que possuem perspectivas muito diferentes? A resposta de Habermas a essa questão, segundo Marques (2013a, p. 10), se refere ao fato de que leis e normas só se tornam legítimas no instante em que são assim reconhecidas por todos os afetados. Logo, a ética do discurso, proposta pelo autor, propõe uma “mediação argumentativa concreta dos conflitos”, na qual os indivíduos argumentam entre si, estando abertos a revisar suas opiniões de acordo com a perspectiva do outro. Todavia, esse procedimento não anula as particularidades dos sujeitos, mas aponta a possibilidade de se aproximar do universo do outro, adotando seu ponto de vista, e de legitimar o processo de tomada de decisão, mesmo quando esta não coincide com a perspectiva inicialmente adotada²⁰. Logo, a referência conceitual da deliberação pública se volta ao papel dos sujeitos, enquanto seres racionais, dotados de fala e ação, para a construção democrática de suas demandas e necessidades²¹.

Nesse sentido, o PNAE admite a importância do CAE como um espaço deliberativo para a participação da população no controle e nas determinações acerca dessa política pública. Além disso, o Conselho é entendido como um canal de comunicação entre o governo e a sociedade, bem como é formado por diversos segmentos sociais diretamente afetados pelo Programa, o que implicaria em decisões tomadas em conjunto e que refletiriam as necessidades e as demandas da população, ao mesmo tempo em que fiscalizariam-se os recursos recebidos pelo PNAE para a garantia de uma alimentação de qualidade nas escolas.

²⁰ Além das concepções de Habermas, outros autores (BOHMAN, 2009; DRYZEK, 2004) também se dedicam ao estudo da democracia deliberativa e, apesar das diferenças entre si, as concepções convergem para a ideia de que os sujeitos devem se manifestar comunicativamente e, assim, contribuir para as tomadas de decisões, em diversos âmbitos comunicacionais.

²¹ É válido também ressaltar que a deliberação, para Mendonça (2009), não é um fim em si mesmo e sim um instrumento político que pode gerar uma série de ganhos. Entre eles, destaca-se o desenvolvimento moral e intelectual dos sujeitos nela engajados, uma vez que a deliberação estimula a autonomia, a solidariedade e o aperfeiçoamento de instituições democráticas.

1.3.2. Reconhecimento

A segunda referência conceitual vinculada às bases de operacionalização do PNAE é a noção de *reconhecimento*. A teoria do reconhecimento tem suas bases no pensamento hegeliano e se caracteriza por tomar os conflitos sociais em suas dimensões intersubjetivas, a partir das quais os sujeitos constroem suas identidades. Dentre os autores que discutem a teoria do reconhecimento, Honneth (2003) defende que o reconhecimento está vinculado à autorrealização dos sujeitos, a qual só é assegurada mediante o reconhecimento intersubjetivo da autonomia pessoal e das necessidades específicas de cada indivíduo. Mendonça (2009, p. 76) afirma que a grande contribuição da teoria do reconhecimento honnethiana está no seu fundamento moral, uma vez que “reconhecimento e respeito são atitudes morais que nós somos mutuamente obrigados a adotar, porque elas possibilitam as condições com base nas quais nós mantemos, conjuntamente, nossa integridade como seres humanos”.

Honneth (2003) sugere a existência de três formas de reconhecimento recíproco: o *amor*, o *direito* e a *estima social*. Essas formas caracterizam as relações que os sujeitos estabelecem consigo mesmos, resultando numa relação de *autoconfiança*, *autorrespeito* e *autoestima*, respectivamente. No entanto, quando as formas de reconhecimento recíproco são desrespeitadas causam reações negativas no plano psíquico dos sujeitos atingidos e tem-se aí a “exata base motivacional afetiva na qual está ancorada a luta por reconhecimento” (2003, p.220).

Ainda segundo Honneth, por meio do reconhecimento mútuo entre os sujeitos esses são capazes de realizar suas capacidades, uma vez que “as identidades são construídas relacionalmente” (MENDONÇA, 2009, p. 145). Logo, Voirol (2008) defende que a autonomia do sujeito não pode ser assegurada apenas pela aquisição de competências comunicativas e pela capacidade de participar de uma argumentação pública e sim se constitui a partir do reconhecimento por parte do outro e por um senso de integridade que o sujeito estabelece consigo mesmo.

A importância dada à agricultura familiar para a geração de emprego e renda no meio rural e para a grande oferta de alimentos aos brasileiros pode ser um indício de reconhecimento no âmbito do PNAE. Além disso, o Programa parece reconhecer os agricultores por meio da consideração de suas particularidades de produção, incentivando sua organização e, assim, a criação de redes cotidianas e institucionais de interação. Vale destacar ainda a prioridade dada aos assentados de reforma agrária, quilombolas, indígenas e

comunidades tradicionais, bem como aos agricultores orgânicos e/ou agroecológicos, reforçando uma suposta valorização da produção agrícola familiar em diferentes contextos.

1.3.3. Autonomia

Pode-se também identificar como referência conceitual à operacionalização do PNAE a noção de *autonomia*, intrinsicamente relacionada à deliberação pública e ao reconhecimento. Ao discutir sobre essa noção, Warren (2001) destaca que os indivíduos não constroem sua história em isolamento. Assim, para esse autor, segundo Marques (2011a, p. 130), a autonomia, “depende dos vínculos intersubjetivos e das competências comunicativas desenvolvidas pelos indivíduos em suas redes cotidianas de interação”. Dessa forma, a construção da autonomia dos sujeitos depende da maneira como estes se posicionam discursivamente diante dos outros e da participação em processos intersubjetivos de troca de razões que objetivam fazer uso e aperfeiçoar suas competências comunicativas.

No âmbito do PNAE, a construção da autonomia dos sujeitos pode ser observada, dentre outras coisas, no incentivo dado à organização dos agricultores familiares, em cooperativas e associações, bem como no papel destes a partir da inserção no mercado institucional, no qual eles se relacionam com outras pessoas e instituições e desenvolvem diferentes estratégias para o acesso a esse mercado. Logo, esta ideia é confirmada nas formulações de Warren (2001), uma vez que o autor enfatiza a importância das associações, através do apoio às esferas públicas e da representação dos cidadãos. Esse autor defende que as associações favorecem a formação de indivíduos mais democráticos, bem como a criação de instâncias comunicacionais que resultam em decisões políticas legítimas.

Além disso, ainda de acordo com Lüchmann (2011, p. 45), Warren defende a existência de um consenso na literatura sobre a importância das associações para a democracia, uma vez que elas seriam capazes de resguardar as demandas dos grupos mais vulneráveis e excluídos da sociedade, de promover processos de educação política – baseados na confiança, na cooperação e no espírito público – de denunciar relações de poder e de participar na elaboração e no controle de políticas públicas, “se constituindo em meios alternativos para dar voz aos desfavorecidos em função das condições desiguais de distribuição de dinheiro e poder”.

1.3.4. Justiça

Além da deliberação, do reconhecimento e da autonomia, há ainda de se identificar como referência conceitual à operacionalização do PNAE a busca pela promoção da *justiça* em relação aos atores sociais envolvidos. A ideia de justiça, dentre inúmeros aspectos, está relacionada à questão da distribuição dos recursos entre os cidadãos. Para discutir essa noção, uma autora de grande destaque no debate sobre as questões da justiça na contemporaneidade é Fraser (2002; 2006)²². Essa autora propõe uma *concepção bidimensional de justiça*, na qual a justiça exige tanto a redistribuição como o reconhecimento. Segundo Fraser (2006), o reconhecimento tem se tornado, nas últimas décadas, o principal objetivo das lutas políticas e o remédio para as injustiças, no lugar das demandas pela redistribuição socioeconômica. Assim, dito por outras palavras, na “era pós-socialista”, além das questões de distribuição de recursos, a concepção de justiça social tem abarcado questões de representação, identidade e diferença.

A concepção de justiça de Fraser (2002) pode ser entendida no momento em que a autora sugere a existência de dois tipos de injustiças: a injustiça econômica, as quais podem ser resolvidas pela redistribuição, e a injustiça cultural ou simbólica, tratada pelo reconhecimento. Assim, quando o PNAE passa a se vincular à agricultura familiar, o Programa parece tanto valorizar, em seu discurso oficial, o agricultor e sua produção (reconhecimento) quanto gerar renda e incluí-lo em um mercado institucional (redistribuição).

No entanto, a tarefa de conciliar as dimensões da redistribuição e do reconhecimento numa mesma política é complexa, envolvendo diversos atores e práticas, como, de fato, é o caso do PNAE. Para Fraser (2002), isso só é possível quando as duas dimensões são submetidas a uma medida normativa comum e, para tanto, a autora propõe o princípio de *paridade de participação*. De acordo com esse princípio, todos os membros de uma sociedade devem ser tratados como pares, tendo, ao mesmo tempo, uma distribuição de recursos materiais, que lhes garanta iguais condições de independência e “voz” (redistribuição), e igual respeito para alcançar a devida consideração social (reconhecimento). Esse último, por sua vez, não se encontra na identidade dos grupos, mas no estatuto individual de seus membros

²² O debate entre Nancy Fraser e Axel Honneth ganhou grande repercussão no cenário acadêmico. Fraser contrapõe a noção de reconhecimento, à maneira como foi defendida por Honneth (2003), a partir da redistribuição. Enquanto Honneth considera o reconhecimento como categoria fundamental e a redistribuição como derivada deste, Fraser defende uma concepção de justiça que deve abarcar tanto o reconhecimento quanto a redistribuição.

enquanto parceiros de interação, e quando violado constitui uma grande violação da justiça (FRASER, 2002).

Nesse sentido, o PNAE se volta às questões redistributivas, através da geração de renda para os agricultores envolvidos no Programa e o acesso ao mercado, a partir do qual o agricultor se constitui em um sujeito autônomo, capaz de criar estratégias de acesso e de permanência nesse mercado. Ao mesmo tempo, o PNAE parece se vincular a um reconhecimento por estabelecer uma política pública para sujeitos aliados das ações governamentais, reconhecendo suas especificidades, além de reconhecer o direito dos estudantes das escolas públicas à alimentação saudável. Assim, a questão da justiça, tanto social quanto econômica, perpassa as ações do Programa, bem como não se pode desconsiderar que existe a suposta criação de uma justiça política, por meio da inserção de sujeitos em processos deliberativos de tomada de decisões.

De tal sorte, deliberação, reconhecimento, autonomia e justiça foram identificados como as principais referências conceituais que fundamentam as bases de operacionalização do PNAE. Para além disso, a compreensão das matrizes cognitivas do PNAE solicita também um desvendamento das lógicas de causalidade, encontradas na própria projeção de possíveis consequências sociais do Programa, descritas em seus documentos oficiais. Assim, na próxima seção, serão explicitadas as consequências projetadas pelo PNAE, configuradas por uma inter-relação entre as referências conceituais identificadas no Programa e suas bases de operacionalização. Sendo assim, a compreensão dessas consequências permitirá, na seção 1.5, propor a compreensão das matrizes cognitivas do PNAE, a partir dos enredamentos de sentido produzidos por lógicas de causalidade presentes no discurso oficial do Programa. O caminho que o capítulo seguirá será, portanto, o de questionar se as bases de operacionalização do PNAE são suficientes para sustentar as matrizes cognitivas propostas por essa política pública.

1.4. As consequências projetadas pelo PNAE

A partir das bases de operacionalização do PNAE (CAE e mercado institucional), fundamentadas pelas referências conceituais da teoria democrática contemporânea (deliberação pública, reconhecimento, autonomia e justiça), as quais filiam o Programa a tendências contemporâneas na implementação de políticas públicas, pode-se afirmar que o PNAE apresenta um discurso abrangente e que seus objetivos e ações se direcionam a um grande número de atores, institucionais ou não. Ao criar a Lei nº 11.947/2009, o Estado

brasileiro influencia tanto a qualidade da alimentação escolar, através do estímulo à oferta de alimentos mais saudáveis, afetando diretamente os hábitos dos alunos das escolas públicas quanto a produção e o mercado dos agricultores familiares. Assim, pode-se relacionar a vinculação do PNAE à agricultura familiar com a ideia de Long e Ploeg (2009, p. 3), para os quais “todas as formas de intervenção externa invadem necessariamente os mundos da vida dos indivíduos e grupos sociais afetados”, de modo que não é possível discutir as ações de uma política pública sem pensar nos sujeitos aos quais ela se destina.

Nesse sentido, considerando a rede de relações que se estabelece motivada pelo PNAE, todos os sujeitos envolvidos possuem papéis fundamentais junto às bases de operacionalização da política. Logo, a partir do cumprimento das atribuições que são conferidas aos envolvidos no Programa, algumas consequências parecem ser projetadas como indícios de cumprimento dos objetivos do PNAE. Nesse sentido, tais consequências se apresentam como resultantes das bases de operacionalização propostas (CAE e mercado institucional), nas quais se inter-relacionam os sujeitos e as instituições implicadas no Programa.

A primeira consequência do PNAE identificada em seu discurso oficial seria a garantia de *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional*. Essa consequência aparece como um dos pilares fundamentais do Programa, recebendo destaque em todas as diretrizes da Lei nº 11.947/2009 e no principal objetivo do mesmo. De acordo com a Lei nº 11.346/2006²³ (Art. 3), a segurança alimentar e nutricional

consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis.

Já a soberania alimentar, segundo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA, 2009, p. 36), diz respeito ao direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias de produção, distribuição e consumo de alimentos. Logo, “essa referência vem sendo utilizada na promoção de modelos sustentáveis que promovam a produção de base familiar, na aproximação da produção e do consumo de alimentos e na valorização da diversidade de hábitos alimentares”.

²³ Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências.

Dessa forma, como se trata do objetivo final do PNAE, a garantia da *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional* se apresenta como suposta consequência da atuação de instituições e sujeitos envolvidos no Programa. Entre outras coisas, tal consequência seria alcançada na medida em que: o CAE cumpriria seu papel de principal órgão fiscalizador da política; os agricultores familiares, após optarem por formas mais sustentáveis de produção, produziriam gêneros alimentícios mais saudáveis; e, portanto, os alunos receberiam alimentos diversificados e seguros, que respeitariam os hábitos alimentares locais.

Nesse viés, a *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional* apresenta uma explícita relação, no raciocínio proposto pelo Programa, com a agricultura familiar, sobretudo no que se refere à disponibilidade de alimentos aos alunos da rede pública de ensino. De acordo com o CONSEA (2009, p. 32), mesmo cultivando uma área menor do que a agricultura patronal, “a agricultura familiar é a principal responsável por garantir a segurança alimentar do país” e, para o FNDE (2011b), foi a preocupação com a segurança alimentar entre os alunos das escolas públicas que levou à sanção da Lei nº 11.947/2009.

Uma segunda consequência do PNAE, projetada em elementos de seu discurso oficial, seria a pretensa promoção de uma *Justiça Ambiental*, uma vez que o Programa enfatiza, em suas diretrizes, o apoio ao desenvolvimento sustentável e à promoção de hábitos alimentares mais saudáveis. No âmbito do Programa, o apoio ao desenvolvimento sustentável vem acompanhado da aquisição de gêneros alimentícios diversificados e produzidos localmente. Segundo o FNDE (2011b, p. 11), quando consumimos alimentos que são produzidos onde vivemos, “com base no cuidado com o meio ambiente, nas relações éticas de trabalho e na justiça social, estamos promovendo o desenvolvimento sustentável da nossa região”.

Nesse sentido, o discurso de sustentabilidade do PNAE se assemelha ao modelo encontrado em organizações por Baldissera e Kaufmann (2013, p. 62), no qual a sustentabilidade se define como “o equilíbrio entre a prosperidade econômica, a qualidade ambiental e a justiça social”. Portanto, a *Justiça Ambiental* aparece como uma consequência da maneira como o Programa é operacionalizado quando, além do respeito ao meio ambiente, através, inclusive, da prioridade aos alimentos orgânicos e agroecológicos²⁴, existe uma intrínseca relação entre trabalho, produção e consumo. Logo, entre as causas que resultam na promoção da *Justiça Ambiental* encontrar-se-iam: agricultores familiares locais que produziram alimentos sem agrotóxicos e que respeitaram as relações de trabalho; Entidades

²⁴ Essa prioridade foi confirmada com a Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015, e se justifica na afirmação do FNDE (2016a, p. 24) de que “os alimentos orgânicos e agroecológicos estão diretamente relacionados à alimentação segura e saudável, bem como ao desenvolvimento regional sustentável e ao cuidado com o meio ambiente e com as relações de trabalho”.

Executoras que se preocupariam com a origem e a qualidade dos alimentos; e alunos que teriam acesso a alimentos produzidos em sua região e adquiririam, por sua vez, hábitos mais saudáveis.

Considerando, assim, a relação entre a garantia da *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional* e a promoção de uma *Justiça Ambiental*, como outra consequência projetada pelas bases de operacionalização do PNAE, haveria, supostamente, a promoção de uma *Justiça Social*. Esta última, por sua vez, seria identificada na ênfase dada pelo Programa ao respeito à cultura e às tradições locais, ao combate à pobreza rural, à geração de renda ao agricultor familiar e à agregação de valor aos produtos por ele produzido. Assim, conforme já apontado, a relação entre agricultura familiar e alimentação escolar representaria, para o agricultor, nos termos do discurso oficial do PNAE, processos de geração de renda e inclusão produtiva. Ademais, essa consequência também se direcionaria aos alunos da rede pública de ensino, os quais passariam a ter acesso regular e permanente a produtos de melhor qualidade nas escolas, bem como poderiam discutir, no ambiente escolar, “formas alternativas e mais saudáveis de produção e consumo e a importância da agricultura familiar local para o desenvolvimento econômico e social associado à proteção ambiental” (FNDE, 2016a, p.5).

Dessa forma, a *Justiça Social* pode ser considerada como um suposto resultado da eficiente inserção dos agricultores familiares no mercado institucional, através da pretensa garantia da evolução econômica dos mesmos, baseada na geração de renda para as famílias produtoras. Logo, a garantia de um mercado para os agricultores também seria capaz de indicar que mais empregos seriam gerados, diminuindo o êxodo rural. Além disso, para as instituições envolvidas no Programa, a relação entre a agricultura familiar e a alimentação escolar, seria a garantia do recebimento de produtos diversificados e produzidos localmente. Do mesmo modo, os alunos atendidos pela agricultura familiar passariam a ter consciência da origem e das formas de produção dos alimentos que consumiriam, passando a valorizar a agricultura local.

A última consequência projetada pelo PNAE parece materializar as demais, uma vez que todas as consequências do Programa se concretizariam quando houvesse a *Eficiência e Qualidade na Merenda*. Essa consequência levaria em conta os critérios de escolhas de alimentos, a proximidade da produção, a elaboração dos cardápios, a entrega dos alimentos nas escolas, a utilização desses pelas cantineiras e a aceitação dos alunos pelos alimentos produzidos em âmbitos locais.

A questão da *Eficiência e Qualidade na Merenda* pode ser considerada, principalmente, a partir de 2009, no momento em que o agricultor passa a atuar como

fornecedor no PNAE (FNDE, 2011a). De tal modo, essa consequência é a principal exigência para a aquisição de produtos da agricultura familiar pelas Entidades Executoras, uma vez que de acordo com a Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, todas as Entidades Executoras do PNAE estão dispensadas da obrigatoriedade de compra do percentual mínimo de 30% dos valores repassados pelo FNDE para a aquisição de alimentos da agricultura familiar quando três aspectos são identificados. São eles: I – impossibilidade de emissão do documento fiscal correspondente; II – inviabilidade de fornecimento regular e constante dos gêneros alimentícios; e III – as condições higiênico-sanitárias inadequadas.

Nesse sentido, a *Eficiência e Qualidade na Merenda* seria uma consequência natural do cumprimento de regras de higiene e logística por parte dos agricultores familiares, além do cuidado das merendeiras no preparo dos alimentos. Assim, essa consequência indicaria a garantia de que os alunos das escolas públicas estariam recebendo alimentos seguros, saudáveis, produzidos localmente e que respeitariam seus hábitos alimentares. Além disso, todo esse processo seria capaz de fazer com que esses alimentos tivessem uma boa aceitação, evitando-se o desperdício.

De tal sorte, todas as consequências projetadas pelo PNAE, a partir de uma inter-relação entre suas referências conceituais e suas bases de operacionalização, estão intimamente relacionadas entre si e sugerem a existência de lógicas de causalidade. Assim, o desvendamento de tais lógicas permite uma compreensão dos enredamentos de sentido produzidos pelo discurso oficial do PNAE e, dessa forma, contribui para a identificação das matrizes cognitivas fundadoras do Programa.

1.5. Matrizes cognitivas fundadoras do PNAE: lógicas de causalidade entre referências conceituais, bases de operacionalização e consequências projetadas

Como apontado no início do capítulo, as matrizes cognitivas são responsáveis, dentre outros aspectos, por produzirem esforços de legitimação de uma política pública (MULLER e SUREL, 2002), bem como de estruturar o modo como a política é formulada, implementada e avaliada (LIMA e D'ASCENZI, 2014). No caso desse trabalho, é possível, nesse sentido, compreender que as matrizes cognitivas do PNAE se constituem pela inter-relação de três grandes elementos, ora apresentados: a) suas referências conceituais (deliberação, reconhecimento, autonomia e justiça), b) suas bases de operacionalização (CAE e mercado institucional) e suas consequências projetadas (*Segurança e Soberania Alimentar e*

Nutricional; Justiça Ambiental; Justiça Social; e Eficiência e Qualidade na Merenda), como pode ser observado na Figura 3:

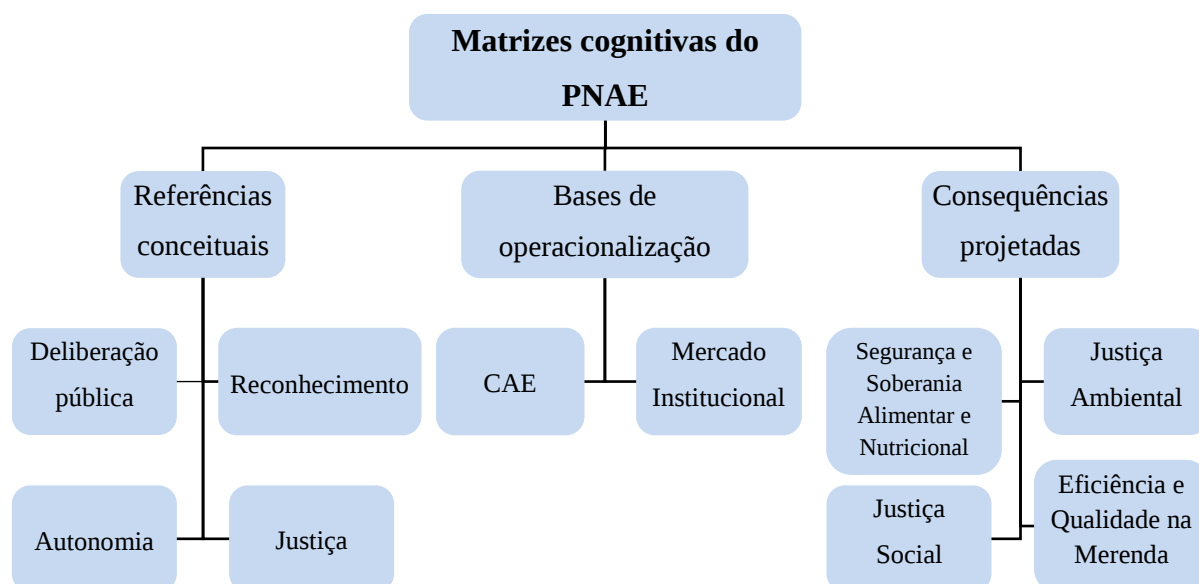


Figura 3: Elementos que constituem as matrizes cognitivas do PNAE.

Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

Nesse sentido, o objetivo dessa seção é identificar como tais elementos se inter-relacionam na fundação das matrizes cognitivas que orientam o PNAE, mediante a constituição de lógicas de causalidade internas aos mesmos.

Destarte, em relação às referências conceituais do PNAE, suas lógicas de causalidade internas podem ser assim compreendidas: a deliberação pública, estimulada pelo Programa, resultaria em um processo de reconhecimento dos sujeitos rurais (e de demais sujeitos envolvidos nessa política pública), que acarretaria, por sua vez, um processo de expansão de sua autonomia, que causaria, por fim, uma concepção ampla de justiça, esta que levaria a um processo de busca por paridade participativa, retornando ao ciclo da deliberação pública. Esse processo pode ser verificado na Figura 4:

Referências Conceituais do PNAE

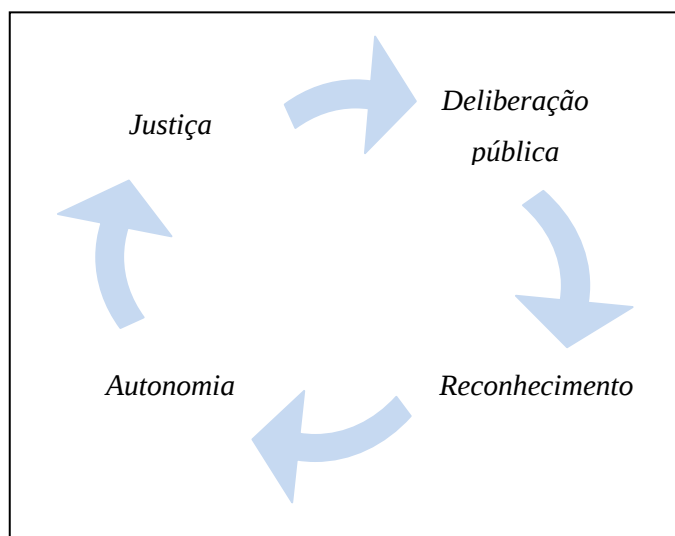


Figura 4: Lógicas de causalidade entre as referências conceituais do PNAE.
Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

Em outra visada, as lógicas de causalidade internas às bases de operacionalização do PNAE podem ser assim verificadas: tanto o CAE seria fundamental para qualificar um mercado institucional diferenciado, pautado por reconhecimento, autonomia e justiça, quanto o mercado institucional qualificaria os debates e a possibilidade de aperfeiçoamento do Programa no âmbito do CAE. Esse processo pode ser verificado na Figura 5:

Bases de operacionalização do PNAE

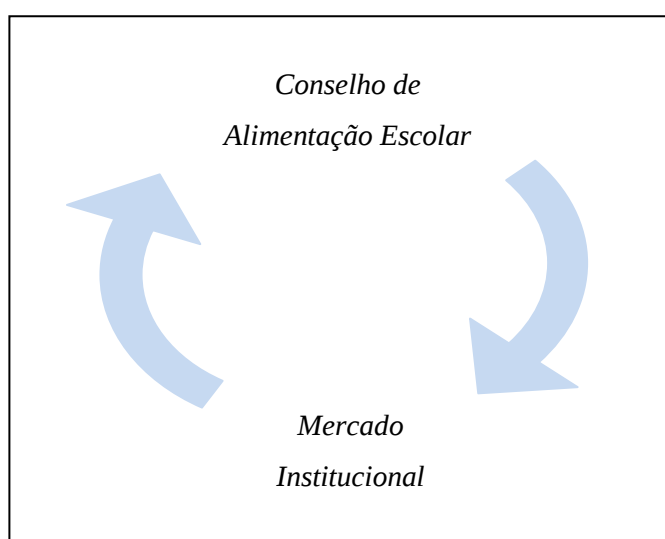


Figura 5: Lógicas de causalidade internas às bases de operacionalização do PNAE.
Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

As lógicas de causalidade internas às consequências projetadas pelo Programa, em seu discurso oficial, podem ser assim compreendidas: o PNAE dá a entender que *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional* causaria a produção de esforços para uma *Justiça Ambiental* (por meio da produção de alimentos saudáveis, pautada por um manejo agrícola supostamente sustentável) o que, por sua vez, levaria ao alcance de uma *Justiça Social*, capaz de respeitar a cultura e as tradições locais – tanto de agricultores quanto de estudantes – algo que, também por sua vez, resultaria na *Eficiência e Qualidade na Merenda*. E, assim, esta última consequência levaria à *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional*, e o ciclo se recomençaria infinitamente. Esse processo pode ser verificado na Figura 6.

