

COMERCIO JUSTO Y CIRCUITOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN : EL ROL DEL ESTADO EN BRASIL

Gilles Maréchal

▶ **To cite this version:**

Gilles Maréchal. COMERCIO JUSTO Y CIRCUITOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN : EL ROL DEL ESTADO EN BRASIL. Dra. Alma Amalia González Cabañas; Dr. Ronald Nigh & Dr. Michaël Pouzenc. La comida de aquí. Retos y realidades de los circuitos cortos de comercialización, CIMSUR, 2019. halshs-01502453

HAL Id: halshs-01502453
https://shs.hal.science/halshs-01502453

Submitted on 5 Apr 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

COMERCIO JUSTO Y CIRCUITOS CORTOS DE COMERCIALIZACIÓN : EL ROL DEL ESTADO EN BRASIL.

Gilles Maréchal

gilles.marechal@terralim.fr

presidente Terralim – Territoires et Alimentation

investigador asociado ESO – Espaces et Sociétés

UMR 6590 – CNRS

RESUMEN

Brasil ha implementado políticas públicas ofensivas para el desarrollo de los sistemas alimentarios de proximidad, desde el año 2003, y las redes de comercio justo, desde el año 2010. Estos dos temas fueron objeto de definiciones jurídicas precisas que enmarcan el rol de los actores : autoridades locales, asociaciones, empresas. Estas definiciones y su aplicación se basan en fuertes convergencias : visión política ofensiva para reducir la desigualdad, promoción de la agroecología, apertura a los movimientos sociales y feministas. En el caso de la comida local, el Estado también ha establecido un mecanismo financiero de gran magnitud. Pertenece a la sociedad civil brasileña aprovecharse de este contexto original para preservar una experiencia sin par, hoy en día amenazada por la crisis financiera y el debilitamiento del Estado.

ABSTRACT

Brazil has implemented offensive public policies to support local food systems, since 2003, and fair trade networks, since 2010. These two issues gained precise legal definitions that both frame and stimulate the role of actors : local authorities, associations, businesses. These definitions and their application are based on strong convergences : offensive political vision to reduce inequality, promotion of agro-ecology, openness to social and feminist movements. In the case of local food, the State has also established a financial mechanism of great magnitude. It belongs to the Brazilian civil society to take advantage of this original context to preserve an unparalleled experience, threatened today by the financial crisis and the weakening of the state.

Palabras clave
Comercio justo, circuitos cortos, Brasil, políticas publicas

Keywords
Fair trade, local food networks, Brazil, public policies

Brasil se caracteriza por la puesta en marcha de políticas públicas, tanto en el dominio del comercio justo, como en aquellas que conciernen a los circuitos cortos alimentarios de proximidad. Nosotros examinaremos sucesivamente estos dos tipos de experiencias, concentrándonos en las originalidades del caso brasileño, poniendo en evidencia sus convergencias ideológicas, estratégicas y prácticas. Concluiremos señalando que la particularidad del enfoque del Estado, más o menos intervencionista en las dos experiencias, constituye un punto esencial en común entre ambos tipos de iniciativas.

EL COMERCIO JUSTO Y SOLIDARIO EN BRASIL

Desde finales de los años noventa, los actores brasileños comprometidos con las acciones de comercio justo Sur-Norte tienen una mirada crítica sobre éste. Su visión se da a partir de la realidad de un país de gran tamaño, agroexportador de primer plano y marcado por la profundidad de sus desigualdades. Estos actores constataron las siguientes situaciones (Maréchal, 2016) :

1. El desfase estructural entre el nivel de la producción agrícola y la capacidad de absorción de los mercados internacionales;
2. Las condiciones de injusticia de las transacciones comerciales que dominan en los mercados nacionales y locales,
3. El riesgo de dependencia que pueden crear las ventas demasiado focalizadas sobre los países del Norte (Johnson, 2004; Projeto Nacional de Comercialização Solidária, 2010).

Tal análisis confirma una práctica de las organizaciones campesinas, asociativas, cooperativas o sindicales, relativamente poco comprometidas con el comercio justo del Sur-Norte. Las características estructurales de la agricultura brasileña lo explican parcialmente: el café, producto estrella del comercio justo, es mayoritariamente producido por las explotaciones a gran escala; la exportación se confronta a un sistema administrativo poco accesible y a la vez, extremadamente minucioso. Pero el análisis también se idéntica con un fuerte posicionamiento político de las organizaciones rurales, tales como el Movimiento de los Sin-tierra o las organizaciones feministas, las cuales están estrechamente ligadas a movimientos como Vía Campesina. En todas estas organizaciones y movimientos hacen de la lucha contra la pobreza una prioridad en sus agendas. En un país marcado por el hambre, la importante dimensión de los movimientos pendulares de numerosos trabajadores rurales entre ciudad y campo inspiran una notable sensibilidad por las necesidades alimentarias de las ciudades. En el transcurso de los años noventa, nuestro trabajo de campo nos ha permitido escuchar en diferentes momentos, el discurso: "¿por qué preocuparme de vender al extranjero, en tanto que el hambre reina cercana a mí en el medio rural y en las favelas a pocos kilómetros?" La estructuración de este discurso está marcada por el importante movimiento de concientización conducido durante el periodo de la dictadura, del cual apenas sale Brasil.

Desde 2001, la plataforma *Faces do Brasil* es anunciada. Ella se interroga sobre la ampliación en el país de los métodos aplicados por el comercio justo Sur – Norte, en un comercio que sea "para y por los brasileños". En 2004, el término "*comercio justo y solidario*" es puesto en un opúsculo, cuando Johnson (2004) cuestiona la escala del comercio justo y el lugar de lo local en la propuesta. Este ardor intelectual es activado por el mundo de la economía solidaria a la llegada de Lula al gobierno en 2003. Paul Singer, actor respetado de la economía alternativa toma la dirección de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria (SENAES) creada en el seno del ministerio del trabajo.

Un impulso más fuerte emerge también en favor de la versión local/nacional del comercio justo, marcado por la adjunción sistemática del término "solidario" y "comercio justo".

