
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina -
PROLAM**

JÚLIA JACOMINI COSTA

**Soberania alimentar e políticas públicas de
desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina**

São Paulo

2012

JÚLIA JACOMINI COSTA

Soberania alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de mestre em Integração da América Latina.

**Área de Concentração:
Sociedade, Economia e Estado**

**Orientador:
Prof. Dr. Wagner Tadeu Iglecias**

São Paulo

2012

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

910h.2 Costa, Júlia Jacomini
C837s Soberania alimentar e políticas públicas de
desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina/ Júlia Jacomini
Costa – São Paulo: [s.n.], 2012.
121 f. : il.
Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo,
Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina
Orientador: Wagner Iglecias
1. Desenvolvimento rural. 2. Soberania alimentar. 3.
Políticas públicas. 4. Desenvolvimento rural. 5. América Latina. I.
Título.

Nome: COSTA, Júlia Jacomini

Título: Soberania alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Integração da América Latina da
Universidade de São Paulo
para a obtenção do título de mestre
em Integração da América Latina.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), pelo apoio financeiro.

Ao Prof. Dr. Wagner Tadeu Iglecias, pela orientação.

Aos funcionários do PROLAM, pelo apoio.

Ao meu pai (Joaquim Costa Júnior) e à minha irmã (Nina Jacomini Costa), por tudo.

Ao Vinicius Travalini, pelo incentivo e companhia.

A Lia Bressan, Karina Fortete, Rita de Cássia e Claudionor Damaceno, pelo companheirismo e pelas discussões.

Assentamento

Quando eu morrer, que me enterrem na
beira do chapadão
-- contente com minha terra
cansado de tanta guerra
crescido de coração
Tôo
(apud Guimarães Rosa)

Zanza daqui
Zanza pra acolá
Fim de feira, periferia afora
A cidade não mora mais em mim
Francisco, Serafim
Vamos embora

Ver o capim
Ver o baobá
Vamos ver a campina quando flora
A piracema, rios contravim
Binho, Bel, Bia, Quim
Vamos embora

Quando eu morrer
Cansado de guerra
Morro de bem
Com a minha terra:
Cana, caqui
Inhame, abóbora
Onde só vento se semeava outrora
Amplidão, nação, sertão sem fim
Ó Manuel, Miguilim
Vamos embora

[Chico Buarque]

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo analisar as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina sob o prisma da nova concepção de ruralidade e de desenvolvimento rural, e, ainda, discuti-las a partir do conceito de soberania alimentar. Para tanto foram analisadas as políticas públicas em vigência no ano de 2010. Observa-se a partir dos anos 1990 a emergência de uma nova concepção de rural e de ruralidade, que deixam de ser compreendidos como setor produtivo ou como área de pobreza para serem encarados como um ambiente com amplas e diversificadas possibilidades de desenvolvimento. Esta nova concepção de rural influenciou diretamente o conceito de desenvolvimento rural, que aos poucos começa a deixar o traço setorial para assumir novos contornos, com destacado enfoque para o território. As políticas analisadas nesta dissertação surgem, em grande medida, sob a influência dessas novas concepções. Analisou-se ainda a relação de tais políticas com os conceitos de segurança e soberania alimentar, observando-se a operacionalização dos mesmos no interior das políticas analisadas.

Palavras-chave: soberania alimentar; desenvolvimento rural; políticas públicas; Brasil; Argentina.

RESUMEN

El objetivo de la presente tesis es estudiar las políticas públicas de desarrollo rural en Brasil y Argentina, con base en la nueva concepción de ruralidad y de desarrollo rural, además de analizarlas a partir del concepto de soberanía alimentaria. En ese sentido, se analizaron las políticas públicas en vigencia en el año de 2010. A partir de los años 1990 se observa la emergencia de una nueva concepción de lo rural y de la ruralidad, que dejan de ser comprendidos como sector productivo o como área de pobreza para ser reconocidos como un ambiente con amplias y diversificadas posibilidades de desarrollo. Esa nueva concepción de lo rural influenció directamente en el concepto de desarrollo rural, que paulatinamente comienza a abandonar las características sectoriales para asumir nuevos contornos, enfatizando el territorio. Las políticas analizadas en esta tesis surgen, en gran medida, bajo la influencia de esas nuevas concepciones. También se analizó la relación de dichas políticas con los conceptos de soberanía y seguridad alimentaria, observando el funcionamiento de los mismos al interior de las políticas estudiadas.

Palabras clave: soberanía alimentaria, desarrollo rural, políticas públicas, Brasil, Argentina.

ABSTRACT

This thesis has the aim to analyse the public policies of rural development, in both Brazil and Argentina, through the prism of the new conception of rurality and rural development, discussing them since the concept of food sovereignty. The public policies in progress in the year of 2010 were examined. Since the 1990's, it's notorious the rise of a new rural and rurality conception that are no longer comprehended as productive sector or poverty area but as an environment with extensive and diversified development possibilities. This new rural conception influenced directly the rural development's concept that gradually starts to leave the sectorial trait to assume new features, with significant focus on the territory. The policies analysed in this thesis emerge, under the influence of these new conceptions. There was also analysed the relation between such policies and concepts of security and food sovereignty, watching its operationalization in the core of the studied policies.

Keywords: food sovereignty; rural development; public policies; Brazil; Argentina.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I - Soberania e segurança alimentar: debate conceitual	27
1.1 Segurança alimentar	28
1.2 Soberania alimentar	37
1.3 Segurança e soberania alimentar: intersecções e divergências	41
CAPÍTULO II – O novo olhar sobre o rural	45
2.1 A emergência das “novas ruralidades”	45
2.2 A construção conceitual da agricultura familiar	52
2.2.1 <i>A agricultura familiar no Brasil e na Argentina</i>	57
2.3 Novos contornos do desenvolvimento rural	66
CAPÍTULO III – Soberania alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina	69
3.1 Análise das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina	74
3.1.1 <i>Programas de cunho setorial</i>	74
3.1.2 <i>Programas de garantias ao produtor e proteção a riscos</i>	80
3.1.3 <i>Programas voltados à capacitação de mão-de-obra</i>	83
3.1.4 <i>Programas de incentivo a comercialização</i>	85
3.1.5 <i>Programas de regularização fundiária</i>	93
3.1.6 <i>Programas voltados a públicos específicos</i>	95
3.1.7 <i>Programas de educação, cultura e diversidade</i>	97
3.1.8 <i>Programas de cunho regional</i>	99
3.1.9 <i>Programas voltados à alimentação</i>	103
3.1.10 <i>Programas de incentivo a produção</i>	107
CONSIDERAÇÕES FINAIS	112
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	116

INTRODUÇÃO

Este trabalho surgiu a partir do interesse em pesquisar um tema recente e que começou a ser construído há pouco: a soberania alimentar. A noção de soberania alimentar, em linhas bastante gerais, pode ser definida como a capacidade de um país de produzir os alimentos básicos necessários para alimentar a sua população. A partir desta noção, surgiram diversas indagações: a América Latina, como grande produtora agrícola, possuiria um elevado potencial para atingir a soberania alimentar? Quais os entraves para atingir tal estágio? Quais os avanços obtidos nessa direção? A partir de um primeiro mergulho nessas questões, optou-se por estudar as políticas públicas voltadas à questão alimentar, de modo que o detalhamento das mesmas pudesse iluminar os possíveis caminhos para a soberania alimentar. Se por um lado o trabalho com um assunto emergente traz consigo um grande entusiasmo e encantamento, de outro esbarra na adversidade de ser um tema pouco desenvolvido pela comunidade acadêmica, carecendo de embasamento teórico e de metodologias de pesquisa. Nesse sentido, este trabalho busca contribuir para o debate da soberania alimentar na América Latina, apontando alguns caminhos para a continuidade da pesquisa científica acerca do tema.

Ao longo da década de 1930 se desenvolvem, do ponto de vista alimentar, diversos fenômenos contraditórios em todo o mundo: nos países industrializados tem-se excedentes agrícolas com dificuldade de serem postos no mercado, ao mesmo tempo em que o conhecimento científico desenvolve estudos sobre a desnutrição humana. Na mesma época, estudos em países subdesenvolvidos propiciam a tomada de consciência do fenômeno da subalimentação e da fome. Naquele período observa-se o alerta de especialistas em nutrição humana sobre a necessidade de aumentar as disponibilidades alimentares, enquanto economistas recomendavam a redução da produção agrícola (CHONCHOL, 2005). Esse paradoxo suscita estudos e investigações que culminam em 1945 com o surgimento da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Em 1952 ela estabelece seu *Programa Alimentar Mundial*, que se pautou no aumento da oferta de alimentos para solucionar o problema da fome.

Aquelas políticas tinham como norte a *segurança alimentar*, definida pela própria FAO como *uma situação na qual todas as pessoas, durante todo o tempo, possuem acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda às suas necessidades dietárias e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável*. Para tanto, investiu-se na produção de sementes de trigo e arroz de alto rendimento, procedimentos que precedem o início da revolução verde em 1965 (CHONCHOL, 2005).

A revolução verde é um modelo que se consolidou na década de 1960 e que se pautava em inovações tecnológicas na agricultura com o objetivo de aumentar a produtividade agrícola. Com a revolução verde disseminou-se, principalmente na Ásia e na América Latina, o uso de sementes com elevada resposta à utilização de agroquímicos, deslocando parte do processo agrícola para as empresas fornecedoras de sementes e insumos. Ampliou-se alguns elementos da segunda revolução agrícola – como seleção, tratamentos, fertilização mineral, mecanização parcial, cultura uniforme de populações geneticamente homogêneas, controle do uso de recursos hídricos –, que foram aplicados principalmente às culturas do arroz, do milho e da soja, comumente cultivadas em países em desenvolvimento. Filippi (2009) aponta que a revolução verde proporcionou o aumento significativo da produção agropecuária, a partir de políticas direcionadas aos estabelecimentos rurais patronais. Já a pequena produção ficou relegada a um plano marginal, tendo em vista que grande parte dos pequenos produtores não conseguiram se adaptar às novas técnicas de produção, e dessa forma não atingiram a produtividade suficiente para competir com os grandes estabelecimentos agrícolas. Na busca pela adaptação ao novo modelo, muitos agricultores se endividaram com empréstimos bancários e acabaram vendendo as suas terras para pagar a dívida. Dessa maneira, a revolução verde trouxe sérias conseqüências sociais, já que proporcionou um aprofundamento da concentração fundiária e aumentou a diferença entre a capacidade de inserção dos produtores no mercado. Essas conseqüências levaram ainda a uma intensificação do êxodo rural, já que muitas famílias, sem a possibilidade de permanecer no campo, migraram para as cidades em busca de emprego

As políticas derivadas da revolução verde se inserem nas diretrizes do Estado desenvolvimentista vigente na América Latina desde meados da década de 1950. No entanto, este modelo entra em declínio a partir das crises do petróleo de 1973 e de 1979, conseqüência das instabilidades geopolíticas nos países produtores de petróleo. Segundo Filippi (2009) a década de 1980 pode ser resumida na crise do Estado desenvolvimentista, provocando o desmoronamento do modelo de financiamento público nos setores produtivos da economia.

Ainda segundo Filippi (2009), durante a década de 1990, os ajustes estruturais pautados no receituário de austeridade financeira do Consenso de Washington resultaram na retirada sistemática e contínua das instituições estatais das políticas econômicas destinadas aos setores produtivos. Nesse sentido, Fernandes (2006) aponta que nas últimas décadas o campo latino-americano sofreu profundas alterações provocadas pelo modelo de desenvolvimento que gerou, ao mesmo tempo, mudanças e permanências nas diferentes fases econômicas. Segundo o autor

O tradicional sistema latifundista que determinou a estrutura fundiária durante séculos passou por mudanças setoriais, técnicas e tecnológicas com a intensificação da industrialização da agricultura. A população rural composta predominantemente por indígenas e camponeses conheceu um dos maiores êxodos rurais da sua história. A territorialização das corporações norte-americanas e européias ampliou seus domínios com a expansão de seus sistemas de produção. Esse conjunto de mudanças intensificou as formas de exploração do modelo agroexportador e aumentou a expropriação dos camponeses e indígenas, gerando pobreza e miséria. Políticas de reforma agrária foram implantadas sem conseguirem desconcentrar a estrutura fundiária. A “modernização” iniciada com a *revolução verde* aumentou a produção e a produtividade, produziu problemas ambientais e sociais, conservando as formas de exploração. (FERNANDES, 2006, p. 3).