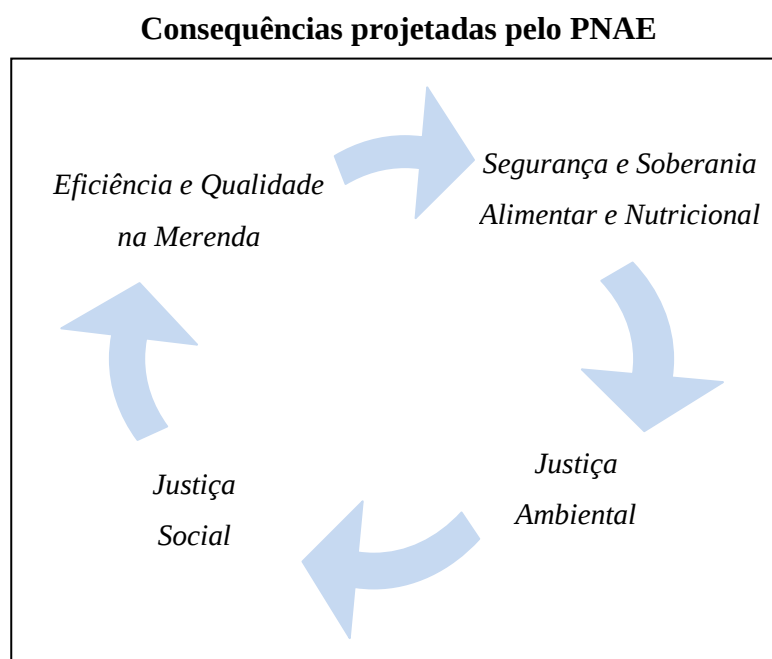


Figura 6: Lógicas de causalidade internas às consequências projetadas pelo PNAE.
Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

No entanto, a complexidade das matrizes cognitivas do PNAE pode ser verificada na medida em que são produzidas lógicas de causalidade que criam dinâmicas e inter-relações entre seus elementos. A primeira delas pode ser verificada quando o Programa, em seu discurso oficial, enuncia lógicas de causalidade entre as referências conceituais do PNAE e suas bases de operacionalização. De modo específico, a política sugere que as dinâmicas instauradas pela inter-relação do CAE e do mercado institucional seriam inspiradas por esforços de deliberação pública, reconhecimento, autonomia e justiça. Essas lógicas de causalidade podem ser verificadas na Figura 7:

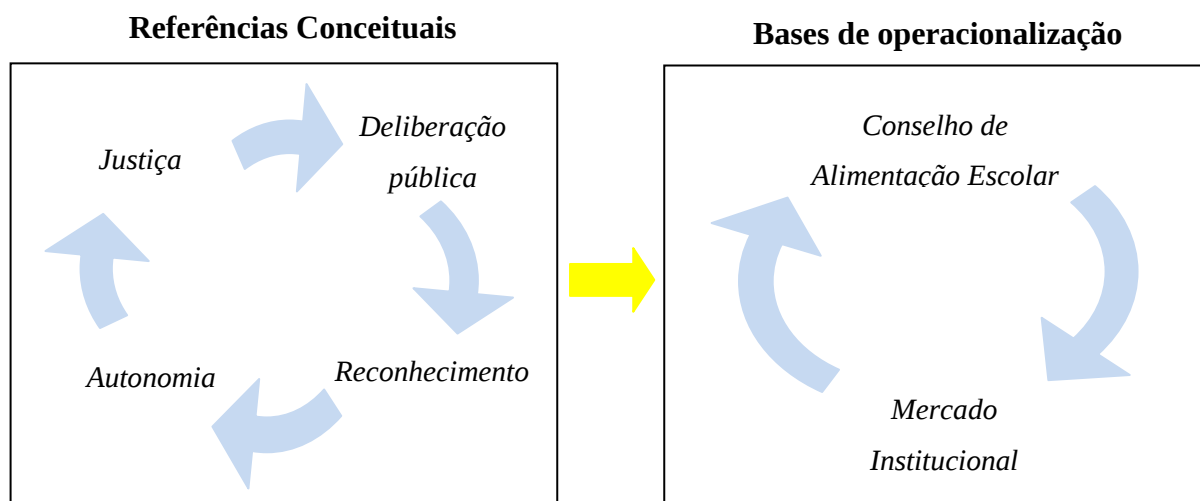


Figura 7: Lógicas de causalidade entre referências conceituais e bases de operacionalização do PNAE.
Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

A segunda lógica de causalidade entre elementos pode ser verificada na inter-relação entre as bases de operacionalização do PNAE e as consequências projetadas em seu discurso oficial. Sendo assim, a política indica que as dinâmicas produzidas pelo CAE e pelo mercado institucional seriam suficientes para resultar em *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional*, *Justiça Ambiental*, *Justiça Social* e *Eficiência e Qualidade na Merenda*. Essas lógicas de causalidade podem ser verificadas na Figura 8:

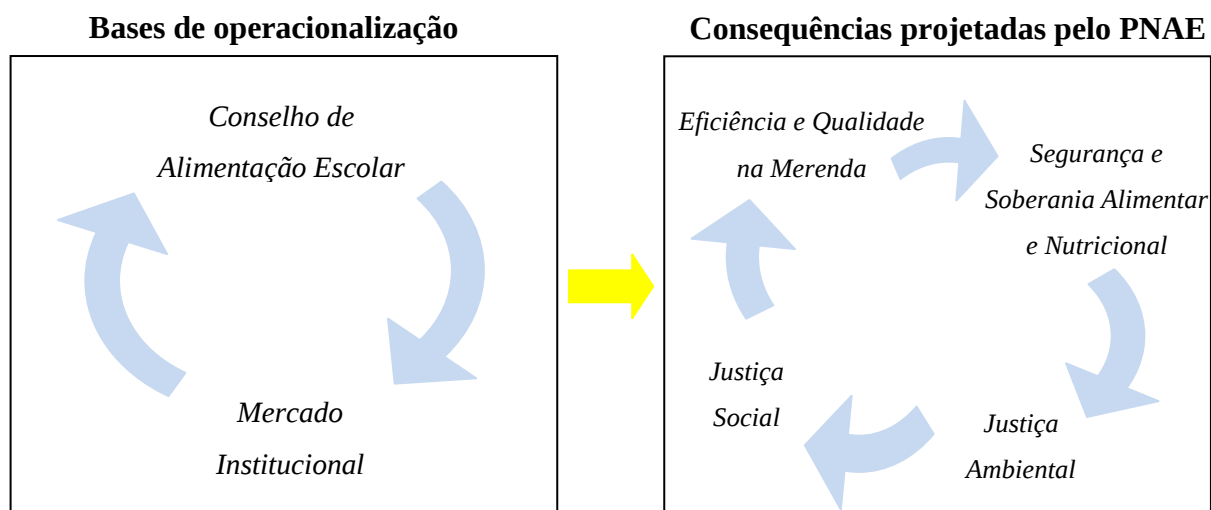


Figura 8: Lógicas de causalidade entre as bases de operacionalização e as consequências projetadas pelo PNAE.
Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

De tal sorte, é possível chegar a uma proposta de desvendamento das matrizes cognitivas fundadoras do PNAE: as mesmas podem ser compreendidas pela expressão de lógicas de causalidade que constituem relações de sentido internas e externas a seus elementos, conforme pode ser verificado na Figura 9:

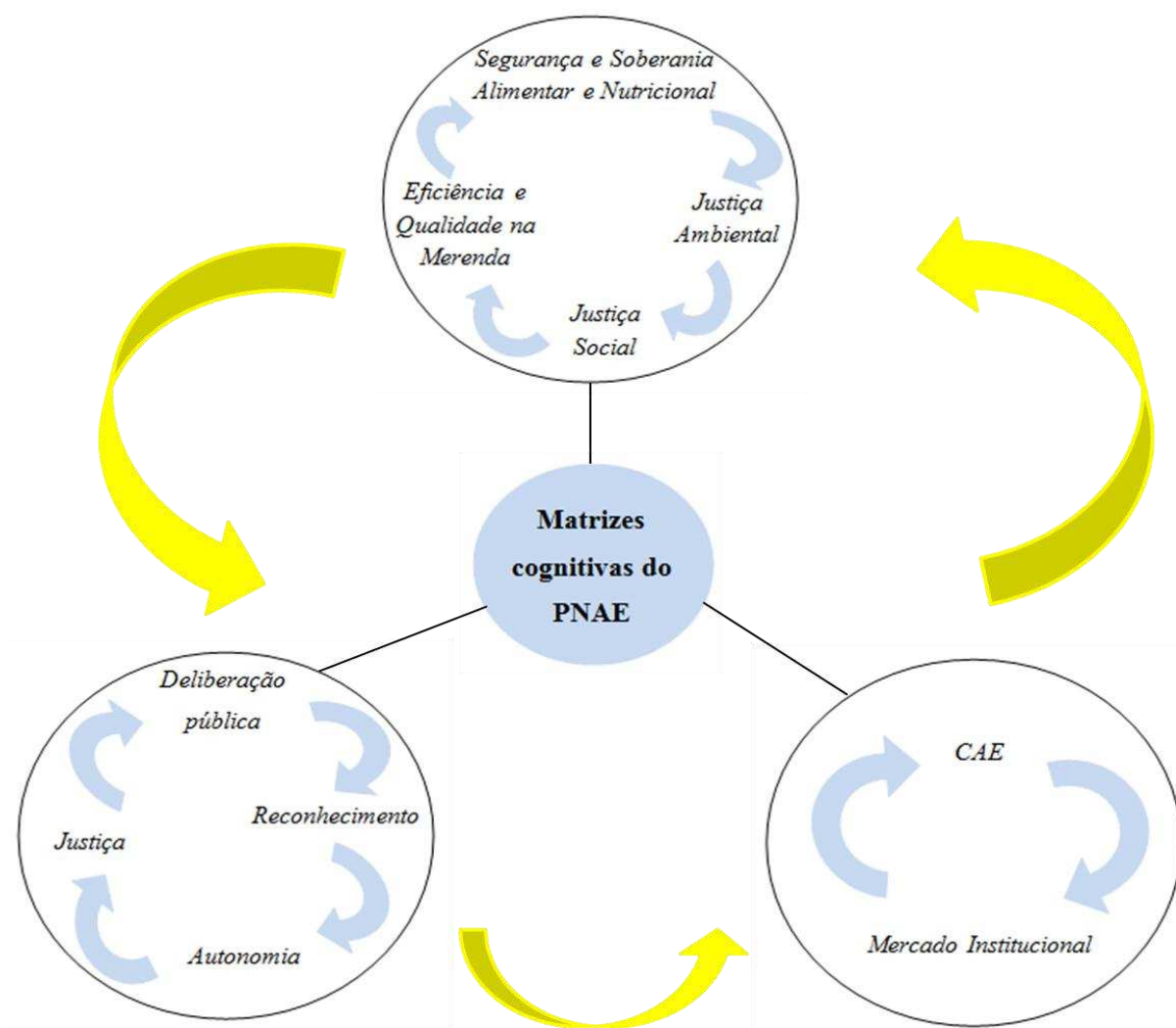


Figura 9: Matrizes cognitivas fundadoras do PNAE.
Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

O discurso oficial do PNAE se baseia, portanto, na construção de matrizes cognitivas complexas enredadas por lógicas de causalidade voltadas à expressão de um processo de legitimidade pública do PNAE, em cenários rurais contemporâneos pautados pela construção de políticas públicas democráticas. No entanto, ao mesmo tempo em que pode-se observar que, do ponto de vista do discurso oficial do Programa, tais causalidades seriam almejadas, é possível questionar se as bases de operacionalização dessa política pública são capazes de sustentar as consequências e as lógicas a elas vinculadas. De tal sorte, cabe o questionamento: será mesmo que, embasadas pelas referências da deliberação, do reconhecimento, da autonomia e da justiça, a existência do CAE e a garantia de um mercado institucional seriam suficientes para que *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional*, *Justiça Ambiental*, *Justiça Social* e *Eficiência e Qualidade na Merenda* fossem alcançadas? Logo, a seguir, as bases de operacionalização do PNAE serão retomadas para a desconstrução das lógicas de

causalidade projetadas pelo Programa, considerando o quanto as mesmas, enredadas cognitivamente, podem ser responsáveis pela existência de inúmeros problemas na operacionalização da política – problemas estes cuja origem não se mostra facilmente desvendada, uma vez que suas raízes não se encontram em instrumentos e mecanismos neutros de operacionalização, mas nas matrizes cognitivas que ancoram as estruturas para a ação dos sujeitos e instituições, conforme apontam Lima e D’Ascenzi (2014).

1.6. A desconstrução das lógicas de causalidade do PNAE: lacunas e inconsistências reunidas em estudos e em inferências sobre o Programa

A partir das bases de operacionalização do PNAE, ou seja, do CAE e da garantia do mercado institucional para os agricultores familiares, o esforço dessa seção se dará no sentido de questionar as lógicas de causalidade apresentadas pelo PNAE, a fim de compreender se, de fato, tais bases são suficientes para sustentar as lógicas ora propostas.

1.6.1. As contradições do CAE

Ao se inserir no processo de redemocratização do país, a criação do CAE apresenta um inegável avanço em relação à democracia no âmbito nacional. No entanto, a esse órgão são atribuídas competências diversas e, a partir delas, consequências e lógicas de causalidade são instauradas. Dito por outras palavras, no momento em que o CAE cumpre seu papel de órgão fiscalizador, deliberativo e de assessoramento, o PNAE sugere que ele seria supostamente capaz de garantir a *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional*, de promover a *Justiça Ambiental* e a *Justiça Social* e de concretizar a *Eficiência e Qualidade na Merenda*.

Nesse sentido, é possível questionar a capacidade do CAE de sustentar e engendrar as consequências esperadas pelo PNAE. Em relação à *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional*, vale destacar que o objetivo principal do Conselho é zelar por tal consequência (FNDE, 2015). Logo, como a Segurança Alimentar e Nutricional envolve questões de acesso aos alimentos, qualidade e regularidade (BELIK, 2003), o papel do Conselho seria principalmente fiscalizar a qualidade dos alimentos que chegam até os alunos. No entanto, a legislação do CAE não deixa claro como deve ser feita essa fiscalização, enfatizando apenas a visita aos depósitos centrais de alimentos e às unidades escolares. Porém, não considera questões de logística e o restrito número de conselheiros, principalmente para o atendimento

de municípios de grande porte. Além disso, nem a legislação, nem as cartilhas de divulgação do CAE apontam a existência de formações técnicas para os conselheiros a fim de preparar os mesmos para uma fiscalização efetiva tanto dos recursos quanto dos próprios alimentos que chegam até os alunos.

De tal modo, diversos estudos apontam para a existência de condições higiênico-sanitárias inadequadas nas unidades escolares que recebem alimentos escolares do PNAE em diferentes pontos do Brasil (CARDOSO et al, 2010; SILVA, 2010; CRN, 2013; VILA et al, 2014), o que pode demonstrar como a fiscalização do CAE não seria satisfatória para assegurar que os alimentos oferecidos nas escolas sejam de qualidade, não sendo, portanto, suficiente para garantir a segurança alimentar e nutricional dos alunos atendidos pelo PNAE.

Além disso, vale destacar que entre as principais atribuições do CAE está a questão do zelo pela aceitabilidade dos cardápios oferecidos aos escolares, por meio da verificação se os hábitos alimentares dos alunos estão sendo respeitados, dentre outras ações. No entanto, alguns estudos também enfatizam a inadequação dos cardápios escolares, tanto do ponto de vista nutricional quanto do respeito aos hábitos alimentares regionais (CHAVES et al, 2009; ISSA et al, 2014; MARTINELLI et al, 2014; MARTINS, 2015), reforçando a ideia de que a fiscalização do CAE não se mostra eficiente.

Diante do exposto, é possível encontrar nas pesquisas sobre os CAE's outras explicações que se voltam a expressar o quanto tais espaços formais de participação podem ser questionados quanto à sua efetividade deliberativa. Entre os problemas levantados estão o grande número de conselhos inoperantes no país, a pouca frequência com que se reúnem anualmente e a ação dos Conselhos, que se voltam principalmente para a fiscalização da aplicação dos recursos do PNAE e para a prestação de contas do Programa (PIPITONE et al, 2003; GALLINA et al, 2012; GABRIEL et al, 2013). Logo, a legislação que os rege e o modo como os CAE's têm se constituído não permitem que a esse órgão seja atribuída a garantia da *Eficiência e Qualidade na Merenda*, bem como não se pode afirmar que a participação da sociedade no controle social dessa política pública tem resultado na promoção da *Justiça Ambiental* e da *Justiça Social*.

Em relação à *Justiça Ambiental*, vinculada à promoção do desenvolvimento sustentável e, de maneira específica, ao encontro entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, na prioridade à produção local, pode-se considerar que o PNAE aposta na participação social e nos processos de deliberação pública como responsáveis por produzir uma integração sustentável entre os seres humanos e o meio ambiente. Entretanto, as cartilhas de divulgação do CAE, e até mesmo a legislação que o rege, não deixam claro o papel do

conselho para a promoção do desenvolvimento sustentável e, menos ainda, quais caminhos o conselho deve seguir para que ele ocorra, levando à ideia de que o CAE se filia a essa proposta de desenvolvimento apenas porque esta é uma das diretrizes do PNAE. Assim, ao que tudo indica, a *Justiça Ambiental* acaba por se constituir mais como uma exigência burocrática vaga, indicadora de uma proposta abstrata para a implementação e gestão financeira do Programa do que como um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável.

O mesmo acontece com a promoção da *Justiça Social*. No âmbito do PNAE, não se pode afirmar que o CAE é capaz de garantir a geração de renda e a inclusão produtiva dos agricultores, os quais, por sua vez, nem possuem assento obrigatório no Conselho²⁵, informação esta que se mostra extremamente preocupante no que se refere aos processos deliberativos supostamente motivadores de um reconhecimento dos sujeitos rurais, da expressão de sua autonomia e da produção de uma justiça. Além disso, diante do exposto, não se pode afirmar ainda que, no meio escolar, os alunos têm tido acesso a debates sobre formas alternativas de produção, uma vez que são relatados vários problemas na alimentação que estes recebem.

A essas questões, soma-se ainda o fato de que, de maneira geral, os conselhos de controle social enfrentam problemas quanto à legitimidade de sua representação, a precariedade da participação, o despreparo de seus membros e a falta de infraestrutura para o seu funcionamento (GOMES, 2003; MACIEL, 2007; CUNHA, 2009). No caso do CAE, em específico, a efetividade da capacidade de discussão e decisão pode ser limitada por alguns fatores críticos, de acordo com Rocha (2008): a representatividade do Estado e da sociedade civil, uma vez que a paridade não é facilmente observada, podendo ser notado o excesso de representação do governo em alguns casos e da sociedade civil em outros²⁶; a questão da interlocução entre o conselheiro e o grupo que ele representa nesse espaço institucional, considerando que o controle social depende da circulação de informações para o aprofundamento do debate e que o conselheiro não deve perder de vista o caráter coletivo de sua representação; e a partilha efetiva de poder entre Estado e sociedade civil, para que o

²⁵ De acordo com o FNDE (2011a, p. 16), “apenas os agricultores familiares organizados podem ser indicados para fazer parte do Conselho de Alimentação Escolar (CAE)”.

²⁶ Segundo Rocha (2008, s/p), “isso acontece porque no caso de alguns conselheiros, há sobreposição de papéis, ou seja, o indivíduo representa os pais de alunos no conselho, mas essa mesma pessoa também é um funcionário da prefeitura. Ou, em outro exemplo, o integrante do conselho foi indicado pela câmara de vereadores, mas também é membro do sindicato. Nestes dois casos, como é possível garantir que esses conselheiros estão representando de fato os pais de alunos e a câmara de vereadores, e não a prefeitura e o sindicato, respectivamente?”.

conselho não apresente caráter consultivo ou apenas se constitua num espaço de legitimação das “decisões tomadas nos gabinetes”.

Logo, levando em conta os milhares de conselhos existentes no Brasil²⁷, os quais se encontram imersos em diferentes realidades e contextos políticos, não se pode afirmar, a priori, que os CAE são capazes de garantir, além das consequências projetadas pelo PNAE, o reconhecimento e a autonomia dos sujeitos envolvidos nessa política pública. Isso porque “o reconhecimento não está restrito a fins específicos, nem é limitado a conquistas na esfera de direitos garantidos pelo Estado” (MENDONÇA, 2009a, p. 147), bem como as associações, as quais estimulam a autonomia, conforme apontado, também são permeadas por desigualdade, conflitos e relações de poder (LÜCHMANN, 2011).

1.6.2. As contradições do mercado institucional

Além do CAE, a partir de 2009, a criação de um mercado institucional para os agricultores familiares se tornou uma das bases de operacionalização do PNAE e, no mesmo viés do conselho, ao acesso a esse mercado são atribuídas as consequências apresentadas. Logo, a partir da garantia de compra, pelas Entidades Executoras do Programa, dos alimentos produzidos pela agricultura familiar, com vistas ao atendimento aos alunos das escolas públicas, o PNAE admite garantir a *Segurança Alimentar e Nutricional e Soberania*, promover a *Justiça Ambiental* e a *Justiça Social* e concretizar a *Eficiência e Qualidade na Merenda*.

De acordo com Triches e Schneider (2012), a vinculação da agricultura familiar aos mercados institucionais, a princípio, pode parecer fácil e simples. Porém, existem muitas dificuldades nessa relação, pois, além das exigências sobre os agricultores para a entrada nesses mercados e para a formalização de seus produtos (como aspectos burocráticos, fiscais, estruturais e organizacionais), há ainda as pressões do próprio mercado consumidor, como padronização, regularidade, transporte e, no caso específico do PNAE, quantidade suficiente para o atendimento das unidades escolares. Logo, essa relação deve ser analisada e questionada a partir das diferentes realidades nas quais os agricultores se inserem.

Em relação à *Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional*, a associação entre a alimentação escolar e a agricultura familiar, no âmbito do PNAE, aposta no fato de que os agricultores familiares deveriam produzir de forma segura e sustentável. No entanto, não há

²⁷ Como a constituição dos CAE é uma exigência da legislação, o FNDE (2015) aponta que os conselhos devem estar constituídos em 5.570 municípios, totalizando 80.000 conselheiros.

comprovações empíricas que levem à afirmação de que todos os alimentos produzidos pela agricultura familiar, obrigatoriamente, são de qualidade garantida, livre de agrotóxicos. Ao contrário, estudos como os de Gregolis et al (2012), Santos et al (2012) e Abreu (2014) demonstram como o uso de agrotóxicos tem se tornado corriqueiro nas práticas dos agricultores familiares em diferentes pontos do Brasil. Nesse sentido, os agricultores familiares não podem ser romantizados como sujeitos que, pelo fato de residirem no meio rural, teriam preocupações ambientais, o que refletiria em práticas de preservação da natureza. Assim, os estudos apontados mostram uma utilização desordenada dos agrotóxicos por agricultores familiares, a partir das necessidades do controle de pragas e do aumento da produção para a adequação às exigências do mercado, ainda baseado no modelo de produção do agronegócio.

Sendo assim, pode-se questionar o apoio ao desenvolvimento sustentável através da prioridade aos alimentos produzidos localmente, uma vez que, ao admitir a importância das práticas sustentáveis e das práticas locais, o PNAE sugere uma relação de causalidade entre essas, o que não condiz com a realidade de muitas regiões do Brasil. Logo, como a legislação e os documentos de divulgação do PNAE não apresentam mecanismos que estimulem práticas sustentáveis, apontando apenas para a fiscalização a ser realizada pelo CAE, é possível questionar *se e como* o Programa se prepara para lidar com as diferentes práticas dos agricultores, além de compreender como estes encaram a necessidade de se pensar em práticas mais sustentáveis de produção.

Nesse viés, ainda no sentido de promover uma *Justiça Ambiental*, o discurso institucional do PNAE apresenta, por diversas vezes, a prioridade aos alimentos orgânicos ou agroecológicos. No entanto, a prioridade a esses produtos aparece apenas na parte financeira²⁸, uma vez que o valor destinado por número de alunos²⁹ não varia quando a escola assume a compra dos gêneros alimentícios assim produzidos. Logo, considerando os valores repassados e a quantidade de alimentos a ser oferecida nas escolas, é possível interrogar como se dá, na prática, a prioridade aos alimentos orgânicos. Além disso, pode-se perguntar se os

²⁸ A Resolução nº 4, de 2 de abril de 2015 (§4º) aponta que “Na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a E.Ex. poderá acrescentar aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais”.

²⁹ Segundo o FNDE (2016b), o valor repassado pela União a estados e municípios por dia letivo para cada aluno é definido de acordo com a etapa e com a modalidade de ensino. Os valores são os seguintes: Creches: R\$ 1,00; Pré-escolas: R\$ 0,50; Escolas indígenas e quilombolas: R\$ 0,60; Ensino fundamental, médio e educação de jovens e adultos: R\$ 0,30; Ensino integral: R\$ 1,00; Alunos do Programa Mais Educação: R\$ 0,90; Alunos que frequentam o Atendimento Educacional Especializado no contraturno: R\$ 0,50. O repasse é feito diretamente aos estados e municípios, com base no Censo Escolar realizado no ano anterior ao do atendimento.

agricultores têm autonomia para transformar as práticas adotadas e se os agricultores orgânicos ou agroecológicos se sentem reconhecidos no PNAE.

Essa prioridade financeira dada aos alimentos orgânicos ou agroecológicos também se vincula à promoção de uma *Justiça Social*. Esta, por sua vez, se apoia no acesso aos mercados institucionais para a inclusão produtiva dos agricultores familiares. Contudo, é possível questionar se esse acesso, por si só, é capaz de garantir uma concreta inclusão produtiva destes. Aliás, há ainda de se problematizar como se dá esse acesso, quais agricultores acessam, quais os critérios, nos âmbitos locais, para a seleção dos mesmos e se as oportunidades de acesso são as mesmas entre todos os agricultores. Assim, seria possível compreender, para além das relações econômicas, qual desenvolvimento social é, de fato, proposto pelo PNAE nos contextos concretos de implementação dos mercados institucionais.

Além disso, o PNAE aposta no fato de que o acesso aos mercados institucionais resultaria, por meio da geração de emprego e renda, na diminuição do êxodo rural. No entanto, essa afirmação não deve ser generalizada, já que, em todo território nacional, o que se nota é a maciça saída dos agricultores, principalmente os mais jovens, em direção às cidades³⁰, conforme apontam os estudos de Camarano e Abramovay (1998), Froehlich et al (2011), Maia e Buainain (2015).

Nesse viés, é válido destacar que diversos estudos se dedicam a apontar as dificuldades dos agricultores no acesso ao mercado institucional, embora esses estudos também reforcem as vantagens desse mercado para agricultura familiar. Entre as dificuldades identificadas estão a irregularidade da produção, problemas com a logística do transporte, a falta de infraestrutura e a dificuldade de organização entre os agricultores (SILVA et al, 2014; PAULA et al, 2014). Esta última, por sua vez, merece destaque, pois é apontada como uma consequência natural do PNAE ao priorizar o acesso aos mercados aos agricultores participantes de associações e/ou cooperativas.

De modo mais específico, ao apontar a prioridade para os agricultores organizados em associações ou cooperativas, o PNAE sugere que, juntos, os agricultores teriam mais força para organizar sua produção e se aproximar dos mercados consumidores. No entanto, assim como foi apresentado em relação ao CAE, é de extrema importância reforçar que no interior das associações também existem relações de poder e desigualdades entre os indivíduos (MAIA, 2010; LÜCHMANN, 2011). Logo, é preciso questionar a paridade existente nas associações de agricultores, não podendo afirmar que a associação, por si só, é capaz de gerar

³⁰ De acordo com Maia e Buainain (2015), “entre 1970 e 2010, a participação da população rural caiu de 44% para 15,6%, o que qualifica a velocidade do processo de urbanização no Brasil”.

melhorias nas condições de renda e acesso aos mercados por parte dos agricultores familiares. Além disso, se faz válido apontar que as associações devem ser espaços para a construção de sujeitos dotados de fala e ação para reivindicar seus direitos e não apenas um espaço formal para o acesso a mercados e geração de renda (WARREN, 2001; MARQUES, 2011a).

Nesse sentido, as dificuldades enfrentadas pelos agricultores familiares ao acessarem os mercados institucionais, os quais, no caso do PNAE, se referem às escolas públicas, se relacionam diretamente às consequências projetadas pelo Programa. Porém, tais dificuldades podem ser visualizadas principalmente quando se trata da *Eficiência e Qualidade na Merenda*, uma vez que a entrega dos alimentos constitui a tarefa final dos agricultores familiares.

A essa última consequência são atribuídas lógicas de causalidade diversas, uma vez que o PNAE admite que os agricultores familiares seriam capazes de estabelecer rotinas de entregas e condições de higiene adequadas. No entanto, estudos como os de Fernandes (2013) e Bandoni et al (2014) apontam para a existência de problemas tanto nas condições higiênico-sanitárias e de certificação dos produtos da agricultura familiar quanto na logística de transportes e entregas. Além disso, essa consequência também sugeriria, no discurso oficial do Programa, uma boa aceitação dos cardápios, bem como uma adequação destes aos hábitos alimentares locais, o que, como já demonstrado, não condiz com a realidade de todas as escolas brasileiras.

Ao estabelecer exigências aos agricultores, esperar-se-ia que o PNAE oferecesse as condições estruturais para que os mesmos pudessem cumprir com as exigências a eles atribuídas. Entretanto, essas condições estruturais não são criadas, o que sugere que o Programa parece facilitar o acesso aos agricultores que já as possuem, reforçando o lugar destes em detrimento daqueles que não possuem essas condições para uma entrega considerada eficiente.

Nesse sentido, conforme apontado por Triches e Schneider (2012), o acesso dos agricultores familiares aos mercados da alimentação escolar exige mudanças na relação que esses estabelecem com outros agricultores, com os mercados, mediadores, gestores e instituições, como mostram também os trabalhos de Gazolla e Pelegrini (2010), Gastal et al (2014) e Silva et al (2015). Contudo, as exigências do próprio PNAE em relação à estrutura das compras públicas e regulamentações sanitárias, entre outras, sem oferecer condições estruturais de acesso a agricultores pobres, não colaboram para a produção de uma justiça redistributiva e muito menos para a expressão, por si só, de uma paridade participativa, tanto no mercado quanto no CAE, conforme já demonstrado.

1.7. Considerações finais

A criação do PNAE é considerada um marco nas políticas que visam a promoção da Segurança Alimentar e Nutricional. A promulgação da Lei nº 11.947, em 2009, pode ser considerada um dos indícios da relação que o Estado brasileiro passa a ter com o meio rural, ao considerar a importância dos agricultores familiares para o dinamismo das economias locais e para a criação de hábitos mais saudáveis no âmbito da alimentação escolar. Logo, o Programa apresenta um discurso abrangente e preconiza um tipo de relação a ser estabelecida entre agricultura familiar e alimentação escolar.

Nesse viés, o discurso do Programa se fundamenta em matrizes cognitivas complexas, que, numa primeira leitura, parecem apontar para uma relação exitosa entre o Estado e a sociedade civil. Tais matrizes abrem caminho para a construção de bases de operacionalização, apresentadas como estruturas que permitiriam que as consequências do Programa, por sua vez, se concretizassem. Logo, o PNAE se operacionaliza mediante um enredamento cognitivo complexo com inconsistências e lacunas não facilmente identificadas.

Assim, é possível inferir que a falta de questionamento das bases de operacionalização do PNAE nos diferentes contextos nos quais o Programa se insere permite que as lógicas de causalidade sejam aceitas sem grandes contestações no campo científico. Logo, no meio acadêmico, o que se vê é um grande número de estudos sobre o PNAE, inclusive em sua relação com a agricultura familiar. Contudo, a maioria dos trabalhos que o discutem, tendem a defender o Programa e, muitas vezes, parecem acreditar na complexidade de seu discurso institucional. Inúmeras são as afirmações sobre a importância do Programa na promoção do desenvolvimento local e sustentável, seu papel na geração de renda para os agricultores familiares e sua importância para os alunos das escolas atendidas. Mesmo os estudos que destacam problemas na operacionalização do PNAE parecem não reconhecer que os questionamentos acerca do Programa podem se dar a partir das lógicas de causalidade e das matrizes cognitivas que o constituem.

Assim, uma abordagem cognitiva das políticas públicas, admitida por esse capítulo, foi fundamental para a compreensão de que inúmeros problemas existentes na implementação do PNAE, conforme apontado pelos estudos e pesquisas apresentados na seção anterior, possuem origem nas próprias matrizes cognitivas fundadoras do Programa, as quais constroem bases de operacionalização que não são suficientes para atingir as consequências projetadas.

Nesse sentido, às bases de operacionalização do PNAE aqui apresentadas são atribuídas diversas funções, como se elas, por si sós, fossem suficientes para sustentar todas as lógicas de causalidade propostas. Por um lado, mesmo admitindo que existam Conselhos de Alimentação Escolar atuantes no país, não se pode delegar a eles todas as funções de fiscalização e controle social dessa política pública. Por outro, o Programa parece admitir que os mercados possuem uma justiça imanente e que o acesso a eles é capaz de promover a igualdade entre os agricultores. Em ambos os casos, há de se considerar que essas bases não são suficientes para que todas as consequências e lógicas de causalidade se materializem, uma vez que são permeadas por desigualdades e relações de poder, não facilmente identificadas, nos contextos de implementação da política.

Diante do exposto, aponta-se, aqui, a necessidade de estudos que analisem as diferentes realidades nas quais o PNAE se insere, apresentando os contextos locais e as particularidades do Programa nestes. Tal empreitada será realizada nos próximos dois capítulos dessa dissertação, a partir da realização de um estudo no município de Viçosa-MG. A seguir, no capítulo 2, serão discutidos os tensionamentos envolvendo competências comunicativas e o reconhecimento no PNAE, numa discussão voltada para a relação entre autonomia e relações institucionais. Já o capítulo 3 partirá da discussão sobre a construção da identidade dos agricultores familiares do PNAE e as possibilidades da subjetivação política no Programa.

CAPÍTULO 2 – AUTONOMIA E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS: tensionamentos envolvendo competências comunicativas e reconhecimento no PNAE

Resumo:

O presente capítulo tem por objetivo investigar as relações institucionais que sustentam a operacionalização do PNAE, voltadas, dentre outros aspectos, à construção do reconhecimento e da autonomia dos sujeitos rurais participantes do Programa. Parte-se da discussão teórica sobre a noção de autonomia frente aos contextos democráticos modernos, bem como aponta-se a relação entre a autonomia e o reconhecimento, com destaque ao lugar das associações na construção de relações democráticas. A necessidade da compreensão de como o PNAE configura relações institucionais supostamente voltadas ao reconhecimento e a autonomia dos sujeitos rurais, em contextos locais levou à realização de uma pesquisa qualitativa com os sujeitos rurais e os agentes institucionais participantes do Programa no município de Viçosa-MG. Assim, partindo da premissa de que a autonomia abarca tanto o desenvolvimento de competências comunicativas dos sujeitos quanto a expressão de um reconhecimento recíproco, a investigação se voltou a demonstrar como as relações institucionais estabelecidas pelo Programa contribuíram ou não para a ampliação da autonomia. Os principais resultados evidenciam que as relações institucionais não têm garantido o desenvolvimento de competências comunicativas e nem colaborado para a emergência de situações e práticas de reconhecimento recíproco dos sujeitos rurais participantes do PNAE no município.

2.1. Introdução

No capítulo anterior, a identificação das matrizes cognitivas e a desconstrução das lógicas de causalidade que o PNAE utiliza em seu discurso oficial permitiram chegar à conclusão de que, apesar de apresentar um enredamento cognitivo de valor publicamente inquestionável, essa política pública aposta em bases de operacionalização insuficientes para o alcance de suas consequências projetadas. Logo, uma investigação voltada a compreender alguns aspectos cognitivos enumerados pela política se torna gesto relevante sobretudo no sentido de ampliar o horizonte explicativo sobre como tais bases e tais lógicas de causalidade se inserem em contextos locais de implementação do Programa. Assim, para a escolha de quais aspectos merecem investigação empírica, torna-se necessário apresentar algumas particularidades no modo de estruturação do PNAE, especialmente na intenção de

compreender como relações institucionais que operacionalizam o Programa interferem junto aos sujeitos rurais participantes, um dos focos analíticos dessa dissertação.

Em linhas gerais, é possível dizer que o PNAE passou a interferir mais diretamente no cotidiano dos sujeitos envolvidos em seu processo de implementação e avaliação a partir da descentralização do Programa, instituído pela Lei nº 8.913, em 1994. A partir da transferência dos recursos da União aos Estados, Distrito Federal e municípios, diversas particularidades foram constituídas junto ao PNAE, como a criação dos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE), a exigência de um profissional de nutrição como responsável técnico pelo Programa e o estabelecimento de uma parceria entre o FNDE e as Instituições Federais de Ensino Superior³¹, além da já instigante relatada correlação entre alimentação escolar e agricultura familiar, a partir da Lei nº 11.947/2009. Assim, a descentralização do PNAE sugere a criação de novas relações institucionais em seu processo de implementação e avaliação, gesto que aponta para uma participação institucional e política mais presente nos municípios e uma inserção, no Programa, de desenhos institucionais mais próximos dos cidadãos.

