

Policy In Focus



*Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.*

*Uma publicação do
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*

Volume 12, Edição nº 4 ■ 2015

Políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar no Sul Global



O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é uma parceria entre as Nações Unidas e o Governo do Brasil para promover o aprendizado Sul-Sul sobre políticas sociais. O Centro especializa-se em recomendações políticas com base em pesquisa, para fomentar a redução da pobreza e desigualdade, bem como promover o crescimento inclusivo. O IPC-IG está ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

Diretor: Niky Fabianic

Coordenadores de Pesquisa IPC-IG/PNUD:

Diana Sawyer, Fábio Veras Soares e Rafael Guerreiro Osório (Ipea)

Policy in Focus

A Policy in Focus é uma publicação regular do IPC-IG. Esta edição foi desenvolvida em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil (MDA) e a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), explorando as perspectivas singulares sobre as experiências em agricultura familiar.

Editor-Chefe: Michael MacLennan,
PNUD/Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Editores Especialistas Convidados: Thomas Cooper Patriota, *Institute of Development Studies* (IDS), Universidade de Sussex, bolsista Capes/Brasil e Francesco Maria Pierri (FAO)

Gerência de Publicações: Roberto Astorino

Tradução: Leonardo Padovani

Revisão: Valdineia Pereira da Silva

Produção Editorial e Arte: Rosa Maria Banuth e Flávia Amaral

Assistente Editorial: Manoel Salles

Foto da Capa: José Reynaldo da Fonseca

Algumas das fotografias usadas nesta edição foram usadas sob licença Creative Commons; créditos completos e links para as licenças individuais são fornecidas para cada uma.

Nota do Editor: Em nome do IPC-IG/PNUD, sou grato ao MDA e à FAO pela colaboração para o desenvolvimento dessa edição especial. Em especial, agradecemos aos editores especialistas convidados, Thomas Cooper Patriota e Francesco Maria Pierri, pela dedicação a essa publicação. Finalmente, agradecemos, sinceramente, a todos os autores pelas contribuições perceptivas e generosas, sem as quais essa edição não teria sido possível.

Essa edição especial é dedicada à memória do Professor Sam Moyo, que faleceu em novembro de 2015. Sam era um acadêmico de ponta na área de questões agrárias na África e no Sul Global. Gerações inteiras aprenderam com o seu trabalho e continuarão a aprender, uma vez que os temas que ele abordou continuam a ocupar um espaço central nas nações do Sul Global. Ele será lembrado por combinar o rigor acadêmico e o comprometimento com a justiça social e o ativismo tenaz. Nossos pensamentos estão com sua parceira, Beatrice Mtetwa, e toda a sua família.

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF – Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipc-undp.org

© 2015 Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ISSN: 2318-8995

As opiniões expressas nas publicações do IPC-IG são as dos autores e não necessariamente aquelas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

Direitos e Permissões – Todos os direitos reservados. O texto e os dados nessa publicação podem ser reproduzidos desde que a permissão por escrito seja obtida do IPC-IG e a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Sumário

- 04 O crescente reconhecimento da agricultura familiar como parte da solução para o desenvolvimento sustentável: evidência a partir de evoluções recentes
- 09 A soberania alimentar como marco essencial das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar no Sul Global
- 12 A agricultura familiar na nova agenda latino-americana de integração regional e desenvolvimento
- 15 A democratização do acesso à terra para agricultores familiares brasileiros nos últimos anos
- 18 As 'Mesas de Desenvolvimento Rural', inovação institucional para o diálogo político e a inclusão da agricultura familiar no Uruguai
- 20 Desafios no sustento da pesca familiar no Sul da Ásia
- 23 Pequenos agricultores e agricultura familiar na região dos Himalaias da Índia: considerações sobre políticas
- 27 Como poderiam cadeias curtas de abastecimento alimentar alavancar o desenvolvimento de uma economia local com base na agricultura familiar camponesa?

Esta edição especial da *Policy in Focus* pretende dar continuidade às discussões e aos debates instigados pelo Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF 2014), destacando os casos específicos e as recomendações gerais de políticas relacionadas à agricultura familiar em países do Sul Global. É fruto de uma colaboração entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil (MDA).

O AIAF foi o primeiro ano internacional das Nações Unidas (NU) que resultou de uma campanha da sociedade civil, em 2008, pelo Fórum Rural Mundial (WRF), durante o ápice da crise internacional de preços de alimentos, exatamente quando a mobilização popular em dezenas de países em desenvolvimento havia acabado de trazer a questão de segurança alimentar à tona da agenda de política internacional. Com o apoio de governos nacionais e organizações internacionais, a campanha do AIAF adquiriu força, mobilizando mais de 360 organizações civis em 60 países de cinco continentes e, eventualmente, obtendo aprovação unânime dos estados-membros na Assembleia Geral da ONU em dezembro de 2011, a favor da celebração de um ano comemorativo em 2014.

A organização simultânea da campanha em âmbitos nacional, regional e internacional refletiu-se na criação de mais de 50 comitês AIAF – principalmente plataformas angariando organizações da sociedade civil, bem como, em muitos casos, instituições governamentais e organizações internacionais –, com o intuito de deliberar sobre as prioridades das políticas voltadas à agricultura familiar de um país. Em muitas situações, particularmente onde tais plataformas não existiam, comitês nacionais foram sucedidos por novas legislações, políticas, orçamentos e, de maneira geral, dando maior visibilidade para a agricultura familiar em seus diversos contextos nacionais.

As várias demandas articuladas por organizações da sociedade civil, ao longo da campanha do AIAF, podem ser sintetizadas em três “linhas de ação”, assim identificadas pela FAO na 38ª Conferência de junho de 2013, a saber: i) a promoção do diálogo entre partes interessadas nas políticas públicas; ii) a criação e o compartilhamento de lições aprendidas acerca dessas políticas; e iii) a melhor comunicação e a disseminação das muitas contribuições da agricultura familiar para a sociedade.

Apesar de um crescente consenso global quanto ao papel crucial da agricultura familiar, assim como exemplificado pelo AIAF, ainda há pouco conhecimento entre decisores políticos e acadêmicos sobre políticas específicas que estão sendo implementadas nos países em desenvolvimento. Com o objetivo de reverter esse quadro, o IPC-IG vem contribuindo, de forma significativa, para expandir o conhecimento global em relação às políticas sociais no mundo em desenvolvimento, durante a última década. Além disso, sua atual parceria com a FAO e o governo brasileiro dão testemunho à sua missão e ao crescente trabalho para reduzir o *deficit* de conhecimento das políticas direcionadas ao apoio da agricultura familiar, por meio de diferentes contextos em países em desenvolvimento.

A agricultura familiar começou a ocupar maior espaço nos círculos de decisores políticos, desde o lançamento da campanha do AIAF em 2008 até as comemorações pós-AIAF em 2014, no contexto do “Legado do AIAF 2014 e o Caminho Adiante” da FAO. O apoio aos produtores rurais de pequena escala é um objetivo fundamental para que se obtenham aumentos sustentáveis em produtividade e segurança alimentar.

Esperamos que essa edição especial, que compartilha experiências distintas e perspectivas sobre a agricultura familiar por meio de artigos de pesquisadores, servidores públicos e representantes da sociedade civil no Sul Global, contribua para este crescente diálogo.

por Cristina Timponi Cambiaghi,
Thomas Cooper Patriota,
Francesco Maria Pierri e
Michael MacLennan

O crescente reconhecimento da agricultura familiar como parte da solução para o desenvolvimento sustentável: evidência a partir de evoluções recentes

por Thomas Cooper Patriota,¹ Francesco Maria Perri,² Michael MacLennan³ e Manoel Salles³

Da crise global dos preços dos alimentos à Agenda de Desenvolvimento Pós-2015

Esta edição especial da *Policy in Focus* segue as comemorações mundiais do Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF 2014) e, mais recentemente, a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na 70ª Sessão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). A relativa proximidade desses dois eventos implica uma reflexão sobre sua relevância para a construção de políticas relacionadas à agricultura e ao desenvolvimento rural nos países de hoje.

O AIAF representou um reconhecimento histórico da contribuição potencial e efetiva de cerca de 40 por cento da população mundial, bem como da maioria da população do mundo em desenvolvimento para a erradicação da pobreza, a segurança alimentar e nutricional, além do manejo sustentável dos recursos naturais. Esse fato está ligado diretamente às três dimensões do desenvolvimento sustentável – econômica, social e ambiental –, estabelecidas no documento resultante da Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (UNCSD) – Rio+20, *O futuro que queremos*, que forma as bases conceituais dos ODS recentemente adotados.

Não obstante essas dimensões serem representativas das áreas nas quais a agricultura familiar pode contribuir de maneira fundamental para o desenvolvimento sustentável em escala mundial, elas também revelam alguns de seus mais urgentes desafios. Apesar de a agricultura ser a maior fonte empregadora do mundo, quase três quartos do 1,4 bilhão de pessoas que vivem em condições de extrema pobreza residem em áreas rurais, e a maioria delas depende da agricultura para sobreviver (HLPE, 2013).

Da mesma forma, enquanto a maior parte dos alimentos é produzida por agricultores familiares, a maioria da população mundial em situação de insegurança alimentar vive também em áreas rurais. Ademais, apesar de esses agricultores terem sido os principais contribuintes para o manejo sustentável dos recursos naturais por inúmeras gerações, também estão entre os grupos mais vulneráveis a eventos climáticos extremos, à perda da biodiversidade e à degradação dos solos.

Esse paradoxo pode ser parcialmente explicado por décadas de insuficiências nos investimentos para a agricultura familiar por uma série de razões, desde a dificuldade de se criar políticas sob medida para setores com pouca ou nenhuma representação nos círculos de formulações de políticas, até vieses conceituais e ideológicos. Além desses motivos, há de se considerar ainda uma subapreciação das capacidades da agricultura de pequena escala em gerar tanto crescimento econômico quanto externalidades sociais e ambientais positivas.

Do mesmo modo, medidas de austeridade em nome do “ajuste estrutural”, particularmente nos anos de 1980 e 1990, enfraqueceram consideravelmente ou até desmantelaram os até então nascentes sistemas de apoio público direcionados à agricultura de pequena escala em vários países em desenvolvimento. Não obstante, experiências em muitos países demonstram que a agricultura familiar pode ser uma força motriz ao invés de um fardo para que se alcancem tais objetivos, desde que, para tanto, sejam dadas as condições adequadas. O melhor entendimento dessas condições é talvez o questionamento principal que o AIAF ajudou a levantar. Em outras palavras, como podem as políticas públicas fortalecer os agricultores familiares

de forma que estes se tornem parte crescente da solução para o alcance do desenvolvimento sustentável?

Se forem considerados os conjuntos de objetivos de desenvolvimento acordados nos fóruns multilaterais como indicadores representativos de mudanças gerais no discurso e na implementação de políticas no âmbito internacional, a atual transição de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os ODS apresenta sinais promissores. Apesar do foco do ODM 1 em eliminar a extrema pobreza e a fome ter contribuído significativamente para uma melhor coordenação e maior priorização de ações pelas agências de desenvolvimento governamentais e internacionais, as metas e indicadores específicos do Objetivo não chegaram a incorporar a dimensão predominantemente rural da extrema pobreza e fome no mundo em desenvolvimento.⁴ Esse fato talvez seja reflexo de uma concepção ainda prevalente de desenvolvimento, segundo a qual a grande parte das populações rurais é vista como um “exército de reserva” de mão de obra barata, destinado a ser absorvido pelos setores urbanos industriais e de serviços.

Os ODS, por sua vez, tiveram origem a partir de um processo de elaboração muito mais inclusivo e democrático. Ademais, foram formulados durante um período caracterizado pela crescente importância atribuída à agricultura familiar para a segurança alimentar, a partir da crise de preços de 2007-2008 até a comemoração do AIAF em 2014. Portanto, os ODS possibilitaram um papel muito maior à agricultura familiar em comparação com os ODM, como evidenciado por boa parte dos objetivos e metas aprovados, especialmente o segundo objetivo: “acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e

promover a agricultura sustentável”. E, mais especificamente, a meta 2.3, que preconiza explicitamente dobrar a produtividade agrícola e a renda dos produtores de alimentos em pequena escala, particularmente das mulheres, povos indígenas, agricultores familiares, pastores e pescadores, inclusive por meio de acesso seguro e equitativo à terra, outros recursos produtivos e insumos, conhecimento, serviços financeiros, mercados e oportunidades de agregação de valor e de emprego não agrícola até 2030.

Ao mesmo tempo em que se elaboram os indicadores dos ODS, surge uma questão a respeito do grau de comparabilidade futura entre o progresso de diferentes países e os resultados alcançados, que se relaciona com a necessidade de se adotar um conjunto mínimo de critérios comuns para definir a agricultura familiar, sem prejuízo de uma justa representação de sua diversidade.⁵

Conceitualizando e medindo a agricultura familiar em uma escala global

A agricultura familiar é uma categoria de análise socioeconômica contestada. É, às vezes, definida por seus diversos constituintes, em subcategorias, que incluem pastores, pescadores artesanais, povos indígenas, mulheres e jovens rurais, entre outras. Tem sido reivindicada por movimentos camponeses não apenas como parte de uma estratégia para fortalecer a proteção de sua autonomia e dos seus meios de vida diante de sistemas alimentares globalizados, mas também por seu papel crucial em construir consensos em prol de um marco normativo no sentido de promover políticas públicas. Além disso, estudiosos vêm utilizando o conceito para fins técnicos ou acadêmicos e, em alguns países, é inclusive utilizado como termo legalmente definido e incluído em estatísticas nacionais, com implicações concretas para a definição de políticas.

No contexto do AIAF 2014, a FAO propôs uma definição oficial de agricultura familiar.⁶ Apesar de essa aceção ser suficientemente ampla para abranger os elementos supracitados, é também fundamentada em, pelo menos, dois critérios cruciais: a gestão e operação pela unidade familiar e a predominância da mão de obra familiar. Dos mais de 570

milhões de estabelecimentos mundiais, quase 500 milhões são operados por indivíduos ou famílias que principalmente dependem da mão de obra familiar, 475 milhões das quais possuem 2 hectares ou menos e que, coletivamente, representam apenas 12 por cento das terras agrícolas totais (LOWDER et al., 2014).

Desde outra perspectiva estatística, estabelecimentos com menos de 5 hectares representam 94 por cento de todos os estabelecimentos mas controlam apenas 19 por cento de todas as terras agrícolas (FAO, 2014b). Por outro lado, apenas 1 por cento dos estabelecimentos no mundo são maiores que 50 hectares. Contudo, estes representam 65 por cento de todas as terras agrícolas. Muitas dessas fazendas maiores contam, principalmente, com o trabalho assalariado, mesmo quando pertencem e são operadas por famílias. Portanto, a gestão e a operação familiar são condições necessárias, porém não suficientes para definir a agricultura familiar, visto que escondem grandes diferenças em outras variáveis tais como tamanho do estabelecimento e intensidade do capital. O uso predominante de mão de obra familiar, em contraponto, funciona como um critério adicional fundamental, pois tende a representar melhor a realidade dos pequenos e médios estabelecimentos ao redor do mundo.

Não obstante a diversidade das definições de agricultura familiar, inclusive aquelas que incorporam perspectivas adicionais tais como o grau de relativa autonomia ou dependência com relação a mercados agrícolas e cadeias alimentares, há um amplo consenso de que ela ainda é a forma de agricultura preponderante no mundo, bem como representa o principal setor responsável pela segurança alimentar e nutricional, além da sustentabilidade ambiental no meio rural.

Na medida em que o AIAF se encerrou e a corrida para se alcançarem os ODS se iniciou, a questão principal passou de “deveríamos apoiar a agricultura familiar?” para “como podemos apoiar a agricultura familiar?”, conforme evidenciado pelo discurso e pela implementação de políticas em diversos lugares do mundo hoje. Países do Sul Global podem adquirir valiosas lições a partir de

“

Enquanto a maior parte dos alimentos é produzida por agricultores familiares, a maioria da população mundial em situação de insegurança alimentar vive também em áreas rurais.

suas experiências coletivas no intuito de melhor equipar-se para responder à pergunta anterior, o que nos remete aos artigos individuais que compõem essa edição especial da *Policy in Focus*.

Políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma visão geral dessa edição especial

O artigo de abertura é de autoria da Coordenadora-Geral do movimento social transnacional La Via Campesina (LVC), que conta com cerca de 200 milhões de membros. A sede da organização mudou há dois anos de Jakarta, na Indonésia, para Harare, no Zimbábue, com a líder da ZIMSOFF,⁷ Elizabeth Mpfu, assumindo o papel de Coordenadora-Geral, primeira africana e primeira mulher a fazê-lo. Mpfu toma como ponto de partida para a discussão sobre políticas públicas de agricultura familiar o conceito de “soberania alimentar”, termo criado pela LVC em 1996.