Tapella (2004) afirma que

Durante las últimas dos décadas, la expansión del capitalismo, la globalización y las políticas de liberalización de la economía han transformado la sociedad rural en América Latina. Para muchos países de la región, la adopción de las políticas de estabilización y ajuste estructural (PEAE), la expansión de las

grandes corporaciones transnacionales agroindustriales (CTA) y la integración de la agricultura en el nuevo sistema agroalimentario mundial, han modificado drásticamente la estructura y las condiciones de producción del sector agrícola.(TAPELLA, 2004, p. 669).¹

Desse modo, a partir da década de 1980 se processam as mais significativas transformações no campo latino-americano. A aceleração da mecanização e a intensificação no uso de insumos e equipamentos, impulsionadas por políticas de aumento da produtividade, beneficiam os grandes proprietários de terra que aumentam sua participação no mercado internacional; ao passo que os pequenos produtores, sem ter acesso às transformações em curso, são enfraquecidos e, muitas vezes, obrigados a deixar suas terras. Nesse contexto, as políticas para o desenvolvimento do campo passam a coadunar-se com a agenda neoliberal de reformas, sendo garantidas pelas regras da Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelas orientações do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial. Este novo curso tomado pela economia latino-americana se caracterizou por um crescente processo de abertura ao mercado externo, privatização, desregulamentação das atividades econômicas nas esferas nacionais, dos mercados e das relações laborais, redução da presença estatal na atividade produtiva e liberalização financeira. Em referência especificamente às conseqüências desse movimento sobre a questão agrária na América Latina, Fernandes (2006) afirma que

Com a globalização da economia, ampliou-se a hegemonia do modelo de desenvolvimento da agropecuária e seus padrões tecnológicos, denominado agronegócio. Com a minimização do protagonismo do Estado, grupos econômicos ruralistas passaram a ditar e produzir políticas agrícolas, aumentando ainda mais o controle dos mercados. Essa nova cara da agricultura capitalista também mudou a forma de controle e

¹ “Durante as últimas duas décadas, a expansão do capitalismo, a globalização e as políticas de liberalização da economia têm transformado a sociedade rural na América Latina. Para muitos países da região, a adoção das políticas de estabilização e ajuste estrutural (PEAE), a expansão das grandes corporações transnacionais agroindustriais (CTA) e a integração da agricultura no novo sistema agroalimentar mundial, têm modificado drasticamente a estrutura e as condições de produção do setor agrícola.” (Tradução da pesquisadora)

exploração da terra. Com a intensificação da mecanização, do uso de agrotóxicos e da expansão da produção de plantas transgênicas, aumentou a produtividade e a produção de algumas culturas, promovendo maior ocupação das áreas agriculturáveis e também expandindo as fronteiras agrícolas para as regiões de florestas. (FERNANDES, 2006, p. 1)

Nesse sentido, Tapella (2004) aponta que

Hay claras evidencias en América Latina de que los procesos de modernización de la agricultura, impulsados por el nuevo ímpetu de la economía de mercado, han incrementado la concentración y centralización del capital, a la vez que han acentuado la ya inequitativa distribución del ingreso y pobreza en el campo. (TAPELLA, 2004, p. 672)²

E ainda

Si bien se reconoce que durante los noventa el sector agropecuario presentó un incremento excepcional de la producción y las exportaciones, así como un cambio tecnológico muy significativo, se brinda especial atención a la manera por la cual la integración a la economía global ha producido un dual y sumamente injusto proceso. Esto es, un incremento de la producción, crecimiento y concentración del poder económico, por un lado, y peor distribución de la riqueza, intensificación de las desigualdades internas, y deterioro de las ya precarias condiciones de vida y producción de los pequeños productores de escasos recursos, por el otro. (TAPELLA, 2004, p.670)³

Destarte, a partir do processo de globalização as políticas agrícolas ficaram subordinadas às demandas das políticas macroeconômicas, com significativas implicações para a segurança e autonomia alimentar dos povos latino-americanos (CHONCHOL, 2000). Desse modo, tem-se hoje a idéia dominante de

² “Há claras evidencias, na América Latina, de que os processos de modernização da agricultura, impulsionados pelo novo ímpetu da economia de mercado, têm incrementado a concentração e a centralização do capital, uma vez que tem acentuado a já desigual distribuição do ingresso e pobreza no campo.” (Tradução da pesquisadora)

³ “Se bem se reconhece que durante os anos 1990 o setor agropecuário apresentou um incremento excepcional da produção e das exportações, assim como uma mudança tecnológica muito significativa, se concede especial atenção à maneira pela qual a integração à economia global tem produzido um dual e sumamente injusto processo. Isto é, um incremento da produção, crescimento e concentração do poder econômico, por um lado, e, por outro lado, pior distribuição da riqueza, intensificação das desigualdades internas, e deterioração das já precárias condições de vida e produção dos pequenos produtores de escassos recursos.” (Tradução da pesquisadora)

que as políticas de desenvolvimento devem se pautar na intensificação do comércio internacional, minimizando os recursos e os programas direcionados à produção de alimentos para o mercado interno. Esta idéia está diretamente atrelada à importância que a exportação de *commodities* tem assumido na Balança Comercial e na Balança de Pagamentos de muitos países da América e da Ásia, que atuam em consonância com as orientações de instituições multilaterais como FMI, Banco Mundial, etc.

As conseqüências dos processos de reforma e ajuste econômico sob as diretrizes do neoliberalismo induziram a mudanças na estrutura produtiva a favor dos produtos com maior demanda no âmbito mundial (frutas, flores, sementes, oleaginosas, produtos florestais, carnes de aves, soja, algodão, etanol, açúcar) em detrimento de produtos latino-americanos tradicionais como feijão, arroz, café, banana, entre outros. Tais transformações devem-se às prioridades dos governos nacionais, que passam a batalhar pela presença de seus produtos em mercados de países desenvolvidos. Nesse sentido, outros objetivos que são fundamentais para a formulação de políticas agrícolas são colocados em segundo plano, como o acesso da população aos alimentos. Coadunando com estas transformações tem-se um representativo investimento de recursos públicos em centros de pesquisa e órgãos governamentais destinados a alcançar aumentos de produtividade para os produtos valorizados no mercado internacional, assim como a inovação na atuação diplomática dos países latino-americanos em busca da derrubada, nas cortes internacionais, de barreiras protecionistas erguidas a seus produtos pelos países desenvolvidos.

No seio dessas transformações o produtor de alimentos para o mercado interno é enfraquecido, não conseguindo inserir seus produtos competitivamente no mercado e muitas vezes perdendo suas terras para o agronegócio. Como conseqüência, tem-se a elevação dos preços internos dos produtos alimentares mais demandados pela população destes países exportadores. A esse respeito, Giarraca e Teubal (2008) afirmam que

Muchos países de América Latina exhibieron desarrollos agroindustriales importantes que, con las políticas públicas generadas en el período del Consenso de Washington, fueron

excluyendo a la pequeña agricultura de sus etapas primarias para conectarse con productores capitalistas o adoptar la integración vertical directa (asumir por sí mismo la etapa). (GIARRACA; TEUBAL, 2008, p. 140)⁴

De acordo com Amin (2008) o pequeno agricultor depende dos insumos comprados – produtos químicos e sementes selecionadas – e é vítima dos oligopólios que controlam a comercialização de seus produtos. Depende ainda, muito fortemente, de políticas de crédito oficial subsidiado e de transferência de tecnologia e, até mesmo, de garantia de preços em caso de quebra de safra. Todos estes fatores são colocados em cheque quando a priorização dos países se torna a produção de itens valorizados pelo mercado externo. Diante desse quadro, as possibilidades de produção do pequeno agricultor começam a ser cerceadas, tornando sua produção cada vez mais onerosa e de difícil inserção no mercado. Para garantir a sua sobrevivência, o agricultor familiar é impelido a arrendar a sua terra a outros agricultores – notadamente dedicados ao agronegócio – ou mesmo a vendê-la. Nesse sentido, tem-se um movimento voltado à concentração de terras e ao avanço do agronegócio sobre as pequenas propriedades.

Como aponta Fernandes (2006), o controle das sementes e da pesquisa pelas corporações internacionais tornou extremamente vulnerável a soberania alimentar. Em 2005, dez empresas controlavam a comercialização da maior parte das sementes do mundo. São elas: Monsanto, Dupont/Pioneer, Land O’ Lakes, Delta & Pine Land (EUA); Syngenta (Suíça); Groupe Limagrain (França); KWS AG, Bayer Crop Science (Alemanha); Sakata, Taikii (Japão); DLF-Trifolium (Dinamarca).

No que tange ao crescimento das corporações internacionais no campo latino-americano, Tapella (2004) afirma que

(...) las CTA [corporaciones transnacionales agroindustriales] adquirieron un papel protagónico, incrementando su poderío económico, adoptando tecnologías caras y sofisticadas para nutrir nichos de mercado altamente rentables. El resultado ha sido una

⁴ “Muitos países da América Latina exibiram desenvolvimentos agroindustriais importantes que, com as políticas públicas geradas no período do Consenso de Washington, foram excluindo a pequena agricultura de suas etapas primárias para conectar-se com produtores capitalistas ou adotar a integração vertical direta (assumir por si mesmo a etapa).” (Tradução da pesquisadora)

mayor concentración de la producción y la reducción de la participación en la economía del sector de pequeños agricultores agropecuarios, a la vez que una expansión de los sistemas de agricultura por contrato y un aumento del trabajo asalariado bajo condiciones precarias y transitorias (TAPELLA, 2004, p. 673).⁵

Além da crescente participação das corporações transnacionais no processo produtivo, destaca-se a aquisição de grandes porções de terras por parte dessas corporações em diversos países da América Latina. Esse processo se dá tanto pela compra direta de propriedades, contornando muitas vezes as legislações nacionais, quanto pela compra de empresas nacionais detentoras de terras.

Em resposta às transformações apontadas, deu-se início na década de 1990 – sob recomendação do Banco Mundial – a implementação de políticas para diminuir o impacto negativo das reformas sobre os setores mais vulneráveis. Tais políticas surgiram como iniciativas de caráter anticíclico e temporário, mas diante dos poucos resultados obtidos se converteram em políticas de longo prazo, havendo desde ações “compensatórias” até programas de “promoção” voltados a incorporar os pobres no processo de produção (TAPELLA, 2004).

Nesse sentido, emerge na década de 1990 o debate acerca do *desenvolvimento rural*, que passará a balizar as políticas públicas para o campo na América Latina. Navarro (2001) destaca a importância de se diferenciar ‘desenvolvimento agrícola’, ‘desenvolvimento agrário’ e ‘desenvolvimento rural’. De acordo com o autor, *desenvolvimento agrícola* se refere “exclusivamente às condições da produção agrícola e/ou agropecuária, suas características, no sentido estritamente produtivo, identificando suas tendências em um período de tempo dado” (NAVARRO, 2001, p. 86), ou seja, restringe-se à base material da produção agropecuária (área plantada, produtividade, formatos tecnológicos, economicidade, etc.). Já os estudos de *desenvolvimento agrário* buscam a

⁵ “(...) as CTA [corporações transnacionais agroindustriais] adquiriram um papel protagonista, incrementando seu poderio econômico, adotando tecnologias caras e sofisticadas para nutrir nichos de mercado altamente rentáveis. O resultado tem sido uma maior concentração da produção e a redução da participação na economia do setor de pequenos agricultores agropecuários, uma vez que uma expansão dos sistemas de agricultura por contrato e um aumento do trabalho assalariado sob condições precárias e transitórias.” (Tradução da pesquisadora)

(...) evolução dos determinantes macroestruturais, especialmente na dinâmica do capitalismo agrário do passado, a interpretação do presente e, também, uma indicação das possibilidades do futuro, sob um enfoque histórico, englobando os determinantes sociais, políticos e econômico-estruturais de um determinado (NAVARRO, 2001, p. 87).

