

## **Uma aproximação entre mercados institucionais e a abordagem das capacitações em duas regiões gaúchas**

*A rapprochement between institutional markets and capabilities approach in two regions in Rio Grande do Sul*

Cláudio Becker<sup>1</sup>  
Flávio Sacco dos Anjos<sup>2</sup>  
Luís Henrique Dal Molin<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Eng. Agrônomo, Doutor em Agronomia pelo Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Familiar, Universidade Federal de Pelotas. Campus Universitário, s/n, Pelotas, CEP 96010-900, Pelotas, RS, Fone: (053) 3275.7257. E-mail: cldbecker@gmail.com

<sup>2</sup> Eng. Agrônomo, Doutor em Sociologia, 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, Fone: (053) 3275.7257. E-mail: saccodosanjos@gmail.com

<sup>3</sup> Graduando em Agronomia, Bolsista FAPERGS, Faculdade de Agronomia Eliseu Maciel. Universidade Federal de Pelotas. Campus Universitário, s/n, Pelotas, CEP 96010-900, Pelotas, RS, Fone: (053) 3275.7257. E-mail: luissdalmolin@gmail.com

### **Área temática K: Agricultura familiar e desenvolvimento rural**

#### **RESUMO**

O artigo discute os limites e as potencialidades dos mercados institucionais para a agricultura familiar como instrumento capaz de induzir e consolidar processos de desenvolvimento. São analisadas experiências em municípios do Rio Grande do Sul (Brasil), examinando em que medida as políticas públicas estão em consonância com as novas concepções de desenvolvimento, nas quais ganham relevância as variáveis não-econômicas e a expansão das liberdades substantivas. Realizamos um estudo de caráter qualitativo, que contemplou a realização de 29 entrevistas em profundidade. Os dados obtidos demonstram que os mercados institucionais representam uma via singular para promover o desenvolvimento dos territórios. Todavia, o quadro de assimetria e as divergências de interesses entre os envolvidos na condução dos processos representam um problema recorrente a ser enfrentado.

**Palavras-chave:** agricultura familiar; políticas públicas; liberdades substantivas.

#### **ABSTRACT**

The article discusses the limits and potential of institutional markets for family farmers as instrument to induce and consolidate development processes. The study was conducted the municipalities of Rio Grande do Sul (Brazil), examining the extent to which public policies are in line with the new conceptions of development, in which gain relevance noneconomic variables and the expansion of substantive freedoms. We carried out a qualitative research, which included conducting 29 in-depth interviews. The data obtained show that the institutional markets represent a unique way to promote the development of the territories. However, the picture of asymmetry and divergence of interests between those involved in the conduct of proceedings represent a recurrent problem to be faced.

**Key words:** family farming; public policy; substantive freedoms.

## 1. Contextualização

Nas duas últimas décadas se testemunhou a retomada da questão do desenvolvimento. Emergiu com força o reconhecimento das lacunas deixadas pelas vertentes ortodoxas, assim como os limites das fórmulas preconizadas pelas agências multilaterais, que até bem pouco tempo atrás, ecoavam como mantras inquestionáveis sobre os destinos das nações subdesenvolvidas, em meio à busca de soluções para os desafios do desenvolvimento. Parece ser indiscutível que a ideia de desenvolvimento está no cerne da visão de mundo da nossa época (VEIGA, 2008). Para este autor, no entanto faz-se necessária uma distinção entre crescimento e desenvolvimento, sendo o primeiro de ordem quantitativa enquanto o segundo distingue-se pelo caráter qualitativo.

Ocorre que as ações de desenvolvimento levadas a cabo nos países latino-americanos estiveram primordialmente orientadas pela lógica do crescimento econômico como indutor das transformações sociais que promoveriam a melhoria das condições gerais das populações e a equidade social. Algumas consequências destas ações “desenvolvimentistas” são bem conhecidas e definitivamente, poucos benefícios trouxeram ao conjunto da sociedade, sobretudo às populações rurais. Exemplos notórios são os projetos de desenvolvimento rural, os quais, orientados pelo viés da modernização agrícola, e não obstante haverem promovido o aumento da produção, provocaram impactos sociais, ambientais e culturais extremamente negativos. Os efeitos da chamada “modernização dolorosa da agricultura” (GRAZIANO da SILVA, 1980) são evidentes no Brasil até os dias atuais.

Recentemente, contudo, novas concepções acerca do desenvolvimento vêm sendo gradativamente incorporadas na agenda oficial do Estado brasileiro. Neste contexto identificamos algumas políticas públicas que primam pela transversalidade e intersetorialidade na sua implementação na realidade concreta. Um dos instrumentos de intervenção estatal identificados com estas premissas são os denominados mercados institucionais para a agricultura familiar, os quais visam atuar simultaneamente em questões como a inserção socioprodutiva, segurança e educação alimentar, geração de trabalho e renda, incentivo à agroecologia, etc.

Os mercados institucionais podem ser conceituados como uma configuração específica de mercado em que as redes de troca assumem uma estrutura particular, previamente determinada por normas e convenções negociadas por um conjunto de atores e organizações, onde o Estado geralmente assume um papel central, notadamente através de

compras públicas (GRISA, 2009, p. 5). Ainda de acordo com a referida autora, esta política pública, ao eleger a agricultura familiar como protagonista essencial, se apresenta como estratégica na indução de novos processos de desenvolvimento territorial. 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 muitos, este coletivo é visto como o lócus preferencial para consolidar os pilares da sustentabilidade. Ademais, trata-se de uma forma social de produção para onde convergem desenvolvimento e equidade (ABRAMOVAY, 1998).

