

DESAFIOS DOS MERCADOS INSTITUCIONAIS PARA PROMOVER A TRANSIÇÃO AGROECOLÓGICA¹

Ricardo Serra Borsatto²
Miguel A Altieri³
Henrique Carmona Duval⁴
Julian Perez-Cassarino⁵

RESUMO

Iniciativas para fomentar a transição agroecológica e orgânica tem despertado o interesse de gestores público ao redor do mundo, e políticas para promover sua adoção têm sido implementadas. Entretanto, pesquisas avaliando a efetividade destas políticas ainda são raras. Com o objetivo de compreender o papel que políticas baseadas em compras públicas e incentivos de preços têm em territorializar sistemas de produção orgânicos/agroecológicos, avaliamos o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em 15 municípios que compõem o Território Sudoeste Paulista. Os resultados sugerem que a criação de mercados institucionais baseados em compras públicas oferece incentivos insuficientes para territorializar processos de transição orgânica/agroecológica entre os agricultores camponeses e familiares. Concluímos apontando para a importância da organização social dos agricultores nos processos de territorialização de práticas de produção sustentáveis, bem como para a necessidade de conjugar as compras públicas com outras iniciativas, como subsídios para transição, créditos e extensão rural.

Palavras-chave: Agroecologia, Orgânicos, Políticas Públicas, Compras Públicas.

CHALLENGES OF INSTITUTIONAL MARKETS IN PROMOTING AGROECOLOGICAL TRANSITION

ABSTRACT

Initiatives to foster organic transition in agriculture have drawn policy-makers' interest worldwide. However, research evaluating the effectiveness of policies in scaling-out organic transition is still rare. To understand the role that policies based on public procurement and price incentives have in scaling-out organic transition, we assessed the effects of the Food Acquisition Program (PAA) in a group of Brazilian municipalities. PAA offers both a structured market for family farmers and a price incentive for certified organic products. Our findings suggest that farmers who manage to establish organic production systems and certify their production can also access markets that they find more attractive than public procurement. Thus, the PAA offers insufficient incentives for adoption of organic practices among peasant and family farmers, reinforcing the perceptions that scaling-out organic production is a multilevel process that depends on different interrelated drivers.

Keywords: Organic Transition, Family Farming, Institutional Food Procurement, Food Acquisition Program (PAA), Brazil.

¹ Os autores agradecem aos gestores das organizações de agricultores familiares por compartilhar suas informações conosco. Esta pesquisa contou com o apoio do CNPq por meio do processo 427726/2016-6 e o primeiro autor foi apoiado nesta pesquisa pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

²Doutor. Professor vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural e ao Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade na Gestão Ambiental da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), Centro de Ciências da Natureza. E-mail: ricardo.borsatto@ufscar.br

³ Doutor. Professor vinculado ao Department of Environmental Science, Policy, and Management da University of California, Berkeley. E-mail: agroeco3@berkeley.edu

⁴ Doutor. Professor vinculado ao Centro de Ciências da Natureza da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: henriquecarmona@ufscar.br

⁵ Doutor. Professor vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural Sustentável da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), Campus Laranjeiras do Sul. E-mail: julian.cassarino@uffs.edu.br

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, temos observado um aumento na percepção, em nível internacional, de que o sistema agroalimentar hegemônico é incapaz de cumprir com suas promessas de erradicar a fome no mundo, mitigar a pobreza rural e promover o desenvolvimento rural. Assim como, de que seu modelo produtivo, baseado em monoculturas plantadas em grandes áreas, gera impactos ambientais e sociais que determinam sua insustentabilidade (McMichael, 2009a; b; Otero, Pechlaner e Gürcan, 2013; Ploeg, van der, 2010). Por outro lado, cresce o reconhecimento de que a adoção de processos de produção de alimentos baseados em princípios agroecológicos e realizados por agricultores familiares e camponeses devem ser a base de um sistema agroalimentar que ajude a solucionar esses problemas (Altieri; Toledo, 2011; FAO, 2018; Giraldo; Rosset, 2018; IPES-Food, 2016, Schutter, 2010).

Apesar desse reconhecimento sobre as direções a serem seguidas, ainda persiste na literatura mundial uma grande lacuna de estudos baseados em experiências empíricas sobre quais são as condições necessárias para que um número significativo de agricultores tenha incentivos suficientes para iniciar processos de transição orgânica/agroecológica em seus sistemas produtivos (Mier y Terán *et al.*, 2018).

Dentro desse contexto, o Brasil apresenta um rol de iniciativas promovidas pelo poder público que merecem ser melhor estudadas, com o objetivo de compreender seus impactos e limitações. Apesar do Brasil ser reconhecido pela pujança de sua agricultura industrializada, a qual é responsável por posicioná-lo como um dos maiores exportadores de *commodities* agrícolas e consumidores de agrotóxicos do mundo (Bojanic, 2017; Jardim e Caldas, 2012), o país, contraditoriamente, também se sobressai em nível mundial por ter desenvolvido e implementado um rol de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e camponesa, que, entre outros objetivos, busca promover sistemas produtivos orgânicos e/ou de base agroecológica⁶ (Candiotto, 2018; Costa, da *et al.*, 2017; FAO e IFAD, 2017; Gliessman, 2014; Petersen, Mussoi e dal Soglio, 2013).