Essas configurações assumidas pelo PNAE podem ser entendidas como esforços e tentativas por qualificar democraticamente suas práticas. Assim, segundo Arretche (1996), existe um consenso da relação entre a descentralização e a democracia, uma vez que a primeira é vista como um instrumento de fortalecimento da vida cívica e, até mesmo, uma condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais, sendo capaz de gerar comportamentos políticos e econômicos caracterizados por maior capacidade de iniciativa e, portanto, menos dependentes do Estado. No entanto, a autora destaca que a criação de instituições descentralizadas não significa que a democracia seja alcançada, uma vez que é apenas através da análise da natureza dessas instituições que se pode avaliar se os princípios democráticos, tais como participação, igualdade e autonomia, estão sendo respeitados.

Nesse sentido, é válido destacar que as relações institucionais estabelecidas pela descentralização das políticas públicas merecem ser investigadas a fundo, uma vez que “não há consenso quanto à possibilidade de que a reforma das instituições possa produzir comportamentos democráticos” (ARRETCHE, 1996, p. 6). Assim, no âmbito do PNAE, no que se refere à agricultura familiar em especial, pode-se questionar se as relações

³¹ Segundo o FNDE (2016b), o estabelecimento de parceria do FNDE com as Instituições Federais de Ensino Superior culminou “na criação dos Centros Colaboradores de Alimentação e Nutrição Escolar – Cecanes, que são unidades de referência e apoio constituídas para desenvolver ações e projetos de interesse e necessidade do Pnae, com estrutura e equipe para execução das atividades de extensão, pesquisa e ensino. Dentre essas atividades, merece destaque as capacitações dos atores sociais envolvidos no Programa”.

institucionais estabelecidas são capazes de produzir os resultados que essa política pública pretende alcançar.

Como apontado no capítulo anterior, nesse caso em específico, a fim de cumprir seus objetivos, o PNAE cria um mercado institucional para os agricultores familiares, com garantia de compra dos gêneros alimentícios produzidos pelo setor. Dessa forma, motivados pela compra e pela venda direta dos gêneros alimentícios, os agricultores passam a estabelecer relações com prefeituras, escolas, secretarias de educação e outras instituições voltadas à promoção do desenvolvimento local, como empresas de extensão rural. Além disso, o Programa estimula a organização dos agricultores em associações e/ou em cooperativas e incentiva o controle social dessa política pública, através do CAE.

Nesse viés, as ações do PNAE parecem se voltar ao entendimento de que a alimentação adequada não pode ser tomada apenas sob o viés de sua composição nutricional, uma vez que a mesma envolve discussões sobre produção, distribuição e acesso a alimentos seguros e saudáveis. Assim, a sustentabilidade apontada pelo Programa parece se direcionar por uma ideia de desenvolvimento que considera elementos sociais, econômicos e ambientais, caracterizando-se por considerar como válidas as especificidades da produção agrícola familiar. Logo, ao vincular a agricultura familiar à alimentação escolar, o PNAE diz estimular a possibilidade de reflexão tanto dos agricultores em relação a suas práticas, quanto das escolas e dos seus respectivos alunos que, agora, podem supostamente conhecer e escolher seus alimentos. Assim sendo, entre as referências conceituais às quais o PNAE lança mão, pode-se destacar, em relação à inserção da agricultura familiar no âmbito das relações institucionais do Programa, as noções de reconhecimento e de autonomia, uma vez que, na relação com os agricultores familiares, o Programa apostaria na construção de relações positivas, uma vez considerando que tais agricultores seriam capazes de acessar o Programa, produzir alimentos e distribuí-los de maneira eficaz e igualitária, gesto esse que culminaria em um desenvolvimento rural que se mostraria o reflexo das relações institucionais estimuladas no contexto dessa política. Logo, considerando tanto o reconhecimento quanto a autonomia como processos intersubjetivos que dependem do envolvimento e da participação dos indivíduos em relações comunicativas (MARQUES, 2007), se faz de fundamental importância questionar qual a capacidade das relações institucionais, estabelecidas entre os agricultores familiares do PNAE e os demais atores envolvidos no Programa de permitirem a expressão do reconhecimento e da autonomia desses sujeitos rurais.

De tal sorte, é fato que a questão do reconhecimento e da autonomia perpassa as ações e os resultados esperados pelo PNAE nos contextos em que o Programa se insere. No entanto,

a existência de pesquisas que discutem autonomia e reconhecimento de sujeitos rurais no Programa é bastante limitada. Os estudos que tratam de tais temáticas no PNAE, mesmo não mencionando diretamente esses termos, são mais comuns quando se referem à potencialidade dos ambientes escolares e, conseqüentemente, da alimentação escolar na produção da autonomia (BARBOSA et al, 2013), sobretudo no que se refere ao acesso ao Programa por grupos específicos, como mulheres (MARQUES, 2015), indígenas (GIORDANI et al, 2010; SOUZA, 2013), quilombolas (CARVALHO e SILVA, 2014; FORTUNATO, 2014) e assentados e agricultores agroecológicos (COSTA e CIDADE, 2013; NORONHA, 2013). Ademais, de maneira mais ampla, os inúmeros estudos sobre a relação entre PNAE, agricultura familiar e desenvolvimento local e/ou sustentável³² apresentam alguns indícios sobre a relação entre o Programa, o reconhecimento e a autonomia dos sujeitos. Entretanto, tais trabalhos são muito entusiastas ao relacionar as vantagens do PNAE à promoção do desenvolvimento local e da melhoria das condições de vida dos sujeitos envolvidos. Logo, mesmo questionando e criticando alguns aspectos, esses estudos parecem partir dos pressupostos do próprio Programa, reforçando que as relações estabelecidas no interior do mesmo, seja por meio do mercado institucional seja pelas associações, são capazes de estimular a autonomia dos sujeitos, bem como colaborar com a expansão do reconhecimento de suas especificidades, sem questionar como tais práticas se apresentam e quais suas relações com as conseqüências projetadas pelo Programa.

A partir dessa ideia, o presente capítulo vislumbra a compreensão das relações institucionais deflagradas pelo PNAE, com foco no questionamento da capacidade de tais relações colaborarem com a ampliação do reconhecimento e da autonomia de agricultores familiares. Para isso, torna-se necessário o entendimento de como se dão essas relações nos contextos locais de implementação do PNAE. Logo, sob essa perspectiva, este estudo se volta para a análise do Programa no município de Viçosa-MG, a fim de descortinar as relações institucionais entre os agricultores e demais atores envolvidos no mesmo, sob a perspectiva das noções ora propostas.

Para a realização desse trabalho, adota-se a metodologia qualitativa para a coleta e análise dos dados, como já apontado na apresentação da dissertação. Assim, foram realizadas entrevistas com agricultores familiares participantes do PNAE no município de Viçosa-MG, bem como entrevistas com agentes da Prefeitura Municipal de Viçosa (PMV), com agentes institucionais das escolas municipais e estaduais e da EMATER local, sendo esta última uma

³² Tais estudos estão listados no estado da arte na seção Introdução do capítulo 1.

importante instituição parceira do Programa. Além disso, foram realizadas observações não-participantes em reuniões entre a EMATER, as Entidades Executoras do PNAE em Viçosa e os agricultores familiares, e em reuniões do CAE do município. Ademais, foi realizada uma pesquisa documental junto às atas das reuniões do CAE, a fim de compreender a lógica de operacionalização do Programa no município e o modo como se dão as relações institucionais do PNAE no contexto local, com foco em suas limitações e/ou potencialidades de estimular o desenvolvimento da autonomia e do reconhecimento dos sujeitos rurais participantes.

Nessa seara, este capítulo está estruturado em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção traz à discussão a noção de autonomia frente aos contextos democráticos modernos, bem como aponta a relação entre tal noção e o entendimento sobre o reconhecimento, destacando a importância das associações para a construção de relações democráticas entre os sujeitos. Em seguida, será apresentado o modo de operacionalização do PNAE no município de Viçosa-MG, destacando as relações institucionais presentes nesse contexto. Assim, partindo da ideia de que a autonomia abarca tanto as competências comunicativas dos sujeitos quanto o reconhecimento recíproco, a discussão se volta a demonstrar como as relações institucionais estabelecidas pelo Programa contribuem ou não para o desenvolvimento da autonomia e, em seguida, do reconhecimento junto aos sujeitos rurais. Por fim, as considerações finais apontam para a necessidade de se discutir relações de desigualdade no interior das relações institucionais e de se investigar as possibilidades, aos sujeitos rurais, de construir um lugar de interlocução frente às instituições participantes do PNAE.

2.2. Autonomia, intersubjetividade e política

As discussões sobre autonomia, intersubjetividade e política, propostas nessa seção, solicitam uma correlação natural com os contextos de emergência e consolidação das sociedades modernas. Nesse sentido, com a ascensão da era moderna, o papel do sujeito na sociedade passa a ser reformulado. A razão e a subjetividade aparecem como buscas prioritárias na medida em que o homem deseja conhecer e dominar tanto as coisas que o cercam quanto a si mesmo. Assim, a definição de sujeito passa a incluir percepções, sentimentos, emoções, decisões e escolhas, na constituição de uma identidade para a instituição de interações cada vez mais frequentes com o mundo exterior, uma vez que a interioridade se situa no espaço onde convivem outras consciências, ou seja, no espaço da intersubjetividade (PEQUENO, 2007). Dessa forma, Pequeno (2007, p. 189) aponta que

A ideia de sujeito adquire, com efeito, uma dimensão moral representada pela faculdade que lhe permite agir com liberdade, respeitar os direitos alheios e cumprir os deveres inerentes à vida em sociedade. A subjetividade passa a também se definir pelos padrões compartilhados de comportamento e pelas obrigações que contrai em sua existência com os outros. Trata-se aqui do indivíduo capaz de viver em companhia dos demais, definir os rumos de sua própria história e, finalmente, deliberar, decidir ou escolher com base em regras, valores e princípios morais.

De tal sorte, segundo Segre et al (1998), o princípio da autonomia se inscreve na modernidade a partir da relevância que o sujeito adquire nesse período. Para os autores, o significado de autonomia passa, desde então, a ser compreendido não apenas como a tentativa de apreender o mundo racionalmente, mas também de dominá-lo e submetê-lo às finalidades humanas, por via do desempenho de uma razão subjetiva e independente.

Nesse sentido, Anderson e Honneth (2011) apontam para uma concepção de liberdade e autonomia que prevaleceu no início do período moderno, na qual ambas se prestam a permitir que os indivíduos desenvolvessem seus objetivos, pessoalmente escolhidos, sem a interferência externa. Logo, para os autores, essa ideia reflete aquele momento histórico, introduzindo a ideia de que a autonomia dos indivíduos se realiza no instante em que estes obtêm independência de seus parceiros.

Dessa forma, para Marques (2006, p. 130), a ideia de autonomia se entrelaça, naquele período, com as noções liberais de autodesenvolvimento, autodeterminação e autogoverno. Assim, nessa perspectiva, a autonomia se inscrevia na máxima: “quanto menos restrições, mais autônomos são os sujeitos”. No entanto, a autora aponta que a ideia de indivíduos autossuficientes foi questionada por diversos teóricos que, ao defenderem uma política de identidade, alegaram que as preferências, os objetivos e principalmente as identidades não são construídas isoladamente e sim de maneira relacional.

Sob essa perspectiva, Taylor (2011), ao tratar da construção da identidade moderna, também evidencia a ideia de que a autonomia não se constrói em isolamento. Segundo Araújo (2007), para ele, a autonomia se desenvolve no plano do diálogo das práticas linguísticas comunitárias. Nesse mesmo sentido, para Warren (2001), a autonomia, como já apontado, se vincula às relações intersubjetivas e às competências comunicativas desenvolvidas pelos indivíduos na interação com os demais. Logo, a constituição da autonomia dos sujeitos depende do modo como estes se posicionam discursivamente perante os demais e da participação em processos intersubjetivos de troca de razões que têm como finalidade usar e aperfeiçoar as competências comunicativas. Para Marques (2011a, p. 130), “isso quer dizer que essas competências não existem como propriedade individual, e sim decorrem das relações de reconhecimento recíproco”, fundadas sobre uma igualdade moral que permite a

valorização simbólica e política dos indivíduos e contribui para a construção da autonomia pública destes.

Além disso, para a autora, a autonomia pessoal dos indivíduos não se desenvolve sem a conquista da autonomia política. Esta, por sua vez, “reflete a valorização da troca pública de argumentos entre indivíduos moralmente capazes de formular os próprios pontos de vista e de alterá-los caso desafiados” (MARQUES, 2006, p. 131). Portanto, um dos maiores desafios à autonomia e, conseqüentemente, à pobreza política, é a “inabilidade de grupos e cidadãos de participarem efetivamente do processo democrático” (BOHMAN, 1996, p. 123).

Diante da ideia de uma autonomia “intersubjetiva e dialógica”, baseada principalmente nas concepções habermasianas, Voirol (2008, p. 45) defende que o acesso a uma dinâmica pública de argumentação supõe, além do domínio das regras de interação e das competências comunicativas, “uma relação positiva do sujeito consigo mesmo e com o outro, sem a qual as bases elementares para garantir a plena participação na esfera pública não são asseguradas”. A intrínseca relação entre a autonomia e o reconhecimento será discutida a seguir.

2.2.1. Autonomia e reconhecimento

De acordo com Anderson e Honneth (2011), o primeiro passo para a superação da noção liberal de autonomia, que considera os sujeitos como instâncias fechadas em sua individualidade, se refere à ideia de que a autonomia pessoal somente é realizada quando existem recursos e circunstâncias para que os indivíduos considerem sua vida como digna de valor. Entre esses recursos, incluem-se a necessidade de educação, de comida e de abrigo, ou seja, a garantia da autonomia perpassa a justiça social, naquilo que os autores denominam de “circunstâncias materiais e institucionais da autonomia”.

No entanto, além das condições socialmente favoráveis, os autores chamam a atenção para o fato de que a autonomia requer que os indivíduos sejam capazes de manter certas atitudes frente a si mesmos. Essas atitudes se referem às três formas de reconhecimento recíproco apresentadas por Honneth (2003), as quais são: o *amor*, o *direito* e a *estima social*. Tais formas de reconhecimento caracterizam as relações que os sujeitos estabelecem consigo mesmos, resultando numa relação de *autoconfiança*, *autorrespeito* e *autoestima*, respectivamente. Logo,

Autoconfiança, autorrespeito e autoestima não são, portanto, meramente crenças sobre si mesmo ou estados emocionais, mas propriedades que emergem de um processo dinâmico no qual indivíduos passam a experienciar a si mesmos como

possuidores de um certo *status*, seja como um objeto de preocupação, como um agente responsável, como um contribuinte valorizado de projetos compartilhados ou como o que quer que seja. A autorrelação de alguém não é, então, uma questão de um ego solitário refletindo sobre si mesmo, mas o resultado de um processo *intersubjetivo* contínuo, no qual sua atitude frente a si mesmo emerge em seu encontro com a atitude do outro frente a ele (ANDERSON e HONNETH, 2011, p. 88).

Segundo Mendonça (2009, p. 145), “é na força emancipatória da interação que Honneth deposita suas esperanças de um mundo melhor”. Assim, na teoria do reconhecimento, a linguagem expressa “tanto a vida interna psíquica do sujeito quanto sua possibilidade de relações intersubjetivas, permitindo a constituição de parâmetros valorativos capazes de guiar sua vida pública e privada. Pessoas só existem em ‘redes de interlocução’” (SOUZA, 2000, p. 139).

Além das relações positivas estabelecidas pelos indivíduos consigo mesmos, Anderson e Honneth (2011) destacam a importância do reconhecimento recíproco quando se trata do rompimento das relações entre os sujeitos, devido à vulnerabilidade da autonomia frente às possibilidades de desrespeito às formas mais elementares de reconhecimento. Assim sendo, para Marques (2006, p. 130), “não é só a pobreza material que acentua a vulnerabilidade da autonomia dos indivíduos, mas também relações de desrespeito, ostracismo social, negação de direitos e agressões físicas”, uma vez que o fortalecimento e a proteção da autonomia pessoal dos indivíduos é resultado do reconhecimento recíproco entre os sujeitos e não podem ser garantidos apenas através da justiça redistributiva³³.

Nesse sentido, segundo Anderson e Honneth (2011), torna-se clara a importância do ambiente social de um indivíduo, uma vez que as condições para conduzir a própria vida, de maneira autônoma, dependem do estabelecimento de relações de reconhecimento mútuo. Para Voirol (2008), a singularidade do sujeito vai depender, assim, das estruturas intersubjetivas e das relações de reconhecimento, pois nelas encontra-se o respeito social constitutivo de uma relação positiva do sujeito consigo mesmo. De acordo com esse autor, o desrespeito social implica na violência psíquica, na exclusão da coletividade política e na humilhação pública. Ainda, ao afetar a noção de autorrespeito, o desrespeito social resulta em implicações negativas sobre a construção de si, sobre a autonomia dos sujeitos e sobre sua capacidade de participar da dinâmica da esfera pública.

Do mesmo modo que a ausência do autorrespeito é prejudicial à autonomia, a carência da autoconfiança e da autoestima também impede a concretização da autonomia dos

³³ Essa ideia pode ser relacionada às formulações de Honneth (2003) sobre o reconhecimento como uma categoria fundamental e a redistribuição como derivada deste, conforme já apontado no capítulo 1.

indivíduos. A autoconfiança se refere à dificuldade do trabalho interpretativo que se precisa realizar para o entendimento de si mesmo e a autoestima se vincula ao caráter valorativo que leva o indivíduo a enxergar sua própria vida como digna de valor. Dessa forma, essas três “autoconcepções afetivamente preenchidas” ou, nos termos hegelianos, “autorrelações práticas”, as quais se ligam a redes de reconhecimento social, se apresentam frágeis e vulneráveis, o que faz com que sua proteção seja uma questão de grande importância para a promoção da justiça social. Para Voirol (2008, p. 51), quando essas formas de reconhecimento são desrespeitadas há uma perturbação do processo intersubjetivo da construção de si, o que “faz com que os atores, ao se verem como vítimas da negação do reconhecimento no processo intersubjetivo de socialização, se revelem pouco dispostos à autonomia do juízo e à afirmação de uma dinâmica pública de argumentação”.

Nesse viés, segundo Marques (2011a, p. 131), a ausência de experiências sociais de reconhecimento mútuo dificulta a ação autônoma e confiante dos indivíduos, em especial quando estes devem sustentar pontos de vista e demandas diante de outros. Sujeitos não reconhecidos, por sua vez, “não se consideram cidadãos, possuidores de certo *status* de agentes morais responsáveis e possíveis colaboradores de projetos coletivos”. Logo, o fato de que os indivíduos, principalmente os que se encontram em situação de precariedade, sejam excluídos de um espaço de visibilidade e de diálogo público torna ainda mais profundo o sentimento de inexistência social, de desprezo e de autodepreciação. Assim, a autora destaca que a primeira condição de uma relação de reconhecimento “é a possibilidade de existir em um universo de discurso e de ação, de ser considerado pelos outros e de contribuir para a prática coletiva” (VOIROL, 2005, p. 117).

Diante disso, Marques (2011a) ressalta a importância do conceito de autonomia e, conseqüentemente, do reconhecimento, para se pensar as políticas de combate à exclusão, pois, a partir deles, os indivíduos que se encontram em situação de precariedade empreendem lutas para se fazerem ouvir ou para participar de esferas públicas de discussão de seus direitos. De tal modo, destaca-se, aqui, a importância das associações, entendidas como espaços públicos de diálogo, nos quais os sujeitos partilham de objetivos comuns, para a construção da autonomia política e do seu reconhecimento.

2.2.2. Autonomia e associações

Segundo Lüchmann (2014), partindo da ideia de que um sistema político é mais democrático quando as instituições oferecem oportunidades equânimes aos cidadãos, levando

em conta suas diferenças, Warren (2001) defende que as associações contribuem no desenvolvimento individual, favorecendo a formação de cidadãos mais democráticos, a emergência da opinião pública e o fortalecimento das instituições de representação, além da criação de canais comunicacionais que produzam decisões políticas legítimas.

Dessa forma, Warren (2001) sistematiza os principais efeitos das associações para a democracia. São eles: *efeitos no plano individual*, *efeitos nas esferas públicas* e *efeitos políticos-institucionais*. No plano individual, destacam-se os benefícios que dizem respeito ao sentimento de eficácia política e ao desenvolvimento de habilidades políticas, como a capacidade de fala e a autoapresentação e a formação de capacidades cognitivas para a formação de julgamento críticos e autônomos; na esfera pública, os benefícios se voltam para uma ampliação das capacidades de comunicação e de deliberação; e, no plano político-institucional, as associações, na visão do autor, contribuem para a ampliação e a qualificação da representação política (LÜCHMANN, 2014).

Nesse mesmo sentido, Maia (2010) concorda que muitos autores ressaltam o desenvolvimento de aspectos pelas associações que contribuem para a democracia, tais como as habilidades participativas, a confiança recíproca e a tolerância mútua. No entanto, a autora chama a atenção para a heterogeneidade do campo associativo, ao passo que, ao mesmo tempo em que existem associações destinadas à convivência, à autoajuda e ao divertimento, existem aquelas que se destinam às ações políticas, desenvolvendo a assistência aos cidadãos, buscando a sustentação da esfera pública e até mesmo a gestão compartilhada de políticas públicas.

Logo, segundo Lüchmann (2011), as associações adotam diferentes repertórios de ação política e social e esses variam de acordo com objetivos, demandas, espaços e aliados disponíveis. Assim, para Maia (2010, p. 157), do mesmo modo que, no interior das associações, existem indivíduos que desenvolvem “ideias progressistas, humanistas e democráticas, outros abraçam ideias ultraconservadoras, fundamentalistas e antidemocráticas”. Portanto, a mesma ênfase à importância das associações é dada ao fato de que qualquer sociedade civil ou de quaisquer valores sustentados como favoráveis à democracia podem também ser constituídos de coerção, exclusão, violência e desigualdade.

De tal modo, Lüchmann (2011) ressalta que os potenciais benefícios democráticos das associações necessitam ser testados empiricamente, considerando-se os diferentes contextos políticos, econômicos e culturais nos quais elas se inserem. Igualmente, Maia (2010, p. 157), ao discutir sobre o papel democrático da sociedade civil, afirma que

O que a sociedade civil realmente “é” somente pode ser apreendido através do exame cuidadoso das motivações e dos propósitos das associações; do escopo de suas metas e da natureza de suas ações em relação a certos desígnios da democracia; de sua organização interna; dos valores substantivos que promovem e do sistema de relações que estabelecem com outros atores na sociedade, em contextos sócio-históricos específicos; de seus efeitos e sua eficácia política em diferentes planos democráticos.

Assim sendo, Warren (2001) chama a atenção para o cuidado da não generalização dos efeitos democráticos das associações, reconhecendo seu caráter heterogêneo. No mesmo sentido, ao tratar das políticas sociais, Marques (2011a, p. 134) destaca que as instituições que elaboram e executam grande parte de tais políticas são caracterizadas por não conceberem os cidadãos, principalmente os mais precários, como parceiros de diálogo ou “como um indivíduo com o qual os agentes institucionais poderiam construir uma verdadeira interação dialógica de reconhecimento e respeito mútuo”. Logo, em contextos institucionais hierárquicos e burocratizados, o “subalterno” costuma ser silenciado por uma “dádiva assistencialista”, que dissolve sua autonomia e não permite que este fale e que seja ouvido.

Dessa forma, as possibilidades de relações institucionais colaborarem para a ampliação da autonomia e do reconhecimento recíproco, no contexto das políticas públicas – com destaque para as políticas que acolhem grupos em situação de vulnerabilidade social – merecem ser investigadas em cenários relacionais específicos, a partir do exame de diferentes atores, recursos e espaços que configuram a interação concreta entre sujeitos e instituições. Assim, no caso específico do PNAE, as potencialidades para o desenvolvimento da autonomia e do reconhecimento, por meio das relações institucionais estabelecidas entre os agricultores familiares e os demais atores do Programa, somente podem ser descortinadas a partir da compreensão de como e sob quais condições se dão essas relações, investimento esse que será feito a seguir.

2.3. Contextualização das relações institucionais no PNAE em Viçosa-MG

Segundo as informações da EMATER local³⁴, em Viçosa, o PNAE, em sua relação com a agricultura familiar, começou a ser implementado na rede estadual de ensino em 2010, logo após a promulgação da lei nº 11.947/2009. Já a rede municipal aderiu ao Programa apenas no ano seguinte. No âmbito municipal, a gestão do Programa fica a cargo da

³⁴ Conforme apontado na Apresentação dessa dissertação, as informações fornecidas pela EMATER, tanto para a elaboração do projeto quanto desse trabalho, auxiliaram o entendimento do histórico e do funcionamento do PNAE no município de Viçosa.

prefeitura, especificamente do Departamento de Merenda Escolar, e, no âmbito estadual, da Secretaria Estadual de Educação, representada localmente por suas escolas estaduais. É importante frisar, nesse sentido, que o PNAE intitula a prefeitura e as escolas estaduais como Entidades Executoras do Programa. Em Viçosa, a EMATER se constitui enquanto uma Entidade Articuladora, auxiliando na divulgação do Programa e na organização de reuniões de discussão e operacionalização do Programa com os agricultores. Deve-se, aqui, chamar a atenção em relação à importância da EMATER na implementação do Programa no município, uma vez que grande parte dos agricultores familiares ingressam no mesmo devido à parceria promovida pela empresa.

No então extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) há registradas as emissões de 612 DAP's para o município de Viçosa, das quais 358 se encontram ativas (MDA, 2016)³⁵. No caso do PNAE em específico, de acordo com as informações da EMATER, o município conta, em 2016, com a participação de 32 agricultores familiares³⁶, envolvidos nas ações do PNAE tanto municipal quanto estadual.

Tanto na rede estadual quanto na rede municipal de ensino, os procedimentos de operacionalização do PNAE obedecem à legislação. No entanto, a principal diferença existente entre a rede estadual e municipal é que, na primeira, os agricultores participam do Programa através da Associação dos Produtores do Agroartesanato Caseiro de Viçosa (ASSOV), enquanto, na segunda, participam de forma individual.

Quanto à ASSOV, vale destacar que, no momento de sua criação, em 1997, esta reunia tanto agricultores familiares quanto sujeitos que residiam na cidade e se voltavam para a produção e comercialização de produtos de fabricação caseira, como pães de queijo e pastéis. Assim, a finalidade da associação era a comercialização desses produtos e tinha como função a emissão de notas fiscais e códigos de barras. No entanto, desde 2011, apesar de não mudar o nome, a associação passou a ser exclusivamente formada por agricultores familiares, ainda com a finalidade de auxiliar na comercialização dos produtos. Atualmente, a ASSOV possui 32 agricultores familiares associados, porém não são todos os agricultores que participam do PNAE. No caso do Programa, as escolas estaduais, por questões burocráticas de quantidade de cheques disponíveis para a realização dos pagamentos, optaram por adquirir os alimentos

³⁵ Isso significa que dos 612 agricultores familiares cadastrados em Viçosa, 254 não estão habilitados a acessar nenhum tipo de política pública para a agricultura familiar, uma vez que a ativação da DAP, por meio de sua renovação a cada cinco anos, é obrigatória para o acesso às políticas.

³⁶ Grande parte dos agricultores que entregam para as escolas da rede estadual também entrega nas escolas municipais.

dos agricultores familiares associados, uma vez que as escolas pagam para a ASSOV e esta distribui o dinheiro entre os agricultores³⁷.

Além disso, vale destacar que, conforme apontam as cartilhas do PNAE que descrevem, passo a passo, como o Programa é operacionalizado, a primeira etapa constitui-se da identificação do valor a ser repassado pelo governo federal e da definição do percentual a ser utilizado na compra da agricultura familiar. Em seguida, deve-se fazer o mapeamento da produção da agricultura familiar no município em questão. Assim, em Viçosa, são planejadas reuniões semestrais³⁸, cujo calendário é divulgado pelas Entidades Executoras, em parceria com a EMATER, nas quais os agricultores interessados em participar do Programa devem comparecer e listar todos os alimentos que produzem, bem como inferir sobre a quantidade que conseguem produzir semanalmente e a época de colheita. Nessas reuniões, além da apresentação do PNAE aos agricultores familiares que vão começar a participar, há ainda a avaliação do Programa por aqueles que participaram em anos anteriores. Ademais, em tais reuniões acontece a eleição de uma comissão, formada por representantes das escolas e dos agricultores familiares, responsável por fazer a cotação de preços nos mercados locais e na feira da cidade³⁹.

Após o mapeamento dos produtos da agricultura familiar local, no âmbito das escolas estaduais e do Departamento de Merenda Escolar (PMV) são elaborados os cardápios, de acordo com as exigências nutricionais presentes na Resolução nº 26, de 17 de junho de 2013, adequando-os aos alimentos disponíveis. Assim, são lançadas chamadas públicas⁴⁰, divulgadas por, no mínimo, 20 dias, contendo a discriminação dos produtos a serem adquiridos por escola, a quantidade e o preço dos mesmos, preço este já calculado com base na média dos preços dos mercados locais.

A partir daí, são elaborados os projetos de venda⁴¹ pelos grupos formais ou pelos próprios agricultores familiares. Esses projetos são selecionados, no caso de Viçosa, pelo Departamento de Merenda Escolar da prefeitura, no PNAE municipal, e pelas escolas

³⁷ Essas informações foram obtidas a partir da observação na reunião da ASSOV. Vale destacar que, no momento da realização dessa pesquisa, a associação se encontrava em um processo inicial de transição para cooperativa.

³⁸ Essas reuniões normalmente são marcadas para o fim do ano letivo para que o Programa entre em vigência no primeiro semestre do ano seguinte.

³⁹ A Resolução nº 4 de 02 de abril de 2015 aponta que o preço da aquisição dos produtos da agricultura familiar deve ser o preço médio pesquisado por, no mínimo três mercados locais, priorizando a feira do agricultor familiar, quando houver. Assim, se faz necessário eleger aqueles que farão as cotações de preços.

⁴⁰ No PNAE municipal, a chamada pública é lançada pela Prefeitura. Já no PNAE estadual, as escolas lançam uma chamada pública coletiva, a qual é organizada pela EMATER.

⁴¹ No caso do PNAE em Viçosa, a EMATER utiliza o modelo de projeto de venda disponibilizado pelo MDA e auxilia na elaboração deste tanto na rede municipal quanto estadual.

estaduais, no PNAE estadual, respeitando o limite de R\$ 20 mil por DAP/ano⁴². Em seguida, tanto a Prefeitura quanto as escolas intermediadas pela EMATER se reúnem com o grupo e/ou com os agricultores individuais que tiveram seu projeto selecionado e apresentam como se dará a distribuição dos alimentos dentre as escolas do município. No PNAE estadual, a EMATER fica responsável por fazer a distribuição dos agricultores por escola e, no PNAE municipal, a divisão fica a cargo do Departamento de Merenda Escolar (PMV).

Como outro elemento muito importante para a implementação do PNAE em Viçosa, vale destacar a atuação do CAE. A partir das observações das reuniões e da leitura das atas, pode-se descobrir que o Conselho foi criado desde 2009 como uma exigência burocrática para a implementação do Programa. Nele, se discutem diversas questões sobre a presença da nutricionista, as licitações, o transporte dos alimentos e a opinião das escolas sobre os mesmos. Porém, esse órgão atua apenas em âmbito municipal e grande parte da discussão se volta para os alimentos adquiridos através de empresas privadas⁴³. Além disso, foi interessante constatar que não existe nenhum representante da agricultura familiar nesse espaço e que, nas reuniões observadas, a relação entre a agricultura familiar e o PNAE não foi sequer mencionada.

Nesse sentido, se faz de grande relevância destacar que as reuniões realizadas pela EMATER e/ou pela prefeitura se constituem como os principais espaços deliberativos no PNAE no contexto de Viçosa, sobretudo no que se refere à relação dessa política com a agricultura familiar. Isso porque o CAE, órgão deliberativo por excelência, não discute sobre as questões relacionadas à agricultura familiar.