É precisamente neste cenário que se insere nosso estudo, no qual discutimos os limites e as potencialidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), representativos dos mercados institucionais para a agricultura familiar, analisando-os enquanto um instrumento capaz de induzir e consolidar processos de desenvolvimento. Examinamos em que medida estas políticas públicas ora analisadas estão em consonância com as recentes modificações na concepção de desenvolvimento (SEN, 2000). Compreendemos os instrumentos de políticas públicas, entre os quais se incluem os mercados institucionais, como ações que podem ser consideradas como uma via singular de apoio ao desenvolvimento rural, a qual não contempla apenas o plano econômico, mas, sobretudo, a melhoria da qualidade de vida das populações e o estabelecimento de novas relações com outros atores do desenvolvimento. Entender a constituição dos mercados e o papel por estes desempenhado na sociedade, bem como a forma com que a agricultura familiar se insere neste contexto, torna-se uma tarefa relevante transcorridos quase uma década desde que começaram a funcionar na região sul do Brasil.

Nesse sentido, caberia indagar: são os mercados institucionais efetivamente um instrumento para o desenvolvimento dos territórios? Em que medida as iniciativas analisadas convergem para o estabelecimento de formas mais equânimes de sociedade? Qual o papel e o nível de protagonismo dos agricultores familiares nesses processos? Qual a percepção dos atores envolvidos quanto à natureza das relações que se estabelecem na operacionalização do PAA e do PNAE?

Estas e outras questões orientaram a elaboração do presente artigo, o qual está composto, além desta introdução, de outras quatro seções. Na primeira delas destacamos as orientações teóricas, os procedimentos metodológicos e o universo empírico onde a pesquisa se desenvolveu. Reservamos a seção seguinte à apresentação dos instrumentos de política pública analisados – os mercados institucionais – ressaltando aspectos relativos à sua formulação e implementação. Na sequência apresentamos e discutimos os principais

resultados da nossa investigação. A quarta e última seção expõe as considerações finais deste estudo.

## **2. A abordagem *seniana*, procedimentos teorico-metodológicos e universo de análise**

A pesquisa que originou o presente trabalho integra o projeto de tese doutoral do primeiro autor, no qual se investigou a dinâmica dos mercados institucionais no sul do Brasil, na perspectiva dos atores sociais diretamente envolvidos na condução dos dois programas governamentais.

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 e SCHAFFT, 2009), que visa enfrentar os efeitos deletérios do processo de homogeneização dos hábitos alimentares e da progressiva separação entre produção e consumo. Tais iniciativas ganham relevo à medida que visam a 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). Destarte, nesta seção expomos os componentes teórico-metodológicos e as principais características da realidade examinada, confrontando-as com os propósitos do nosso estudo.

Julgamos que os mercados institucionais estão em consonância com as recentes modificações na própria concepção de desenvolvimento, nas quais as variáveis não-econômicas e a expansão das liberdades substantivas (SEN, 2000) passam a ser considerados como parâmetros basilares. Outra importante inflexão nessa esfera tem a ver com a compreensão dos mercados como construções eminentemente sociais (STEINER, 2006; GRANOVETTER, 2007). Nesse sentido, o estudo assenta-se sobre dois prismas teóricos. O primeiro deles diz respeito às formulações do Prêmio Nobel de Economia, o indiano Amartya Sen, o qual associa o desenvolvimento diretamente à liberdade e às capacitações. A segunda fundamentação teórica refere-se à Nova Sociologia Econômica (NSE), que sinteticamente pode ser definida como a aplicação de ideias, conceitos e métodos sociológicos aos fenômenos econômicos. Na sequência detalharemos cada uma destas vertentes analíticas.

A expansão das liberdades substantivas que gozam os sujeitos é vista por (SEN, 2000) como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. Nesta perspectiva, 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. O Estado e a sociedade têm papéis amplos no fortalecimento e na 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, como a 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 importante para 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. “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).

O referido autor explicita sua proposta com base nos conceitos de entitlements (intitamentos) e functionings (funcionamentos). Os “intitamentos” 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, 2001).

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. Caberia questionar então se o

desenvolvimento almejado através da dinâmica dos mercados institucionais se dá em função da liberdade e das capacitações dos atores sociais no processo.

Outra vertente do pensamento contemporâneo, a nova sociologia econômica, caracteriza-se pela rejeição da suposta hostilidade existente entre mercado e sociedade. Não se trata, para essa corrente, de fundir mercado e sociedade, como se, em última análise, a vida dos indivíduos pudesse reduzir-se a um cálculo de natureza econômica (ABRAMOVAY, 2009, p. 66). Desta forma, a NSE oferece ferramentas especialmente interessantes para o exame da ligação entre os territórios e as forças sociais que os compõem, sobretudo os mercados.

Fligstein (2001) estudou a vida social a partir de arenas ou campos que correspondem à construção de ordens sociais locais baseadas nas relações entre grupos de atores. A ideia central deste autor é que, em cada campo, o objetivo central da ação está na tentativa de alcançar cooperação com outros atores sociais. Para este autor, alguns atores são mais habilitados socialmente do ponto de vista de obter a cooperação dos outros, em manobrar em torno de atores poderosos e em saber como construir coalizões políticas na vida. Esta “habilidade social” seria capaz de induzir e de obter a cooperação alheia. E é com base nesta capacidade articuladora que se constroem ordens locais que serão decisivas no funcionamento das organizações e, em particular, dos mercados socialmente construídos.

De acordo com Abramovay (2007), estas noções são particularmente úteis para interpretar processos e situações inovadoras no desenvolvimento, quando, por exemplo, organizações populares conseguem impor-se em certos mercados locais como protagonistas de processos sociais mais amplos. Este autor assevera que, se é verdade que territórios podem ser estudados a partir dos laços sociais entre seus atores, então é fundamental que se compreenda teoricamente a origem destes laços, ou seja, a natureza do processo de cooperação em torno do qual organizam os atores do território.