Los actores sociales y económicos conducen a una concertación con los poderes públicos desde 2006. El 17 de noviembre 2010 es firmado un decreto instituyendo el "Sistema Nacional de Comercio Justo y Solidario". Este sistema tiene un rol de apoyo, promoción, comunicación y asesoramiento jurídico. No dispone de instrumentos financieros específicos. Pero estructuras de la economía convencional, como SEBRAE (Servicio de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas), se apoyan en la dinámica ya instituida. Igualmente, Brasil se enorgullece de haber sido el primer país en haber institucionalizado el comercio justo.

Este Decreto define en su primer artículo, los conceptos clave que subyacen en todas las prácticas de comercio justo :

> *"I – comercio justo y solidario : práctica comercial diferenciada basada en los valores de la justicia social y la solidaridad llevada a cabo por las empresas económicas solidarias ;*
>
> *II - empresas económicas solidarias : organizaciones de carácter asociativo que realizan actividades económicas, cuyos participantes son trabajadores urbanos o rurales y ejercen democráticamente la gestión de las actividades y la asignación de los resultados;*
>
> *III - organismos de acreditación: cuerpos que acreditan organismos de evaluación de la conformidad, lo que confirma su capacidad para realizar tareas de evaluación de la conformidad de los productos, procesos y servicios;*
>
> *IV - organismos de evaluación de conformidad: organizaciones que inspeccionan y certifican el cumplimiento de los criterios de conformidad de los productos, procesos y servicios con las prácticas de comercio justo y solidario; y*
>
> *V - precio justo: es la definición del valor del producto o servicio, basada en el diálogo, la transparencia y la participación efectiva de todos los implicados en su composición que da lugar a una distribución equitativa de la* ganancia en la cadena productiva."

El decreto precisa que la denominación « comércio justo e solidário » englobe otros términos en uso, tales como: « *fair trade, comércio justo, comércio equitativo, comércio*

équo, comércio alternativo, comércio solidário, comércio ético, comércio ético e solidário ».

Definir con precisión la terminología, incluso en objetos donde la definición de normas resulta difícil, también ocurre en la agricultura, donde un estatuto especial de los productores familiares ha sido definido por la ley. La focalización sobre las empresas económicas solidarias hasta una definición amplia, muestra que el conjunto tiene un enfoque social para superar el círculo de los convencidos de la economía social o de "los amigos" del comercio justo. Varios textos (Johnson 2004, Mascarenhas 2007, Brandenburg *et al.* 2008, Grisa *et al.* 2009, Moruzzi-Marques 2009, Villa Real 2011, Avila *et al*. 2013, MDS 2013, Pereira 2013, Siliprandi 2013 y 2015, Faces do Brasil 2015) señalan una voluntad de promoción de la agroecología como práctica ambiental que responde de manera pertinente a los objetivos del comercio justo y de la lucha contra el hambre.

Los siete principios puestos hoy en día en primer plano por la plataforma *Faces do Brasil* en su *plaquette* folleto ? "*O comercio justo e solidário no Brasil*", responde a una concepción amplia y expresada en términos políticos, impregnada particularmente de la acción nacional/local:

Principio 1. Reforzamiento de la democracia, la autogestión, el respeto a la libertad de opinión, la organización y la identidad cultural en todas las actividades ligadas a la producción y a la comercialización en "comercio justo y solidario".

Principio 2. Garantía de condiciones justas de producción y de trabajo, creación de valor agregado, equilibrio y respeto en las relaciones entre los diferentes actores, enfocando la durabilidad económica, ambiental y la calidad de productos en toda la cadena de producción.

Principio 3. Apoyo al desarrollo local hacia la sostenibilidad, de manera comprometida hacia el bienestar socioeconómico y cultural de la comunidad y la promoción de la inclusión social a través de las acciones que generan empleo e ingreso.

Principio 4. Respeto al ambiente a través del uso de prácticas responsables y durables desde el punto de vista socio-ambiental.

Principio 5. Respeto a los derechos de las mujeres, los niños, los grupos étnicos y los trabajadores, para asegurar la equidad y la no discriminación entre todos.
Principio 6. Asegurar la información a los consumidores a través de la transparencia, el respeto de los derechos de los consumidores y la educación sobre el consumo responsable.
Principio 7. Estimular la integración de todos los eslabones de la cadena productiva, asegurando una relación más estrecha entre todas las personas y entidades que están ligadas a él.

El mismo decreto de 2010 establece tres modalidades de certificación :

1. Garantía "relacional" o declarativa por el productor, en caso de venta directa;
2. Garantía "solidaria" por un sistema de certificación participativa;
3. Garantía por tercera parte.

Las tres condiciones son exactamente similares a las utilizadas para la certificación de las prácticas agrícolas y alimentos. En este caso, la práctica de los jugadores de la agroecología y la agricultura orgánica se ha incorporado directamente en un campo adyacente.
Este decreto de ley fundamenta hoy en día, la dinámica del comercio justo en Brasil, asegurando una atención prioritaria a nivel nacional y localmente.

LOS CIRCUITOS ALIMENTARIOS DE PROXIMIDAD EN BRASIL

En Brasil existe una fuerte política nacional que apoya la agricultura familiar a través de la promoción de la compra de productos locales. Esto se basa en dos ejes principales. Por una parte, el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), lanzado en 2003, el cual permite la compra por parte del Estado de productos provenientes de la agricultura familiar. En seguida, estos productos son redistribuidos a través de estructuras de interés social (centros sociales, casas para las personas de mayores, orfelinatos, etc.) o sirven para constituir reservas para los agricultores. La compra se plantea de manera no obligatoria, sobre el

procedimiento de convocatorias, que constituyen un freno para los productores más pequeños. Por otro lado, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que data de los años 50, prevé desde 2003 que 30% de las compras de los comedores escolares deben provenir de la agricultura local familiar. Los presupuestos nacionales de estos programas no han cesado de crecer desde hace 10 años y en lo sucesivo alcanzan una dimensión estructural, como se muestra en los siguientes diagramas dibujados a partir de las figuras de los ministros interesados. En 2013, el presupuesto del PNAE fue de 3 542 millones de Reais, de los cuales 30% debería asignarse a la agricultura familiar es decir, aproximadamente mil millones. El PAA alcanzó una cifra de 1 360 millones de Reais, y la cuota para la agricultura familiar puede ser estimada a mil millones también.