Por fim, o *desenvolvimento rural* diferencia-se dos anteriores por se tratar de uma ação previamente articulada que induz mudanças em um determinado ambiente rural. Portanto, o Estado sempre está à frente das propostas de desenvolvimento rural, como seu principal agente. O autor destaca ainda que “o Estado funda-se para tanto em uma estratégia pré-estabelecida, metas definidas, metodologias de implementação, lógica operacional e as demais características específicas de projetos e ações governamentais que têm como norte o desenvolvimento rural”. (NAVARRO, 2001, p. 88).

Desse modo, o desenvolvimento rural se dá a partir de um conjunto de políticas públicas de combate à pobreza rural e melhora da qualidade de vida no campo. Centra-se em políticas para a melhor inserção do pequeno produtor no mercado, através de políticas de crédito, assistência técnica, entre outros. Manzanal (2009) define o desenvolvimento rural como “el conjunto de acciones y prácticas públicas dirigidas a tender las necesidades de los productores y familias rurales de menores recursos para mejorar su calidad de vida” (MANZANAL, 2009, p. 11).⁶

Destaca-se ainda a mudança de enfoque das políticas públicas, que sob as diretrizes do desenvolvimento rural, deixam para trás o cunho setorial para adotar ações de caráter territorial. A abordagem de desenvolvimento territorial rural se tornou base para concepção de políticas intervencionistas que abrangem aspectos econômicos, sociais, culturais e ambientais (SOUZA, FILIPPI, 2008; FILIPPI, 2009; RYAN, 2009).

Partindo da concepção de desenvolvimento rural apresentada, acredita-se que a busca pela soberania alimentar deve ser uma das prioridades do desenvolvimento rural. Destaca-se que o conceito de soberania alimentar ultrapassa

⁶ “o conjunto de ações e práticas públicas dirigidas a atender as necessidades dos produtores e famílias rurais de menores recursos para melhorar sua qualidade de vida.” (Tradução da pesquisadora)

o de segurança alimentar. Esta defende o acesso de todos aos alimentos, no entanto, não especifica a sua procedência e a forma de produção. Já a soberania alimentar é definida como

o direito dos povos de definir suas próprias políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos que garantam o direito a alimentação para toda a população com base na pequena e média produção, respeitando suas próprias culturas e a diversidade de modos camponeses, pesqueiros e indígenas de produção agropecuária, de comercialização e de gestão dos espaços rurais, nos quais a mulher desempenha um papel fundamental. A soberania alimentar favorece a soberania econômica, política e cultural dos povos. Defender a soberania alimentar é reconhecer uma agricultura com camponeses, indígenas e comunidades pesqueiras, vinculadas ao território; prioritariamente orientada a satisfação das necessidades dos mercados locais e nacionais. (FÓRUM MUNDIAL DE SOBERANIA ALIMENTAR, 2001)

Desse modo, a idéia e o conceito de soberania alimentar se constroem a partir da defesa do direito dos povos e dos países de definirem suas próprias políticas e estratégias de produção de alimentos destinados ao abastecimento de sua população, que é anterior às necessidades e exigências do mercado internacional (THOMAZ JÚNIOR, 2007).

O surgimento do conceito *soberania alimentar* possui laços estreitos com a articulação em nível mundial dos movimentos sociais do campo. O processo de transnacionalização dos movimentos sociais é motivado pela globalização, que cria um novo contexto institucional em que as políticas dos estados nacionais passam a sofrer uma forte influência de decisões tomadas em âmbito internacional. Este novo contexto atingiu camponeses e pequenos agricultores de todo o mundo, que se viram diante de uma nova realidade institucional, sem ter uma voz que os representasse no sistema internacional (NIEMEYER, 2008). De acordo com Stédile (2003) citado por Campos (2007) “a globalização do capital que impõe os mesmos métodos de exploração em todos os países, obriga os movimentos camponeses a também terem estratégias de articulação internacional, rompendo assim seus métodos corporativos e localizados” (STÉDILE, 2003; citado por CAMPOS, 2006, p. 153).

Apesar da noção de soberania alimentar obter cada vez mais espaço entre as bandeiras dos movimentos sociais do campo, o mesmo não ocorre na esfera acadêmica. A comunidade epistêmica relativa aos estudos do mundo rural dedica-se amplamente aos estudos voltados a segurança alimentar, ignorando por vezes as possibilidades de estudo sob a perspectiva da soberania alimentar. Desse modo, assinala-se que o conceito de soberania alimentar ainda está em fase de se estabelecer no cenário acadêmico.

No seio das transformações sofridas pelo meio rural latino-americano ao longo das últimas décadas, o Brasil e a Argentina ocupam lugar de destaque, por serem os maiores produtores agropecuários da região, principalmente com o fortalecimento do modelo do agronegócio. De acordo com a Organização Mundial do Comércio (OMS), em 2010 o Brasil ficou em terceiro lugar na comercialização de produtos agrícolas, com participação de 5% do comércio mundial, ao passo que a Argentina ocupou o oitavo lugar, com 3% da participação do comércio mundial de produtos agrícolas (Tabela 1).

COMÉRCIO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS				
	Principais exportadores	Valor,	Participação	
		mn \$	(%)	
		2010	2005	2010
1º	União Europeia (27)	532 295	44	39
	exportações extra-UE (27)	129 183	10	9
2º	Estados Unidos	142 564	10	10
3º	Brasil	68 655	4	5
4º	Canadá	52 109	5	4
5º	China	51 623	3	4
6º	Indonésia	35 957	2	3
7º	Tailândia	35 136	2	3
8º	Argentina	34 551	2	3
9º	Malásia	28 869	2	2
10º	Austrália	27 048	3	2
11º	Índia	23 199	1	2

Tabela 1 - Fonte: OMC⁷

O agronegócio e a produção de alimentos para o mercado interno são dois modelos agrícolas que se confrontam e que disputam territórios na América Latina, com especial destaque para o Brasil e para a Argentina, líderes do agronegócio na região. A soberania alimentar, por sua vez, se insere nesse confronto. De acordo com Pengue (2004)

La paradoja de una Argentina exitosa agroexportadora y por otro lado, desnutrida (Aguirre, 2003), no es tal para el frío análisis comercial en un mundo *global*, ya que sólo confirma la tesis comprobada históricamente con el café, el azúcar, el caucho, el banano, el tabaco o el quebracho - que son muchas

⁷ http://www.wto.org/spanish/res_s/statis_s/world_commodity_profiles10_s.pdf

las naciones que han enriquecido con sus bienes y recursos a corporaciones foráneas y sus contrapartes locales, subsumiendo a sus compatriotas en el hambre más adjeta. Argentina, no escapa a esta consideración. El otrora *granero del mundo* puede llegar a hipotecar los recursos del país detrás de la renta económica inmediata y enfrentarse a una pérdida casi total de su Soberanía Alimentaria. (PENGUE, 2004, p. 46)⁸

Um estudo sobre as exportações do agronegócio brasileiro em 2008 aponta que

Nos últimos anos o Brasil apresentou um expressivo crescimento no comércio internacional do agronegócio, consolidando sua posição como um dos maiores produtores e exportadores de alimentos e fibras, exportando para mais de 200 países. Poucos países registraram um aumento tão significativo no comércio internacional do agronegócio quanto o Brasil. O país é hoje o maior produtor e exportador de açúcar, café e suco de laranja. Também é líder nas exportações de álcool, complexo soja, tabaco, carne bovina e carne de frango (MIURA; TSUNECHIRO, 2009).

O fenômeno de expansão do agronegócio no Brasil, embora em diferentes graus, pode também ser observado em diversos países da América Latina, como a Argentina e o Paraguai. Sobre a expansão do agronegócio na Argentina, Giarraca e Teubal (2008) apontam que

El *boom* sojero se da en detrimento de otros productos cerealeros y oleaginosos. Entre las campañas agrícolas de 1997-1998 y 2004-2005, la producción sojera aumentó en casi 20 millones de toneladas, mientras que la de girasol cayó 2 millones, la de arroz 0,5 millones y la de maíz se mantuvo más o menos constante. En la provincia de Córdoba, el auge de la soja vine acompañado de la pérdida del 17% de las cabezas de ganado, una tendencia equiparable a que se manifiesta a nivel nacional. Asimismo, a escala nacional, 1988 a 2003, el número de tambos pasó de 30.141 a menos de la mitad, 15 mil

⁸ “O paradoxo de uma Argentina exitosa agroexportadora, e por outro lado, desnutrida (Aguirre, 2003), não é tal para a fria análise comercial em um mundo global, já que só confirma a tese comprovada historicamente com o café, o açúcar, a borracha, a banana, o tabaco e o “quebracho” – que são muitas as nações que têm enriquecido com seus bens e recursos a corporações estrangeiras e suas contrapartes locais, subjugando seus compatriotas à fome mais aguda. A Argentina não escapa a esta consideração. O outrora celeiro do mundo pode chegar a hipotecar os recursos do país por trás da renda econômica imediata e enfrentar uma perda quase total de sua Soberania Alimentar.” (Tradução da pesquisadora)

estabelecimentos. Também cayó la producción de frutales y de los tradicionales cultivos industriales (algodón) del interior del país. (GIARRACA; TEUBAL, 2008, p. 155)⁹

E ainda

En el periodo 1960-1988 desaparecieron 51 mil explotaciones agropecuarias, 1.800 por año. Entre los censos de 1988 y 2002 – en la era neoliberal – desaparecieron 87 mil explotaciones agropecuarias, esto es, 6.263 explotaciones por año, casi todas de menos de 200 hectáreas. (GIARRACA; TEUBAL, 2008, p. 155)¹⁰

As políticas de desenvolvimento rural voltadas aos pequenos produtores emergem em meados da década de 1990 no Brasil e na Argentina. Têm como objetivo geral combater a pobreza no campo intensificada pelas mudanças estruturais do modelo de desenvolvimento liberalizante, mas respondem também a uma revalorização dos agricultores familiares, tendo em vista sua importância para o mercado interno dos respectivos países.

Um estudo realizado pela Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (REAF) diagnosticou que nos países do bloco

A Agricultura Familiar é responsável por 22,5 milhões de pessoas Agricultoras/es Familiares que residem e trabalham em 5,5 milhões de estabelecimentos rurais, que representam 83% das explorações agropecuárias, produzem 68% dos alimentos e respondem por 9% do PIB na região, segundo indicam os trabalhos efetuados pelos Grupos Temáticos da REAF. (MERCOSUL/VI REAF/DT N° 03/06)

(...) a maior parte do alimento consumido pelas populações dos países do bloco provém desse setor produtivo [a agricultura familiar], com influência decisiva, portanto, na segurança

⁹ “O boom da soja se dá em detrimento de outros produtos como os grãos e oleaginosas. Entre as campanhas agrícolas de 1997-1998 e 2004-2005, a produção de soja aumentou em quase 20 milhões de toneladas, ao passo que a de girassol caiu quase 2 milhões, a de arroz 0,5 milhões e a de milho se manteve mais ou menos constante. Na província de Córdoba, o auge da soja vem acompanhado da perda de 17% das cabeças de gado, uma tendência equiparável a que se manifesta a nível nacional. Assim mesmo, em escala nacional, 1988 a 2003, o número de estabelecimentos passou de 30.141 a menos da metade, 15 mil estabelecimentos. Também caiu a produção de frutas e dos tradicionais cultivos industriais (algodão) do interior do país.” (Tradução da pesquisadora)

¹⁰ “No período 1960-1988 desapareceram 51 mil estabelecimentos agropecuários, 1.800 por ano. Entre os censos de 1988 e 2002 – na era neoliberal – desapareceram 87 mil estabelecimentos agropecuários, isto é, 6.263 estabelecimentos por ano, quase todos com menos de 200 hectares.” (Tradução da pesquisadora)

alimentar de cada país e do Mercado Comum em seu conjunto. (...) Além disso, responde pela maior parte dos estabelecimentos rurais e pela mais expressiva geração de emprego no meio rural. Contribui, assim, de forma decisiva para a estabilidade social e econômica da região. (PRIMEIRO CICLO – REAF MERCOSUL)

No Brasil, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a agricultura familiar produz 87% da mandioca, 70% do feijão, 46% do milho, 38% do café, 34% do arroz, 21% do trigo, 58% do leite, 50% das aves, 59% dos suínos e 30% dos bovinos. O valor bruto da produção da agricultura familiar é de 59 bilhões, o que representa 39,9% do total. Além disso, o valor bruto da produção da agricultura familiar por área total é de 677 reais/ha/ano, 89% superior ao da agricultura não familiar – 358 reais/ha/ano (*Agricultura familiar e censo 2006* – Ministério do Desenvolvimento Agrário).

