
AGRICULTURA FAMILIAR E MERCADOS INSTITUCIONAIS: O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Family farming and institutional markets: development as freedom

Flávio Sacco dos Anjos

Doutor em Sociologia pela Universidad de Córdoba (Espanha). Professor Associado do Departamento de Ciências Sociais Agrárias e dos Programas de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar e Sociologia, da Universidade Federal de Pelotas. Campus Universitário, s/n, Pelotas, CEP 96010-900, Pelotas, RS, Brasil. saccodosanjos@gmail.com

Cláudio Becker

Doutor em Agronomia pelo Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Familiar. Bolsista CNPq (DTI-B). Universidade Federal de Pelotas, Campus Universitário, s/n, Pelotas, CEP 96010-900, Pelotas, RS, Brasil. cldbecker@gmail.com

Resumo: o artigo aborda a importância dos mercados institucionais para o fortalecimento da agricultura familiar e para o desenvolvimento dos territórios rurais. Os autores consideram que os programas governamentais surgidos nesse âmbito representam uma linha de continuidade desde a criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Os mercados institucionais devem ser vistos como expressão das abordagens atuais que definem o desenvolvimento como expansão das liberdades substantivas. Esse é o caso de programas que asseguram a compra direta da produção para alimentar a populações do campo e da cidade, incluindo escolas, creches, asilos, etc. Tais programas devem ser aperfeiçoados, não obstante a importância que adquiriram do ponto de vista da inclusão social e da ampliação das oportunidades.

Palavras-chave: produção familiar, políticas públicas, territórios rurais.

Abstract: the article discusses the importance of institutional markets for the strengthening of family farming and the development of rural areas. The authors consider that government programs arising in this context represent a line of continuity since the establishment, in 1995, of the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF). The institutional markets should be seen as an expression of current approaches that define the development as an expansion of substantive freedoms. That is the case of programs that assure the direct acquisition of production to feed town and country populations, including schools, nurseries, asylums, etc. Such programs must be improved despite the importance they acquired from the point of view of social inclusion and increased opportunities.

Key words: family production, public policies, rural territories.

1 Introdução

O tema do desenvolvimento segue despertando a atenção dos cientistas sociais de todo o planeta, assim como às agências de fomento, aos Estados, às administrações públicas e à sociedade em geral. Não deve causar estranheza que surja com força redobrada na cena política nestes tempos marcados por uma crise econômica que, de alguma ou outra forma, afeta a todos os países do mundo. Depois de viver uma expansão econômica generalizada e de haver consolidado uma classe média nos diversos países, a Europa se enfrenta atualmente a uma situação deveras dramática com o incremento de processos de exclusão social e as crescentes ameaças ao Estado de bem-estar social erigido durante os anos gloriosos do pós-guerra.

Na América Latina a globalização neoliberal dos anos 1980 produziu efeitos nefastos, arrasando grandes contingentes para uma situação de fome e pobreza, inclusive em países continentais como Argentina e Brasil que, paradoxalmente, já naqueles tempos, eram vistos como grandes produtores mundiais de alimentos. Não obstante, no caso brasileiro a última década coincide com alguns importantes avanços do ponto de vista econômico e social. No primeiro caso, deve-se mencionar o incremento geral na riqueza que, há exatos dois anos (2012), colocou esse país no sexto posto entre as maiores economias do planeta. No segundo caso, cabe sublinhar a importância dos programas de inclusão social, a redução da fome e da insegurança alimentar, assim como a ampliação do mercado consumidor interno.

Não obstante, o Brasil sofre de graves problemas de infraestrutura e de grandes desequilíbrios regionais, de tal sorte que não se pode falar de Brasil, mas de *Brasis*. Este quadro se torna evidente quando comparamos os mais diversos indicadores de desenvolvimento das regiões setentrionais *vis a vis* o eixo sul-sudeste. Em termos gerais, o caso brasileiro expõe, de forma cristalina, as diferenças abissais entre crescimento e desenvolvimento. Esta foi uma das grandes conclusões a que chegaram as agências multilaterais desde a segunda metade do século passado. Mas há ainda os que vão mais longe ao afirmar que quanto mais riqueza se produz, mais pobres aparecem, com o qual, sem uma política de redistribuição da renda dificilmente se altera o quadro de desigualdades.

Não cabe dúvida que a grande contribuição ao exame desta questão surgiu a partir da obra seminal de Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia (1998), intitulada “Desenvolvimento como liberdade”. Para este economista indiano, o desenvolvimento deve ser visto como um processo através do qual se promova a eliminação de todas as formas de privação da liberdade que restringem as decisões e oportunidades das pessoas. Segundo esta visão, o desenvolvimento se apoia na formação das capacidades humanas que assegurem aos indivíduos a conversão destes em agentes, e não somente como “beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 26).

A liberdade de escolha dos indivíduos, segundo esta perspectiva, assume um valor intrínseco, a qual deve ser vista não somente como um fim a ser alcançado, mas como um meio para chegar ao desenvolvimento, ampliando o universo de oportunidades dos indivíduos. A pobreza, por seu turno, há que ser entendida enquanto “privação das capacidades básicas, e não apenas como baixa renda” (SEN, 2000, p. 35). Tal entendimento serve não somente para desnaturalizar essa grave mazela social que assola muitas localidades do Brasil, mas para repensar o papel do Estado e qualificar suas formas de intervenção.

A segunda grande lição que nos deixa Amartya Sen é no sentido de afirmar que a pobreza não pode ser enfrentada deste o âmbito estrito das políticas de transferência de direta renda. O economista indiano destaca a situação em que se encontram diversos países do velho continente com suas elevadas taxas de desemprego (superiores em alguns casos a 12%) que tanto sobrecarregam o sistema de seguridade social e o custo fiscal dos Estados.