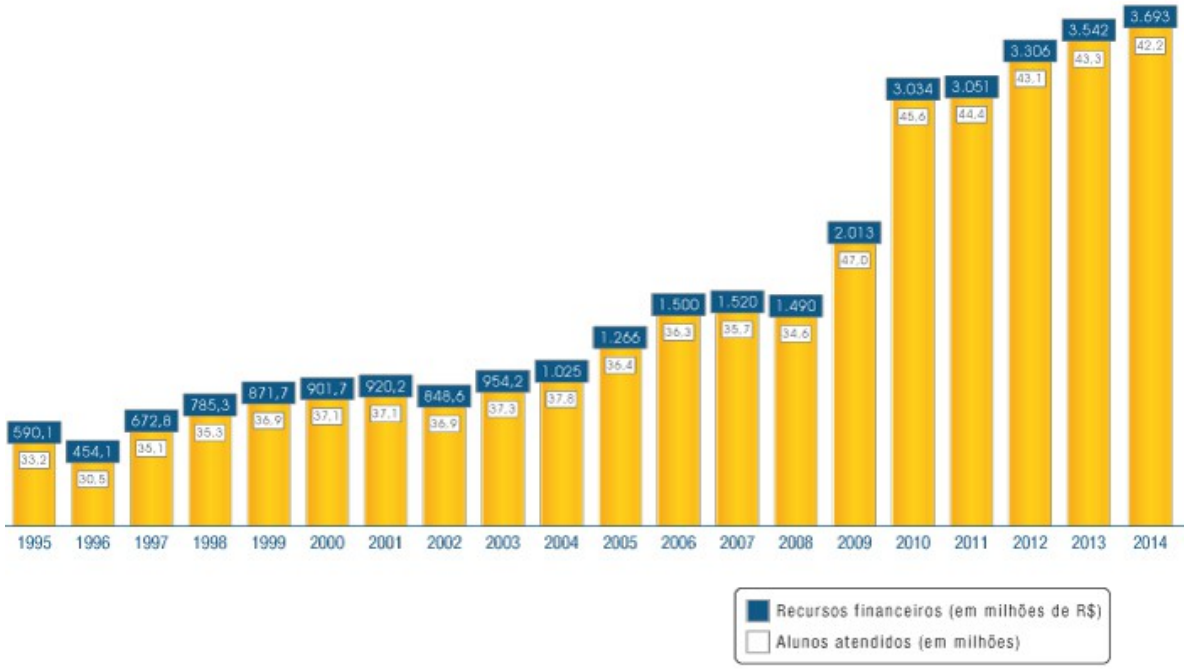
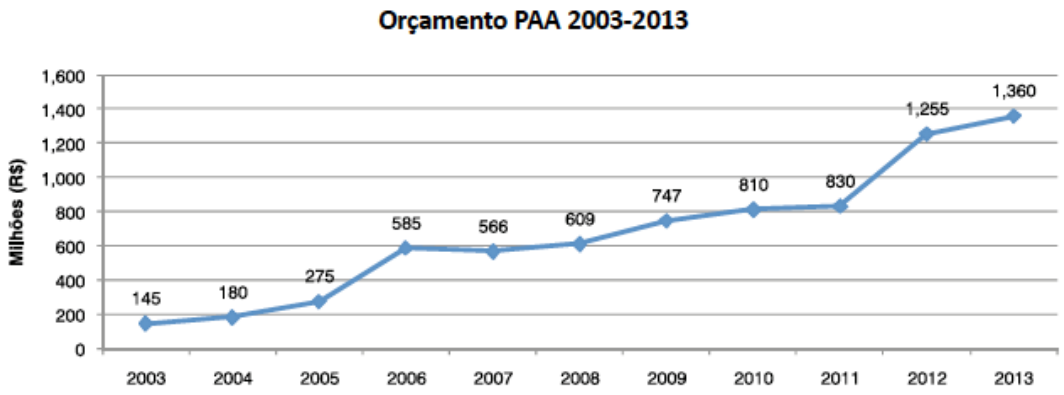


Figura 1 :desarollo del presupuesto de PNAE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação http://www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-consultas/alimentacao-escolar-dados-estatisticos consulta 04/04/2016)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)
Elaboração: MDS

Figura 2 : desarollo del presupuesto del PAA (fuente : ministerio do desenvolvimento social)

Esta política es nacional porque se basa en decisiones y créditos federales pero es administrada localmente. El nivel de descentralización alcanzado es elevado y las comunas pueden decidir sobre la afectación de las compras realizadas sobre los presupuestos de origen central, propios o en tránsito por la CONAB (Compañía Nacional de Aprovisionamiento, dependiente del Ministerio de Agricultura). Existe una articulación operativa, evidentemente ni perfecta, ni generalizada entre la escala nacional y lo local, respecto al financiamiento y la puesta en marcha de sistemas de comercialización locales. El importante presupuesto invertido a nivel federal es completado a la escala local, y pueden ser decididas orientaciones o decisiones específicas. Por ejemplo, el estado de Santa Catarina ejerce un peso determinante en las compras de productos biológicos en el cuadro del PAA (Pereira Galindo, 2013).

La política realizada entrelaza objetivos agrícolas y rurales (reducción de los costos del transporte y del almacenamiento, promoción de la agricultura familiar, estabilidad, visibilidad) y sociales (lucha contra la pobreza y el hambre, acceso a la escolaridad, reducción del éxodo rural, reequilibrio territorial). La PAA es co-administrada por dos ministerios. El primero es el ministerio de Desarrollo Social y de Lucha contra el hambre. Participa en la adquisición de alimentos provenientes la agricultura familiar, contribuye a

una política doblemente social, ya que por un lado, refuerza los ingresos de los vendedores, dado que es conocido que la proporción de pobres y de mal nutridos es más importante en el medio rural y, por otro lado, aprovisiona de alimentos de buena calidad nutricional y adecuados a la alimentación a las poblaciones pobres más expuestas al hambre y la obesidad. El segundo ministerio que interviene es el Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA), dedicado a la promoción de la agricultura familiar orientada al mercado interior, en tanto que el Ministerio de Agricultura tiene por objetivo principal la agricultura de exportación. El ámbito de acción del MDA le permite ligar la política de apoyo a la agricultura familiar de la compra pública a otras políticas gubernamentales, entre ellas, la más importante, el Programa Nacional de Reforzamiento de la Agricultura Familiar (PRONAF), el cual permite el acceso a créditos o subvenciones específicas.

