

A AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: CAMINHOS DA INOVAÇÃO, ESPAÇOS DE AFIRMAÇÃO

Dos Anjos, Flavio Sacco¹
Caldas, Nádia Velleda²
Sivini, Silvia³

Recebido: 31-05-2016 Revisado: 23-06-2016 Aceitado: 19-09-2016

RESUMO

Nas duas últimas décadas assiste-se, no Brasil, a dois movimentos convergentes e mutuamente conectados. O primeiro refere-se à consolidação da agricultura familiar como objeto da reflexão acadêmica. O segundo deles compreende a afirmação do seu espaço social e político, sobretudo após a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar na segunda metade dos anos 1990. O espaço de tempo subsequente coincide com a implantação de outras políticas públicas como consequência da ampliação do processo de interlocução estabelecido entre o Estado e as forças que militam no campo da agricultura familiar. Nesse sentido, houve avanços importantes, mas há problemas decorrentes da fragilidade do tecido social e das estruturas de governança relacionadas com o funcionamento dos programas. Não obstante, o Brasil tornou-se uma referência em nível mundial nesta matéria. É nesse contexto que emergem duas iniciativas de inovação que são particularmente importantes. A primeira delas envolve a criação do que se conhece como mercados institucionais. A segunda mudança compreende a implantação de uma legislação avançada no que afeta à certificação de produtos orgânicos, em meio à criação dos sistemas participativos de garantia. Discutir a natureza destas inovações e a trajetória que enseja o seu surgimento são os objetivos desse artigo. As duas décadas de construção social e política da agricultura familiar refletem as vitórias, mas também as vicissitudes desse processo.

Palavras-chave: desenvolvimento rural, mercados institucionais, políticas públicas, sistemas participativos de garantia

¹ Graduado em Agronomia (Universidade Federal de Pelotas, Brasil); M.Sc. em Sociologia (Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Brasil); Doutor em Sociologia (Universidad de Córdoba, España). Professor do Programa de Doutorado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar e do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pelotas, Pesquisador II do Conselho Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico. **Endereço postal:** Departamento de Ciências Sociais Agrárias, Universidade Federal de Pelotas, Campus Universitário, s/n. CEP 96001-970. Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil. **Telefone:** +55-53-32757256; **e-mail:** saccodosanjos@gmail.com

² Graduada em Sociologia (Universidade Federal de Pelotas, Brasil); M.Sc. em Ciências (Universidade Federal de Pelotas); Doutora em Agronomia (Universidade Federal de Pelotas, Brasil). Professora do Programa de Doutorado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Sistemas Agroindustriais da Universidade Federal de Pelotas. **Endereço postal:** Departamento de Ciências Sociais Agrárias, Universidade Federal de Pelotas, Campus Universitário, s/n. CEP 96001-970. Pelotas, Rio Grande do Sul, Brasil. **Telefone:** +55-53-32757256; **e-mail:** velleda.nadia@gmail.com

³ Graduada em Ciência Econômica e Social (Università della Calabria, Itália), Doutora em Sociologia (Università degli Studi di Catania, Itália), Professora Titular do Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali da Università della Calabria; Coordenadora do Centro Studi e Ricerche per lo Sviluppo Rurale-CeSSR da Università della Calabria. **Endereço postal:** Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università della Calabria, Via P. Bucci, Cubo 0B Arcavacata di Rende (CS), Italia; **Telefone:** +39-0984492521; **e-mail:** silvia.sivini@unical.it

RESUMEN

En las últimas décadas se asiste en Brasil a dos movimientos convergentes y mutuamente conectados. El primero de ellos se refiere a la consolidación de la agricultura familiar como objeto de la reflexión académica. El segundo comprende la afirmación de su espacio social y político, sobre todo después de la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar en la segunda mitad de la década de 1990. El espacio temporal subsiguiente coincide con la implementación de otras políticas públicas, como consecuencia de la ampliación del proceso de interlocución entre el Estado y las fuerzas que militan en el campo de la agricultura familiar. Si bien hubo avances importantes, aún persisten problemas ligados a la fragilidad del tejido social y de las estructuras de gobernanza requeridas para el funcionamiento de tales programas. No obstante, Brasil se ha convertido en referencia mundial en los temas de agricultura familiar tras la creación de dos innovaciones sociales relevantes. La primera de ellas es la implantación de los denominados mercados institucionales, en tanto que la segunda corresponde a una legislación avanzada de certificación de productos orgánicos en la que establece los sistemas participativos de garantía. El objetivo de este artículo es discutir la trayectoria que culminó con la aparición de estas políticas. Las dos décadas de construcción social y política de la agricultura familiar reflejan las victorias, pero también los avatares por los que ha transitado dicho proceso. **Palabras clave:** desarrollo rural, mercados institucionales, políticas públicas, sistemas participativos de garantía

ABSTRACT

In the last two decades we are witnessing in Brazil, two converging movements and mutually connected. The first refers to the consolidation of family farming as an object of academic reflection. The second one comprises the affirmation of the social and political space, especially after the creation of the National Program for Strengthening of Family Farming in the second half of the year 1990. The subsequent period coincides with the implementation of other public policies as a result of expanding the dialogue process established between the State and the forces that militate in the field of family farming. In this sense, there have been important advances, but there are also problems arising from the fragility of the social relations and governance structures, related to the operation of such programs. Nevertheless, Brazil has become a reference worldwide in this field. In this context, two innovative initiatives that are particularly important have emerged. The first involves the creation of what is known as institutional markets. The second is related to the implementation of an advanced legislation that affects the certification of organic products, through the creation of participatory guarantee systems. Discussing the nature of these innovations and studying the trajectory which entails its inception are the main goals of this article. The two decades of social and political construction of family farming reflect the victories, but also the vicissitudes of this process.

Key words: institutional markets, participatory guarantee systems, public policy, rural development

RÉSUMÉ

Au cours des dernières décennies, nous assistons au Brésil à la présence de deux mouvements convergents. Le premier d'entre eux se réfère à la consolidation de l'agriculture familiale comme un objet de réflexion académique. Le second comprend l'affirmation de leur espace social et politique, surtout après la création du Programme National pour le Renforcement de l'Agriculture Familiale dans la seconde moitié des années 1990. À partir de ce moment-là on a assisté à la mise en place d'autres politiques publiques à la suite du processus d'élargissement du dialogue entre l'État et les forces qui sont actives dans le domaine de l'agriculture familiale. Bien qu'il ait eu des progrès importants, il y a toujours des problèmes liés à la fragilité de structures de tissu et de gouvernance sociales nécessaires au fonctionnement des programmes. Toutefois, le Brésil est devenu une référence mondiale dans l'étude de l'agriculture familiale après la création de deux innovations sociales importantes. La première est la mise en œuvre de marchés institutionnels, tandis que la seconde est liée à la législation avancée sur la certification de produits biologiques en introduisant de principes de systèmes de garantie participatifs. Le but de cet article est de discuter le parcours qui a abouti à l'émergence de ces politiques. Les deux décennies de construction sociale et politique de l'agriculture familiale reflètent les victoires, mais aussi les vicissitudes du processus.

Mots-clé : Développement rural, marchés institutionnels, politique publique, systèmes de garantie participatifs

1. INTRODUÇÃO

O ano internacional da agricultura familiar foi celebrado em 2014 por força de decisão tomada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em reconhecimento à importância dessa forma social de produção em termos dos objetivos de segurança alimentar e erradicação da pobreza em nível mundial. Despertar para a importância da agricultura familiar junto à sociedade civil, desenvolver ações de promoção, ampliando o espaço das estruturas de representação junto às instâncias de poder, constam como metas essenciais de uma iniciativa em que estiveram envolvidas – desde 2008 – 350 organizações existentes em mais de 60 países. O balanço acerca dos desdobramentos dessa iniciativa é ainda prematuro. Todavia, é certo afirmar que houve uma escassa atenção junto aos meios de comunicação, sendo que as avaliações se dividem entre o entusiasmo de algumas organizações e movimentos sociais identificados com a defesa de seus atributos e o ceticismo por parte daqueles que esperavam que ações efetivas fossem muito além da mera retórica. Muitas das vozes críticas emanam de grupos que se mostram totalmente contrários à espúria associação entre agricultura familiar e precariedade estrutural, e/ou com a eterna dependência de políticas compensatórias e de natureza assistencialista.