Para o entendimento de como tais relações institucionais estabelecidas pelo PNAE apresentam potencialidades e/ou limitações junto ao desenvolvimento da autonomia e do reconhecimento dos agricultores familiares do Programa, no município de Viçosa, serão apresentados, a seguir, os dados coletados na pesquisa realizada entre os meses de setembro e dezembro de 2015, conforme detalhado na apresentação dessa dissertação. De tal sorte, os dados foram divididos em dois eixos principais, intimamente relacionados entre si, a partir da

⁴² A Resolução nº 4 de 02 de abril de 2015 aponta, no artigo 32, que “O limite individual de venda do agricultor familiar e do empreendedor familiar rural para a alimentação escolar deverá respeitar o valor máximo de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), por DAP Familiar /ano/entidade executora”. Porém, vale ressaltar que, em Viçosa, poucos agricultores chegam perto desse valor, uma vez que os agricultores do município se voltam à produção de folhas e temperos, como couve, cebolinha e salsa, que tem baixo valor econômico no mercado. Os agricultores que se aproximam desse valor são os produtores de pães e bolos.

⁴³ É importante frisar que apenas 30% dos recursos destinados à merenda escolar são, obrigatoriamente, utilizados para a compra direta de produtos da agricultura familiar, sendo o restante utilizado de acordo com os interesses e necessidades das escolas. No entanto, a PMV admite a utilização de 60% dos recursos para tal finalidade.

discussão teórica realizada neste capítulo: 1) as competências comunicativas estimuladas ou não por meio das relações institucionais; e 2) o reconhecimento recíproco entre os envolvidos no Programa, também junto às relações institucionais.

2.4. Competências comunicativas ampliadas pelas relações institucionais?

Nessa seção de análise, os dados foram divididos em três subseções: na primeira, serão discutidas as expressões dos sujeitos frente às relações institucionais, a partir de dados obtidos nas entrevistas; na segunda, a discussão se dará em torno da expressão de alguns aspectos dos espaços deliberativos, a partir da observação das reuniões; e, a terceira, os dados serão apresentados por meio da relação entre agricultores familiares e a ASSOVI, em que serão cruzados dados das entrevistas e das observações.

a) A expressão dos sujeitos

Como as entrevistas com os agricultores familiares beneficiários do PNAE foram orientadas por um roteiro semiestruturado, as falas dos sujeitos se tratam de respostas motivadas por perguntas formuladas, as quais estão descritas em sua integralidade no Apêndice A. No entanto, durante as entrevistas, grande parte dos sujeitos se mostrou muito a vontade na colocação de ideias, enriquecendo a discussão com exemplos e opiniões pessoais. Assim, ao serem questionados sobre a possibilidade de se manifestarem nas reuniões e nos demais espaços de encontro com a EMATER e as Entidades Executoras, alguns entrevistados admitiram a necessidade e a possibilidade de manifestarem abertamente suas opiniões. As falas a seguir são emblemáticas nesse sentido:

Geraldo: o pessoal tem muita liberdade pra falar, só que muitas vez o tempo as vez é curto né, que é muita gente, mas tem liberdade pra falar... (...) Aí eu sei que no início era todo mundo muito fechado, eu mesmo era um, não tinha isso, esperava minha vez e quando era minha vez eu tinha que falar rápido, porque achava que o outro já queria, e lá na frente a gente já entra muito tímido também, então depois a gente vai se soltando. Hoje as pessoa que não falava, já fala mais.

Jorge: Porque a gente tem que ir conversando também, porque a gente tem que ter poder de convencimento também. (...) É nas reuniões da EMATER, que sempre a gente tá mais falando. E quando tem uma reunião igual aquela ali⁴⁴, é o lugar que o povo tem que gritar alguma coisa, que ele acha que tá errado, que precisa melhorar...

⁴⁴ O entrevistado se refere, nesse caso, a uma reunião marcada pela Prefeitura e que foi acompanhada pela pesquisadora.

César: Porque eu não perco uma reunião, vou em todas, cê tá me entendendo? Porque eu acho que reunião é pra reclamar, num é? Pra reclamar não, pra por em dia, fazer as reclamações que tem que ser feita...

Nesse viés, ao considerar que existe a possibilidade de fala, é possível questionar se a autonomia tem se concretizado nesses espaços. Isso porque, segundo Marques (2011a, p. 146), a autonomia requer não só a ação de falar, mas, sobretudo, a instauração, pelo diálogo, “de contextos comunicativos que revelem aos indivíduos que eles podem se constituir em interlocutores, em parceiros das argumentações que acontecem nas esferas públicas que formam um processo deliberativo”. Logo, as falas dos agricultores permitem afirmar que existe, de fato, a possibilidade de fala e de colocação de sugestões, dúvidas e demandas. Entretanto, os agricultores reconhecem que a fala não lhes dá a garantia de que serão atendidos. Para um dos entrevistados,

Roberto: qualquer uma [reunião] você pode falar, só não sabe se vai acatar né? Mas falar pode. (...) Eu acho que não é questão de poder falar mais, e sim de acatar mais as opiniões de certas pessoas do que de outras.

De tal modo, tem-se aí a ideia que a possibilidade de fala não remete à construção de um espaço de diálogo, no qual todos os indivíduos são considerados parceiros de interação. Segundo Spivak⁴⁵, o ato de fala apenas se completa quando se fala e se é ouvido (LANDRY e MACLEAN, 1996). Logo, abre-se caminho para o questionamento da legitimidade da participação nos processos deliberativos a que os agricultores são submetidos, uma vez que os próprios admitem que suas ideias podem não ser consideradas.

Entretanto, num dado momento da entrevista, apesar de, inicialmente, os sujeitos dizerem que podem se expressar abertamente no espaço das reuniões com a EMATER e as Entidades Executoras, vale destacar que todos os entrevistados afirmaram que, nas reuniões, os agricultores mais ouvem do que falam. Além disso, eles admitem que muitos agricultores não se manifestam diante da EMATER, da prefeitura ou das escolas, apenas demonstrando seu descontentamento em ambientes informais de discussão, nos quais os agentes institucionais não estão presentes. Segundo alguns entrevistados,

Renato: O povo da roça tem esse lado de ficar meio calado e depois quando acabou a reunião, nós começa a sair daqui e falando, eu vou falando com ele, comentado com você: o trem tá meio assim, meio assado, meio coisa, deveria mais reclamar lá

⁴⁵ Essa referência se trata de uma entrevista realizada pelos autores Donna Landry e Gerald Maclean, em 1996, com a autora do livro *Pode o subalterno falar?*, Gayatri Chakravorty Spivak.

dentro, cobrar lá na hora. (...) Não tem, não tem coragem de falar, fala com o outro, com o amigo dele, mas não tem coragem de abrir a boca na frente de quem pode...

Jorge: É, a pessoa as vez tem vergonha de sair errado, sair coisa errada... (...) Tem alguém que vai falar, aí cutuca a gente pra tá falando, alguns por fora, antes: oh, cê fala isso lá, isso tá errado...

César: Igual aquele dia que cê tava lá no... da prefeitura, quando eu saí do lado de fora tinha três já reclamando que num foi feito isso, num foi feito aquilo, eu perguntei pra eles: cês saíram da reunião agora, tava na reunião agora, por que que não falaram? Vai falar cá, os três cá, cê tá entendendo?

As falas acima sugerem algumas das possíveis causas para o silenciamento dos agricultores, em especial nos espaços formais de discussão, e que se associam diretamente à questão do reconhecimento, discutida mais detidamente na próxima seção. Entre elas, têm-se as questões do “povo da roça”, da “vergonha de sair coisa errada”, as quais apontam para uma caracterização, homogênea e depreciativa, dos sujeitos rurais, entendidos, por si mesmos, como aqueles que não se manifestam por não possuírem os critérios que garantem legitimidade ao seu discurso. Para Miguel (2014, p. 153), o “‘discurso político espontâneo dos dominados’ é desacreditado simbolicamente, por fugir dos critérios tácitos de elevação de vocabulário, de observância da norma linguística culta, de apresentação de seu conteúdo na forma de ‘argumentos racionais’”. Sob esse viés, há ainda o fato de que os agricultores não tomam a palavra diante das instituições, apontando para a ideia de que estes parecem considerar seus discursos como inferiores ao dos agentes institucionais. Assim sendo, ao não se posicionarem discursivamente diante dos outros, os agricultores não fazem uso e, portanto, não aperfeiçoam suas competências comunicativas.

Essa última afirmação se confirma diante da análise de outras falas dos entrevistados. Estes, por sua vez, afirmam que são poucos os agricultores que se manifestam, os chamados “*saidinhos*” ou “*enjuadinhos*”⁴⁶. Aqueles que admitem se manifestar mais ativamente, afirmam que o fazem pelo maior engajamento nas questões discutidas e pelo interesse do grupo.

Jorge: Mais ouve, na hora de falar é poucas pessoas que falam. É igual cê teve naquela reunião com a gente, cê deve ter prestado atenção, é umas três ou quatro pessoas que fala, o resto mais ouve. (...) São os mesmos que fala, a gente é porque a gente tá mais ligado, as vez tem pessoas que não liga muito, a gente tá mais ligado nas coisas, e a gente tá questionando. (...) Tamos lutando pra trabalhar dessa mesma forma e alguns produtores parece que nem conhecimento lá naquela reunião lá não tinha... (...) É, mas a maioria não fala, mas tem a gente que fala pra eles, nós é sempre, porque outra coisa, a gente tá sempre brigando pelo grupo né, a gente não briga por si só.

⁴⁶ Falas dos entrevistados Ester e Juliano, respectivamente.

César: eu vou lá brigar por todo mundo, eu brigo, qualquer coisa que acontecer, eu num tô te falando que aconteceu aquele dia da reunião, eu não fui lá e falei, o César quer assim não, eu falei com eles: oh, eu tô aqui, eu num tô falando por meu nome não, é todo mundo, nós somos 32 entregador e todo mundo pensa mesma coisa...

Tem-se aí a confirmação da ideia de Marques (2013a), para a qual a capacidade de argumentação não se encontra distribuída de modo uniforme entre todos os indivíduos. Os agricultores que relatam uma maior participação em termos de fala, ou de “brigar” pelos interesses do grupo, também são os que mais participam dos demais procedimentos de implementação do PNAE no município de Viçosa. A participação destes, no entanto, não passa despercebida frente aos demais agricultores, os quais admitem que esta se deve à personalidade individual, mas também à relação mais próxima que estes estabelecem com os agentes institucionais do Programa.

A menor participação de grande parte dos agricultores do PNAE é justificada por diversos possíveis motivos. Entre eles, encontra-se a dificuldade de acompanhar as reuniões devido às atividades cotidianas, bem como o desinteresse, o desconhecimento das questões a serem tratadas e a desconfiança na representação e na capacidade de fala de alguns agricultores:

Alberto: Porque o que que eu entendo com esse negócio de ficar calado? É não saber as vezes o que que quer, entendeu? Aí o negócio deles é o seguinte: ah, eu tô entregando, vou receber e tal e pronto... Do jeito que tá, tá bom, então eu acho que eles num dá palpite pra melhorar, é isso, é sobre isso...

César: A maioria das pessoas ou não entende, ou faz de desentendido, que na maioria, que eles tavam prestando a atenção, então eles entenderam... Eles já tão acostumados... O povo hoje infelizmente, eles tão muito acostumado a os outros correr atrás por eles... (...) Então eles tão acostumados, cê entendeu? Não tem iniciativa de, eu num vou lá não porque eu vou perder meio dia de serviço, mas tá a toa dentro de casa né? (risos) (...) O cara quer trabalhar, mas ele quer que a EMATER vai lá, pega ele, faz a documentação lá, vem aqui, faz, volta lá pra ele assinar, eles não quer ter trabalho, ele não vai numa reunião... (...) Eles não quer, eles não participa, aí depois encontra com a gente e fala assim: e lá, o que que cês resolveram? Que que cês fizeram pra nós lá? Tem gente que ainda cobra ainda: o que que cê fez pra melhorar pra nós? Mas não vem cobrar...

As impressões dos sujeitos rurais no momento das entrevistas individuais puderam ser confirmadas no modo como se estabelecem, nos espaços deliberativos, momentos de contato entre agentes institucionais e agricultores familiares, os quais serão explorados no tópico a seguir.

b) A expressão de alguns aspectos dos espaços deliberativos

A partir da observação não-participante nas reuniões, as quais ocorreram concomitantemente às entrevistas com os agricultores, pode-se confirmar inúmeros aspectos dos depoimentos obtidos. Nas reuniões, pode-se identificar, claramente, quais são os agricultores que participam mais ativamente, principalmente no que se refere à exposição de dúvidas e questionamentos quanto às práticas adotadas.

O que mais chamou a atenção, sobretudo nas reuniões entre a EMATER, as Entidades Executoras e os agricultores familiares, foi o fato de que elas contam com a participação de todos os segmentos envolvidos no PNAE do município, sendo presididas ora pela EMATER, ora pela prefeitura. Nelas, por diversas vezes, a importância da relação entre todos esses segmentos é muito enfatizada, porém em todas as reuniões acompanhadas, o que se viu foi que, num período de aproximadamente duas horas de discussão em cada uma delas, os agricultores pouco se pronunciaram e, quando isso aconteceu, por parte de alguns apenas, foi para sanar dúvidas práticas em relação a prazos dos contratos e preços dos produtos. Inclusive, pode-se observar alguns agricultores cochilando durante as longas discussões entre os agentes institucionais, o que, aliás, foi relatado por um dos entrevistados.

Além disso, vale destacar que, por diversas vezes, agentes institucionais da EMATER ou da prefeitura interromperam a fala de algumas pessoas, em função do tempo e do número de pessoas presentes que queriam opinar. O curioso, no entanto, foi constatar que as pessoas interrompidas eram, majoritariamente, agricultores familiares. No momento em que os agentes institucionais tomavam a palavra, mesmo com o tempo escasso, eles podiam colocar suas ideias, sem interrupções. Aqui, a ideia de Vita (2003, p. 121) se faz de extrema coerência, uma vez que, para o autor, “os mais pobres e destituídos de recursos políticos são também aqueles que mais provavelmente estarão ausentes de experiências participativas e deliberativas”.

Assim sendo, as reuniões observadas apresentaram um formato mais consultivo do que deliberativo, sem a efetiva participação de todos os interessados, em especial dos agricultores familiares. Logo, a criação de espaços públicos de discussão não significa, por si só, a garantia da justa deliberação. Para Vita (2003, p. 122), não é preciso mais deliberação, “mas sim ação consistente de cima, via reformas institucionais e políticas adequadas, para proteger os interesses e elevar a voz dos mais vulneráveis”.

É nesse sentido que se encontram as principais críticas ao modelo de democracia deliberativa, uma vez que ele dá ênfase às condições de igualdade, liberdade, pluralidade

participativa e construção de consensos (LÜCHMANN, 2007). Logo, são os conselhos gestores de políticas públicas que suscitam um dos maiores debates sobre esse modelo e, no âmbito do PNAE em Viçosa, essa questão não se dá de maneira diferente.

Como já apontado, o CAE não possui assento obrigatório aos agricultores familiares e atua apenas no âmbito municipal. Na observação das reuniões do Conselho, foi possível perceber que o papel fiscalizador do CAE, portanto, se concretiza quando os conselheiros visitam as escolas municipais, pelo menos duas vezes ao ano, atentando para condições de infraestrutura e de higiene no preparo dos alimentos. Já as visitas às propriedades rurais foram mencionadas apenas duas vezes nas atas das reuniões do Conselho e se trataram de inspeções sanitárias aos locais de produção de bolos e pães. O que se pode concluir é que as ações do CAE se voltam para a resolução de questões mais práticas que interferem na distribuição e na qualidade da alimentação escolar. No entanto, o CAE não é um espaço de deliberação para os agricultores familiares, os quais, além de não fazerem parte, não têm seus interesses considerados nesse órgão.

Nas entrevistas com os agricultores, foi possível constatar que a maioria dos sujeitos rurais não conhece o CAE. Dos agricultores entrevistados, apenas três relataram que o conhecem: um deles porque já recebeu a visita em sua propriedade para a averiguação das condições estruturais da produção de bolos e pães, e os outros dois porque estão envolvidos mais diretamente em outras associações, sindicatos de agricultores e têm maior relação com os agentes institucionais da prefeitura. Assim sendo, entendendo que a participação só é legítima quando as decisões políticas são tomadas por aqueles que serão submetidos a elas (LÜCHMANN, 2007), esse Conselho não pode ser considerado um espaço no qual os agricultores familiares de Viçosa podem debater e decidir as questões que os afetam diretamente no PNAE.

c) A relação com a associação

Além do CAE, a necessidade de investigar as associações em suas demandas e objetivos permite apontar que a ASSOVI, enquanto a associação de agricultores do município de Viçosa, vinculada ao PNAE, também não pode ser considerada um espaço de discussão que leva à construção de competências comunicativas e, conseqüentemente, da autonomia dos sujeitos. As falas reproduzidas a seguir demonstram as colocações dos agricultores familiares a respeito da associação e são enfáticas para confirmar essa afirmação.

Juliano: Eu acho até pior ainda que a prefeitura, porque aí cê num tem controle nenhum mesmo...

Conceição: aí chega aqui no grupo, tem que fazer o tal do cheque, mandar pra essa tal de ASSOV, que é a associação, pra ASSOV fazer outro cheque e mandar pra produtor, entendeu?⁴⁷

Alberto: É, na verdade, a ASSOV pra mim é, até gera é um prejuízo... (...) É, tem que pagar todo mês, enquanto que eu recebo, pra ela te fazer o que? Tirar, nem nota ela não tira, ela nunca me forneceu uma nota de escola, sendo que ela teria que me dar a segunda via né? Pois é, nunca me deu, a única coisa que ela me faz é repassar pra mim o pagamento...

César: A ASSOV, na verdade, eu sou sócio da ASSOV e eu nunca tinha visto falar que que era, eles me colocaram lá, porque eu fui falar isso na reunião, eles falaram: por que, te obrigaram a coisa? Eu falei: obrigou, uai... As escola falou que só comprava de quem fosse sócio da ASSOV, eu fui obrigado a entrar ué! Do contrário, eu não entrava na ASSOV não, uai... (...) Olha, a única coisa que a ASSOV serve é que eu tenho que pagar todo mês e eu recebo por ela (...) que vantagem que eu levo nisso?

Nesse sentido, a ASSOV é entendida pelos agricultores apenas como uma exigência burocrática para o recebimento dos pagamentos das escolas estaduais. Logo, eles ressaltam a burocracia para o acesso e o descontentamento em relação aos objetivos de existência e benefícios da associação em meio ao PNAE. Ou seja, o fato de que a associação se vincula ao Programa, segundo os entrevistados, apenas para a realização dos pagamentos é considerado um dos problemas da política, e, diversas vezes, ele destacaram uma preferência para o modo de pagamento da prefeitura, a qual deposita o dinheiro na conta pessoal de cada um dos agricultores. Inclusive, em uma das reuniões, ao ser mencionada a possibilidade da prefeitura aderir à compra por meio da associação, houve certo tumulto entre os agricultores, com a grande maioria demonstrando insatisfação com a proposta.

Dessa forma, os possíveis efeitos democráticos das associações, propostos por Warren (2001), não estão presentes na associação da qual os agricultores familiares do PNAE em Viçosa fazem parte. No plano individual, não se pode afirmar que essa associação imprime um sentimento de eficácia política. Pelo contrário, os agricultores deixam evidente a relação burocrática e pouco dialógica existente nesse contexto. Além disso, eles não percebem a associação como um espaço capaz de dar voz aos desfavorecidos e não se sentem representados em seus interesses.

Maia (2010, p. 159) já havia apontado que “a participação local e as associações pelo simples fato de serem locais, não oferecem garantias contra o abuso, a burocracia ou a

⁴⁷ O cheque ao qual a agricultora se refere é o cheque das escolas estaduais, destinado ao pagamento dos alimentos recebidos. Conforme já apontado, as escolas encaminham o pagamento para a ASSOV, esta calcula a quantidade destinada a cada agricultor e faz o repasse do dinheiro.

impermeabilidade às reformas”, bem como “não há nada inerente às associações cívicas que leve à pluralidade, à igualdade ou à participação política” (2010, p. 160). Assim, tão importante quanto entender como as associações funcionam e as especificidades dos contextos em que se inserem, é a percepção de como os sujeitos se reconhecem no interior das mesmas, quais suas aspirações e as motivações que os levam a se associar. No caso do PNAE em Viçosa, a associação de agricultores se constitui em apenas mais uma questão burocrática de acesso ao Programa, não favorecendo a criação de competências comunicativas, assim como as reuniões de implementação e avaliação do PNAE e o CAE.

Se a autonomia, conforme apontado, engloba, ao mesmo tempo, a criação e o aprimoramento de competências comunicativas e uma relação positiva do sujeito consigo mesmo – aqui entendida como o reconhecimento recíproco – ao demonstrar que as relações institucionais estabelecidas pelo PNAE em Viçosa não tem contribuído para as competências comunicativas dos agricultores familiares, se faz importante a compreensão de como o reconhecimento se apresenta no contexto do Programa. Este, por sua vez, perpassa a relação entre os agricultores e as instituições, entendendo como o sujeito se vê no Programa e como é visto pelas instituições que o organizam. A seguir, apresenta-se a discussão do reconhecimento frente às relações institucionais no PNAE.

2.5. Reconhecimento recíproco nas relações institucionais?

Uma das grandes contribuições de se pensar a realidade social a partir da teoria do reconhecimento é a capacidade que esta tem em articular duas dimensões incontornáveis da vida em sociedade: a dimensão individual, baseada na autorrealização e nas relações intersubjetivas, e a dimensão social, ligada à sociabilidade que serve de base à autonomia e a liberdade dos indivíduos (ROSENFELD e SAAVEDRA, 2013). Logo, a compreensão de como se dá o reconhecimento dos agricultores familiares no âmbito do PNAE parte da premissa de que os mesmos devem ser e se sentir reconhecidos enquanto parceiros de direitos na interação social.

A partir das discussões realizadas e dos dados e indícios levantados nas entrevistas e nas observações, essa seção será dividida em duas subseções: a primeira se volta a discutir a expressão dos agricultores e a segunda, a expressão das instituições, ambas relacionadas a um suposto reconhecimento propiciado pelas relações institucionais do PNAE.

a) A expressão dos sujeitos

As percepções de como os agricultores veem o PNAE são fundamentais para o entendimento de como as relações institucionais colaboram ou não para a ampliação do reconhecimento dessa categoria social. Durante as entrevistas, foi perguntado aos agricultores qual era a opinião dos mesmos sobre o Programa e, entre as inúmeras respostas, as seguintes são simbólicas para representar a questão do reconhecimento:

Joana: Então, eu acho que é mais positivo, justamente porque eles valorizavam o pequeno, e continuam valorizando o pequeno (...) antigamente o produtor rural para sobreviver, se não tivesse um tantão de café lá no quintal ele não conseguiria sobreviver, mesmo assim correndo o risco de não vender bem na safra, ou é café ou é feijão e milho, geralmente essas três coisas. Então, esse programa realmente abriu a porta pra gente poder sair do anonimato, por isso que tanta gente que antes era big produtor, quer entrar na agricultura familiar, só que não encaixa, não adequa de jeito nenhum.

César: Esse programa veio pra ajudar o produtor e muito, cê sabe o que que é de água pro vinho? Esse programa é! Eu num vejo uma dificuldade, em nada, porque tem as exigências? Tem, mas isso é a coisa mais normal que tem e eu acho que tá exigindo pouco... (...) eu tô vivendo bem mais, eu tenho mais liberdade hoje (...) eu já sei quanto que eu vou entregar, então eu sei quantos pé de couve que eu tenho que plantar, tá certo? Quer dizer, é um programa que ajudou a gente a trabalhar, a organizar, porque o mercado não tem como cê organizar, o mercado vende hoje muito, mas amanhã parece um outro, coloca lá, ocê sobrou ou cê tem que vender mais barato... Esse programa não, durante 6 meses cê sabe o que que cê produzir, o que que cê tem que entregar, tá certo?

A questão da valorização do “pequeno produtor” e da produção familiar e a “liberdade” para organizar a produção são importantes fatores para indicar uma avaliação positiva dos agricultores em relação ao PNAE e, assim, aproximar o Programa de possíveis esforços por reconhecimento. Essa satisfação pode ser vinculada, por sua vez, à forma de reconhecimento recíproco da estima social, na qual há a valorização das propriedades que tornam os sujeitos diferentes dos demais. Dessa forma, para Rosenfield e Saavedra (2013, p. 32), possibilitar o desenvolvimento individual e a autorrealização constitui o verdadeiro objetivo de um tratamento igualitário entre os sujeitos nas nossas sociedades e isso só é possível “pela experiência do reconhecimento intersubjetivo da autonomia individual, das necessidades específicas e das capacidades particulares”.

Nesse sentido, a opinião de todos os agricultores familiares entrevistados é de que o PNAE tem sido uma importante política para a categoria, principalmente no que se refere à geração e ao aumento da renda. Isso seria um indício de reconhecimento jurídico, uma vez que “a forma de reconhecimento do direito contempla não só as capacidades abstratas de

orientação moral, mas também as capacidades concretas necessárias para uma existência digna” (ROSENFELD e SAAVEDRA, 2013, p. 21). No entanto, uma análise mais aprofundada do conteúdo das falas dos agricultores permite o entendimento de qual é o reconhecimento a que eles parecem se referir quando elogiam as ações do Programa.

Assim sendo, os relatos sobre as mudanças que o PNAE propiciou à vida dos agricultores e de suas famílias permitem a afirmação de que os avanços e as melhorias a que eles se referem se voltam apenas ao desenvolvimento econômico e o acesso ao mercado institucional estabelecido pelo Programa:

Alberto: Olha, melhorou sim viu? Porque de uma certa forma a gente teve o reconhecimento, teve um valor... A escola, esse programa valoriza mesmo a produção da gente, a gente tá vendendo a produção da gente quase paralelo com o mercado, então foi bom...

Joana: Então o meu preço, que eles pagam é bom, por isso que o programa é bom, por isso que ninguém quer sair, tem gente querendo entrar e quem tá lá não quer sair.

Ester: É uma renda garantida, porque a gente que trabalha por conta a gente não tem, um mês a gente ganha mais, outro mês não ganha quase nada e essa é uma renda, por exemplo, se eu fiz um contrato com a prefeitura de 8 mil, eu sei que eu posso contar com aqueles 8 mil, é garantido e isso é muito bom...

Juliano: Espero que continue por mais tempo, ele tá ajudando demais os produtores, a renda da gente melhorou muito... (...) igual eu já tenho um contrato de 8 mil, 8 mil e 700 pra receber, mas cê já tá entregando, chega já dá um volume pra gente comprar um carro, melhorar, entendeu? Aí já ajuda muito...

Jorge: Esse programa, ele deu oportunidade muito boa pro nosso crescimento, financeiro e tudo, melhorou muito...

César: Esse negócio das escolas pra mim foi muito melhor... Eu trabalho menos, vendo um preço que o mercado vende...

Rogério: Graças a Deus... Deu pra comprar até um carrinho...

Renato: Esse programa a gente pega uns dinheiro mais conjunto, tem mais jeito de trabalhar com ele, sabe, né, então, sem dúvida, melhorou...

Dessa forma, a avaliação que os agricultores fazem do PNAE se vincula apenas ao crescimento financeiro e a possibilidade da aquisição de bens materiais. Assim, o Programa é muito convidativo no momento em que abre a possibilidade para os agricultores receberem até R\$ 20.000,00 por ano. Como já apontado, a teoria do reconhecimento não desconsidera a importância da distribuição dos recursos materiais, porém confere destaque à ideia de que essa distribuição deve garantir a instauração de formas de relações mais justas e respeitadas entre os sujeitos (MENDONÇA, 2007). Assim, além da garantia às “circunstâncias materiais

e institucionais da autonomia”, para que haja o reconhecimento é preciso que os sujeitos considerem suas contribuições como dignas de valor, o que só pode acontecer nos relacionamentos com os demais (ANDERSON e HONNETH, 2011). Ou seja, o aumento da renda não é suficiente para a afirmação de que o PNAE tem contribuído para o reconhecimento dos agricultores familiares do Programa.

Apesar dos diversos elogios ao PNAE e da ênfase dada à geração de renda, os agricultores relatam as dificuldades encontradas para o acesso ao mercado institucional do PNAE. Entre essas, destacam-se a demora na realização dos contratos e do pagamento, a obrigatoriedade da presença em reuniões, uma vez que os agricultores não as enxergam como possibilidades de expressão e interferência, e, principalmente, a logística de entrega dos gêneros alimentícios nas escolas do município. Os dados a seguir são reveladores desses aspectos:

Juliano: Tá demorando demais o contrato, eles tá falando muito e resolvendo pouco... (...) Se não tiver o contrato rápido, nós tão “encravado na cabeleira” (...) Ah, porque quando o volume também é pouco, costuma ser pouca quantidade, aí fica inviável também, se a pessoa não tiver persistência, aí fica inviável, até o volume... Se cê vai levar 5, 10 quilo de feijão na rua, cê vai perder aquela viagem, se cê for fazer só aquilo, então é complicado...

Renato: Ah, alguns vão, outros ficam achando difícil de entregar e coisa, coloca alguma burocracia sobre a reunião, fica meio desanimado de vim na reunião, pessoal de roça é meio complicado, tá achando longe, não sei o quê... (...) Vai levar meio quilo de cenourinha lá no Amoras⁴⁸.

Jorge: A maior dificuldade do programa? (...) A logística de entrega... (...) Eu acredito que um dos problemas que muito produtor não entra no programa é a logística de entrega. Porque tem coisa que é muito pouco, as vez pro cara ir...

Tem-se, aqui, a ausência do reconhecimento tanto no que se refere à esfera do direito quanto à esfera da estima social. Isso porque, em primeiro lugar, os agricultores parecem não se sentirem dignos do mesmo respeito que devem aos outros, uma vez que relatam que nas compras realizadas por meio de empresas não ocorrem atrasos nos pagamentos e nem existe o problema da logística, uma vez que as empresas privadas, no caso do município, entregam em um mesmo local para a posterior distribuição. Em segundo lugar, os agricultores não parecem se sentir reconhecidos em suas particularidades, já que a logística de entrega não considera suas especificidades, tais como moradia em comunidades distantes, estradas em condições deficientes e dificuldades para aquisição e manutenção de veículos próprios para o transporte dos alimentos.

⁴⁸ Amoras é um bairro do município de Viçosa, que fica afastado da comunidade do agricultor entrevistado.

Ao mesmo tempo em que apontam o reconhecimento apenas como a geração de renda e que apresentam as dificuldades do PNAE, os agricultores parecem não reconhecer o Programa como um direito garantido pelo Estado. Diversas vezes durante as entrevistas, e também nas reuniões observadas, os agricultores demonstram entender o Programa como um favor, como “dever obrigação” aos agentes institucionais locais. Além disso, na relação com as instituições, eles aceitam e entendem as possíveis dificuldades na implementação do Programa, sem questionamentos e com certo conformismo, uma vez que essa é uma oportunidade que não pode ser desperdiçada, já que eles não têm acesso a outras políticas públicas⁴⁹.

Rogério: É, tá meio garrado, mas tá bom (risos), tem que aguentar né? (risos) (...) É, mas tem muita coisa pra eles olhar né? Prefeitura mexe com muita coisa né? Aí não dá conta de tudo depressa assim também não...

Geraldo: Eles alegam até mão de obra escassa, porque de visitar sempre, a gente precisa da visita da EMATER e num tem, a gente acaba até reconhecendo muito, eles reclama muito que não tem a estrutura, é muito pouca gente né, pra muita coisa né? (...) [Agente da Prefeitura] Tem as dificuldades dele também, que a gente tem que entender, né? Mas dentro dos limite ali, eles pode, das possibilidades dele, o que pode fazer, eles tão fazendo...

Vale ressaltar, ainda, que, na observação da reunião da ASSOV, o que se pode perceber foi que a associação defende que os agricultores devem mais agradecer pela oportunidade de acesso ao PNAE do que reclamar dos problemas existentes, reforçando a relação de dependência existente entre os sujeitos rurais e a política pública.

Além disso, pode-se destacar que os agricultores enxergam o PNAE como uma política pública do governo, criada e transformada apenas pelo mesmo. Ou seja, mesmo que os objetivos do Programa estabeleçam a participação de todos os beneficiários na construção da política, os agricultores parecem partir do pressuposto de que o PNAE já vem pronto e que em nada adianta as tentativas de mudanças. Além disso, nas entrevistas, os agricultores demonstraram que não reconhecem o “governo” como representante de seus interesses e demandas, considerando-o como um órgão distante e que, muitas vezes, apresenta objetivos contrários aos seus.