Ao mesmo tempo em que destaca as dificuldades provocadas por décadas de políticas neoliberais nos países em desenvolvimento, Mpfu indica “alternativas vindas de baixo”, lideradas por movimentos sociais em mobilizações que vão da escala local à global. Na esfera multilateral, tais alternativas se traduzem por ações concretas no sentido de moldar regras da governança global por meio de uma postura proativa, tanto a favor da adoção e implementação de tratados internacionais específicos sobre questões fundiárias ou recursos fitogenéticos, quanto contra a aprovação de acordos comerciais internacionais liberalizantes.

Em âmbito nacional, ênfase especial é dada à necessidade de empoderar as populações rurais para que políticas possam ser formuladas com o objetivo de refletir prioridades locais, respeitando-se direitos humanos fundamentais. Esse fato implica aumentos em investimentos públicos, que apoiam os meios de vida dos agricultores familiares, que têm sido historicamente provedores essenciais de alimentos saudáveis. Em talvez um dos argumentos mais interessantes sugeridos pela autora, o protecionismo é mencionado, neste artigo, desassociado de suas conotações frequentemente negativas como uma medida crucial de apoio, segundo a qual países do Sul

podem até aprender com os do Norte, emulando alguns de seus mecanismos eficientes de apoio à renda, mas também rejeitando firmemente o seu viés a favor da agricultura de larga escala.

Experiências positivas podem também ser observadas em países do Sul Global contemporâneo, como constatado por Mpfu no caso da maioria das nações Sul-Americanas, que formam parte da inovadora e participativa Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF/Mercosul), um dos mecanismos mencionados por Caio França e Adoniram Sanches, autores do artigo subsequente. Neste artigo, o conceito de agricultura familiar vai além de uma perspectiva meramente técnica e é revelado como uma categoria de síntese política, que tem contribuído para que camponeses, povos indígenas, mulheres e jovens rurais, entre outros, somem esforços e pressionem governos quanto ao objetivo comum de se criarem instituições e políticas adaptadas às suas necessidades.

Os potenciais impactos positivos da agricultura familiar nas economias em que operam incluem não apenas a provisão de alimentos saudáveis e nutritivos, mas também efeitos em objetivos macroeconômicos mais abrangentes, por exemplo no controle de pressões inflacionárias, mediante um maior suprimento de produtos essenciais e amplamente consumidos, ou ainda pelos agricultores familiares constituírem uma importante fonte de demanda para setores nacionais de indústrias e serviços.

Apesar da diversidade de contextos na região Latino-Americana, países têm demonstrado um grau significativo de convergência, especialmente na América do Sul, onde mais de uma década de diálogo político participativo em várias escalas de governança tem resultado em ganhos tais como processos de aprendizado mútuo e aumento de força política no sentido de criar e expandir o repertório institucional de ações governamentais visando fortalecer a agricultura familiar.

Ainda assim, os autores frisam que esses fatos ocorrem dentro do modelo produtivo atual, paralelamente a uma contínua

expansão do agronegócio de larga escala, e devem ser vistos como esforços de longo prazo, que, por meio de uma acumulação gradual de força política e econômica, podem gerar mudanças estruturais mais profundas, inclusive no sentido de alterar os padrões historicamente desiguais de concentração fundiária nos países da região por meio de uma maior democratização do acesso à terra.

O artigo seguinte, de Mauro del Grossi e Vicente Marques, trata justamente dos esforços do Governo brasileiro no sentido de gerar uma distribuição de terras mais equitativa desde o processo de democratização na década de 1980, e sobretudo a aceleração, intensificação e natureza mais inclusiva e abrangente desse processo a partir de 2003. Este artigo representa importante contribuição ao debate internacional sobre o tema da reforma agrária, tendo em vista que a maior parte da literatura referente ao assunto tende a frisar apenas as limitações do processo de reforma agrária brasileiro (e.g. sua contribuição limitada à redução do índice de Gini de distribuição de terras), e em alguns casos até qualifica tal processo erroneamente como mero exemplo de “reforma agrária liderada pelo mercado”, sem fazer jus às suas múltiplas dimensões e aos avanços significativos que têm ocorrido.

O número impressionante de famílias assentadas, assim como a ampla variedade de políticas sociais e produtivas integradas a este processo, ou ainda as provisões específicas para o acesso à terra para mulheres rurais, jovens, povos indígenas e comunidades quilombolas, de fato revelam uma perspectiva mais vasta e complexa do processo de reforma agrária no Brasil.

Assim como ocorre no caso das instituições de integração regional mencionadas no artigo de França e Sanches, a participação institucionalizada da sociedade civil tem sido um elemento-chave para permitir que políticas sejam melhor elaboradas e ganhem tração nos seus processos de implementação em diversos contextos. As ‘Mesas de Desenvolvimento Rural’ uruguaias figuram entre as diversas inovações dos anos recentes na América Latina, parcialmente como resultado de interações entre

formuladores de políticas e representantes da sociedade civil no âmbito sub-regional na América do Sul. José Ignacio Olascuaga e Clara Villalba Clavijo revelam como tais comitês no Uruguai representam formas análogas de interação mutuamente benéfica entre setores de governo e da sociedade civil, neste caso no âmbito do território em nível local.

Apesar de serem uma inovação institucional recente, as Mesas de Desenvolvimento Rural têm sido instrumentais ao favorecerem contatos sistemáticos entre as autoridades governamentais uruguaias nos níveis central e local e ampla gama de organizações da sociedade civil em diálogos construtivos sobre políticas, permitindo assim uma melhor integração das diferentes políticas de desenvolvimento rural e o fornecimento de respostas mais adequadas e melhor direcionadas às prioridades dos agricultores familiares.

O foco regional dessa edição passa então da América Latina para a Ásia, continente que possui de longe o maior número de agricultores familiares; e especialmente à sub-região do Sul da Ásia, com dois artigos que se concentram em duas formas específicas de agricultura familiar, caracterizadas pela variedade de biomas e meios de vida correspondentes que se desenvolveram ali: a pesca familiar de pequena escala e agricultura familiar de montanha. A respeito do setor de pesca do Sul da Ásia, Yugraj Yadava e Rajdeep Mukherjee descrevem como o advento de formas de pesca intensivas em capital culminou em uma série de desafios econômicos, sociais e ambientais interligados, decorrentes da crescente mecanização da produção, do aumento na escala das operações pesqueiras e de uma maior concentração das redes de distribuição, colocando em risco as práticas tradicionais de pesca familiar.

A despeito de esforços relevantes por parte dos governos da região para apoiar o setor da pesca artesanal mediante diversas políticas, desde reservas pesqueiras protegidas por lei até o apoio à renda dos pescadores, seguros e melhorias em infraestrutura, os autores frisam que faltam ações governamentais destinadas a aumentar a capacidade

de produção dos pescadores artesanais, em contraste com outras já existentes que favorecem desproporcionalmente as grandes unidades pesqueiras. Yadava e Mukherjee defendem de forma convincente a intensificação do apoio governamental ao setor de pesca artesanal, destacando como ele pode levar à geração de empregos, ao empoderamento social e econômico de mulheres rurais e a uma gestão mais sustentável dos ecossistemas marinhos.

Desafios semelhantes existem na outra extremidade da Ásia Meridional, na região montanhosa dos Himalaias no norte da Índia, onde os meios de vida dos agricultores familiares tradicionais têm desempenhado papel fundamental na gestão da agrobiodiversidade local, de forma integrada com os ecossistemas pecuários e florestais, ao mesmo tempo em que contribuem para a segurança alimentar e nutricional e bem-estar econômico da população. R. K. Maikhuri, R. C. Sundriyal, G. C. S. Negi e P. P. Dhyani mostram que as políticas infelizmente têm optado por pacotes tecnológicos e incentivos econômicos que se concentram demasiadamente em um pequeno número de lavouras e nas parcelas minoritárias de planícies dessas regiões, gerando formas de agricultura intensivas em capital inadequadas à agricultura familiar tradicional de montanha, e colocando em risco a coesão social dos vilarejos da região (fenômeno ilustrado por exemplo pelo aumento da migração masculina para centros urbanos).

Os autores também mostram que esses desafios podem e devem ser enfrentados, e fazem uma série de recomendações de políticas nesse sentido, incluindo intervenções governamentais que vão desde pesquisa e desenvolvimento adaptados aos contextos locais no apoio à produção, até incentivos para a venda de produtos orgânicos das montanhas no apoio à distribuição.

O potencial ainda relativamente pouco explorado das Cadeias Curtas de Abastecimento Alimentar (CCAA) no Sul Global é explorado no artigo final dessa edição, com a descrição esclarecedora de Abdourahmane Ndiaye sobre como a redução dos intermediários entre produtores e consumidores de alimentos

“

A variedade de impactos positivos da agricultura familiar em economias nas quais elas operam inclui não apenas a provisão de alimentos saudáveis e nutritivos, mas também efeitos em objetivos macroeconômicos mais abrangentes.

pode ter efeitos transformadores, não apenas dando maior autonomia econômica aos agricultores familiares e aumentando o acesso a alimentos mais saudáveis e nutritivos para os consumidores, mas também nas implicações mais amplas da “proximidade organizada” em matéria de bem-estar social no âmbito local.

Principais constatações

As considerações sobre políticas delineadas nessa edição variam da esfera global (como as recomendações de Mpofu para ações em âmbito multilateral) até a local (como exemplificadas pelas Mesas de Desenvolvimento Rural no Uruguai, bem como o apelo de Ndiaye para a “relocalização” das relações entre produtores e consumidores por meio do apoio às CCAA), passando por contextos regionais (como nos casos da América Latina e Sul da Ásia) e nacionais (políticas de reforma agrária no Brasil ou aquelas voltadas para a agricultura familiar de montanha na Índia). Também englobam amplo leque de políticas, da produção (tal como o acesso à terra no caso do Brasil) até a distribuição (como na redução de intermediários pela promoção das CCAA), e diferentes tipos de biomas, como pescas marinhas, montanhas e florestas.

Apesar de esta coletânea de artigos abordar aspectos bastante diferentes da elaboração e implementação de políticas sobre agricultura familiar em diversos contextos, pode-se tirar algumas conclusões principais para as quais o conjunto parece apontar. Uma primeira constatação importante

diz respeito à necessidade de combinar políticas que forneçam serviços sociais com a criação e o fortalecimento das condições necessárias para que os agricultores familiares aumentem sua capacidade produtiva. Na maioria dos casos, a mecanização e os ganhos de produtividade têm ocorrido apenas entre uma minoria de produtores rurais (como os pescadores marinhos mecanizados da Ásia Meridional ou os produtores das planícies nos Himalaias), portanto concentrando a renda e a riqueza nas áreas rurais em detrimento da maioria dos agricultores familiares.

A provisão de ativos econômicos aos agricultores familiares mais vulneráveis (como a terra, de acordo com o descrito no caso do Brasil), e de maior acesso aos mercados (conforme possibilitado pelas CCAA), assim como a proteção diante da competição exercida pelo setor agro-exportador de larga escala (por exemplo, mediante formas direcionadas de protecionismo, que formam parte das medidas defendidas por Mpofu) formam parte de um repertório de políticas que lidam diretamente com a dimensão produtiva.

Apesar dos avanços significativos conquistados durante a última década na criação e expansão de políticas sociais, desde programas de apoio à renda até a ampliação no acesso a serviços de saúde e educação, muito menos atenção tem sido dada à criação de melhores condições para que as próprias populações mais pobres e marginalizadas do mundo possam elas mesmas tornar-se uma força motriz do crescimento econômico. Ainda assim, existem sinais encorajadores de mudanças no sentido de um maior reconhecimento dessa necessidade em âmbito multilateral, como revela o Relatório sobre o Estado da Alimentação e Agricultura da FAO, ao reconhecer que a proteção social por si só não é suficiente para retirar as pessoas de uma situação de pobreza, enquanto a criação de vínculos entre políticas sociais e agrícolas pode ser uma “ferramenta potencialmente determinante para romper o ciclo da pobreza rural” (FAO, 2015). Essas mudanças também são exemplificadas pela agenda mais abrangente dos ODS mencionada anteriormente.

Uma segunda constatação relevante é que existem diversas experiências positivas concretas ocorrendo, a partir das quais podem ser extraídos ensinamentos para subsidiar a criação de novas políticas. Autores diferentes nessa edição parecem concordar que a América Latina tem sido a região que mais consistentemente orientou as suas instituições públicas no sentido de fornecer melhores condições para o fortalecimento da agricultura familiar. Como Mpofu e Ndiaye destacam, políticas passadas ou atuais promovidas por países do Norte podem também trazer ensinamentos relevantes para governos do Sul Global, desde que esses se orientem primeiramente pelas especificidades dos próprios contextos nacionais.

Esse fato nos traz a uma terceira conclusão fundamental, sobre a qual o conjunto dos autores desta edição parecem convergir: a participação significativa de agricultores familiares em deliberações e consultas com oficiais de governo tem se revelado um elemento-chave para a criação e o aperfeiçoamento de políticas públicas que visam promover o desenvolvimento rural.

Essa coleção de artigos representa uma contribuição a um debate em franca expansão sobre as melhores formas de prover apoio à agricultura familiar em países em desenvolvimento de diferentes regiões do mundo, e a partir da qual esperamos que leitores possam obter novos e úteis discernimentos a respeito do tema. ■

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS (FAO). Committee on Agriculture, 24th Session, *Family Farmers: Feeding the World, Caring for the Earth*, Roma, jul., 2014a. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-ml163e.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

_____. *The State of Food and Agriculture: Innovation in family farming*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Roma, 2014b. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4040e.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

_____. *The State of Food and Agriculture: Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Roma, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4040e.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

HIGH LEVEL PANEL OF EXPERTS (HLPE). Investing in smallholder Agriculture for Food Security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security. Roma, 2013. Disponível em:

<http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_Investing_in_smallholder_agriculture.pdf>. Acesso em: 9 dez. 2015.

LOWDER, Sarah K.; SKOET, Jakob; SINGH, Saumya. What do we really know about the number and distribution of farms and family farms worldwide? Background paper for The State of Food and Agriculture 2014. *ESA Working Paper n. 14-02*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/019/i3729e/i3729e.pdf>>. Acesso em: 9 dez. 2015.

UNITED NATIONS (UN). General Assembly resolution 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. A/RES/70/1. United Nations, 2015. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E>. Acesso em: 9 dez. 2015.

1. Instituto de Estudos em Desenvolvimento (IDS), Universidade de Sussex, Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Brasil.
2. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO).
3. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (PNUD/IPC-IG).
4. O ODM 1 é medido por três metas: i) reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas cuja renda seja menor que USD 1 por dia; ii) alcançar emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, inclusive mulheres e jovens; e iii) reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que sofrem com a fome.
5. O Comitê Internacional de Apoio do AIAF estabeleceu um grupo de trabalho específico, com o objetivo de desenvolver “critérios e orientações para apoiar países a estabelecer e caracterizar definições e tipologias da agricultura familiar claras, em níveis nacional e regional” (FAO, 2014a). A iniciativa *World Agriculture Watch* (WAW) foi fundada pela FAO, pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA) e pelo Centro Francês de Pesquisas Agronômicas e de Cooperação Internacional (CIRAD) “para subsidiar o diálogo de políticas em âmbitos nacional e internacional. A WAW desenvolveu um marco internacional para apoiar países na construção de classificações comparáveis de estabelecimentos, e apreender especificidades e transformações de diferentes tipos de estabelecimentos para melhor direcionar e adaptar investimentos e políticas.
6. “A Agricultura Familiar (que inclui todas as atividades agrícolas desempenhadas pela família) é um meio de organização da produção agrícola, silvícola, das pescarias, pastoral e aquícola, que é gerida e operada por uma família e cuja mão-de-obra é predominantemente familiar, incluindo tanto a de mulheres quanto a de homens. A família e o estabelecimento estão interligados, co-evoluem e combinam funções econômicas, ambientais, sociais e culturais” (FAO, 2014b).
7. Fórum Orgânico dos Pequenos Produtores Rurais de Zimbábue (*Zimbabwe Organic Smallholder Forum*).

A soberania alimentar como marco essencial das políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar no Sul Global

por Elizabeth Mpofu¹

As últimas quatro décadas foram caracterizadas pelo aprofundamento da integração da maioria das economias do Sul Global nos sistemas do capital global e dos mercados liberalizados, com consequências sérias para a agricultura familiar. Esse fato aconteceu, e ainda continua ocorrendo, por uma incessante promoção do paradigma neoliberal, sob a tutela de seus principais promotores internacionais, isto é, as instituições de *Bretton Woods* e governos do Norte Global. Estes compeliram os países do Sul a abrirem suas fronteiras nacionais, levando à recuada do Estado diante de sua agenda desenvolvimentista, na qual as políticas públicas historicamente desempenhavam papel central. Consequentemente, políticas nacionais e legislações foram modificadas para servir os interesses do capital financeiro global e de companhias transnacionais. De acordo com Ha-Joon Chang (2009, p. 478):

[A] retirada do Estado afetou negativamente o investimento em bens públicos tais como pesquisa agrícola, educação, extensão e infraestrutura, consequentemente reduzindo a produtividade agrícola. Ademais, reformas orientadas para o mercado promovidas por instituições financeiras deixaram a agricultura com menos acesso ao crédito do que nunca. A liberalização do comércio levou ao aumento da penetração das importações, o que ameaçou os meios de vida de muitos agricultores. Uma pressão simultânea em prol da promoção das exportações agrícolas em grande número de países que se especializam nos mesmos produtos tem frequentemente resultando na queda dos preços e até nas suas receitas de exportação.