Analisar a coerência dos argumentos esgrimidos por estas duas correntes ultrapassa os limites desse artigo. Parte-se de uma premissa inicial de que as duas últimas décadas coincidem, no Brasil, com alguns avanços relevantes em termos da criação e aperfeiçoamento de políticas públicas de apoio a esta categoria social, as quais têm sido vistas como referência para outras nações interessadas em desenvolver programas semelhantes. O grande marco político e institucional corresponde à criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na segunda metade dos anos 1990 e de outras políticas públicas, que para os objetivos que persegue este trabalho, interessa abordar com maior profundidade. Referimo-nos, precisamente, a duas iniciativas de considerável calado social e político do ponto de vista do grau de ineditismo e dos seus respectivos impactos. A primeira delas compreende a constituição do que se veio a chamar de «mercados institucionais», enquanto a segunda remete à criação do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade Orgânica (SISOrg) e de legislação específica que trata sobre esta matéria.

Nesse sentido, vale indagar: qual a natureza e importância dessas duas iniciativas? Que aspectos fazem com que o Brasil sirva de fonte inspiradora para a emergência de experiências similares em outros países do mundo? Em linhas gerais, é esse o escopo desse artigo, que se subdivide em quatro outras seções. A primeira delas descreve em linhas gerais, o processo de institucionalização da agricultura familiar no Brasil. Por sua parte, na segunda analisa-se a natureza e evolução dos mercados institucionais, aproximando esta trajetória com um movimento mais amplo que, para efeito de referência, denominaremos de emergência de redes agroalimentares alternativas e/ou de processos de construção social da qualidade. A terceira aborda o que consideramos como a segunda grande inovação institucional do Brasil nesta última década. Referimo-nos à criação do sistema brasileiro de avaliação da conformidade orgânica. A quarta e última seção reúne as considerações finais deste estudo, com a atenção posta sobre o que entendemos como os grandes desafios e ameaças à continuidade destas políticas públicas em relação ao futuro⁴.

2. O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Falar de agricultura familiar implica colocar-se no centro de grande controvérsia, não somente do ponto de vista estritamente conceitual, mas enquanto objeto privilegiado da atuação estatal diante de presumida importância social, econômica e política desse tipo de exploração agrícola. Todavia, reconhecer a existência desta polêmica não nos isenta do compromisso de explicitar certos aspectos que, no nosso entendimento, identificam um tipo de estabelecimento que se move dentro de uma dinâmica peculiar de funcionamento, cuja

¹ Nessa aproximação realizamos 19 entrevistas em profundidade, mediante o uso de roteiro semiestruturado, intercalando perguntas abertas e fechadas, com diversos atores ligados à Rede Ecovida de Agroecologia e com diversas organizações da agricultura familiar durante os anos 2011 e 2013. O conteúdo das entrevistas foi transcrito e posteriormente analisado por meio do software N Vivo, com base em categorias pré-definidas envolvendo grandes temas como: participação, articulação, envolvimento e fortalecimento da agricultura familiar a partir das políticas públicas e mudanças institucionais que examinaremos nesse artigo.

racionalidade orienta-se na busca por assegurar a reprodução social de seus membros. Para Gasson & Errington (1993, pp. 12-15), a agricultura familiar pode ser definida a partir de alguns traços fundamentais, quais sejam: i) a gestão é feita pelos proprietários; ii) os responsáveis pelo empreendimento estão ligados entre si por laços de parentesco; iii) o trabalho é fundamentalmente familiar; iv) o patrimônio pertence à família; v) o patrimônio e os ativos são objeto de transferência intergeracional no interior da família e finalmente; e, vi) os membros da família vivem na unidade produtiva.

Mas é importante frisar que quando nos referimos a agricultores familiares, não temos em mente apenas produtores de alimentos e matérias primas, mas sujeitos históricos que reproduzem valores de uma cultura, que em maior ou menor medida, é preservada no Sul do Brasil, a qual se poderia chamar de tipicamente camponesa. A carga de subjetividade nesse universo simbólico se expressa, entre outros aspectos, nas formas de transmissão do patrimônio fundiário (Seyferth, 1985), no sentido atribuído às relações de parentesco (Woortmann, 1995). Não obstante, admitir as supostas singularidades que regem a dinâmica da agricultura familiar não supõe desconhecer a diversidade de situações que se ocultam no âmbito da realidade concreta. Estabelecimentos dedicados única e exclusivamente ao autoconsumo e que sobrevivem, entre outros aspectos, de ajudas governamentais e de programas assistenciais, conformam uma das multifacetadas formas em que se expressa a agricultura familiar na contemporaneidade, do mesmo modo que explorações integradas aos mercados e circuitos produtivos. Esta é uma das fontes de divergência sobre o status teórico da agricultura familiar. Parte-se aqui da premissa de que se trata de uma categoria genérica, apresentando-se, no tempo e no espaço, dentro de um amplo e heterogêneo espectro de situações que guardam entre si um sentido comum e recorrente, qual seja o de ser portadora de uma lógica de funcionamento centrada no esforço por assegurar a reprodução social de seus membros, em lugar de perseguir uma taxa de lucro. Evocamos Jollivet (1974) para insistir no fato de que, do ponto de vista do estudo das formas sociais rurais, o erro seria considerar unidade e diversidade como termos que se excluem mutuamente. Aceitar a complexidade do conceito implica reconhecer a miríade de situações em que se apresenta. O estabelecimento

familiar não é simplesmente uma unidade de produção, mas uma unidade de residência e de consumo que abriga indivíduos que compartilham muito mais do que um teto.

O debate intelectual existente no Brasil, ao final dos anos 1980 e começo dos anos 1990, exerceu enorme influência na entrada em cena da agricultura familiar dentro dos grandes temas nacionais, em meio a um contexto de grandes mudanças. A primeira delas tem a ver com o processo de redemocratização e retomada da questão agrária, decorridos 21 anos de ditadura militar. As discussões em torno à retomada da reforma agrária e de democratização do acesso ao crédito agrícola ganhavam relevo. A segunda grande mudança no cenário político está diretamente relacionada com a assinatura do Tratado de Assunção (1991) que originou a criação do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL) e dos desdobramentos de um fato que altera, substancialmente, as relações entre os países signatários (Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai) deste acordo comercial. Nesse contexto, emerge o protagonismo da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), bem como do antigo departamento rural da Central Única dos Trabalhadores (CUT Rural), que posteriormente converteu-se na atual Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF). A preocupação em torno ao futuro de um amplo setor, até então denominado de ‘pequenos produtores’, estava na ordem do dia, especialmente diante dos efeitos da abertura comercial que estava sendo proposta. Todavia, como adverte Navarro,

[...] essa abertura era vedada aos pequenos produtores uruguaios, paraguaios e brasileiros, os quais vinham sendo excluídos das negociações. A insatisfação acabou gerando uma série de pressões, além de uma articulação política que foi construindo uma aliança de organizações, cuja pretensão era reverter este quadro de discriminação no processo em curso (Navarro, 2010, p. 193).