A implementação de tais políticas foi resultado de um processo histórico, com origem na década de 1970, da qual participaram diferentes atores sociais, tais como movimentos sociais rurais,

⁶ Consideramos que sistemas de produção agroecológicos e orgânicos não são sinônimos, porém ambos são baseados em técnicas ambientalmente amigáveis de produção. No entanto, em consonância com o debate internacional, consideramos que a ciência e prática da agroecologia nos oferecem princípios para sistemas alimentares radicalmente transformados, nos quais os agricultores adquirem crescente autonomia sobre seus sistemas de produção. A agricultura orgânica, por sua vez, não necessariamente desafia a estrutura corporativa do sistema alimentar hegemônico. Por exemplo, podemos notar grandes fazendas orgânicas certificadas que são dependentes de insumos “verdes” industriais para atender às exigências de seus sistemas de produção baseados em monoculturas, e que ainda destinam sua produção para indústrias de alimentos transnacionais. No presente artigo, não fazemos uma distinção entre sistemas agroecológicos e orgânicos, porém destacamos que a possibilidade de comercialização de uma produção considerada agroecológica ou orgânica no PAA exige que os agricultores possuam algum tipo de certificação da produção.

acadêmicos, pesquisadores, extensionistas, ONGs e agricultores. Tais atores vêm trabalhando pela promoção de uma agricultura de base ecológica que, dentre outros fatores, prescindia do uso de insumos químicos, que repense todo o modelo da monocultura e que inclua os agricultores familiares nas agendas do desenvolvimento rural.

No decorrer desse processo histórico, foram sendo estabelecidas e multiplicadas redes de promoção do conhecimento agroecológico em diferentes níveis espaciais (locais, regionais e territoriais), bem como realizados diferentes esforços de diálogo dessas redes com o poder público (municipal, estadual, federal). Foi essa coalização de atores que conseguiu influenciar a construção e implementação de políticas públicas de escopo nacional direcionadas a apoiar agricultores familiares a implementarem sistemas produtivos mais ambientalmente sustentáveis (Costa, da *et al.*, 2017; Moura, 2017; Petersen, Mussoi e dal Soglio, 2013; Schmitt, 2016).

As demandas dessa coalizão de atores conquistaram um espaço mais amplo na agenda política nacional a partir de 2003, quando o governo federal assumiu uma coalização de centro-esquerda, sensível ao tema da agricultura familiar e engajada em erradicar a fome no Brasil. Nessa conjuntura, emergiu o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), voltado para a promoção da segurança alimentar de populações em situação de vulnerabilidade social por meio da constituição de sistemas agroalimentares localizados e baseados na agricultura familiar (Maluf *et al.*, 2015; Rocha, 2009).

O PAA age simultaneamente como uma política agrícola e social, estabelecendo um mercado institucional que, por meio de compras públicas, adquire alimentos produzidos por agricultores familiares e camponeses, e destina-os a pessoas sob condição de insegurança alimentar e nutricional que vivem no mesmo território em que o alimento é produzido (Bergamasco, Borsatto e Souza-Esquerdo, 2013; Maluf *et al.*, 2015; Menezes, Porto e Grisa, 2016; Perez-Cassarino *et al.*, 2015; Wittman e Blesh, 2017). Através do PAA, o governo brasileiro compra alimentos diretamente de organizações de agricultores familiares pagando preços equivalentes ao preço pago no mercado regional. Um incentivo de preço para a aquisição de alimentos orgânicos certificados foi introduzido nas regras do PAA, permitindo o pagamento de um sobrepreço de 30% para estes produtos. Embora encorajar a transição para a agricultura orgânica/agroecológica não seja o objetivo principal do programa, a expectativa dos gestores públicos era de que este incentivo pudesse fomentar o aumento da produção orgânica/agroecológica entre agricultores familiares participantes do programa.

Apesar do crescente interesse no papel que as compras públicas têm em apoiar mudanças no sistema agroalimentar, pesquisas avaliando os impactos de políticas como o PAA na promoção e territorialização⁷ de sistemas orgânicos/agroecológicos de produção ainda são raras.

Não pairam dúvidas acerca da relevância do PAA como instrumento de inclusão produtiva da agricultora familiar e camponesa e de combate à insegurança alimentar e nutricional. Por outro lado, ainda existem questionamentos sobre a efetividade de políticas baseadas em compras públicas promoverem a transição para a agricultura orgânica/agroecológica em agricultores familiares e camponeses. Nesta pesquisa, abordamos esse tema, no qual analisamos o impacto do PAA em uma região específica, o Território Sudoeste Paulista, com o objetivo de compreender os desafios deste programa em apoiar a transição para a agricultura orgânica/agroecológica entre agricultores familiares.

PAPEL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EM TERRITORIALIZAR SISTEMAS DE PRODUÇÃO DE BASE ECOLÓGICA

Em anos recentes, diferentes países ao redor do mundo têm implementado políticas para promover a produção e consumo de alimentos produzidos de forma mais sustentável, e uma característica comum entre diferentes experiências é o uso das compras públicas para atingir este objetivo (Løes e Nölting, 2011; Lundberg e Marklund, 2018; Sabourin *et al.*, 2017; Sambuichi *et al.*, 2014). Entretanto, ainda há uma carência de estudos avaliando a efetividade destas políticas em territorializar a produção orgânica/agroecológica junto à agricultores familiares.

Não há dúvidas sobre a importância da constituição de uma infraestrutura institucional que apoie a transição para sistemas de produção mais sustentáveis (como mercados institucionais, financiamento para pesquisas e extensão rural). Entretanto, o que pesquisas têm demonstrado é que o uso das compras públicas para criar demanda por alimentos orgânicos/agroecológicos tem um baixo impacto no aumento da produção destes tipos de alimentos em nível local e junto a agricultores familiares (Braun *et al.*, 2018; Lundberg e Marklund, 2018; Sambuichi *et al.*, 2014).