Não obstante, a agricultura familiar, ao invés de desaparecer, permanece como setor-chave da agricultura e da

economia de áreas rurais em países do Sul Global. Segundo a Via Campesina e a GRAIN (2014), propriedades rurais familiares produzem a maior parte dos alimentos do mundo, sustentando cerca de 70 por cento da população mundial, apesar de seu acesso proporcionalmente decrescente a terras agrícolas.

A agricultura familiar não só conserva a biodiversidade e reduz riscos relacionados ao clima como também é a principal fonte de emprego no mundo e emprega a maioria da força de trabalho no Sul Global. As Nações Unidas, portanto, declararam 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) em reconhecimento ao papel fundamental desempenhado pelo setor. Contudo, apesar do desenvolvimento de políticas a favor da agricultura familiar em alguns países, o apoio ao setor não tem melhorado de forma significativa no Sul Global como um todo, enquanto a maior parte das políticas agrícolas continuam com forte viés a favor do agronegócio de grande escala destinado à exportação.

Conformidade à agenda neoliberal: o calcanhar de Aquiles do Sul Global

Os países do Sul Global, no contexto atual de globalização – em que o capital financeiro reina com supremacia – têm sobretudo envidado esforços para se tornarem “competitivos” no sentido de atrair investimentos estrangeiros. Tal preocupação com o investimento externo também acarretou mudança nas políticas públicas, com subsídios à infraestrutura e à agricultura redirecionados para apoiar o setor do agronegócio, o qual produz, principalmente, para mercados de exportação.

Essas mudanças nas políticas do Sul Global deixaram o setor da agricultura familiar não só enfraquecido, como também exposto e vulnerável. Assim, a crise de preços de alimentos recente de 2007-2008 levou à desapropriação e ao deslocamento

de milhares de pequenos agricultores, abrindo caminho para investimentos na compra ou arrendamento de terras em grande escala, que visam ao respectivo uso para a exportação de commodities.

Consequentemente, a desnutrição e a fome são mais predominantes no Sul Global, sobretudo em áreas rurais, nas quais reside a maior parte dos agricultores familiares. A insegurança alimentar que assola a maioria dos países do Sul Global vem revelando as limitações dessas mudanças nas políticas. Esperava-se uma mudança de atitude da parte dos decisores políticos durante a crise mundial de preços de alimentos, no sentido de revisar as políticas públicas existentes em prol da agricultura familiar, para garantir a segurança alimentar nacional. No entanto, vieses nas políticas contra o setor (e.g. políticas de preços agrícolas inadequadas, políticas fundiárias que discriminam contra o acesso e o controle das mulheres à terra, políticas precárias de desenvolvimento de infraestrutura na maioria dos países da África subsaariana, etc.), não apenas em termos de redistribuição de terras, mas também quanto ao apoio orçamentário, seja para pesquisa e extensão ou para instituições financeiras relevantes, têm impedido que tal mudança aconteça.

Cegueira em relação aos caminhos históricos de desenvolvimento agrícola dos países do Norte Global

A ânsia de alguns países em se adequar à agenda neoliberal não apenas implicou uma “comodificação” da natureza e o enfraquecimento de abordagens mais coletivas e unificadas a respeito dos problemas e das estratégias a serem adotadas para a prosperidade no Sul Global, mas também é reveladora de uma cegueira quanto aos caminhos históricos de desenvolvimento agrícola dos países do Norte. A maioria dos países ricos de hoje passaram pela mesma situação atualmente enfrentada pelo setor agrícola em países do Sul.

Tais países (Alemanha, Holanda, Japão, EUA, Bélgica, etc.) experimentaram com várias políticas e instituições no fim do século XIX e começo do século XX, aprendendo com as experiências de outros países para, por sua vez, eventualmente se tornarem histórias de sucesso agrícola (HA-JOON, 2009). Contudo, nos países contemporâneos do Sul Global, uma disposição de implementar políticas equivalentes em escalas comparáveis ainda é, infelizmente, insuficiente. Entretanto, alguns países na América Latina – principalmente Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, todos membros plenos ou associados ao Mercosul – têm se esforçado para criar e melhorar o desenho de políticas públicas voltadas à agricultura familiar (MARQUEZ; RAMOS, 2010), obtendo relativo grau de êxito.

Em relação à África, o continente ainda padece de uma contínua regressão nas políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Além de alguns países – como Zâmbia, Moçambique, Tanzânia, Quênia, Etiópia, etc. – terem disponibilizado suas terras produtivas a investidores estrangeiros, a agricultura familiar na África subsaariana tem sofrido de forma mais geral com reduções orçamentárias no setor agrícola. De fato, muito menos que a meta – estabelecida pelo Programa Abrangente para o Desenvolvimento da Agricultura Africana (CAADP) – de 10 por cento dos orçamentos nacionais é alocada pela maior parte dos governos (NAÇÕES UNIDAS, 2014). A agricultura familiar enfrenta desafios similares em muitas partes da Ásia, embora de forma menos acentuada. Tal negligência em termos de políticas públicas leva, cada vez mais, a “alternativas vindas de baixo”, lideradas principalmente por movimentos sociais, como a Via Campesina² e organizações não governamentais aliadas em apoio aos pequenos agricultores.

“Alternativas vindas de baixo”: soberania alimentar como marco para fortalecer a agricultura familiar

A Via Campesina e seus aliados têm reivindicado a adoção da soberania alimentar³ – um conceito construído por camponeses – como base para o apoio e a proteção da agricultura familiar.

O movimento também vem colocando diversas propostas políticas e de políticas públicas no âmbito da soberania alimentar para o fortalecimento da agricultura familiar. Isto inclui reivindicar aos governos (A Via Campesina, 2014a): a implementação das Diretrizes Voluntárias sobre a Governança Responsável da Terra, dos Recursos Pesqueiros e Florestais (DVGTF); a aplicação de decisões-chave do Comitê de Segurança Alimentar Mundial (CSA); a adoção e implementação do Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para a Alimentação e Agricultura (TIRFAA); o apoio às negociações atuais para a aprovação da Declaração sobre os Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH); e pressionar contra novas negociações para acordos de livre comércio (LA VIA CAMPESINA, 2014b), tais como a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (APT/TTIP) e a Parceria Transpacífico (TTP), entre outras.

Tais propostas, se adotadas e implementadas, poderiam levar ao fortalecimento de milhões de agricultores familiares, não apenas nos países do Sul, mas em escala mundial. A Via Campesina e seus aliados continuam engajados com diversos atores de organizações multilaterais, tais como a FAO e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA), visando apoiar as agriculturas familiar, camponesa e

indígena, bem como políticas públicas para se alcançar a soberania alimentar.

Qual o caminho adiante para as políticas públicas no Sul Global?

Países do Sul Global devem tomar medidas que fortaleçam a agricultura familiar, utilizando a soberania alimentar como marco orientador para as políticas adotadas. A experiência com os mercados nas décadas recentes mostrou que o neoliberalismo não foi capaz de fornecer medidas de apoio econômico e social adequadas para fortalecer a agricultura familiar. Medidas padronizadas que não levam em consideração as especificidades locais devem ser descartadas no apoio ao setor. Com efeito, a soberania alimentar trata do empoderamento das pessoas para que estas possam autodeterminar seu curso de desenvolvimento nos seus respectivos contextos locais, assegurando-lhes o pleno gozo e realização de todos os direitos humanos.

Em razão de a maioria dos serviços necessários à agricultura familiar ter uma dimensão de “bens públicos” (pesquisa, extensão, educação e informação), as políticas públicas (providas diretamente pelo Estado ou indiretamente por meio de subsídios) devem lidar com o desafio do subinvestimento por parte dos mecanismos de mercado, eliminando vieses e ampliando o seu alcance geográfico.

Se for considerada a contribuição feita pela agricultura familiar para



Foto: Sergio Amaral/MDS. Agricultor familiar em Planaltina, Distrito Federal, Brasil, 2014.



Foto: Eduardo Aigner/MDA. Agricultores familiares complementam refeições com a própria produção. Mato Grosso, Brasil, 2010.

“

A agricultura familiar, ao invés de desaparecer, permanece como setor-chave da agricultura e da economia de áreas rurais em países no Sul Global.

o desenvolvimento nacional nos países do Sul, por meio da manutenção de um suprimento constante de alimentos tradicionais diversos, apropriados e saudáveis, e a concomitante proteção da biodiversidade e diversidade cultural, faz-se imperativa a necessidade de intervenções públicas focalizadas em todas as áreas que afetem a renda e as capacidades da agricultura familiar. Tais medidas devem ser específicas a cada contexto e adaptadas aos níveis de desenvolvimento econômico de cada país.

Os países do Sul Global devem manter de forma permanente algumas medidas de apoio – especialmente programas de estabilização de renda. Também deve sempre permanecer certo nível de protecionismo, conforme ocorre em países do Norte Global, como os EUA e os países membros da União Europeia (UE) – que têm mantido subsídios agrícolas e protecionismo comercial direcionados de maneira consistente. Essas medidas são imprescindíveis para proteger os processos de fortalecimento da agricultura familiar da volatilidade dos mercados internacionais, a fim de produzir ganhos mais duráveis e concretos a médio e longo prazo tais como aumentos na produtividade da terra e a estabilização da renda. No entanto, quando aplicadas aos contextos da agricultura familiar nos países do Sul, tais medidas deveriam -

diferentemente dos casos dos EUA e da UE – remover os vieses em favor da agricultura de larga escala.

Para movimentos sociais, tais como a Via Campesina, as políticas públicas não são fins em si, mas sim meios de fortalecimento da luta camponesa para alcançar mudanças estruturais reais, a partir de uma abordagem sistêmica que enfrente as inadequações e ineficiências às quais deve fazer face a agricultura familiar. ■

HA-JOON, Chang. Rethinking public policy in agriculture: lessons from history, distant and recent. *Journal of Peasant Studies* 36(3): 477-515, 2009.

LA VIA CAMPESINA. *CFS in Rome: The majority of governments remain blind to the challenges of the global food security*. 2014a. <<http://www.viacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/food-sovereigntyand-trade-mainmenu-38/1684-cfs-in-rome-the-majority-of-governments-remain-blind-to-the-challenges-of-global-food-security>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

_____. *Rome: Stop TTIP, CETA and other free trade agreements*. 2014b. <<http://www.viacampesina.org/en/index.php/actions-and-events-mainmenu-26/stop-free-trade-agreements-mainmenu-61/1683-stop-ttip-ceta-and-other-destructive-trade-policies>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

LA VIA CAMPESINA; GRAIN. *Hungry for land. Small farmers feed the world with less than a quarter of all farmland*. 2014. Disponível em: <<http://www.laviacampesina.org/en/index.php/main-issues-mainmenu-27/agrarian-reform-mainmenu-36/1615-hungry-for-land-small-farmers-feed-the-world-with-less-than-a-quarter-of-all-farmland>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

MARQUEZ, Susana; RAMOS, Álvaro. *Differential policies for Family Farming in MERCOSUR: Contribution of Political Dialogue in the Design of Public Policies and Institutionalisation*. Rome: International Fund for Agricultural Development, 2010. <<https://www.ifad.org/documents/10180/407bcbf5-cf38-4e15-9726-c7ea1a253e8c>>. Acesso em: 18 nov. 2015.

NYÉLÉNI, Village. *Declaration of the forum for food sovereignty*. Sélingué, Mali, 2007.

UNITED NATIONS. Biennial report on the review of the implementation of the commitments made towards Africa's development. *Report of the Secretary-General*. A/69/163. New York: United Nations, 2014.

1. Zimbabwe Organic Smallholder Farmers Forum (ZIMSOFF) e a Via Campesina.

2. A Via Campesina conta com 164 organizações-membro em 73 países, representando mais de 200 milhões de camponeses, agricultores de pequeno e médio porte, mulheres agricultoras, sem-terra, povos indígenas, migrantes, trabalhadores agrícolas e jovens.

3. Soberania alimentar é o direito das pessoas à alimentação saudável e culturalmente adequada, produzida por métodos ecológicos e sustentáveis, bem como seu direito de definir os próprios sistemas alimentares e agrícolas. O conceito coloca as expectativas e as necessidades daqueles que produzem, distribuem e consomem alimentos no coração dos sistemas e políticas alimentares, ao invés das demandas dos mercados e das corporações. Defende os interesses e a inclusão da próxima geração, oferecendo uma estratégia para resistir e desmontar o atual regime corporativo de comércio e alimentos, e as diretivas para sistemas alimentares, agrícolas, pastorais e pesqueiros, determinadas por produtores e consumidores locais (NYÉLÉNI, 2007).

A agricultura familiar na nova agenda latino-americana de integração regional e desenvolvimento

por Caio Galvão de França¹ e Adoniram Peraci Sanches²

A decisão das Nações Unidas de declarar 2014 como Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF) representa um marco na longa jornada rumo a um crescente reconhecimento da importância estratégica desse setor. É o resultado da convergência de lutas sociais, dos avanços institucionais em diversos países, da produção acadêmica e do debate intelectual.

Durante o curso do AIAF, mais de 300 eventos representaram ocasiões para reflexões críticas acerca do desenvolvimento rural e seus principais protagonistas, que atualmente perfazem cerca de 40 por cento da população mundial. A agricultura familiar ganhou relevância e protagonismo como ator político por diferentes caminhos, em várias regiões do mundo, impulsionando uma agenda de democratização econômica e política do meio rural.

Parte de sua força deriva de sua condição de categoria-síntese, que representa uma ampla diversidade de identidades, formas de agricultura e de acesso e manejo dos recursos naturais. O fortalecimento da agricultura familiar, portanto, não se deu em detrimento da afirmação de identidades mais específicas abrangidas por esse amplo conceito (tais como mulheres e jovens rurais, populações indígenas, comunidades rurais afrodescendentes, outras populações e comunidades tradicionais, etc.); pelo contrário, expressa a capacidade deste setor de construir laços de solidariedade e alianças em torno de objetivos em comum, como é o caso das políticas agrícolas diferenciadas.

O dinamismo e a vitalidade da agricultura familiar na América Latina, atualmente, estão ligados inextricavelmente, de um lado, ao comprometimento contínuo tanto da parte dos países e instituições supranacionais da região a erradicar a fome

e a pobreza e garantir a segurança alimentar e nutricional para todos; e, de outro, a mudanças significativas nas políticas econômicas da região, desde seus princípios orientadores até a sua implementação.

Apesar de existirem exemplos de conquistas importantes alcançadas pela agricultura familiar mundialmente, a América Latina vem sendo a região que exhibe os resultados mais promissores.

Esses resultados ajudaram a ampliar o reconhecimento das contribuições da agricultura familiar para o crescimento econômico inclusivo. Não apenas desempenhando papel fundamental na criação de postos de trabalho e no suprimento da maior parte dos alimentos para mercados domésticos em expansão – ajudando, portanto, a controlar pressões inflacionárias e a reduzir a dependência de importações –, esse setor também contribui como consumidor de produtos industriais (maquinário, insumos, fertilizantes, etc.) e serviços (infraestrutura, moradia, extensão rural, etc.), em alguns casos até potencialmente gerando efeitos econômicos anticíclicos.³

A agricultura familiar, entretanto, está atualmente no centro de uma agenda muito mais ampla, que transcende considerações meramente setoriais ou produtivas por integrar outras dimensões, incluindo o desenvolvimento regional e territorial, a saúde pública e nutrição, a promoção da autonomia e igualdade das mulheres rurais e a conservação da biodiversidade e manejo sustentável dos recursos naturais.

No âmbito multilateral global, compromissos internacionais recentes destacam a crescente e persistente relevância da agricultura familiar no enfrentamento de desafios globais. Por exemplo, durante a Segunda Conferência Internacional sobre Nutrição

(ICN2), em 2014, a Organização Mundial de Saúde se manifestou em prol de uma agricultura que pode e deve ser mais sensível às questões de saúde pública, considerando o fato de que a agricultura familiar oferece alimentos especialmente saudáveis e dietas mais ricas, comparados com as formas mais tradicionais de agricultura, contribuindo, assim, para reduzir níveis de sobrepeso e de obesidade infantil. Da mesma forma, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015, recentemente adotados pela Assembleia Geral das Nações Unidas, também reconhecem as contribuições fundamentais da agricultura familiar nas três dimensões de sustentabilidade: econômica, social e ambiental.