El acompañamiento de las prácticas que favorecen los circuitos de proximidad es puesto en operación a través de instrumentos reglamentarios específicos, tales como la definición legal de la agricultura familiar, de la certificación participativa, precisión de las excepciones legales para los productores familiares (certificación declarativa). Por lo tanto, el PAA no es accesible, en teoría está orientado a categorías precisas de población: *assentados* (productores instalados en el marco de la reforma agraria) comunidades *quilombolas* (descendientes de esclavos escapados[1]) u otras comunidades tradicionales (*caiçara,* comunidades indigenas) y agricultores familiares. Esta última categoría, mucho más amplia, se caracteriza por la posesión obligatoria de la DAP (Declaración de Aptitud a recibir los fondos del PRONAF). Este certificado asienta una coherencia entre dos programas mayores del MDA, el PAA y el PRONAF. Sin embargo, tiene el inconveniente de excluir a los más pobres de la población agrícola, los menos letrados, los más aislados, los menos informados, en relación con la media general. El sistema de apoyo técnico rural brasileño afecta sólo a una pequeña minoría de los agricultores menos capacitados. Pero

1

 Se estima en alrededor de 5.000 el número de comunidades formadas a partir de un núcleo de esclavos escapados, similares a los palenques en los países hispanos. La mayoría ocupa el espacio rural y la legislación brasileña les otorga derechos específicos, siempre que sean reconocidas formalmente (es el caso de una pequeña minoría).

pocos de ellos pueden orientarse a través de todos los trámites administrativos complejos que demanda la DAP. Tal fenómeno de exclusión ya existía antes de los dichos programas pero aparece si un nuevo tipo de "exclusión certificada" (Byé & Schmidt, 2001).

Ciertos colectivos de acción local se implican en los proyectos de alimentación local, más allá de su contribución al PAA y al PNAE. Como en Francia, estos colectivos son responsables de mercados y ferias, y de la apertura de éstos a los productos locales/agro-ecológicos (por ejemplo en Piracicaba en vínculo con Slow Food) o la organización de mercados específicos, la cual constituye una de las primeras acciones viables. El "circuito carioca de los mercados orgánicos", inspirado por la sociedad civil, hoy en día tiene 17 mercados orgánicos, y resulta de la articulación institucional entre los departamentos del ayuntamiento por la dirección de la economía solidaria.



Figura 3 : mapa de los mercados del circuito carioca de feiras organicas (fuente : http://www.feirasorganicas.com.br, consulta 5 abril 2016)

Los productores señalan el efecto estimulante de las compras públicas en su situación económica, gracias sobre todo a la previsibilidad de sus ventas (comunicación documento de trabajo, Lamine, 2016). Pero la importancia de la compra pública en volumen y valor provoca temor a mediano término de un efecto de dependencia de los productores. La situación casi monopsómica de la compra pública hace que los productores pierdan la autonomía que ellos buscaban en la venta local y se encuentren expuestos como en los circuitos largos clásicos, a decisiones basadas en el precio o los volúmenes, sobre los cuales no tienen ningún control. En consecuencia, los más precavidos señalan la necesidad de encontrar los canales complementarios de comercialización para diversificar sus compradores (comunicación documento de trabajo, Lamine, 2016).

Un vínculo directo se establece por los actuales consumidores comprometidos entre el régimen social ligado a la agricultura familiar, la comercialización local y el modo de producción agroecológico/biológico/orgánico. Numerosos actores de la agricultura familiar toman como referencia la agroecología, y en consecuencia se da una convergencia de prácticas agrícolas ambientales responsables, organización familiar y venta local. La mayor parte de los consumidores comprometidos, en número reducido en relación a la proporción francesa, establecen un vínculo casi obligado entre tipo de explotación, modo de producción respetuoso del ambiente y consumo local. Los nombres de la mayor parte de las iniciativas refieren a la agroecología o la agricultura orgánica, como por ejemplo la importante la red agroecológica Ecovida, promotora de la certificación participativa.

Pero, los modos de intercambio dominante, indirecto y normado, no estimulan la relación directa productor-consumidor, no obstante la proximidad geográfica. Un productor que entrega sus productos al administrador de un restaurant no encuentra precisamente a los consumidores finales. Tanto en la sociedad como en la prensa siguen siendo débiles los posicionamientos que valorizan la relación productor-consumidor y el discurso económico mantiene su posición dominante. Igualmente, se observa una diferenciación social, los pobres acceden a productos de origen local frecuentemente sin saberlo, en tanto que los consumidores conscientes se concentran mayoritariamente en las clases medias.

Las experiencias promovidas por la sociedad civil son poco difundidas si tomamos como referencia la situación en Europa. Cuando éstas provienen de la iniciativa ciudadana, son frecuentemente localizadas en las ciudades del “Brasil útil”, las regiones del Sudeste del país que concentran las tres cuartas partes de la riqueza. Una propuesta para la estructuración de los grupos "consumo responsable" surgió bajo la impulsión del Instituto Kairós de São Paulo. Un mapa lista por ejemplo *Rede Ecológica* (Red Ecológica) en Río de Janeiro, o *Compras Coletivas Ecossolidárias* (Compras colectivas solidarias) de Florianópolis en Santa Catarina o las iniciativas apoyadas por el Instituto Kairós. Unas otras todavía no aparecen, como la Asociación de Consumidores de Productos Orgánicos (ACOPA) de Curitiba en el estado de Paraná o el Instituto Terra Mater en Piracicaba, en el estado de São Paulo, el cual tiene diversos vínculos con Slow Food.



Figura 4 : localizacion de grupos de concumo responsable (Fuente : Grupos de consumo responsavel https://mapsengine.google.com/map/embed?hl=pt-BR&mid=zq_08AdWVTR8.k59MN_mqRYGo ; acceso 04/04/2016)

Las iniciativas lanzadas por los productores se inscriben en los esquemas clásicos del mundo cooperativo como por ejemplo, Unacoop, Unión de Asociaciones y Cooperativas de productores que agrupa 137 grupos del estado de Río, Coaprocor en el Paraná ou Agreco en Santa Catarina. Estas cooperativas tienen como objetivo principalmente el mercado institucional abierto por el PANAE y el PAA y están luchando para diversificar sus canales de comercialización (.