Segundo esta vertente, os mercados representam uma oportunidade singular de realizar a in-

clusão social, com o qual os pobres e/ou os setores mais frágeis da sociedade devem ter o direito de exercer sua cidadania através da possibilidade de comercializar o fruto do seu trabalho e/ou de sua produção. Nesse sentido, não deve ser visto como obra do acaso o recente incremento de experiências inovadoras como é precisamente o caso italiano dos “Gruppi di Acquisto Solidale” (Grupos de Compras Solidárias), os quais se apresentam como redes agroalimentares alternativas aos grandes impérios agroalimentares (VAN DER PLOEG, 2008) com suas cadeias planetárias de distribuição de artigos padronizados. Discutir o papel social dos mercados supõe encarar um verdadeiro tabu no que tange às bases que sustentaram a atuação dos governos, inclusive no caso dos países industrializados.

Do mesmo modo, coloca-nos diante de uma das mais acaloradas discussões no âmbito acadêmico. Ao “moinho satânico” enunciado por Karl Polanyi em sua alusão à grande transformação imposta pelo capitalismo que triturou os homens, transformando-os em massa (POLANYI, 2000, p. 51), se opõe o pensamento de Hayek (1990) com sua intransigente defesa acerca das virtudes do liberalismo econômico e sua crítica contumaz ao planejamento econômico, ao coletivismo e a toda forma de intervenção do Estado na Economia. O pensamento de Hayek foi exposto numa obra cujo título (O caminho para a servidão) explicita o que ele considera como o destino fatal dos regimes que insistiram em preservar o papel das instituições públicas na regulação da economia nacional. O ocaso do regime soviético e das economias centralmente planejadas foi assumido pelos defensores do liberalismo econômico como expressão última das profecias de Hayek, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1974.

Ironicamente Polanyi e Hayek, considerados expoentes de um debate que permanece vivo na cena política internacional, nasceram na Áustria e publicaram suas obras referenciais em 1944, período no qual o mundo experimentava profundas mudanças estruturais. “A grande transformação” a que se refere Polanyi se desdobra de diversas formas, podendo ser resumida através de um dos grandes paradoxos do capitalismo, qual seja, o de que em vez de a economia estar embutida nas relações sociais, são as relações sociais que estão embutidas na economia (POLANYI, 2000, p. 77). Desse modo, os princípios éticos, os laços de parentesco e solidariedade, que antes orientavam as ações entre os indivíduos, foram paulatinamente substituídos por outros, estritamente ligados à lógica do capital.

A permanência da crise econômica mundial

desafia não somente a compreensão de suas causas, mas especialmente da busca de estratégias eficazes de enfrentamento. O caso dos “Grupos de Aquisição Solidária” da Itália e o dos “mercados institucionais” no Brasil ilustram essa discussão e cobram importância como objeto da reflexão acadêmica e política. No caso brasileiro, experiências como o atual Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar e o Programa Nacional de Alimentação Escolar, que se distribuem pela geografia de um país continental, têm sido vistas como expressão de uma mudança conceitual e política muito importante, especialmente porque visam assegurar o direito de milhares de produtores familiares de comercializarem sua produção, seja através da compra antecipada feita pelo Estado, seja através do que se veio a chamar de “redes agroalimentares alternativas” (GOODMAN; GOODMAN, 2007).

As avaliações sobre os alcances dos mercados institucionais se dividem entre, de um lado, o ceticismo daqueles que criticam a excessiva intervenção do Estado na condução dos processos e, de outro, das posições claramente ufanistas que fazem ouvidos moucos às críticas à fragilidade das estruturas de governança, aos entraves burocráticos e à necessidade de aprimorar a dinâmica dos mercados institucionais. A defesa das virtudes destas iniciativas passa, entre outros aspectos, por considerá-las como tradução das ideias apregoadas por Amartya Sen ao defender o papel dos mercados como instrumento da inclusão social e do combate às mais diversas fontes de privação das liberdades dos indivíduos.

O presente artigo busca incidir precisamente neste debate. Nossa intenção é trazer à tona o que entendemos como o grande avanço em termos de políticas públicas brasileiras na última década, mas também como um dos grandes desafios em termos da eterna discussão sobre o papel do Estado e do aperfeiçoamento dos seus instrumentos de intervenção.

Estamos convencidos de que o assunto é do interesse dos leitores desta revista diante dos seus desdobramentos e da necessidade de lançar luzes sobre um tema que é extremamente atual e relevante. Além dessa introdução o artigo inclui outras duas seções. A primeira delas analisa a trajetória que convergiu para o surgimento da agricultura familiar no Brasil e dos mercados institucionais como processos intimamente relacionados. A segunda delas é dedicada à discussão sobre os alcances dos mercados institucionais e retoma as grandes questões que ensejaram a elaboração deste trabalho.

2 A agricultura familiar no Brasil e os mercados institucionais

As duas últimas décadas representam um período de afirmação da agricultura familiar no Brasil. O fato é que até então preponderava uma forte associação entre essa forma social de produção e a precariedade estrutural. A ênfase, durante muitos anos, recaiu na instituição de políticas compensatórias voltadas ao que então se denominava “pequena produção”, mas também aos trabalhadores rurais, meeiros, lavradores e outros atores sociais marcados pelo estigma da pobreza e pela irrelevância enquanto objeto da intervenção dos poderes públicos.

Por outro lado, a questão social no campo se cingia, em boa medida, à esfera do mundo do trabalho num país cujo processo de formação foi marcado pelo peso político da grande exploração, sobretudo no âmbito dos estados setentrionais. A promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural em 1963, poucos meses da deflagração do golpe militar (1964) que derrubou João Goulart na presidência da república, representava o compromisso tácito do Estado no sentido de estender a legislação trabalhista ao campo, assim como de alguns direitos previdenciários que, durante muito tempo, beneficiavam exclusivamente¹ a clientela urbana.

O elemento novo que inauguram os anos 1990 compreende o conjunto de desdobramentos decorrentes da assinatura do Tratado de Assunção, em 1984, envolvendo a criação do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), integrado à época por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. A abertura comercial trouxe consigo impactos negativos, especialmente sobre os pequenos produtores dos estados meridionais face o ingresso de produtos procedentes da Argentina e Uruguai, trazendo consigo um declínio generalizado dos preços praticados e uma forte concorrência com a indústria agroalimentar nacional. Setores como o das conservas vegetais, laticínios e produção vitivinícola foram severamente afetados, traduzindo-se no fechamento de muitas empresas e de cooperativas agropecuárias.