No âmbito da integração regional, a experiência Latino-Americana recente demonstrou um grau singular de alinhamento e sinergia entre planos, programas e políticas domésticos, sub-regionais e continentais relativos à agricultura familiar. Um bom exemplo, que se tornou referência na região e em outras partes, é a experiência adquirida durante os mais de dez anos de reuniões em âmbito sub-regional e nacional e atividades associadas, da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercosul, uma plataforma de diálogo político que congrega delegações compostas por oficiais de governo e representantes da sociedade civil.

Os países que participam da REAF foram capazes de chegar a um acordo a respeito de um conjunto de critérios comuns para identificar uma definição regional de agricultura familiar que englobe a diversidade de cada país membro, logrando também a subsequente incorporação de tais critérios como parte da normativa oficial do Mercosul. Esses critérios também se desdobraram em marcos legais nacionais e em sistemas



Foto: Dênio Simões/Agência Brasília. CEASA, Distrito Federal, Brasil, 2015 <<https://goo.gl/sZ7V7x>>.

“ Apesar de existirem exemplos de conquistas importantes alcançados pela agricultura familiar mundialmente, a América Latina vem sendo a região que exhibe os resultados mais promissores.

de registros apropriados a cada realidade. O preenchimento dos critérios constitui requisito para que indivíduos sejam considerados agricultores familiares e, por meio de sua incorporação ao registro nacional, tenham acesso a políticas agrícolas diferenciadas. A REAF vem promovendo uma forma inovadora de diálogo político sobre políticas públicas que se beneficiou da participação intensa e permanente de movimentos sociais do campo. A REAF também contribuiu para a criação de políticas em âmbito nacional fundamentadas em orientações regionais comuns, no que diz respeito ao fortalecimento de agricultores familiares, inclusive populações indígenas e outros povos e comunidades tradicionais. Entre as políticas discutidas em reuniões, oficinas, cursos de treinamento e programas de cooperação ligados à REAF, cabe mencionar o acesso à terra, as compras públicas de alimentos produzidos por agricultores familiares e o apoio à produção das mulheres rurais.

A expressão dos interesses da agricultura familiar passou também a fazer parte de uma agenda mais ampla de integração regional, como evidenciado pela priorização do tema no âmbito da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), especialmente após o reconhecimento de seu papel central no Plano para a Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome 2025. Além disso, criou-se um Grupo de Trabalho sobre

Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural que se reporta diretamente a uma Reunião Ministerial sobre Agricultura Familiar.

Os países que participam da REAF também estabeleceram mecanismos de diálogo e cooperação com outros fóruns, tais como o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e o seu Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar.

A expansão da agenda referente à agricultura familiar não tem sido restrita apenas aos espaços do poder executivo e dos movimentos sociais, mas também alcançou a esfera legislativa – como demonstrado pela criação de uma Frente Parlamentar da América Latina e Caribe contra a Fome, que desempenhou papel fundamental na elaboração e aprovação de leis nacionais relativas à segurança alimentar na maioria dos países da região e propôs uma lei-marco sobre agricultura familiar ao Parlamento Latino-Americano (Parlatino).

Tal reconhecimento e visibilidade dentro e para além da América Latina e do Caribe revitalizam as possibilidades para a agenda democratizante do meio rural impulsionada pela agricultura familiar. Nos esforços contínuos por um maior reconhecimento de sua contribuição para o desenvolvimento sustentável, a agricultura familiar na América

“

A América Latina mostrou que o conceito de agricultura familiar é uma categoria contemporânea política e social muito pertinente e útil.

Latina está de uma vez só resistindo e conquistando espaço em contraposição a mecanismos tradicionais de dominação e subordinação profundamente enraizados, ao mesmo tempo em que exercita novas formas de viver e produzir no meio rural.

A agricultura familiar, portanto, expressa seu potencial contra-hegemônico por meio de sua capacidade de combinar resistência organizada com alternativas críveis. E por contar com alianças sociais mais amplas, ela pode ganhar impulso em seus esforços para superar o atual modelo de produção agropecuário dominante e contribuir para a criação de novos projetos de desenvolvimento nacional.

A agenda da agricultura familiar na América Latina representa um esforço combinado, gradual e cumulativo, orientado por um sentido de transição e por uma ação permanente em múltiplas frentes. Esse esforço consiste em um conjunto de políticas e iniciativas de fortalecimento social e econômico da agricultura familiar que, apesar de ocorrerem em paralelo e/ou sob o atual padrão produtivo, ainda podem resultar em aumentos consideráveis de produção, produtividade e renda, assim como em mudanças qualitativas de mais longo prazo, tais como a transição agroecológica, a democratização da estrutura fundiária e formas mais cooperativas e solidárias de organização socioeconômica.

Entre as ações imprescindíveis para essas mudanças, podemos destacar a necessária ampliação da reforma agrária e o reconhecimento dos territórios dos povos e comunidades tradicionais, além de uma profunda transformação no sistema agroalimentar, que pode articular processos de produção industrial e padrões de consumo, com impactos potencialmente significativos nos hábitos alimentares e na saúde da população.

A América Latina tem demonstrado que o conceito de agricultura familiar é uma categoria contemporânea política e social muito pertinente e útil. Universalizar ainda mais o seu uso poderá contribuir para inserir a agricultura familiar em outros contextos internacionais, nos quais termos como “pequeno agricultor” são atualmente preponderantes, apesar de seu escopo

mais restrito e suas conotações potencialmente negativas.

A lição que a América Latina tem a oferecer é clara: o fortalecimento da agricultura familiar é um processo político que se constrói no diálogo democrático participativo, nas lutas sociais, na criação e implementação de políticas públicas, na compreensão e na valorização da grande diversidade do setor, e nos esforços para forjar alianças entre diversos setores e alcançar objetivos em comum.

Assim, a agricultura familiar demonstra que é capaz de fazer contribuições importantes para o desenvolvimento das nações, fundamentadas na democracia, na justiça social e no compromisso com a redução da desigualdade.



MÜLLER, Laudemir. Public policies for family farming in Brazil: towards a sustainable development model. *In Deep Roots*, 222-226. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2014.

1. Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil (MDA).

2. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO).

3. O Programa Mais Alimentos do Brasil é um exemplo, dado que suas linhas de crédito concessionais dirigidas a agricultores familiares tiveram um impacto significativo nas vendas nacionais de tratores, sendo responsáveis por 61 por cento delas entre janeiro e maio de 2009, contribuindo, portanto, para o sustento da indústria nacional durante o ápice da crise financeira e econômica global (MÜLLER, 2014).

A democratização do acesso à terra para agricultores familiares brasileiros nos últimos anos

por Vicente P. M de Azevedo Marques¹ e Mauro Eduardo del Grossi²

As políticas fundiárias no Brasil têm envolvido um conjunto significativo de ações, com o objetivo de democratizar o acesso à terra e o fortalecimento da agricultura familiar, especialmente desde o início dos anos 2000. Essas políticas têm sido implementadas dentro de um cenário de elevada concentração fundiária e dos recursos naturais, bem como de disputas frequentes pela terra e violência rural decorrente destas, entre outras características predominantes da estrutura agrária brasileira.

As origens da concentração fundiária remetem ao início dos anos de 1500, quando o Brasil era governado pela Coroa Portuguesa e o processo colonial de ocupação de terras estava fundamentado na concessão imprecisa de áreas grandes e remotas, o que deixou grande parte do território brasileiro sem mapeamento, demarcação ou documentos de registro.

A propriedade privada da terra no país foi reconhecida somente em 1850,³ décadas após a independência formal do Brasil, quando foi consolidada a distribuição da maior parte das terras a um pequeno grupo de pessoas, excluindo os povos indígenas e comunidades tradicionais de qualquer direito de propriedade.

Foi necessário um século e meio para que a Constituição Federal de 1988 e suas respectivas emendas⁴ reafirmassem inteiramente o direito à propriedade da terra (condicionada ao desempenho de sua *função social*), consagrando esse princípio como parte de seus direitos e garantias fundamentais e reconhecendo formalmente os direitos fundiários dos povos indígenas e das comunidades quilombolas.⁵

Reforma agrária

A partir de 2003, o Governo Federal iniciou um esforço para criar e expandir políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar e, ao mesmo tempo,

para o assentamento de milhares de famílias sem-terra. Desde então, mais de 52 milhões de hectares – incluindo cerca de 4 mil novos projetos, que assentaram mais de 798 mil famílias – foram incorporados ao processo mais amplo de reforma agrária iniciado durante o período de democratização dos anos de 1980, representando dois terços deste processo, tanto em números de famílias assentadas quanto em área.

De fato, segundo o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em abril de 2015, havia 969.129 famílias assentadas em 9.263 projetos de reforma agrária (MDA, 2015), perfazendo uma área total de 88 milhões de hectares – cerca de 10 por cento do território brasileiro. Essas famílias foram distribuídas, principalmente, em regiões da Amazônia Legal (621 mil famílias assentadas em 3,4 mil projetos) e em áreas semiáridas (117 mil famílias, em 2,2 mil projetos).

Os assentamentos de reforma agrária são de vários tipos e incluem modalidades ambientalmente diferenciadas, tais como florestas, reservas extrativistas e unidades de desenvolvimento sustentável (INCRA, 2015). Os projetos visam atender às demandas de grupos específicos, especialmente mulheres, cujos nomes têm sido sistematicamente incluídos nos títulos de domínio das áreas e na concessão de uso nos projetos de reforma agrária, independentemente de seu estado civil.

Além das políticas focadas no acesso à terra, grande esforço foi feito para articular políticas públicas (DEL GROSSI; MARQUES, 2015), visando assegurar que os beneficiários da reforma agrária tenham acesso a outras iniciativas governamentais, tais como infraestrutura (moradia, água, energia elétrica e estradas), assistência social (principalmente no que diz respeito à documentação civil), previdência social, apoio a famílias em situação de extrema pobreza, por meio de transferências de renda (Programa Bolsa Família – PBF),

bem como a famílias cujos meios de vida contribuem para a conservação ambiental (Bolsa Verde), assistência técnica e extensão rural (ATER) e crédito para a produção (crédito rural do Pronaf,⁶ com taxas subsidiadas). Quando registrados no Pronaf, os beneficiários da reforma agrária também têm acesso a seguros de clima e programas de garantia de preços (Seguro da Agricultura Familiar – SEAF e Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar – PGPAF), enquanto aqueles assentados em áreas semiáridas têm acesso a um seguro de clima específico para a região (Garantia Safra).

Na esfera da comercialização, o governo incentiva a instalação e a modernização de empreendimentos coletivos agroindustriais – mediante os programas Terra Sol⁷ e Terra Forte,⁸ que têm beneficiado 209 mil famílias assentadas desde 2004 (MDA, 2015). Parte da produção dos assentados também é destinada a mercados institucionais (por meio do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE).

Além do acesso facilitado às redes de ensino público fundamental e profissionalizante (Pronatec Campo), as famílias assentadas também podem acessar o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera),⁹ criado em 1988 com o objetivo de ampliar os níveis de escolarização formal dos beneficiários da reforma agrária. O Pronera oferece cursos de níveis básico, médio e superior, inclusive para alfabetização, profissionalização técnica e especialização, utilizando uma abordagem pedagógica adequada aos contextos dos assentados.

De forma complementar ao programa de reforma agrária e às políticas relacionadas descritos, o Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF)¹⁰ fornece crédito subsidiado para financiar a aquisição

de terras por agricultores familiares e tem beneficiado cerca de 97 mil famílias, desde 2003. Ademais, o PCNF oferece recursos para a instalação de infraestrutura social e produtiva, e custeia a contratação de oficiais de assistência técnica e extensão rural. O programa também inclui modalidades específicas para o atendimento a agricultores de mais baixa renda e a jovens rurais que desejem adquirir terras e se instalar como agricultores familiares.

Regularização fundiária na Amazônia Legal

O Programa Terra Legal tem como objetivo conceder o direito de uso de terras federais anteriormente ocupadas ou informalmente assentadas por agricultores familiares na região da Amazônia Legal (estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Roraima e Tocantins),¹¹ dando celeridade aos processos de regularização fundiária de ocupações legítimas em áreas rurais e urbanas. Os montantes cobrados por terras recentemente tituladas e prazos para pagamento variam de acordo com o seu tamanho, enquanto a gratuidade é assegurada para áreas muito pequenas. A concessão de títulos está condicionada ao uso sustentável dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente.

Até março de 2015, o Programa Terra Legal havia georreferenciado mais de 10 milhões de hectares e emitido cerca de 18 mil títulos em áreas rurais e 292 títulos em áreas urbanas, abrangendo uma área total de 1,4 milhão de hectares (MDA, 2015).

O Programa Brasil Quilombola e outros programas fundiários destinados aos povos e às comunidades tradicionais

A Constituição Federal Brasileira de 1988 reconheceu os direitos das comunidades quilombolas remanescentes à sua terra, como forma de reparação aos afrodescendentes com uma história social de resistência contra a opressão da escravidão vigente no período colonial brasileiro. Mais de 2 mil comunidades já foram identificadas e certificadas (SEPPIR, 2015). O Programa Brasil Quilombola, inaugurado em 2004, objetiva consolidar uma política de Estado para estas comunidades, contemplando os seguintes eixos: acesso à terra (delimitação, certificação e titulação das terras), infraestrutura e qualidade de vida



Foto: Eduardo Aigner/MDA. Agricultores junto a motocultivador comprado pelo Programa Mais Alimentos. Acre, Brasil, 2010.

(moradia, saneamento, eletrificação, comunicação e vias de acesso, além do acesso à saúde, educação e assistência social); inclusão produtiva e desenvolvimento local (assistência técnica e demais políticas públicas para a agricultura familiar especificamente diferenciadas para comunidades quilombolas); e direitos e cidadania. De acordo com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), 168 áreas quilombolas tiveram seus respectivos relatórios de identificação e delimitação concluídos até 2014, beneficiando 23 mil famílias em uma área de aproximadamente 1,7 milhão de hectares.

Os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos povos indígenas são garantidos por meio de um programa específico, que regularizou mais de 100 milhões de hectares de 434 comunidades desde a sua criação (FUNAI, 2015).

Outras iniciativas de regularização fundiária com foco em povos e comunidades tradicionais estão em curso, como o Projeto Nossa Várzea: Cidadania e Sustentabilidade na Amazônia Brasileira, que garante às famílias e às comunidades ribeirinhas o reconhecimento da sua posse tradicional, além de seus papéis como agentes promotores da conservação ambiental



Foto: Eduardo Aigner/MDA. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Município de General Sampaio, Sertão Central, Ceará, Brasil, 2010.



Foto: Eduardo Aigner/MDA. Escola Agrotécnica Federal de Crato no Município de Umirim, Sertão Central, Ceará, Brasil, 2010.

“

Em 2003, o Governo Federal começou um esforço para criar e expandir políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar e, ao mesmo tempo, para o assentamento de milhares de famílias sem-terra.

e do desenvolvimento local (MPOG/SPU, 2015). Destaca-se ainda a existência de programas estaduais para a regularização fundiária, adequados às necessidades de cada unidade da federação.

Gestão do território

Por meio do aumento do uso de sistemas de georreferenciamento, o Governo Federal tem procurado melhorar a cobertura, a confiabilidade e a integração de cadastros de imóveis, considerados fundamentais para a governança e para os processos de redistribuição e regularização fundiária nas áreas rurais.

Apesar de tais mecanismos e dos avanços alcançados nos últimos anos, o Brasil ainda permanece com extensas áreas de terras não regularizadas, bem como desafios significativos para a integração de registros de terra frequentemente conflitantes e duplicados.

Considerações finais

A partir de 2003, o Governo Federal brasileiro tem feito grandes esforços para garantir a realização de direitos constitucionais e uma vida digna aos habitantes rurais. Na busca pela democratização do acesso à terra, assim como pela redução da violência no campo, as políticas fundiárias têm sido ampliadas de modo significativo e melhor articuladas com outras políticas públicas durante a última década, visando criar condições necessárias para a garantia de direitos e a

produção dos agricultores familiares e povos e comunidades tradicionais.

Essas ações tiveram resultados concretos, como confirmam as mais de 798 mil famílias assentadas em 52 milhões de hectares de terras desde 2003. De fato, o processo de reforma agrária, iniciado nos anos de 1980, não apenas se acelerou e se intensificou após 2003, como também se tornou mais transparente e inclusivo, com maior voz e participação dos movimentos sociais do campo em comparação com administrações anteriores – sem dúvida uma das razões centrais para as importantes conquistas desse mais recente capítulo do processo de reforma agrária no Brasil. ■

DEL GROSSI, Mauro Eduardo; MARQUES, Vicente P. M. de Azevedo. An in-depth review of the evolution of integrated public policies to strengthen family farms in Brazil. *ESA Working Paper*, n. 15-01. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/card/en/c/081e4416-dcdf-4981-a488-47f6a659c81b>>. Acesso em: 5 nov. 2015.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). Modalidades de Terras Indígenas. 2015. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em: ago. 2015.