El afanoso acompañamiento a las iniciativas de alimentación local dirigidas por los agricultores familiares presenta una doble faceta: por un lado, los productores señalan el interés económico que encuentran en el apoyo público; y por otro, censuran la fuerte presencia del Estado en los esquemas, lo cual impide el vínculo directo entre productores y consumidores, provocando un rol anestésico frente a las iniciativas ciudadanas.

LAS CONVERGENCIAS ENTRE CIRCUITOS CORTOS ALIMENTARIOS DE PROXIMIDAD Y COMERCIO JUSTO

Las dos evoluciones descritas anteriormente, presentan múltiples puntos de convergencia. Sin duda, la cuestión de los circuitos alimentarios de proximidad, en la cual, el principal referente es el lanzamiento del PAA en 2003, ha inspirado la formalización institucional del comercio justo, la cual data de 2010. Ciertamente, ambas iniciativas comparten concepciones políticas y prácticas vecinas. Además, en Brasil domina una fuerte profesionalización de calidad, hecho que en cierta medida propicia que los productores adopten fácilmente una postura de comerciantes. Igualmente, los saberes adquiridos en ula comercialización alimentaria han podido transponerse a otros productos.

Inicialmente, entre los promotores institucionales prevaleció una visión muy política del comercio justo y de los circuitos cortos de proximidad. El empleo del término "economía popular solidaria" por ciertos actores lo atestigua. En el opúsculo "*Comércio Justo e Solidário*" (Projeto Nacional de Comercialização Solidária, 2010) se hace una marcada distinción entre el comercio justo como actividad comercial, en la cual prevalece un enfoque técnico-económico, y el comercio justo como movimiento social y económico. Es

claro que la ambición de esta presentación refleja la reflexión colectiva caracterizada por el segundo elemento, para hacer del comercio justo y solidario un espacio de cambio social.
La comparación con un reciente decreto (7 de septiembre del año 2015) sobre el comercio justo en Francia es esclarecedor. El decreto francés adopta un lenguaje altamente despolitizado, y se refiere a personas "en desventaja económica." para definir quienes pueden prevalecerse de las redes del comercio justo:

> *"a) que no tienen acceso a los recursos económicos y financieros y la capacitación para que puedan invertir en su herramienta de producción y comercialización;*
> *b) que están en posición específica vulnerable debido a entorno físico, económico, social o político;*
> *c) aquellos cuyas producciones están relacionados con los recursos y las particularidades de su territorio, que normalmente tienen acceso sólo al mercado local para la distribución de sus productos ".*

El conjunto es indicativo de una visión defensiva, dirigida a personas determinadas por desvantajas : la falta de acceso a los recursos económicos, la vulnerabilidad y la falta de acceso a los mercados mundiales. El punto c es particularmente digno de mención : el mercado local se considera como el último recurso para aquellos que no pueden entrar en el juego de los mercados "normales". En el caso de Brasil, se adopta una visión ofensiva del comercio justo y de alimentacion local para enfrentar positivamente desafíos sociales. A pesar de la “razón economico-financiera” de cada empresa, no se olvidan las causas estructurales de la pobreza, que son objeto de políticas específicas. Sin embargo, esta visión socializada del duplo carácter del comercio justo esta sintonizada con las dudas personales de los jugadores de campo, que también necesitan llevar a cabo una construcción original entre el rendimiento económico “egoísta” y la aspiración a la reciprocidad social (Sabourin, 2007).

Se puede encontrar dicha dicotomía entre la eficiencia empresarial y la solidaridad (Mascarenhas, 2007) en el sector de los circuitos cortos locales. Los actores que les dirigen, asocian su preocupación ambiental en materia de sistemas de producción en función de la procedencia de los productos. Dos referencias mayores son citadas: la agroecología y la

agricultura orgánica. Vivos debates mantienen los portadores de una y otra opción. Los partidarios de la agroecología sostienen que el enfoque de la agricultura orgánica se limita a un cuadro técnico-económico estrecho, sin tener una visión política sobre el cambio social. Ellos vinculan, los circuitos cortos a la agroecología, considerando ésta como portadora de una visión crítica y de proposiciones políticas generales, notablemente en materia de equidad social para el acceso a la alimentación.

En segundo lugar, la agroecología o a veces la agricultura orgánica son una referencia constante en los discursos de los promotores tanto del comercio justo como de los circuitos de proximidad. La insistencia es más pronunciada en el segundo caso porque el primero concierne también a numerosos productos no alimentarios. Incluso si los productos formalmente etiquetados como provenientes de la agricultura orgánica o agroecológicos no representan más que el 2% de las compras de la CONAB en el marco del PAA, contra 1% en 2009, pero un cuarto de las compras en el Paraná y un tercio en Santa Catarina (Oliveira, 2013) ellos son presentados como el alma del programa. Como se señala en el párrafo precedente, el movimiento defensor de la agroecología, fuertemente impregnado de la búsqueda de la soberanía alimentaria ha inspirado a los defensores del comercio justo y de los productos de proximidad.

En tercer lugar, las mujeres y los movimientos feministas juegan un rol de primer orden. El balance de los 10 años del PAA les consagra un capítulo específico (Siliprandi, 2013) y señala su influencia en materia de acceso a los mercados de proximidad, a través del valor agregado a los productos. En un país donde el acto de la producción está dominado por los hombres, el acceso a ingresos estables mediante el manejo de la comercialización, constituye un factor de emancipación para las mujeres. A esto contribuyen el comercio justo y las redes locales de comercialización. Siliprandi (2015) describe la diversidad de estrategias que ponen en marcha las mujeres para la valorización de productos no apreciados, tal es el caso de las actividades de recepción y bienvenida, el artesanado, donde se mezclan las ventajas de la proximidad y de comercio justo.