Por outro lado, tratava-se de um período de redemocratização nacional após 21 anos de uma ditadura militar (1964-1985) marcada pela repressão aos movimentos sociais e pelas consequências

1 Em verdade as distorções da previdência social constatadas entre o âmbito urbano e rural só começarão a serem corrigidas em 1993, depois da promulgação da nova constituição (1988) e de legislação complementar. Ver a propósito Caldas, Sacco dos Anjos e Bezerra (2010); Caldas e Sacco dos Anjos (2007), Delgado e Cardoso Jr. (1999).

do que se veio a chamar “modernização dolorosa da agricultura” (GRAZIANO DA SILVA, 1982). Havia uma grande expectativa em torno à realização de uma reforma agrária ampla, assim como de medidas urgentes para atenuar a grave crise do campo, cuja face mais visível aparecia refletida na intensificação do êxodo rural-urbano e na formação de bolsões de pobreza nas grandes metrópoles brasileiras.

Mas a década dos noventa coincide, destarte, com sucessivos anos de seca na agricultura dos estados meridionais do país. A crise experimentada pelos pequenos produtores deságua em manifestações multitudinárias lideradas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da Central Única dos Trabalhadores Rurais (CUT Rural) e pelos setores progressistas da igreja. As jornadas nacionais de luta emergem dentro do que se veio a chamar “Gritos da Terra Brasil”. Brasília recebe, então, milhares de manifestantes procedentes do Sul, mas também dos Estados do Norte e Nordeste, os quais reclamam a atenção do Estado para renegociar as dívidas dos produtores, ampliar o acesso à terra, à assistência técnica e extensão rural², ao crédito agrícola, à previdência e à seguridade social.

Do ponto de vista acadêmico, os anos noventa convergem para a aparição de estudos (ABRAMOVAY, 1992; VEIGA, 1991, LAMARCHE 1993) dedicados a mostrar que a agricultura familiar consistiu na forma social dominante no desenvolvimento agrário dos países capitalistas avançados. Surgem pesquisas (FAO, 1994; 1996; BERGAMASCO, 1993) que claramente evidenciam que se havia subestimado a importância desse tipo de exploração para o abastecimento alimentar do país. Em estados como Santa Catarina e Rio Grande do Sul a participação da agricultura familiar na formação do

2 No final dos anos oitenta, na transição entre o governo de José Sarney e Fernando Collor de Melo, é extinta a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) e de outras autarquias públicas. Esta ação decorre da aplicação do receituário neoliberal, traduzido no que se veio a chamar de “Consenso de Washington” no qual se preconizava a retirada do Estado da economia. Com a extinção da EMBRATER o governo brasileiro transfere aos estados e municípios a tarefa de financiar o serviço de assistência técnica e extensão rural. Nesta oportunidade, enquanto alguns estados optam por assumir este compromisso com os agricultores, outros (Alagoas, Maranhão, Piauí) simplesmente fecharam as portas das agências públicas de extensão rural. A retomada desse processo só irá ocorrer anos mais tarde (2003) com a criação do Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural, ligado ao Ministério do Desenvolvimento Agrário e, mais recentemente, da lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010, que institui a “Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural” (PNATER).

Produto Interno Bruto da agropecuária é superior, inclusive, ao da agricultura patronal. Nestas unidades da federação a agricultura familiar tem importância indiscutível, inclusive do ponto de vista das exportações (soja, suínos, aves, tabaco etc.).

Como destacou Leite (2004), a publicação destes estudos supôs uma mudança radical no modo de perceber o papel da agricultura familiar na economia brasileira, rompendo-se a associação pejorativa que a vinculava com a produção de subsistência e com a implantação de políticas de caráter social e meramente compensatórias.

O resultado da pressão exercida desde o âmbito político, mas também acadêmico, foi a criação, em 1995, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), com o qual o Brasil passa a contar, pela primeira vez em sua história, com uma política específica de crédito (custeio e investimento) dirigida a um coletivo que sabidamente é diversificado³ dentro de um país de dimensões continentais.

O período subsequente representa a continuidade dos avanços logrados no ambiente institucional e do espírito que marcou a criação do PRONAF⁴. Isso fica evidenciado com a aparição, no ano 2003, do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Trata-se de política pública surgida durante o primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva e se insere no marco do “Fome Zero”, por meio do qual o governo federal assegura a compra antecipada dos produtos da agricultura familiar, ou como se denomina, dos chamados “beneficiários produtores” que são destinados aos “beneficiários consumidores” (asilos, creches, albergues, hospitais, etc.).

O PAA adquire alimentos sem a necessidade de licitação, a preços de referência, os quais não podem ser superiores ou inferiores aos praticados nos mercados regionais. Atualmente existem três modalidades de PAA. A primeira delas corresponde à “compra direta da agricultura familiar”. Consiste na compra de alimentos de produtores organizados em cooperativas e associações formais e informais mediante a compra direta a preços de referência fixados pelo Grupo Gestor do PAA.

3 O último censo agropecuário (2006) informa a existência de 5,175 milhões de estabelecimentos agropecuários, sendo que 84,4% são considerados de natureza familiar, que não obstante, concentram apenas 24,3% da superfície agrária, sendo responsáveis por 38% do valor da produção agrícola total.

4 Em 2013 o PRONAF alcançou a marca de 2,2 milhões de contratos com recursos que ascendem a 19,2 bilhões de Reais (MDA-SAF, 2014).