Na Argentina, segundo dados da REAF¹¹, a agricultura familiar é responsável por 82% do rebanho de cabras, 64% dos suínos, 26% do gado de corte, 25% das ovelhas e 33% do gado leiteiro, representando 19% do valor da agropecuária primária.

A partir do exposto, o objetivo geral desta dissertação é analisar as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina sob o prisma da nova concepção de ruralidade e de desenvolvimento rural, e, ainda, discuti-las a partir do conceito de soberania alimentar. Para tanto, foram analisadas as políticas públicas em vigência no ano de 2010, pois se entende que estas apresentam um acúmulo das políticas públicas implementadas desde o início da década de 1990. Os objetivos específicos são: i) debater o conceito de soberania alimentar; ii) compreender as noções de “nova ruralidade” e desenvolvimento territorial; e iii) identificar as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina.

Para a análise proposta foram utilizados apenas dados secundários – revisão bibliográfica e análise documental – tendo em vista que os trabalhos de campo e as decorrentes entrevistas inicialmente planejadas não se concretizaram satisfatoriamente.

¹¹ Publicação Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar - Novembro 2010. Disponível em <www.reafmercosul.org/reaf/pageflip>

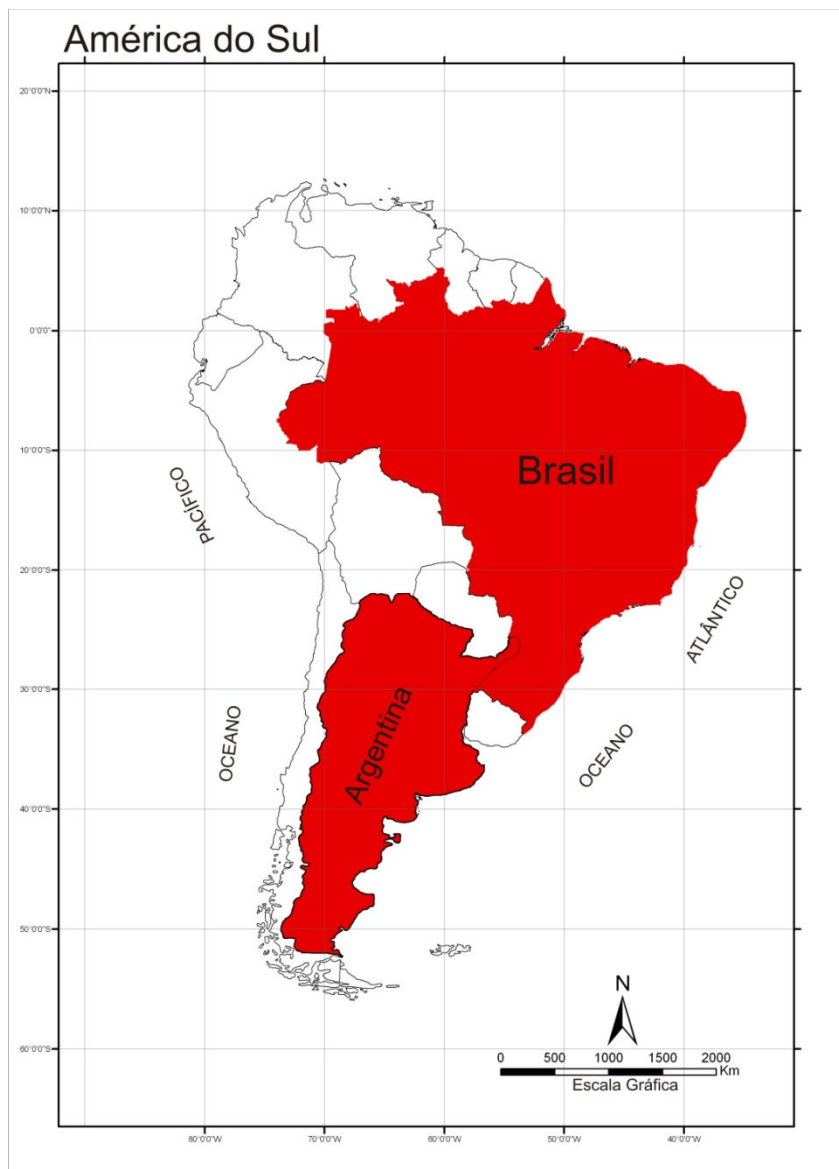


Figura 1: Localização da área de estudo (Brasil e Argentina)

Desse modo, a dissertação organiza-se em três capítulos. O primeiro capítulo tem como objetivo debater os conceitos de *segurança alimentar* e de *soberania alimentar*, buscando destacar suas diferenças e complementaridades. O segundo capítulo aborda o novo olhar sobre o rural, a partir do qual emergem as *novas ruralidades* e uma outra perspectiva de desenvolvimento rural. Por fim, o terceiro capítulo consiste na análise das políticas públicas de desenvolvimento rural do Brasil e da Argentina, buscando confrontar as bases teóricas dos dois primeiros capítulos com as políticas selecionadas.

CAPÍTULO I - Soberania e segurança alimentar: debate conceitual

Este capítulo tem como objetivo discutir dois conceitos centrais à questão alimentar: segurança alimentar e soberania alimentar. Se por um lado tais conceitos são muitas vezes abordados como sinônimos, ignorando as diversas distinções existentes entre eles, outras vezes são colocados como contrapostos ou concorrentes. Sendo assim, pretende-se buscar as raízes da noção de segurança alimentar e de soberania alimentar para traçar com mais precisão as intersecções e as divergências existentes.

Segundo Maluf (2001) os países do Terceiro Mundo apresentam um quadro mais ou menos generalizado de concentração de renda, níveis crescentes de pobreza urbana e incidência decrescente da pobreza rural, ainda que o meio rural apresente os índices mais elevados de pobreza do que as áreas urbanas. A referida redução no número absoluto de pobres rurais se dá em função principalmente da migração rural-urbana. A fome, consequência da pobreza, afeta, desde logo, a população rural onde se localizam cerca de três quartos do total de subnutridos do mundo. Além disso, os estilos de desenvolvimento que emergem pós-ajuste estrutural, a partir da década de 1980, tendem a gerar mais desigualdades que os anteriores, e expandem a importância das políticas sociais baseadas em redes de segurança social com cobertura universal. Mesmo nos países que apresentaram melhoras em indicadores como os de mortalidade infantil e de desnutrição, a insegurança alimentar ainda afeta a maioria dos países e uma parcela significativa de suas populações (MALUF, 2001).

Desse modo, o consumo alimentar tornou-se um indicador fundamental para a caracterização da pobreza. Na maioria dos países, os gastos necessários para uma família adquirir o que se considera uma “cesta básica de alimentos” são a principal referência para determinar o valor do salário-mínimo e da linha oficial de pobreza e de indigência.

Embora a fome e a subalimentação sejam questões cada vez mais relevantes para as sociedades mundiais, apenas em 1993, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, o direito à alimentação passou a ser equiparado aos demais direitos do homem estabelecidos na Carta dos Direitos Humanos de

1948. Essa mudança é fundamental para a forma de encarar o direito à alimentação e o compromisso internacional de redução das estatísticas relacionadas com a fome, e além disso, coloca o Estado na posição de provedor e responsável pelo bem estar alimentar de sua população (BELIK, 2007). A partir disso passam a se fortalecer, em diferentes esferas, as políticas públicas de combate à fome e à pobreza. Para tanto, tais políticas precisam basear-se em noções claras e bem definidas, o que nem sempre acontece na adoção dos conceitos de segurança e soberania alimentar.

1.1 Segurança alimentar

A disponibilidade de alimentos sempre foi alvo de preocupação das sociedades e dos governos ao longo da história. Entretanto, apenas no século XX essa preocupação adquiriu contornos mais precisos, quando se iniciou a busca por uma política permanente voltada à questão alimentar, em virtude das guerras e das conseqüentes carestias.

Segundo Maluf (2001) e Hirai e Anjos (2007), o termo “segurança alimentar” começou a ser utilizado após o fim da Primeira Guerra Mundial, quando se tornou evidente o domínio que um país poderia exercer sobre outro através do controle do fornecimento de alimentos. De acordo com Belik (2007) o termo ganhou mais força ao final da Segunda Guerra, com mais de metade da Europa devastada e sem condições de produzir o seu próprio alimento. A alimentação seria, portanto, uma poderosa arma, principalmente se aplicada por uma potência em um país que não tivesse a capacidade de produzir por conta própria e suficientemente seus alimentos (MALUF, 2001). Nesse sentido, a questão alimentar passou a se vincular diretamente com a segurança nacional, apontando para a necessidade de cada país assegurar o suprimento da maior parte dos alimentos consumidos por sua população. Isto demandou a elaboração de políticas continentais para que as garantias ao acesso à alimentação pudessem ser mantidas nas mais diversas situações, até mesmo durante conflitos internacionais. Essas políticas pautaram-se fundamentalmente na criação de estoques estratégicos de alimentos, consolidando a noção de que a soberania nacional dependia de sua capacidade de autossuprimento de alimentos (MALUF, 2001; HIRAI; ANJOS, 2007).

O fim da Segunda Guerra Mundial representou um marco na busca por mecanismos mais abrangentes de garantia do bem estar da humanidade em suas diversas esferas. Desse modo, ao mesmo tempo em que se discutia a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), ocorreu em 1943 a Conferência Internacional de Hot Springs, nos Estados Unidos, com o objetivo de criar uma organização multigovernamental para o incentivo da agricultura e alimentação (MALUF, 2001). No entanto, a proposta de criar um mecanismo de cotas e auxílios para que cada país pudesse reerguer sua produção alimentar, em um molde semelhante ao do FMI, não foi aceita (HIRAI; ANJOS, 2007). Contudo, o debate construído em Hot Springs propiciou a fundação, em 1945, da FAO (*Food and Agriculture Organization*¹²), criada com o objetivo de: (a) elevar os níveis de nutrição e o padrão de vida dos povos sob a jurisdição dos Estados membros; (b) assegurar a melhoria da eficiência da produção e da distribuição de todos os produtos agrícolas e de alimentos; e (c) contribuir para a expansão da economia mundial e assegurar a liberdade da Humanidade contra a fome.

Segundo Belik (2007) a criação da FAO foi grandemente inspirada no conceito de “libertação da necessidade” (*freedom from want*). Esta noção sofreu influência da democracia liberal estadunidense, que defendia que o homem que passava necessidade não seria um homem livre. Nesse sentido, para a FAO a libertação das necessidades incorporava o significado de superar a fome e de realização das necessidades básicas para uma vida digna.