Nossa revisão dessa literatura sugere que ao menos duas hipóteses podem explicar o baixo impacto de políticas baseadas em compras públicas em promoverem a territorialização de sistemas de produção orgânica/agroecológica. A primeira hipótese é que este tipo de política encoraja somente indiretamente este tipo de produção, um subsídio direto para os agricultores iniciarem processos de transição em seus sistemas produtivos seriam provavelmente mais efetivos (Lundberg e Marklund,

⁷ Consideramos que territorialização de sistemas orgânicos/agroecológicos de produção de alimentos é um processo social no qual um número crescente de agricultores familiares e camponeses adotam práticas orgânicas/agroecológicas em um número crescente de unidades de produção em um dado recorte territorial.

2018). A segunda é que estas políticas coexistem, geralmente, com outras promotoras do modelo de agricultura convencional que possuem um orçamento público significativamente maior (Bellon e Ollivier, 2018; Vergara-Camus e Kay, 2017).

Esta situação desvela a falta de interesse ou a incapacidade dos gestores públicos em modificar o sistema agroalimentar dominante, ou mesmo uma falta de compreensão da mudança estrutural que representa a adoção de práticas agrícolas mais sustentáveis. O que algumas evidências empíricas têm apontado até agora é que políticas de apoio à transição orgânica e agroecológica têm tido impactos limitados em territorializar esse processo, mesmo quando essas políticas são resultado de um processo de pressão social (Catacora-Vargas *et al.*, 2017; Herrera, Domené-Painenao e Cruces, 2017; Sabourin *et al.*, 2017).

Experiências de sucesso em territorializar o uso de técnicas ambientalmente amigáveis de produção de alimentos entre um número significativo de agricultores familiares e camponeses têm apontado que este processo não ocorre em função de um único fator. Ao contrário, ele se apoia e expande baseado em vários eixos e sempre com intensa participação de organizações de agricultores (as) em todos esses eixos (Altieri e Nicholls, 2012; Khadse *et al.*, 2018; Mier y Terán *et al.*, 2018; Rosset e Altieri, 2017; Rover, Gennaro, de e Roselli, 2016).

Mier y Terán *et al.* (2018), ao avaliarem cinco casos de sucesso de territorialização da agroecologia, identificaram oito fatores-chave presentes em todos os casos: a) reconhecimento de uma crise que motivou a busca por alternativas, b) organização social, c) processos educativos construtivistas, d) práticas agroecológicas efetivas, e) discursos mobilizadores, f) aliados externos, g) mercados favoráveis, e h) políticas favoráveis. Em relação ao papel das políticas, os autores concluíram que não houve uma política específica que emergiu como essencial nos casos estudados. As políticas tiveram um papel secundário em criar um ambiente propício para a adoção de práticas agroecológicas em uma escala mais ampla.

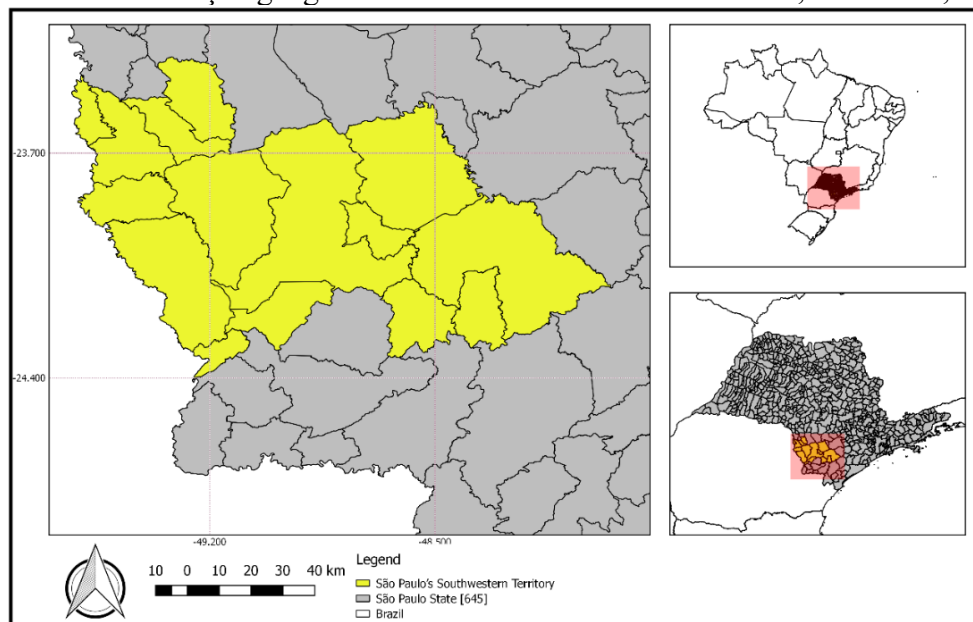
METODOLOGIA

Focamos nossas análises no Território Sudoeste Paulista, que agrega um grupo de 15 municípios com perfis similares, com coesão social e cultural (Figura 1). A região também é conhecida como ‘Ramal da Fome’, pois seus municípios exibem baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Outra característica marcante é a significativa presença de agricultores familiares descapitalizados, com sistemas de produção diversificados (principalmente grãos, leite, hortaliças), convivendo lado a lado com uma agricultura empresarial altamente tecnificada (Matheus, 2016).

De acordo com o último censo (2010), 31.063 pessoas vivem no território, sendo 21,6% em áreas rurais. Ademais, uma parcela significativa desta população rural vive em condições de extrema

pobreza, alcançando em alguns municípios 70% da população rural. Além disso, o território conta com 7.208 unidades de produção geridas por agricultores familiares, das quais 415 estão em assentamentos rurais; adicionalmente, existe no território uma comunidade quilombola e duas comunidades indígenas.