A compra direta da agricultura familiar é operada pela Companhia Nacional do Abastecimento (CONAB), sendo executada com recursos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Em 2009 alcançou o equivalente a R\$ 166,2 milhões na compra da produção de 42.837 agricultores familiares, o que corresponde a uma média de R\$ 4.000 por produtor. Vale dizer que os estados meridionais concentram nada menos que 61,5% dos recursos utilizados nessa modalidade. Recentemente surgiram alguns problemas resultantes de volumes excedentes de produção e de concentração regional, sobretudo se temos em mente que isoladamente o Rio Grande do Sul ficou com nada menos que 45,2% do total de recursos aplicados, tal como indica o estudo de Graziano da Silva et al. (2012). Nos estados do nordeste brasileiro foram beneficiados 12.187 produtores envolvendo um montante correspondente a R\$ 46 milhões.

A segunda modalidade consiste na “compra direta local da agricultura familiar para doação simultânea”. Nesse caso, o objetivo é promover a articulação entre a produção dos agricultores familiares e o abastecimento alimentar de escolas, creches, asilos, hospitais públicos, restaurantes populares, etc. Paralelamente o que se busca é desenvolver a economia local, criar e fortalecer o tecido social e produtivo, bem como gerar trabalho e renda no âmbito rural e urbano. De acordo com Graziano da Silva et al. (2012, p. 204), o mecanismo utilizado pelo MDS para a execução do programa “é a celebração de convênios com os governos estaduais, os governos municipais ou a Conab, com repasse de recursos aos convenientes, que assumem a responsabilidade pela sua operacionalização”.

Em 2009 aproximadamente 144,6 mil toneladas de alimentos haviam sido repassadas a uma população estimada em 9,8 milhões de indivíduos. Esta modalidade concentrou 1/3 dos recursos do PAA.

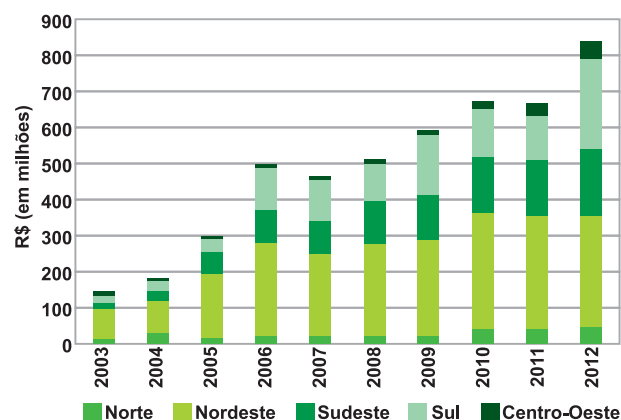
Finalmente, a “formação de estoques a partir da agricultura familiar” representa a terceira modalidade do PAA, tendo por objetivo financiar a estocagem de produtos da safra vigente e oriunda de agricultores familiares organizados em grupos formalmente constituídos. Criada em 2006, esta política pública é operada pela CONAB e é levada a cabo com a participação de cooperativas, associações, agroindústrias familiares, consórcios ou condomínios rurais cujo quadro associativo seja constituído por pelo menos 70% de produtores enquadrados como agricultores familiares, em consonância com os critérios do PRONAF. Nesse

caso, cada organização identifica a possibilidade de formação de estoques de determinado produto, submetendo uma proposta à superintendência da CONAB. Uma vez aceita, a organização dos produtores familiares emite uma Cédula de Produto Rural (CPR) e a CONAB repassa os recursos correspondentes. O prazo da cédula não pode ultrapassar o período correspondente a doze meses, devendo liquidar financeiramente a CPR Estoque, acrescida de encargos correspondentes a 3% ao ano. Este tipo de dispositivo de comercialização sempre esteve a serviço das grandes explorações, daí a importância assumida enquanto sinal das mudanças operadas na atuação estatal.

Através desta modalidade de mercado institucional foram gastos, em 2009, R\$ 46 milhões, cujos recursos se distribuíram em 16 estados da federação, ainda que bastante concentrados na região sul (49%), com ampla diversidade de produtos adquiridos. Nada menos que 192 organizações e 11.135 agricultores familiares estiveram implicados numa dinâmica que atingiu 52 mil toneladas de produtos em estoque.

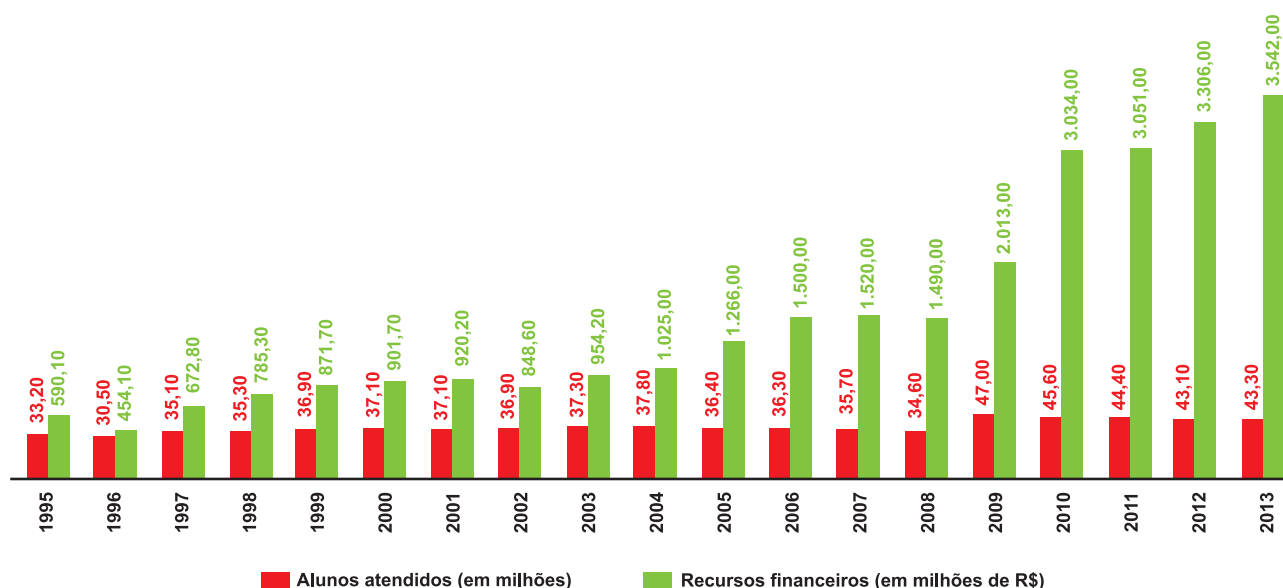
Os dados reunidos na Figura 1 informam a evolução da execução financeira do PAA, por região geográfica brasileira, entre os anos 2003 e 2012. Como é possível observar, há evolução bastante importante na dimensão deste programa do ponto de vista geral. A participação das regiões oscila bastante ao longo do período, mas é flagrante a concentração dos recursos nas duas regiões (nordeste e sul). Essa configuração é resultante do fato de que conjuntamente elas concentram quase 67% do total de explorações familiares contabilizadas no último censo agropecuário (IBGE, 2006).