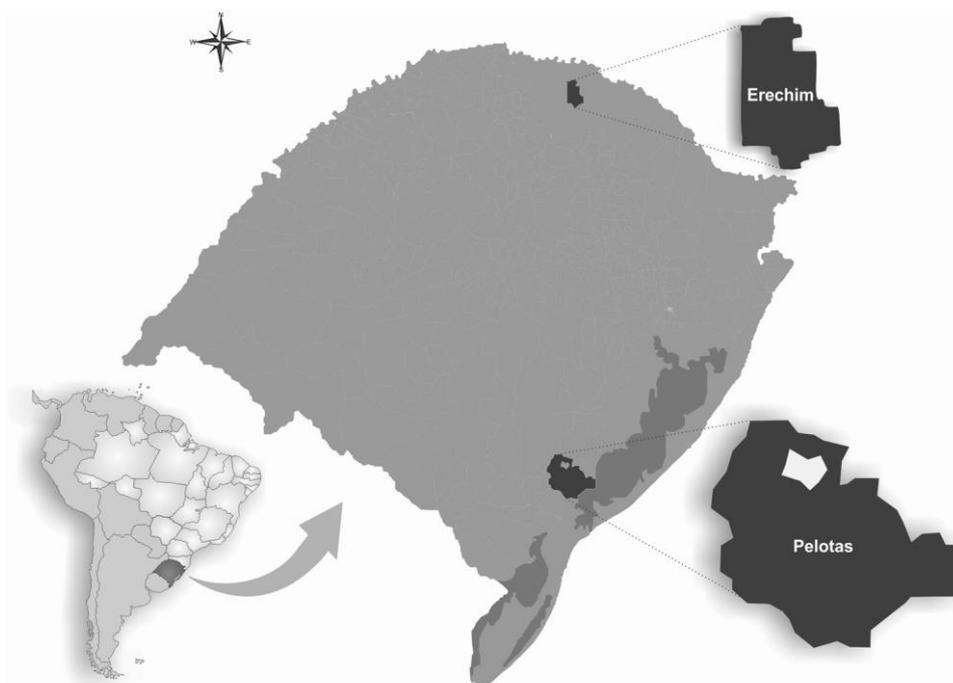
Esta condição será importante na compreensão das instituições públicas e dos próprios projetos de desenvolvimento que marcam a vida de uma região. Por outro lado, a análise sobre a habilidade das organizações, simultaneamente ligadas à agricultura familiar e à própria operacionalização dos mercados institucionais nos territórios estudados, mostra-se como estratégica na aproximação que se buscou empreender no quadro da realidade concreta, daí a decisão de incorporar essa perspectiva à matriz teórica da pesquisa.

O instrumental metodológico utilizado para dar cabo do problema de pesquisa consistiu no uso de técnicas de investigação de caráter eminentemente qualitativo. A metodologia qualitativa pode descrever a complexidade de um determinado problema,

analisando a interação de certas variáveis, compreendendo e classificando processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuindo no processo de mudança de determinado grupo e possibilitando, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades dos comportamentos dos indivíduos (RICHARDSON, 1999, p. 80).

A coleta de dados e informações procedeu-se por meio de entrevistas em profundidade, realizadas com 29 atores sociais diretamente envolvidos na condução de duas modalidades de mercado institucional, quais sejam: o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A escolha dos entrevistados se deu, num primeiro momento, através da identificação dos gestores locais e cooperativas fornecedoras, os quais posteriormente indicaram os demais membros e organizações envolvidos com os projetos, tais como: órgãos de extensão rural, proprietários de agroindústrias familiares, ONGs, agricultores, etc.

As informações coletadas compuseram um banco de dados, através do qual foi possível sistematizar e confrontar os elementos chave, utilizando a técnica da análise de conteúdo, com a qual acreditamos contemplar plenamente as questões enunciadas.



**Figura 1** - Mapa ilustrativo do Rio Grande do Sul, destacando a localização dos municípios de Erechim e de Pelotas.

Fonte: Elaboração dos autores (2013).

A pesquisa foi desenvolvida nos municípios de Pelotas e de Erechim, situados respectivamente no sul e no norte do Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, cuja localização

pode ser observada na Fig. 1. A escolha destas áreas geográficas se deu em função de uma série de elementos, sobretudo a importância social da agricultura familiar<sup>1</sup> e da trajetória experimentada por tais localidades no que tange ao acesso e operacionalização dos mercados institucionais<sup>2</sup>.

Em termos históricos, a ocupação do espaço geográfico relativo ao município de Pelotas e seus arredores ocorreu em duas etapas. A primeira delas consistiu na distribuição das terras de planície na forma de sesmarias. A pioneira das sesmarias instaladas em Pelotas data de 1758 e foi outorgada a Tomaz Luiz Osório, sendo sua localização correspondente à região atualmente conhecida como Laranjal, em cujo interior se iniciou o ciclo do charque<sup>3</sup>.

A região conhecida como Serra dos Tapes constitui um importante núcleo de colonização, especialmente após 1880. Instalaram-se nesta área diversos imigrantes de várias etnias (alemães, italianos, franceses, pomeranos, etc.), sendo que ao final do século XIX já haviam sido instalados mais de sessenta núcleos coloniais na região serrana (GRANDO, 1989; SALAMONI, 2001). Segundo Sacco dos Anjos, Caldas e Hirai (2008, p. 118), não seria um exagero afirmar que a constituição desses núcleos coloniais representou o surgimento de um verdadeiro “enclave” da agricultura de base familiar em meio ao império da oligarquia regional ligada à pecuária extensiva e à produção nas charqueadas.