En cuarto lugar, en los dos casos, el Estado ha adoptado posicionamientos originales. El complejo de compras alimentarias locales, con el PAA y el PNAE, son un ejemplo. Ha sido elegido, y parcialmente exitoso, el hacer trabajar en sinergia los ministerios con objetivos diferentes, tales como el de desarrollo social, educación, desarrollo agrario y de agricultura. Un enfoque político lo inspira: "¿Qué es lo positivo de los circuitos alimentarios de proximidad o del comercio justo si no sirven manifiestamente a luchar contra la pobreza o el hambre?". Por ejemplo, hay una convergencia con la defensa de los quilombos o de la reforma agraria (Job Schmitt et al., 2013 ; Leite, 2013). Tal planteamiento no es obvio. Pero, también ha sido adoptado por el comercio justo en el pilotaje del "sistema nacional de comercio justo e solidário". Bajo la responsabilidad el ministerio de economía y del empleo, el incluye el ministerio de desarrollo agrario y el de desarrollo social y de la lucha contra el hambre. Estas imbricaciones son raras en la organización política y burocrática. A menudo son descalificadoa por motivos de "impracticabilidad" o "falta de realismo". Los siguientes diagramas muestran la complejidad de los sistemas implementados, que sin embargo, han mostrado cierta eficacia (Grisa et al., 2009).

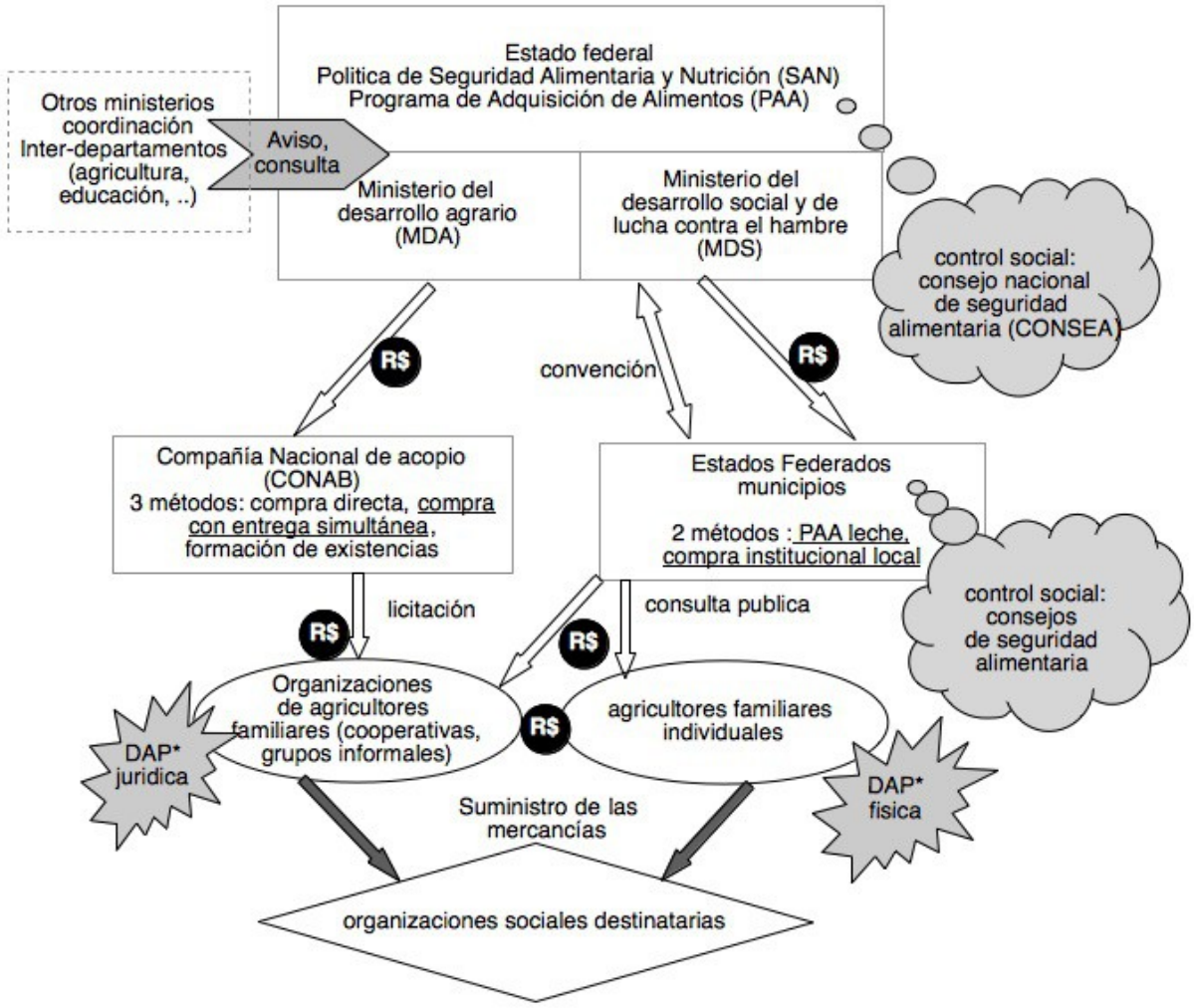
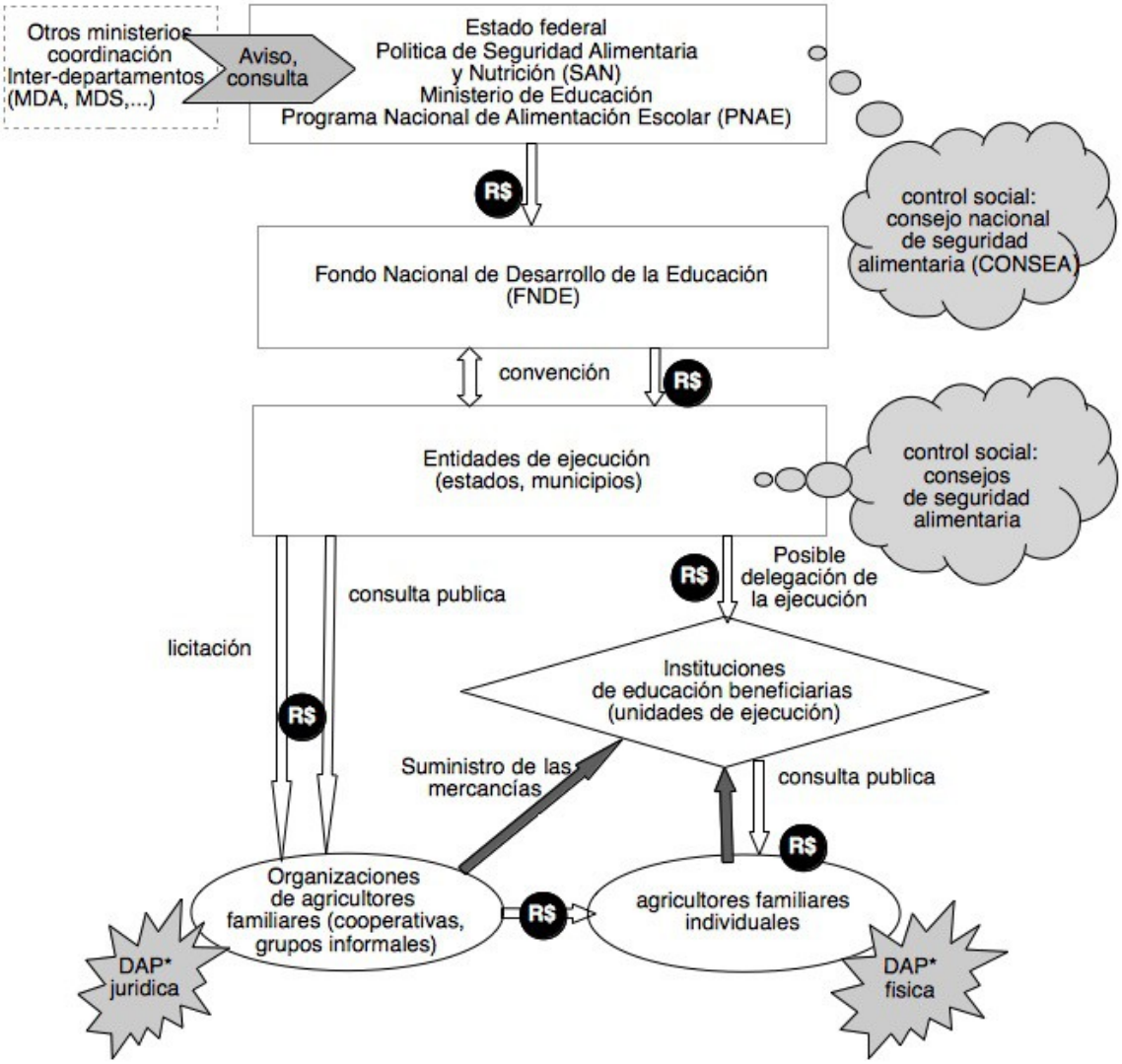