Figura 1 – Evolução da execução financeira do PAA, por região geográfica brasileira, entre 2003 e 2012.



Fonte: MDS, 2014.

Figura 2 – Evolução dos recursos e do número de alunos atendidos pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar entre 1995 e 2013.



Fonte: FNDE, 2014.

O “Programa Nacional de Alimentação Escolar” (PNAE) representa outra das inovações brasileiras em termos de mercados institucionais. Essa política pública existe oficialmente desde os anos 1950, mas é, sobretudo em anos recentes que este programa sofre uma verdadeira revolução. Isso se dá a partir do momento em uma legislação específica (Lei nº 11.947 de 16/6/2009) estabelece que a alimentação escolar é um direito fundamental, do mesmo modo que a educação pública. Não obstante, determina que pelo menos 30% dos recursos financeiros repassados pelo governo federal (Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar – FNDE) devem ser utilizados na compra direta dos produtos da agricultura familiar, preferentemente no âmbito local. Além disso, se os produtos foram obtidos através da agricultura orgânica ou ecológica, paga-se um preço prêmio⁵ de até 30% do valor médio praticado em âmbito regional.

Existem prefeituras do Brasil em que a situação dos mercados institucionais chegou a um nível⁶ que podemos definir como de amadurecimento, no qual se tem a compra de 100% dos produtos da agricultura familiar local ou regional para o abastecimento das escolas e creches do município, en-

5 Essa condição também se estende aos produtos ecológicos adquiridos através do PAA

6 Este é o caso de Ipê e Antônio Prado, situado no interior da Serra Gaúcha, os quais abastecem as cantinas escolares com produtos locais, que, além disso, são obtidos sob sistemas de produção ecológica.

quanto outras municipalidades apenas deram os primeiros passos no sentido de adequarem-se à nova realidade do PNAE.

Essa mudança de mentalidade trouxe consigo a possibilidade de que a agricultura familiar brasileira tivesse acesso a recursos que em 2013 alcançaram a marca de R\$ 3,54 bilhões. É esta a informação reunida na Figura 1, a qual mostra a evolução ininterrupta dos recursos aplicados através do PNAE, assim como o número de alunos atendidos, que em 2013, alcançou um máximo histórico de 43,3 milhões. Assim, entre 1995 e 2013 o número de indivíduos beneficiados sofreu um incremento da ordem de 30,4%, ao passo que o volume de recursos foi multiplicado por seis.

As boas novas do campo brasileiro nessa primeira década⁷ do terceiro milênio são inegavelmente importantes, tornando-se referência no âmbito internacional do ponto de vista das políticas de combate à fome e à insegurança alimentar, mas

7 Entre este conjunto de mudanças legais e institucionais há que mencionar a promulgação da Lei 11.326, de julho de 2006 (lei da agricultura familiar), que em seu artigo, 3º, estabelece: Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos: 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 renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento; IV- dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

principalmente enquanto instrumentos para a criação e fortalecimento de tecido social e produtivo nos mais diversos rincões da geografia nacional.

Os mercados institucionais podem ser objetivamente definidos como uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume papel central, notadamente através de compras públicas (GRISA, 2009, p. 5). Ainda de acordo Grisa (2009), esta política pública, ao eleger a agricultura familiar como protagonista central do abastecimento dos mercados institucionais, se apresenta como opção estratégica na indução de nova dinâmica de desenvolvimento no âmbito dos territórios.

Nesse sentido, um olhar retrospectivo para os dois últimos decênios aponta para o reconhecimento da relevância da agricultura familiar no abastecimento agroalimentar do Brasil. Para alguns autores, este coletivo é visto como o *locus* preferencial para consolidar os pilares da sustentabilidade. Ademais, trata-se de uma forma social de produção para onde convergem desenvolvimento e equidade (ABRAMOVAY, 1992).

Há, decerto, grandes dificuldades a serem transpostas tanto no caso do PAA quanto do PNAE. Alguns destes problemas atingem ambos os programas, especialmente os entraves burocráticos, o atraso na liberação dos recursos e a fragilidade das organizações que intervêm nesse processo. No caso específico do PNAE uma das grandes dificuldades detectadas nas pesquisas que vimos realizando no sul do Brasil (BECKER et al., 2011; NORONHA, 2013; BECKER, 2014; ALTEMBURG, 2014) é a resistência dos gestores públicos no sentido de modificar uma cultura arraigada no ambiente escolar, a qual atribui um elevado valor aos produtos industrializados em detrimento dos alimentos regionais e/ou oriundos da agricultura familiar. Os apelos visuais da grande indústria agroalimentar influenciam as escolhas dos jovens em favor de produtos de qualidade nutricional discutível e que inclusive têm sido apontados como responsáveis pelos elevados níveis de obesidade infantil, diabetes e outras doenças, mesmo no âmbito de escolas rurais. A praticidade de alimentos industrializados é vista como um fator que favorece a manutenção de práticas, que em boa medida, refletem a própria formação dos educadores alimentares.