Figura 1 – Localização geográfica do Território Sudoeste Paulista, São Paulo, Brasil



Fonte: elaboração própria

Por suas características, a região vem participando de diferentes ações de desenvolvimento territorial. Em 2003, a região fez parte do primeiro conjunto de 40 territórios selecionados dentro do escopo do Programa Fome Zero como prioritários para realização de ações de combate a fome. Fez também parte dos programas Territórios Rurais e Territórios da Cidadania, que buscavam apoiar o desenvolvimento social, a organização para produção sustentável, melhorias de infraestrutura e a melhoria do acesso à saúde, saneamentos, água, educação e cultura em territórios com baixo IDH (Matheus, 2016).

O primeiro passo de nossa pesquisa foi realizar uma análise longitudinal dos dados relacionados à operacionalização do PAA no Território Sudoeste Paulista, dedicando especial atenção aos volumes de alimentos convencionais e orgânicos, comercializados através do programa, na modalidade Doação Simultânea.⁸ Os dados disponíveis compreendiam um período de seis anos (2010-2015) e foram obtidos da base de dados Transparência Pública do PAA (CONAB, 2017).

⁸ Destina-se a promover a articulação entre a produção de agricultores familiares e as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional de escolas, creches, abrigos, albergues, asilos, hospitais públicos e outros; e dos programas sociais da localidade, tais como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas comunitárias, resultando no desenvolvimento da economia local, no fortalecimento da agricultura familiar e na geração de trabalho e renda no campo.

O segundo passo foi coletar informações sobre a produção orgânica no território. Para esse propósito, utilizamos o Registro Nacional de Produtores Orgânicos mantido pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA, 2017). Dessa base de dados, identificamos o universo de agricultores certificados como orgânicos no território, bem como os municípios nos quais cada um está localizado.

Para complementar os dados secundários e obter uma melhor compreensão dos impactos e desafios dos incentivos do PAA em fomentar a agricultura orgânica e a agroecologia, conduzimos entrevistas semiestruturadas com os gestores de cinco organizações de agricultores familiares que entregaram alimentos para o PAA durante o período estudado. Nosso objetivo com as entrevistas foi identificar os principais fatores que restringem a transição para sistemas orgânicos/agroecológicos de produção pelos agricultores do território, identificar as ações necessárias para que mais agricultores iniciassem os processos de transição e compreender as atividades desenvolvidas objetivando que agricultores adotassem sistemas de produção mais sustentáveis.

RESULTADOS

Diferentes estudos evidenciaram que o PAA promoveu a diversificação da produção na agricultura familiar (Agapto *et al.*, 2012; Bergamasco, Borsatto e Souza-Esquerdo, 2013; Resque *et al.*, 2019); entretanto, nossos resultados sugerem que a conversão para sistemas de produção orgânicos/agroecológicos é um passo que depende principalmente de outros fatores não contemplados pelo PAA. No período compreendido por este estudo, foram comercializados através do programa mais de 31.000 toneladas de alimentos, que, em sua grande maioria, foram destinados tanto para a alimentação escolar quanto para redes socioassistenciais do próprio território que distribuíram esses alimentos em forma de cestas para pessoas em situação de insegurança alimentar.

Os dados secundários também demonstram que agricultores de todos os 15 municípios comercializaram parte de sua produção através do PAA no período estudado. Dos 7.208 agricultores familiares do território identificados pelo último censo, 3.840 ($\approx 53\%$) entregaram sua produção para o programa ao menos uma vez. Estes dados confirmam que o PAA possui elevada relevância tanto no apoio à agricultura familiar quanto na garantia da segurança alimentar e nutricional do território estudado.

Por outro lado, a análise dos dados indica que o incentivo de preço oferecido pelo PAA pouco tem contribuído para fomentar processos de transição orgânica. Esperava-se que os agricultores que fornecem alimentos convencionais se sentissem incentivados a iniciarem processos de transição para auferirem um preço maior pela sua produção. Assim, a participação de alimentos orgânicos comercializados via programa deveria aumentar no decorrer do tempo. Entretanto, quando

estratificamos o volume de alimentos convencionais e orgânicos comercializados através do programa (Tabela 1), das 31.000 toneladas de alimentos comercializadas por meio do PAA entre 2010 e 2015, a participação da produção orgânica foi de meros 0,8% (≈266 toneladas).

Conforme o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo), a expectativa dos gestores públicos era de que ao menos 5% do orçamento do PAA até 2015 tivesse sido utilizado para aquisição de produtos orgânicos (CIAPO, 2013).

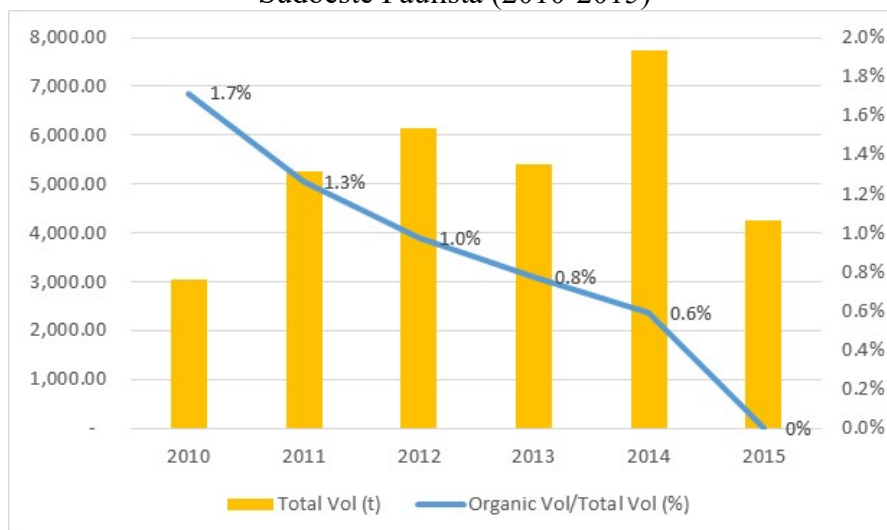
Tabela 1 – Volumes de alimentos convencionais e orgânicos adquiridos pelo PAA no Território Sudoeste Paulista (2010-2015)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL (2010-2015)
Alimentos não-orgânicos. (t)	3.000,89	5.202,42	6.087,27	5.374,01	7.695,17	4.249,98	31.609,73
Alimentos orgânicos (t)	52,39	66,43	60,10	42,13	45,58	-	266,62
Convencionais + Orgânicos (t)	3.053,28	5.268,85	6.147,36	5.416,14	7.740,74	4.249,98	31.876,36
Part. dos alimentos orgânicos (%)	1,7%	1,3%	1,0%	0,8%	0,6%	0%	0,8%