Inicialmente, a compreensão da questão alimentar estava diretamente atrelada à noção de produção. Deste modo, a estratégia adotada para combater a fome e a falta de alimentos foi a busca pelo aumento da produção agrícola e a geração de estoques. Esta visão se fortaleceu ao longo da década de 1970, quando em meio a um crescimento acelerado da produção agrícola mundial, houve duas grandes quebras da produção de alimentos, em 1972 e 1974, devido a alterações climáticas nas principais áreas produtoras mundiais, com destaque para a União Soviética. Isto ocasionou uma forte diminuição nos estoques de cereais, como no

¹² Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação

caso do trigo, cujos estoques caíram de 50 milhões de toneladas, em 1971, para 27 milhões, em 1973, atingindo o menor valor em 20 anos (FAO, 2000). Diante da diminuição da produção, os preços dos alimentos se elevaram muito, provocando o aumento da fome e da insegurança alimentar.

A crise alimentar da década de 1970 impulsionou a realização da Primeira Conferência Mundial de Alimentação, promovida pela FAO e pelas Nações Unidas em 1974. Esta Conferência teve como objetivo realizar acordos de políticas e programas para aumentar a produção e a produtividade dos alimentos, especialmente nos países desenvolvidos; ampliar o consumo e a distribuição de alimentos; debater a formação de um sistema de segurança alimentar mundial mais efetivo, que considerasse os estoques de alimentos, as políticas de ajuda alimentar de emergência, e um sistema de comércio internacional mais ordenado (FAO, 2000). Além disso, foi fixado o prazo de dez anos para a erradicação da fome, da insegurança alimentar e da desnutrição, pautando-se na proclamação dos Estados participantes de que *cada homem, mulher e criança têm o direito inalienável de ser liberto da fome e da desnutrição a fim de desenvolver plenamente suas faculdades físicas e mentais*.

As preocupações com a fome e com os baixos estoques, juntamente com a grave situação conjuntural, fortaleceram a noção inicial de que a questão alimentar de um país estava estritamente ligada à sua capacidade de produção agrícola. Nesse sentido, durante a Conferência foi proposto que todos os países do mundo criassem estoques de alimentos que poderiam ser utilizados em situações de emergência. Para tanto, foi acordado que o modelo de aceleração da produção agrícola proposto pela Revolução Verde seria o melhor caminho para o problema da produção e que, em consequência, poderia solucionar a questão da fome.

Dessa maneira, destaca-se que a concepção de que era necessário aumentar a produção e os estoques de alimentos para combater a fome estabeleceu o suporte ideológico e político necessário para a adoção e disseminação do modelo agrícola de emprego maciço de insumos químicos, sementes melhoradas e máquinas agrícolas, conhecido como Revolução Verde. De acordo com FAO (2000), compreende-se por Revolução Verde um aumento extraordinário da produção das principais culturas agrícolas, como milho, arroz e trigo, principalmente durante as

décadas de 1960 e 1970. A Revolução Verde foi implementada em países da Ásia e da América e contribuiu para a elevação da produção agrícola em um ritmo cada vez mais acelerado. Estima-se que o crescimento da produção agrícola global aumentou em 1,6 vezes a produção total de 1950. Por outro lado, notou-se um grande aumento das desigualdades, tendo em vista que a distância entre o sistema mais produtivo e o menos produtivo aumentou em 20 vezes desde a década de 1950 (FAO, 2000).

A partir da progressiva implementação do modelo da Revolução Verde, ainda na década de 1970, a produção agrícola recuperou-se, contudo, o aumento da produção não provocou o fim da fome e da desnutrição, que continuaram atingindo grande parcela da população mundial (MALUF, 2001). No início dos anos de 1980, novos temas recebem atenção, particularmente os que afetam as vinculações entre produção agroalimentar, desenvolvimento rural e desenvolvimento agrícola. Percebe-se que a fome não é tanto uma consequência de uma produção alimentar insuficiente, mas sim da marginalização econômica de certas populações (HIRAI; ANJOS, 2007).

Essa nova visão influenciou a definição apresentada pela FAO em 1982, originada na 8ª Sessão do Comitê Mundial de Segurança Alimentar, que afirma que “o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam”. Mesmo fazendo clara referência à importância da oferta em quantidade suficiente de alimentos e à sua estabilidade, a definição elaborada pela FAO em 1982 estabelece a importância do acesso aos alimentos para a segurança alimentar, lançando um novo olhar sobre a questão alimentar.

Mais recentemente, agrega-se a este conceito a preocupação com a qualidade dos alimentos, tanto no nível nutricional quanto biológico, sanitário e tecnológico. Além disso, passa-se a dedicar especial atenção à sanidade dos alimentos, ou seja, a sua não-contaminação biológica, física ou química. Esta noção de alimento seguro foi fortalecida na Conferência Internacional de Nutrição, promovida em 1992 pela FAO e pela Organização Mundial da Saúde (MALUF, 2001).

Nesse sentido, o autor aponta que por mais que a fome e a desnutrição consistam nas manifestações mais cruéis da insegurança alimentar, e que a incapacidade de acesso aos alimentos seja a sua principal causa, outros aspectos devem ser considerados para garantir melhores condições de alimentação. O primeiro ponto destacado por Maluf diz respeito “à qualidade dos alimentos e sua sanidade. Ou seja, todos devem ter acesso a alimentos de boa qualidade nutricional e que sejam isentos de componentes químicos que possam prejudicar a saúde humana” (MALUF, 2001, p. 2). Esses dois elementos incorporam maior importância no cenário atual, visto que comumente são promovidas técnicas de envenenamento agrícola para garantir um aumento da produtividade, além da utilização de tecnologias cujos efeitos sobre a saúde humana ainda não são conhecidos.

O segundo ponto realçado pelo autor refere-se ao respeito aos hábitos e à cultura alimentar. Nesse âmbito, é fundamental considerar o patrimônio cultural que dá forma às preferências alimentares das comunidades locais e às suas técnicas de preparo e consumo. Esses hábitos alimentares estão em conformidade com o ambiente das populações e com tradições que são transmitidas por gerações. Dessa maneira, a alimentação não pode ser concebida apenas como básica para a manutenção da vida e da saúde, mas também como um arcabouço cultural a ser preservado.

O terceiro ponto levantado por Maluf está na sustentabilidade do sistema alimentar. Ou seja, para garantir a segurança alimentar não basta um sistema que assegure a produção, a distribuição e o consumo de alimentos em quantidade e qualidade adequadas, pois é preciso que esse sistema não prejudique a mesma capacidade de produção, distribuição e consumo no futuro. Este ponto incorpora grande importância diante dos atuais modelos de produção, que por vezes exaurem os recursos naturais comprometendo a continuidade do sistema alimentar.

Em 1996, mais de duas décadas após a I Conferência Mundial de Alimentação, torna evidente para a FAO que os objetivos de erradicar a fome estavam longe de serem alcançados. Desse modo, naquele mesmo ano foi realizada em Roma a Cúpula Mundial da Alimentação, reunindo representantes de 185 países e da Comunidade Européia, com o objetivo de renovar o compromisso de eliminar a fome e a subnutrição e atingir a segurança alimentar. Durante a cúpula foi firmado

um acordo entre os países com o objetivo de juntar esforços para reduzir pela metade o número de pessoas subnutridas no mundo até 2015. Nessa ocasião foram criados dois grandes documentos: a Declaração de Roma sobre Segurança Alimentar Mundial, listando sete compromissos que os governos participantes iriam assumir para elevar o nível de segurança alimentar, e o complementar plano de ação da Cúpula Mundial da Alimentação, listando objetivos específicos para alcançar as metas consubstanciadas na declaração (HIRAI; ANJOS, 2007). Os compromissos firmados entre os governos participantes foram:

- Garantir um ambiente político, social e econômico propício, destinado a criar as melhores condições para erradicar a pobreza e para uma paz duradoura, baseada numa plena e igualitária participação de homens e mulheres, que favoreça ao máximo a realização de uma segurança alimentar ao alcance de todos.
- Implementar políticas que tenham como objetivo erradicar a pobreza e a desigualdade, melhorar o acesso físico e econômico de todos, e a todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros, assim como à sua utilização eficiente.
- Prosseguir com políticas e práticas participativas e sustentáveis de desenvolvimento alimentar, agrícola, de pesca, florestal e rural, em zonas de alto e baixo potencial produtivo, as quais são fundamentais para assegurar uma adequada e segura provisão de alimentos a nível familiar, nacional, regional e global, assim como para combater as pragas, a seca e a desertificação, considerando o caráter multifuncional da agricultura.
- Esforçar-se para assegurar que os alimentos e as políticas comerciais agrárias e comerciais em geral contribuam a fomentar uma segurança alimentar para todos, através de um sistema comercial mundial justo e orientado ao mercado.
- Empenhar-se na prevenção e estar preparados a enfrentar as catástrofes naturais e emergências de origem humana, bem como a fazer face às necessidades provisórias e urgentes de alimentos de maneira a que encorajem a recuperação, reabilitação, desenvolvimento e capacidade de satisfazer as necessidades futuras.
- Promover a distribuição e a utilização de investimentos públicos e privados para fazer progredir os recursos humanos, os sistemas alimentares, agrícolas, piscícolas e florestais duradouros e o desenvolvimento rural em áreas de alto e baixo potencial.

- Executar, monitorar e dar prosseguimento a este plano de ação, a todos os níveis, em cooperação com a comunidade internacional.¹³

No início de 2002, cinco anos após a Conferência de 1996, a FAO organizou uma nova conferência, conhecida como “Cúpula+5”, com o objetivo fazer um balanço dos progressos e renovar o compromisso firmado pelos países signatários. Nessa ocasião, os técnicos da FAO demonstraram que a meta fixada para 2015 estava muito distante de ser alcançada, já que as políticas de combate à fome implementadas ao longo dos cinco anos passados não apresentavam resultados significativos. Estimativas da época mostravam a existência de 816 milhões de pessoas que não consumiam o suficiente segundo os padrões de nutrição. A principal causa para esse fracasso estava no pouco interesse dos próprios mandatários em patrocinar a causa do combate à fome, que aparecia refletido no baixo quórum de autoridades em um evento daquela importância. Em consequência dos poucos avanços das políticas de combate à fome e do crescente número de famintos e subnutridos, os chefes de estado e de governo, no marco do documento final da Cúpula Mundial da Alimentação de 2002, evidenciaram a necessidade de renovar os esforços de organizações internacionais, da sociedade civil e do setor privado, com o objetivo de atuar de modo mais incisivo (HIRAI; ANJOS, 2007).

Um marco importante em direção a segurança alimentar foi a emissão, por parte do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, no ano de 1999, do “Comentário Geral 12 – O Direito à Alimentação Adequada”. Este documento tornou-se um marco para as organizações de direitos humanos e uma referência internacional. De acordo com o documento,

o direito de se alimentar regularmente e adequadamente não deve ser produto da benemerência ou resultado de ações de caridade mas sim, prioritariamente, de uma obrigação que é exercida pelo Estado que, em última análise, é a representação da nossa sociedade (BELIK, 2007, p.2).

¹³ Extraído da Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cimeira Mundial da Alimentação. Disponível em: <www.fao.org/docrep/003/w3613p/w3613p00.htm>. Acesso em Junho/2012.

O Comentário Geral 12 reforça a responsabilidade dos Estados com a garantia da alimentação para a população, ou ainda, torna claro que cabe ao Estado garantir a segurança alimentar da população.

Ao longo da história, o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional foi sendo alterado e aprimorado, partindo de uma visão que privilegiava a abordagem da produção e disponibilidade de alimento. Aos poucos, o conceito foi incorporando outras noções, tais como: alimento seguro, pressupondo que o mesmo esteja livre de contaminação biológica ou química; qualidade do alimento, reunindo atributos relacionados aos aspectos nutricionais, biológicos e da tecnologia de produção; balanceamento da dieta, informação e opções culturais, considerando os hábitos alimentares da população-alvo das políticas públicas (HIRAI; ANJOS, 2007). A partir dos avanços obtidos desde a Primeira Guerra Mundial no que concerne ao entendimento da questão alimentar, Maluf aponta que atualmente a segurança alimentar é compreendida como uma

garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. Esta condição não pode comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, nem sequer o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. É responsabilidade dos estados nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, dentro das formas possíveis para exercê-lo (MALUF, 2001, p.4).