Estratégias de reconversão e integração das pequenas explorações agrícolas ao cenário macroeconômico se inscrevem nas discussões de que participavam as aludidas organizações sociais, bem como entes governamentais ligados ao então Ministério de Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA). A assinatura da Portaria Ministerial nº 692, de 30 de novembro de

1993, representa a culminação desses esforços, através da criação de um grupo de trabalho cuja missão era estabelecer critérios de delimitação desse universo, bem como propor instrumentos públicos de intervenção, como é precisamente o caso do então denominado Programa de Valorização da Pequena Propriedade (PROVAP). Tal iniciativa preconizava não somente a democratização do acesso ao crédito agrícola, mas outras medidas complementares, a exemplo do seguro agrícola, associativismo, extensão rural. Mas não se pode minimizar a influência exercida, à época, pelas grandes mobilizações organizadas pela CONTAG, CUT Rural e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), intituladas «Grito da Terra Brasil», as quais adotam uma pauta unificada que reivindicava transformações profundas na realidade agrária e rural do país. A previdência social, incluindo a extensão dos benefícios à clientela rural e o direito à aposentadoria para as mulheres do campo faziam parte de um amplo leque de demandas, assim como a questão do acesso à terra e aos instrumentos de ascensão social (saúde, habitação, etc.).

A criação do atual PRONAF, em julho de 1995 deve ser vista como o corolário deste feixe de acontecimentos e circunstâncias que eclodiram durante o governo Itamar Franco. Do ponto de vista acadêmico, a aparição de alguns estudos – dentre eles, Veiga (1991), Abramovay (1992), Lamarche (1993) – fortaleceu a convicção acerca da importância dos apoios à agricultura familiar, sobretudo quando vistos sob o prisma da experiência de países capitalistas avançados, onde o desenvolvimento econômico não se traduziu na extinção dessa forma de produção, senão antes ao contrário. Nesse contexto, fazemos nossas as palavras de Jean (1994, p. 52) quando afirma que a agricultura familiar não pode ser vista como um anacronismo histórico, senão como «*produto do próprio desenvolvimento da economia agrícola moderna*». Além disso, se a agricultura de base familiar se manteve, não foi porque os próprios agricultores e o Estado o quisessem, mas porque ela mostrou-se melhor adaptada para responder às exigências e aos imperativos da sociedade moderna (Jean, 1994, p. 58). A partir de então a agricultura familiar é assumida como uma espécie de «categoria síntese» (Schneider, 2003, p. 99) pelos movimentos sociais do campo, mas também pelos cientistas sociais enquanto objeto da reflexão acadêmica.

O marco fundamental da institucionalização da agricultura familiar corresponde à criação do

PRONAF (em 1995) e de legislação complementar (Lei nº 11.326 de 24/7/2006), que estabelecem as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar. São considerados estabelecimentos familiares aqueles que atendem simultânea, e essencialmente, a quatro requisitos: i) possuir uma área que seja inferior a quatro módulos⁵ fiscais; b) utilizar predominantemente mão de obra na própria família nas atividades do estabelecimento ou empreendimento familiar; c) que a renda familiar seja originada predominantemente do próprio estabelecimento; d) que o produtor dirija o estabelecimento com a ajuda da própria família.

A partir da aplicação destes critérios o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística delimitou o universo da agricultura familiar dentro dos dados do último censo agropecuário (IBGE, 2007). Identificou, assim, 4.366.267 estabelecimentos que representam 84,36% do total existente no Brasil, os quais ocupavam uma área de 80,10 milhões de hectares, correspondentes a 24% da superfície total. A área média dos estabelecimentos familiares era de 18,34 ha, e a dos não familiares, de 313,3 ha. A mesma fonte informa que a participação da agricultura familiar, em algumas produções, era bastante expressiva. Esse é o caso da mandioca (83%), do feijão (69,6%), milho (45,5%), café (38%), arroz (33%), leite (58%), trigo (21%), soja (14%). Não menos relevante é o seu protagonismo em setores cruciais para o *agro* brasileiro, como é o caso da produção de carnes, onde a agricultura familiar responde por nada menos que 59% do plantel de suínos, 51% de aves e 30% dos bovinos, setor este em que o país ocupa o primeiro lugar do mundo entre os maiores exportadores. Tanto a criação do PRONAF quanto a Lei 11.326 devem ser vistos como a consagração da luta empreendida pelas forças que atuam no campo da agricultura familiar.

⁵ O conceito de módulo fiscal foi instituído pela Lei nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979, destinada a estabelecer um parâmetro para a classificação fundiária do imóvel rural quanto à sua dimensão. Em tese, corresponderia à área mínima necessária para que uma propriedade rural possa ser economicamente viável. Em boa medida, deriva de outro conceito, o de propriedade familiar, definido originalmente na Lei nº 4504 (30/11/1964) conhecida como Estatuto da Terra, a depender do município, um módulo fiscal pode variar, no território brasileiro, entre 5 e 110 hectares.

3. AGRICULTURA FAMILIAR E INOVAÇÃO SOCIAL: O SURGIMENTO DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS⁶

O período subsequente à criação do PRONAF representa a continuidade dos avanços logrados no ambiente institucional e do espírito que marcou a criação desta política pública⁷. Isso fica evidenciado com a aparição, em 2003, do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Trata-se de política surgida durante o primeiro mandato de 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 por agricultores que passam a ser chamados como «beneficiários produtores». A produção adquirida é destinada 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 aquisição de alimentos de produtores organizados em cooperativas e associações formais e informais mediante aquisição direta a preços de referência fixados pelo Grupo Gestor⁸ do PAA. 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 gerada por 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 absorveu 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. 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%), não obstante a diversidade de produtos adquiridos. Nada menos que 192 organizações e 11.135 agricultores familiares estiveram implicados numa dinâmica que envolveu 52 mil toneladas de produtos em estoque (Graziano da Silva *et al.*, 2012).

⁶ Os dados e informações apresentados nessa subseção foram extraídos de publicação elaborada por Graziano da Silva, Del Grossi & França (2012), tratando-se da fonte mais atualizada e ampla sobre a natureza e evolução destes programas.

⁷ 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).

⁸ O Grupo Gestor (GGPAA) é um órgão colegiado de caráter deliberativo formado por representantes dos ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Desenvolvimento Agrário; Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Planejamento, Orçamento e Gestão; Fazenda; e, da Educação.

Os dados reunidos na Tabela Nº 1 informam a evolução da aplicação dos recursos do PAA por região geográfica, entre os anos 2003 e 2013. Como é possível observar, há uma evolução bastante importante na dimensão deste programa. A participação das regiões oscila ao longo do período, mas é flagrante a concentração (65,5%) dos recursos nas duas regiões (nordeste e sul) que abarcam nada menos que 67% dos estabelecimentos familiares brasileiros contabilizados no último censo agropecuário, do ano 2006 (IBGE, 2007). Todavia, o ano de 2013 foi atípico na trajetória do PAA, sendo que foram executados apenas 38% dos recursos em relação a 2012. As razões para este fato são múltiplas, incluindo os efeitos da seca que atingiu fortemente os estados do Nordeste, as deficiências operacionais na condução do programa (deslocamento de funcionários que trabalhavam no PAA para outras funções), redução da demanda de Compra Direta, cancelamento da formação de Estoque com liquidação física, readequação de normativas, dentre outros aspectos.

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 em anos recentes que 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 ao 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 são oriundos da agricultura orgânica ou ecológica, paga-se um preço prêmio⁹ de até 30% sobre o valor médio praticado em âmbito regional. Esse aspecto, por si só, reveste importância para a afirmação da agricultura familiar de base ecológica e para qualificar a construção social da qualidade dentro destas cadeias singulares de suprimento alimentar.

