

13831 - Mercados institucionais: promovendo a construção de parcerias ou estimulando a concorrência na agricultura familiar?

Institutional markets: promoting the building of partnerships or encouraging competition in the family farming?

BECKER, Cláudio¹; ALTEMBURG, Shirley Nascimento²; SILVA, Fernanda Novoda³; DAL MOLIN, Luis Henrique⁴; SACCO DOS ANJOS, Flávio⁵

1. Doutorando SPAF-UFPeI, cldbecker@gmail.com; 2. Doutoranda SPAF-UFPeI, shi_nascimento@yahoo.com.br; 3. Doutoranda SPAF-UFPeI, fernandanovo@gmail.com; 4. Graduando em Agronomia, FAEM-UFPeI, luissdalmolin@gmail.com; 5. Professor DCSA-FAEM-UFPeI, saccodosanjos@gmail.com

Resumo: Nosso artigo se propõe a problematizar o acesso dos agricultores familiares aos mercados institucionais. Na aproximação realizada junto à realidade concreta constatou-se um aspecto paradoxal no funcionamento dos programas. Assim, se de um lado, as aquisições públicas de alimentos da agricultura familiar, representam um importante avanço do ponto de vista da organização dos produtores e da promoção da agricultura de base ecológica, por outro lado, há indícios de que fomentar a concorrência entre organizações, prevalecendo uma lógica essencialmente econômica. O estudo assenta-se em informações secundárias e na realização de 19 entrevistas em profundidade com atores sociais envolvidos nos programas avaliados. Os principais resultados apontam para a prevalência do cenário de “disputas por espaço” na agricultura familiar, raramente exprimindo um contexto favorável ao estabelecimento de parcerias, tampouco a priorização de alimentos orgânicos para estes mercados socialmente construídos.

Palavras-chave: Políticas públicas; agricultura familiar; construção social dos mercados; cooperação.

Abstract: Our article aims to discuss the access of farmers to institutional markets. On the approach made in the reality found it a paradoxical aspect of the functioning of the programs. Thus, on one side, the public procurement of food from family farms represent an important advance in terms of organization of producers and the promotion of ecological production, on the other hand, there is evidence that competition between farmers organizations, prevailing the logic essentially economic. The study is based on secondary information and conducting 19 in-depth interviews with actors involved in the programs evaluated. The main results indicate the prevalence of the scenario "space disputes" in family farming, rarely expressing a favorable context for the establishment of partnerships, either prioritizing organic food for these socially constructed markets.

Keywords: public policies; family farming; social construction of markets; cooperation.

Introdução

É indiscutível que as recentes reformulações nas políticas públicas para a agricultura brasileira criaram novas possibilidades de diversificação e de inserção socioproductiva para segmentos (assentados, comunidades tradicionais, etc.) que até então estavam completamente alijados do acesso às políticas públicas.

Conceitualmente, os mercados institucionais representam 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). Ao eleger um segmento social específico, como ocorre no caso da agricultura familiar, estes instrumentos de política pública se apresentam como uma importante via de promoção do desenvolvimento local.

Notadamente, uma série de pesquisas¹ vem abordando, ainda que por distintas perspectivas, a temática dos mercados institucionais para a agricultura familiar. A ênfase recai sobre duas políticas ligadas à questão da segurança alimentar, quais sejam: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Várias análises realizadas acerca destes programas descrevem e examinam os condicionantes socioinstitucionais que propiciam, ou não, o êxito das iniciativas em contextos específicos, destacando-se a “habilidade social” (FLIGSTEIN, 2001) e a possibilidade de (re)conectar produtores e consumidores. Não obstante, a realidade concreta também impõe uma série de barreiras ao pleno funcionamento destes novos canais de provisão agroalimentar, como por exemplo, a resistência dos gestores locais, a ausência de instâncias de concertação social, questões normativas e burocráticas, etc. (BECKER et al., 2011).

Entrementes, esse estudo centra-se no exame de uma perspectiva singular, oriunda de nossa inquietude em relação a alguns “deslocamentos” observados nos mercados institucionais na sua efetivação nos municípios do sul gaúcho. Referimo-nos especificamente ao fato de estar ocorrendo, em tese, uma espécie “campo concorrencial” entre as organizações da agricultura familiar no acesso ao PNAE e ao PAA. Isso parece acontecer em detrimento do estabelecimento de parcerias e pactos para o fortalecimento da organização social produção a nível local, prevalecendo, não raras vezes, uma lógica essencialmente mercantil (menor preço, escala, etc.).