Joana: a falta de fiscalização é prejuízo pra nós... E eu não sei se vai ter algum dia essa fiscalização não. Que o governo não vai investir nisso, duvido, ele só querem receber o deles, no caso do PNAE né? Só quer receber o deles... (...) Não sei quanto

⁴⁹ É importante destacar que os agricultores entrevistados não fazem parte de nenhuma outra política pública do governo federal. Nas entrevistas, três agricultores relataram já terem participado do PRONAF por meio da aquisição de financiamentos, num passado distante.

tempo que isso vai durar, mas enquanto durar, a gente vai tá mamando na teta da vaca... (risos).

Alberto: Quer dizer, eu não tenho nada com isso não, eu até acho que ele tá certo, que pior de tudo faz o governo contra a gente, não é isso? Apesar de que o programa do governo num deixar, num querer que a gente faz assim⁵⁰, mas se a gente num fazer também, coisas pior eu acho que eles fazem né? (...) Mas eu creio que é um programa muito bom, eu creio que é muito bom, o que tá faltando mesmo é só uns reajuste aí, por parte do governo...

César: Não, quer dizer, tinha que ter uma fiscalização porque trem público, eu falei outro dia e vou falar, é uma merda...

A afirmação de que o PNAE se trata de um “programa do governo” leva ao questionamento da eficácia do modelo de representação política. Para Maia (2010), no contexto brasileiro, é grande a desconfiança e o descontentamento com as instituições políticas, o que tem levado à reformulação da representação, através do estímulo à maior participação dos cidadãos. No âmbito do PNAE em Viçosa, no entanto, o novo modelo de representação, simbolizado pelo CAE, como já discutido, também não tem sido eficiente para a real representação dos sujeitos rurais beneficiários do Programa.

Se, por um lado, o PNAE, em escala nacional, é considerado um “programa do governo”, por outro, em Viçosa, pode-se notar uma relação muito próxima entre os agricultores e as instituições que organizam o Programa. No entanto, é fundamental destacar que essa relação se dá com ênfase nas características pessoais dos agentes institucionais, em especial da Prefeitura e da EMATER. Inúmeras foram as vezes em que os agricultores relataram não se relacionarem bem com algumas instituições quando seus agentes eram outros e que, com a mudança de agentes, houve uma melhora na relação.

Geraldo: Eu gosto muito, o que eu preciso da EMATER, eu acho que é uma instrução muito boa, eu só tenho que elogiar eles... Muito preparado, dedicado, sério, num gosta de nada errado, e isso é muito bom né? Menino novo e muito responsável mesmo e preparado pra essas coisa, acho que satisfaz a gente... Não me falta nada, tudo que eu preciso dele, tá aí⁵¹...

Rogério: Já foi, eles fez análise de água, eles ajudou muito, inclusive agora deu a gente muda de laranja né, pros que entrega verdura, a gente já plantou já, forneceu até muda de goiaba pra nós, a prefeitura deu calcário pra gente, “milho de planta”, tudo pra gente plantar ué, é uma boa né? Tá ajudando o pessoal da roça né? Coisa muito boa, eu agradeço...

Joana: Relação, na verdade, de filho, eu acho, porque a EMATER, ela tem o compromisso de ser a mediadora tanto no programa quanto na extensão de, como é que fala? De ensino mesmo pra gente, esse trabalho de extensão dela é dos dois

⁵⁰ Aqui, o agricultor se refere à compra de alimentos nas Centrais Estaduais de Abastecimento (CEASA), prática ilegal segundo a legislação do PNAE.

⁵¹ O elogio se refere a um agente institucional da prefeitura.

lados, ela é mediadora com o programa que vai comprar da gente e nos trabalhos pra poder vender pra eles, então assim, é muito bom!

Alberto: A relação que eu tenho com a EMATER é que eu conto com ela pra, no caso da DAP, reunião, entendeu? (...) Com a prefeitura também tem relação é só de entregar mesmo... (...) Não, na EMATER eu num tenho assim, toda vez que eu tenho ido lá, eles tem me tratado bem (...). Mas então todos ali tem me tratado como gente, entendeu?

Entretanto, ao ressaltarem as características pessoais dos agentes institucionais, os agricultores parecem personificar as instituições. Assim, esses sujeitos rurais parecem entender que fazer críticas às instituições é o mesmo que criticar seus agentes, os quais “fazem o que podem” e que sempre os tratam como “gente”. Assim, nas entrevistas, foi possível notar o cuidado dos agricultores para com as críticas às instituições, bem como a preocupação com a divulgação de algumas falas “comprometedoras”. Esse fato, somado à questão discutida acima sobre a excessiva compreensão em relação às deficiências dessas instituições, permite a afirmação de que a relação entre os agricultores e as instituições do PNAE em Viçosa se dá mais a partir de uma relação pessoal, na qual eles contam com a boa vontade dos agentes institucionais, do que de reconhecimento de que esses estão cumprindo o papel a que são designados e assegurando o direito dos agricultores ao acesso justo à política. Assim, pode-se afirmar que existe uma explícita relação de “dádiva assistencialista” entre os sujeitos rurais e os agentes institucionais.

b) A expressão dos agentes institucionais

Mais uma vez, a observação não-participante nas reuniões do PNAE foi fundamental para a compreensão da questão do reconhecimento dos agricultores familiares em sua relação com os agentes institucionais. Além da pouca manifestação destes, o que impede a criação e o aprimoramento de competências comunicativas, foi possível identificar se as instituições tratam os agricultores não somente enquanto beneficiários da política, mas, acima de tudo, como cidadãos.

Nessas reuniões, os agentes institucionais sempre se posicionaram como parceiros dos agricultores e tanto em reuniões presididas pela EMATER quanto pela prefeitura, os agricultores eram estimulados a sanar suas dúvidas para que a reunião fosse o mais proveitosa possível. No entanto, o que se pode observar foi uma explícita relação de “cima para baixo” na forma como as reuniões foram conduzidas. Isso porque, além das condições já apresentadas, todos os presentes apresentavam um papel muito definido em relação aos

demais e ficou claro que o papel dos agricultores era o de ouvir e esperar as decisões, as quais muitas vezes davam a impressão de já terem sido tomadas pelos agentes institucionais.

Algumas falas dos agentes institucionais são simbólicas para o entendimento da relação que as instituições estabelecem com os agricultores e o papel destinado a eles.

Agente institucional da prefeitura: O que a gente espera pro produtor é vender com tranquilidade, o produtor receber pelo o que ele tá fazendo.

Agente institucional da prefeitura: Nós vamos dar condição pra vocês se preocuparem com a produção, é isso que o produtor tem que fazer, preocupar com sua produção... (...) É rezar pra São Pedro, é rezar pra não ter problema, rezar pra chover na hora certa e entregar lá na escola e receber o seu dinheiro...

As falas acima demonstram que as instituições, no caso, a prefeitura, se colocam distantes dos agricultores, como se eles não tivessem que participar da construção da política pública. Eles definem e limitam o papel dos agricultores a “produzir, entregar e receber”, entendendo-os apenas como fornecedores de gêneros alimentícios. Esse fato tem relação direta com a estima social dos agricultores familiares e com a redução da autonomia, uma vez que, ao serem desconsiderados enquanto sujeitos de direitos para a construção e/ou transformação da política, seu modo de agir diante dos demais também é afetado. Logo, a discussão já apresentada sobre a inabilidade desses espaços em produzir as competências comunicativas dos agricultores, encontra, aqui, uma justificativa para se concretizar, já que aos agricultores são delegadas funções de produção, não sendo necessário que esses desenvolvam competências interlocutivas.

Além disso, a ideia do PNAE enquanto uma “política do governo” e a ênfase à geração de renda também se faz presente no discurso das instituições. As falas a seguir demonstram essa questão:

Agente institucional da prefeitura: o objetivo da lei na criação desse programa é fomentar, ajudar os agricultores regionais a vender esses produtos e com o tempo eles se desenvolverem cada vez mais.

Agente institucional da prefeitura: A ideia é que o agricultor vá se desenvolvendo, junto com o passar do tempo e aumentando a sua produção.

Agente institucional da EMATER: A lei tem um benefício social muito grande porque o que se quer é que vocês trabalhadores, agricultores, organizados ou não, vocês entreguem os alimentos que vocês produzem para os nossos filhos, com qualidade e quantidade.

Agente institucional da EMATER: Percebam que foi muito bem pensado essa lei, essa relação direta de quem compra e de quem vende (...) Quem compra e quem vende são próximos. Tem dificuldade? Dialoga.

Dessa forma, as instituições parecem reforçar o discurso de que essa política foi criada para ajudar os agricultores e que eles devem agradecer pela oportunidade, não demonstrando o reconhecimento de que esses sujeitos são portadores de direitos universais e que também merecem a consideração de suas especificidades. Além disso, as instituições promovem a difusão de um discurso desenvolvimentista baseado no aumento da produção e da renda e parecem partir do pressuposto de que o acesso aos mercados, por si só, é capaz de gerar o reconhecimento dos agricultores familiares. Logo, além do desestímulo à criação de competências comunicativas, a análise das relações que as instituições estabelecem com os agricultores permite a afirmação de que não existe o reconhecimento desses últimos, tanto no que se refere ao reconhecimento jurídico quanto à estima social do grupo.

Em contrapartida, nas entrevistas com funcionários de algumas escolas municipais e estaduais, foi possível notar certa valorização da agricultura familiar em sua relação com a alimentação escolar. Os diretores, vice-diretores e as merendeiras chamaram a atenção para o acesso a alimentos mais frescos, para a produção livre de agrotóxicos, para a diversificação da merenda e para a boa aceitação dos alunos aos alimentos. Além disso, os agentes institucionais das escolas demonstraram compreender a importância do PNAE para os agricultores familiares.

Vice-diretor de escola estadual: Eu acho um programa bom, acho interessante de parte da renda da escola ser destinada a esse grupo né, porque estimula o trabalho no campo, estimula ainda a produção agrícola de pequeno porte né, que são grupos familiares.

Vice-diretora de escola municipal: Eu acho que essa relação com o produtor rural com a escola tem que continuar, eu acho que é a valorização do agricultor...

Diretora de escola municipal: Eu gosto, eu acho bom, porque além de dar oportunidade pra esses pequenos produtores, é um produto bom né? Que a gente vê que tem qualidade, a gente vê que é uma coisa artesanal mesmo, porque a gente vê que não tem um padrão, a gente vê que cada um é artesanal mesmo e eu acho que é a oportunidade né, deles crescerem e tá fazendo bem, porque é uma coisa mais saudável... E assim, é uma oportunidade que tem né da melhor alimentação mais saudável pros alunos...

Merendeira de escola estadual: Eu acho o seguinte, que ajuda também esses agricultores né, tem onde eles colocar o produto deles né, que aí é mais fácil também ele vender o produto dele (...) Porque tem produtores que não tem aonde eles levarem o produto né, vender o produto deles, eu acho que é muito importante né?

Merendeira de escola municipal: Eu acho muito bom, porque são produtos que a gente sabe que foi colhido, igual o produto que ele entrega na terça feira, ele fala aqui que colhe ele no mesmo dia né, já levanta mais cedo para colher pra fazer a entrega, então são produtos mais frescos. Então eu acho isso muito bom, você tá preparando o produto que foi colhido naquele dia, pras crianças isso é muito bom.

Merendeira de escola municipal: Ah, eu acho interessante sim, porque é um jeito deles também ter seu próprio ganhar, por que que tem que comprar só direto do mercado né? O produtor também tem direito de vender seu produto né?

Além disso, os agentes institucionais das escolas apontaram para a compreensão das particularidades da produção agrícola familiar. Esse fato, inclusive, foi confirmado nas entrevistas com os agricultores, os quais relataram que a relação com as escolas se dá de forma amigável e que os problemas ocorridos são, de certa forma, facilmente contornados. No entanto, o discurso dos diretores e merendeiras parece fazer coro ao discurso oficial do PNAE, reproduzindo suas matrizes cognitivas, sem grandes questionamentos. Além disso, as falas a seguir são reveladoras do fato de que, apesar da valorização e de um suposto reconhecimento por parte das escolas em relação aos agricultores familiares, os agricultores são vistos prioritariamente como fornecedores de gêneros alimentícios.

Vice-diretora de escola municipal: Depende muito da colheita né, de como tá a época do ano, assim tem época a verdura tá boa, outra época que não tá, então, os ovos... Então assim, precisa de ter um, como que eu falo? Eu tenho que entendê-los né, o que eles estão passando, mas eu também tenho que receber uma boa verdura pra poder dar os meninos né?

Vice-diretora de escola municipal: Que as vezes o tempo é mais seco, num choveu realmente não vai vir uma verdura legal né, mas eu acho que eles tem que fazer maior controle disso, porque já que eles entraram na licitação, eles sabem que eles vão ter que entregar, mas a gente também tem que entender também... A minha quantidade aqui é muito grande né, que eles entregam, então assim, eu entendo o lado deles, mas eles acabam entendendo o lado nosso também, tem que entender...

A última fala de uma das vice-diretoras entrevistadas, ao apontar que os agricultores precisam ter mais controle da qualidade dos alimentos, mesmo diante de mudanças no tempo, permite a consideração de que as particularidades dos agricultores não são reconhecidas, uma vez que ela não considera que eles estão sujeitos a intempéries. Logo, o agricultor é entendido como um fornecedor qualquer, se distanciando da proposta discursiva do PNAE, na qual os sujeitos rurais devem ter suas especificidades de produção consideradas.

Dessa forma, através da análise das entrevistas, pode-se constatar que os agricultores são valorizados e reconhecidos quando conseguem entregar os alimentos no prazo e, na maioria das vezes, com a qualidade que a escola espera. Diversos relatos, até mesmo dos próprios agricultores, apontam para a influência das escolas na escolha dos agricultores que irão entregar os alimentos durante o semestre letivo.

Vice-diretor de escola estadual: Na nossa escola não tem reclamação não, eles fornecem os produtos direitinho, entregam nas datas certas, a quantidade que a gente

precisa né, são bem organizados por essa associação, então a gente não tem problema com esse tipo de coisa, de organização, de entrega, de fornecimento de notas, tudo é muito bem feito...

Diretora de escola municipal: A qualidade é ótima, muito bom, nunca teve reclamação. As coisas vem direitinho, as batatas, os alfaces. Todos muito bom, as folhas, sempre muito bom.

Nesse sentido, mesmo reconhecendo as especificidades, as escolas buscam agricultores que apresentem as características mais próximas dos fornecedores eficientes. Ao retomar a discussão apresentada no capítulo anterior, pode-se afirmar, aqui, que, em Viçosa, entre as consequências almejadas pelo PNAE, a que mais influencia as relações dos agricultores com as Entidades Executoras do Programa é a consequência denominada *Eficiência e Qualidade na Merenda*. Os agricultores que atendem às exigências do mercado são os valorizados. No entanto, o reconhecimento, conforme apontado, depende muito mais das relações intersubjetivas de respeito do que de uma valorização baseada no mercado, sobretudo no momento em que o PNAE se coloca como uma política pública voltada ao exercício de uma justiça social.

Dessa forma, os agricultores familiares do PNAE, em Viçosa-MG, além de não terem condições de criar e/ou aprimorar suas competências comunicativas, não são reconhecidos em suas especificidades. Ainda que, em alguns momentos, o reconhecimento apareça como uma premissa, no Programa a relação que prevalece é a relação do mercado e, portanto, das regras que o constituem.

2.6. Considerações finais

A questão da autonomia e do reconhecimento constitui, de maneira explícita, ao menos nos discursos oficiais, os principais objetivos do PNAE, tanto no que se refere à alimentação escolar propriamente dita, com a garantia do direito dos estudantes das escolas brasileiras de consumir alimentos supostamente seguros e saudáveis, quanto na relação do Programa com a agricultura familiar, por meio da pretensa valorização da produção agrícola familiar e do apoio ao desenvolvimento sustentável. Além disso, essa política diz estimular a relação entre os alunos, os agricultores, as merendeiras e outros funcionários das escolas e demais instituições nos contextos locais em que se insere. Essas relações, no entanto, se dão a partir de bases de operacionalização muito definidas, baseadas no acesso ao mercado e na constituição de associações, conselhos e espaços de discussão sobre o Programa.

As análises das entrevistas com os agricultores familiares e as observações das reuniões que constituem o PNAE em Viçosa permitiram concluir que as relações institucionais estabelecidas pelo Programa não colaboram para a produção da autonomia, uma vez que não são suficientes para permitir o exercício de competências comunicativas e para estimular um processo de reconhecimento recíproco desses sujeitos rurais. Assim, pode-se observar que, aos agricultores, são delegadas funções específicas, ou seja, de produção e distribuição dos alimentos, sem a devida consideração de seus lugares de interlocutores no processo de implementação, construção e avaliação dessa política pública.

Dessa forma, se reafirma, aqui, a estreita relação entre a autonomia e o reconhecimento, uma vez que, segundo Anderson e Honneth (2011), a autonomia só é possível quando existem condições de infraestrutura de reconhecimento que a sustente. Logo, segundo Rosenfield e Saavedra (2013, p. 34), para Honneth, não existe justiça sem reconhecimento, ou seja, o que “os indivíduos esperam da vida em sociedade é a possibilidade de terem reconhecidas as suas capacidades, potencialidades e contribuições ao todo social”. Além disso, os autores consideram que as formas das esferas do reconhecimento mudam ao longo da história, porém a “necessidade de reconhecimento é universal, essencial e, portanto, inerente à integração social”.

Para Tosold (2012, p. 6), “grupos marginalizados da sociedade têm dificuldade de expressar ou sequer vir a formular seus interesses em arranjos institucionais que privilegiam o modo de fala dos grupos dominantes da sociedade”. Assim, ao afirmar que as relações institucionais estabelecidas pelo PNAE, no contexto de Viçosa-MG, não colaboram para a construção da autonomia e do reconhecimento dos sujeitos rurais, pode-se considerar também que existem fortes configurações institucionais nas quais sujeitos são deixados à margem do Programa nesse município. Todavia, não se afirma que os agricultores familiares do PNAE são sujeitos à margem, mas sim que, nas relações que estabelecem na política, para além da ênfase nas condições econômicas e sociais, são destituídos de um lugar de fala e, portanto, perifizados em relação à possibilidade de influírem no modo como a política tem sido implementada.

No entanto, este trabalho não assume que os agricultores familiares do PNAE, perifizados nas relações institucionais e espaços decisórios do Programa, são incapazes de reconhecer seu lugar nessas relações. A discussão do próximo capítulo parte dessa ideia, a fim de compreender como esses sujeitos se percebem e buscam transformar o lugar de desigualdade de fala que lhes é imposto nos contextos de operacionalização do Programa.

CAPÍTULO 3 – (IM)POTÊNCIAS COMUNICATIVAS NO PNAE: processos de subjetivação política e possibilidades à expressão de novas cenas interlocutivas?

Resumo:

Após a discussão realizada anteriormente sobre matrizes cognitivas e as relações institucionais que configuram a operacionalização do PNAE, este capítulo objetiva investigar a constituição de um processo de subjetivação política, marcado, sobretudo, por uma percepção e uma exposição de danos sofridos pelos agricultores familiares participantes do Programa. Além disso, pretende-se verificar as possibilidades que possuem os espaços de interlocução do PNAE de se abrirem à criação de “cenas” nas quais esses danos são expressados. Parte-se da discussão sobre a identidade moderna e sobre como se dá o processo de subjetivação política em contextos de desigualdade. A metodologia se pautou pela realização de entrevistas com agricultores e agentes institucionais e de observação não-participante em reuniões do PNAE, no contexto de Viçosa-MG. Os principais resultados evidenciam que os agricultores se percebem enquanto sujeitos que sofrem danos, porém a expressão pública desses se dá de forma espaçada e abafada por relações econômicas de opressão e por desigualdades comunicativas presentes nos espaços destinados à interlocução dos envolvidos na política pública.

3.1. Introdução

As discussões propostas no capítulo anterior se voltaram para duas importantes referências conceituais que fundamentam as bases de operacionalização do PNAE: a autonomia e o reconhecimento, supostamente projetadas, no discurso oficial, pelas relações institucionais estabelecidas pelo Programa. Assim, a partir das bases de operacionalização da política, amplamente discutidas no capítulo 1, o PNAE parte do pressuposto de que as relações institucionais presentes no Programa, além de superarem as desigualdades econômicas, seriam também capazes de estimular a autonomia, a partir do exercício de competências comunicativas e de um consequente reconhecimento dos agricultores familiares beneficiários. No entanto, conforme apresentado, as relações institucionais estabelecidas pelo Programa, ao menos em contextos como os de Viçosa-MG, não colaboram para a produção da autonomia, uma vez que não permitem o aprimoramento de competências comunicativas e não estimulam o reconhecimento recíproco desses sujeitos rurais.

Contudo, ao mesmo tempo em que, do ponto de vista das relações institucionais, foi possível chegar a essa conclusão, é importante salientar que não se pode partir da premissa de que, portanto, os agricultores familiares do PNAE estão fadados à subordinação e à dependência total das instituições. Ainda que as relações institucionais não colaborem para um processo de construção da autonomia e do reconhecimento recíproco, é válido questionar como esses sujeitos rurais se percebem frente às impossibilidades presentes nessas relações. Além disso, torna-se gesto relevante identificar se existem momentos em que os agricultores expressam suas percepções e, em caso afirmativo, é pertinente investigar quais são esses momentos e de que maneira eles acontecem.

Segundo Murta (2014), os sujeitos, os espaços e as experiências rurais são dotados, além de outras formas expressivas, de uma racionalidade que qualifica a pertinência do encaminhamento de experiências vivenciadas pelos sujeitos rurais aos espaços institucionais do Estado. Porém, muitas vezes, tal racionalidade que, na visão de Murta, se distancia dos pilares cognitivos que instituem a racionalidade moderna, não é considerada: sendo uma racionalidade instrumental prevalecente nas sociedades modernas, os sujeitos que dela se distanciam são tomados a partir de uma relação de desigualdade “identificados como ocupantes de uma posição inferior e um status periférico, o que lhes tolhe a dimensão do reconhecimento” (MURTA, 2014, p. 29). Logo, a consideração de que sujeitos rurais, apesar de sua posição muitas vezes distanciada de lógicas e formas de racionalidade características das instituições modernas, são dotados de saberes e de racionalidades, mesmo que distintas da hegemônica.

Esse distanciamento de uma racionalidade instrumental moderna torna-se, assim, uma razão para que agricultores familiares do PNAE se encontrem submetidos a desigualdades comunicativas nas relações institucionais, conforme demonstrado no capítulo anterior. No entanto, não se pode desconsiderar que também desigualdades econômicas, políticas e sociais, as quais inserem os sujeitos numa situação de precariedade frente às instituições do Programa, também podem colaborar para a configuração de desigualdades junto ao processo de interlocução vertebado pelo PNAE.

Nesse sentido, este capítulo parte da ideia de que os agricultores familiares beneficiários do PNAE, apesar de não serem reconhecidos nas relações institucionais dessa política pública, podem se constituir enquanto sujeitos políticos, dotados de fala e ação para a transformação de sua realidade. A formação dos sujeitos políticos acontece, por sua vez, por meio de um processo de subjetivação, o qual não se refere apenas a um “ser sujeito” e sim a um processo onde o sujeito “se torna”. Porém, esse processo só pode ser denominado de

subjetivação *política* quando o sujeito sofre os efeitos de condições externas, ou seja, o sujeito se torna um ser político frente às circunstâncias às quais é colocado e, assim, se manifesta diante das situações (TASSIN, 2012).

Para Machado (2013, p. 269), a subjetivação política “é a possibilidade de desnaturalizar o enunciado “as coisas como elas são”, que regula a disposição dos corpos e as possibilidades interpretativas em uma comunidade política determinada”. No entanto, ao considerar que os agricultores familiares do PNAE não são reconhecidos nas relações institucionais do Programa e que estas se constituem em espaços nos quais a questão da igualdade não está dada, é preciso atentar para a especificidade do processo de subjetivação política ao qual vivenciam os sujeitos rurais participantes do Programa.

Nesse sentido, para Rancière, de acordo com as formulações de Marques (2013b), a igualdade não deve ser um pressuposto, mas um objeto de constante verificação. Logo, no processo de verificação da igualdade, quando esta não se faz presente, formam-se relações conflituais entre os indivíduos, manifestando o que Rancière denomina de “dano”, e aqueles que não têm seus direitos respeitados criam “cenas” nas quais possam demonstrar seu descontentamento frente à desigualdade imposta.

A partir da discussão apresentada no capítulo 2, tornou-se claro que os agricultores familiares do PNAE, em Viçosa-MG, sofrem danos em relação à autonomia e ao reconhecimento nas relações institucionais estabelecidas pelo Programa. Logo, neste capítulo o esforço se dará em torno da investigação da constituição, em contextos de desigualdade, de um processo de subjetivação política, no qual esses agricultores percebem e expõem os danos sofridos. Além disso, pretende-se verificar as possibilidades das bases de operacionalização do PNAE se abrirem à criação de “cenas” nas quais esses danos são expressados, de modo que um novo lugar de interlocução possa ser reivindicador de novas configurações institucionais desenhadas pelos sujeitos.

Nessa seara, os capítulos anteriores já apresentaram, em seus parágrafos iniciais, os principais temas privilegiados em estudos que discutem o PNAE. Assim, além das questões de operacionalização do Programa e do limitado número de estudos que enfocam a autonomia e o reconhecimento dos agricultores familiares, foi possível perceber que não existem estudos que discutem a relação entre essa política pública e o processo de subjetivação política dos sujeitos rurais. Logo, para situar este capítulo frente ao debate acadêmico, foram investigados trabalhos que problematizam esses processos em diferentes contextos. Dentre esses estudos, destacam-se a subjetivação política presentes nas lutas dos movimentos sociais (LEITE e DIMENSTEIN, 2011; BARROS, 2014), dos grupos minoritários (SILIPRANDI, 2009;

AMAZONAS et al, 2011; CAL, 2013) ou marginalizados (BORTOLI, 2009; OLIVEIRA e MARQUES, 2014), e bem como a subjetivação ligada a outras temáticas, como educação (LEGNANI e ALMEIDA, 2015) e militância política (GOMES e MAHEIRIE, 2011).

De tal sorte, tais estudos apontam como o processo de constituição de sujeitos políticos se apresenta frente às distintas realidades investigadas, apontando para a potencialidade da subjetivação na transformação dos lugares ocupados pelos sujeitos. No entanto, os estudos que versam sobre as políticas públicas em geral não apresentam as potencialidades das relações que estas supostamente seriam capazes de estimular tanto para a formação dos sujeitos quanto para a transformação das realidades. Longe de desconsiderar a importância dos estudos realizados, principalmente os que se referem ao PNAE, estes, que, dentre outras contribuições, permitem ao Estado analisar a distribuição da renda e perceber os rumos de suas ações, é válido ressaltar a necessidade de realização de estudos que contemplem a política para além de uma visão institucional, algo que será empreendido neste capítulo.

A fim de descortinar os processos de subjetivação política no PNAE no contexto de Viçosa, a metodologia desse trabalho se baseou em entrevistas com agricultores familiares e com as instituições organizadoras do Programa, como prefeitura, EMATER e escolas. Além disso, foi utilizado o método da observação não-participante nas reuniões entre os agricultores, a EMATER e as Entidades Executoras do PNAE, a fim de compreender como, no cotidiano das interações, os danos são percebidos pelos agricultores familiares e como as instituições reagem nos potenciais momentos de exposição destes.

Diante disso, esse capítulo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção apresenta uma discussão sobre a construção da identidade moderna e a ideia de um modelo ideal de sujeito preconizada pela modernidade. Além disso, aponta as formulações de Rancière para o entendimento de como se dá o processo de subjetivação política em contextos de desigualdade. A segunda seção, por sua vez, analisa as falas dos agricultores familiares do PNAE em busca da investigação de como estes percebem os danos sofridos pela ausência da autonomia e do reconhecimento nas relações institucionais geradas pelo Programa. Em seguida, os dados obtidos por meio da observação não-participante foram utilizados para perceber se os danos foram expressados e em que momentos isso ocorreu. Por fim, as considerações finais apontam para a existência de relações opressoras e autoritárias que impedem os sujeitos rurais de interferirem na posição que ocupam em meio às bases de operacionalização do PNAE.

3.2. Identidade moderna e *self* pontual

De acordo com Cruz (2011), entender o que significa a modernidade remete à indicação de duas de suas principais características: a ideia de progresso e a valorização do indivíduo. Assim, nas sociedades modernas, o homem se torna o centro e é ele mesmo quem dá o significado de sua própria existência. Entretanto, contrariando uma concepção de identidade “individualista”⁵², no decorrer do mundo moderno, os sujeitos passaram a não ser considerados autossuficientes, mas enquanto instâncias que se formam na relação com outros. Ou seja, a modernidade desenvolveu uma concepção “interativa” da identidade e do eu, na qual “o sujeito ainda tem um núcleo ou essência interior que é o “eu real”, mas este é formado e modificado num diálogo contínuo com os mundos culturais “exteriores” e as identidades que esses mundos oferecem” (HALL, 2005, p. 11).

Ao tratar da construção de uma “identidade moderna”, Taylor (2011) afirma a relação entre a individualidade e o bem, ou, em outras palavras, entre a identidade e a moralidade. Para esse autor, possuir uma identidade significa realizar “avaliações fortes” sobre certos bens, ou seja, a identidade envolve “discriminações acerca do certo ou errado, melhor ou pior, mais elevado ou menos elevado, que são validadas por nossos desejos, inclinações ou escolhas” (TAYLOR, 2011, p. 16). Assim, conforme aponta Nigro (2003, p. 20), “a resposta à questão “qual é minha identidade” não pode ser dada apenas em termos de descrição física, filiação, origem e capacidades”, uma vez que esses fatores somente serão constitutivos da identidade se forem bem avaliados de alguma forma, já que “a identificação entre minha origem e minha identidade está conectada com certas qualidades que valorizo, com certas avaliações fortes”.

Nesse seara, a identidade moderna, para Taylor (2011, p. 44), também está ligada a uma orientação no espaço moral, uma vez que é nesse espaço que “surgem questões acerca do que é bom ou ruim, do que vale e do que não vale a pena fazer, do que tem sentido e importância para o indivíduo e do que é trivial e secundário”. Logo, esse autor considera a orientação moral essencial para que o sujeito seja um interlocutor capaz de responder por si mesmo.

⁵² Segundo Hall (2005, p. 10-11), “o sujeito do Iluminismo estava baseado numa concepção da pessoa humana como um indivíduo totalmente centrado, unificado, dotado das capacidades de razão, de consciência e de ação, cujo “centro” consistia num núcleo interior, que emergia pela primeira vez quando o sujeito nascia e com ele se desenvolvia, ainda que permanecendo essencialmente o mesmo – contínuo ou idêntico a ele – ao longo da existência do indivíduo”.

O pensamento moral, para Taylor (2011), além do respeito e das obrigações para com os outros, os quais são as bases da noção de “moralidade”, e dos modos de compreender o que constitui uma vida plena também se relaciona com a dignidade. Esta última, por sua vez, remete às características mediante as quais nos vemos como merecedores ou não de respeito⁵³ pelos demais. A dignidade, portanto, é o sentido de merecer o respeito e, assim, está diretamente relacionada ao modo como nos comportamos quando estamos na presença de outros, além de que pode ser julgada subjetivamente, dependendo do que o próprio sujeito avalia como constitutivo de sua dignidade. Logo, conforme aponta Souza (2012, p. 32), “a fonte da noção de autoestima e de dignidade não é algo mais “para os outros”, mas serve, ao contrário, para manter nosso próprio senso de valor aos nossos próprios olhos”.

Sob essa perspectiva, Taylor (2011) trata o ser humano como um *self*. No entanto, um indivíduo não é um *self* apenas por ser capaz de guiar suas próprias ações e sim quando isso ocorre de maneira reflexiva, não desconsiderando a orientação para o bem, a qual é crucial para o agir humano. Dessa forma, “só somos um *self* na medida em que certas questões nos importam. O que sou enquanto *self*, minha identidade, define-se essencialmente pela maneira como as coisas tem significação para mim” (TAYLOR, 2011, p. 52). Além disso, o *self* não pode ser descrito sem fazer referências aos que o cercam, já que “só se é um *self* no meio de outros” (2011, p. 53) e “em relação a certos interlocutores” (2011, p. 55). Logo, a definição da identidade parte de onde o sujeito fala e a quem ele fala, uma vez que, além da posição do sujeito em relação a assuntos morais e espirituais, há ainda uma referência à comunidade que o define.