A região colonial pelotense chegou a conhecer um período de relativa prosperidade, entre o final do século XIX e o início da segunda metade do século XX, cuja produção atendia a um mercado consumidor local em expansão, com a produção de gêneros diversos (pêssego, uva, aspargo, leite, etc.), muitos dos quais passavam por um processo de transformação nas próprias unidades produtivas. Aliás, o traço policultor sempre foi uma dos elementos característicos destas unidades produtivas localizadas na Serra dos Tapes<sup>4</sup>. Contudo, com o advento da modernização da agricultura, muitos destes agricultores, passam à simples condição de fornecedores de matéria prima<sup>5</sup> a uma indústria amplamente subsidiada pelo Estado brasileiro.

---

<sup>1</sup> Segundo os dados do último Censo Agropecuário, Pelotas possui 3.216 estabelecimentos rurais da agricultura familiar, o que corresponde a 89,4% do total de unidades produtivas. Já Erechim apresenta 978 estabelecimentos de agricultores familiares, o que equivale a 86,8% das propriedades rurais existentes no município.

<sup>2</sup> Pelotas foi um dos primeiros a implementar o PAA, o que ocorreu em outubro de 2003. Já Erechim foi um dos pioneiros municípios brasileiros a adquirir 100% dos produtos para a alimentação escolar da agricultura familiar, em 2010.

<sup>3</sup> Carne salgada seca ao sol, produzida nas charqueadas e que foi, durante os séculos XVIII e XIX, o esteio essencial da economia do extremo sul gaúcho.

<sup>4</sup> Esta região geográfica, que se situa no sudeste do estado do Rio Grande do Sul é marcada pela presença de matas e terrenos irregulares (SALAMONI, 2001).

<sup>5</sup> Dados recentes indicam que a microrregião de Pelotas se converteu na última década na nova fronteira de produção de tabaco. Somente no município de Canguçu, existem quase seis mil produtores de fumo. Outro

Segundo Grando (1989, p. 37), referindo-se aos agricultores da Colônia Santo Antônio (Pelotas), "esses colonos não contam com um sistema organizado de ajuda mútua, nem com os serviços de uma cooperativa". Esta desagregação produtiva do segmento agrícola familiar traz consigo implicações decisivas na realidade contemporânea. Todavia, mais recentemente algumas iniciativas associativas surgiram nesta região, as quais, em última instância, têm sido fundamentais para a efetivação das atuais políticas públicas para a agricultura familiar, destacando-se a constituição do *Território da Cidadania Zona Sul do Estado*<sup>6</sup>, que congrega uma série de ações de fomento (custeio e investimento) às unidades agrícola familiares de produção, com ênfase nos mercados institucionais.

Colonizado basicamente por imigrantes de origem italiana, e em menor número, por poloneses e alemães, o povoado que originou o atual município de Erechim, formou-se em 1908 à margem e nos arredores da estrada de ferro. Foi neste ano que 36 pioneiros, entre imigrantes europeus e outros vindos das chamadas “colônias velhas”, vieram pela ferrovia e passaram a habitar o lugar, que logo se tornou um Distrito de Passo Fundo. Com o crescimento populacional, impulsionado pela dinamização econômica da região, baseada na agricultura, pecuária, comércio e serviços, houve um considerável crescimento, que culminou na emancipação de Erechim, ocorrida em 1918.

De acordo com Brancher e Almeida (2006), o território Alto Uruguai, onde Erechim exerce papel de destaque, possui uma forte tradição associativa tanto no âmbito rural quanto urbano. Com origem na década de 1970, o trabalho organizativo foi promovido por setores progressistas da Igreja Católica e pelo movimento nacional que resultou posteriormente na formação de sindicatos rurais vinculados ao Departamento Rural da Central Única dos Trabalhadores, atualmente designado como Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Fetraf), a qual possui uma atuação destacada dentro do que se conhece como “sindicalismo combativo”. Esse traço é marcante nas discussões que afetam as propostas de desenvolvimento para o rural brasileiro.

Outro aspecto que merece destaque é o expressivo número de agroindústrias familiares rurais em Erechim. Em 2012, segundo averiguamos existiam no município 42 iniciativas formalizadas, as quais processavam sua própria produção, transformando-a em

---

município limítrofe a Pelotas, São Lourenço do Sul, segue uma linha ascendente e deve ocupar em breve o posto de maior produtor de tabaco do país (BRASIL, 2013). Cumpre destacar ainda, que expansão desta atividade se dá em meio ao desaparecimento de culturas e atividades tradicionais nessa região do país (pêssego, batata, produção de hortaliças, leite, etc.).

<sup>6</sup> Os Territórios da Cidadania representam uma política pública do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), que visa dinamizar alguns territórios rurais brasileiros que possuem baixos indicadores socioeconômicos.

vinhos, sucos, queijos, salames, panificados, etc. Esta característica peculiar certamente reflete no êxito das feiras-livres na cidade, as quais contam com suporte e apoio do poder público local e onde uma infinidade de alimentos é comercializada pelos produtores locais. A organização social da produção e o número de pequenas agroindústrias rurais parece ter sido fundamental para a expressiva quantidade e o considerável volume<sup>7</sup> de produtos destinados aos mercados institucionais de Erechim, bem como para outras regiões brasileiras.

A organização social dos agricultores familiares (PIRAN, 2001) foi imprescindível no acesso às políticas públicas, pois conforme veremos na sequência, foi a partir da interlocução e da “permeabilidade” (MÜLLER, 2007) que foram construídas diversas políticas inovadoras, entre as quais figuram em destaque o PAA e PNAE. A seguir abordaremos todos os aspectos atinentes aos instrumentos de política pública ora analisados.