INSTITUTO DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Criação de assentamentos. 2015. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/assentamentoscriacao>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA). MDA and INCRA Information. 2015. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a%C3%A7%C3%B5es-do-mda-e-incra>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG)/SUPERINTENDÊNCIA DO PATRIMÔNIO DA UNIÃO (SPU). Projeto nossa várzea: sustentabilidade e cidadania na Amazônia. 2015. Disponível em: <<http://patrimoniode todos.gov.br/programas-e-acoes-da-spu/amazonia-legal/projeto-nossa-varzea-sustentabilidade-e-cidadania-na-amazonia-1>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (SEPPIR). Sistema de Monitoramento das Políticas de Promoção da Igualdade Racial. 2015. Disponível em: <<http://monitoramento.seppir.gov.br>>. Acesso em: 19 ago. 2015.

1. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).
2. Universidade de Brasília, Brasil (UnB).
3. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>.
4. Constituição Federal do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>.
5. Descendentes de afro-brasileiros que resistiram e/ou escaparam de seus senhores de escravos durante o período de escravidão e formaram quilombos, assentamentos rurais independentes, muitos dos quais ainda existem.
6. O Programa Nacional para o Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é um programa de crédito rural exclusivo para agricultores familiares. Na safra 2013/2014, o Programa financiou a produção de 1,9 milhão de agricultores.
7. Ver: <http://www.incra.gov.br/programa_terra_sol>.
8. Ver: <<http://www.incra.gov.br/terraforteprograma>>.
9. Ver: <http://www.incra.gov.br/educacao_pronera>.
10. Ver <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/sra-crefun/sobre-o-programa>>.
11. Ver Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm>.

As 'Mesas de Desenvolvimento Rural', inovação institucional para o diálogo político e a inclusão da agricultura familiar no Uruguai

por José Ignacio Olascuaga¹ e Clara Villalba Clavijo²

No Uruguai, o Estado tem ganhado proeminência no desenho e na implementação de políticas públicas desde 2005. Simultaneamente, os governos deste período têm fortemente promovido a descentralização política e administrativa em conjunto com a participação cidadã como motor de inclusão política, social e econômica.

Neste âmbito, o Ministério de Pecuária, Agricultura e Pesca (*Ministerio de Ganaderia, Agricultura y Pesca* – MGAP) tem desenvolvido várias inovações institucionais que vêm contribuindo para o reconhecimento e a validação da agricultura familiar, fornecendo ferramentas de intervenção adequadas para a inclusão efetiva desse setor. Entre essas inovações, encontram-se a criação da Diretoria-Geral para o Desenvolvimento Rural (DGDR)³ e a institucionalização dos Comitês ou 'Mesas' de Desenvolvimento Rural (*Mesas de Desarrollo Rural* – MDR).

A DGDR foi criada com o objetivo de alcançar o desenvolvimento rural sob um novo tipo de modelo produtivo, fundamentado na sustentabilidade econômica, social e ambiental, e contando com a participação ativa dos atores das áreas rurais. Também é responsável pelo desenho de políticas diferenciadas para a agricultura familiar.

Seus objetivos estratégicos são:

- Promover atividades para apoiar a integração, a associação e a organização da população produtiva rural.
- Fortalecer as organizações de produtores e trabalhadores rurais.
- Promover o desenvolvimento rural nas suas múltiplas dimensões.
- Organizar a produção familiar e promover sua integração nas cadeias e complexos agroindustriais.
- Facilitar o acesso ao financiamento e aos recursos financeiros mediante a criação de ferramentas adequadas.

- Facilitar o acesso da população rural à formação, às tecnologias adequadas e aos avanços em pesquisa e inovação.
- Promover a coordenação interinstitucional entre atores públicos e privados para se alcançar o desenvolvimento rural.

Ademais, a Lei nº 18.126 – para a Descentralização e Coordenação de Políticas Agropecuárias com Base Departamental – promulgada em 12 maio de 2007,⁴ estabeleceu a criação dos Conselhos Agropecuários Departamentais e das MDR, bem como a integração e as funções desses instrumentos.⁵

As MDR foram estabelecidas como um espaço de participação social e diálogo público-privado, reunindo representantes de organizações de produtores (especialmente aquelas compostas, na maior parte, por agricultores familiares), trabalhadores assalariados, mulheres e jovens, representantes do MGAP, oficiais de extensão rural pública (as chamadas Equipes Territoriais de Desenvolvimento Rural – *Equipos Territoriales de Desarrollo Rural* – ETDR)⁶ e outros atores rurais (e.g. professores rurais). Outras instituições públicas (e.g. eletrificação rural, saúde, comunicações, infraestrutura ou educação) também estão frequentemente envolvidas, de acordo com as necessidades e os interesses identificados pelas organizações participantes.

Nas MDR, todos os atores participam enquanto membros de suas organizações e instituições, e não a título individual. As reuniões ocorrem mensalmente e são convocadas por funcionários das ETDR, geralmente por correio eletrônico ou telefone celular.

De acordo com o MGAP,⁷ há atualmente 40 MDRs em funcionamento no país, com a participação de entre 370 e 480 organizações da sociedade civil.

A participação é dinâmica, significando que algumas organizações estão permanentemente envolvidas, enquanto outras, apenas de forma intermitente, uma vez que os Comitês são espaços institucionais abertos e ainda em construção. Os MDR são categorizados como "fixos" – cujas reuniões sempre ocorrem no mesmo lugar; ou "itinerantes" – quando a local das reuniões muda periodicamente no sentido de facilitar a acessibilidade para alguns participantes.

As organizações sociais participantes são de natureza diversa: sindicatos, grupos de produtores, cooperativas, sociedades de fomento rural, ligas trabalhistas, organizações comunitárias e sindicatos de trabalhadores rurais. A dinâmica de cada sessão inclui a retomada de discussões sobre temas pendentes, o acolhimento de propostas das organizações sociais, relatos sobre ferramentas e políticas públicas em implementação e o registro das discussões para a elaboração de minutas das reuniões. Os participantes apresentam suas reivindicações e ideias, as ETDR relatam os planos do MGAP, e os delegados de outras instituições públicas escutam as demandas, as registram e articulam ações para encontrar soluções apropriadas.

As ETDR estão radicadas nos territórios em que conduzem suas respectivas atividades. Apresentam diferentes graus de funcionamento sistêmico, que, por sua vez, dependem grandemente do tipo de liderança exercido dentro de cada equipe. De fato, o Diretor Departamental de cada ETDR costuma ter papel decisivo, não apenas influenciando a dinâmica de trabalho da equipe, mas potencialmente deixando uma marca mais duradoura em ao menos duas dimensões: i) promovendo (ou não) a aquisição de habilidades e conhecimento pela equipe territorial

“

As organizações sociais participantes são de natureza diversa: sindicatos, grupos de produtores, cooperativas, sociedades de fomento rural, ligas trabalhistas, organizações comunitárias e sindicatos de trabalhadores rurais.



Foto: Eduardo Arraes. Caixas para escoamento de produção agrícola em Canelones, Uruguai, 2013
<<https://goo.gl/cefU8>>.

por meio de processos de aprendizagem pela prática (“*learning by doing*”); e ii) favorecendo (ou não) a construção de capital político e social entre as organizações de produtores rurais e as instituições públicas.

Essas equipes territoriais articulam os interesses e as demandas manifestadas pelos representantes das organizações que participam nas MDR com os atores relevantes das instituições públicas encarregadas de fornecer os serviços correspondentes à população. Esse processo permite que os órgãos e instituições nacionais possam compreender melhor as necessidades das populações rurais mais vulneráveis e dispersas. De fato, mesmo quando as instituições públicas são movidas pelo objetivo da inclusão social, ainda se deparam com dificuldades de percepção, visibilidade, desenho e implementação de estratégias e programas, quando lidam com a marginalização e a exclusão rural.

As características territoriais (tais como o capital natural, cultural, social ou combinações desses) estão correlacionadas com o número de MDR em funcionamento em cada Departamento, a presença ou a ausência de diferentes organizações em cada Mesa e as dinâmicas de trabalho particulares a cada uma delas. A construção da agenda é um processo colaborativo, em que o envio de documentos por correio eletrônico (normalmente duas semanas

antes de cada reunião) permite um período de maturação, durante o qual as organizações participantes podem coletivamente absorver informações sobre as questões em pauta e elaborar respostas conjuntas.

As MDR podem ser interpretadas, do ponto de vista teórico, alternadamente como territórios intangíveis; organizações limítrofes; nódulos de rede; espaços para a construção de cidadania; instituições inclusivas; parte do ambiente e dos arranjos institucionais; e espaços para alavancar diferentes formas de capital e mecanismos institucionais, que, em última análise, contribuem para manter o espírito de vanguarda das MDR.

As MDR, enquanto espaços de diálogo político, têm expandido o espaço estratégico tanto das organizações sociais quanto do Estado. Contudo, existem ainda outras conexões interinstitucionais a serem feitas para que se continue explorando os usos potenciais dessa ferramenta. ■

URUGUAY. *Lei n. 17.930*. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=17930&Anchor=>>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

_____. *Law n. 18.126*. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18126&Anchor=>>>. Acesso em: 24 nov. 2015.

VILLALBA CLAVIJO, Clara. *Estudio de las Mesas de Desarrollo Rural en Uruguay como innovación institucional para la participación y la inclusión*. Montevideo: IICA – MGAP, 2015.

1. Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca do Uruguai (MGAP).
2. Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)/Universidade de la República – Uruguai (UdelaR).
3. A Lei nº 17.930 criou a DGDR em 19 de dezembro de 2005. Essa Diretoria iniciou suas operações em abril de 2008 e foi completamente institucionalizada em 2010.
4. Essa Lei prevê a criação de uma Mesa de Desenvolvimento Rural em cada Departamento, contando, em cada Mesa, com um membro do Conselho Agropecuário Departamental, um representante de cada cooperativa agrícola do Departamento, um de cada uma das respectivas organizações sindicais agrícolas e um representante da Comissão de Agricultura da câmara legislativa em nível departamental (Junta Departamental).
5. As funções das MDR incluem: i) promover maior envolvimento e participação da sociedade civil agropecuária na formulação e implementação de políticas setoriais; ii) identificar as demandas e preocupações dos produtores rurais do Departamento; iii) encaminhar os vários projetos de desenvolvimento; iv) promover a melhor articulação e coordenação entre os setores público e privado nas cadeias produtivas agrícolas; e v) direcionar seus esforços para os objetivos de maior equidade, desenvolvimento local e preservação ambiental.
6. Os ETDR são grupos de técnicos vinculados à DGDR assim como à Unidade de Descentralização e à Diretoria-Geral de Fazenda do MGAP. Esses técnicos têm formação nas ciências agrárias, tecnológicas e sociais, e trabalham em conjunto e de maneira integrada em cada território, contribuindo, assim, com os processos de participação democrática nos Comitês.
7. Informação fornecida pela Unidade de Descentralização do MGAP, novembro de 2014.

Desafios no sustento da pesca familiar no Sul da Ásia

por Yugraj Singh Yadava¹ e Rajdeep Mukherjee¹

Agricultura Familiar no contexto da pesca

A agricultura familiar pode ser definida, de maneira geral, como a organização de atividades do setor primário, geridas e operacionalizadas por famílias que, predominantemente contam com mão de obra familiar, incluindo ambos os gêneros. No setor de pesca e captura marinha (doravante “pesca marinha”) no Sul da Ásia, as atividades de pesca artesanal são efetuadas por uma unidade familiar, que utiliza equipamento sem motor e/ou pequenas embarcações.

Entretanto, avanços tecnológicos na pesca marinha e mercados em expansão têm resultado no aumento do uso de embarcações maiores e mecanizadas, gerando tensões entre dois setores – mecanizado e artesanal – no acesso aos recursos pesqueiros.

A importância de sustentar a pesca artesanal, hoje reconhecida como um grande desafio, tem recebido destaque nos diálogos globais sobre pesca. Sua importância se coloca não apenas do ponto de vista da sustentação dos meios de vida, mas também porque diversos estudos apontam que os impactos ambientais negativos da pesca (e.g. rejeitos) tendem a ser insignificantes na pesca artesanal quando comparados à pesca mecanizada.

Pesca artesanal no Sul da Ásia

Esse artigo concentra-se na pesca artesanal

marinha no Sul da Ásia, abrangendo Bangladesh, Índia, as Maldivas e o Sri Lanka. A pesca marinha é uma importante fonte de sustento nessa região, que também possui uma das maiores concentrações de pescadores em pequena escala do mundo, com cerca de 1,73 milhão de pessoas ativamente engajadas na pesca.

O número de pescadores ativos² na região cresceu cerca de 1 por cento por ano entre 2003 e 2014, embora essa média não revele tendências contrastantes entre cada país da região. De fato, durante o período, o número de pescadores familiares ativos cresceu cerca de 4,4 por cento por ano no Sri Lanka e 2,3 por cento por ano na Índia continental.³ Em Bangladesh, todavia, o aumento no número de pescadores ativos foi mínimo, de 510 mil para 516 mil entre 2007 e 2012 (ver Tabela 1).

No caso das Maldivas, o número de pescadores ativos caiu gradualmente (em 3,6 por cento por ano), em razão de mudanças estruturais na economia (e.g. a expansão do setor de serviços) e mudanças demográficas (melhor acesso à educação, levando a geração mais jovem a buscar meios de vida alternativos) (BOBP-IGO, 2013).

No caso da população mais ampla de pescadores, na Índia continental, cerca de 864.550 famílias estão envolvidas com a pesca marinha (CMFRI, 2010). O Censo Indiano de 2010 também

registrou uma população total de 3.999 milhões de pescadores, dos quais 91 por cento são oriundos de famílias tradicionais de pescadores (ibid.). No Sri Lanka, aproximadamente 190.780 famílias estão engajadas na pesca marinha, representando uma população de 825.120 pescadores em 2014 (MINISTRY AND DEPARTMENT OF FISHERIES AND AQUATIC RESOURCES DEVELOPMENT, 2015). O número total de famílias engajadas na pesca marinha em Bangladesh e nas Maldivas não está disponível.

A pesca marinha na região é composta de três atividades básicas: preparação, pesca e comercialização. Famílias engajadas em atividades de pesca agem como uma unidade produtiva, com os homens envolvidos no próprio processo da pesca e as mulheres desempenhando importante papel no reparo das redes, ajudando os homens com o preparo para a pesca e, mais tarde, na comercialização.

Entretanto, com o advento de atividades pesqueiras intensivas em capital, a pesca está sendo reformada seguindo modelos de empreendimentos comerciais, com a criação e atribuição de papéis específicos, tais como financiadores, provedores de serviços (barcos e equipamentos), operadores e membros de tripulação de embarcações, leiloeiros, agentes de *marketing* e unidades de processamento. Essas mudanças

Tabela 1

Aumento no número de pescadores ativos no sul da Ásia

País	Ano-base	Número	Último ano	Número	Crescimento anual médio ⁴
Bangladesh	2007	510.000	2012	516.000	0,2%
Índia (continente)	2005	889.528	2010	990.083	2,3%
Maldivas	2003	14.891	2013	9.554	-3,6%
Sri Lanka	2003	148.830	2014	221.350	4,4%
Sul da Ásia	2003	1.563,24	2014	1.736,98	1,0%

Fonte: Elaboração dos autores com base em Matsya Sampad Unnyan Aviyan 2008/2014; National Marine Fisheries Censuses of India 2005/2010; Maldives Basic Fisheries Statistics 2003/2013; e Sri Lanka Department of Fisheries and Aquatic Resources.

vêm cada vez mais marginalizando as mulheres pescadoras.

Apesar do fato de grandes números de mulheres ainda estarem envolvidas na venda local, no processamento primário e na embalagem, seu papel diminuído no sistema de produção pesqueiro é preocupante, com implicações para o seu papel na tomada de decisões domésticas, na segurança alimentar e nas percepções sociais acerca das mulheres. Esse aspecto exige atenção redobrada por parte dos decisores políticos e deve ser tratado com medidas de política pública adequadas.

O desenvolvimento da pesca marinha e questões relacionadas na região

Até os anos de 1960, a pesca artesanal era predominante na região. Naquela época, uma série de fatores havia contribuído para essa situação. Primeiro, águas costeiras ricas em recursos pesqueiros garantiam operações lucrativas de pesca perto das margens. Segundo, atividades pesqueiras realizadas ao longo dos litorais em múltiplos locais permitiam que os pescadores trabalhassem diretamente das suas próprias vilas. Terceiro, a falta de conectividade nas regiões costeiras contribuía para a autossuficiência dos povoados locais, com uma base consumidora pequena, porém estável. Quarto, a falta de acesso à tecnologia e às finanças garantia a homogeneização da eficiência da captura.