O papel da escola enquanto agência de socialização para uma educação alimentar adequada ganha uma importância indiscutível, da mesma

maneira que se evoca a natureza pedagógica da alimentação e do próprio programa ao mostrar que é possível estabelecer conexões mais amplas que transcendam o âmbito estrito do fornecimento de comida a crianças, jovens e adultos. Em algumas destas pesquisas buscamos paralelamente desenvolver ações de extensão que levassem os alunos a conhecerem o dia a dia dos agricultores familiares através de visitas a propriedades próximas às escolas. Surpreendeu-nos o desconhecimento dos jovens sobre a realidade da agricultura, mesmo no caso de alunos matriculados em escolas rurais.

Os desdobramentos decorrentes da criação dos mercados institucionais ultrapassam, no nosso entendimento, as fronteiras estritas da ampliação da oferta agroalimentar nos circuitos de abastecimento em nível local e/ou regional. Para efeito dos objetivos que persegue o presente artigo dois aspectos devem ser sublinhados. O primeiro deles tem a ver com o incentivo aos processos de cooperação, *vis a vis* a criação de associações de produtores e de redes locais de comercialização.

A natureza dos programas (PAA e PNAE) sinaliza para a necessidade de que os agricultores, assentados da reforma agrária, comunidades remanescentes de quilombos, pescadores artesanais, dentre outros atores da realidade rural brasileira, se organizem para participarem destes processos como beneficiários produtores. Superar o atomismo dos agricultores e romper o véu de invisibilidade em que boa parte dos indivíduos acham-se imersa deve ser visto como um dos impactos imprevistos e altamente positivos de programas dessa natureza.

Estudos como o de Hirai (2008) evidenciaram o efeito desalentador dos mercados convencionais do ponto de vista da escassa importância dada à produção dos agricultores familiares nos municípios do extremo sul do país. Essa é a realidade de muitas famílias rurais cuja reprodução social está condicionada pelos ditames do capital agroindustrial como produtores estritos de matérias primas, sobretudo daqueles que estão aprisionados aos contratos de integração vertical (aves, suínos, tabaco etc.).

Nestes casos, a produção de alimentos (hortaliças, frutas, etc.) dificilmente consegue ingressar nos circuitos comerciais em condições que respondam às expectativas dos agricultores familiares, os quais normalmente estão sujeitos às armadilhas impostas pelo capital comercial e pela lógica ditada pelos atravessadores. A criação dos mercados institucionais introduz um elemento que modifica sensivelmente esta dinâmica, sobretudo quando institui um mecanismo de compra antecipada de

uma produção que invariavelmente permanecia na invisibilidade e à mercê dos especuladores.

Mas há um segundo aspecto que deve ser destacado. Nesse sentido, ao estabelecer um preço prêmio de 30% aos produtos oriundos de sistemas de produção ecológica ou orgânica, não somente se está incentivando os produtores a abandonarem o consumo de adubos sintéticos e agrotóxicos, e de buscarem uma nova forma de produzir acorde com os imperativos da sustentabilidade, mas também a possibilidade de ruptura com respeito a um verdadeiro tabu na esfera do consumo agroalimentar. Referimo-nos à ideia de que produtos de qualidade (orgânicos ou agroecológicos) só possam ser consumidos pelas camadas abastadas da sociedade e/ou por pessoas de rendas mais altas e com maior nível de escolaridade.

Não menos importante é o estímulo ao consumo de produtos de estação (sobretudo frutas frescas) e os efeitos benéficos dele decorrentes para a saúde dos consumidores, bem como a preservação da cultura alimentar de populações tradicionais, tanto no caso dos produtos in natura quando no caso de produtos oriundos da indústria artesanal (conservas caseiras, geleias, etc.).

Por outro lado, resta-nos o entendimento de que estudar os mercados institucionais representa um desafio à retomada de um dos grandes debates que durante muito tempo ocupa o centro das atenções das ciências humanas e sociais aplicadas. Partimos da premissa de que a emergência dos programas de aquisições públicas de alimentos dos agricultores familiares locais encontra-se inscrita em um movimento mundial (BAGDONIS; HINRICHS; SCHAFFT, 2009) mais amplo, o qual visa enfrentar os efeitos deletérios do processo de homogeneização dos hábitos alimentares e a progressiva separação entre produção e consumo. Tais iniciativas ganham relevo à medida que visam à inclusão socioprodutiva e a promoção de dietas saudáveis entre segmentos sociais específicos, como é precisamente o caso das crianças e jovens em idade escolar (OTSUKI, 2011). Outra importante inflexão nessa esfera tem a ver com a compreensão dos mercados como construções eminentemente sociais (STEINER, 2006; GRANOVETTER, 2007) e não como simples corolário da lei de oferta e procura.

A expansão das liberdades substantivas que gozam os sujeitos é vista por (SEN, 2000) como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Segundo essa lógica, as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não

apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. Ao Estado e a sociedade civil se reserva papéis estratégicos no que tange ao fortalecimento e proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega por encomenda (SEN, 2000, p. 71).

Ainda segundo este autor, o desenvolvimento requer que se removam as diversas formas de privação da liberdade, a exemplo da carência de oportunidades econômicas e a destituição social sistemática. A liberdade de entrar em mercados, a começar pelo mercado de trabalho – e no caso em análise, na possibilidade de comercialização dos produtos agropecuários pelos agricultores familiares – pode ser, ela própria, uma contribuição decisiva para promover o desenvolvimento. Esta perspectiva está relacionada à abordagem das “capacitações”, a qual avalia a capacidade – ou melhor, a liberdade – de escolha dos indivíduos, da realização de ações ou do alcance de estados considerados desejáveis.

O crescimento econômico, portanto, não está associado diretamente com o desenvolvimento. Entretanto, este poderá representar um importante “meio” para expandir as liberdades. Tal condição é primordial no contexto dos países em desenvolvimento, haja vista a relevância exercida pelas políticas públicas na criação de oportunidades para os cidadãos. Sen recorda que no “passado dos atuais países ricos, o amplo compartilhamento das oportunidades sociais possibilitou que a população participasse diretamente do processo de expansão econômica” (SEN, 2000, p. 170).