Figura 5: Diagrama de Organización de PAA, realización por parte del autor (NB: los flujos subrayadas corresponden a las modalidades más comunes : la entrega simultánea, la leche y la compra local)
* DAP : declaración de idoneidad para el PRONAF (fondo para la agricultura familiar)

Figura 6 : Estructura organizacional del PNAE, realización por parte del autor



* DAP : declaración de idoneidad para el PRONAF (fondo para la agricultura familiar)

La complejidad es real. Por un lado, en el plano financiero, porque es la conjunción de presupuestos de los ministerios de desarrollo social y de desarrollo agrario que permiten al PAA esperar una dimensión estructural. Por otra parte, sobre el plano legislativo y reglamentario. El Estado ha sabido establecer un marco jurídico operado por la ley 11.326 del 24 de julio de 2006, modificado por las leyes 12.058 del 2009 y 12.512 del 2011, para la alimentación y por el decreto 7.35l8 del 17 de noviembre del 2010 para el comercio

justo. En el conjunto legislativo y reglamentario se define de forma operativa, es decir, con las consecuencias sobre los derechos económicos y sociales de los actores, las nociones presentadas en otra parte como imprecisas o indefinibles, por ejemplo “productor familiar” o “empresa económica solidaria”. Justamente estos términos y definiciones son los que permiten ligar el comercio justo y los circuitos cortos de proximidad : el comercio justo debe ser una ventaja para los productores familiares, quienes deben participar bajo condiciones de solidaridad.

En fin, en un plan técnico, es importante constatar la convergencia entre los modos de certificación para el comercio justo y los circuitos cortos de comercialización locales provenientes de la agroecología. Ellos se basan de forma similar en tres opciones para construir la legitimidad igualmente reconocida por la legislación: 1) relacional o declarativa con posible control del Estado para la venta directa; 2) solidaria o participativa, para los grupos organizados y 3) externa o por terceros.

CONCLUSIÓN: DE LAS POSTURAS DIFERENCIADAS DEL ESTADO COMO ACTOR CENTRAL

En el sector del comercio justo como en aquel de los circuitos alimentarios de proximidad, nosotros hemos puesto en evidencia el rol motor del Estado federal brasileño, reportado en la literatura (Mendonça 2011 ; Ministerio do desenvolvimento social, 2013). Éste ha consagrado de forma diligente bajo la mirada del tiempo político, las proposiciones y las acciones encabezadas por la sociedad civil. Sin duda, esta integración ha sido más fácil por su apertura política de las concepciones defendidas por los promotores en estos campos de acción, así como por una cierta proximidad ideológica. La lucha contra la pobreza y el hambre, ilustrada por el plan “*fome zero*” (hambre cero) declarado desde el primer gobierno de Lula, jugó un rol unificador que sigue evidentemente en los dispositivos jurídicos : se basa en el aumento del ingreso de los agricultores familiares, la puesta a disposición en las escuelas y lugares públicos de una alimentación de calidad y la posibilidad de crear las actividades económicas justamente remuneradas. No obstante, el Estado no ha adoptado

una postura monolítica. Por un lado, en el marco de los circuitos alimentarios de proximidad, ha apoyado financieramente en beneficio directo de los agricultores familiares e indirectamente a todos los “comientes pobres”; mientras que en el caso del comercio justo, el Estado juega principalmente su rol de autoridad de legislador y con su capacidad para movilizar los actores para mantener este campo de actividad. Hoy en día, un camino se abre hacia una mayor regionalización de las políticas implementadas. El papel principal jugado por el estado se puede transmitir o reforzar mediante políticas locales. El sistema jurídico de la alimentación lo permite a través de los consejos de seguridad alimentaria que existen en los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, un desafío para los dichos consejos seria adoptar enfoques territoriales para que las posturas, el análisis y las decisiones (Moruzzi Marques, 2009).