Fonte: CONAB (2017)

A análise dos dados secundários também indica que a participação de alimentos orgânicos diminuiu com o tempo. Em 2010, ela correspondia a 1,7% e foi declinando até 2015, quando não houve comercialização de alimentos orgânicos pelo PAA (Figura 2).

Figura 2 – Volume e participação dos alimentos orgânicos comercializados pelo PAA no Território Sudoeste Paulista (2010-2015)



Fonte: CONAB (2017)

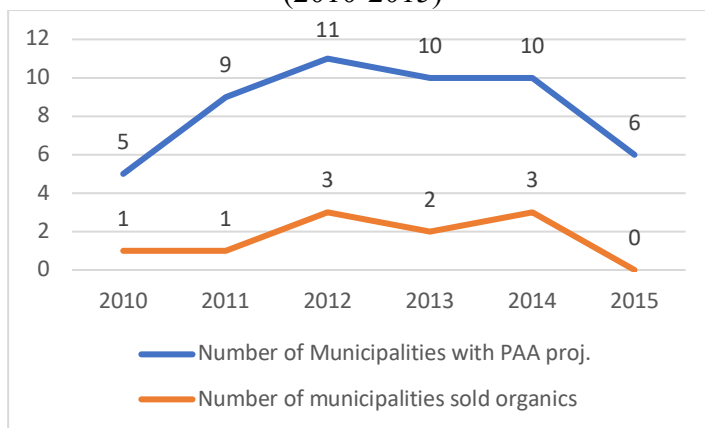
Uma situação similar foi observada em nível nacional por Sambuichi et al. (2017), quando consolidaram os dados nacionais de compras de alimentos orgânicos pelo PAA. Esta pesquisa

evidenciou que as compras de alimentos orgânicos ficaram em um patamar abaixo do esperado e não avançaram no tempo, ficando bem abaixo dos 5% esperado pelos gestores públicos.

Quando a aquisição de produtos orgânicos é decomposta por municípios, a análise demonstra que organizações de agricultores familiares de 11 municípios venderam alimentos pelo programa, mas somente organizações de quatro destes municípios comercializaram produtos orgânicos (Figura 3). Um padrão similar é observado quando decompos os dados por organizações de agricultores. O PAA adquiriu alimentos de 30 associações/cooperativas diferentes, e a maioria destas organizações (80%) comercializou sua produção mais de uma vez em diferentes anos. Entretanto, somente quatro dessas organizações comercializaram alimentos orgânicos (Figura 4).

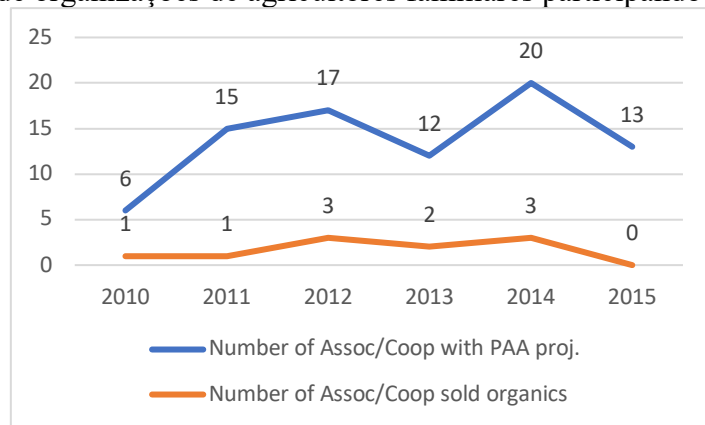
Esses dados apontam para os desafios enfrentados pelo programa em territorializar a adoção de práticas orgânicas/agroecológicas. Nossos resultados indicam que somente aqueles agricultores que já estavam envolvidos ou interessados em desenvolver sistemas de produção mais sustentáveis se beneficiaram do incentivo de preço. Os dados também sugerem que o incentivo de preço oferecido não tem sido suficiente para atrair novos fornecedores de alimentos orgânicos para o PAA.

Figura 3 – Número de municípios com organizações de agricultores familiares participando do PAA (2010-2015)



Fonte: CONAB (2017)

Figura 4 – Número de organizações de agricultores familiares participando do PAA (2010-2015)



Fonte: CONAB (2017)

A partir da análise das informações do Registro Nacional de Produtores Orgânicos (MAPA, 2017), foram identificados 120 agricultores orgânicos certificados no território, representando $\approx 1,3\%$ do total de agricultores do território. Os nomes dos agricultores orgânicos foram cruzados com os nomes de agricultores que entregaram alimentos orgânicos para o PAA, e somente 28 desses agricultores (23,33%) comercializaram sua produção através do programa. Ademais, somente 15 (12,50%) pela segunda vez, e três pela terceira vez (Figura 4).

Duas interessantes tendências podem ser inferidas a partir desses dados; primeiro, eles revelam que a maioria dos agricultores orgânicos privilegia outros mercados ao invés do PAA. Segundo, que o mercado institucional criado pelo PAA não está conquistando a fidelidade dos agricultores orgânicos.