No entanto, esses fatores certamente também atrasaram a transformação de unidades familiares de subsistência em empreendimentos familiares por meio da formação de capital.

A introdução de tecnologias pesqueiras avançadas (e.g. barcos e equipamentos motorizados), iniciada nos anos 1950 em caráter experimental, cresceu e se fortaleceu nas duas décadas seguintes, com a identificação do setor pesqueiro pelos governos da região como uma alavanca para garantir a segurança alimentar, gerar empregos, assim como divisas (por meio de exportações). Agências internacionais e multilaterais também tiveram papel importante durante essa fase, mediante financiamento e transferência de tecnologias (DEVRAJ; VIVEKANANDAN, 1999).

O setor sofreu rápidas mudanças nas operações de colheita e pós-colheita. Infraestrutura nova, melhores instalações de comunicação e a abertura de mercados maiores, tanto nacionais quanto internacionais, levaram à consolidação dos centros de produção. Assim, os portos pesqueiros são hoje responsáveis por dois terços da produção total de peixe da região e, consequentemente controlam grande parte do mercado e dos sistemas de distribuição do setor.⁵

Tradicionalmente, na pesca artesanal, as famílias constituíam unidades produtivas completas, com posse plena das embarcações e equipamentos. Entretanto, com a crescente capitalização, a posse de embarcações está lentamente saindo de seu controle. Por exemplo, dados sobre a posse de embarcações pesqueiras na Índia (CMFRI, 2010) revelam que, no setor artesanal, as famílias pesqueiras possuem cerca de 80 por cento das embarcações; porém, no caso do setor mecanizado, a posse de embarcações por famílias pesqueiras varia entre 30 e 80 por cento, dependendo do tipo de embarcação.

O crescente potencial comercial de produtos da pesca na região também resultou no surgimento de companhias pesqueiras, especialmente nas Maldivas e no Sri Lanka, fornecendo soluções completas, desde a colheita até a comercialização.

Políticas governamentais

As políticas governamentais dos países da região a respeito da pesca artesanal podem ser consideradas a partir de dois ângulos: primeiro, o apoio fornecido pelas políticas ao setor; e, segundo, os objetivos das políticas.

O setor pesqueiro recebe apoio dos governos do Sul da Ásia por meio de vários programas. Contudo, a proteção legal fornecida à pescaria artesanal é de especial importância. Na Índia, atividades pesqueiras até 12 milhas náuticas da costa entram na jurisdição das províncias. As províncias costeiras, sob a sua Lei de Regulação da Pesca Marinha (MFRA),⁶ demarcaram 3 a 5 milhas náuticas a partir da costa como reservadas para a pesca artesanal. Nessa área, a pesca por meio de embarcações mecanizadas é proibida. Em Bangladesh, arrastões são proibidos de pescar em águas com menos de 40 metros

“

A importância de sustentar a pesca artesanal tem recebido destaque nos diálogos globais sobre pesca; não apenas do ponto de vista da sustentação dos meios de vida, mas também porque diversos estudos apontam que os impactos ambientais negativos tendem a ser insignificantes quando comparados à pesca mecanizada.

de profundidade (CHOWDURY, 2009). Nas Maldivas, fornece-se proteção aos recifes de coral (REEFBASE, 2015).

Além do apoio legal, os governos também fornecem benefícios monetários. Entretanto, tais benefícios não são particularmente destinados a promover ou a sustentar as atividades pesqueiras familiares, e sim para melhorar a renda e o bem-estar dos pescadores. Na Índia, o governo fornece apoio para a melhoria de veículos para a pesca (inclusive para a compra de motores), de condições habitacionais, incentivos para a educação infantil, apoio financeiro durante proibições de pesca e cobertura por seguro. (DAHDF, 2015).

Em Bangladesh, fornece-se apoio nos períodos em que a pesca é proibida, como durante o mês de “Ashwin” do calendário bengali (setembro-outubro), quando a pesca da hilsa (*Tenualosa ilisha*), o principal peixe de Bangladesh, é proibida pela Lei de Proteção e Conservação de Peixes de 1950.⁷

Entretanto, traçar uma rota para o setor artesanal no processo de desenvolvimento da pesca ainda está por ser feito. Os governos parecem contentar-se com a transferência de tecnologia e o desenvolvimento de infraestrutura de apoio. Ainda não houve espaço suficiente dedicado à garantia do maior acesso a essas tecnologias, ao equilíbrio entre as tecnologias e a sustentabilidade da pesca, e à gestão dos impactos distributivos gerados pelos avanços tecnológicos nas abordagens

das políticas implementadas por diferentes países da região. O setor da pesca marinha e seus diferentes estratos estão agora, em grande parte, entregues a si próprios. Consequentemente, uma parcela crescente de capital está sendo investida para a promoção de unidades de pesca maiores, prejudicando desta forma a sustentabilidade dos recursos naturais.

Conclusão

Dadas as suas contribuições reduzidas à receita da pesca nacional, o setor artesanal parece estar perdendo sua dimensão estratégica no desenvolvimento geral do setor pesqueiro no Sul da Ásia. Como as unidades familiares pesqueiras não conseguiram se expandir nem se tornarem empresas familiares, o conceito da família como unidade produtiva única está desaparecendo, à luz de redes de produção e distribuição mais concentradas. Em termos de políticas, as medidas tomadas para apoiar a pesca artesanal parecem insuficientes e, de forma geral, ineficazes.

Portanto, a questão que se apresenta agora é se a pesca artesanal pode continuar a ser relevante nos contextos regionais e nacionais. Dois fatores, um econômico e outro ambiental, justificam um novo olhar sobre a pesca artesanal e a respectiva priorização que ela merece. Enquanto sua importância tem caído em termos de contribuição ao produto interno bruto (PIB), o setor artesanal ainda é uma fonte significativa de sustento para os meios de vida dos pescadores.

Dado o fato de que o Sul da Ásia é uma das regiões mais populosas do mundo, com taxas de pobreza e desemprego significativas, o declínio da pesca artesanal poderia resultar na destituição de inúmeras famílias. É pouco provável que o setor mecanizado seria capaz de absorver um setor de mão de obra intensiva como a pesca artesanal.

Ademais, com os recursos da pesca costeira na região sendo atualmente sobre-explorados, a pesca artesanal poderia ser incentivada a continuar sua produção pesqueira a partir de águas próximas da costa, com impactos ambientais negativos mínimos – uma iniciativa que tanto apoiaria os meios de vida de pescadores vulneráveis como contribuiria para a regulamentação e o

controle de estoques de peixe, ajudando a prevenir a sobrepesca. ■

BASIC FISHERIES STATISTICS 2003 AND 2013, *Fisheries Management Agency*, Ministry of Fisheries and Agriculture, various years. Disponível em: <<http://www.fishagri.gov.mv/index.php/en/statistics/fisheries-statistics>>.

BOBP-IGO. *Annual Report of the BOBP- IGO, 2012-13*. Chennai: India: Bay of Bengal Programme Inter-Governmental Organisation, 2013.

CHOWDHURY, A. Present Status of Legal Support to Implement Monitoring, Control and Surveillance in Marine Fisheries Sector in Bangladesh. In: *Report of the National Workshop on Monitoring, Control and Surveillance in Marine Fisheries – Bangladesh*, 91–99. Chennai, India: Bay of Bengal Programme Inter-Governmental Organisation, 2009. Disponível em: <http://bobpigo.org/html_site/pdf/MCS-Bangladesh-REP110.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2015.

CENTRAL MARINE FISHERIES RESEARCH INSTITUTE (CMFRI). National Marine Fisheries Censuses, 2005 e 2010. Disponível em: <http://eprints.cmfri.org.in/5522/1/1_Marine_Fisheries_Census_India_Part-I.pdf> e <http://eprints.cmfri.org.in/8998/1/India_report_full.pdf>.

_____. *National Marine Fisheries Census*. Kochi, India: Central Institute of Marine Fisheries Research, 2010.

_____. *Annual Report 2014-15*. Kochi, India: Central Marine Fisheries Research Institute, 2015.

DEPARTMENT OF ANIMAL HUSBANDRY, DAIRYING AND FISHERIES

(DAHDF). *Annual Report 2014-15*. New Delhi, India: Department of Animal Husbandry, Dairying and Fisheries, Ministry of Agriculture and Farmers Welfare, Government of India, 2015.

DEVRAJ, M.; VIVEKANANDAN, E. Marine capture fisheries of India: Challenges and opportunities. *Current Science* 76(3): 314-322, 1999.

INTERNATIONAL COLLECTIVE IN SUPPORT OF FISH WORKERS. Indian Legal Instruments. 2015. Disponível em: <<http://indianfisheries.icsf.net/en/page/827-Indian%20Legal%20Instruments.html>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

Matsya Sampad Unnyan Aviyan 2008 and 2014 (in Bangla); Department of Fisheries, Government of Bangladesh. Disponível em: <https://www.fisheries.gov.bd/sites/default/files/Sankala%202008.Part_02.PDF> e <https://www.fisheries.gov.bd/sites/default/files/Binder1_1.pdf>.

MFARD. *Fisheries Statistics 2014*. 2015. Disponível em: <<http://www.fisheries.gov.lk/content.php?cnid=ststc>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

MINISTRY AND DEPARTMENT OF FISHERIES AND AQUATIC RESOURCES DEVELOPMENT. *Summary Statistics at a Glance*. Government of Sri Lanka. Disponível em: <<http://www.fisherie.gov.lk/elfinder-2.0-rc1/files/stat/Fisheries%20Statistics/Web%20pdf%20Document.pdf>>.

REEFBASE. *Maldives*. 2015. Disponível em: <<http://boblme.reefbase.org/countries.aspx?country=MDV>>. Acesso em: 4 nov. 2015.

1. Organização Intergovernamental do Programa do Golfo de Bengala (BOBP).

2. A categoria de “pescadores ativos” inclui pessoas que utilizam a maioria do seu tempo e/ou derivam a maior parte de sua renda da pesca. Famílias pesqueiras são aquelas com um ou mais pescadores ativos. Entretanto, no caso da Índia, à parte dessa definição funcional, famílias pesqueiras também incluem pessoas e famílias que são pescadores por casta (como os pescadores Hindus) ou estiveram engajadas em atividades pesqueiras por várias gerações, e são, portanto, reconhecidas socialmente como pescadores (como os pescadores muçulmanos ou cristãos). Essa identidade social é mais relevante para sua inclusão no censo como famílias pesqueiras do que sua dependência econômica na pesca.

3. Excluindo as ilhas de Andamão, Nicobar e Lakshadweep.

4. Crescimento percentual dividido pelo número de anos entre o ano-base e o ano atual para o qual dados estão disponíveis: Número de Pescadores Ativos (Ano Atual menos Ano-Base)/ Ano-Base x100/(Ano atual-Ano-Base).

5. Na Índia, por exemplo, as embarcações pesqueiras mecanizadas (sobretudo compostas de arrastões, e barcos com redes de emalhar e cercadores) em operação a partir de portos de pesca contribuem com cerca de 75 por cento dos desembarques anuais (CMFRI 2015). No Sri Lanka, desembarques provenientes da pesca de alto mar aumentaram de 4 por cento de toda a produção marinha de peixes em 1960, para 60 por cento em 2013 (MFARD 2015). Nas Maldivas, graças à topologia local, todas as embarcações com salto e vara e palangreiros operam a partir de portos de pesca especialmente designados. Em Bangladesh, como os portos de pesca são limitados, a maioria dos desembarques ocorre em locais desorganizados.

6. No contexto indiano, as províncias costeiras administram a pesca nos limites territoriais de 12 milhas náuticas de acordo com a Lei de Regulação da Pesca Marinha (MFRA). Esta é fundamentada em projeto de lei preparado pelo Ministério da Agricultura do Governo da Índia em 1979, em resposta ao então conflito crescente entre diferentes grupos de usuários de maquinário. Com base no referido projeto, todas as províncias costeiras adotaram o MFRA e suas regulamentações. As províncias costeiras de Goa, Karnataka e Kerala foram as primeiras a adotarem o MFRA em 1980. Algumas das medidas de gestão importantes adotadas em conformidade com o MFRA incluem proibições de certos equipamentos de pesca, regulamentações sobre o tamanho das redes, estabelecimento de áreas fechadas e proibição da pesca em certas estações, além da demarcação de zonas livres da pesca de arrasto, em conjunto com outras medidas, como o uso de dispositivos de exclusão de tartarugas e a designação de zonas de pesca proibida (*International Collective in Support of Fishworkers* – Coletivo Internacional de Apoio aos Trabalhadores da Pesca 2015).

7. Sob a Regulamentação sobre a Proteção e Conservação de Peixes (1985), o Governo de Bangladesh proíbe a captura de todos os tipos de peixe nos criadouros da Hilsa por três dias antes e 11 dias após a lua cheia, incluindo o dia da lua cheia em si, durante setembro e outubro, todos os anos.

Pequenos agricultores e agricultura familiar na região dos Himalaia da Índia: considerações sobre políticas

por R. K. Maikhuri,¹ R. C. Sundriyal,¹ G. C. S. Negi¹ e P. P. Dhyani¹

A agricultura é a principal atividade de sustento para mais de 70 por cento dos habitantes da região dos Himalaia. Nessa região, sistemas agrícolas tradicionais são ilustrativos do conceito mais geral de agricultura familiar, segundo o qual as famílias são ao mesmo tempo as principais gestoras e trabalhadoras nas próprias terras e, consequentemente, são responsáveis pelas decisões relacionadas aos estabelecimentos, às lavouras e às suas respectivas gestões (SUNDRIYAL et al., 2014). Na região do Himalaia Ocidental da Índia, os sistemas agrícolas mais predominantes podem ser caracterizados, de forma geral como pecuária, cultivo misto pecuário-agrícola e agrícola-pecuário, refletindo práticas agrícolas nômades, seminômades e estabelecidas, respectivamente. Condições ambientais, biológicas, socioculturais e econômicas diversas na região levaram ao desenvolvimento de vários sistemas de cultivo, compondo diversas lavouras e padrões de colheita.

Uttarakhand é um dos maiores estados indianos da região Central do Himalaia, com uma população de cerca de 10.1 milhões de pessoas, de acordo com o censo de 2011 (CENSUS ORGANIZATION OF INDIA, 2010). Apenas cerca de 10 por cento da área geográfica total é composta por planícies, nas quais a agricultura moderna é possível. Os sistemas agrícolas tradicionais possuem laços estreitos e interdependências com a criação de animais e ecossistemas florestais (MAIKHURI et al., 2015). A maioria das terras são pequenas e fragmentadas, com tamanho médio de 0,68 hectares, e parcelas ínfimas de terra distribuídas em terreno acidentado. Os socacos – que perfazem 85 por cento da área agrícola total de Uttarakhand – são, na maior parte, cultivados com água de chuva, enquanto os vales – os 15 por cento restantes – são irrigados (SWAMINATHAN, 2010).

A agricultura irrigada é caracterizada pela alta diversidade de lavouras, com mais de 40 variedades de cereais, painços, pseudocereais, legumes, sementes oleaginosas, tubérculos, bulbos e especiarias que são plantadas em estabelecimentos em função de gradiente altitudinal de diversidade. Algumas das culturas tradicionais são arroz, trigo, milho, cevada, painço de dedo, trigo mourisco, cebola, batata, ervilha, abóbora, pepino, mostarda, soja, lentilhas, feijão vermelho, feijão-de-corda, feijão-arroz, amaranto e quiabo.

Essa diversidade é mantida em fazendas com a ajuda de várias combinações e rotações de cultivo. Ademais, várias espécies de árvores multifuncionais que produzem forragem, lenha, fibra, frutos, etc. são mantidas nas áreas não agricultáveis dos estabelecimentos.

O sistema agrícola tradicional, portanto, contribui significativamente para a segurança alimentar e nutricional, para os meios de vida, a segurança social e o bem-estar das comunidades de agricultores familiares (SUNDRIYAL et al., 2014).

Entretanto, o papel dos pequenos estabelecimentos em mitigar a fome e a pobreza, infelizmente não recebe o reconhecimento que merece. Recentemente, a agricultura de montanha vem sofrendo transformações pela influência das forças de mercado, da variabilidade climática, e de mudanças nos estilos de vida e nos hábitos alimentares. As instituições locais tradicionais também estão se deteriorando, o que acaba afetando negativamente a segurança econômica e ecológica de tais agricultores, bem como a agrobiodiversidade da região.