Essa mudança institucional trouxe consigo a possibilidade de que a agricultura familiar brasileira tivesse acesso a recursos que, em 2013, alcançaram quase R\$ 3,7 bilhões. É esta a informação reunida na Tabela Nº 2, a qual mostra a evolução ininterrupta dos recursos aplicados através do PNAE, assim como do número de alunos atendidos, que em 2013, alcançou um máximo histórico de 43,3 milhões. Com efeito, 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.

Os mercados institucionais podem ser definidos 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

Tabela 1. Evolução dos recursos do PAA aplicados nos anos de 2003-2013, por região geográfica brasileira

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	Total
2003	12.386.912	31.672.408	12.238.974	7.603.665	17.639.249	81.541.207
2004	28.391.528	42.307.978	3.386.094	8.903.396	24.196.831	107.185.826
2005	16.149.222	34.745.917	5.538.352	13.876.678	42.481.492	112.791.660
2006	17.812.507	54.857.717	10.045.899	32.440.707	85.510.564	200.667.394
2007	18.799.859	56.116.343	8.706.953	42.080.968	102.648.840	228.352.963
2008	15.679.112	80.838.353	9.893.516	73.486.284	93.032.175	272.929.439
2009	15.550.480	102.838.205	13.224.101	78.842.348	152.926.807	363.381.941
2010	28.348.787	121.858.906	21.400.943	79.151.714	128.975.115	379.735.466
2011	29.386.137	153.674.198	32.025.103	111.741.509	124.209.257	451.036.204
2012	37.722.673	153.226.887	43.282.942	131.776.716	220.557.912	586.567.131
2013	22.938.796	66.487.273	24.075.247	67.812.376	43.203.433	224.517.124
Total	159.742.876	832.136.912	159.742.876	579.903.985	992.178.243	2.784.189.233

Fonte: CONAB (2014)

⁹ Essa condição também se estende aos produtos ecológicos adquiridos através do PAA.

Tabela 2. PNAE - Evolução dos recursos financeiros (em milhões de reais) e alunos atendidos (em milhões), período 1995-2014

Ano	Alunos atendidos (milhões)	Recursos financeiros (milhões de reais)	Ano	Alunos atendidos (milhões)	Recursos financeiros (milhões de reais)
1995	33,2	590,1	2005	36,4	1.266
1996	30,5	454,1	2006	36,3	1.500
1997	35,1	672,8	2007	35,7	1.520
1998	35,3	785,3	2008	34,6	1.490
1999	36,9	871,7	2009	47	2.013
2000	37,1	901,7	2010	45,6	3.034
2001	37,1	920,2	2011	44,4	3.051
2002	36,9	848,6	2012	43,1	3.306
2003	37,3	954,2	2013	43,3	3.542
2004	37,8	1.025	2014	42,2	3.693

Fonte: FNDE (2014)

compras públicas (Grisa, 2009, p. 5). Segundo a mesma fonte, esta política pública, ao eleger a agricultura familiar como protagonista essencial destas cadeias de suprimento, converte-se em opção estratégica na indução de uma nova dinâmica de desenvolvimento no âmbito dos territórios. Poderiam ser eles admitidos como expressão da emergência de «redes agroalimentares alternativas»? Esse é foco da próxima seção deste artigo.

3.1. REDES AGROALIMENTARES ALTERNATIVAS E MERCADOS INSTITUCIONAIS

O uso da expressão «*alternative food networks*» (doravante AFN), consagrou-se na literatura anglo-americana e europeia em alusão a iniciativas que surgem em diversos países em resposta aos problemas que enseja o modelo dominante de produção, distribuição e consumo de alimentos em termos de sustentabilidade ambiental e social, mas também em termos econômicos, particularmente para as pequenas explorações de caráter familiar (Ericksen, 2008; Roberts, 2008). Conceitos como re-localização, re-espacialização e reconexão descrevem a natureza de alternativas possíveis ao paradigma dominante (Renting, Marsden & Banks, 2003). A análise destas experiências mostra que, no âmbito destas redes, aparecem identificadas várias práticas onde é recorrente a ideia de o alimento tornar-se um meio para desenvolver «consciência social e ação social coletiva» (Belasco, 2007, p. 17), produzindo mudanças via adoção de diferentes estratégias.

Analisando estudos realizados na Europa e EUA, é possível perceber que o debate não se concentra

apenas na alternatividade em termos econômicos, mas também do ponto de vista da emergência de outros aspectos, a exemplo da segurança ambiental e equidade social (Goodman & Dupuis, 2002; Hendrickson & Heffernan, 2002). Com base no aporte heurístico da teoria «ator-rede», tal perspectiva define AFN como conjunto de práticas e relações contraídas entre produtores e consumidores. Ela emerge no contexto das abordagens pós-estruturalistas de análise do capitalismo, onde a categoria correspondente à alteridade adquire sentido diante de motivações culturais e políticas dos consumidores (Goodman, 2003; Sassatelli, 2004). No âmbito europeu as AFN são interpretadas não somente a partir do prisma das modificações nos modelos de consumo, mas também do ponto de vista da contribuição que oferecem na construção de um novo paradigma de desenvolvimento rural fundado em bases territoriais (Ploeg *et al.*, 2000; Renting *et al.*, 2003), voltado à revitalização de áreas rurais (Ventura & Milone, 2005; O'Connor, Renting, Gorman & Kinsella, 2006). É oportuno sublinhar como a pesquisa sobre AFN na Itália (Sivini & Corrado, 2013; Sivini, 2008), particularmente no que afeta ao estudo sobre a experiência dos «*Gruppi di Acquisto Solidale*»¹⁰ e dos produtores a ela ligados,

¹⁰ Os «*Gruppi di Acquisto Solidale*» (GAS) consistem numa das mais instigantes experiências de AFN. Surgiram ainda nos anos 1990, contabilizando atualmente 998 grupos em todo o território italiano. Nada menos que 61,1% deles estão na parte setentrional, os quais estão ligados a uma rede nacional

identificou características que lhes distinguem do conceito de «*Short Food Supply Chains*» proposto por Renting *et al.* (2003). Nesse sentido, não se trata apenas de intercambiar produtos com um conteúdo informativo distinto ao que está presente nos mercados convencionais. A especificidade deriva de uma proximidade não necessariamente ligada à espacialidade. Seus integrantes não se reconhecem apenas como consumidores e produtores de artigos locais ou através de uma identidade ligada ao território. Em verdade, compartilham entre si ideias e interesses que alimentam práticas voltadas a um 'outro' estilo de vida em relação ao padrão dominante. Esse 'outro' estilo não pode ser rigorosamente definido diante da coexistência de múltiplas orientações. Todavia, constitui a base sobre a qual se estabelecem relações que vão muito além de simples operações de compra e venda. Estas se movem na direção dos princípios da economia solidária (Mance, 2003) praticados junto à realidade concreta, os quais reafirmam valores tais como cooperação e colaboração que divergem frontalmente da competição ou da imediata busca do lucro. Em lugar da destruição do ambiente natural e da exploração do trabalho, advogam a proteção da biodiversidade e o respeito à condição humana.