Brasil representa así un caso de escuela, único hasta nuestros días, de convergencia de concepciones y de prácticas de comercio justo y de los circuitos cortos de proximidad. Atacó en la práctica una cuestión que en otros países sigue siendo mayormente confinada al debate académico (Le Velly, 2011). La actualidad en Brasil, financiera y política, sin embargo plantea preguntas y desafíos a la sostenibilidad de estos sistemas. Con respecto al comercio justo, la acción legal fue decisiva. Para la alimentación de proximidad al contrario, los presupuestos públicos son la base de la vitalidad de este sector económico. Su magnitud se ve amenazada por partida doble, primero por la crisis de las finanzas públicas, y segundo por los escándalos de corrupción como la "mafia da merenda", cuando se sospeche 152 municipios del estado de São Paulo de malversación de fondos. La corrupción endémica en Brasil se invoca para desacreditar las políticas sociales. En este contexto, es poco probable que la participación política y financiera del estado continúa aumentando. Por lo tanto, la sociedad civil debe aprovechar un ambiente estable y favorable para el comercio justo y la alimentación de proximidad, para mantener una experiencia original.

BIBLIOGRAFÍA

AVILA M. L., LIMA CALDAS E., AVILA S. R. *Coordenação e efeitos sinergéticos em políticas públicas no Brasil : o caso do programa de aquisição de alimentos e do programa nacional de alimentação escolar*, IN "PAA 10 ANOS DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS", MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, BRASÍLIA, 2013.

BRANDENBURG A., RUCINSKI J., SILVA JUNIOR P.*, os novos atores e o consumo de alimentos ecológicos : a associação de consumidores de produtos orgânicos do Paraná - ACOPA, in Estudos sociedade e agricultura, vol. 16, n°1, abril 2008.*

BYE P. , SCHMIDT W., *Agricultura familiar no Sul do Brasil – de uma exclusão produtivista a uma exclusão certificada?, in Estudos sociedade e agricultura, 17, octubre 2001*

Decreto n° 7.358 del 17 de noviembre de 2010 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7358.htm

FACES DO BRASIL. O comércio justo e solidário no Brasil, Disponível em: < http://facesdobrasil.org.br/midiateca/faces-do-brasil/boletins-e-publicacoes/cartilha-sncjs.pdf?view=true*>, acesso 16/11/15*

GRISA C., JOB SCHMITT C., MATTEI L. F., MALUF R. S., LEITE, S.*, o programa de aquisição de alimentos (PAA) em perspectiva, apontamentos e questões para o debate,* http://oppa.net.br/acervo/publicacoes/Pesquisa_AABR-OPPA_Texto_PAA_versao_livro.pdf*, CPDA, Universidade Federal Rural de Rio de Janeiro, 2009*

JOB SCHMITT Claudia, SÉRVOLO DE MEDEIROS Leonilde, PEREIRA LEITE Sérgio, GRISA Catia, CINTRÃO Rosângela, ZIMMERMANN Silvia. O programa de aquisiçao de alimentos em

assentamentos de reforma agrária : implantação, impactos e perspectivas, in "PAA 10 anos de aquisição de alimentos", Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, Brasília, 2013

JOHNSON P. W. Comércio Justo e Solidário Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. São Paulo, Instituto Pólis (Cadernos de Proposições para o Século XXI), 2004

LE VELLY R. *Si loin, si proches : la dffiicile association entre circuits courts et commerce équitable***.** Paris : revue Tiers Monde, Presses Universitaires de France, 2011, pp.133-149.

LEITE S., *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*, ed CPDA/UFRRJ, Rio de Janeiro, 2013

MASCARENHAS, Gilberto C.C. *O movimento do Comércio Justo e Solidário no Brasil: entre a solidariedade e o mercado*. UFRRJ/CPDA: Rio de janeiro, 2007. (Tese de Doutorado no Curso de Pós Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, área de Desenvolvimento e Agricultura.

MARECHAL G., *Entre global e local : caminhos e descaminhos do comércio justo,* ed. UFSC, Florianópolis, 2016

MENDONÇA H. *Comércio justo e economia solidária no Brasil e o papel da política pública na sua promoção.* Revista Mercado de trabalho, IPEA, p. 59-65, 2011

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME, Secretaria-Executiva da CAISAN. *Balanço das Ações do plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PLANSAN 2012-2015.* Brasília, DF:, 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *PAA 10 anos de aquisição de alimentos*, Brasília, 2013

MORUZZI-MARQUES P. E., FERREIRA NOBRE DE LACERDA T., *Agriculture biologique et agriculture familiale au Brésil. Pour une inscription territoriale des agriculteurs écologistes, in Économie rurale, 313-314 | Septembre - décembre 2009*

PEREIRA GALINDO *Ernesto, ROSA SAMBUICHI Regina Helena, CONSTANTINO DE OLIVEIRA Michel Angelo. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo programa de aquisição de alimentos, in "PAA 10 anos de aquisição de alimentos", Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, Brasília, 2013*

PROJETO NACIONAL DE COMERCIALIZAÇÃO SOLIDÁRIA, *Comércio Justo e Solidário*, Ed. IMS Brasília, 2010

SABOURIN E*., Paysans du Brésil Entre échange marchand et réciprocité***,** *ed. Quae, 2007*

SILIPRANDI E. *Mulheres e agroecologia – transformando o campo, as florestas e as pessoas*. Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 2015

SILIPRANDI E., CINTRÃO R.. *As mulheres rurais e a diversidade de produtos no programa de aquisição de alimentos*, in "PAA 10 anos de aquisição de alimentos", Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, Brasília, 2013

VIANA, C. A. S.; VIEGAS, G. L. *PAA - Evolução das Operações. Conab, 2012.* http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_04_25_14_41_24_analise_do_paa_-_2003_a_2011.pdf

VILLA REAL, L. C; SCHNEIDER, S. *O uso de programas públicos de alimentação na reaproximação do pequeno produtor com o consumidor: o caso do programa de alimentação escolar*. Estudo & Debate, Lajeado, V. 18, n. 2, p. 57-79, 2011 http://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/125/200