Nessa mesma direção está a definição da FAO, que estabelece que a segurança alimentar representa um estado no qual todas as pessoas, durante todo o tempo, possuam acesso físico, social e econômico a uma alimentação suficiente, segura e nutritiva, que atenda a suas necessidades dietárias e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável

De acordo com Belik (2007), o conceito de segurança alimentar deve levar em conta três aspectos chave: quantidade, qualidade e regularidade no acesso aos alimentos. A partir disso o autor destaca que a noção de *acesso aos alimentos* é distinta da *disponibilidade de alimentos*. Essa diferenciação se dá, pois, como diversas pesquisas evidenciam, os alimentos podem estar disponíveis – foram produzidos e estão estocados –, mas as populações mais pobres podem não ter

acesso a eles. Outro aspecto importante se refere à qualidade dos alimentos consumidos. Segundo o autor

A alimentação disponível para o consumo da população não pode estar submetida a qualquer tipo de risco por contaminação, problemas de apodrecimento ou outros decorrentes de prazos de validade vencidos. Evidentemente, a qualidade dos alimentos diz respeito também à possibilidade de consumi-los de forma digna. Dignidade significa permitir que as pessoas possam comer em um ambiente limpo, com talheres e seguindo as normas tradicionais de higiene. Nesse caso, seriam condenadas certas práticas como ministrar rações, preparados energéticos e outras misturas visando combater os efeitos da desnutrição (BELIK, 2007, p. 14).

Por fim, Belik aponta que o último elemento referente à definição de segurança alimentar diz respeito à regularidade. O que significa que as pessoas têm que ter acesso constante à alimentação, alimentando-se ao menos três vezes ao dia. Essa noção permite que não seja considerada isenta de risco uma população que tenha acesso restrito aos alimentos, como por exemplo, aqueles que recebem esporadicamente cestas básicas (BELIK, 2007).

O conceito de segurança alimentar vem incorporando ao longo do tempo novos significados. Desde a I Conferência Mundial de Alimentação, realizada pela FAO em 1974, houve a incorporação de novos elementos ao seu conteúdo. Um dos avanços mais importantes foi a redução do enfoque centrado apenas na qualidade do alimento em si (*safety food*), que dá lugar às questões relacionadas às formas de acesso por parte do conjunto da população (produção e distribuição) ou o que se conhece como *food security* (HIRAI; ANJOS, 2007). Ao longo da história, o conceito de segurança alimentar foi sendo alterado e aprimorado de uma visão que privilegiava a abordagem da produção e disponibilidade de alimentos para a incorporação das dimensões da utilização, cultural e ambiental. Assim, de maneira profundamente diferenciadora, a segurança alimentar passou a ser encarada como o instrumento concreto de organização das políticas públicas para a realização do Direito Humano à Alimentação Adequada, contemplando, dessa forma, a quantidade e a disponibilidade de alimentos, a qualidade biológica e sanitária e ainda o acesso regular aos mesmos.

1.2 Soberania alimentar

O emprego da noção de soberania alimentar começa a surgir com força no interior do debate sobre a segurança alimentar, na Cúpula Mundial da Alimentação de 1996. Em um foro paralelo da sociedade civil, também realizado em Roma, a reivindicação da soberania alimentar aparece com grande destaque. Esse conceito procura dar importância à autonomia alimentar dos países e está associado à geração de emprego dentro do país e à menor dependência das importações e flutuações de preços do mercado internacional. A soberania alimentar atribui uma grande importância à preservação da cultura e dos hábitos alimentares de um país. Essa posição em torno da soberania alimentar tem encontrado defensores entre os representantes de povos indígenas na América Andina, na América Central e entre os pequenos produtores europeus (BELIK, 2003).

A soberania alimentar é um conceito político que foi elaborado pela organização Via Campesina¹⁴ e desde sua elaboração o conceito vem sendo adotado por diversas organizações da sociedade civil em todo o mundo, e tem se tornado um conceito importante do debate internacional. Na esfera estatal, países como Equador, Bolívia, Nepal, Mali, Nicarágua e Venezuela tem incorporado o conceito de soberania alimentar em algumas leis ou constituições nacionais (ORTEGA-CERDÀ; RIVERA-FERRE, 2010). A soberania alimentar foi definida naquele ano como

el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para

¹⁴ A Via Campesina é um movimento internacional que agrupa milhões de camponeses e camponesas, pequenos e médios produtores, povos sem terra, indígenas, migrantes e trabalhadores agrícolas de todo o mundo. Defende a agricultura sustentável em pequena escala como um modo de promover a justiça social e a dignidade. Se opõe firmemente aos agronegócios e às multinacionais que estão destruindo os povos e a natureza. A Via Campesina compreende em torno de 150 organizações locais e nacionais em 70 países da África, Ásia, Europa e América. No total, representa cerca de 200 milhões de camponeses e camponesas. É um movimento autônomo, pluralista e multicultural, sem afiliação política, econômica ou qualquer outro tipo. (viacampesina.org)

mantenerse a sí mismos y a sus sociedades (FERRE, 2008, p. 105).¹⁵

Esta definição de soberania alimentar está centrada no direito dos pequenos produtores de produzir alimentos, o que já está ameaçado em muitos países em virtude das regulações de políticas de comércio agrícola nacionais e internacionais (WINDFUHR, M.; JONSÉN, J., 2005). De acordo com estimativas da FAO, cerca de 1 bilhão de seres humanos passam fome no mundo, e existe uma tendência que este número se eleve caso não haja medidas consistentes por parte dos governos em todo o mundo para alterar esse quadro, já que a situação se agrava cada dia mais, principalmente em países da África e da Ásia. Atualmente mais de setenta países do hemisfério Sul, especialmente na África e na América Latina, são dependentes da importação de produtos agrícolas e não conseguem alimentar adequadamente sua população. Em mais de 30 deles ocorreram ou ocorrem conflitos sociais na disputa por alimentos. Com isso, perderam sua autonomia política e econômica, bem como sua autossuficiência alimentar, ficando vulneráveis às instabilidades da produção, climáticas e da especulação dos preços internacionais. Para agravar ainda mais a situação, a maioria dos alimentos chegam aos supermercados com resíduos de agrotóxicos e altamente padronizados, pois dessa forma as empresas produtoras ganham em escala e nos lucros. Essa padronização dos alimentos quebra um princípio fundamental de que os alimentos devem ser produzidos de acordo com a natureza e com o modo de vida das pessoas, uma vez que fazem parte da cultura e dos hábitos de cada povo (CONTI, 2009).

Segundo Conti (2009), um país somente é soberano quando tem autonomia para decidir sobre sua política econômica, social, ambiental e cultural, sem sofrer qualquer tipo de pressão que possa influenciar os rumos de tais políticas. Essa concepção encontra respaldo no artigo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, que proclama que i) todos os povos têm o

¹⁵ O direito dos povos, comunidades e países de definir suas próprias políticas agrícolas, trabalhistas, pesqueiras, alimentares e da terra de forma que sejam ecológica, social, econômica e culturalmente apropriadas a suas circunstâncias únicas. Isto inclui o verdadeiro direito a alimentação, e a produção de alimentos, o que significa que todos os povos tem o direito a uma alimentação inócua, nutritiva e culturalmente apropriada, aos recursos para a produção de alimentos e a capacidade de manter-se a si mesmos e a suas sociedades. (Tradução da pesquisadora)

direito à autodeterminação, e em virtude deste direito estabelecem livremente a sua condição política e, desse modo, providenciam o seu desenvolvimento econômico, social e cultural; e ii) para atingirem os seus fins, todos os povos podem dispor livremente das suas riquezas e recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que derivam da cooperação econômica internacional baseada no princípio de benefício recíproco, assim como do direito internacional. Em caso algum se poderá privar um povo dos seus próprios meios de subsistência (PIDESC, 1966, art. 1º *citado por CONTI, 2009*).

Nesse sentido, a proposta de soberania alimentar possui um amplo leque de temas e prioridades. Os defensores da proposta apontam que através da soberania alimentar é possível alcançar o legítimo direito a uma alimentação saudável e sustentável (ORTEGA-CERDÀ; RIVERA-FERRE, 2010). Abaixo, destaca-se cinco eixos temáticos da soberania alimentar:

- a) Acesso aos recursos – A soberania trata de fomentar e apoiar processos individuais e comunitários de acesso e controle sobre os recursos (terra, sementes, crédito etc.) de maneira sustentável, respeitando o direito de uso das comunidades indígenas e dos demais povos originários, dando ênfase especial no acesso aos recursos por parte das mulheres;
- b) Modelos de produção – A soberania alimentar trata de incrementar a produção familiar diversificada recuperando, validando e divulgando modelos tradicionais de produção agropecuária de forma sustentável ambiental, social e culturalmente. Apóia os modelos de desenvolvimento agropecuário endógeno e o direito de produzir alimentos.
- c) Transformação e comercialização – A soberania alimentar defende o direito dos camponeses, trabalhadores rurais sem terra, pescadores, pastores e povos indígenas a vender seus produtos para alimentar a população local. Isso implica na criação e apoio a mercados locais, de venda direta ou com um mínimo de intermediários.
- d) Consumo alimentar e direito a alimentação – A soberania alimentar defende que os cidadãos têm o direito a um consumo de alimentos saudáveis, nutritivos e culturalmente adequados, procedente dos produtores locais, e produzidos através de técnicas agropecuárias agroecológicas.
- e) Políticas agrárias – A soberania alimentar defende que o camponês tem direito a conhecer, participar e intervir nas políticas públicas locais relacionadas a soberania alimentar.

(ORTEGA-CERDÀ; RIVERA-FERRE, 2010)

Desde 2001, ocorreram diversos eventos importantes para o debate sobre a soberania alimentar. A discussão sobre uma Convenção Mundial iniciou-se durante o Fórum Social Mundial em Porto Alegre em janeiro de 2001, onde foi acordada a realização de um Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar em Havana no mês de setembro. Este Fórum reuniu cerca de 400 pessoas representantes de 60 países de mais de 200 organizações, e teve o debate reunido no documento “Declaração Final do Fórum Mundial sobre Soberania Alimentar”.

Em 2002 ocorreram diversos eventos destinados ao debate sobre a soberania alimentar. Dentre eles destaca-se Consulta Regional Asiática de ONGs, que se reuniu em Bangkok, na Tailândia; o Fórum sobre Soberania Alimentaria que se reuniu em Roma paralelamente a CMA+5; o Fórum Internacional sobre Soberania Alimentar e uma Feira Agroecológica que ocorreu em Bucaramanga, na Colômbia. Em 2004, ONGs e movimentos sociais asiáticos organizaram a Caravana Popular pela Soberania Alimentar, que percorreu 13 países entre Europa e Ásia (WINDFUHR; JONSÉN, 2005).

A partir desses diversos eventos foi elaborada a seguinte definição de soberania alimentar nesta seção. Em 2004, houve uma alteração no texto, incluindo o direito dos “indivíduos”, além das comunidades, povos e países, a partir da intenção de destacar que o direito a alimentação é um direito humano, sendo também um direito individual. Dessa maneira, a definição de soberania alimentar que se estabeleceu desde então

La Soberanía Alimentaria es el derecho de los individuos, pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, laborales, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Esto incluye el verdadero derecho a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho a una alimentación inocua, nutritiva y culturalmente apropiada, y a los recursos para la producción de alimentos y a la capacidad para mantenerse a sí mismos y a sus sociedades.