Algumas das mudanças enfrentadas pelos pequenos agricultores incluem: os desafios da diminuição na produtividade das lavouras; a expansão da agricultura em terras marginais; sobre-exploração

de florestas e pastagens; infestações de ervas daninhas; perda de diversidade nas lavouras; erosão do solo; desequilíbrios hidrológicos; e desintegração social (MAIKHURI et al., 2015). Essas mudanças têm trazido à tona interrogações sobre a sustentabilidade dos pequenos produtores que vivem nas montanhas, limitando as opções disponíveis às comunidades e levando os agricultores – sobretudo os homens das famílias – a migrar para centros urbanos em busca de empregos não-agrícolas. Para romper esse círculo vicioso, são necessárias instituições robustas, políticas justas e incentivos adequados que melhorem a qualidade dos meios de vida, assim como tecnologias e inovações adequadas fundamentadas em pesquisas, no sentido de recuperar os sistemas agrícolas tradicionais.

Principais desafios nas políticas e lacunas no sistema agrícola dos Himalaia

Apesar do grande número de planos e políticas, o desempenho do setor agrícola de montanha continua diminuindo. A ênfase desproporcional em planícies com terras cultiváveis mais “viáveis”, assim como a falta de pesquisa, de desenvolvimento tecnológico e de planejamento nas políticas acerca da agricultura de montanha, têm marginalizado ainda mais os pequenos agricultores. Por exemplo, a promoção de variedades de lavouras de alto rendimento requer irrigação e fertilizantes, os quais são de aplicação extremamente limitada na agricultura de montanha. Além disso, vínculos tecnológicos e com mercados permanecem extremamente frágeis e insuficientes para a modernização da agricultura. O foco tem sido em um número limitado de lavouras que dependem de um nível elevado de insumos externos.

As principais políticas apoiam a agricultura de grande escala; não são ecologicamente adequadas nem economicamente viáveis

“

É preciso adotar uma abordagem holística para melhorar os meios de vida dos pequenos produtores.



Foto: R.C. Sundriyal. Paisagem mostrando assentamentos e pequenas propriedades na região do Himalaia, 2007.

para os sistemas agrícolas de subsistência praticados nas montanhas. Isso tem resultado em um crescimento lento na produção de grãos alimentares e levado | a uma fragilização da segurança alimentar e da base econômica dos agricultores de montanha. Em decorrência dessas políticas, a agricultura tradicional, com suas lavouras e padrões de cultivo diversificados, está sob grande ameaça nessa região (WYMAN VON DACH et al., 2013).

Portanto, para recolocar a agricultura de montanha em um caminho sustentável no futuro, políticas agrícolas e instituições de planejamento devem ser mais adaptadas às necessidades específicas ambientais dos Himalaias e de seus recursos naturais. É preciso adotar uma abordagem holística para melhorar os meios de vida dos pequenos produtores. Tal abordagem deve abranger o desenvolvimento simultâneo dos setores agrícola e hortícola, além das florestas, dos pastos, e do manejo de pastagem, assim como o cultivo e a preservação de plantas medicinais, uma vez que todos esses setores compõem uma parte integral dos meios de vida dos produtores da região dos Himalaias.

Elencamos a seguir alguns dos principais desafios no que diz respeito aos sistemas agrícolas dos pequenos produtores:

Vieses na pesquisa: apesar da importância da agrobiodiversidade de montanha na região rica em biodiversidade dos Himalaias, as lavouras alimentares das

montanhas têm sido historicamente negligenciadas, tanto nas políticas agrícolas quanto em relação à pesquisa e ao desenvolvimento. Pelo contrário, as pesquisas e políticas referentes ao desenvolvimento agrícola têm se concentrado em apenas um punhado de lavouras, tais como trigo, arroz, milho e cana-de-açúcar. O potencial de adaptabilidade à variabilidade e às mudanças climáticas das variedades tradicionais não pode ser ignorado e requer mais pesquisa, no sentido de beneficiar os pequenos produtores dos Himalaias que as têm utilizado tradicionalmente. Ademais, tais lavouras também são bem adaptadas ao meio ambiente montanhoso e podem gerar rendimentos otimizados com poucos insumos.

Políticas de uso da terra: grandes propriedades, especialmente aquelas dedicadas ao cultivo de sementes híbridas e de frutas, têm sido promovidas por incentivos e subsídios. No entanto, ignora-se a promoção de lavouras tradicionais em terras marginais, resultando em redução na diversidade de lavouras e nos níveis de segurança alimentar.

Desafios referentes aos riscos à enorme agrobiodiversidade da região, historicamente mantida por agricultores familiares, precisam ser enfrentados por políticas ligadas ao uso da terra, que priorizem as áreas montanhosas predominantes em vez das planícies minoritárias.

Subsídios à importação de alimentos e as políticas de crédito: o governo desenvolveu um mecanismo para importar alimentos e subsidiá-lo a preços baixos por meio de um sistema público de distribuição. Isto resultou não apenas em mudanças nos hábitos alimentares das populações de montanha, mas também as levou essas a abandonar modos de agricultura e variedades tradicionais de maior diversidade e valor nutricional.

Políticas de conservação florestal e da vida selvagem: Recentemente, várias partes da região dos Himalaias vêm enfrentando uma recrudescência de animais selvagens (tais como macacos, javalis selvagens, elefantes, porcos-espinhos, etc.), que podem gravemente prejudicar as lavouras.

A Lei de Proteção da Vida Selvagem (1972), a Lei de Conservação Florestal (1986) e as crenças locais impedem que os fazendeiros da região matem os animais que diretamente prejudicam seus cultivos. Apesar de existirem políticas de compensação para danos provocados aos rebanhos e à vida humana por leopardos e elefantes, há compensação mínima para danos provocados a lavouras por macacos, javalis selvagens, nilgós e outros animais (WATERSHED MANAGEMENT DIRECTORATE, 2010).

Além disso, o procedimento para se obter compensação é muito difícil, o que leva os agricultores a reduzirem a intensidade de cultivo ou mesmo a abandonarem as terras cultivadas. Portanto, seguros para perda de colheita e pacotes de compensação adequados no caso de lavouras prejudicadas por animais selvagens devem ser garantidos pelas políticas agrícolas na região. Os seguros devem também abranger danos causados por condições climáticas adversas como chuvas de granizo, assim como por pragas, dentre outros.

Subsídios a insumos agrícolas: o custo de insumos como fertilizantes químicos, água, pesticidas e sementes foi reduzido, em grande parte, para promover lavouras exóticas e de alto desempenho – especialmente em terras irrigadas – às custas da agricultura tradicional de montanha, que conta com uma enorme variedade de lavouras locais que também poderiam ter se beneficiado com tais subsídios.

Intervenções políticas prioritárias para a agricultura de montanha sustentável **Promover o cultivo orgânico e a agregação de valor nas lavouras tradicionais**

É amplamente reconhecido que a agricultura de montanha tende a ser, por necessidade, orgânica (Maikhuri et al., 1996; Wymann von Dach et al., 2013). É adequada para mitigar mudanças climáticas, pois produz mínimas emissões de gás de efeito estufa e possui uma capacidade considerável para sequestrar carbono. Tais características podem resultar em aumentos na renda para agricultores familiares, dado que a demanda do mercado para alimentos orgânicos vem crescendo consideravelmente – tanto nacional quanto internacionalmente.

Governos locais também estão promovendo os alimentos orgânicos por meio de mecanismos de apoio aos preços, tanto pela atribuição de preços maiores a produtos orgânicos vendidos no mercado, quanto pela permissão aos produtores de vender produtos orgânicos (a preços maiores que os demais), para autoridades do governo que comprem alimentos a serem destinados ao sistema de distribuição público. Para dar maior impulso à agricultura orgânica assim como à segurança alimentar local, há necessidade de se expandir a cesta básica para incluir alimentos orgânicos cultivados localmente, e ricos do ponto de vista nutricional (MAIKHURI et al., 2001).

Implementação adequada de sistemas de apoio e extensão

Recentemente, vários serviços de apoio à agricultura foram implantados na região (e.g. *Horticulture Mission, Livelihood Programme, Agriculture Technology Management Agency – ATMA e Uttarakhand Decentralized Watershed Development Project – GRAMYA*). Entretanto, poucos conseguiram alcançar seus públicos-alvo. Serviços de extensão e apoio permanecem fracos e inadequados para os sistemas agrícolas tradicionais. Um forte compromisso é necessário para enfrentar as complexas questões sociais, econômicas, ambientais e políticas que afetam os pequenos produtores e seus sistemas agrícolas na região. O Box 1 delinea as ações que consideramos prioritárias no planejamento de políticas para o desenvolvimento sustentável da agricultura de montanha na Região Central dos Himalaias na Índia.

“

Preocupações referentes à enorme agrobiodiversidade da região, historicamente mantida por agricultores familiares, precisam ser abordadas por políticas ligadas ao uso da terra, que priorizem as ubíquas áreas montanhosas em relação às escarças planícies.

Considerações finais

O aumento da sustentabilidade social dos sistemas agrícolas pode ser alcançado com a geração de oportunidades de emprego, por meio de iniciativas tais como: programas de desenvolvimento de capacidades e habilidades em agrotecnologias simples específicas às áreas montanhosas; fornecimento de acesso a recursos e oportunidades às mulheres; e atrair os jovens à agricultura por meio da criação de empregos economicamente remuneradores. Há amplo leque de potenciais iniciativas a serem tomadas para empoderar as mulheres rurais nas decisões relacionadas ao cultivo, da produção à distribuição, melhorando seu controle sobre os recursos por meio de políticas e instituições que promovam igualdade social e de gênero com sustentabilidade ambiental e econômica (PALNI et al., 1998).

Se os planos e políticas domésticos não forem ajustados à luz das mudanças no ambiente socioeconômico, a região dos Himalaias certamente irá sofrer os efeitos da perda de biodiversidade e redução da segurança alimentar e nutricional resultantes da falta de condições para competir com mercados globais. Portanto, esforços no sentido de preservar os sistemas agrícolas tradicionais e de cultivos variados dos Himalaias precisarão da criação de novos incentivos, do desenvolvimento de políticas adequadas e da negociação de arranjos institucionais, especialmente aqueles que promovam um maior envolvimento de povos locais no planejamento de políticas. Esse fato pode possibilitar que os sistemas agrícolas de montanha alcancem sustentabilidade econômica, social e ambiental.

O empoderamento econômico e social das mulheres e as dimensões de gênero relativas à conservação e ao manejo da biodiversidade devem também ser abordados, visto que as mulheres são as principais conservacionistas e guardiãs da agrobiodiversidade e dos sistemas agrícolas dos Himalaias (MAIKHURI et al., 2015). De fato, como descrito antes, uma parcela significativa da população masculina vem migrando em busca de emprego, deixando mulheres, crianças e idosos nos seus vilarejos de origem, e consequentemente transferindo para as mulheres as responsabilidades de gestão dos recursos

BOX 1

Ações prioritárias no planejamento de políticas para o desenvolvimento sustentável da agricultura de montanha na região dos Himalaias na Índia

- Desenvolver abordagens descentralizadas para a mobilização e fortalecimento de mecanismos institucionais de decisão formais e informais.
- Redefinir prioridades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) com um foco regional.
- Desenvolver vínculos entre instituições de P&D, universidades/ONGs agrícolas e o setor privado.
- Melhorar a integração de vínculos intersetoriais e interdependências entre diferentes políticas.
- Replicar casos exitosos e identificar lições a partir dos fracassos.
- Transferir tecnologias agrícolas adequadas e específicas à região de montanha.
- Enfrentar questões de desenvolvimento de recursos humanos nas políticas.
- Implementar adequadamente sistemas com serviços de extensão e apoio.
- Garantir a conservação da agrobiodiversidade tradicional e o conhecimento tradicional relacionado.
- Melhorar a efetividade, os arranjos e capacidades das instituições agrícolas existentes.
- Promover o cultivo orgânico, priorizando lavouras tradicionais de montanha e a agregação de valor.

naturais. A valorização do conhecimento e sabedoria tradicionais dos agricultores familiares pode, da mesma forma, ser de suma importância para a adaptação, especialmente em tempos de mudanças climáticas (SWAMINATHAN, 1992).

Há, portanto, uma necessidade de implementar políticas adequadas e iniciativas institucionais sólidas, desenvolver pesquisas e estudos específicos sobre a agricultura familiar de montanha e incorporar alguns de seus resultados para a população do estado indiano de Uttarakhand e, mais amplamente, à região dos Himalaias como um todo, com o objetivo maior de alcançar a segurança alimentar e econômica, em conjunto com a conservação da agrobiodiversidade tradicional. ■

ORGANIZAÇÃO CENSO DA ÍNDIA. *Uttarakhand population census data 2011*. 2012. Acesso em: 18 nov. 2015.

MAIKHURI, R. K.; RAO, K. S.; SAXENA, K. G. Traditional crop diversity for sustainable development of Central Himalayan agroecosystems. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 3: 8-31, 1996.

MAIKHURI, R. K.; RAO, K. S.; SEMWAL, R. L. Changing scenario of Himalayan agroecosystems: loss of agrobiodiversity, an indicator of environmental change in Central Himalaya, India. *The Environmentalist* 20: 23-39, 2001.

MAIKHURI, R. K.; NEGI, V. S.; RAWAT, L. S.; SAHNI, A. K.; SUNDRIYAL, R. C.; DHYANI, P. P. Traditional agriculture systems. *Current Science* 108(9): 1581-1583, 2015.

PALNI, L. M. S.; MAIKHURI, R. K.; RAO, K. S. Conservation of the Himalayan agroecosystems: Issues and priorities. *Technical Paper V*. In: *Eco-regional Co-operation for Biodiversity Conservation in the Himalaya*, 253-290. New York: United Nations Development Programme, 1998.

SUNDRIYAL, R. C.; NEGI, G. C. S.; MAIKHURI, R. K.; RAWAT, D. S.; RAWAL, R. S.; DHYANI, P. P. *Family and smallholder farming in Himalayan communities*. In: *Deep Roots*, 105-108, 253. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations and Tudor Rose, 2014.

SWAMINATHAN, M. S. Cultivating food for a developing world. *Environmental Science and Technology* 26(110): 4-7.

WATERSHED MANAGEMENT DIRECTORATE. *Uttarakhand state: Perspective and strategic plan 2009-2027*. Dehradun, India: Watershed Management Directorate, 2010.

WYMAN VON DACH, S.; ROMEO, R.; VITA, A.; WURZINGER, M.; KOHLER, T. (Eds.). *Mountain farming is family farming: A contribution from mountain areas to the International Year of Family Farming 2014*. Rome: FAO, CDE, BOKU: 100, 2013.

1. G. B. Pant Institute of Himalayan Environment & Development (Instituto G. B. Pant para o Meio Ambiente e Desenvolvimento nos Himalaias).

Como poderiam cadeias curtas de abastecimento alimentar alavancar o desenvolvimento de uma economia local com base na agricultura familiar camponesa?

por Abdourahmane Ndiaye¹

As agriculturas familiares camponesas são sistemas de organização da produção agrícola, desenvolvidos a partir de um conjunto de estabelecimentos familiares camponeses individuais, sendo cada um destes uma unidade de produção agrícola familiar visando suprir as necessidades de seus membros. Estes não são, portanto, necessariamente gerenciados de acordo apenas com considerações de mercado. De fato, por não considerarem o lucro como um fim, podem ser caracterizados como pertencentes ao âmbito da economia social e solidária, tal como organizações sem fins lucrativos. Mais que o simples retorno do investimento, esse tipo de organização busca a reprodução da unidade familiar.

Tal como estudado por autores como Marcel Mauss ou Karl Polanyi, as relações de mercado são reincorporadas nas relações sociais (POLANYI, 1944). O mercado, portanto, não desempenha o papel principal de socialização que a teoria econômica liberal lhe atribui. Os empreendimentos familiares camponeses são analisados aqui enquanto organizações sistêmicas que derivam sua legitimidade da unidade familiar e moldam suas atividades em um ambiente axiológico, institucional, sociopolítico e econômico que é, ao mesmo tempo, um recurso, uma oportunidade e uma ameaça.

Poderia a agricultura familiar camponesa tornar-se a alavanca para um modelo de desenvolvimento alternativo, centralizado nos camponeses e impulsionado pelo objetivo de responder a necessidades locais mediante empregos “não deslocalizáveis”? Responder a esse desafio é urgente, considerando que a agricultura familiar camponesa é “refém” de uma cadeia de valor capitalista e globalizada, e se encontra presa entre a jusante: os produtores de sementes do agronegócio (Monsanto, Dupont, Syngenta, Bayer,

Sakata, etc.) e os industriais, e a montante: os oligopólios da distribuição em larga escala. Com o desaparecimento do autoconsumo, os agricultores tornaram-se empresários que dedicam a maior parte ou toda a sua produção ao mercado. Nesse contexto, identifica-se a globalização como um dos principais fatores que colocam os sistemas das agriculturas familiares camponesas em risco e em perigo (AMIN, 2012). Como, portanto, poderia se reverter este processo e “desglobalizar”?