### **3. Os mercados institucionais brasileiros enquanto instrumentos do desenvolvimento rural**

O meio rural brasileiro apresenta uma profunda heterogeneidade, tanto do ponto de vista da estrutura fundiária quanto das possibilidades de inserção socioproductiva das famílias rurais, que frequentemente sofrem “bloqueios” (WANDERLEY, 1999) ao seu pleno desenvolvimento. É sob essas premissas que deve ser entendida a criação de uma série de instrumentos recentes de intervenção estatal, destacando-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf<sup>8</sup>) e, mais recentemente, dos chamados “mercados institucionais” (MIs). As circunstâncias e os fatores que levaram a criação dos MIs serão os temas centrais desta seção.

A criação do Programa Fome Zero (PFZ) em 2003 representa o marco fundamental de políticas públicas de combate à fome e à insegurança alimentar, de onde deriva a criação dos mercados institucionais. Conforme é possível observar na Fig. 2, o PFZ contempla três

---

<sup>7</sup> Segundo informações da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), em 2011 foram destinados cerca de 500 toneladas de alimentos ao PAA-Erechim, provenientes de 30 gêneros distintos produzidos pelos agricultores familiares. Por sua vez, no PNAE em 2012, os dados coletados indicam que foram comercializados 42 gêneros distintos, maiormente produtos agroindustrializados, ultrapassando as 400 toneladas anuais.

<sup>8</sup> A criação do Pronaf ocorreu em 1996, servindo como um marco para o reconhecimento político da agricultura familiar. Foi a partir desta política pública que o sindicalismo rural brasileiro passou a reivindicar perante o Estado, um apoio mais decisivo a esta categoria social, através de apoios diferenciados, sobretudo, com juros menores, preços mínimos, assistência técnica, comercialização e mercado, etc. Da mesma forma, o surgimento de diversas associações, cooperativas e demais organizações sociais no âmbito da agricultura familiar, reforçou o peso político deste segmento social junto às esferas governamentais durante a década de 1990.

grandes linhas de atuação, quais sejam: políticas estruturais, políticas específicas e políticas locais.

Verificamos que as políticas estruturantes situam-se no primeiro nível, sendo estas consideradas como um conjunto ações que têm por objetivo, entre outros, o enfrentamento da vulnerabilidade à fome das famílias pelo aumento da renda familiar, da universalização dos direitos sociais, do acesso à alimentação de qualidade e da diminuição da desigualdade de renda (INSTITUTO CIDADANIA, 2001). É precisamente neste nível de ação que se situa a política destinada ao fortalecimento da agricultura familiar.



**Figura 2** - Níveis das políticas do Programa Fome Zero.  
Fonte: Instituto Cidadania (2001).

No nosso entendimento, estes instrumentos de políticas públicas possuem uma característica singular, qual seja, a de valorizar o resultado do trabalho da família rural, assegurando a “liberdade” (no sentido atribuído por Sen) dos agricultores de comercializarem os alimentos produzidos. Ou seja, ao possibilitar a garantia de compra de parte da sua produção agropecuária, estes mercados imprimem novos significados e projeções à produção agrícola familiar em termos de desenvolvimento. É a partir do reconhecimento da conexão existente entre abastecimento, segurança alimentar e agricultura familiar, que se inicia a elaboração de novos projetos de intervenção (MÜLLER, 2007).

A evolução favorável destas propostas do ponto de vista da análise de pesquisadores, políticos e movimentos sociais foi conformando das virtuosidades a ideia do que se

convencionou chamar de mercados institucionais. Assim, foram as ideias e o “acúmulo histórico” (Grisa, 2012, p. 220) dos espaços de interlocução política, científica, agroecológica, da agricultura familiar e da segurança alimentar e nutricional, com a contribuição de gestores e técnicos governamentais, foram os elementos que possibilitaram a emergência do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), ocorrida em 2003.

Em linhas gerais, o objetivo do PAA é adquirir alimentos dos agricultores familiares, os quais serão posteriormente destinados a instituições beneficiárias que atendam pessoas que se encontram em situação de insegurança alimentar, a crianças e idosos. O Programa acaba de completar uma década desde a sua instituição, possuindo atualmente abrangência em todas as regiões brasileiras, sendo que o Rio Grande do Sul ocupa as primeiras posições tanto em volume de gêneros comercializados quanto em termos de recursos destinados.

Sobre o tema da alimentação escolar, vale a pena frisar que se trata do mais antigo programa social do governo brasileiro. Sua origem remonta ao ano de 1955 (BELIK, WEIS e CHAIM, 2004). Desde este período, esta política pública passou por diversas modificações, seguindo os princípios de universalização e gratuidade e culminando no estabelecimento do atual Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), cuja reformulação mais recente ocorreu por meio da Lei nº 11.947/2009.

Segundo este dispositivo legal, as escolas da rede pública de ensino, que recebem repasses financeiros do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ficam obrigadas a destinar no mínimo 30% do volume total de recursos para a aquisição de produtos da agricultura familiar e/ou de suas organizações. Entre as principais inovações desta nova legislação podemos destacar: i) a promoção da alimentação e dos hábitos alimentares saudáveis, relacionando esta questão ao desenvolvimento e rendimento escolar dos alunos; ii) a inclusão da educação alimentar e nutricional no processo de ensino e aprendizagem; iii) a prioridade de aquisição de alimentos produzidos localmente e/ou oriundos de sistemas orgânicos de produção. Trata-se, assim, de valorizar aquilo que é produzido na região, de incrementar a qualidade de vida dos que produzem e daqueles que consomem, evidenciando novas situações, até então desconsideradas (MALUF, 2007).