Segundo Ferre (2008), estabeleceu-se durante o ano de 2008 que para alcançar a soberania alimentar é necessário:

- Priorizar a produção de alimentos para mercados domésticos e locais, baseados na agricultura camponesa e familiar diversificadas e em sistemas de produção agroecológicos;

- Assegurar preços justos para os produtores, o que significa proteger o mercado interno de importações a preços muito baixos e a prática de *dumping*;
- Acesso a terra, a água, a florestas, a pesca e a outros recursos produtivos através de uma redistribuição genuína, e não através das forças de mercado e de reformas do mercado de terra financiados pelo Banco Mundial;
- Reconhecimento e promoção do papel da mulher na produção alimentar e acesso equitativo e controle dos processos produtivos;
- Controle da comunidade sobre os recursos produtivos em oposição às corporações proprietárias de terras, águas, recursos genéticos, entre outros.
- Proteção das sementes, base da alimentação e da vida, para a troca e uso entre os produtores, o que significa a não utilização de sementes geneticamente modificadas, que podem levar a uma contaminação da diversidade genética;
- Intervenção pública para fortalecer a atividade produtiva de famílias e comunidades, voltadas a aumentar o poder, o controle local e a produção alimentar para os povos e mercados locais.

Desse modo, a soberania alimentar não aborda apenas a temática da fome, mas do desenvolvimento em geral, a partir de um foco nos direitos que vão desde o direito a alimentação até a reivindicação do reconhecimento do direito de produzir e do direito de acesso a gestão dos recursos produtivos, tais como terra, água, florestas, sementes, biodiversidade etc., para o uso sustentável (FERRE, 2008).

Além disso, a soberania alimentar concebe o comércio como um meio, e não como um fim em si mesmo, dando prioridade ao direito a alimentação ao invés da agricultura voltada para exportação. Também prioriza o mercado e a economia local, e promove a agricultura e a pesca em pequena escala, desenvolvida por produtores familiares, indígenas, pastores, pescadores artesanais (FERRE, 2008).

1.3 Segurança e soberania alimentar: intersecções e divergências

A soberania alimentar vai além do conceito de segurança alimentar, que tem sido despojado de seu real significado em virtude da manipulação do conceito a partir de interesses criados (ROSSET, 2003). Segurança alimentar significa que cada criança, cada mulher e cada homem devem ter a certeza de contar com

alimento suficiente para cada dia. No entanto, o conceito não especifica a procedência do alimento ou a forma de produção. Assim, a segurança alimentar torna-se suscetível às pressões do mercado internacional para a importação de alimentos baratos ou até mesmo a adoção de alimentos transgênicos. Mas a importação massiva de produtos subsidiados – e portanto mais baratos – pode levar os agricultores locais a abandonar as suas terras, já que não possuem as mesmas condições de inserção de seus produtos no mercado.

Segundo Rosset (2003), a única forma duradoura de eliminar a fome e reduzir a pobreza é através do desenvolvimento econômico local. Uma das maneiras de atingir esse desenvolvimento nas áreas rurais é criar circuitos locais de produção e consumo, onde as famílias de agricultores possam vender seus produtos, tornando-s mais acessíveis às populações locais. No entanto, se os agricultores produzem exclusivamente para exportação, e a maior parte do que compra provém da importação, os ganhos do sistema são levados para fora da economia local. Assim, a soberania alimentar, com sua ênfase nos mercados e nas economias locais, é essencial para combater a fome e a pobreza (ROSSET, 2003).

Por outro lado, Maluf (2001) aponta que o raciocínio elaborado por Rosset (2003) leva à falsa contraposição “produzir internamente todos os alimentos necessários versus especializar-se naqueles produtos em que se é mais competitivo”. O autor aponta que essa contraposição não encontra sustentação na história de como os países enfrentam a questão alimentar, a qual nunca se fez pela opção por qualquer um dos extremos da contraposição. A produção doméstica de alimentos sempre foi econômica e politicamente relevante mesmo nos países muito dependentes do comércio exterior, assim como as importações de alimentos fazem parte do abastecimento de todos os países, em maior ou menor grau, como recurso permanente ou eventual (MALUF, 2001).

Segundo Maluf associação do objetivo da segurança alimentar com um elevado grau de auto-suficiência produtiva nacional dos alimentos considerados essenciais tem uma extensa história. A auto-suficiência pode abarcar um número expressivo ou reduzido de produtos, e pode se definir nacionalmente ou no âmbito de blocos supranacionais. Ela não implica em exclusiva orientação para o mercado doméstico, como a convencional diferenciação entre produção para mercado interno

versus exportações enganosamente faria supor; há inúmeros casos em que a auto-suficiência combina-se com a condição de país exportador de produtos agroalimentares, em alguns, inclusive, coincidindo os principais produtos de exportação e os de consumo interno massivo (MALUF, 2001). O autor aponta que a questão mais relevante para a discussão é qual papel a ser atribuído aos mercados, em especial, ao comércio internacional, para o objetivo da segurança alimentar, e também quais são os instrumentos adequados para sua regulação na direção deste e de outros objetivos análogos.

Nesse sentido, Silva e Carvalho (2002) destaca que no plano nacional existem dois enfoques possíveis para a questão: auto-suficiência na produção de alimentos (*food self-sufficiency*) ou aut Capacidade na obtenção de alimentos (*food self-reliance*). O primeiro deles trata da satisfação das necessidades alimentares basicamente com produção doméstica e dependência mínima de importação. Já o conceito de *food self-reliance* atribui papel relevante ao comércio internacional. Sob esse enfoque a segurança alimentar é conquistada somando-se as importações à produção doméstica. A capacidade de importar os alimentos necessários é garantida pela exportação de outros produtos. Como a economia é aberta, os resultados da estratégia de um país são condicionados pelas decisões dos demais.

A escolha entre essas estratégias depende da avaliação dos riscos e da confiança no comércio internacional para garantia da segurança alimentar. A experiência contemporânea mostra que os principais países desenvolvidos fizeram a opção pela auto-suficiência e, para isso, articularam vários instrumentos de proteção à agricultura. Com o tempo e a continuidade desta prática o protecionismo atingiu níveis tão elevados que permitiu ultrapassar os limites da auto-suficiência e torná-los exportadores líquidos de alimentos (SILVA; CARVALHO, 2002). Já as nações menos desenvolvidas, freqüentemente oneram suas agriculturas. Apesar disso muitas delas foram capazes de sustentar relativa auto-suficiência alimentar e gerar excedentes exportáveis devido às vantagens comparativas naturais de sua produção agropecuária. No entanto, gradativamente essas vantagens vêm sendo neutralizadas pelos efeitos do protecionismo das nações avançadas, em particular porque se utilizam de subsídios à exportação para vender seus excedentes. Além disso, as nações menos desenvolvidas vêm progressivamente abandonando o

enfoque da auto-suficiência e valendo-se cada vez mais das importações para atender a demanda interna de alimentos. As estatísticas disponíveis até agora mostram que essa opção não criou maiores dificuldades à segurança alimentar do conjunto do país, até porque o subsídio praticado pelos países ricos favorece nossas relações de troca e contribui para reduzir os preços ao consumidor. O mesmo não se pode afirmar se analisamos a questão do ponto de vista individual. A concorrência com produtos subsidiados, por exemplo, desestimula a produção doméstica e contribui para reduzir o acesso aos alimentos para as famílias que têm nessa atividade sua principal fonte de renda (SILVA; CARVALHO, 2002).

Em um nível exclusivamente conceitual, observa-se que a segurança alimentar e a soberania alimentar são noções com diversos pontos em comum e com objetivos bastante próximos. O que as distancia são as políticas implementadas ao longo das últimas décadas, que utiliza algumas lacunas do conceito de segurança alimentar para assegurar interesses econômicos dominantes. Nesse sentido, países desenvolvidos que historicamente investem em sua soberania alimentar, hoje apontam o mercado como o caminho mais interessante para garantir a alimentação nos países subdesenvolvidos. Assim, o conceito de soberania alimentar ganha força a partir de um viés político, buscando a consolidação de um modelo a partir do respeito às tradições locais.

CAPÍTULO II – O novo olhar sobre o rural

2.1 A emergência das “novas ruralidades”

A partir da década de 1990 se intensifica o debate acerca do conceito de rural e ruralidade. Diversas pesquisas evidenciaram que a concepção existente até então não contemplava a complexidade apresentada pelo mundo rural na atualidade. Desse modo, o rural passa a agregar novos contornos, trazendo à cena a idéia das “novas ruralidades”. Essa nova concepção permeia também as políticas públicas elaboradas para o meio rural ao longo dos últimos anos. Para melhor compreender essas “novas ruralidades” que se configuram, faz-se necessário uma retomada da visão tradicional do rural, para que em um segundo momento as características do “novo rural” possam ser discutidas.

Em *Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro* (2008) Ângela Kageyama faz uma importante retomada teórica acerca do conceito de rural. Segundo a autora, duas idéias gerais permeiam a noção de rural: a primeira é que a ruralidade possui uma essência geográfica, e a segunda é que esta essência consiste em algum grau de distância. Esta distância estaria impressa nos custos para superar as barreiras impostas pelo espaço. De outro lado, a proximidade física se constitui em uma vantagem em termos de acessibilidade, que pode ser medida pela economia de tempo e de dinheiro. As concentrações urbanas se caracterizariam pela facilidade de acesso, possibilitando contatos de forma facilitada e freqüente, que podem se expressar através de trabalho, negociações, compras e vendas, educação, etc. (KAGEYAMA, 2008). Segundo a autora

A noção de isolamento associada ao rural poderia ser então concebida, por oposição, ao menor número ou maior dificuldade de acessos ou contatos, devido à baixa densidade populacional e à maior distância entre unidades produtivas e entre os agentes e os mercados. (KAGEYAMA, 2008, p. 16)

De acordo com Wiggins e Proctor (2001), citados por Kageyama (2008), destacam-se três traços predominantes das áreas rurais:

- a. A relativa abundância de terras e recursos naturais;
- b. A considerável distância entre os assentamentos rurais e entre estes e as cidades, que tornam custoso o transporte de bens;
- c. Elevado índice de pobreza das populações rurais.

Segundo os autores, as áreas rurais são mais pobres do que as áreas urbanas porque possuem menor acesso ao capital financeiro, físico, humano e até mesmo ao capital social. As vantagens que as cidades usufruem se explicam a partir do processo histórico e das atividades econômicas. Antes da Revolução Industrial a principal atividade das áreas rurais era a agricultura, entretanto, em virtude da dificuldade no transporte de bens, essas áreas apresentavam uma economia diversificada. Aos poucos, surgiram os comércios que se utilizavam das potencialidades locais (vantagens de especialização), que por sua vez atraíram outras atividades devido à redução dos custos de produção. Esses mercados centrais transformaram-se em cidades, que apresentam uma redução no custo de transportes, facilitando a importação de produtos. Nesse sentido, a economia rural passa a se especializar em atividades pautadas em seus custos fixos, que por suas características demandarão menos força de trabalho, contribuindo para a redução da população rural e para a especialização dos mercados locais. (WIGGINS e PROCTOR, 2001; citados por KAGEYAMA, 2008).

Solari (1979; citado por SIQUEIRA e OSÓRIO, 2001), ao retomar a referenciada obra de P. Sorokin e C. Zimmerman – *Rural Urban Sociology*, 1929 – enumera os traços característicos do rural. O autor destaca que a base do conceito é a dimensão econômica, tendo em vista que o rural se caracteriza por sua atividade de produção de alimentos através da agricultura e da pecuária. A partir desta atividade econômica se desdobram as demais características do rural, como a relevância dos aspectos naturais e a rarefação da técnica. Ainda partindo de Sorokin e Zimmerman, Solari aponta que outra característica das áreas rurais é o tamanho das comunidades, que seriam menores e mais homogêneas que as sociedades urbanas. (SOLARI, 1979; citado por SIQUEIRA E OSÓRIO, 2001).