Nesse sentido, cabe questionar: Em que medida tais programas estão efetivamente estimulando práticas associativas e parcerias entre os agricultores familiares que acessam o PAA e o PNAE? De outra parte, os processos formais (chamadas públicas) necessários à aquisição dos produtos favorecem a cooperação ou estimulam a concorrência?

Assim sendo, o objetivo principal do artigo é abordar e problematizar os processos de fornecimento de alimentos aos mercados institucionais pelos agricultores familiares e suas organizações (associações e cooperativas), examinando a partir de alguns casos concretos, o grau de observância das ações concertadas e da cooperação no funcionamento dos programas.

Metodologia

1 A lista de trabalhos acadêmicos que abordam o tema dos mercados institucionais é extensa, o que demonstra a grande relevância assumida pelo tema na contemporaneidade. Verificamos isso ao analisarmos os anais dos principais congressos científicos brasileiros e internacionais na área das ciências sociais.

Este estudo foi desenvolvido por pesquisadores do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Agroecologia e Políticas Públicas para a Agricultura Familiar (NUPEAR-UFPel), tendo como universo empírico municípios integrantes da microrregião de Pelotas, RS. Os dados foram coletados por meio de entrevistas em profundidade realizadas com diversos atores sociais², selecionados mediante critérios de participação nos programas pesquisados. A investigação contemplou ainda a sistematização dos resultados do I Simpósio sobre Mercados Institucionais no extremo sul gaúcho, realizado no mês de maio do corrente ano. Trabalhamos também com dados secundários, principalmente os relativos às “chamadas públicas” para a compra de gêneros alimentícios da agricultura familiar no sul gaúcho. As informações conformaram um banco de dados, sendo posteriormente realizada a análise de conteúdo do material, a partir da qual chegamos aos resultados apresentados na sequência.

Resultados e discussão

As possibilidades de uma inserção diferenciada nos mercados, representada pelo acesso dos agricultores familiares de estratos com menor grau de mercantilização aos programas de compra institucional, representou definitivamente a ampliação das estratégias de reprodução social e econômica de inúmeras famílias rurais. É certo também que ao tratar-se de uma construção social, o funcionamento integral destes instrumentos de política pública passaria por inúmeros desafios. Em diversos locais, tanto o PAA quanto o PNAE ainda não se efetivaram plenamente. Sobre este tema, nossos entrevistados destacaram principalmente a incompreensão dos gestores públicos locais na implementação e viabilização dos programas. Recentemente, conforme verificamos, em alguns municípios foram criados grupos de trabalho³ com os distintos atores sociais visando à superação desta barreira.

Não obstante, neste cenário de fluxos e refluxos, à medida que os mercados institucionais vêm se afirmando nos contextos locais, eis que surge um fato, que no nosso entendimento, gera um certo grau de incerteza quanto ao futuro desta política pública. Notadamente, aquilo que inicialmente se configurava em um ambiente profícuo para a interlocução e de fomento às parcerias entre distintos segmentos, sobretudo entre os próprios agricultores familiares, parece agora converter-se num campo de disputa por mercados. Constatamos isso no exame de alguns processos de chamada pública do PNAE, no qual várias organizações locais apresentaram propostas de fornecimento do mesmo produto, sem nenhum esforço prévio de convergência ou concertação social. O depoimento abaixo evidencia o caso em um dos municípios estudados

E aí a gente abriu a Chamada Pública e mandamos pra *Cooperativa Y*, que é ali de município *X* e aí eles vieram participar. Tinha a questão do doce de leite né, que eles têm e a *Cooperativa local* também tem. Aí eles disseram não, nosso preço é menor, então a gente ganha! Mas não é licitação, né. Então, tem que dar preferência para os produtos daqui. Só que aí tinha um pessoal da Central de

2 Como forma de preservar a identidade dos nossos entrevistados, no artigo utilizamos pseudônimos para identifica-los.

3 Cita-se como exemplo o caso do município de Pelotas.

Compras, que era novo e não sabia. Aí nisso ficou a Maria, que é daqui da Merenda, discutindo com eles e aí chamaram a Fátima né, que é a Secretária. Aí ela não, não, é primeiro os daqui, tá na Lei, mostramos pra eles. E aí tá, eles sabem né, mas aí tem cuidar isso né, porque as empresas maiores, às vezes vão querer... tem uma quantidade, tem como reduzir pouquinho um custo e vão querer ganhar em cima disso, né. Então, tu tem pegar e dizer que não, que aqui funciona assim. (B8, gestor público, 2011).