Acreditamos que este fato é repleto de significados, sendo resultado direto da influência das diversas organizações que militam no campo da agricultura familiar brasileira, as quais, em última instância, preconizam a prevalência dos produtos locais e orgânicos no corpo da Lei, ampliando, desta forma, o leque de possibilidades de reprodução social das famílias rurais.

Precisamente este foi o contexto que buscamos analisar na realidade concreta, verificando em que medida as novas proposições acerca do desenvolvimento efetivam-se nas iniciativas em curso no universo empírico estudado. Os resultados desta imersão na realidade são apresentados e discutidos na sequência.

#### **4. Avanços e retrocessos: as distintas dimensões do “desenvolver”**

Nosso estudo esteve centrado em analisar as reais possibilidades que possuem os mercados institucionais em imprimir dinâmicas de desenvolvimento, segundo a perspectiva dos próprios envolvidos na condução do PAA e do PNAE na região de Pelotas e Erechim, RS. Um dos primeiros aspectos que merece destaque é o fato do reconhecimento, por parte dos entrevistados, da importância da transversalidade e da necessidade do estabelecimento de um arranjo institucional local para dar suporte à implementação das políticas. Este fato rompe com a ideia de segmentação e a verticalidade, componentes comuns nas políticas agrícolas brasileiras. Essa intersetorialidade pode ser detectada no depoimento de um gestor público de Erechim,

Então, teve essa organização, desse grupo e com essa organização foi começando a se dar os primeiros passos. Primeiro foi reunir esse grupo para discutir. Reunindo esse grupo, se achou que tinha que ter o principal, a agroindústria, para saber o que eles têm o que eles produzem, para ver se eles tinham interesse em vender, se eles tinham produção suficiente, o que tinha, que produzia... e aí foi a surpresa, sabe, porque a nutricionista que era a responsável na época, ela não imaginava que a agricultura familiar da região tinha tanto produto para oferecer, como realmente tinha e tem uma variedade imensa, tanto que assim, pra ela por exemplo: pão, não tinha na agricultura, não se produz. Cucas? Isso não se produz. Então, as próprias agroindústrias começaram a produzir produtos da necessidade da alimentação escolar. (A.B., gestor público, Erechim. Out. 2012).

Além de provocarem uma espécie de “desacomodação” pela necessidade de estabelecer diálogos e pactos com e entre distintos segmentos visando o seu funcionamento, os programas analisados colocam uma infinidade de possibilidades, conforme verifica-se na excerto extraído da entrevista de um dirigente de cooperativa de Pelotas,

É uma das coisas do governo que eu acho que deveria ser seguido em muitos outros ramos, porque ele atinge todo mundo na sociedade. Ele atinge a cooperativa que fica com uma porcentagem da produção; o cooperado que vai ter a certeza da venda dos produtos... diminui o êxodo rural. Atinge as entidades beneficiadas, as associações, fortalece elas através destas cestas [de produtos] que são entregues e, junto as

peças que recebem. Sem contar isso, produtos de uma mesma região, de preferência da mesma cidade [...] Então pra mim, assim ó, é um processo fantástico! (C.D.R.G. dirigente de cooperativa, Pelotas, dez. 2010).

De outra parte, a valorização aos produtos locais é igualmente concebida como uma via de promover o desenvolvimento, haja vista que

[...] sempre houve esse entendimento do desenvolvimento local. [...] que no momento que estamos consumindo da agricultura familiar estamos proporcionando às pequenas empresas a crescerem, neste sentido... da valorização do que está próximo. [...] uma coisa é alimentação, mas a outra coisa é o próprio desenvolvimento [...] é uma conjuntura. E outra coisa, né, é quanto à qualidade dos produtos, que não precisa vir de tão longe, não precisa de tantos conservantes. (J.W., gestor público, Erechim. Out. 2012).

Esta opinião é compartilhada por inúmeros entrevistados, destacando-se a recorrência na associação entre a produção local e a questão da qualidade, não somente dos produtos, mas dos processos e da dinamização promovida pelos mercados institucionais. Outro aspecto mencionado nas entrevistas é a questão da destinação de alimentos ecológicos através dos programas, o que propicia o consumo de gêneros reconhecidamente de qualidade superior por crianças da rede pública de ensino. Acreditamos que este fato é repleto de significados e vai ao encontro da concepção “seniana” de desenvolvimento.

**Quadro 1.** Relação dos produtos adquiridos da agricultura familiar pelo PNAE em Erechim, em 2012.

<b>Gêneros</b>	<b>Itens</b>
Hortaliças	cebola; alface; tempero verde.
Agroindustrializados	suco de tangerina; suco de laranja; suco de pêsego; suco de uva integral; doce de frutas caseiro; açúcar mascavo; massa caseira; massa alfabetada; massa conchinha; aipim descascado.
Cárneos	carne bovina; guisado; pernil suíno; músculo bovino; linguicinha toscana; ovos vermelhos.
Cereais	arroz branco; feijão preto.
Panificados	cuca caseira; bolacha caseira de milho; bolacha caseira de trigo; bolo de cenoura; pão de cachorro quente; bolo de chocolate; bolo de laranja; bolo de fubá; pão de forma caseiro; esfiha de frango; esfiha de carne; esfiha de vegetais e ricota.
Lácteos	leite integral pasteurizado; bebida láctea; doce de leite; leite em pó; queijo prato fatiado.

Fonte: Pesquisa de Campo (2012).