A concepção *seniana* se apoia em dois conceitos centrais, quais sejam, “entitlements” e “functionings” (traduzidos ao português como intituleamentos e funcionamentos, respectivamente). Os intituleamentos conformam um conjunto de combinações de bens ou mercadorias que cada indivíduo pode, ou está apto a possuir, representando assim, os meios para atingir determinados fins. Por sua vez, os funcionamentos refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer. O desenvolvimento é medido então, pelo conjunto das capacitações dos integrantes de determinada população, refletindo a liberdade para levar determinado tipo de vida ou outro (SEN, 2000).

Esta questão remete à capacidade dos sujeitos de viverem de acordo com o que desejam e consideram importante. Os indivíduos e grupos sociais, suas vivências, valores e percepções ganham relevo, sendo elementos cabais para se aferir o desenvolvimento. A definição do que é necessário para que uma população desfrute de boas

condições objetivas de vida deverá partir dos seus próprios integrantes, que deveriam definir os termos do que as políticas governamentais necessitariam efetivar.

O contato intenso com a dinâmica da agricultura familiar nos municípios integrantes dos estados meridionais do Brasil propiciou-nos as condições ideais para dimensionar a importância e a atualidade destes pressupostos. Até meados dos anos 1970 os produtores familiares tinham acesso aos mercados locais exclusivamente através da venda de seus produtos aos chamados atravessadores ou diretamente junto às feiras regionais, praticando a venda direta aos consumidores.

Com o passar do tempo tem-se a concorrência imposta pelas grandes superfícies de varejo (hipermercados) via introdução de artigos de diversos locais do país e inclusive do exterior (MERCOSUL), produzindo um declínio acentuado do preço e desestruturação total das cadeias locais de comercialização. A saída de muitas famílias foi abandonar a atividade ou associar-se aos grandes complexos agroindustriais (conservas vegetais, tabaco, leite, aves, etc.) através do estabelecimento de contratos de integração vertical. Todavia, muitas famílias simplesmente deixaram o campo e migraram para as cidades.

A simples criação dos mercados institucionais (PAA e PNAE), com sua lógica peculiar de funcionamento, trouxe consigo um vetor importante de mudanças. Ainda que limitado pela dimensão do programa e pelo número de agricultores participantes, propiciou e segue propiciando, uma elevação geral dos preços de frutas, legumes e verduras nos espaços de comercialização (atacado e varejo). Em alguns casos significou retomar o otimismo de alguns produtores via valorização do que se entende como a vocação precípua da agricultura familiar, qual seja, a produção de alimentos frescos e da pequena indústria artesanal (doces, conservas vegetais etc.).

Não menos importante tem sido a possibilidade de romper o véu de invisibilidade oficial de indivíduos e comunidades tradicionais (sobretudo quilombolas) que hoje se orgulham de participar como fornecedores de alimentos a populações em situação de insegurança alimentar da cidade. Muitos destes indivíduos não possuíam nem mesmo documentos (certidão de nascimento etc.) antes de participarem dos programas e hoje estão inseridos em redes locais ou regionais de comercialização. Claro está que os mercados institucionais não podem ser vistos como panaceia para enfrentar graves problemas estruturais que enfrentam as comu-

nidades rurais de todo o país. Mas não podemos negar a sua importância como um fator determinante para desencadear processos virtuosos dentro do longo itinerário de construção da cidadania. Outro aspecto importante é pensar na necessidade de capacitação de agricultores e agentes implicados no sentido de que construam novas redes para além da dinâmica estrita dos mercados institucionais.

Há experiências muito interessantes de organizações de agricultores familiares do extremo sul gaúcho que começaram participando dos mercados institucionais convencionais (escolas, creches, asilos, etc.) e que hoje firmam contratos de fornecimento de alimentos ecológicos para empresas privadas (a exemplo de hospitais particulares). O que aqui se quer destacar é o fato dos mercados institucionais serem uma porta inicial de acesso à comercialização, mas não exclusiva, para a venda dos produtos. O amadurecimento desses processos pode contribuir para que as pequenas cooperativas estabeleçam laços com os mais diversos setores a partir da experiência acumulada ao longo do tempo.

3 Considerações Finais

A ideia de agricultura familiar não pode ser vista simplesmente como guarda-chuva conceitual que abriga em seu interior uma diversidade de categorias que sempre estiveram presentes na cena rural e agrária do Brasil. Até meados dos anos 1980 havia uma clara cisão na atuação dos movimentos sociais que lutavam por mudanças estruturais no campo brasileiro.

No caso do Brasil setentrional a ênfase da atuação sindical recaía sobre o horizonte de questões ligadas à extensão da legislação trabalhista e previdenciária à população rural, o combate ao trabalho escravo e a luta pelo acesso à terra. As “questões do sul”, como destacou Medeiros (1997), giravam majoritariamente ao redor de outras pautas ou bandeiras, a exemplo dos preços de garantia dos produtos agrícolas, do acesso ao crédito agrícola, ao seguro da produção e a outros temas que afetavam, e seguem afetando, a uma agricultura que em boa medida sempre esteve ligada à dinâmica dos mercados regionais, nacionais e internacionais, como é o caso de *commodities* como a soja ou o trigo.

Isso não quer dizer que questões históricas como a luta pelo acesso à terra não sigam presentes no horizonte das organizações como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) ou o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Todavia, não cabe dúvida de que a orientação primordial é distinta à de outras regiões do país, assim como a relação dos produtores com os mercados.

A criação do PRONAF representa a culminação dos esforços das organizações existentes nos estados meridionais do Brasil (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), assim como dos movimentos sociais do norte e nordeste do Brasil em busca de um discurso unificado sobre a necessidade de democratizar o acesso ao crédito agrícola. A “plasticidade” da agricultura familiar (SACCO DOS ANJOS et al., 2006) torna-se visível não somente do ponto de vista da capacidade de resistir a um cenário invariavelmente desfavorável, senão de apresentar-se diante do Estado como um interlocutor legítimo e capaz de propor inovações relevantes de caráter técnico e institucional.