Além disso, a orientação moral, a partir da qual os indivíduos adotam discriminações qualitativas para a consideração do que é superior, também se mostra semelhante a uma orientação no espaço físico, uma vez que além de saber onde está, o sujeito deve ter ideia de para onde está indo, ou seja, a orientação de bem do sujeito deve ser incorporada à compreensão de sua própria vida, entendendo-a como uma história em andamento, como um conjunto de narrativas. Essas narrativas, segundo Nigro (2003, p. 38), fornecem uma ampla gama de potenciais identificações aos indivíduos e, assim, “o sentido de suas vidas aparece como o desenrolar de uma história que tem continuidade do passado em direção ao futuro”, o que faz com que as narrativas desempenhem um papel crucial na autocompreensão dos indivíduos. A partir dessa lógica, a noção de *self* proposta por Taylor (2011), além de estar

⁵³ Taylor (2011) aponta que essa noção de respeito não está relacionada ao respeito aos direitos, mas sim à forma como os sujeitos são vistos, admirados pelas pessoas que o cercam. É o que o autor denomina de respeito atitudinal.

ligada à concepção de bem, se vincula às formas de narratividade, bem como às formas modernas de sociedade e de formas de convivência.

Assim sendo, é importante frisar que, segundo Souza (2005), a transição para a modernidade significou, na visão tayloriana, uma “gigantesca mudança de consciência”, invertendo até mesmo a forma como a virtude era entendida na antiguidade. Para Taylor (2011, p. 36), “a virtude já não está na vida pública nem na excelência no *ágon* guerreiro. A vida superior é aquela regida pela razão, sendo a própria razão definida em termos de uma concepção de ordem, no cosmo e na alma”. Assim, a principal norteadora do pensamento moderno passou a ser a razão. Para Touraine (1998, p. 17-18),

A modernidade não é mais pura mudança, sucessão de acontecimentos; ela é difusão dos produtos da atividade racional, científica, tecnológica, administrativa. (...) A ideia de modernidade substitui Deus no centro da sociedade pela ciência, deixando as crenças religiosas para a vida privada. (...) A ideia de modernidade está, portanto, estreitamente associada à da racionalização. Renunciar uma é rejeitar a outra.

A importância da razão permitiu que fosse criado, portanto, um ideal de sujeito nas sociedades modernas. Souza (2003) afirma que, na passagem das sociedades tradicionais para as modernas, a burguesia construiu uma homogeneização do tipo humano, o que Taylor (2011) denomina de *self* pontual. Segundo Taylor (2011, p. 37).

Trata-se do ideal do *self* desprendido, capaz de objetificar não só o mundo circundante como também suas próprias emoções e inclinações, medos e compulsões, e de atingir, por meio disso, uma espécie de distanciamento e autocontrole que lhe permitem agir “racionalmente”.

Para Souza (2005, p. 74), cria-se, portanto, uma concepção contingente e historicamente específica de ser humano, “presidido pela noção de calculabilidade, raciocínio prospectivo, auto-controle e trabalho produtivo”. O estabelecimento desse *self* pontual como o modelo ideal de humano, somado à afirmação da racionalidade como fonte da moralidade moderna, resultou no fato de que os sujeitos passaram a ser hierarquizados, valorizados e reconhecidos apenas em suas referências a esse ideal (MURTA, 2014). Assim, o *self* pontual “impõe tanto um modelo singular de comportamento humano definido como exemplar quanto uma hierarquia que decide acerca do valor diferencial dos seres humanos” (SOUZA, 2012, p. 71), recompensando aqueles que dele se aproximam e castigando os que dele se distanciam.

Além disso, esse *self* pontual engendra e se reproduz por instâncias institucionais muito específicas: o mercado capitalista e o Estado racional moderno. Essas instâncias,

denominadas por Souza (2005, p. 75) de “fábricas de *self* pontuais”, trazem, dentro de si, “uma concepção de mundo moral com sua hierarquia própria acerca do que deve ser valorizado ou desvalorizado” (2005, p. 85).

Chega-se, aqui, a um momento de crucial importância em complemento à discussão já apresentada no capítulo 2 e que será alvo nesse capítulo. Ou seja, os sujeitos que não se adaptam às novas exigências do mercado e do Estado estão relegados à periferização por parte dessas instâncias. Logo, para Souza (2005, p. 85),

compreender a ação dessas práticas institucionais pré-reflexivas e não transparentes é compreender também como uma gigantesca desigualdade como a brasileira pode ser legitimada mesmo em condições de funcionamento formal e efetivo das instituições representativas da democracia.

Nesse sentido, Souza (2005, p. 85) lembra que, além do mercado e do Estado, as sociedades modernas também são constituídas pelas esferas públicas, conforme as ideias habermasianas. Essa esfera, por sua vez, é considerada “uma instância fundamental de aprendizado reflexivo”. Contudo, o autor sugere que os consensos forjados nos debates públicos de sociedades periféricas como a brasileira serviram para reforçar as hierarquias implícitas na lógica do mercado e do Estado.

Diante do exposto, tem-se que o distanciamento dos sujeitos ao ideal preconizado pela modernidade, leva à criação de contextos desiguais e à consequente periferização desses sujeitos pelas instituições. No entanto, considerando que, mesmo em meio a esses contextos, os sujeitos periferizados inserem-se em lógicas que os constituem enquanto interlocutores moralmente capazes, vale questionar como os processos de subjetivação política acontecem nos espaços políticos, nos quais a questão da igualdade não está dada.

3.2.1. Subjetivação política de sujeitos rurais periferizados

Um caminho válido à compreensão dos processos de subjetivação política de sujeitos rurais periferizados pode ser encontrado nas discussões realizadas por Jacques Rancière. O autor propõe uma reformulação do conceito de política, distinguindo-o das concepções habitualmente aceitas. Para esse autor, a política não mais se refere ao “conjunto dos processos pelos quais se operam a agregação e o consentimento das coletividades, a organização dos poderes e a gestão das populações, a distribuição dos lugares e das funções e os sistemas de legitimação dessa distribuição” (RANCIÈRE, 1996, p. 372), sendo estes

denominados, por ele, de *polícia*. Dessa forma, o conceito de polícia é ampliado, sendo considerado mais do que um conjunto de formas de gestão e de comando, se referindo à “ordem do visível e do dizível que determina a distribuição das partes e dos papéis ao determinar primeiramente a visibilidade das “capacidades” e das “incapacidades” associadas a tal lugar ou a tal função” (RANCIÈRE, 1996, p. 372).

A política, por sua vez, é definida como o “conjunto das atividades que vêm perturbar a ordem da polícia pela inscrição de uma pressuposição que lhe é inteiramente heterogênea” (RANCIÈRE, 1996, p. 372). Essa pressuposição se refere à igualdade entre os seres falantes, a qual não se revela diretamente na ordem social. Segundo Marques (2013b, p. 115), para Rancière, a política “se constitui justamente porque coloca em questão a pretensa igualdade que existiria entre os sujeitos que participam da vida política de uma comunidade e que seria assegurada pelos direitos”.

Rancière também propõe que o processo de verificação da igualdade entre os indivíduos depende de práticas e ações políticas, comunicacionais e estético-poéticas. Logo, o autor define a política como uma “cena na qual se colocam em jogo a igualdade ou a desigualdade dos parceiros de conflito enquanto seres falantes” (RANCIÈRE, 1995, p. 81 apud MARQUES, 2013b, p. 112), abrindo possibilidades para se entender o papel das relações intersubjetivas no processo de emancipação dos sujeitos.

No entanto, ao questionar a igualdade, percebe-se que existem parcelas da sociedade que não são contadas como parte de uma comunidade, expondo, assim, a presença de um dano. Logo, para Marques (2013b, p.116), o dano expressa “a falha na ordem policial em reconhecer a igualdade que deveria existir entre as partes que integram uma comunidade”. Assim, a autora sugere que o dano pode ser apontado como “o ponto de tensão mais forte existente entre a lógica policial de partilha do sensível e o processo prático de verificação da igualdade” (MARQUES, 2013b, p. 116). No entanto, vale destacar que,

Segundo Rancière, o dano não é uma injúria pontual causada a um indivíduo ou grupo, deixando-os a espera de uma compensação. “O conceito de dano (*tort*) não está ligado a nenhuma dramaturgia de vitimização. Ele pertence à estrutura original de toda política. O dano é simplesmente o modo de subjetivação no qual a verificação da igualdade adquire figura política” (1995, p. 63). Dito de outro modo, ele pode ser definido como uma forma específica de verificação da igualdade que associa a política a uma tensão polêmica entre a manifestação de sujeitos políticos contra a ordem policial. Um dano não pode ser comparado a um litígio jurídico e nem ocorre entre determinadas partes especificamente interessadas na realização de seus objetivos e interesses (MARQUES, 2013b, p. 117).

Assim sendo, ao considerar que as situações de igualdade entre os indivíduos não estão dadas e que estes sofrem danos, Rancière (1996, p. 374) aponta o dissenso como a principal característica da política. Para ele, o dissenso não busca apenas valorizar a diferença e o conflito, não se tratando de “um conflito de pontos de vista nem mesmo um conflito pelo reconhecimento, mas um conflito sobre a constituição mesma do mundo comum”. Portanto, para Rancière, o objeto do dissenso é “o recorte do sensível, a distribuição dos espaços privados e públicos, dos assuntos de que neles se trata ou não, e dos atores que têm ou não motivos de estar aí para deles se ocupar” (1996, p. 373). Assim, a política, antes de ser um conflito de classes ou de partidos, “é um conflito sobre a configuração do mundo sensível na qual podem aparecer atores e objetos desses conflitos” (RANCIÈRE, 1996, p. 373).

De tal modo, Marques (2011b, p. 26) afirma que, na base do pensamento de Rancière, há a crença de que o dissenso “promove uma forma de resistência expressa em um processo de subjetivação política que começa com o questionamento do que significa “falar” e ser interlocutor em um mundo comum”, podendo definir ou redefinir o que é considerado comum em uma comunidade. Assim, segundo a autora, o pensamento político de Rancière tem como ponto central a caracterização de uma cena polêmica, ou “cena de dissenso”, na qual o sujeito desencadeia um processo de subjetivação quando reconhece seu dano e “aparece” já que, para esse autor, o objeto de conflito político é a existência de uma situação de visibilidade e de fala, na qual a identidade dos participantes, com suas experiências e motivações, é considerada válida (MARQUES, 2014).

Rancière aponta, assim, que as cenas de dissenso se constituem “quando ações de sujeitos que não eram, até então, contados como interlocutores, irrompem e provocam rupturas na unidade daquilo que é dado e na evidência do visível para desenhar uma nova topografia do possível” (RANCIÈRE, 2004, p. 55 apud MARQUES, 2014, p. 73). Além disso, a criação do sujeito político e as cenas de dissenso envolvem o que Rancière denomina de “poética da política”, uma vez que “para entrar em uma troca política, torna-se necessário inventar a cena na qual palavras ditas se tornam audíveis, na qual os objetos podem se fazer visíveis e os indivíduos podem ser reconhecidos” (RANCIÈRE, 2000, p. 116 apud MARQUES, 2013b, p. 119)

Dessa forma, Marques (2011b) aponta que Rancière chama a atenção para a configuração estética na qual se inscreve o sujeito falante, uma vez que é a estética que revela a presença de mundos dissensuais dentro de mundos consensuais. Logo, o autor aponta que uma estética da política abrange a criação de dissensos “ao tornar visível o que não é, transformando os ‘sem-parte’ [aqueles que não contam em uma comunidade] em sujeitos

capazes de se pronunciar a respeito de questões comuns” (RANCIÈRE, 2000, p. 19 apud MARQUES, 2011b, p. 26).

E, dessa forma, Rancière (1996, p. 377) defende uma “racionalidade dissensual da política”, ao afirmar que esta “começa com o cômputo litigioso dos não-contados”, definindo, assim, o sujeito político. Para o autor, os sujeitos políticos apresentam uma natureza dissensual e o que os constitui é o próprio litígio, não se tratando de entidades estáveis, mas de “sujeitos em ato, como capacidades pontuais e locais de construir, em sua universalidade virtual, aqueles mundos polêmicos que desfazem a ordem policial” (RANCIÈRE, 1996, p. 378).

Nesse sentido, Marques (2013b) assinala que, para Rancière, o consenso apaga a política, uma vez que esta se encontra no dissenso, na luta e na contestação. Segundo o autor, o consenso não é “simplesmente a opinião razoável de que é melhor discutir do que brigar, e a busca de um equilíbrio que distribua os papéis da melhor maneira – ou da menos má –, de acordo com interesses de cada parte” (RANCIÈRE, 1996, p. 379). Ao contrário, Rancière (1996, p. 379) defende que “o consenso suprime todo o cômputo dos não-contados, toda parte dos sem-parte (...). Pretende objetivar os problemas, determinar a margem de escolha que comportam, os saberes requeridos e os parceiros que devem ser reunidos para sua solução”. Logo, Rancière critica o consenso como a forma de imposição de um mundo sobre o outro, transformando o processo político em um jogo de especialistas. Já o dissenso, para o autor “coloca em causa, ao mesmo tempo, a evidência do que é percebido, pensável e executável, e a partilha entre aqueles que são capazes de perceber, pensar e modificar as coordenadas do mundo comum” (RANCIÈRE, 2008, p. 55 apud MARQUES, 2011b, p. 115).

Dessa forma, Marques (2011b, p. 35) aponta que “sujeitos políticos são aqueles que consideramos como interlocutores em uma determinada cena polêmica de dissenso”. No entanto, a discussão política na qual esses sujeitos se formam, na proposta de Rancière, não deve ficar restrita à troca de argumentos e sim contemplar a relação estabelecida entre os interlocutores, bem como considerar a situação em que essa interlocução se concretizou. Assim, para Rancière, o importante não são apenas os argumentos e as demandas dos sujeitos e sim o modo como esses sujeitos são ouvidos e reconhecidos como parceiros iguais no debate.

Diante do exposto, as discussões teóricas realizadas apontam que o processo de subjetivação política de sujeitos que se distanciam do modelo ideal de sujeito pontual e que, portanto, são perifêrizados pelas “instâncias institucionais produtoras de *self* pontuais” (mercado e Estado) se dá através do dissenso e da criação de cenas polêmicas na quais se

expressa o dano sofrido. Logo, no caso do PNAE, como os agricultores familiares demonstram se inserir em processos assim constituídos? Além disso, qual a potencialidade dos espaços de interlocução permitidos pelo Programa de se abrirem aos processos de subjetivação política desses agricultores, com vistas a contribuir para a construção de interlocutores considerados moralmente capazes?

3.3. Os sujeitos rurais em cena

A análise dos dados dessa seção se dividiu em três subseções: na primeira, apresenta-se a discussão da moralidade e das “avaliações fortes” e, em seguida, discutiu-se a posição dos sujeitos em relação às instituições e, em terceiro lugar, discutiremos a percepção dos danos e a dependência econômica produzida pelo PNAE, o que acaba por interferir, incisivamente, nos processos de subjetivação política dos sujeitos rurais.

a) Moralidade e “avaliações fortes”

As entrevistas realizadas demonstraram como os agricultores familiares do PNAE manifestam suas opiniões e, assim, a partir das discussões realizadas, pode-se compreender as “avaliações fortes” que estes fazem de si mesmos e de outras questões relacionadas ao Programa. Segundo Taylor (2011, p. 52), “perguntar o que uma pessoa é, abstraindo suas auto-interpretações, é fazer uma pergunta fundamentalmente errônea, para a qual não pode haver, em princípio, uma resposta”. Logo, as entrevistas partiram da ideia de que, ao responderem às questões propostas, os agricultores expuseram suas visões de mundo e a maneira como percebem os outros e a si mesmos. Assim, as entrevistas foram reveladoras da presença de uma moralidade nas colocações dos agricultores, ou seja, aquilo que os sujeitos avaliam como certo, superior e demonstram a construção de suas identidades.

Conforme apresentado no capítulo anterior, os agricultores do PNAE de Viçosa relataram problemas no Programa no que se refere à fiscalização da produção, aos atrasos na realização de contratos e nos pagamentos, à logística de entrega, entre outros. Logo, ao apontarem esses problemas, alguns entrevistados deixaram claro que suas opiniões tem relação direta com aquilo que consideram certo e que, portanto, regem suas ações.

Geraldo: A gente justamente não quer fazer nada errado, mas não tem ninguém importando que a fiscalização tava fraca (...) se a gente mesmo ficar fiscalizando, a gente vai constranger, vai criar inimizade entendeu, porque como o outro tá lá, eu

tô... (...) Eu acho que o Brasil hoje tá um absurdo essa corrupção que tá, então é o seguinte, já que a gente não pode fazer nada lá em cima, a gente tem que começar moralizar isso é cá de baixo... (...) Então a gente que quer andar numa coisa certa, hoje a gente fica revoltado, tanta coisa errada, daí a pouco quem tiver nisso, a gente dá impressão até de que não vai consertar, vai é piorar mais, entendeu? (...) Pra que que eu vou subornar? Num é isso? O ganho já não tá aí? Isso que eu acho um absurdo, né? Então, eu acho que é um absurdo danado a gente fazer, eu num concordo justamente é isso... Mas o povo tem uma ganância na coisa que acaba atrapalhando... (...) Então, é uma corrupção, então eu, na idade que tô, eu nunca precisei disso, eu acho um absurdo eu compartilhar com umas coisa dessa, é que eu não concordo...

César: Aí eu peguei e passei a entregar sozinho lá, pra mim foi melhor, antes de ser melhor pra mim, eu quis ajudar ele, porque se eu entregasse a metade e ele a metade, nós dois comia, tá certo? Cê tem um pão, se eu como meio e cê come meio, né? Não, o pão ficou pra mim sozinho, mas foi ele que quis isso... Eu não concordo de atrapalhar não, cê tá entendendo, se eu não puder te ajudar, eu te deixo lá e venho pra cá, mas eu não te atrapalho também... (...) Se todo mundo fosse um pouquinho honesto, tem dinheiro demais, cê sabe que tem, é porque a corrupção é muito grande, é dividido pra muito grande e pros pequeno sobra pouco pra eles... (...) Além de eu tá sendo prejudicado, eu tô ficando velho, eu posso morrer, o outro vai ser, quem entrar no meu lugar, vai ser prejudicado...

O fato do primeiro agricultor acima apontar que uma fiscalização realizada por ele pode constranger outros agricultores ou “criar inimizades” dentro do Programa, e o segundo, relatar que, para não prejudicar o próximo, ele deixaria de entregar uma maior quantidade de produtos e, portanto, receber mais, permitem afirmar que a moralidade desses sujeitos afeta diretamente as relações que esses estabelecem no contexto do PNAE. Além disso, a moralidade vai além das questões práticas da própria política pública, uma vez que os sujeitos se orientam pelas distinções qualitativas a partir das quais concebem suas vidas. Essa questão remete a Taylor (2011), o qual destaca que as exigências reconhecidas como morais mais importantes são, justamente, o respeito à vida, à integridade, ao bem-estar e à prosperidade dos outros.

Vale destacar ainda que, ao colocarem as questões morais que se fazem presentes no PNAE, os agricultores sugerem que aquilo que os incomodam não depende de suas vontades e ações para serem transformados. Pelo contrário, apontam para a estrutura de uma sociedade construída de “cima para baixo”, na qual a corrupção e a desigualdade se fazem fortemente presentes. Além disso, pode-se atentar para o fato de que a afirmação dos agricultores de que “*a gente não pode fazer nada lá em cima*” e que “*é dividido pra muito grande e pros pequeno sobra pouco*” demonstra como eles percebem a si mesmos e os demais frente ao Estado e ao mercado, ou seja, por um lado, distantes e incapazes de promover mudanças efetivas e, por outro, inferiorizados por não produzirem em grandes escalas.

b) A posição dos sujeitos rurais em relação às instituições

Nesse viés, as colocações de outros agricultores também caminharam no sentido de demonstrar a percepção destes em relação às instituições que organizam o PNAE em Viçosa. Para Taylor (2011, p. 44), “saber quem eu sou é uma espécie de saber em que posição me coloco”. Logo, a compreensão de como esses sujeitos se percebem frente às instituições permite entender como estes constroem sua identidade. A partir das entrevistas, foi possível apreender que os agricultores, apesar de tecerem muitos elogios às instituições do PNAE em outros momentos, têm consciência da relação desigual que estabelecem com essas e do papel que lhes é atribuído no contexto do Programa. Assim, os agricultores demonstram entender a relação de dependência que estabelecem com as instituições, bem como relatam que, na maioria das vezes, eles estão desamparados no que se refere à sua produção e reconhecem que as Entidades Executoras do Programa estão preocupadas com o produto final, sem a devida consideração do processo de produção, entendendo-os apenas como fornecedores.

Joana: Antes de eu conhecer a EMATER, eu tentei entrar [no PNAE] e não tem jeito, num tem, impossível... Você pode ir em todas as páginas do governo aí que cê não consegue achar brecha pra entrar, é através da EMATER que a pessoa entra e quem não sabe isso, não entra...

Geraldo: tinha um secretário [da prefeitura] que num ouvia a gente e sempre achava que tava acima de tudo...

Roberto: Nem na propriedade vai, num fala nada, nem sabe a maneira que eu faço... (...) E eles exigem uma produção perfeita, com qualidade, e você tem que atender todas as exigências deles, e porém eles não te atende na hora que precisa.

Rogério: Oh, não é igual aquela que cê acha no mercado e compra né? Bonita, tudo cheia de remédio, a nossa não, a nossa não é bonita, mas igual a verdura, é tudo remédio... Mas muita gente é cabeça dura bobo, eles quer é ver as coisa bonita né? Eles num quer ver o produto não...

Em complemento a essas falas, vale lembrar que um dos entrevistados relatou que, em uma reunião da associação, ao questionar sobre uma questão colocada em votação, suas ideias apenas foram consideradas quando entendidas, aceitas e “traduzidas” por uma técnica da EMATER. Contudo, como discutido no capítulo anterior, no contexto de Viçosa, a relação com as instituições se dá mais em termos de aproximação pessoal do que em termos de direitos, tal como deveria ser. Logo, as conclusões obtidas pelas observações das reuniões, nas quais pode-se perceber o privilégio aos atores institucionais em detrimento dos agricultores familiares, permitem inferir que os agricultores admitem a existência de diferenças, de forma e de peso, entre o discurso das instituições e os seus.

No entanto, apesar de apontarem essas questões, a orientação para o bem desses agricultores parece ir além do papel que eles reconhecem ocupar frente às instituições do PNAE. Assim, os agricultores, apesar de não serem reconhecidos e de não terem sua autonomia estimulada pelas relações institucionais, se colocam no lugar de sujeitos cuja racionalidade não inclui apenas suas relações e a forma como elas acontecem, mas também a maneira como eles avaliam, subjetivamente, sua participação nessa política pública. Nas entrevistas, muitos agricultores deixaram claro a ideia de que o importante é “estar com a consciência tranquila”, mesmo diante de situações injustas e desiguais:

Conceição: A minha consciência eu sei né, eu entrego o que eu produzo aqui... (...) Porque você produz, cê come aquele produto e sabe que é ocê que manuseou aquilo, aquela plantio, aquela colheita né, aquela comida, é muito legal...

Alberto: Eu acho que é o preço que eu recebo, é essa consciência de tranquilidade de eu não tá oferecendo um produto que tá cheio de agrotóxico, isso aí, o mesmo que eu como aqui, eles come lá, eu tenho certeza que, isso aí a minha consciência, eu acho que eu tô, vale muito mais do que esses 30%⁵⁴ ... (...) Eu num tô recebendo esses 30% que fala né, mas por outro lado eu tenho esse sentimento de que eu tô produzindo uma verdura de qualidade e eu tenho certeza que criança nenhuma vai passar mal, vai ter problema... Hoje a gente não fala só de criança na escola, é criança, é praticamente gente adulta também né e então que todos ali tá alimentando de um alimento saudável, de qualidade...

Joana: Por exemplo, cê compra um pão feito lá na rua, ele tem anti-mofo, só a quantidade de anti que cê acha lá né, pra ele durar pelo menos uns vinte dias no mercado né? O nosso não tem nada disso, o nosso é pela fé que ele dura cinco dias...

César: Ele viu, depois ele comentou comigo, ele falou: não, eu gostei de ver as embalagens, porque vai tudo bonito... Eu nunca tirei uma foto porque eu não sei, eu não tenho como tirar... Se ocê vê minha caminhonete na hora de sair, terça de manhã, bater uma foto dela, cê vê que é bonito... É tudo organizadinho...

Nesse sentido, é como se os agricultores se sentissem como merecedores de reconhecimento, mesmo ao perceberem que esse não acontece e os motivos para isso. Murta (2014) aponta que, por se distanciarem do modelo hegemônico, os sujeitos rurais são compelidos a se adequar ao modelo do *self* pontual. Daí se reforça a ideia, já apontada no capítulo 2, de que as próprias instituições do PNAE tendem a reafirmar o discurso de que os agricultores devem aumentar sua produção para que possam se desenvolver, vinculando o reconhecimento destes à adaptação das exigências do mercado.

⁵⁴ O agricultor se refere aqui à Resolução nº 4, de 02 de abril de 2015, a qual estabelece que “na impossibilidade de realização de pesquisa de preços de produtos agroecológicos ou orgânicos, a E.Ex. poderá acrescentar aos preços desses produtos em até 30% (trinta por cento) em relação aos preços estabelecidos para produtos convencionais, conforme Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011 (§4º)”. No caso de Viçosa-MG, como ainda não existe certificação dos produtos agroecológicos dos agricultores que participam do PNAE, esse acréscimo ao preço dos produtos não acontece.

c) A percepção dos danos e a dependência econômica do PNAE

Diante do exposto, se vinculados ao modelo ideal de humano preconizado pela modernidade, os agricultores são considerados inferiores. Aqui, pode-se admitir que nas relações institucionais isso acontece; porém, ao reconhecerem a posição que ocupam frente às instituições e admitirem que existem problemas que não dependem deles mesmos para sua resolução, os agricultores familiares do PNAE apontam ter consciência dos danos a que são submetidos. Quando o agricultor manifesta diante dos demais, mas longe das instituições, que “*o Estado parece que esquece que tá mexendo com pobre*”, conforme descrito na apresentação desse trabalho, ao mesmo tempo em que ele demonstra um descontentamento com as exigências do Programa, que entende o Estado como uma instância superior e distante e se reconhece como “pobre”, ele assume a compreensão de um dano que se manifesta a partir da desigualdade tanto da sociedade em si quanto nas relações estabelecidas pelo Programa.

De tal modo, os danos são expressados pelos agricultores. As falas a seguir descrevem quais são esses danos e a interpretação que os agricultores fazem deles.

Joana: Eles querem aquele pé de alface de um quilo e meio, não existe isso na agricultura familiar, não existe, e aí aquele produtor que quer continuar na competição, ele é forçado a usar os implementos (...). É complicado, a pessoa não quer sair, quer continuar dentro das regras que são exigidas, mas não tem esse incentivo⁵⁵.

Conceição: Num fiscaliza e vou falar com cê... (Pausa) Igual, não é toda época que tem banana, que produz banana... A banana tem que ser padronizada, tem gente entregando banana nessa condição, mas como diz, a gente não pode né, ficar falando muito...

César: Tá faltando a fiscalização e o pessoal trabalhar, porque é muito mais fácil, cê sabe que é muito mais fácil comprar do que plantar ué... (...) Eu fiz [um adubo caseiro], só que como ele dá muito mais mão de obra, é muito mais fácil, igual eu tô te falando eu chegar lá, comprar um saco de adubo e jogar ali, que é rapidinho, do que eu fazer ele... Pra mim fazer, todo mundo tinha que fazer também, eu só fazer não, eu vou vender mercadoria no mesmo preço, pra que eu vou ter mais mão de obra? (...) Só tá cobrando do pessoal que eles tem como exigir né, porque de mim, eles tem condições senão eu saio do programa, o outro lá não uai, como é que vai cobrar do outro? Aqui, eles vão pressionar por causa do Programa, mas lá no mercado eles compra de quem quer ué e cê vai fazer o que com eles, entendeu?

Roberto: Eles alegam que a gente que tem que procurar eles primeiro, eles não faz uma visita né, diária, assim, semanal ou mensal pra gente. Eu acho que deveria ter, mesmo que não fosse pra fazer nada, e sim pra olhar a plantação né? Porque o produtor não tem muito tempo de correr atrás, de sair da propriedade. Já tem que sair pras reuniões de município, estado, então já dificulta muito. (...) Eles querem um produto de qualidade, de tamanho, de beleza. E a gente produtor, pequeno

⁵⁵ Aqui, a agricultora se refere à falta de incentivo financeiro aos agricultores que não utilizam agrotóxicos na produção.

produtor, não consegue talvez tanta beleza assim, porque não usa muito agrotóxico. Então é mais orgânico e as coisa orgânico, além de ser mais trabalhosa, não é tão assim aparentemente bonito. (...) Eles quer impor um padrão, mas nós nem sempre consegue atingir esse padrão que eles exige não.

Renato: Porque o pessoal não tem como de uma hora pra outra comprar um carro do jeito que o pessoal quer lá, é mais difícil, tem que ser mais devagar e coisa... (...) Tá exigindo um pouquinho demais sobre essa mandioca e dificultando a gente, eu acho... Daqui uns dia, eles tão querendo que esteriliza a faca... (...) Sou contra certas coisas, porque tá exigindo muito pra poder dificultar... Daqui uns dia, eles vão exigir terra esterilizada pra poder plantar... Aí vai piorar ainda mais as coisa.

Os danos expostos se referem, principalmente, às exigências do PNAE em relação à produção e, portanto, à desconsideração das especificidades da agricultura familiar, a qual no discurso do Programa, ironicamente, é tão privilegiada. Ao mesmo tempo, esses danos reafirmam também como os agricultores se percebem frente às instituições que os periferizam. Logo, a auto-compreensão dos danos leva à afirmação da existência do dissenso, o qual, para Marques (2011b), de acordo com as formulações de Rancière, é criado a partir da “percepção sensível dos sujeitos, a uma primeira percepção de que algo está errado, de que a pretensa igualdade que deveria existir entre os sujeitos não está dada” (p. 32). Além disso, essa autora destaca que Rancière “comenta que as metáforas e a linguagem poética ajudam a perceber esses desencaixes, as fraturas entre os sujeitos e seus mundos” (p. 33).

De tal sorte, nas entrevistas, ao confirmarem perceber os danos, os agricultores permitiram que o dissenso se instaurasse, ao mesmo tempo em que demonstraram uma “poética” ao expressarem esses danos. Ou seja, os agricultores evidenciaram emoções, se exaltaram em alguns momentos e se mostraram indignados com algumas questões. No entanto, Marques (2011c, p. 111) alerta que o domínio da pragmática da comunicação revela uma dimensão estética e política quando trata tanto da ordem do dito quanto daquilo que é pressuposto, dos elementos extradiscursivos que “apontam para diferentes níveis de divisões entre aqueles que podem fazer parte da ordem do discurso e aqueles que permanecem fora de um espaço previamente definido como ‘comum’”.

Logo, durante as entrevistas, algumas questões que não foram transformadas em discurso pelos agricultores também foram observadas. Do mesmo modo que os agricultores familiares do PNAE criaram uma “cena”, utilizando-se de recursos poéticos para manifestarem os danos sofridos, pode-se notar que a própria disposição corporal e da linguagem desses sujeitos, a partir de gestos, inquietações, diminuições no tom de voz ao tratarem de questões mais polêmicas e sigilosas no contexto do Programa, são indícios de como eles percebem e são afetados pelos danos.

Todavia, ao mesmo tempo em que os agricultores demonstravam estar à vontade e até mesmo com certa confiança na pesquisadora que lhes questionava, eles também apresentaram um cuidado na utilização das palavras, no momento em que se atentavam que poderiam estar “falando demais” e se comprometendo. Como exemplo simbólico dessa afirmação, tem-se que, em uma das entrevistas, realizadas com um casal de agricultores, ao serem perguntados sobre as desigualdades entre os agricultores no PNAE, a mesma mulher que relatou “*a gente não pode né, ficar falando muito*” foi interrompida pelo marido com a frase “*num comenta não, fala só docê só*”. Além disso, em diversos outros momentos, os agricultores demonstraram preocupação com a divulgação de algumas falas e, ao mesmo tempo em que expressavam os danos, em seguida, diziam “*ah, mas passa*”, “*ah, mas tá bom*”, “*tem que aguentar*”, “*quem precisa tem que correr atrás*”.