Ademais estas formas de mercado representam um aspecto original e inovador, qual seja: o de valorizar o resultado do trabalho dos agricultores. Nesse sentido, detectamos duas estratégias distintas de fomentar a renda dos produtores nos locais estudados. Em Erechim, os envolvidos no arranjo institucional que deu suporte ao PAA e, posteriormente, ao PNAE fomentaram a criação e consolidação de agroindústrias familiares. De acordo com Gazolla (2012, p. 263), estes empreendimentos “tendem a funcionar na dinâmica das unidades de produção de forma a ajudar em processos de diversificação rural”. O Quadro 1 expressa claramente esta opção e denota o grau de protagonismo dos agricultores na transformação de suas matérias primas em alimentos saudáveis para as crianças da rede pública de ensino local. Nada menos que trinta e oito dos quarenta e um itens fornecidos para a Alimentação Escolar em 2012 são produtos que passaram por algum grau de processamento junto aos estabelecimentos rurais.

Por sua vez, no caso de Pelotas, os agentes locais apostaram no incentivo à produção orgânica entre os agricultores familiares que acessam os mercados institucionais locais. Cabe destacar, que a microrregião de Pelotas concentra um importante polo de produção de base ecológica. Desta forma, no PAA operado no município em 2011, cerca de 70% dos alimentos possuíam sua origem neste sistema de produção. A significativa presença de produtos orgânicos expressa um elevado grau de protagonismo dos produtores agroecológicos, representando uma interessante via de inovação social (REICHERT et al., 2009; ANDERSSON et al., 2013).

Não obstante, alguns problemas detectados nos casos estudados evidenciam limitações e impõem barreiras para a consolidação das iniciativas em curso. O primeiro obstáculo que detectamos é a dependência em relação à proatividade (ou a falta dela) dos gestores públicos locais em fomentar estes programas. Ficou evidenciado, nos casos estudados, que a decisão “política” tomada em Erechim foi determinante para o êxito e o atual estágio dos mercados institucionais no município. Já em Pelotas, embora houvesse o apoio inicial do poder público, no momento em que realizamos a pesquisa, o PAA no município encontrava-se em decadência<sup>9</sup>, enquanto que no caso do PNAE sequer havia se atingido a cota mínima legal (30%). Este fato demonstra a assimetria de poder e certa fragilidade na condução e funcionamento dos instrumentos de política pública analisados. Essa fragilidade

---

<sup>9</sup> Havia apenas uma cooperativa fornecendo ao PAA no município, enquanto nos anos iniciais (2003 a 2007), pelo que apuramos, o programa chegou a contar com cinco cooperativas como fornecedoras.

expressa na dependência da conjuntura política, colocando em dúvida as reais possibilidades de consolidação dos programas no plano local.

Esta questão é reforçada por um dos agricultores entrevistados, relatando as dificuldades enfrentadas em relação à atuação do poder público

[...] ou até aqui né, onde já deveria ter diversos produtos, como panificação, de frios também, né. Mas não se consegue se fazer isso porque não há apoios. Há empecilhos e não auxílios! Em outros municípios ocorre diferente. São visões políticas. (P.M.M., agricultor, Pelotas. Out. 2011).

Outro elemento que restringe o desenvolvimento dos programas é a própria capacidade dos atores sociais envolvidos em imprimirem uma dinâmica que ultrapasse a simples relação mercantil (fornecimento-recebimento de produtos) e que promova a construção de laços de confiança e solidariedade, através do estabelecimento de mecanismos de autogestão. É bem verdade que o grau de burocratização dos programas, sobretudo do PAA vem se elevando consideravelmente nos últimos anos, representando outra queixa recorrente dos nossos entrevistados. Contudo, também é certo que os mercados institucionais possuem uma considerável margem de manobra, uma vez que o controle social é exercido pelos próprios beneficiários, sendo um dos quesitos primordiais de monitoramento e avaliação dos Programas. O que constatamos é que este potencial vem sendo explorado de forma insatisfatória nas iniciativas analisadas. Uma clara evidência diz respeito ao PNAE, que em ambos os casos estudados, não tem sido acompanhado de ações de caráter pedagógico, no sentido de aproximar produtores e consumidores, no sentido de conferir legitimidade ao programa perante o conjunto da sociedade. Este fato, na nossa acepção, demonstra não somente a timidez e o acanhamento das organizações da agricultura familiar, mas também, a falta de clareza dos gestores sobre a importância destes programas no âmbito local ou regional, neste caso, no extremo sul gaúcho.

Entre os agricultores familiares, os mercados institucionais de alimentos podem provocar dois efeitos claramente opostos entre si. Se por um lado, o PAA e o PNAE funcionam como indutores de processos de organização social e de estabelecimento de redes solidárias, de outra parte verifica-se um risco eminente de dependência dos produtores em relação ao Estado. No caso em tela, identificamos mais indícios da primeira situação no município de Erechim, enquanto em Pelotas observou-se a prevalência do segundo quadro descrito.

## **5. Considerações finais**

Os principais resultados obtidos nesse estudo apontam para o reconhecimento dos mercados institucionais como uma via singular para promover o desenvolvimento dos territórios rurais brasileiros e para o fortalecimento da agricultura familiar. Um elemento cabal é o reforço e o reconhecimento acerca da importância da organização social da produção, pelo qual se alcança um conjunto de “capacitações”, dentre as quais, a possibilidade de reconectar produtores e consumidores.

Nos locais investigados, verificou-se um considerável grau de protagonismo dos atores sociais envolvidos no estabelecimento dos arranjos institucionais que deram suporte, inicialmente, à implementação do Programa de Aquisição de Alimentos e, mais recentemente, ao funcionamento do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Todavia, o quadro de assimetrias e as divergências entre os distintos segmentos envolvidos na condução das iniciativas avaliadas representa um problema recorrente, sobretudo no plano político e na relevância conferida aos agricultores familiares no processo de tomada de decisão.