Os três elementos que caracterizam a capacidade de *agency* (Ploeg, 2006) referem-se à atuação dos atores implicados. Eles são ativos, capazes de interpretar conscientemente o contexto em que se movem, de converter esta interpretação em um projeto de futuro, dentro de um determinado contexto, bem como de implementar o próprio projeto. Os estabelecimentos agrícolas que atuam dentro destas redes lançam mão da agroecologia (Altieri, 1987) como forma de reduzir impactos ambientais, operando, conforme Ploeg (2009), segundo um modo familiar ou camponês. Os consumidores que destas redes fazem parte e são definidos, na literatura especializada, como críticos e responsáveis. Eles se movem segundo motivações éticas, bem como em atenção à história e à 'qualidade social' dos produtos que adquirem (Lori & Volpi, 2007, p. 14). Trata-se da recomposição

(RETEGAS). Os GAS organizam-se espontaneamente com base numa abordagem crítica ao consumo, buscando sempre aplicar o princípio da equidade, da solidariedade e da sustentabilidade aos produtos adquiridos junto aos produtores locais, com quem estabelecem relações de compromisso e reciprocidade. Ver a propósito, Brunori, Rossi & Guidi (2012).

das esferas (produção, comércio, consumo, agricultura e elaboração do alimento) que foram separadas desde a implantação do sistema agroalimentar dominante (Roep & Wiskerke, 2006). É deste modo que produtores e consumidores, através de estratégias inovadoras, buscam reconectar e restabelecer os diversos vínculos que produzem o ciclo da comida. A análise da literatura internacional revela a grande diversidade com que se apresentam as AFN nos diversos países. Há situações que exaltam o protagonismo dos consumidores, enquanto outras mostram a atuação de produtores que buscam, através destas redes, a superação das dificuldades decorrentes do fenômeno 'squeeze'; ou seja, aumento simultâneo dos custos de produção e queda da renda agrícola (Sivini & Corrado, 2013).

É perfeitamente factível analisar o caso dos mercados institucionais como uma forma particular de AFN, tratando-se de rede institucional sustentada através de uma política pública impulsionada de forma descentralizada pelo Estado brasileiro no âmbito dos estados e municípios. A dinâmica dessa rede reveste importância na medida em que revela a transversalidade da segurança alimentar e nutricional, assim como a participação destacada dos agricultores e de agentes públicos e privados envolvidos. De forma pragmática poder-se-ia dizer que a criação dos mercados institucionais do Brasil deve ser atribuída à confluência de três importantes vetores. O primeiro é o Estado, no afã de consolidar o espaço da agricultura familiar desde a aludida criação do PRONAF durante a segunda metade dos anos noventa. Em segundo lugar está o protagonismo das forças que militam no campo da agricultura familiar. Esse fato é visível não somente no sentido da interlocução que estas desenvolvem junto ao governo federal para a consolidação dos mercados institucionais enquanto espaço de afirmação dessa forma social de produção, mas também em outras iniciativas igualmente inovadoras, como é o caso da questão da certificação de produtos orgânicos que analisaremos na seção subsequente. 'At last, but not least', há que frisar as circunstâncias políticas do Brasil durante o período político coincidente com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder e a necessidade de ampliar o leque de alianças políticas com os movimentos sociais no intuito, entre outros aspectos, de reduzir as desigualdades, sobretudo no caso de regiões rurais do país marcadas pela estagnação econômica e por processos seculares de

exclusão social. A dinâmica peculiar de funcionamento dos também chamados «*nested markets*»¹¹ (Ploeg, 2011) serve para romper com a espúria associação entre mercados e exclusão social, ou com o mito de que a redução da pobreza deve ocorrer dentro do marco estrito das políticas de transferência direta de renda.

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, na posição assumida por alguns grupos claramente ufanistas, os quais fazem ouvidos moucos às críticas relativas aos entraves burocráticos, à fragilidade das estruturas de governança e à necessidade de aprimorar o seu funcionamento. Convergimos com Hespanhol (2013, p. 473) quando afirma que, não obstante a ampliação do PAA ocorrida na última década em termos do número de agricultores familiares envolvidos, do volume de recursos utilizados e das pessoas beneficiadas, sua abrangência ainda é bastante reduzida. Nesse sentido, como bem destacou, «*se considerarmos apenas o número de produtores participantes do PAA em 2011, verificamos que representam apenas 3,68% do total de estabelecimentos de agricultores familiares contabilizados pelo Censo Agropecuário do IBGE de 2006*». Tanto no caso do PAA quanto no caso do PNAE são flagrantes os problemas decorrentes dos entraves burocráticos, os quais se traduzem no atraso dos pagamentos aos produtores. A garantia de compra é uma das antigas reivindicações de agricultores que sofrem os efeitos das intempéries climáticas e das flutuações dos mercados. Não obstante, uma das fontes de preocupação dos produtores – como bem destaca Hespanhol (2013, p. 479) – é justamente a incerteza com relação à continuidade do PAA; mas também, no nosso entendimento, da nova versão do PNAE, que segue a mesma forma de operacionalização.

¹¹ Como bem frisou Ploeg (2011, p. 123), não existe – a rigor – uma tradução satisfatória de «*nested markets*» (mercados aninhados) para o português. Ao explicitar seu entendimento, o autor descreve como sendo «*mercados que estão inseridos dentro do outro, ao modo das Matryoshkas, as populares bonecas russas, ou de tigelas ou caixas, de diferentes tamanhos, que se acomodam umas dentro das outras*». O PNAE brasileiro, ainda segundo Ploeg (2011, p. 124), deve ser visto como um exemplo «*spar excellence*» [sic] de mercados aninhados.

Outro aspecto importante recai na dificuldade de conexão do PAA e do PNAE com outras demandas que afetam diretamente o desempenho destas políticas públicas, como é precisamente o caso da assistência técnica e extensão rural (ATER), e do principal programa de financiamento da agricultura familiar (PRONAF). No âmbito eminentemente local a dinâmica dos mercados institucionais se enfrenta, invariavelmente, a uma fragilidade considerável das estruturas de governança.

No estado do Rio Grande do Sul o serviço público de extensão rural exerce um papel estratégico na organização dos agricultores familiares, não somente do ponto de vista da assistência técnica prestada aos produtores, mas especialmente no intuito de adequá-los às exigências operacionais dos programas. A realidade mostra que isoladamente uma política pública é incapaz de gerar resultados consistentes. A participação dos produtores familiares é crucial para assegurar a continuidade dos programas. Nas entrevistas que realizamos com as famílias implicadas, tanto na dinâmica do PAA quanto do PNAE, sobressai o entendimento, no imaginário de muitos produtores, de que se trata de uma ‘ajuda do governo’ e não como uma conquista daqueles que historicamente se enfrentam a um «déficit de cidadania» (Veiga, 2001). O acanhamento de organizações sindicais é outro fator que atua negativamente na condução destes programas. Coincidimos plenamente com Abramovay, Magalhães & Schroder (2010), quando afirmam que uma das mais importantes tensões que vivem os movimentos sociais contemporâneos no Brasil reside justamente na oposição entre representatividade e inovação. As organizações da agricultura familiar exibem grandes dificuldades de transpor as fronteiras da estrita reivindicação de recursos. Segundo asseveram tais autores, a atuação destas organizações: «*Apoia-se nas demandas da agricultura familiar, e não leva em conta a diversificação do tecido econômico dos territórios ou mesmo do papel que novos empreendimentos econômicos devem desempenhar para a inserção desses agricultores*» (Abramovay, Magalhães & Schroder, 2010, p. 299).

Apesar das dificuldades, são inegáveis os aspectos positivos colhidos na última década de funcionamento dos mercados institucionais. A natureza destes programas tem servido de estímulo para o surgimento de novas formas de

associativismo que se diferenciam frontalmente das megacooperativas existentes no auge da revolução verde. Pequenas cooperativas e associações de produtores estabelecem um interessante processo de interlocução direta com as prefeituras municipais, escolas, hospitais e outros agentes no âmbito local e regional. Nos estados meridionais há refeitórios de universidades públicas¹² que estão sendo abastecidos por agricultores familiares, que por conta dos imperativos de mercado (regularidade na entrega, apresentação dos produtos, etc.), são obrigados a qualificarem seus processos de produção. Produzir alimentos, *ipso facto*, significa resgatar uma das vocações precípua da agricultura familiar, muito além do que tem sido a tônica de produção de *commodities* como a soja e/ou de cultivos destinados à geração de biocombustíveis.