As informações obtidas durante as entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores das cinco organizações de agricultores familiares ajudam a compreender melhor a situação evidenciada pelos dados secundários. Houve um consenso entre os entrevistados que o incentivo de preço oferecido pelo PAA é insuficiente para animar os agricultores a iniciarem processos de transição agroecológica.

De acordo com os entrevistados, os agricultores não veem sentido em mudar seus sistemas de produção para acessar um mercado considerado pequeno. O programa estabelece para cada agricultor uma cota financeira anual de participação e, no caso de produção orgânica, o volume de alimentos adquirido acaba por ser reduzido, pois os agricultores recebem 30% mais (dinheiro) por sua produção. Deste modo, o montante adquirido pelo programa é insuficiente para estimular mudanças mais profundas nos sistemas de produção.

Os entrevistados também apontaram que o incentivo de preço para os alimentos orgânicos já existia independentemente do PAA, pois a região é próxima a grandes centros urbanos com mercados demandantes de alimentos orgânicos. Guerra et al. (2017) estudaram, em uma região mais distante de grandes centros urbanos, a aquisição de alimentos orgânicos da agricultura familiar por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que também paga um prêmio de 30% para alimentos orgânicos. Eles observaram que, devido ao isolamento geográfico, o programa foi importante para criar um mercado para alimentos orgânicos, incentivando alguns limitados processos de transição, mas, assim como tem ocorrido no Território Sudoeste Paulista, o mercado institucional absorve somente uma pequena parcela da produção.

Os entrevistados destacaram que políticas baseadas em mercados institucionais são importantes para apoiar a agricultura familiar, mas não oferecem incentivos suficientes para estimular os agricultores a assumirem os riscos de modificar seus sistemas de produção para orgânicos/agroecológicos. Segundo eles, tão importante quanto mercados institucionais para alimentos orgânicos seria a existência de políticas que proovessem serviços de extensão rural e

oferecessem crédito adequado para iniciar processos de transição. De acordo com os entrevistados, vários agricultores demonstram interesse em iniciar processos de transição em seus sistemas produtivos; entretanto, não sentem confiança em abandonar o sistema convencional e os seus mercados. Relataram ainda que muitos dos agricultores conhecem os riscos associados à produção convencional, mas não se sentem confortáveis em mudar para um novo sistema no qual terão que assumir praticamente sozinhos todos os desafios associados a essa transição.

Ademais, o programa possibilitou aos agricultores familiares convencionais a garantia de comercialização de determinados alimentos que, anteriormente, eles não produziam e/ou comercializavam, gerando uma renda complementar. Nesse sentido, o incentivo de preço para produtos orgânicos torna-se um estímulo insuficiente para motivar a transição, tendo em vista que os resultados econômicos satisfatórios obtidos com a comercialização da produção convencional condicionam a decisão de realizar o esforço técnico, social e cultural que representa uma mudança de matriz tecnológica.

Outro fator identificado como limitante do processo de territorialização da agroecologia no território foi a falta de um tecido social mais coeso que una os agricultores em alguns objetivos comuns (Home *et al.*, 2018; Rosset e Altieri, 2017). Os entrevistados afirmaram que a participação dos agricultores nas organizações segue uma lógica instrumental, isto é, eles pouco se envolvem nas discussões e processos de gestão, considerando a organização como mais um intermediário para o escoamento de sua produção. Como identificaram Mier y Terán *et al.* (2018, p. 645), “a organização social é o meio de cultura sobre o qual a agroecologia cresce”, a qual, no Território Sudoeste Paulista, parece fraca.

Os entrevistados confirmaram que a maioria das organizações não foi criada a partir de um processo de articulação social dos próprios agricultores; em vez disso, o poder público local foi quem liderou a mobilização dos agricultores. Representantes dos governos municipais estimularam o estabelecimento dessas associações no decorrer das duas últimas décadas, com o limitado objetivo de acessar as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar. Pesquisa sobre a organização de agricultores familiares do território evidencia que essa é uma situação típica na região (Fornazier, 2014).

Em suma, os resultados indicam que políticas públicas centradas em compras públicas, por si só, são insuficientes para determinar processos de transição orgânica/agroecológica em larga escala.

CONCLUSÕES

A principal conclusão desta pesquisa é que o estabelecimento de mercados institucionais que oferecem sobrepreços para alimentos orgânicos ofereceram incentivos insuficientes para

territorializar processos de transição orgânica/agroecológica entre os agricultores camponeses e familiares no Território Sudoeste Paulista.

Esta conclusão aponta para os desafios de territorializar processos de produção de alimentos ambientalmente sustentáveis, baseando-se somente em criar demanda através de compras públicas. Alinhado com outros estudos (Gonzalez de Molina, 2013; Gregolin *et al.*, 2017; Guerra *et al.*, 2017; Mier y Terán *et al.*, 2018; Perez-Cassarino e Ferreira, 2016; Rover, Gennaro, de e Roselli, 2016), os resultados apresentados neste artigo sugerem que compras públicas conjugadas com sobrepreços para alimentos orgânicos não necessariamente criam incentivos suficientes, nem um poder de mobilização para que mais e mais agricultores troquem seus sistemas de produção convencionais por agroecológicos/orgânicos. Nossos resultados indicam que agricultores que manejam sistemas de produção orgânicos/agroecológicos e conseguem certificar sua produção acessam outros mercados que eles julgam mais vantajosos que as compras públicas.

Para conseguir o impacto esperado em transformar as práticas produtivas entre agricultores familiares e camponeses, as compras públicas devem ser acompanhadas não somente de prêmios de preços para alimentos orgânicos, mas também de um conjunto de políticas que incluam crédito para a transição orgânica/agroecológica, extensão rural, pesquisa, sensibilização, profissionalização e educação. Políticas que promovem de forma direta a produção orgânica/agroecológica (como repasses de recursos e créditos subsidiados) tendem a ser mais efetivas.