As distintas estratégias adotadas nos contextos estudados denotam a necessidade de considerar os componentes socioculturais na implementação de ações de desenvolvimento. O fomento à produção orgânica e às agroindústrias familiares, respectivamente em Pelotas e Erechim, representam uma via capaz de desenvolver o tecido social e potencializar a matriz produtiva local. Esse aspecto ganha relevância numa região como o sul gaúcho, onde milhares de estabelecimentos produzem tabaco, os quais buscam saídas para deixar essa atividade.

A liberdade de acessar os mercados e de terem reconhecido o resultado do seu trabalho, ou seja, a produção de alimentos saudáveis, permite aos agricultores familiares ampliarem as suas perspectivas de reprodução social e econômica, expressando a transcendentalidade das políticas públicas analisadas. Entretanto, não há uma linearidade no processo, que é altamente tributário do grau de mobilização dos sujeitos no processo, sobretudo dos produtores.

Consideramos que a construção social dos mercados institucionais remete-nos à eterna discussão sobre a capacidade de mobilização e de organização dos atores sociais, desafiando nossa compreensão acerca das possibilidades de participação e de autogestão nas políticas públicas. Igualmente, expõem os inúmeros desafios de concertação e de conciliação de distintos interesses na condução do PAA e do PNAE, assim como em outros projetos de desenvolvimento.

## 6. Agradecimentos

Os autores agradecem ao CNPq (Edital 58/2010) pela concessão de bolsa de doutorado, destacando ainda que o artigo deriva de um projeto de cooperação hispano-brasileiro (Acordo CAPES-DGU, nº 186/09), bem como ao PRONEM FAPERGS (nº 2044-2) através de financiamento de pesquisa intitulada “Qual o sabor dos territórios gaúchos? Estudo sobre estratégias de diferenciação de produtos agroalimentares no Rio Grande do Sul”.

## 7. Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, R. Anticapitalismo e inserção social dos mercados. **Tempo Social - Revista de Sociologia da USP** (21(1)), 65-87. 2009.

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, A. C.; ALMEIDA FILHO, N. (Eds.). **Desenvolvimento Territorial, Segurança Alimentar e Economia Solidária**. Campinas: Alínea. 2007.

ABRAMOVAY, R. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. (3ª Edição ed.): Editora Hucitec. 1998.

ANDERSSON, F. S.; BECKER, C.; ALTEMBURG, S. G. N.; CALDAS, N. V. A produção de base ecológica no sul gaúcho: Controle social e protagonismo na agricultura familiar. **Revista de la Facultad de Agronomía (La Plata)**, v.112, p. 62-72. 2013.

BELIK, W.; CHAIM, N. A.; WEIS, B. O programa nacional de alimentação escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento local. In: XLII Congresso da SOBER. **Anais...** Cuiabá. 2004.

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**, n. 26, 107-119. 2009.

BRANCHER, P.; ALMEIDA, L. **Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável do Alto Uruguai – RS: planejamento participativo**. Erechim, 64 p. 2006.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **SIDRA- Produção Agrícola Municipal**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em out./ 2013.

GAZOLLA, M. **Conhecimentos, produção de novidades e ações institucionais: cadeias curtas das agroindústrias familiares**. 2012. 294f. (Doutorado em Desenvolvimento Rural), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Porto Alegre.

GRANDO, M. Z. **Pequena agricultura em crise: o caso da "Colônia Francesa" no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Teses FEE. 1989.

GRANOVETTER, M. Ação econômica e estrutura social: o problema da imersão. **RAE eletrônica**, v.6. n. 1, Art. 9, jan./jun. 2007.

GRAZIANO DA SILVA, J. C. **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec. 1980.

GRISA, C. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: 47º Congresso da SOBER, **Anais...** Porto Alegre. 2009.

GRISA, C. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 281f. (Tese) Doutorado em Ciências, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

INSTITUTO CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Ipiranga. 2001.

MALUF, R. S. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Petrópolis: Vozes. 2007.

MÜLLER, A. L. **A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. 2007. 128f. Mestrado em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

OTSUKI, K. Sustainable partnerships for a green economy: A case study of public procurement for home-grown school feeding. **Natural Resources Forum**, 35, 213-222. 2011.

PIRAN, N. **Agricultura familiar: lutas e perspectivas no Alto Uruguai**. (Vol. 11). Erechim. 2001.

REICHERT, L. J.; GOMES, M. C.; SCHWENGBER, J. E. A importância socioeconômica da agricultura familiar no desenvolvimento territorial da Zona Sul do Rio Grande do Sul. In: 47º Congresso da SOBER, **Anais...** Porto Alegre. 2009.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas. 1999.

SACCO DOS ANJOS, F.; CALDAS, N. V.; HIRAI, W. G. Mercantilização da agricultura e insegurança alimentar no sul do Brasil. In: XLV Congresso da SOBER. **Anais...**, Londrina. 2008.

SALAMONI, G. A imigração alemã no Rio Grande do Sul: O caso da comunidade pomerana de Pelotas. **História em revista**, vol. 7, p. 25-42. 2001.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record. 2001.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

STEINER, P. **A sociologia econômica**. São Paulo: Atlas. 2006.

VEIGA, J. E. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. (3ª ed. ed.). Rio de Janeiro: Garamond. 2008.

WANDERLEY, M. N. B. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: Tedesco, J. C. (Ed.), **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. Vol. 1, p. 23-56, Passo Fundo: EDIUPF. 1999.