Depoimentos colhidos junto a agricultores familiares do estado do Rio Grande do Sul dão conta de que teria havido uma certa elevação dos preços pagos aos produtores familiares diante da entrada em cena dos mercados institucionais. Trata-se de tema que requer maior aprofundamento a partir de estudos específicos. Todavia, vale ressaltar que a intensificação das relações tecidas entre assentados de reforma agrária, pescadores artesanais, comunidades remanescentes de quilombos e agricultores familiares com os mais diversos tipos de agentes econômicos, reflete a natureza transversal destes programas, os quais têm sido responsáveis por alimentar uma complexa teia de articulações sociopolíticas nos diversos territórios do país.

3.3. OS SISTEMAS PARTICIPATIVOS DE GARANTIA E SUA IMPORTÂNCIA

Segundo dados do último censo agropecuário (IBGE, 2007), há no Brasil 90.497 estabelecimentos rurais voltados à produção orgânica ou ecológica¹³,

dos quais apenas 5.106 estão ligados a algum esquema de certificação. Nos três estados meridionais (RS, SC, PR) há 19.275 praticantes dessa forma de agricultura, sendo que apenas 1.924 são certificados. Com efeito, esta parte do país concentra sozinha 37,7% dos estabelecimentos orgânicos certificados do Brasil.

A aparição da Rede Ecovida de Agroecologia está diretamente associada com a atuação de movimentos sociais, grupos ecologistas e organizações não governamentais¹⁴ que, durante as décadas de 1970-1980, denunciaram os efeitos nocivos do projeto de modernização conservadora da agricultura levado a cabo durante o regime militar. Nos anos oitenta a atuação destes grupos esteve dirigida à organização dos agricultores familiares, sobretudo na busca de acesso aos mercados e de alternativas para os que desejavam desenvolver uma outra forma de produzir desvinculada totalmente do uso de agroquímicos.

O surgimento da Rede Ecovida ocorreu em 1998, aglutinando – em torno de si – várias estruturas de mediação da agricultura familiar nos estados sulistas, incluindo grupos de consumidores, organizações não-governamentais, pesquisadores e agentes de extensão oficial e privada. À época a opção recaiu no uso do termo «agroecológico» em lugar de orgânico por entender que o primeiro contempla uma forma de agricultura regida pelos princípios da agroecologia e não somente enquanto uma mera substituição de insumos, dado que os objetivos da agroecologia ultrapassam a esfera estritamente técnica da questão. Vale dizer que a criação da Rede Ecovida representou a culminação de circunstâncias peculiares que se deve ter em conta ao analisar sua

além das questões estritamente técnicas e mercadológicas. Não seria um exagero afirmar que a produção orgânica estaria mais próxima da certificação por terceira parte, enquanto a produção agroecológica se identifica mais fortemente com a natureza dos sistemas participativos de garantia. Nesse artigo consideraremos ambos os termos como sinônimos. Todavia é mister afirmar que a legislação brasileira adotou o termo orgânico como forma de referência a essa modalidade de agricultura, bem como aos processos e produtos deles derivados.

¹⁴ Dentre estas organizações, deve-se mencionar: Articulação Nacional de Agroecologia (ANA), Associação Brasileira de Agroecologia (ABA), Assessoria e Serviços a Projetos em Agricultura Alternativa (AS-PTA), Rede Tecnologias alternativas para a agricultura do Sul (Rede TA/Sul), Rede Xique-Xique, dentre outras

¹² A título de exemplo, vale mencionar os casos da Universidade Federal de Santa Maria e da Universidade Federal de Pelotas, mediante a modalidade de compras institucionais.

¹³ Usar o adjetivo orgânico ou agroecológico não se trata de uma simples questão semântica. Admite-se que o primeiro se refere ao exercício de uma forma de agricultura que se resume à mera substituição de insumos, eliminando o uso de agroquímicos em favor de produtos que não sejam oriundos de processos de síntese. Já no caso de produtos ecológicos ou agroecológicos encontramos-nos diante de uma forma de produzir não somente acorde com os imperativos da sustentabilidade ambiental, mas também de natureza social, ética, simbólica ou cultural, muito

trajetória e importância na formulação do marco institucional brasileiro que regula a questão dos produtos orgânicos, assim como especificamente no que tange à questão dos sistemas participativos de garantia.

Nesse contexto, em 1994, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) decide incluir em suas atuações a questão da certificação de produtos agroalimentares, iniciando as tratativas para a normalização e criação de um selo de qualidade, de tal modo que tais artigos pudessem ser comercializados como produto orgânico. Com efeito, como relata Santos (2005), dito processo foi realizado sem a participação de diversos atores interessados no assunto. Diante da pressão exercida pelos movimentos sociais o MAPA convidou as organizações cuja atuação refletia a diversidade de experiências existentes no país. Havia, entretanto, uma clara divergência entre os atores envolvidos. De um lado, estavam os que se orientavam no sentido do modelo proposto por IFOAM¹⁵, e claramente afinado com a certificação convencional ou por auditoria prestada por empresas privadas. De outro lado, havia grupos que defendiam a tese de que o selo orgânico era algo desnecessário, sobretudo em se tratando de produtos ligados a canais curtos de comercialização (feiras livres, venda direta, etc.). Mas algumas organizações admitiam que se a certificação era algo inexorável, ou mesmo um imperativo nas relações comerciais, também seria certo conceber outra modalidade ou regime de verificação centrado no que se veio a chamar de «avaliação de conformidade». Esta poderia ser realizada por pequenos produtores reunidos em grupos e associações ou mesmo por empresas sem ânimo de lucro (Santos, 2005).

A Rede Ecovida emerge dentro desse contexto, em meio à concertação de interesses de atores sociais ligados à agroecologia e à agricultura familiar. A partir de então tais organizações passam a ocupar um espaço até então reservado a agentes privados e grandes grupos interessados em construir um modelo único de certificação acorde com seus respectivos interesses. Atualmente a Rede Ecovida é formada por 26 núcleos regionais, com abrangência em 178 municípios dos estados do

Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, congregando mais de 200 grupos de agricultores, 20 ONGs e 21 cooperativas. Cada núcleo concentra um determinado número de agricultores, reunidos em cooperativas ou associações, além de outros membros (organizações de assessoramento e comercialização, grupos de consumidores, processadores, colaboradores e sócios individuais). Concretamente a Ecovida representa uma estrutura de articulação que congrega em torno de si um amplo espectro de entidades identificadas com os princípios da agroecologia e da agricultura familiar. Não obstante, vale frisar que ela não possui personalidade jurídica (Abreu, Santos & Cazella, 2004), com o qual é necessário um ente específico para cumprir as exigências previstas na legislação no que afeta ao processo de avaliação da conformidade propriamente dito.

O espaço de tempo compreendido entre o final dos anos 1990 e o momento presente coincide com a aparição de sucessivos instrumentos normativos por parte do MAPA, onde se reconhece – enquanto aos seus efeitos – a equivalência de ambas as formas ou modalidades de garantia da condição de orgânico. O discurso de um dos membros da Rede Ecovida que esteve diretamente envolvido nos debates que ensejaram a criação da legislação de orgânicos no Brasil expõe claramente a ideia de propor algo alternativo à rigidez imposta pela certificação convencional ou por terceira parte. A dinâmica do processo de avaliação da conformidade levado a efeito pela Rede Ecovida reflete uma visão centrada em quatro aspectos básicos: i) Geração de uma identidade: é importante possuir uma marca que identifique e aglutine os atores envolvidos na proposta e afinados com estes princípios filosóficos; ii) Autonomia dos agricultores familiares: trata-se de fortalecer o acesso aos mercados e reduzir sua dependência com relação aos agentes externos; iii) Geração de credibilidade: o objetivo é assegurar a confiança em relação aos consumidores e ao público em geral com respeito aos produtos e processos de produção e certificação; e, iv) Processo de aprendizagem, onde é fundamental assumir uma postura aberta e predisposta a uma construção participativa e compartilhada do conhecimento.