Uma solução possível poderia ser o apoio às chamadas ‘Cadeias Curtas de Abastecimento Alimentar’ (CCAA), servindo como alavanca para a “relocalização” de atividades econômicas e um estímulo para um novo modelo de desenvolvimento. As CCAA podem ser consideradas, com efeito, um “caminho para a libertação” ou “para a independência”. Com suas formas atuais rastreáveis aos *teikei*² japoneses, que surgiram no início dos anos de 1960, as CCAA podem ser definidas como um sistema de comercialização de produtos agrícolas que opera por meio de vendas diretas dos produtores aos consumidores, ou por vendas indiretas (com poucos intermediários). Uma definição mais estrita as entende como iniciativas que mobilizam não mais que um intermediário entre produtor e consumidor (CHAFFOTTE; CHIFFOLEAU, 2007), para reforçar o conceito de “vendas diretas” e, portanto, melhorar as margens do produtor na venda de produtos. As CCAA são também definidas pela redução da distância geográfica entre produtores e consumidores ou, ainda mais estritamente, pela necessidade de interações presenciais entre os dois, concebidas como passo essencial para um maior enraizamento do sistema alimentar local (HINRICHS, 2000).

As CCAA são, de qualquer forma, fundamentadas na *proximidade*

organizada, que é fortemente correlacionada ao número de intermediários entre o produtor e o consumidor final. Reduções no número de intermediários, de qualquer jeito que possam ocorrer, almejam fornecer uma renda justa aos produtores, bem como dar maior transparência ao processo de distribuição e rastreabilidade dos produtos destinados ao consumo.

Proximidade, transparência, rastreabilidade e equidade são elementos necessários para que as CCAA contribuam com a manutenção de uma “economia do conhecimento” local, agregando valor econômico e gerando processos de treinamento e aprendizado. Padrões de consumo mais localizados podem contribuir também para a redução de emissões de gases de efeito estufa, tendo em vista que os alimentos percorrem distâncias menores entre produtores e consumidores que em cadeias de abastecimento tradicionais. Ademais, também facilitam a rastreabilidade dos alimentos, as interações presenciais entre produtores e consumidores, e a construção de laços de solidariedade entre áreas de produção (rurais ou periurbanas) e zonas de consumo (urbanas).

Além disso, à luz dos escândalos frequentes de contaminação alimentar que atormentam as cadeias agroindustriais de grande escala (como a encefalopatia espongiforme bovina – mais comumente conhecida como “síndrome da vaca louca” – ou grãos de soja contaminados), a promoção das CCAA pode levar a melhoras na sanidade agropecuária e, potencialmente, à valorização renovada dos alimentos locais e sazonais.

As CCAA vêm adquirindo, cada vez mais, diversas formas e nomenclaturas – agricultura de proximidade; agricultura camponesa;

“

A agricultura familiar camponesa e se encontra presa entre a jusante, produtores de sementes e a indústria, e a montante, oligopólios de distribuição de grande escala.



Foto: FAO. Mercado proveniente de agricultura familiar, Gana, 2012.

agricultura local; agricultura orgânica; mercados de produtores; mercados camponeses; agricultura apoiada pela comunidade (AAC); feiras de troca; mercados de produção local ligados a movimentos *locavore*, etc. – ante às expressões igualmente diversas de uma demanda crescente por alimentos produzidos localmente. Essas múltiplas variações, a partir de um só conceito, ilustram uma dispersão considerável no movimento de consumo sustentável, mas as igualmente múltiplas formas de engajamento e ação também revelam o seu dinamismo.

Apesar de o papel das CCAA em encurtar o vão entre produtores e consumidores ter atraído atenção considerável da mídia em países como a França (MARÉCHAL, 2008; CHIFFOLEAU, 2012), elas permanecem praticamente desconhecidas na África, onde poderiam, não obstante, desempenhar um papel decisivo na redução da pegada de carbono da cadeia de consumo alimentar assim como dos altos níveis de dependência à importação de alimentos da maioria dos países africanos.

As CCAA não são apenas redes de comércio alternativas, diferentes do mercado convencional, mas também representam um novo modo de organização de territórios e setores (AMEMIYA; BÉNÉZECH; RENAULT, 2008). Nesse sentido, são identificadas como um subconjunto de um campo maior, a que frequentemente se refere como “sistemas alimentares alternativos” ou “redes agroalimentares alternativas” – “*Alternative*

Agri-Food Networks” (AAFN) (DUBUISSON-QUELLIER; LE Velly, 2008), especialmente no mundo anglófono. Enquanto outros termos aproximadamente equivalentes tais como “S3A” também foram usados no passado (DEVERRE; LAMINE, 2010), na França e em outros lugares o termo *circuits courts* (literalmente significando “curto circuitos”) é amplamente predominante³ (MARÉCHAL, 2008).

As inovações introduzidas por esses sistemas ou essas redes alternativas podem ser observadas em termos de convivialidade das relações sociais, e a autenticidade do contato presencial. Seu objetivo é uma ruptura completa com os ambientes frios, anônimos e impessoais das grandes cadeias de abastecimento, representados por oligopólios de distribuição de larga escala e, em especial, seu principal ponto de venda – o supermercado (HINRICHS, 2003). Essa análise encaixa-se com a ideia de reciprocidade desenvolvida por Polanyi (1944), que considera as trocas comerciais uma extensão das relações sociais, na qual os mercados formam parte das instituições sociais. As CCAA podem ser identificadas, portanto, como um pilar de um novo modelo de desenvolvimento, em forte contraste com paradigmas intensivos altamente especializados e intermediados. E ainda como parte de esforços estruturais no sentido de uma “relocalização” de mercados, uma reorientação da geração de valor no próprio estabelecimento e a escolha de modelos produtivos eficientes, ecológicos e autônomos (VAN DER PLOEG et al., 2000).

Na medida em que forem capazes de contribuir com esses esforços, as CCAA podem de fato representar uma via importante para o desenvolvimento (MUNDLER; JAUNEAU; GUERMONPREZ, PLUVINAGE, 2009).

As cadeias curtas também representam a reativação de modos antigos de distribuição que foram fortemente minados pela modernização das economias e pelo advento da distribuição em massa.⁴ Utilizam uma série de instrumentos inovadores, como sistemas de entrega a consumidores urbanos que queiram apoiar a agricultura local. Portanto, além da redução ou da ausência de intermediários, é também a natureza coletiva ou individual das diferentes iniciativas para o avanço das CCAA que permite o estabelecimento de uma tipologia de suas diversas formas (CHAFFOTTE, 2006).

Logo, as CCAA possibilitam aos produtores que se libertem de relações de mercado assimétricas com intermediários (atacadistas, indústrias de processamento, etc.), tendo um controle maior sobre os próprios preços, além de que “relocalizam” a agricultura, visto que a proximidade geográfica entre produção e consumo é uma de suas características fundamentais. No entanto, as CCAA parecem se apresentar mais como hibridizações com sistemas predominantes de mercado e distribuição, ao invés de alternativas completamente autônomas (ILBERY; MAYE, 2006; AMEMIYA, BÉNÉZECH; RENAULT, 2008). De fato, os preços

das CCAA não apenas refletem os custos de produção, como também são determinados pelos produtores, levando-se em consideração os preços de outros canais de mercado e distribuição.

Essa estratégia almeja abordar um desafio duplo: primeiro, a necessidade de manter os clientes desses mercados locais neutralizando competidores potenciais por meio de preços que sejam suficientemente competitivos; e segundo, a necessidade para as CCAA serem coerentes, fornecendo preços suficientemente uniformes em canais distintos de mercado e distribuição (DUBUISSON-QUELLIER, LE Velly 2008).⁵

A antítese da “mão invisível” de Adam Smith, tal sistema de regulamentação de mercado é, portanto, organizado em um dado território por um grupo de atores, com o objetivo de negociar novos acordos sociais que valorizem o recurso territorial, sendo este último a chave para este tipo de rearranjo distributivo.

É esse fato que justifica uma concepção de território que vai além de considerações econômicas tradicionais, ligadas à proximidade geográfica (tais como economias de escala, custos de transação ou economias de aglomeração), introduzindo uma dimensão relacional (COURLET, 2008; REMY; VOYÉ, 1992). O território pode assim ser concebido como um sistema de atores interligados por relações sociais que evoluem em um dado espaço-tempo que, por sua vez,



Foto: Mercy Corps/USAID. Beneficiário em horta comunitária, Nigéria, 2014 <<https://goo.gl/uk4xos>>.

“As CCAA podem ser identificadas, portanto, como um pilar de um novo modelo de desenvolvimento, em forte contraste com paradigmas intensivos altamente especializados e intermediados.

“

A criação e o desenvolvimento futuro de CCAA são de importância significativa para o fomento de economias locais mais autônomas e autossuficientes fundamentadas na agricultura familiar camponesa em países do mundo em desenvolvimento.



Foto: FAO. Agricultor participante do Programa para o Desenvolvimento da Horticultura Urbana e Peri-Urbana, República Democrática do Congo, 2008.

é constantemente transformado pelas mudanças ocorridas dentro e fora deste e pelo (re)posicionamento destes atores.

O território é, portanto, uma estrutura ativa na qual a participação individual e a capacidade de agir de cada ator se encontram, e, por meio de suas interações nesse espaço, moldam o conjunto de instituições – com o termo “instituições” concebido no seu sentido mais amplo, isto é, “um conjunto de códigos, regras formais e restrições informais”, tal como definido por North (1990).

No âmbito destas dinâmicas territoriais e relacionais que moldam e regulam as CCAA, podem ser identificadas ao menos quatro categorias de atores envolvidos com o desenvolvimento dessas cadeias nos seus respectivos territórios (LANCIANO E SALEILLES, 2010): i) consumidores individuais ou coletivos; ii) produtores individuais ou coletivamente associados; iii) intermediários logísticos (armazenadores, processadores, transportadores, etc.) e comerciais (responsáveis por pontos e sistemas de venda, etc.); e iv) atores institucionais, tais como governos centrais e locais, organizações de agricultores e produtores, organismos de consulta à sociedade civil, etc.

Uma quinta categoria pode ser adicionada à lista: os atores da economia social e solidária que criam espaços para a ação coletiva em prol de “ecocidadãos” cooperativos e solidários.

Em conclusão, a criação e o desenvolvimento futuro de CCAA é de importância significativa para o fomento de economias locais mais autônomas e autossuficientes fundamentadas na agricultura familiar camponesa em países do mundo em desenvolvimento, particularmente no continente africano. Entretanto, um determinante crucial de sua capacidade transformativa depende do grau de organização social coletiva entre as várias categorias de atores envolvidos em nível territorial. ■

AMEMIYA, H.; BÉNÉZECH, D.; RENAULT, M. Les circuits courts: un monde de commercialisation interpersonnel? In: MARECHAL, G. (Ed.). *Les circuits courts alimentaires*. Dijon: Educagri, 2008. p. 113-123.

AMIN, S. Préface. Agriculture paysanne, agriculture familiale moderne. Agricultures capitalistes ou agricultures dans le capitalisme: les réformes foncières nécessaires en Asie et en Afrique. In: FOUNOU-TCHUIGOUA, B.; NDIAYE, A. (Ed.). *Réponses radicales à la crise agraire et rurale en Afrique*. Agriculture paysanne, démocratisation des sociétés rurales et souveraineté alimentaire. Dakar: CODESRIA, 2012. p. xiii–xxxiii.

CHAFFOTTE, L. Typologie des circuits courts et circuits de vente directe. Typologie issue des fiches de commercialisation CROC et cahiers de l'Observatoire. *Training tool*. Montpellier: INRA, 2006.

CHAFFOTTE, L.; CHIFFOLEAU, Y. Vente directe et circuits courts: évaluations, définitions et typologie. *Cahier de l'Observatoire*, n. 1. Montpellier: INRA, 2007.

CHIFFOLEAU, Y. Circuits courts alimentaires, dynamiques relationnelles et lutte contre l'exclusion en agriculture. *Économie rurale* 6/2012, n. 332, 2012. p. 88-101.



Foto: Amir Jina. Comunidade envolvida com a conservação ambiental em Kimende, Nairóbi, 2009 <<https://goo.gl/cefU8>>.

“

Enfim, a criação e o desenvolvimento futuro de CCAA são de importância significativa para o fomento de economias locais mais autônomas e autossuficientes fundamentadas na agricultura familiar camponesa em países do mundo em desenvolvimento, particularmente no continente africano.

COURLET, C. *L'économie territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2008.

DEVERRE, C.; LAMINE, C. Les systèmes agroalimentaires alternatifs: Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. *Economie rurale*, n. 317, 2010. p. 57-73.

DUBUISSON-QUELLIER, S.; LE Velly, R. Les circuits courts entre alternative et hybridation. In: Les circuits courts alimentaires. MARECHAL, G. (Ed.). *Bien manger dans les territoires*. Dijon: Educagri, 2008. p. 105-112.

HINRICHS, C. Embeddedness and local food systems: notes on two types of direct agricultural market. *Journal of Rural Studies*, v. 16, n. 1, p. 295-303, 2000.

_____. 2003. The practice and politics of food system localization. *Journal of Rural Studies*, v. 19, n. 1, p. 33-35.

ILBERY, B.; MAYE, D. Retailing local food in the Scottish-English border: a supply chain perspective. *Geoforum*, v. 37, n. 3, p. 352-367, 2006.

LANCIANO, E.; SALEILLES, S. Le développement des circuits courts alimentaires. Un nouveau souffle entrepreneurial dans l'agriculture? *Congrès international francophone sur l'entrepreneuriat et la PME*, Bordeaux, 2010.

MARÉCHAL, G. (Ed.). *Les circuits courts alimentaires*. Dijon: Educagri, 2008.

MUNDLER, P.; JAUNEAU, J.-C.; GUERMONPREZ, B.; PLUVINAGE, J. *The sustainability of small dairy farms in six regions of France*. The roles of resources and local institutions. EAAE-IAAE seminar Small farms: Decline or persistence, University of Kent, Canterbury, UK, 2009.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

POLANYI, K. *La Grande transformation*. Aux origines politiques et économiques de notre temps. Traduzido por Maurice Angeno e Catherine Malamoud. Paris: Éditions Gallimard, Collection Bibliothèque des Sciences humaines, 1944.

REMY, J.; VOYÉ, L. *La ville: vers une nouvelle définition?* Paris: Éditions L'Harmattan, 1992.

VAN DER PLOEG, J.-D.; RENTING, H.; BRUNORI, G.; KNICKEL, K.; MANNION, J.; MARSDEN, T.; ROEST, K.; SEVILLA-GUZMÁN, E.; VENTURA, F. Rural development: From practices and policies towards theory. *Sociologia ruralis*, v. 40, n. 4, p. 391-408, 2000.

1. Universidade de Bordeaux Montaigne.

2. Um sistema japonês de produção agrícola liderado e apoiado pela comunidade, por meio do qual os consumidores compram alimentos diretamente dos produtores.

3. Também são referidos como “iniciativas alimentares alternativas” ou “sistemas alimentares locais”. A principal diferença entre a literatura francófona e anglófona diz respeito ao foco da última dedicado a rótulos ligando a produção a um território (IGP, AOC, “slow food”), enquanto da perspectiva francesa, rótulos e selos de qualidade foram desenvolvidos para valorizar produtos para consumidores que podem ser locais, mas, na maioria dos casos, são distantes (DEVERRE; LAMINE, 2010).

4. Algumas das primeiras cadeias curtas alimentares podem ser rastreadas às experiências utópicas do século 19, como a Sociedade Equitativa dos Pioneiros de Rochdale ou os Falanstérios franceses (Fourieristas) e Familistérios (Fourieristas e Godinistas), entre outros tipos de comunidades. O objetivo das CCAA nesse contexto era prevenir as atividades de especulação e exploração por parte de empresários capitalistas, ganhando maior controle sobre os preços de bens de consumo e evitando os intermediários.

5. Nesse aspecto, CCAA podem ser consideradas formas disfarçadas de protecionismo. Podem, de fato, se tornar barreiras não tarifárias invisíveis. Essas podem contribuir para tanto a proximidade geográfica (reduções da distância física ou uma infraestrutura logística mais eficiente, ligando pontos de produção e distribuição, etc.) como a proximidade organizada (relações sociais e redes que possam ajudar a fortalecer laços sociais, culturais e outros entre produtores e consumidores).

“

A agricultura familiar, ao invés de desaparecer, permanece como setor-chave da agricultura e da economia de áreas rurais em países no Sul Global.

Elizabeth Mpofo

“

A agricultura familiar está atualmente no centro de uma agenda muito mais ampla, que transcende considerações meramente setoriais ou produtivas por integrar outras dimensões, incluindo o desenvolvimento regional e territorial, saúde pública e nutrição, a promoção da autonomia e igualdade das mulheres rurais e a conservação da biodiversidade e gestão sustentável de recursos naturais.

Caio Galvão de França e Adoniram Peraci Sanches

“

A agricultura familiar camponesa se encontra presa entre a jusante, produtores de sementes e a indústria, e a montante, oligopólios de distribuição de grande escala.

Abdourahmane Ndiaye