Nesse sentido, a dinâmica dos mercados institucionais há que ser vista como materialização dos pressupostos contidos na obra seminal de Amartya Sen, sobretudo quando atestam que os mercados devem ser vistos como uma construção social capaz de promover a inclusão social e a redução das desigualdades. Com efeito, admitimos que os mercados institucionais guardam estreita afinidade com as recentes modificações na própria concepção de desenvolvimento, onde as variáveis não-econômicas e a expansão das liberdades substantivas passam a ser considerados como parâmetros basilares. Deixamos claro que, não obstante suas inegáveis virtudes torna-se crucial avançar na remoção dos entraves burocráticos e na supressão dos gargalos logísticos que impedem o funcionamento harmônico e equilibrado de processos que unificam a esfera da produção e a do consumo.

Agradecimentos

Os autores agradecem o apoio do CNPQ através da concessão de auxílio individual (processo nº 404897/2012-6), Chamada MCTI/CNPQ/SPM-PR/MDA nº 32/2012 / Programa Especial de Inclusão Social, Igualdade e Cidadania,

Referências

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1998. 275 p.

ALTEMBURG, Shirley G. N. **A comida invisível: representações sociais sobre a alimentação escolar ecológica entre a comunidade escolar e os agricultores familiares na região de Pelotas, RS**. 2014. 207f. Tese (Doutorado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar)– Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

BAGDONIS, J. M.; HINRICHS, C. C.; SCHAFFT, K. A. The emergence and framing of farm-to-school initiatives: civic engagement, health and local agriculture. **Agriculture and Human Values**, New York, n. 26, 107-119. 2009.

BECKER, Cláudio. **Mercados institucionais e consumo social de alimentos: estudo comparativo entre Rio Grande do Sul e Andaluzia**. 2014. 197f. Tese (Doutorado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar)– Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2014.

BECKER, C.; ANDERSSON, F. S.; ALTEMBURG, S. G. N.; COSTA, L. C. Novas concertações sociais e antigos entraves “burocráticos”: a produção de base familiar e ecológica frente aos desafios de acesso ao PNAE. **Cadernos de Agroecologia**, v. 6, p. 1-5, 2011.

BERGAMASCO, Sônia M. P. P. Família e trabalho rural no Brasil e no Estado de São Paulo. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 23, p. 1-58, 1993.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://portal.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=13800746>. Acesso em 03 abr. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, 2014b.

CALDAS, Nádia Velleda; SACCO DOS ANJOS, Flávio. Agricultura familiar e previdência social: envelhecendo na pobreza? **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, DF, v. 24, p. 131-158, 2007.

CALDAS, Nádia Velleda; SACCO DOS ANJOS, Flávio; BEZERRA, Antônio Jorge Amaral. Agricultura familiar e previdência social: implicações de uma política pública no Rio Grande do Sul. **Raízes (UFPB)**, Brasília, DF, v. 30, p. 84-99, 2010.

DELGADO, G. C.; CARDOSO JR., J. C. O. **Idoso e a Previdência Rural no Brasil: a experiência recente da universalização**. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

FAO/INCRA. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável**. Versão Resumida do Relatório Final do Projeto UFT/BRA/036, nov. Brasília: Incra, 1994.

- _____. **Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico**. Projeto UFT/BRA/ 036/BRA, agos.. Brasília: Inbra, 1996.
- GOODMAN, M.; GOODMAN, M. K. Alternative Food Networks. **Encyclopedia of Human Geography**, [s. l.], p. 1-25, 2007.
- GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE eletrônica**, São Paulo, v. 6. n. 1, Art. 9, jan./jun. 2007.
- GRAZIANO DA SILVA, J. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; DE FRANÇA, C.G. **Fome Zero: la experiencia brasileña**. MDA: Brasília, 2012.
- GRISA, Catia. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: CONGRESSO DA SOBER, 47. **Anais...** Porto Alegre. 2009.
- HAYEK, Frederich A. **O caminho para a servidão**. Tradução: Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle e Liane de Moraes Ribeiro. 5. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HIRAI, Wanda Griep. **Agricultura familiar e segurança alimentar: a importância da produção para o autoconsumo em três municípios do Rio Grande do Sul**. 2008. 145f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar)– Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Agropecuário 2006**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/default.shtm>>. Acesso em: 18 nov. 2009.
- LAMARCHE, Hugues. (Coord.). **A agricultura familiar. Comparação internacional: uma realidade multiforme**. Tradução: A. Tijiwa. Campinas: UNICAMP, 1993. (Coleção Repertórios).
- LEITE, S. Autoconsumo y sustentabilidad en la agricultura familiar: una aproximación a la experiencia brasileña. In: BELIK, W. (Coord.). **Políticas de seguridad alimentaria y nutrición en América Latina**. São Paulo: Hucitec, 2004.
- MEDEIROS, L. S. Trabalhadores rurais, agricultura familiar e organização sindical. **São Paulo em Perspectiva**, Fundação SEADE, São Paulo, v.11, n.2, abr./jun, p. 65-72, 1997.
- NORONHA, Ana Paula. **O acesso dos agricultores familiares prioritários ao Programa de Alimentação Escolar de Alimentação Escolar (PNAE): o caso do município de Capão do Leão**. 2013. 170f. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar)– Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2013.
- OTSUKI, K. Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding. **Natural Resources Forum**, [s. l.], v. 35, p. 213-222, 2011.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.
- SACCO DOS ANJOS, Flávio; CALDAS, Nádya Velleda; TRENTIN, Iran C. L. Desafios e possibilidades: Certificação social e solidária no contexto da agricultura familiar. **Organizações Rurais e Agroindustriais**, Lavras, v. 8, p. 334-343, 2006.
- SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STEINER, P. **A sociologia econômica**. São Paulo: Atlas, 2006.
- VAN DER PLOEG, Jan Douwe. **Camponeses e impérios agroalimentares: lutas por autonomia e sustentabilidade na era da globalização**. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Edusp; Hucitec, 1991.