A trajetória e os alcances da Rede Ecovida não podem ser valorados desde a ótica estrita do volume de produtos certificados, mas sim, dentro de instituir um novo marco de inovação social em termos da qualidade das relações tecidas com o

¹⁵ A *International Federation Organic Agriculture Movement* (IFOAM) é uma organização mundial ligada à agricultura orgânica, da qual participam mais de 750 organizações existentes em 116 países membros.

Estado e com a sociedade civil. A atual legislação brasileira é bastante avançada, não somente por admitir as duas formas de certificação como equivalentes, mas porque prevê a possibilidade de que produtores familiares cadastrados junto ao MAPA e ligados a Organismos de Controle Social (OCS) possam realizar a venda direta de seus produtos sem a necessidade do uso do selo de orgânico. No depoimento de um de nossos entrevistados estes aspectos são enaltecidos de forma bastante clara:

[...] a Rede começou através de ações políticas a interferir na legislação, e isso realmente dá pra dizer que boa parte da lei brasileira tem a nossa cara hoje, e também explica porque o processo da lei foi tão demorado. Por exemplo, em 2009, dez anos e ela não está completamente definida ainda. E nesse ganhar espaços, a Rede contribuiu com muitas ideias no processo da lei, a ideia da certificação participativa está inclusa na lei também, foi de iniciativa da Rede, a ideia que a venda direta não precisa de certificação, então se criou a proposta de controle social também foi uma ideia que surgiu na Rede Ecovida.

Decifrar o significado de processos de construção social da qualidade, a exemplo da experiência da Rede Ecovida e de outros SPGs, converteu-se no objeto de análise de diversos trabalhos realizados dentro e fora do Brasil. Alguns deles advertem para as consequências do crescimento no número e na importância de SPG. Nesse caso, não seria forçoso admitir que se estaria «*obligando as certificadoras acreditadas no sistema internacional de conformidade orgânica a reagirem*» (Radomsky, 2009, p. 157). Essa reação traduz-se, dentre outros aspectos, no esforço por ajustar os preços dos serviços prestados aos agricultores e/ou de oferecer esquemas de certificação que atendam às necessidades deste segmento. O fato é o que o Sistema Brasileiro (SisOrg) serve de inspiração para o surgimento de iniciativas similares em outros países latino-americanos (Uruguai, Costa Rica, Bolívia, Chile), bem como para fortalecer um debate dentro da IFOAM que convergisse para o reconhecimento do status dos SPG em relação à certificação convencional ou por terceira parte. A experiência brasileira vem suscitando o desenvolvimento de diversos estudos (Fonseca, 2005; Cuéllar, 2008; Cuéllar & Calle-Collado, 2011;

Torremocha, 2012, Caldas, 2013; Martin Brasas, 2013) em vários países do mundo. Esses fatos sinalizam para a importância do tema dentro da agenda de pesquisas sobre a dinâmica das AFN em nível mundial.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Seria temerário afirmar que o surgimento de novas experiências de AFN deve-se ao incremento recente de escândalos agroalimentares e à busca dos indivíduos pela garantia da qualidade e procedência daquilo que consomem. Há muitos fatores envolvidos. À luta contra a padronização da comida e erosão dos padrões culturais na esfera agroalimentar, soma-se a denúncia sobre o equívoco estatal em seguir apoiando os grandes impérios agroalimentares em detrimento da precariedade estrutural a que estão submetidos os agricultores familiares, especialmente os que praticam a agricultura ecológica.

São inegáveis os avanços que o Brasil colheu desde o surgimento do PRONAF na segunda metade da década de 1990. As duas décadas subsequentes podem ser vistas como continuidade de um processo de consolidação do espaço social e político da agricultura familiar, especialmente a partir da criação e aperfeiçoamento dos mercados institucionais, não somente em termos do número de atingidos e do volume de recursos disponibilizados. O estabelecimento de novas linhas de ação e de cobertura do sistema, integradas ao macroprograma Fome Zero, fortalece essa convicção. Todavia, a continuidade destas políticas públicas é um dos aspectos que preocupa os agricultores, assim como os inúmeros atores envolvidos em uma dinâmica que é altamente tributária dos rumos da política governamental em nível local, regional e, sobretudo, federal. Em uma palavra, poder-se-ia dizer que o seu futuro guarda estreitos vínculos com os rumos da conjuntura política nacional. Das organizações sociais envolvidas com estes programas se espera um comportamento mais ativo na condução dos processos, assim como na redução dos entraves burocráticos que tanto desestimulam os produtores a deles participarem. Destarte, alguns grupos se apresentam bastante aferrados ao viés setorial aludido anteriormente. Sua postura mostra-se pouco aberta à inovação e se resume a uma visão centrada na reivindicação de mais recursos e garantia de fontes de financiamento.

A recente expansão e aperfeiçoamento dos mercados institucionais carrega em si uma forte carga simbólica. No limite, traz consigo a possibilidade de romper com um dos grandes tabus, como o fato de que alimentos orgânicos sejam objeto privilegiado de consumo por parte das classes de maior poder aquisitivo. Ainda que de forma limitada, alunos pobres de escolas públicas têm acesso diário a refeições elaboradas com tais produtos, especialmente no caso de instituições existentes nos estados meridionais do Brasil, onde essa forma de agricultura se desenvolve há mais tempo. Lamentavelmente o conteúdo pedagógico dessa questão ainda é pouco explorado, assim como o valor intrínseco de tais produtos.

Nesse trabalho colocamos especial ênfase no que consideramos como um importante passo na construção de redes agroalimentares alternativas. Referimo-nos à aparição de um marco regulador que admite como equivalentes a certificação por terceira parte, realizada por empresas privadas, também chamada convencional ou por auditoria, de um lado, e os sistemas participativos de garantia, de outro, tendo por base o caso da Rede Ecovida, atuante nos três estados do Sul do país. Esse fato aponta não somente para a importância do novo marco legal e institucional brasileiro, que tem servido de exemplo para que aflorassem outras experiências em nível mundial, mas para a questão da inovação e da aprendizagem dentro do âmbito da agricultura familiar. O papel das organizações que atuam no campo agroecológico, e que estiveram envolvidas na própria criação da Rede Ecovida, foi estratégico, tanto no que tange ao desenho institucional que ensejou a legislação, quanto para o fato de se haver convertido num interlocutor legítimo junto às instâncias de poder em nível federal.