Os resultados também reforçam a percepção de que o sucesso de políticas que almejem disseminar práticas mais sustentáveis de produção entre agricultores familiares/camponeses depende do grau de organização dos agricultores e de um tecido social através do qual práticas agroecológicas são incentivadas e disseminadas. Desta forma, o sucesso das políticas depende diretamente do nível de organização/mobilização social local.

Finalmente, a experiência brasileira demonstra que mudanças de governo podem repentinamente romper ou desestruturar políticas com o objetivo de fomentar práticas mais sustentáveis entre agricultores familiares/camponeses. A crise política que assolou o Brasil a partir de 2015, a tomada de poder por um grupo comprometido com o setor agroexportador e a posterior eleição de um presidente que menospreza a agenda ambiental e da agricultura familiar/camponesa, impactaram negativamente as políticas que apoiam a produção sustentável entre os agricultores familiares/camponeses. Programas como o PAA sofreram expressivos cortes orçamentários, limitando ainda mais a consecução de seus objetivos. Esta situação reforça a percepção de que processos que almejem territorializar sistemas mais sustentáveis de produção de alimentos baseados na agricultura familiar não devem depender exclusivamente da intervenção do Estado para atingir seus objetivos, devendo atuar em diferentes frentes simultaneamente.

REFERÊNCIAS

- AGAPTO, J. P. *et al.* Avaliação do programa de aquisição de alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. *Informações Econômicas*, v. 42, n. 2, p. 13–21, 2012.
- ALTIERI, M. A.; NICHOLLS, C. I. Agroecology Scaling Up for Food Sovereignty and Resiliency. *In: LICHTFOUSE, E. (Ed.). Sustainable Agriculture Reviews*. [s.l.] Springer, Dordrecht, 2012. p. 1–29.
- ALTIERI, M. A.; TOLEDO, V. M. The agroecological revolution in Latin America: Rescuing nature, ensuring food sovereignty and empowering peasants. *Journal of Peasant Studies*, v. 38, n. 3, p. 587–612, 2011.
- BELLON, S.; OLLIVIER, G. Institutionalizing agroecology in France: Social circulation changes the meaning of an idea. *Sustainability (Switzerland)*, v. 10, n. 5, 2018.
- BERGAMASCO, S. M. P. P.; BORSATTO, R. S.; SOUZA-ESQUERDO, V. F. de. Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: reflexões a partir de estudos de casos no estado de São Paulo. *Revista Interdisciplinaria de Estudos Agrários*, v. 38, p. 25–49, 2013.
- BOJANIC, A. The Rapid Agricultural Development of Brazil in the Last 20 Years. *EuroChoices*, v. 16, n. 1, p. 5–10, 2017.
- BRAUN, C. *et al.* A Local Gap in Sustainable Food Procurement: Organic Vegetables in Berlin’s School Meals. *Sustainability*, v. 10, n. 11, p. 4245, 17 nov. 2018.
- CANDIOTTO, L. Z. P. Organic products policy in Brazil. *Land Use Policy*, v. 71, n. December 2017, p. 422–430, 2018.
- CATACORA-VARGAS, G. *et al.* Brief historical review of agroecology in Bolivia. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 41, n. 3–4, p. 429–447, 2017.
- CIAPO. *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PLANAPO*. Brasília: MDS; CIAPO, 2013.
- CONAB. *Transparência Pública do PAA*. Disponível em: <<http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsulta>>. Acesso em: 31 out. 2017.
- COSTA, M. B. B. da *et al.* Agroecology development in Brazil between 1970 and 2015. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 41, n. 3–4, p. 276–295, 21 abr. 2017.
- FAO. *FAO’s Work on Agroecology: A pathway to achieving the SDGs*. Rome: FAO, 2018.
- FAO; IFAD. *Overcoming Hunger and Rural Poverty: Brazilian Experiences*. Brasília; Rome: FAO/IFAD, 2017.
- FORNAZIER, A. *Inserção de produtores rurais familiares de regiões com baixa dinâmica econômica para o mercado da alimentação escolar*. [s.l.] Universidade Estadual de Campinas, 2014.
- GIRALDO, O. F.; ROSSET, P. M. Agroecology as a territory in dispute: between institutionality and social movements. *Journal of Peasant Studies*, v. 45, n. 3, p. 545–564, 2018.
- GLIESSMAN, S. Networking the National Plan for Agroecology in Brazil. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 38, n. 4, p. 367–368, 2014.
- GONZALEZ DE MOLINA, M. Agroecology and politics. how to get sustainability? about the Necessity for a political agroecology. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 37, n. 1, p. 45–59, 2013.
- GREGOLIN, G. C. *et al.* Política pública e sustentabilidade: possibilidade de interface no Programa