Ou seja, esses podem ser indícios de que, mesmo com a consciência do lugar que ocupam e da existência dos danos, os agricultores temem se manifestar e serem prejudicados no acesso à política pública. Isso indica que eles não estão alheios aos danos, mas como não se sentem moralmente capazes de transformá-los, tem que aceitá-los, uma vez que dependem economicamente dos recursos obtidos através do PNAE. Mesmo que, como observado, os agricultores apresentem outras fontes de renda, como o acesso à feira livre e a outros mercados, a dependência econômica da política pública é muito grande e perceptível em suas falas.

Assim, concluiu-se que, nas entrevistas, os agricultores demonstraram perceber os danos e os expressaram. No entanto, a exposição pública desses danos merece ser investigada, uma vez que, para Rancière (2005, p. 17), “a política ocupa-se do que vê e do que se pode dizer sobre o que é visto, de quem tem competência para ver e qualidade para dizer, das propriedades do espaço e dos possíveis do tempo”. Além disso, segundo Marques (2011c), a formação de um mundo comum não compreende apenas as formas de “ser em comum”, mas de “aparecer em comum”, já que o surgimento desse mundo registra traços de visibilidade dos indivíduos no espaço público. Logo, as entrevistas e a observação nas reuniões do PNAE se constituíram de importantes elementos para a identificação da expressão dos danos, bem como a percepção se esses encontram terreno fértil para contribuírem para a formação de interlocutores moralmente capazes de reverter o lugar de periferização que lhes é atribuído no âmbito das relações institucionais.

3.4. (Im)possibilidades à expressão de cenas polêmicas

Nessa última seção de análise dos dados, serão discutidas potencialidades e limitações na expressão de cenas polêmicas dos sujeitos rurais investigados. Os dados serão divididos em duas subseções: na primeira, a discussão se dará em torno da interação dos agricultores com as escolas e, na segunda, a interação desses sujeitos rurais nos espaços deliberativos das reuniões com a EMATER e as Entidades Executoras do PNAE.

a) Os agricultores e as escolas

Conforme apontado, Taylor (2011) admite que a construção da identidade parte de onde o sujeito fala e a quem ele fala. De tal modo, pode-se afirmar que, no caso do PNAE em Viçosa, os agricultores familiares falam de um lugar de inferioridade em relação às instituições e, assim, se dirigem àquelas que não os consideram em suas especificidades. Dessa forma, nos contextos onde existem desigualdades comunicativas, econômicas, sociais e políticas, Rancière (1996, p. 374) aponta o dissenso como uma discussão sobre aquilo que é considerado o “mundo comum” em uma comunidade, “sobre o que nele se vê e se ouve, sobre os títulos dos que nele falam para ser ouvidos e sobre a visibilidade dos objetos que nele são designados”. Logo, ao questionar sobre esse mundo comum, os sujeitos são capazes de entender as condições de igualdade ou não a que estão submetidos e empreender cenas nas quais podem se retirar do lugar que ocupam e se inserir em um mundo de sentido e visibilidade, afirmando-se como sujeitos de razão e de discurso (MARQUES, 2011c).

Sendo assim, analisar os espaços nos quais essas cenas potencialmente podem acontecer se faz de grande importância para a compreensão de como se dá o processo de subjetivação política dos sujeitos rurais em questão. Logo, as entrevistas com os agricultores familiares do PNAE permitiram a compreensão de que, além das reuniões com as Entidades Executoras e a EMATER, as escolas também se constituem como potenciais espaços para a exposição dos danos, por se tratarem de âmbitos de relação direta com os agricultores e com os alimentos que estes produzem. A partir da constatação de que, apesar de dizerem estar atentas para as especificidades da produção agrícola familiar, as escolas percebem os agricultores como fornecedores de alimentos, esperando destes tanto qualidade quanto eficiência na entrega, pode-se observar que, nesses espaços, os danos apontados pelos agricultores, em especial no que se refere ao padrão imposto aos alimentos, aparecem de maneira muito efetiva.

Nas entrevistas com os agentes institucionais das escolas, pode-se perceber que o aspecto dos alimentos, em termos de tamanho e beleza, como os agricultores já haviam salientado, é o tema mais discutido quando se trata da qualidade dos produtos recebidos. Sem citar nomes de agricultores e sem detalhar casos específicos, alguns diretores e cantineiras relataram problemas com certos alimentos, mas deixaram claro que os próprios agricultores têm o compromisso de trocar os alimentos que chegam podres ou de avisar quando a produção, por fenômenos naturais, resultou em alimentos de menor porte. No entanto, os entrevistados das escolas procuraram destacar a relação amigável que mantém com os agricultores, o que demonstrou uma preocupação em não expor ou não prejudicá-los frente à pesquisadora que lhes questionava. Além disso, esses agentes institucionais afirmaram não interferir na escolha dos agricultores que fornecem os alimentos durante o ano.

Entretanto, o discurso de “boa vizinhança” adotado pelos representantes das escolas entrevistadas – principalmente as estaduais – apresentou discordâncias, tanto em relação às observações realizadas nas reuniões do PNAE, quanto em relação às entrevistas com os agricultores. Em uma das reuniões observadas, quando se avaliava as fraquezas e os avanços do Programa durante o ano letivo, foi mencionado, por um agente institucional da EMATER, que uma das fraquezas era justamente as reclamações que as escolas faziam da qualidade dos produtos de agricultores específicos, deixando claro que o problema não era pessoal com nenhum agricultor. Foi relatado nessa reunião que, no processo de divisão dos agricultores por escolas, no início do ano, os agentes das escolas não se manifestavam contra nem a favor da permanência ou não de nenhum dos agricultores do PNAE em sua escola. Porém, após a reunião, depois de acordada e finalizada a distribuição entre escolas e agricultores, alguns agentes institucionais das escolas solicitavam, em *off*, a mudança de alguns produtores, relatando insatisfação com a qualidade dos produtos.

Em relação aos agricultores, nas entrevistas, foi relatado que há uma influência das escolas na escolha dos agricultores. Vale ressaltar, no entanto, que os agricultores que afirmaram isso, disseram ter essa certeza justamente porque foram escolhidos para continuar nas escolas que já entregavam os alimentos. Além disso, apesar de também elogiarem a relação com as escolas, os agricultores descreveram momentos específicos em que a relação com as mesmas não foi tão amigável quanto elas sugeriram. Contudo, o que chama a atenção é o fato de que os agricultores reconhecem seu lugar de “fornecedores”, como já discutido, mas não se submetem, nas escolas, a críticas infundadas. Eles enfatizaram, assim como as escolas, que, se eles mesmos perceberem que o produto não está com a qualidade esperada, criam estratégias específicas para a resolução dos problemas como, por exemplo, entregar

uma maior quantidade de um produto que está muito pequeno ou trocar a mercadoria em condições ruins. No entanto, quando percebem que seus produtos estão sendo criticados, mas não reconhecem a legitimidade da crítica, se manifestam. Nesse sentido, duas falas se destacaram:

Jorge: A mulher reclamou da mandioca, aí eu falei com ela, até a diretora, falei: olha, não vou falar com cê que não tenha problema não, mas eu entrego em mais umas dez escolas e não houve reclamação. Aí falei com ela, pode ser que ocê fez alguma coisa errada, pega essa mandioca e cozinha ela agora, sem pôr na geladeira, aí na outra semana ela falou: a mandioca tá um espetáculo (...) Se você não conversar, as vez o produto não tá ruim, mas as vez a pessoa trabalha com ele de uma forma errada e ele dá problema, que a mandioca é bem isso, depois de congelada, cê tem que jogar ela direto na água quente, tem um segredo da culinária...

César: oh, mulher enjuada, falei com ela, um dia lá eu joguei nela um alface... Eu não sei o porque, ela não olhou a mercadoria... (...) eu tô com os negócio amarradim, tudo bonitinho (...) eu cheguei, ela começou, é que esse alface seu tá muito ruim, tá aquilo outro e tal, eu falei: oh, minha filha, não tem condição não, ela falou: não, que seu alface tá muito ruim e tá falando, mas não olhou o alface não, aí eu virei e falei: como é que cê tá reclamando de uma coisa que cê num viu? Não, eu tô vendo ele daí. Eu falei: dentro da embalagem, embalado aqui, cê tá vendo que ele tá ruim? Tô... Aí eu tô tentando conversar com ela e tal, explicar pra ela, falei: minha filha, antes de cê coisa, cê olha a mercadoria pra depois cê reclamar e ela tá que fala, a muié num deixava eu falar, eu fui lá e desamarrei (...) rasguei o saquinho assim, peguei no fundo do alface e ela tava um pouco mais assim, eu joguei aquilo assim e puxei o saquinho, o alface foi tudo em cima dela, (...) ela falou: cê é doido? Eu falei: doida é você, de ficar reclamando, olha aí se cê reclama, eu joguei nocê procê vê, cê tá reclamando, eu tô tentando falar com cê, cê num tá deixando eu falar, isso num tem como, se cê reclamar de um pé de alface desse, cê nunca plantou, cê nunca colheu, cê nunca comeu, cê nunca fez, pra reclamar porque num tem como reclamar, uns pé de alface tudo 450 grama, mas um trem chique mesmo...

Essas falas foram emblemáticas porque apresentaram a criação de cenas nas quais os agricultores transformaram o lugar que ocupavam. O primeiro se refere à estratégia do produtor para demonstrar, amigavelmente, que o seu produto não estava ruim e, assim, ao adentrar no universo da preparação dos alimentos, ele foi capaz de transformar o olhar da diretora tanto em relação ao seu produto quanto aos seus conhecimentos para além da produção. O segundo caso, por sua vez, remete a uma cena na qual o agricultor se exalta e “obriga” a cantineira a ouvir e considerar seus argumentos. Esse agricultor relatou ainda que, após essa cena, todas as cantineiras passaram a examinar com cuidado e a elogiar os produtos que ele entregava.

Nesses casos, pode-se considerar que, ao se exporem, os agricultores se transformaram “em sujeitos dotados de rosto, capazes de desenvolver capacidades enunciativas e demonstrativas de reconfigurar a relação entre o visível e o dizível, entre palavras e corpos” (MARQUES, 2014, p. 75). Isso sugere que se, por um lado, as escolas não se manifestam

publicamente em relação à insatisfação aos produtos, o que pode ser explicado, por elas mesmas, como uma provável preocupação em não criar constrangimentos aos agricultores, por outro, elas se constituem em espaços nos quais os agricultores identificam os danos que sofrem e se manifestam diante deles. Logo, é possível afirmar que, nas escolas, se os agricultores não conseguem transformar seu lugar de fornecedor, imprimem ao menos um lugar de sujeitos políticos que não estão fadados à subordinação total e absoluta às relações institucionais.

b) Os agricultores familiares nos espaços deliberativos das reuniões com a EMATER e as Entidades Executoras

Além das escolas, os espaços aqui indicados, por excelência, como potenciais para a manifestação dos danos sofridos pelos agricultores familiares do PNAE e a possível reversão do lugar ocupado por estes são as reuniões entre as Entidades Executoras do Programa e os agricultores familiares. Como já apontado, essas reuniões não colaboram para o exercício das competências comunicativas e do reconhecimento dos agricultores, se constituindo em espaços nos quais se reforça o discurso da política e onde há uma maior consideração pelas falas dos agentes institucionais.

Em relação à possibilidade da exposição dos danos e de uma reversão do lugar ocupado pelos agricultores, pode-se observar que essas reuniões apresentam como característica principal: o incentivo permanente à criação do consenso. Ao se colocarem como parceiras dos agricultores e, principalmente, ao enfatizarem os benefícios da política pública, as instituições parecem reconhecer a dependência econômica dos agricultores e, assim, acabam por difundir a ideia de que o melhor é “*fazer silêncio*” e “*escutar com muita atenção*”, para que a política se realize da melhor forma possível para todos. Ao explicarem a política, detalhadamente, frases como “*compreenderam, gente?*” e “*ficou claro pra vocês?*” foram muito recorrentes no discurso das instituições, demonstrando uma espécie de infantilização dos sujeitos rurais. A reação dos agricultores nesses momentos era de apenas assentir, parecendo entender e concordar com tudo o que foi dito. Logo, isso sugere que os agricultores que questionassem demonstrariam que não tinham entendido ou que não estavam atentos. No entanto, como as entrevistas demonstraram, os agricultores não se manifestaram, mas, por diversas vezes, discordaram das decisões tomadas, apresentando sua insatisfação apenas nos contextos informais de discussão.

Além disso, ficou muito visível, nas reuniões, um discurso de que a lei que estabeleceu a relação entre o PNAE e a agricultura familiar (nº 11.947/2009) é muito completa e que tanto ela quanto as resoluções associadas devem ser consultadas para solucionar os problemas que possam surgir no Programa. Nesse viés, cabem as colocações de Marques (2013b), a qual afirma que o consenso, para Rancière, tem como objetivo produzir uma sobreposição entre leis e fatos, de maneira que as leis se tornem idênticas à vida social. “Se, por um lado, não há sujeito (nem comunidade) sem normas, de outro, reduzi-lo e reduzir suas experiências ao âmbito da normatividade significaria uma adequação perfeita à regulação institucional e estatal” (MARQUES, 2013b, p. 113). Logo, se na legislação do PNAE estão todas as respostas necessárias para o sucesso da política, aqueles que detêm o conhecimento acerca dessa legislação devem, conseqüentemente, serem ouvidos e ter seu discurso considerado em detrimento dos que não possuem tal conhecimento. Transforma-se, assim, a discussão em um “jogo de especialistas”.

Sendo assim, a legislação define tanto as regras quanto o papel de cada participante do PNAE e estes são extremamente enfatizados nas reuniões do Programa. Como discutido, ao agricultor cabe única e exclusivamente a função de produzir os alimentos com qualidade, entregá-los nas escolas no período e da maneira correta e esperar, pacientemente, o pagamento. Enquanto isso, às instituições cabe a função de organizar a parte burocrática da política pública, fiscalizar e realizar os pagamentos. Assim, a partir da definição dos papéis, não existem motivos para o conflito, é “*só cada um fazer o que dá conta de fazer*”. Nesse sentido, essas reuniões se inserem no que Rancière denominou de comunidade ética e consensual, na qual a partilha do que é comum acontece de forma não litigiosa, mas unificadora. Numa comunidade ética, indivíduos e grupos são alocados em lugares e funções de acordo com suas competências específicas. Assim, nessa comunidade são privilegiados os sujeitos cujo trabalho e posição social definem e atestam suas competências, tornando-os audíveis e visíveis no espaço discursivo (MARQUES, 2013b).

Esses espaços se apresentaram, portanto, mais como espaços de tomada de decisões do que espaços de discussão propriamente ditos. Por acontecerem com pouca frequência, as reuniões apresentam uma pauta muito grande e o pouco tempo para a discussão dos temas é tomado como justificativa, em todas as reuniões, para a não abertura para as discussões. Quando uma questão é colocada, como, por exemplo, a questão do uso de agrotóxicos ou da compra de alimentos para entrega, logo um agente institucional interrompe com frases do tipo “*se for preciso, a gente marca uma reunião específica pra isso*” ou ainda “*se a gente for tratar dessa situação aí, vai começar...*”. Ou seja, não se abre para a discussão de temas

polêmicos, difundindo o consenso como a melhor alternativa para que as decisões sejam tomadas, no tempo disponível. Foi interessante notar que, em alguns momentos, os próprios agricultores salientaram a questão do tempo, afirmando que tinham compromissos e não podiam “*ficar de enrolação*”. Isso sugere que o modo como as reuniões são organizadas e como o discurso da política pública é colocado faz com que os agricultores não percebam o espaço como o mais adequado para exposição de problemas, já que tem “*muita coisa pra resolver*”, bem como parecem não reconhecer que a exposição destes vai modificar suas condições frente às instituições.

Em relação aos danos que os agricultores apontaram reconhecer, nas entrevistas individuais, foi curioso notar que a exposição desses não acontece a partir da colocação dos agricultores e sim das instituições. No entanto, esses danos não aparecem como problemas para os agricultores e sim como resultado da ação desses, ou seja, os agricultores são os principais culpados pelos problemas que acontecem no Programa e que, consequentemente, os atinge. Chegou-se a essa afirmação a partir de alguns indícios e, entre eles, vale destacar a questão da qualidade dos alimentos. Por diversos momentos, essa foi questionada pelas instituições, deixando claro que os agricultores tem uma assistência técnica muito eficiente e que se os produtos não estão com a qualidade adequada a razão se encontra no fato de os agricultores não aproveitarem os recursos disponíveis e, portanto, aqueles que não se adequarem às exigências devem ser “cortados” do Programa. Outra questão muito enfatizada se refere à quantidade de produtos adquiridos pelas escolas, tanto estaduais quanto municipais. As instituições afirmam que se as escolas não compram 100% da agricultura familiar, isso se deve ao fato de que os agricultores não têm interesse em aumentar sua produção. Logo, pode-se perceber que esse discurso se distancia daquilo que foi apontado pelos agricultores, mas, em nenhum momento, estes questionaram sobre os temas apresentados.

Nesse mesmo sentido, no momento em que se coloca a fiscalização, as instituições partem do pressuposto de que as irregularidades não passam despercebidas e um tom de ameaça se instaura ao apresentarem as punições para aqueles que utilizarem agrotóxicos ou que comprarem alimentos de terceiros ao invés de produzirem. Essas ameaças se tratam tanto de uma responsabilização jurídica quanto da possibilidade do município não mais receber os recursos do FNDE devido às irregularidades. Frente a essas ameaças, a fala de um agricultor chamou a atenção, uma vez que parece representar o que foi discutido até aqui: “*esse projeto é muito bom pro agricultor, nós não queremos perder de forma nenhuma*”, demonstrando, assim, a relação de dependência que os agricultores possuem tanto em relação à política

pública, em termos econômicos, quanto às instituições, uma vez que, para eles, são elas que garantem o acesso.

Além disso, em relação à fiscalização, as instituições incentivam os próprios agricultores a denunciarem as irregularidades. Uma das estratégias para o estímulo a essa denúncia foi a colocação de que se um agricultor que age de maneira irregular, o fizer por meio da associação, todos serão responsabilizados, cabendo aos associados fiscalizar e tomar as providências de exclusão do agricultor. Assim, as instituições parecem desconsiderar as relações pessoais que existem entre os próprios agricultores. O curioso, no entanto, foi que o CAE só apareceu no discurso das instituições apenas em uma das reuniões e para enfatizar a papel fiscalizador desse órgão nas escolas municipais, reforçando a ideia já formulada de que esse Conselho não se relaciona diretamente à agricultura familiar no município de Viçosa.

Diante do exposto, pode-se observar que, nas reuniões do PNAE, os agricultores familiares do Programa não manifestam os danos que sofrem, apesar de reconhecê-los em outros momentos, tanto nas entrevistas, como demonstrado, quanto nos momentos privados, após as reuniões, diante dos demais agricultores. Além disso, esses espaços não contribuem para a expressão desses danos. Pelo contrário, os problemas enfrentados pelos agricultores são justificados pelo discurso institucional, no qual os agricultores são responsabilizados pelos mesmos.

Logo, mesmo conscientes dos danos que sofrem, os agricultores parecem não ter argumentos frente às instituições para questionar esses danos. É importante destacar, porém, que a ausência desses argumentos não pode ser entendida como ausência de capacidade de argumentar, ou seja, o que parece faltar é a certeza de que seu discurso se assemelha ao das instituições e de que seus argumentos serão considerados. Assim, pode-se afirmar que o “jogo de especialistas” no qual esses espaços têm se constituído não oferece a possibilidade dos agricultores familiares do PNAE manifestarem seus danos e, menos ainda, de se formarem enquanto sujeitos políticos moralmente capazes e de transformarem o lugar de periferização que ocupam.

3.5. Considerações finais

A partir das discussões realizadas, foi possível demonstrar que os agricultores familiares do PNAE em Viçosa apresentam uma identidade orientada pelas noções de moralidade e de bem e que, portanto, essas noções perpassam tanto suas ações cotidianas quanto aquelas relacionadas à política pública. Todavia, esses agricultores, enquanto sujeitos

rurais, dotados de diferentes racionalidades, se distanciam do modelo de sujeito pontual preconizado pela modernidade. Soma-se a isso a questão apontada pelo capítulo anterior, relacionada à impossibilidade das relações institucionais permitirem o exercício de competências comunicativas, que contribuam para o fortalecimento da autonomia e do reconhecimento desses sujeitos. Assim, pode-se constatar que os agricultores familiares se encontram em uma situação de periferização por parte das instituições que organizam o Programa.

No entanto, os agricultores familiares do PNAE não se mostraram passivos frente a essa situação. Nas entrevistas realizadas, os agricultores demonstraram reconhecer os danos que sofrem em relação ao modo como o Programa é operacionalizado. Assim, os danos puderam ser identificados e pode-se perceber que esses agricultores tem consciência do lugar que ocupam no interior das relações institucionais. Contudo, ao mesmo tempo em que admitem reconhecer sua periferização, os agricultores demonstram uma grande dependência econômica em relação à política pública e, conseqüentemente, às instituições, pois o acesso ao Programa é intermediado por um conjunto dado de agentes institucionais.

Ao analisar as relações institucionais do Programa, pode-se compreender que as escolas se constituem como espaços nos quais os danos sofridos pelos agricultores são evidenciados com maior facilidade. Logo, os agricultores conseguem negociar, expressar seus danos e ainda se utilizarem de recursos poéticos para os manifestarem e, mesmo que não se possa afirmar que estes transformam o lugar de fornecedor que lhes é imposto, não se deve desconsiderar que eles se colocam numa posição de sujeitos políticos, dotados de razão e de discurso. Porém, é válido ressaltar que, apesar de considerarem a importância destas para sua permanência no mercado institucional da política, os agricultores não enxergam as escolas como o centro do poder decisório. Assim, expressar os danos sofridos nessas instituições não lhes garante a transformação do seu lugar de periferização.

Sendo assim, diante das instituições consideradas as responsáveis pelo acesso ao PNAE, os agricultores se calam e se constituem mais como espectadores do que como agentes transformadores de sua própria condição. Nas reuniões do Programa, mesmo cientes das desigualdades sociais que lhes são impostas, os agricultores assumem seu lugar de ouvinte, a partir da desigualdade comunicativa que é instaurada. Logo, evidenciou-se que a maioria dos agricultores não se manifesta menos por não saber se colocar ou por vergonha, e mais porque a seletividade na consideração dos discursos e a grande dependência econômica os aprisionam no lugar de interlocutores moralmente incapazes de transformar sua própria vida.

De tal modo, conclui-se que a expressão dos danos não acontece nas relações institucionais consideradas mais importantes pelos agricultores. Assim, essas relações se mostraram opressoras e autoritárias a ponto de impedir que os sujeitos consigam interferir na posição que ocupam no PNAE e no modo de operacionalização do mesmo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na apresentação desse trabalho, aponte a ideia inicial do projeto de pesquisa no âmbito do mestrado. Assim, os capítulos foram construídos para que os objetivos pudessem se cumprir, de modo a desvendar as potências ou impotências políticas no PNAE. Assim sendo, elenquei como principais aspectos a serem questionados como tais (im)potências: as matrizes cognitivas fundadoras do Programa; as relações institucionais estabelecidas junto ao mesmo; e a possibilidade da construção de um processo de subjetivação dos sujeitos rurais.

A abordagem cognitiva e comunicacional que permeou a realização dessa dissertação permitiu que eu fosse além de uma avaliação institucional e administrativa do PNAE, propiciando uma compreensão sobre os sentidos dessa política pública tanto em relação ao seu discurso oficial, por meio do desvendamento das matrizes cognitivas do Programa, quanto no que se refere às implicações dessa política na vida dos sujeitos rurais envolvidos.

Nesse sentido, o capítulo 1 representou uma “entrada” no universo do PNAE para a compreensão dos enredamentos de sentido propostos pelo Programa. No entanto, esse enredamento não está explícito no discurso oficial dessa política pública, ao contrário, ele se encontra diluído em meio a propostas ambiciosas, as quais, se não questionadas, podem levar a uma supervalorização dos objetivos do PNAE. Logo, o intuito do capítulo foi desconstruir as lógicas de causalidade presentes nesse discurso e que são inerentes aos elementos que constituem as matrizes cognitivas do Programa, atingindo diretamente os envolvidos nessa política. Dessa forma, posso afirmar que as matrizes cognitivas fundadoras do PNAE se constituem como impotências políticas no Programa, uma vez que as bases de operacionalização do mesmo não são suficientes para sustentar as consequências projetadas e as lógicas de causalidades a elas associadas.

Do mesmo modo, o capítulo 2 elencou como foco principal as relações institucionais estabelecidas pelo PNAE e suas potencialidades na construção de um processo de autonomia, calcado no exercício de competências comunicativas e no reconhecimento dos sujeitos rurais participantes do Programa. Os dados e os indícios coletados nas entrevistas com os agricultores e na observação de reuniões entre as Entidades Executoras do PNAE e os sujeitos rurais de Viçosa permitiram que fossem descortinadas as relações instituídas, bem como o modo como os agricultores se percebem e são percebidos pelas instituições, revelando, assim, uma periferização dos sujeitos rurais, o não reconhecimento destes e a impossibilidade do aprimoramento de competências comunicativas. Logo, as relações institucionais do PNAE, no que se refere à autonomia e ao reconhecimento, também podem ser consideradas impotências

no Programa, uma vez que a autonomia e o reconhecimento são subsumidos por um processo de extrema dependência econômica em relação à política pública.

Vale destacar, aqui, que a opção por duas referências conceituais do Programa, ou seja, pelas noções de autonomia e reconhecimento, no capítulo 2, se deu por meio da análise da realidade e das atribuições das instituições no contexto de Viçosa. Isso porque ao tensionar a teoria e a realidade investigada, indícios puderam demonstrar que tais noções são fundantes no que se refere à inserção dos sujeitos rurais no PNAE. Além disso, a constatação de que, nesse município, o principal órgão deliberativo do PNAE, isto é, o Conselho de Alimentação Escolar, não apresentava uma relação direta com os sujeitos rurais envolvidos no Programa, indicaram a não necessidade de nos aprofundarmos em questões sobre a deliberação em espaços formais. No entanto, acredito que a questão da justiça perpassou toda a demonstração dos danos nesse trabalho.

Igualmente, os dados e os indícios das entrevistas e das observações foram muito importantes para a discussão proposta pelo capítulo 3. O olhar comunicacional permitiu a compreensão de que a subjetivação não abarca o “ser sujeito”, mas o “se tornar sujeito” na medida em que se dão as interações. As conclusões do capítulo 2 sobre a periferização dos sujeitos rurais pelas relações institucionais do PNAE me levaram a questionar se esses sujeitos têm consciência dos danos que sofrem e do lugar que lhes é imposto e se existe a possibilidade da expressão desses danos e da construção de cenas interlocutivas nas quais os sujeitos rurais se formam enquanto sujeitos políticos.

Logo, os dados e os indícios apontaram para a consciência dos sujeitos em relação aos danos e a expressão privada dos mesmos, porém não se verificou a possibilidade da manifestação pública dos danos nas relações com as instituições organizadoras do PNAE no município de Viçosa. Mais uma vez, a dependência econômica contribuiu para a inexistência de cenas interlocutivas nas quais os sujeitos reivindicam a transformação do lugar de periferização que ocupam. Assim, as relações estabelecidas e, até mesmo, o aumento da renda – indicada pelos agricultores como a principal vantagem do PNAE – não têm se mostrado eficientes para a superação de relações históricas de desigualdades (econômica, social e política) e da falta de posicionamento político (desigualdade comunicativa) dos sujeitos rurais frente a agentes institucionais do Estado. Portanto, a impossibilidade da criação de novas cenas interlocutivas também se mostrou como uma impotência política na operacionalização do PNAE no contexto local.

Sendo assim, as discussões realizadas nessa dissertação descortinaram os sujeitos rurais e as relações institucionais, sob o viés da comunicação, em Viçosa. Logo, pode-se

perceber quais os agentes atuantes no município e os papéis atribuídos a cada um deles no que se refere à relação entre a agricultura familiar e a alimentação escolar. A Figura 10 apresenta os agentes envolvidos no PNAE no município de Viçosa:



Figura 10: Agentes constituintes do PNAE em Viçosa-MG.

Fonte: Construção da pesquisa, 2016.

Nessa figura, é possível perceber a ausência das Unidades Executoras e dos Grupos Informais, uma vez que eles não aparecem no PNAE em Viçosa. Além disso, as linhas contínuas representam os atores e os agentes mais atuantes no município em relação à agricultura familiar. Além dos fornecedores da agricultura familiar, aos quais são atribuídas exigências diversas para que os alimentos cheguem com qualidade até as escolas, há ainda as Entidades Executoras, representadas pela Prefeitura Municipal de Viçosa e pelas escolas estaduais, como representantes da Secretaria Estadual de Educação, cuja função é repassar os recursos do FNDE, atentando para os recursos destinados aos agricultores familiares, bem como são responsáveis pela execução geral do Programa. Do mesmo modo, existe ainda, em Viçosa, uma importante Entidade Articuladora, a EMATER, a qual estabelece um contato direto com os sujeitos rurais e auxilia na organização do Programa no âmbito local.

As linhas pontilhadas, por sua vez, representam os agentes que possuem uma frágil relação com os sujeitos rurais e, portanto, com a agricultura familiar em sua ligação com a

merenda escolar. O primeiro desses agentes é representado pela Educação básica pública. Esse agente é entendido pelos discursos oficiais do PNAE menos como as escolas em si (diretores e cantineiras) e mais como os alunos atendidos pelas diferentes modalidades de ensino (fundamental, médio, EJA, educação especial), uma vez que foi possível perceber que não existe uma relação entre os alunos das escolas públicas e a política pública.

Outra relação frágil se refere ao CAE, uma vez que este se constitui como uma exigência burocrática para a implementação do Programa e mesmo que, em Viçosa, a atuação seja razoavelmente eficiente no que se refere à fiscalização das escolas e à prestação de contas, não existe uma relação direta entre este e os sujeitos rurais participantes do PNAE. Além disso, há ainda uma relação distante entre os agricultores e a associação, representada no diagrama pelos Grupos Formais, uma vez que os sujeitos rurais não a reconhecem como indutora de autonomia e reconhecimento, mas apenas como uma exigência burocrática para o acesso aos recursos do Programa.

Nessa seara, o que pude perceber em Viçosa foi que as relações institucionais são marcadas por uma forte dependência econômica, por uma burocracia, que se apresenta como um empecilho aos sujeitos rurais, e pela impossibilidade de reversão do lugar de periferização ocupado por esses sujeitos. Contudo, ao admitir que as matrizes cognitivas, as relações institucionais e a possibilidade de subjetivação política se constituem como impotências políticas no PNAE, é possível organizar os indícios que podem se fazer presentes em realidades semelhantes às de Viçosa, para o entendimento de como se dá a operacionalização do PNAE em outros contextos.

Dessa maneira, o desvendamento das matrizes cognitivas do PNAE abriu um grande leque de possibilidades de estudos, as quais não puderam ser exploradas aqui. Mesmo a partir dos dados levantados, poderiam se concretizar diversas outras discussões, tais como: a questão da descentralização de políticas públicas; a questão da sustentabilidade no Programa, por meio da análise do uso de agrotóxicos ou de práticas agroecológicas; o êxodo rural e sua relação com o PNAE, entre outras possibilidades.

A título de conclusão, vale destacar que, em momento algum, essa dissertação pretendeu desconsiderar a importância do PNAE em sua relação com a agricultura familiar. Porém, procurei apresentar discussões que instigassem o questionamento de que o modo como o Programa tem sido operacionalizado deve ser repensado, para que os sujeitos rurais possam participar mais ativamente de sua construção e avaliação, tenham condições de expressar suas opiniões e demandas com a garantia de que serão ouvidos, e que estes sejam reconhecidos em suas especificidades, para além das relações econômicas.