REFERÊNCIAS

- Abramovay, R. (1992). *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. São Paulo: Hucitec.
- Abramovay, R., Magalhães, R. & Schroder, M. (2010). Representatividade e inovação na governança de processos participativos: o caso das organizações brasileiras de agricultores familiares. *Sociologias*, (24), 268-306.
- Abreu, M. J., Santos, L. C. & Cazella, A. (2004). Rede Ecovida de agroecologia: certificação participativa de produtos ecológicos e organização de núcleos. *Extensio*, 1(0). Retirado de <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/extensio/article/view/1166>
- Altieri, M. (1987). *Agroecology: The scientific basis of alternative agriculture*. Boulder: Westview Press.
- Belasco, W. J. (2007). *Appetite for change: How the counterculture took on the food industry 1966–1988*. Ithaca, New York: Cornell University Books.
- Brasil, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, FNDE. (2014). *PNAE, Dados Estatísticos*. Retirado de <http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos>.
- Brasil, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2007). *Censo Agropecuário 2006*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Brasil, Ministério do Desenvolvimento Agrário – Secretaria da Agricultura Familiar, MDA-SAF. (2014). *Sobre o programa*. Retirado de <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/sobre-o-programa>
- Brasil, Presidência da República. (2009). *Lei nº 11.947*, de 16 de Junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11947.htm
- Brasil, Presidência da República. (1979). *Lei nº 6.746*, de 10 de Dezembro de 1979. Altera o disposto nos arts. 49 e 50 da Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), e dá outras providências. Retirado de <http://>

- www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6746.htm.
- Brasil-Presidência da República. (2006). Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF*. Retirado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm.
- Brunori, G., Rossi, A. & Guidi, F. (2012). On the new social relations around and beyond food. Analysing consumer's role and action in Gruppi di Acquisto Solidale (Solidary Purchasing Groups). *Sociologia Ruralis*, 52(1), 1-30.
- Caldas, N. V. (2013). *A certificação de produtos orgânicos no Brasil e na Espanha*. Pelotas: Editora Universitária UFPel.
- Companhia Nacional de Abastecimento, CONAB. (2014). *Programa de Aquisição de Alimentos – PAA: resultado das Ações da Conab em 2013*. Brasília: Conab. Retirado de http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/14_02_18_14_25_08_sumario_executivo_12.pdf
- Cuéllar Padilla, M. (2008). *Hacia un Sistema Participativo de Garantía para la producción ecológica en Andalucía*. (Tesis de Doctorado inédita). Instituto de Sociología y Estudios Campesinos, Universidad de Córdoba, España.
- Cuéllar Padilla, M & Calle-Collado, A. (2011). Can we find solutions with people? Participatory action research with small organic producers in Andalusia. *Journal of Rural Studies*, 27, 372-383.
- Ericksen, P. J. (2008). Conceptualizing food systems for global environmental change research. *Global Environmental Change*, 18, 234-245.
- Fonseca, M. F. A. C. (2005). *A institucionalização do mercado de orgânicos no mundo e no Brasil: uma interpretação*. (Tese de doutorado inédita). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro–UFRRJ, Rio de Janeiro.
- Gasson, R. & Errington, A. (1993). *The Farm Family Business*. Wallingford, Cab International.
- Goodman, D. (2003). The quality 'turn' and alternative food practices: Reflections and agenda. *Journal of Rural Studies*, 9, 1-7.
- Goodman, D. & Dupuis, E. (2002). Knowing food and growing food: Beyond the production-consumption debate in the sociology of agriculture. *Sociologia Ruralis*, 42(4), 5-22.
- Graziano da Silva, J., Del Grossi, M. E. & França, C. G. (2012). *Fome Zero. La experiencia brasileña*. MDA: Brasília.
- Grisa, C. (2009). Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos. *Estudo & Debate*, 16, 67-92.
- Hendrickson, M. K. & Heffernan W. D. (2002). Opening spaces through relocalization: Locating potential resistance in the weaknesses of the global food system. *Sociologia Ruralis*, 42(4), 347-369.
- Hespanhol, R. A. M. (2013). Programa de Aquisição de Alimentos: limites e potencialidades de políticas de segurança alimentar para a agricultura familiar. *Sociedade & Natureza*, 25(3), 469-483.
- Jean, B. A. (1994). Forma social da agricultura familiar contemporânea: sobrevivência ou criação da economia moderna. *Cadernos de Sociologia do PPGS/UFRRGS*, (6), 51-75.
- Jollivet, M. (1974). L'analyse fonctionnelle-structurelle en question ou la théorie nécessaire. Em Jollivet, M. & Mendras, H. (Eds.), *Les collectivités rurales françaises. Sociétés Paysannes ou Lutte de Classes au Village?* (pp. 155-230). Paris: Armand Colin.
- Lamarche, H. (1993). *A agricultura familiar. Comparação internacional-uma realidade multiforme*. Campinas: Edunicamp.
- Lori, M. & Volpi, F. (2007). *Scegliere il «bene». Indagine sul consumo responsabile*. Milano: Angeli.
- Mance, E. (2003). *A. La rivoluzione delle reti. L'economia solidale per un'altra globalizzazione*, Bologna: EMI.

- Martin Brasas, B. (2013). *Participatory Guarantee System: a certification system for organic food and a participatory learning process of agroecological practices at farm level*. (Unpublished PhD thesis). Wageningen University, The Netherlands.
- Navarro, Z. (2010). A agricultura familiar no Brasil, entre a política e as transformações da vida econômica. Em Gasques, J. G., Vieira Filho, J. E. R. & Navarro, Z. A. (Eds.), *Agricultura brasileira: desempenho, desafios, perspectivas* (pp. 185-209). Brasília: IPEA, MAPA.
- O'Connor, D., Renting, H., Gorman, M. & Kinsella, J. (2006). *Driving rural development: Policy and practice in seven EU countries*. Assen: Van Gorcum.
- Ploeg, J. D. (2006). *Oltre la modernizzazione. Processi di sviluppo rurale in Europa*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Ploeg, J. (2009). D. *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*. Roma: Donzelli Editore.
- Ploeg, J. D. (2011). Trajetórias do desenvolvimento rural: pesquisa comparativa internacional. *Sociologias*, 13(27), 114-140.
- Ploeg, J. D., Renting, H., Brunori, G., Knickel, K., Mannion J., Marsden, T., Roest de K., Sevilla Guzman, E. & Ventura, F. (2000). Rural development: From practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*, 40(4), 391-408.
- Radomsky, G. F. W. (2009). Práticas de certificação participativa na agricultura ecológica: rede, selos e processos de inovação. *Revista IDEAS*, 3, 133-164.
- Renting, H., Marsden, T. & Banks, J. (2003). Understanding alternative food networks: Exploring the role of short food supply chains in rural development. *Environmental & Planning*, 35(3), 393-411.
- Roberts, P. (2008). *The end of food. The coming crisis in the world food industry*. London: Bloomsbury Publishing.
- Roep, D. & Wiskerke, H. (2006). *Nourishing networks: Fourteen lessons about creating sustainable food supply chains*. Netherlands: The Wageningen University.
- Santos, L. C. (2005). *Certificação participativa em rede: um processo de certificação adequado à agricultura familiar agroecológica no sul do Brasil*. Relatório Técnico CNPq [Online]. Retirado de http://www.centroecologico.org.br/certificacao_download.php?id_pdfcertificacao=42
- Sassatelli, R. (2004). L'alimentazione: gusti, pratiche e politiche. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4(45), 475-492.
- Schneider, S. (2003). Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. *RBCS*, 8(51), 99-192.
- Seyferth, G. (1985). Herança e estrutura familiar camponesa. *Boletim do Museu Nacional. N. S. Antropologia*, (52), 1-27.
- Sivini, S. (2013). Práticas de produção (alimentare) crítica nel Mezzogiorno d'Italia. Em Sivini, S. & Corrado, A. (Eds.), *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare* (pp. 39-58). Napoli: Liguori Editore.
- Sivini, S. (2008). *Intrecciare reti: agricoltori biologici, gruppi di acquisto solidali, turisti responsabili*. Catanzaro: Rubbettino.
- Sivini, S. & Corrado, A. (2013). *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*. Napoli: Liguori Editore.
- Torremocha Bouchet, E. (2010). *Los Sistemas Participativos de Garantía: herramienta para la definición de estrategias agroecológicas*. España: Universidad Internacional de Andalucía.
- Veiga, J. E. (2001). *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: MDA/CNDRS/NEAD.
- Veiga, J. E. (1991). *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*, São Paulo: Hucitec.
- Ventura, F. & Milone, P. (2005). *Innovatività contadina e sviluppo rurale*. Milano: Franco Angeli.
- Woortmann, E. (1995). *Herdeiros, parentes e compadres: colonos do Sul e sitiantes do Nordeste*. São Paulo: Hucitec.