Ainda que no exemplo acima tenha prevalecido a compreensão da prevalência do local em relação ao fator menor preço, este fato representa uma exceção em relação aos demais casos observados. A lógica competitiva entre organizações da agricultura familiar está presente em boa parte dos municípios analisados. Cabe mencionar, que esta prática concorrencial se dá tanto por parte das cooperativas de maior porte para com as de menor envergadura, quanto entre os próprios pequenos empreendimentos.

Comumente identificamos, entre os dirigentes de cooperativas da agricultura familiar, o uso das expressões: “*ganhamos/vencemos a chamada pública*” ou “*concorremos/disputamos com a Cooperativa Z*”. Este fato, no nosso entendimento, não somente desestimula os agricultores a produzirem alimentos ecológicos, bem como, promove o individualismo e a busca na ampliação da parcela de mercado ocupada por determinada cooperativa. Aliás, chama atenção a expansão do número de cooperativas da agricultura familiar no sul gaúcho nos últimos anos. Diga-se de passagem, muitas destas iniciativas vêm sendo criadas com o intuito de atender a demanda gerada pelos mercados institucionais. O que poderia ser interpretado como aumento da organização social também pode estar representando uma simples adequação normativa, com pouca observância dos princípios cooperativistas, sobretudo da cooperação intercooperativa. Essa racionalidade instrumental e, decerto, oportunista suscita polêmica, sobretudo quando o termo “agricultura familiar” serve como chave de acesso a recursos públicos.

Identificamos ainda certa tendência à aquisição de gêneros de empresas cooperativas de médio e grande porte, sobretudo em relação aos produtos lácteos e cárneos. Ou seja, do ponto de vista da participação econômica, os mercados institucionais parecem favorecer determinadas organizações, geralmente aquelas com características de integração vertical. Algumas das chamadas públicas que tivemos acesso revelam claramente essa tendência. O projeto social adjacente à este tipo de empreendimento é bastante questionável. Contudo, conforme averiguamos, são estas entidades que, de fato, vêm sendo favorecidas por uma modalidade de mercado que deveria primar por uma outra lógica de funcionamento. Paralelamente e em menor grau, existem algumas iniciativas essencialmente solidárias e alinhadas com os pressupostos da sustentabilidade, as quais possuem reduzidas possibilidades de *cooperar para competir*.

Conclusões

Em nosso estudo verificamos que apesar de alguns avanços advindos da implementação dos mercados institucionais para a agricultura familiar no sul gaúcho, como a ampliação do número de cooperativas e de inserção socioproductiva, mais recentemente vemos surgir novos desafios e incertezas.

Uma dos principais limites por nós identificados, diz respeito ao estímulo à competição no acesso aos programas públicos, alimentada, de um lado, pelo próprio formato do processo de compra e, por outra parte, pela ausência de um espírito de cooperação entre as organizações da agricultura familiar, sobretudo entre cooperativas de pequeno e médio porte. Estas questões, segundo nossa linha de raciocínio, explicitam claramente o comportamento e a compreensão por parte da maioria das entidades da agricultura familiar, corroborando com a nossa hipótese inicial de que os mercados institucionais podem estar se convertendo em espaços eminentemente concorrenciais, pouco contribuindo ao estabelecimento de novas dinâmicas de desenvolvimento rural e subvertendo a lógica que marcou sua criação. Assim sendo, estaríamos correndo o risco de seguir “fazendo mais do mesmo”.

Agradecimentos

Os autores agradecem ao CNPq pela concessão do apoio financeiro através do Edital 58/2010, o qual possibilitou a realização da pesquisa que originou o presente artigo. Somos gratos ainda à FAPERGS pela aprovação do edital ED ARD 2012 e a CAPES pela concessão de bolsa de doutorado.

Referências

- BECKER, C.; ANDERSSON, F. S.; ALTEMBURG, S. G. N.; COSTA, L. C. Novas concertações sociais e antigos entraves “burocráticos”: a produção de base familiar e ecológica frente aos desafios de acesso ao PNAE. **Revista Cadernos de Agroecologia**, v. 6, p. 1-5, 2011.
- FLIGSTEIN, N. Social skill and the theory of fields. **Sociological Theory**, n. 19(2), p. 105-125, 2001.
- GRISA, C. **Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Porto Alegre: Anais do 47º Congresso da SOBER 2009.