REFERÊNCIAS

- ABREU, P. H. B. **O agricultor familiar e o uso (in)seguro de agrotóxicos no município de Lavras, MG**. 2014. 205 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Universidade Estadual de Campinas, 2014.
- AMAZONAS, M. C. L. A.; VIEIRA, L. L. F.; PINTO, V. C. Modos de subjetivação femininos, família e trabalho. **Psicologia: Ciência e Profissão**, vol.31, n.2, p. 314-327, 2011.
- ANDERSON, J. HONNETH, A. Autonomia, vulnerabilidade, reconhecimento e justiça. **Cadernos de Filosofia Alemã**, n. 17, p.81-112, 2011.
- ARAÚJO, P. R. M. A contribuição de Charles Taylor à autonomia na modernidade. Entrevista. **IHU Online**, 2007. Disponível em: http://www.ihuonline.unisinos.br/index.php?option=com_content&view=article&id=944&sec=ao=220. Acesso em: maio de 2016.
- ARRETCHE, M. T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 31, 1996.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, n. 49, 2000.
- BALDISSERA, R.; KAUFMANN, C. Comunicação organizacional e sustentabilidade: sobre o modelo instituído no âmbito da organização comunicada. **ORGANICOM**, Ano 10, n. 18, 2013.
- BANDONI, D. H. et al. Desafios da regulação sanitária para a segurança dos alimentos adquiridos da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Revista Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 4, p. 107-114, 2014.
- BARBOSA, N. V. S. et al. Alimentação na escola e autonomia – desafios e possibilidades. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.18. n.4, p. 937-945, 2013.
- BARROS, J. S. Movimentos sociais e subjetivação política: anotações sobre a sociabilidade política brasileira recente. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro, vol. 12, n. 34, p. 91-113, 2014.
- BARTHOLO JR, R. S. et al. Democracia, participação e direito: o papel dos conselhos nas políticas sociais brasileiras. In: **VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Panamá, 2003.
- BELIK, W. Perspectivas para segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, v.12, n.1, p. 12-20, 2003.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A. O programa nacional de alimentação escolar e a gestão municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 5, p. 595-607, 2009.
- BELIK, W.; CHAIM, N. A.; WEIS, B. O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local. In: Congresso SOBER, **Anais...** Cuiabá, 2004.

BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas**: textos fundamentais. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge: The MIT Press, 1996.

BORTOLI, M. A. Catadores de materiais recicláveis: a construção de novos sujeitos políticos. **Revista Katálisis**, Florianópolis, vol. 12, n. 1, p. 105-114, 2009.

BRAGA, J. L. Comunicação, disciplina indiciária. **Matrizes**, n. 2, p. 73-88, 2008.

BRASIL. **Lei 11.326** de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.346** de 15 de setembro de 2006. Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111346.htm. Acesso em: abril de 2016.

BRASIL. **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/111947.htm. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.913** de 12 de julho de 1994. Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar. Revogada pela Lei nº 11.947/2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8913.htm. Acesso em: maio de 2016.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Agrário**. 2016. Disponível em: <http://www.mda.gov.br/>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Resolução nº 26** de 17 de junho de 2013. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/4620-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-26,-de-17-de-junho-de-2013>. Acesso em: março de 2016.

BRASIL. **Resolução nº 4** de 02 de abril de 2015. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_383/https___mail.mda.gov_v_.pdf. Acesso em: abril 2016.

BRUGNARA, V. M. B. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e a educação para uma alimentação saudável**: um estudo nas escolas do município de Cristalândia/TO. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado em Ciências da Educação) – Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, Lisboa, 2009.

CAL, D. G. R. Comunicação e subjetivação política: o caso do trabalho infantil doméstico. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos**, vol. 15, n.1, p.24-33, 2013.

CALDAS, E. L.; ÁVILA, M. L. Continuidade de políticas públicas e o caso do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). **Revista Espaço Acadêmico**, n. 148, 2013.

CAMARANO, A. A.; ABRAMOVAY, R. Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos cinquenta anos. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**, Brasília, v. 15, n. 2, 1998.

CAPELLESSO, A. J.; CAZELLA, A. A.; SCHONS, P. F. Análise de políticas públicas para a agricultura familiar: articulação das abordagens dos “três I’s”. In: V Seminário Nacional Sociologia & Política, **Anais...** Curitiba, 2014.

CARDOSO, R. C. V. et al. Programa nacional de alimentação escolar: há segurança na produção de alimentos em escolas de Salvador (Bahia)? **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 23, n. 5, p. 801-811, 2010.

CARVALHO, A. S.; SILVA, D. O. Perspectivas de segurança alimentar e nutricional no Quilombo de Tijuaçu, Brasil: a produção da agricultura familiar para a alimentação escolar. **Interface – Comunicação, Saúde e Educação**, v.18, n.50, p.521-32, 2014.

CARVALHO, D. G.; CASTRO, V. M. O Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE como política pública de desenvolvimento sustentável. In: **VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**, Cuiabá, 2009.

CENSUS. **Centro de Promoção do Desenvolvimento Sustentável**. Retrato Social de Viçosa-MG. 2014. Disponível em: <http://www.censusviosa.com.br/images/publicacoes/480/retratosocialdeviosavfinalpdf.pdf>. Acesso em: abril 2016.

CHAVES, L. G. et al. O programa nacional de alimentação escolar como promotor de hábitos alimentares regionais. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 22, n. 6, p. 857-866, 2009.

COHEN, J. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, A. C. S. (Org.). **A deliberação pública e suas dimensões políticas e comunicacionais: textos fundamentais**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

CONDRAF. **Política de Desenvolvimento do Brasil Rural**. Brasília, 2010.

CONSEA. **Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: FAO, 2009. Disponível em: https://www.fao.org.br/download/Seguranca_Alimentar_Portugues.pdf. Acesso em: abril de 2016.

CONSTANTY, H. P. et al. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a sustentabilidade: o caso de Marechal Rondon. In: **2ª Jornada Questão Agrária e Desenvolvimento: Projetos Sociais e Políticas Públicas em Disputa**, Universidade Federal do Paraná, 2013.

COSTA, J. M. N. **Política de alimentação escolar**: tem caroço nesse angu? A gestão e o controle social do PNAE. 2013. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade de Brasília, 2013.

COSTA, J.; CIDADE, R. Organização das famílias assentadas em Tupanciretã para efetivar a política pública do PNAE como estratégia para a transição agroecológica. **Cadernos de Agroecologia**, v. 8, n.2, 2013.

CRN. Relatório sobre a qualidade da alimentação oferecida por unidades escolares estaduais no estado do Rio de Janeiro. **Conselho Regional de Nutricionistas**, fev. 2013. Disponível em: http://www.crn4.org.br/cms/upl/arqs/relatorio_crn-4_-_avaliacao_qualidade_alimentacao_escolar_-_estado_rj.pdf. Acesso em: abril de 2016.

CRUZ, D. N. A discussão filosófica da modernidade e da pós-modernidade. **Revista Μετάνοια**, n.13, 2011.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 372 f. 2009. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.

DESLANDES, S. F. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, M. C. S. (Org.) **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 2012.

DRYZEK, J. S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (Orgs.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. Editora 34, 2004.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 49, 2000.

FERNANDES, P. F. **Identificação da demanda para a inserção de produtos da agricultura familiar no Programa de Alimentação Escolar no Rio Grande do Sul**. 2013. 131 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.

FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 79, 2002.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Cartilha Nacional da Alimentação Escolar. 2015. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais>. Acesso em: março de 2016.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Manual de Aquisição de Produtos da Agricultura Familiar para a Alimentação Escolar. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais>. Acesso em: março de 2016.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. O Encontro da Agricultura Familiar com a Alimentação Escolar. 2011a. Disponível em:

http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/pageflip-2583697-3759191-lt_CARTILHA_O_ENCONTO_DA-8200479.pdf. Acesso em: março de 2016.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Orgânicos na Alimentação Escolar. A agricultura familiar alimentando o saber. 2011b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/116-alimentacao-escolar?download=7623cartilha-organicos-na-alimentacao-escolar>. Acesso em: março de 2016.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Programa Nacional de Alimentação Escolar. Agricultura Familiar. 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-material-de-divulgacao/alimentacao-manuais>. Acesso em: abril 2016.

FNDE. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Programas. Alimentação Escolar. 2016b. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar>. Acesso: março de 2016.

FORTUNATO, G. J. G. M. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar no contexto das comunidades remanescentes de quilombos**. 2014. 138 f. Dissertação (Mestrado em Nutrição e Saúde) – Faculdade de Nutrição, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

FRANÇA, V. R. V. Paradigmas da comunicação: conhecer o quê? In: MOTTA, L. G.; WEBER, M. H.; FRANÇA, V.; PAIVA, R. (Org.). **Estratégias e culturas da comunicação**. Brasília: Ed. UnB, p. 13-29, 2002.

FRASER, N. A justiça social na globalização: redistribuição, reconhecimento e participação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, 63, p. 7-20, 2002.

FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”. **Cadernos de campo**. Tradução de Julio Assis Simões. São Paulo, n. 14/15, 2006.

FROEHLICH, J. M. et al. Êxodo seletivo, masculinização e envelhecimento da população rural na região central do RS. **Ciência Rural**, Santa Maria, v. 41, n. 9, p. 1674-1680, 2011.

GABRIEL, C. G. et al. Conselhos municipais de alimentação escolar em Santa Catarina: caracterização e perfil de atuação. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.18. n. 4, p. 971-978, 2013.

GALLINA, L. S. et al. Representações sobre segurança alimentar e nutricional nos discursos de um Conselho e Alimentação Escolar. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 89-102, 2012.

GASTAL, M. L. et al. Construção social de mercados pela agricultura familiar em Unaí, MG: potencialidades e limitações. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 315-348, 2014.

GAZOLLA, M.; PELEGRINI, G. A construção social dos mercados pelos agricultores: o caso das agroindústrias familiares. In: **48º Congresso da SOBER**, Campo Grande, 2010.

GINZBURG, C. Sinais: raízes de um paradigma indiciário. In: _____. **Mitos, emblemas, sinais – morfologia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

GIORDANI, R. C. F.; GIL, L. P.; AUZANI, S. C. S. Políticas públicas em contextos escolares indígenas: repensando a alimentação escolar. **Espaço Ameríndio**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 2-51, 2010.

GOMES, E. G. M. **Conselhos gestores de políticas públicas**: democracia, controle social e instituições. 2003. 113 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, 2003.

GOMES, M. A.; MAHEIRIE, K. Passe Livre Já: participação política e constituição do sujeito. **Psicologia Política**, vol. 11, n. 22, p.359-375, 2011.

GREGOLIS, T. B. L.; PINTO, W. J.; PERES, F. Percepção de riscos do uso de agrotóxicos por trabalhadores da agricultura familiar do município de Rio Branco, AC. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 37, n. 125, p. 99-113, 2012.

HABERMAS, J. “O espaço público”: 30 anos depois. **Caderno de Filosofia das Ciências Humanas**. Belo Horizonte: v. VII, n.12, p.07-28, 1999.

HABERMAS, J. Política Deliberativa – um conceito procedimental de democracia. In: _____. **Direito e Democracia**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 57-121, 1997.

HALL, S. A identidade em questão. In: _____. **A identidade cultural da pós-modernidade**. 10.ed, Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

HONNETH, A. **Luta por reconhecimento**: a gramática moral dos conflitos sociais. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Cidades, 2016. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=317130&search=minas-gerais|viosa>. Acesso em: abril 2016.

ISSA, R. C. et al. Alimentação escolar: planejamento, produção, distribuição e adequação. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 35, n. 2, p. 96–103, 2014.

JARDIM, J. M; SILVA, S. C. A; NHARRELUGA, R. S. Análise de políticas públicas: uma abordagem em direção às políticas de informação. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 14, n.1, p.2-22, jan/abr, 2009.

LANDRY, D.; MacLEAN, G. Subaltern Talk: Interview with the editors. In: _____ (ed.) **The Spivak Reader**. London: Routledge, p.287-308, 1996.

LEGNANI, V. N.; ALMEIDA, S. F. C. A importância da subjetivação política nas escolas em tempos sombrios. **Interacções**, n. 38, p. 28-41, 2015.

LEITE, J. F.; DIMENSTEIN, M. Processos de subjetivação da militância política do movimento dos trabalhadores rurais sem terra. **Revista Polis e Psique**, v. 1, n. 2, p.12-31, 2011.

LIBERMANN, A. P.; BERTOLINI, G. R. F. Tendências de pesquisa em políticas públicas: uma avaliação do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.20, n.11, p.3533-3546, 2015.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, p.50-63, 2014.

LONG, N.; PLOEG, J. D. van der. Heterogeneidade, ator e estrutura: para a reconstrução do conceito de estrutura. Tradução: Rita Pereira, Daniela Garcez e Leandro Krug Wives. In: BOOTH, D. (ed.) **Rethinking Social Development: theory, research and practice**. England, Longman, 1994, p. 62-90. PGDR/UFRGS: Porto Alegre, 2009.

LÜCHMANN, L. H. H. Abordagens teóricas sobre o associativismo e seus efeitos democráticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 85, 2014.

LÜCHMANN, L. H. H. Associativismo e democracia no Brasil contemporâneo. **Em Debate**, Belo Horizonte, vol. 3, n. 4, p. 44-51, 2011.

LÜCHMANN, L. H. H. Democracia deliberativa, pobreza e participação política. **Política e Sociedade**, n.11, p.183-197, 2007.

MACHADO, F. V. Subjetivação Política e Identidade: as contribuições de Jacques Rancière para a Psicologia Política. **Psicologia Política**, vol. 13, n. 27, p. 261-280, 2013.

MACIEL, C. A. B. **Políticas públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira**. Belém, 2007. Disponível em: revisor10.com.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/.../1184fb6636800a0a.doc. Acesso em: abril de 2016.

MAIA, A. G.; BUAINAIN, A. M. O novo mapa da população rural brasileira. **Revista Franco-Brasileira de Geografia**, v. 25, n. 25. 2015. Disponível em: <https://confins.revues.org/10548?lang=pt>. Acesso em: abril de 2016.

MAIA, R. C. M. O papel democrático da sociedade civil em questão. **Lua Nova**, v.81, p.147-174, 2010.

MANIN, B. Legitimidade e deliberação política. In: _____; WERLE, D. L.; MELO, R. S. **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Esfera Pública, 2007.

MANZINI, E. J. A entrevista na pesquisa social. **Didática**, São Paulo, vol. 26-27, p. 149-158, 1991.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARIA, A. C. S; FARIA, T. C. A.; STEPHAN, I. I. C. Um retrato da evolução urbana de Viçosa-MG: impactos da federalização da UFV sobre a cidade (1969-2014). **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 3, n. 1, p. 37-54, 2014.

MARQUES, A. C. S. . Política da imagem, subjetivação e cenas de dissenso. **Discursos fotográficos**, Londrina, vol. 10, n. 17, p. 61-86, 2014.

MARQUES, A. C. S. A ausência de reconhecimento social de cidadãos destituídos no Brasil e na França. In: MARQUES, A.; MATOS, H. (Orgs.) **Comunicação e política**: capital social, reconhecimento e deliberação pública. São Paulo: Summus, 2011a.

MARQUES, A. C. S. A construção da autonomia individual e política: um desafio para as beneficiárias do Bolsa Família. **Pensar BH. Política Social**, v. 18, p. 43-45, 2007.

MARQUES, A. C. S. A ética do discurso e a formação do sujeito político em Habermas. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v.15, n. 23, 2013a.

MARQUES, A. C. S. Aspectos éticos, poéticos e comunicacionais do pensamento político de Jacques Rancière. **Revista LOGOS 39**, vol. 20, nº 02, 2013b.

MARQUES, A. C. S. Comunicação, estética e política: a partilha do sensível promovida pelo dissenso, pela resistência e pela comunidade. **Revista Galáxia**, São Paulo, n. 22, p. 25-39, dez. 2011b.

MARQUES, A. C. S. Dimensões da Autonomia: o Programa Bolsa-Família no discurso midiático e na fala das beneficiárias. **Contracampo** (UFF), v. 14, p. 126-162, 2006.

MARQUES, A. C. S. Relações entre comunicação, estética e política: tensões entre as abordagens de Habermas e Rancière. **Revista Compolítica**, v.1, n. 2, p.109-130, 2011c.

MARQUES, G. P. O Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) em Catalão (GO): alguns desafios do grupo de mulheres do Movimento Camponês Popular (MCP). **Revista Nacional de Gerenciamento de Cidades**, v.03, n.17, 2015.

MARTINELLI, S. S. et al. Composição dos cardápios escolares da rede pública de ensino de três municípios da região sul do Brasil: uma discussão perante a legislação. **Demetra: Alimentação, Nutrição & Saúde**, v. 9, n. 2, p. 515-532, 2014.

MARTINS, E. L. **Composição alimentar e nutricional de uma amostra de cardápios da alimentação escolar da região sul do Brasil**. 2015. 47 f. Trabalho de conclusão de curso (Graduação em Nutrição) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015.

MELÃO, I. B. Produtos sustentáveis na alimentação escolar: o PNAE no Paraná. **Caderno IPARDES**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 87-105, 2012.

MENDONÇA, R. F. Dimensão intersubjetiva da auto-realização – Em defesa da teoria do reconhecimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 24, nº 70, 2009a.

MENDONÇA, R. F. Reconhecimento em debate: os modelos de Honneth e Fraser e sua relação com o legado habermasiano. **Revista de Sociologia Política**, n. 29, p.169-185, 2007.

MIGUEL, L. F. Mecanismos de exclusão política e os limites da democracia liberal. **Novos Estudos**, n. 98, p.145-161, 2014.

MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In: _____ (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2012.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise de políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

MURTA, R. O. **Ethos camponês e espaço rural periférico**: (des) encaixes frente à legislação florestal brasileira. 2014. 227 f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural, Universidade Federal de Viçosa, 2014.

NIGRO, R. **Charles Taylor**: As fontes morais do self moderno. 2003. 115 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Departamento de Filosofia, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

NORONHA, A. P. **O acesso dos agricultores familiares prioritários ao Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)**: o caso do município de Capão do Leão, RS. 2013. 170 f. Dissertação (Mestrado em Agronomia) – Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.

OLIVEIRA, A. K. C.; MARQUES, A. C. S. Cenários de dissenso e processos de subjetivação política na poética das pichações. **Líbero**, São Paulo, v.17, n.33, p.71-84, 2014.

PAULA, M. M.; KAMIMURA, Q. P.; SILVA, J. L. G. Mercados institucionais na agricultura familiar: dificuldades e desafios. **Revista de Política Agrícola**, Ano XXIII, n. 1, 2014.

PEIXINHO, A. M. L. A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. **Ciência e Saúde Coletiva**, v.18. n.4, p. 909-916, 2013.

PEQUENO, M. Sujeito, autonomia e moral. In: SILVEIRA, R. M. G. et al. **Educação em Direitos Humanos**: Fundamentos Teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

PIPITONE, M. A. P. et al. Atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Nutrição**, Campinas, v. 16, n. 2, p. 143-154, 2003.

RANCIÈRE, J. **A partilha do sensível**: estética e política. Tradução de Mônica Costa Netto. São Paulo: EXO Experimental: Ed. 34, 2005.

RANCIÈRE, J. O dissenso. In: NOVAES, A. (Org.) **A crise da razão**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

RESENDE, C. M. **Desenvolvimento, reconhecimento e redistribuição**: análise do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. 94 f. 2014. Monografia (Graduação em Geografia), Universidade Federal de Viçosa, 2014.

RESENDE, C. M; MAFRA, R. L. M. M. Desenvolvimento rural e reconhecimento: tensões e dilemas envolvendo o Pronaf. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, vol. 54, n. 02, p.261-280, 2016.

ROCHA, A. A. B. M. **Conselho de Alimentação Escolar**: uma análise da efetividade democrática e das contribuições para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. 2010. 50 f. Monografia (Especialista em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.

ROCHA, A. A. B. M. **Conselhos de Alimentação Escolar**: fatores críticos para a sua efetividade democrática, 2008. Disponível em: <https://ruimesquita.wordpress.com/2008/11/10/alimentacao-escolar/>. Acesso em: abril de 2016.

ROSENFELD, C. L.; SAAVEDRA, G. A. Reconhecimento, teoria crítica e sociedade: sobre desenvolvimento da obra de Axel Honneth e os desafios da sua aplicação no Brasil. **Sociologias**, ano 15, n.33, p.14-54, 2013.

SANTOS, L. M. P. et al. Avaliação de políticas públicas de segurança alimentar e combate à fome no período 1995-2002. Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Cadernos Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 11, p. 2681-2693, 2007.

SANTOS, M. E. O.; SANTOS, H. C.; DANTAS, H. J. O uso indiscriminado de agrotóxico na agricultura familiar no assentamento Aroeira no município de Santa Terezinha-PB. In: **VII Congresso Norte Nordeste de Pesquisa e Inovação**, Palmas, 2012.

SEGRE, M.; SILVA, F. L.; SCHRAMM, F. R. O contexto histórico, semântico e filosófico do princípio de autonomia. **Bioética**, v.6. n.1, 1998.

SILIPRANDI, E. **Mulheres e Agroecologia**: a construção de novos sujeitos políticos na agricultura familiar. 2009. 291 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília-DF, 2009.

SILVA, C. C. Segurança alimentar no ambiente escolar. In: BOCCALETTO, E. M. A. et al (Orgs.). **Estratégias de promoção da saúde do escolar**: atividade física e alimentação saudável. Campinas: Ipês Editorial, p. 41-50, 2010.

SILVA, M. G.; DIAS, M. M.; AMORIM JUNIOR, P. C. G. Mudanças organizacionais em empreendimentos de agricultura familiar a partir do acesso ao Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba-SP, v. 53, n. 2, p. 289-304, 2015.

SILVA, S. P. A abordagem territorial no planejamento de políticas públicas e os desafios para uma nova relação entre Estado e sociedade no Brasil. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 17, n. 60, 2012.

SILVA, W. H. et al. Agricultura familiar e mercados institucionais: uma análise acerca da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar no município de Unaí-MG. In: **52º Congresso SOBER**, Goiânia, 2014.

SOUZA, J. (Não) Reconhecimento e Subcidadania, ou o que é “ser gente”? **Lua Nova**, nº 59, 2003.

SOUZA, J. (Sub)Cidadania e naturalização da desigualdade: um estudo sobre o imaginário social na modernidade periférica. **Política e Trabalho**, n. 22, p.67-96, 2005.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania**. Para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, p.15-42, 2012.

SOUZA, J. Uma teoria crítica do reconhecimento. **Lua Nova**, São Paulo, n. 50, p.133-241, 2000.

SOUZA, K. L. P. C. R. **O Programa Nacional de Alimentação Escolar em comunidades indígenas de Porto Seguro-BA: um estudo na perspectiva da segurança alimentar e nutricional**. 2013. 162 f. Dissertação (Mestrado em Ciência de Alimentos) – Faculdade de Farmácia, Universidade Federal da Bahia, Salvador. 2013.

TASSIN, E. De La subjetivación política. Althusser/Rancière/Foucault/Arendt/Deleuze. **Revista de Estudios Sociales**, n. 43, p. 36-49, 2012.

TAYLOR, C. **As fontes do self**. A construção da identidade moderna. São Paulo: Loyola, 2ª edição, 2011.

TOSOLD, L. Incluir diferenças (re)produzindo desigualdades? Os limites da democracia deliberativa habermasiana através de um olhar crítico sobre a obra de Iris Marion Young. In: **II Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política**, USP, 2012.

TOURAINÉ, A. **Crítica da Modernidade**. Petrópolis: Vozes, 1998.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando o consumo à produção. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 19. N. 4, p. 933-945, 2010.

TRICHES, R. M.; SCHNEIDER, S. Desestruturar para construir: interfaces para agricultura familiar acessar o Programa de Alimentação Escolar. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura** (UFRJ), Rio de Janeiro, v. 1, p. 66-106, 2012.

TURPIN, M. E. **A alimentação escolar como vetor de desenvolvimento local e garantia de segurança alimentar e nutricional**. 2008. 176 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, 2008.

VALANDRO, K. **O papel do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE para a inserção da agricultura familiar em novos mercados: o caso da Coopafi-Capanema**. 2014. 135 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2014.

VASTI, K. O.; SOUZA, E. B. Avaliação das Principais Modificações do Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). In: **Cadernos Unifoa**: Edição especial do curso de nutrição, Centro Universitário de Volta Redonda, Volta Redonda: FOA, 2013.

VILA, C. V. D.; SILVEIRA, J. T.; ALMEIDA, L. C. Condições higiênicas-sanitárias de cozinhas de escolas públicas de Itaquí, Rio Grande do Sul, Brasil. **Revista Vigilância Sanitária em Debate**, v. 2, n. 2, p. 67-74, 2014.

VITA, A. Democracia deliberativa ou igualdade de oportunidades políticas? **Novos Estudos**, n. 66, p.111-128, 2003.

VOIROL, O. A esfera pública e as lutas por reconhecimento: de Habermas a Honneth. **Cadernos de Filosofia Alemã**, n. 11, p.33-56, 2008.

VOIROL, O. Les lutes pour la visibilité – Esquisse d’une problématique. **Réseaux**, Paris, n. 129-30, p. 89-121, 2005.

WARREN, M. E. **Democracy and association**. Princeton University Press, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA (EMATER)

Camada I: O PNAE em Viçosa

- Desde quando o Programa acontece em Viçosa?
- Como se dá o processo de divulgação do PNAE em Viçosa? Como os agricultores chegam até o Programa?
- Como se dá a divulgação das reuniões entre os agricultores? Por que essas reuniões acontecem?
- Todas as escolas de Viçosa são atendidas pelo PNAE?
- Como é a questão do pagamento do PNAE estadual/municipal?
- Qual a maior dificuldade na operacionalização do PNAE em Viçosa?
- No ano de 2016, quantos agricultores participam do PNAE (municipal e estadual)?

Camada II: O papel das instituições

- Qual o papel da EMATER/Prefeitura nesse processo?
- Como é a relação entre a EMATER/Prefeitura e os agricultores do PNAE? E com as escolas, associação, conselho?
- Quais são os critérios de escolha dos beneficiários? De quem é a última palavra para definir os beneficiários?
- E a distribuição por escola, quem resolve? Como faz?
- Já aconteceu das escolas não aceitarem as escolhas?

Camada III: Os agricultores do PNAE

- Existem agricultores de outros municípios no PNAE de Viçosa? Por quê? Quantos são?
- Os agricultores preenchem alguns formulários para a entrada no Programa?
- Que tipo de conhecimento prático o agricultor tem que ter pra acessar o Programa?
- Quando a escola reclama, reclama com quem? Que tipo de reclamação aparece?
- Já aconteceu de algum agricultor querer participar e não conseguir? Como foi?
- O PNAE tem a preocupação com o “crescimento” do agricultor?
- O PNAE tem preocupação com o modo como os produtos estão sendo cultivados, colhidos, armazenados, distribuídos?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA (AGRICULTORES FAMILIARES)

Camada I: O agricultor e o PNAE

- Há quanto tempo você mora nessa propriedade?
- Você é dono da propriedade ou arrenda?
- A propriedade onde planta é a mesma onde mora?
- Há quanto tempo você tem a DAP?
- Há quanto tempo você está no PNAE de Viçosa?
- Quais escolas do município você atende? (municipal ou estadual)
- Como é a sua rotina de entrega nas escolas?
- Você participa de outra política pública do governo? Por que você começou a acessar o PNAE?
- Como o PNAE chegou até você? (A história do PNAE e o agricultor)
- Como é a questão do pagamento?
- Você já indicou o PNAE a alguém? Quem? Por que?
- Você sabe de algum produtor que tentou participar do Programa e não conseguiu? Como foi?
- Você conhece alguém que já participou do PNAE e desistiu? Por qual motivo?
- Você sabe de algum agricultor que deseja participar do Programa? Você acha que seria interessante aumentar o número de fornecedores de alimentos às escolas?

Camada II: As institucionais do PNAE

- Qual é a sua relação com a EMATER? E com a prefeitura (para os agricultores do município)? E com a ASSOV (para os agricultores do estado)? Como é essa relação?
- E as escolas? Como é sua relação com as escolas que atende? Já aconteceu de alguém reclamar do produto que você entregou? Qual foi a reclamação e a quem foi dirigida?
- Você recebe alguma assistência técnica para produzir?
- Você acha que todos os agricultores do PNAE em Viçosa são tratados da mesma forma?
- Você acha que todos os agricultores tem a mesma oportunidade para acessar o PNAE?
- E o tratamento nas escolas?

Camada III: Dependência

- Você vive apenas da renda da sua produção?

- Você faz feira? Vende pra algum mercado? Se não, já vendeu? Por que não vende mais?
- Você compra muito em mercados ou a maioria do que consome vem da sua produção?
- Quem mais trabalha com você na propriedade?
- Quais produtos você fornece ao PNAE?
- Você já plantava tudo o que fornece ao PNAE ou teve que diversificar sua produção?
- Existe uma separação entre aquilo que você vende e o que você e sua família comem? Houve mudanças na alimentação da família?
- Quais as exigências do PNAE sobre a produção? De onde vem essas exigências? O que você acha delas?
- Existe um padrão de produção?
- Você faz algum tipo de planejamento para fornecer produtos ao PNAE o semestre todo?
- Você planta alguma coisa a mais do que você vende para o PNAE? Com quem comercializa?
- Você considera justo o preço pago sobre o alimento que você produz?

Camada IV: Autonomia e subjetivação política

- Sua propriedade sofreu com a ausência de água? Qual é a condição das estradas?
- Você sabe como é feita a distribuição dos agricultores por escola? Você concorda com essa divisão?
- Para você, qual é o lugar onde você e outros agricultores podem expressar suas opiniões sobre o Programa?
- Você usa insumos, agrotóxicos?
- Você acha que o PNAE dá algum incentivo para a produção de alimentos mais saudáveis (orgânicos, agroecológicos)?
- Existe alguma reunião apenas com os agricultores que entregam para a merenda escolar? Você participa? Você concorda com o modo como elas são organizadas?
- Você conhece o Conselho de Alimentação Escolar? Por que você acha que não existe nenhum representante dos agricultores nesse conselho?
- Houve alguma mudança no modo como você produzia antes do PNAE?
- Se você precisar mudar sua produção (por exemplo, passar a usar agrotóxicos, se não usa, ou se usa, passar a não usar), você tem liberdade pra isso?
- Você sofre algum tipo de pressão no PNAE? Por parte de quem?
- Pra você, qual a maior dificuldade do PNAE em Viçosa? O que poderia melhorar?

- Qual é o seu sentimento em relação ao PNAE? Quando você pensa que as crianças estão comendo o que você produziu?
- Qual é a sua avaliação geral sobre o Programa? O que você acha dele? Sua vida melhorou depois do Programa? Você tem alguma reclamação sobre o PNAE?

APÊNDICE C/I - ROTEIRO DE ENTREVISTA (DIRETORES)

Camada I: O produtor

- Qual é o contato com o produtor?
- Quantos agricultores entregam alimentos na escola?
- Já trocou de produtor ou é o mesmo? Como é a relação com os produtores?
- O que você acha que o agricultor precisa fazer para que a entrega seja eficiente?
- Você sabe porque esses agricultores entregam para a sua escola e não pra outra?
- Existe alguma influência da escola na escolha dos agricultores? Se sim, por que vocês escolheram esses agricultores e não outros? Se não, você acha que deveria ter essa influência?

Camada II: O produto

- Como você avalia a qualidade dos alimentos? São bons, ruins, tem que melhorar?
- Você já teve problemas com algum agricultor?
- Você já teve que fazer alguma reclamação sobre o agricultor e/ou sobre os alimentos? A quem essa reclamação foi dirigida? Resolveu o problema?
- Você sabe como os produtos são cultivados? Os agricultores usam agrotóxicos?

Camada III: O Programa

- Quando a escola começou a receber os alimentos da agricultura familiar?
- Já houve alguma conversa sobre o Programa? Se sim, como foi, quem conversou? Se não, você acha que precisaria ter pra explicar melhor como ele funciona?
- Qual a sua opinião geral sobre o PNAE? Mudanças, sugestões...
- Se você pudesse escolher, a escola continuaria com o programa?

APÊNDICE C/II - ROTEIRO DE ENTREVISTA (MERENDEIRAS)

Camada I: O produtor

- Qual é o contato com o produtor?
- Quantos agricultores entregam alimentos na escola?
- Já trocou de produtor ou é o mesmo?
- O que você acha que o agricultor precisa fazer para que a entrega seja eficiente?

Camada II: O produto

- O que recebe dos agricultores? Como é a rotina de entrega? Como os produtos chegam até você (transporte, embalagem)?
- Você consegue preparar todos os alimentos recebidos pelos produtores ou há desperdício?
- Como é a aceitação dos alunos em relação aos alimentos que vem da agricultura familiar?
- Como você avalia a qualidade dos alimentos?
- Você já teve problemas com algum agricultor?
- Você já teve que fazer alguma reclamação sobre o agricultor e/ou sobre os alimentos? A quem essa reclamação foi dirigida? Resolveu o problema?
- Você sabe como os produtos são cultivados? Os agricultores usam agrotóxicos?

Camada III: O Programa

- Já houve alguma conversa sobre o Programa? Se sim, como foi, quem conversou? Se não, você acha que precisaria ter pra explicar melhor?
- Qual a sua opinião geral sobre o PNAE? Mudanças, sugestões...
- Se você pudesse escolher, a escola continuaria com o programa?