- Nacional de Alimentação Escolar-PNAE. *Emancipação*, v. 17, n. 2, p. 199–216, 2017.
- GUERRA, J. *et al.* Pathways to agroecological management through mediated markets in Santa Catarina, Brazil. *Elem Sci Anth*, v. 5, n. 0, p. 67, 2017.
- HERRERA, F. F.; DOMENÉ-PAINENAO, O.; CRUCES, J. M. The history of agroecology in Venezuela: a complex and multifocal process. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 41, n. 3–4, p. 401–415, 2017.
- HOME, R. *et al.* Factors in the decision by Swiss farmers to convert to organic farming. *Renewable Agriculture and Food Systems*, p. 1–11, 21 fev. 2018.
- IPES-FOOD. *From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems* International Panel of Experts on Sustainable Food systems. [s.l.: s.n.]. Disponível em: <http://www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity_FullReport.pdf>.
- JARDIM, A. N. O.; CALDAS, E. D. Brazilian monitoring programs for pesticide residues in food - Results from 2001 to 2010. *Food Control*, v. 25, n. 2, p. 607–616, 2012.
- KHADSE, A. *et al.* Taking agroecology to scale: the Zero Budget Natural Farming peasant movement in Karnataka, India. *Journal of Peasant Studies*, v. 45, n. 1, p. 192–219, 2018.
- LØES, A. K.; NÖLTING, B. Increasing organic consumption through school meals-lessons learned in the iPOPYPY project. *Organic Agriculture*, v. 1, n. 2, p. 91–110, 17 maio 2011.
- LUNDBERG, S.; MARKLUND, P.-O. Green public procurement and multiple environmental objectives. *Economia e Politica Industriale*, v. 45, n. 1, p. 37–53, 3 mar. 2018.
- MALUF, R. S. *et al.* Nutrition-sensitive agriculture and the promotion of food and nutrition sovereignty and security in Brazil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 20, n. 8, p. 2303–2312, 2015.
- MAPA. *Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos*. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/organicos/cadastro-nacional-produtores-organicos>>. Acesso em: 31 dez. 2017.
- MATHEUS, D. *Análise da relação da política dos territórios da cidadania e a ação do capital no campo: o caso do território da cidadania do Sudoeste Paulista*. [s.l.] Unesp, 2016.
- MCMICHAEL, P. A food regime analysis of the “world food crisis”. *Agriculture and Human Values*, v. 26, n. 4, p. 281–295, 2009a.
- _____. A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, v. 36, n. 1, p. 139–169, 2009b.
- MENEZES, F.; PORTO, S. I.; GRISA, C. *Abastecimento alimentar e compras públicas no Brasil: um resgate histórico*. [s.l.] Centro de Excelência contra a Fome, 2016.
- MIER Y TERÁN, M. G. C. *et al.* Bringing agroecology to scale : An overview of key drivers and emblematic cases. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, 2018.
- MOURA, I. F. de. Antecedente e aspectos fundantes da agroecologia e produção orgânica na agenda das políticas públicas no Brasil. In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Eds.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: IPEA, 2017. p. 25–51.
- OTERO, G.; PECHLANER, G.; GÜRCAN, E. C. The political economy of “food security” and trade: Uneven and combined dependency. *Rural Sociology*, v. 78, n. 3, p. 263–289, 2013.
- PEREZ-CASSARINO, J. *et al.* A promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) por meio do mercado institucional: a experiência brasileira. In: BEZERRA, I.; PEREZ-CASSARINO, J. (Eds.). *Soberania Alimentar (SOBAL) e Segurança Alimentar Nutricional (SAN) na América Latina e Caribe*. Curitiba: Ed. UFPR, 2015. p. 223–246.

- PEREZ-CASSARINO, J.; FERREIRA, A. D. D. Redesenhando os Mercados: a Proposta dos Circuitos de Proximidade. *Espacio Regional*, v. 1, n. 13, p. 49–65, 2016.
- PETERSEN, P.; MUSSOI, E. M.; DAL SOGLIO, F. Institutionalization of the agroecological approach in Brazil: Advances and challenges. *Agroecology and Sustainable Food Systems*, v. 37, n. 1, p. 103–114, 2013.
- PLOEG, J. D. van der. The peasantries of the twenty-first century: The commoditisation debate revisited. *Journal of Peasant Studies*, v. 37, n. 1, p. 1–30, 2010.
- RESQUE, A. G. *et al.* Agrobiodiversity and Public Food Procurement Programs in Brazil: Influence of Local Stakeholders in Configuring Green Mediated Markets. *Sustainability*, v. 11, n. 5, p. 1425, 7 mar. 2019.
- ROCHA, C. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. *Development Policy Review*, v. 27, n. 1, p. 51–66, 2009.
- ROSSET, P. M.; ALTIERI, M. A. *Agroecology: science and politics*. Black Point: Fernwood Publishing, 2017.
- ROVER, O.; GENNARO, B. DE; ROSELLI, L. Social Innovation and Sustainable Rural Development: The Case of a Brazilian Agroecology Network. *Sustainability*, v. 9, n. 1, p. 3, 22 dez. 2016.
- SABOURIN, E. *et al.* (EDS.). *Políticas públicas a favor de la agroecología em América Latina y El Caribe*. Porto Alegre: Evangraf/Criação Humana, Rede PP-AL, FAO, 2017.
- SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Eds.). *Políticas Agroambientais e sustentabilidade: desafios, oportunidades e lições aprendidas*. Brasília: IPEA, 2014. p. 75–104.
- _____. Avaliação do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica 2013-2015. In: SAMBUICHI, R. H. R. *et al.* (Eds.). *A política nacional de agroecologia e produção orgânica no Brasil: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável*. Brasília: IPEA, 2017. p. 147–193.
- SCHMITT, C. J. A transformação das “Ideias Agroecológicas” em instrumentos de políticas públicas: dinâmicas de contestação e institucionalização de novas ideias nas políticas para a agricultura familiar. *Política & Sociedade*, v. 15, n. Edição Especial, p. 16–48, 2016.
- SCHUTTER, O. de. *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food*. [s.l.: s.n.].
- VERGARA-CAMUS, L.; KAY, C. Agribusiness, peasants, left-wing governments, and the state in Latin America: An overview and theoretical reflections. *Journal of Agrarian Change*, v. 17, n. 2, p. 239–257, 2017.
- WITTMAN, H.; BLESCH, J. Food Sovereignty and Fome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil. *Journal of Agrarian Change*, v. 17, n. 1, p. 81–105, 2017.