De acordo com Gómez (2001), a visão tradicional do rural atribui a este três características:

- a. baixa densidade populacional;
- b. população dedicada à atividades agrícolas;
- c. atraso cultural e material.

Como conseqüência da baixa densidade, a população rural se caracterizaria por baixas condições de bem-estar em virtude da ausência de serviços, de infraestrutura, etc., e apresentaria atrasos em suas condições materiais e culturais. Além disso, a dedicação às atividades agrícolas submeteria a população rural aos fenômenos naturais, que não podem ser controlados. Esta concepção leva à valorização do urbano em detrimento do rural (GÓMEZ, 2001).

Gómez salienta que a concepção tradicional do rural está fortemente marcada pela dicotomia entre o campo e a cidade. A própria noção de desenvolvimento alimentou esta perspectiva dicotômica, tendo em vista que

El concepto mismo de desarrollo asociaba la noción de progreso con una dirección de cambios que iban desde 'lo rural' hacia 'lo urbano', de la agricultura a la industria, de lo tradicional a lo moderno, de lo atrasado a lo prospero. (GÓMEZ, 2001, p. 6).¹⁶

Nesse sentido, o conceito de ruralidade se expressava através da existência de um 'setor' rural, caracterizando-se por uma construção residual sobre o que se define positivamente como urbano e moderno.

Com o intuito de apresentar a dicotomia existente entre o campo e a cidade sob a perspectiva tradicional, Gómez retoma a obra de P. Sorokin, C. Zimmerman e C. Galpin, que desenvolveram um estudo sobre a diferenciação das áreas rurais e urbanas. Os autores destacam nove diferenças, que são apresentadas abaixo:

¹⁶ "O conceito mesmo de desenvolvimento associava a noção de progresso com um direcionamento de transformações que iam do rural ao urbano, da agricultura à indústria, do tradicional ao moderno, do atrasado ao moderno, do atrasado ao próspero". (tradução da pesquisadora)

Diferenças das áreas rurais e urbanas

- | | | |
|---|--|---|
| 1 | Diferenças ocupacionais | O principal critério de diferenciação é <i>ocupacional</i> , tendo em vista que a população rural se dedica a atividades agrícolas e as populações urbanas dedicam-se a atividades diferentes. |
| 2 | Diferenças no ambiente | Os agricultores trabalham ao ar livre, com contato direto com a natureza, o que os tornam sujeitos a mudanças climáticas. Já a população urbana encontra-se em um ambiente artificial. |
| 3 | Diferenças no tamanho das comunidades | As características da atividade agrícola não permitem grandes aglomerações, já que o trabalhador deve morar próximo da terra que cultiva, existindo uma correlação negativa entre o tamanho da comunidade e a porcentagem da população ocupada com a agricultura. |
| 4 | Diferença na densidade populacional | Como regra geral, as populações rurais possuem densidade populacional mais baixa do que as populações urbanas. |
| 5 | Diferenças na homogeneidade/heterogeneidade da população | As populações rurais tendem a ser mais homogêneas em suas características sociais e culturais. |
| 6 | Diferenças na estratificação e complexidade social | As aglomerações urbanas apresentam maior complexidade e maior estratificação social. Uma das razões para a menor estratificação social nas áreas rurais está no fato que as pessoas mais ricas e as pessoas mais pobres tendem a não permanecer nessas áreas. |
| 7 | Diferenças na mobilidade social | A população urbana possui maior mobilidade horizontal e vertical. |
| 8 | Diferenças na direção das migrações | A direção predominante das migrações é das áreas rurais para as cidades, sendo portanto, unidirecional. |
| 9 | Diferenças no sistema de integração social | A área de contato de um membro de uma comunidade rural é mais estreita e limitada que a área de um membro de uma comunidade urbana. Além disso, as relações existentes nas áreas rurais são marcadas pela personalidade, enquanto nas áreas urbanas são mais artificiais. |

Elaborado a partir de GOMÉZ, 2001.

As diferenças apresentadas entre as áreas urbanas e as áreas rurais atestam o enfoque dicotômico adotado pela perspectiva tradicional, que conferem ao rural um caráter residual. Com o intuito de sintetizar as idéias apresentadas, destacam-se as principais características do rural sob a perspectiva tradicional:

- a definição do rural sempre se dá em relação ao urbano;
- predominância da atividade agrícola;
- maiores distâncias em termos físicos, econômicos e culturais;
- atraso material;
- maior presença de superfícies naturais;
- menor densidade demográfica;
- presença de comunidades menores e mais homogêneas.

No entanto diversos autores¹⁷ apontam para a existência de uma nova realidade que não é contemplada pela visão tradicional do rural. Eles destacam que as áreas rurais possuem uma grande diversidade de ocupações, serviços e atividades produtivas, possuem também uma maior interação com as áreas urbanas, e ainda passam por uma revalorização através do turismo, do artesanato, entre outras atividades. (KAGEYAMA, 2008). Essas características irão configurar a chamada “nova ruralidade”. Wanderley (2000, *citada por* Kageyama, 2008) destaca os elementos que caracterizam essa nova ruralidade:

- a. diversificação social, na medida em que o rural se torna atrativo para categorias sociais de origem urbana, seja com fins produtivos (descentralização econômica), seja com fins residenciais (aposentados e outras categorias), seja com fins preservacionistas;
- b. o estabelecimento de relações de complementaridade com o urbano, em oposição ao antigo antagonismo;
- c. o crescimento demográfico, pela redução das migrações para a cidade e atração de outras categorias sociais;
- d. a “modernização rural”, pela elevação das rendas e pela extensão ao mundo rural do acesso às facilidades e ao conforto proporcionados por produtos e serviços que antes eram privilégio das cidades;

¹⁷ WANDERLEY (2000), GOMÉZ (2001), ABRAMOVAY (2000), CARNEIRO (1997), GRAZIANO DA SILVA (1998), FAVARETO (2007), VEIGA (2004), KAGEYAMA (2008), entre outros.

- e. a valorização dos patrimônios natural e cultural das localidades, que passam a ser percebidos como fonte de desenvolvimento local, emprego e renda para a população rural;
- f. os novos papéis dos agricultores, que passam a ser “agricultores territoriais”. Entre as novas exigências do desenvolvimento rural estão a oferta de empregos para a população rural, a segurança alimentar, e a garantia de qualidade dos produtos, bem como a proteção ambiental.

(KAGEYAMA, 2008, p. 23)

Nesse sentido, o rural deixa de ser compreendido enquanto local de realização de atividades primárias, e passa a ser tomado como uma realidade complexa, com intensa relação entre o rural e o urbano, destacando-se uma integração intersetorial da economia e a emergência das preocupações ambientais (FAVARETO, 2007).

De acordo com Gómez (2001) essa nova ruralidade que tem emergido já possui várias décadas de existência, não podendo ser considerada um fenômeno recente. A novidade consiste na recente observação de uma realidade antes ignorada. Veiga (2004) também aponta que não se trata de um renascimento do antigo rural, mas sim do surgimento de uma nova ruralidade através de um processo de transformação, no qual alguns aspectos tradicionais persistem. O autor, em consonância com Wanderley (2000), destaca alguns pontos consensuais sobre a concepção das novas ruralidades elaborada a partir da década de 1990, como a diversidade de atividades, atores e paisagens; a importância do meio ambiente e as novas funções dos agricultores na gestão dos recursos naturais dos territórios rurais.

Um dos pontos centrais que emergem a partir da nova concepção de ruralidade é a pluriatividade. Antes centrado na agricultura e na pecuária, o reconhecimento das atividades desenvolvidas nas áreas rurais passa a envolver a grande diversidade existente, com especial destaque para as atividades não-agrícolas. Desse modo, atividades como turismo rural e ecológico, feiras de artesanato, entre outras, passam a ser valorizadas e cada vez mais contribuem para a renda da população rural. A pluriatividade é um dos fatores que, além de fixar a população no campo e conter o êxodo rural, atrai a população que antes ocupava áreas urbanas para as áreas rurais. Nesse sentido, Kageyama aponta que

A valorização do meio rural por estratos sociais urbanos, atribuindo-lhe qualidades positivas como recreação, lazer, moradia e proteção ambiental, por exemplo, gera uma representação do espaço rural que pode até mesmo vir a concorrer com a representação que a população ali já existente tem de sua própria ruralidade. (KAGEYAMA, 2008, p. 25)

Outra característica central das novas ruralidades é o rompimento com a dicotomia campo-cidade. Segundo Graziano da Silva

Pode-se dizer que o rural hoje só pode ser entendido como um “continuum” do urbano do ponto de vista espacial; e do ponto de vista da organização da atividade econômica, as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária. (GRAZIANO DA SILVA, 1997, p. 43)

Maria José Carneiro (1998) também se opõe à dicotomia entre o rural e o urbano, apontando que a definição de ruralidade não centra-se nos tipos de atividades econômicas desenvolvidas. Segundo a autora, a ruralidade deve ser compreendida como uma representação social, e não como uma realidade empiricamente observável. Desse modo, propõe a noção de *localidade* como expressão das múltiplas formas de interação entre os atores sociais e destes com a sociedade.

As tentativas de superação da dicotomia entre o rural e o urbano trazem um novo instrumento analítico: a localidade – ou ainda, a territorialidade. Nesse sentido, a essência da noção de rural é concebida como territorial ou espacial, não devendo ser identificada com o setor de atividade (KAGEYAMA, 2008). Nessa mesma linha, Saraceno (1994b, citada por Kageyama, 2008) destaca que a diferenciação espacial entre o rural e o urbano era válida quando a urbanização e a industrialização operavam de forma clássica. A partir do deslocamento das noções de espaço e setor, as atividades devem ser interpretadas a partir da localidade, ou seja, da economia local, independente do tipo de atividade executada. A importância do elemento territorial para a interpretação do rural será abordada com mais detalhes mais à frente.

A emergência das “novas ruralidades” possibilitou a construção de novos conceitos, como agricultura familiar, e promoveu a reelaboração de conceitos antigos, como desenvolvimento rural. E é a partir da concepção de novas ruralidades que devem ser compreendidas as políticas públicas de desenvolvimento rural.

2.2 A construção conceitual da agricultura familiar

Até a década de 1990, os poucos autores que utilizavam termos próximos a *agricultura familiar* o faziam a partir de bibliografia a respeito do espaço agrário estadunidense e europeu, que empregava o termo *family farm*. Nestes campos, o produtor era identificado de acordo com o tipo de unidade de produção. Os autores estadunidenses e europeus diferenciam o *sistema de agricultura familiar* do *sistema de agricultura industrializada empresarial* pelo uso da força de trabalho. Neste a força de trabalho é assalariada, enquanto naquele é familiar. Dessa forma, o que distingue a agricultura familiar da agricultura industrializada é o uso do trabalho familiar em vez do trabalho assalariado.

Em virtude do uso restrito e contextualizado do termo *family farm*, ou seja, de seu emprego em estudos de casos específicos europeus e estadunidenses, ele não foi incorporado pelos pesquisadores brasileiros. No Brasil esses agricultores foram reconhecidos como *integrados* ou *tecnificados*. Entretanto, o termo *family farm* posteriormente sofreu uma resignificação, caracterizada pelas críticas ao modelo de interdependência entre agricultura e indústria, que provoca exclusão e exploração do agricultor. Partindo deste novo significado, o termo *agricultura familiar* foi assumido por pesquisadores brasileiros de diversas disciplinas e pela representação política dos trabalhadores rurais. De acordo com Neves

Todos operaram nessa consagração classificatória, mas para fazer reconhecer a legitimidade e a modernidade dos objetivos da ação política dos trabalhadores rurais, de assentados e agricultores parcelares, em busca de enquadramento profissional, de acesso a recursos creditícios e assistência técnica, enfim, em tese asseguradores de modos de produzir

sob orientação relativamente diversa da organização capitalista. (NEVES, 2007, p. 222)

José Eli da Veiga (1995) e Ricardo Abramovay (1995) apontam outros elementos que colaboraram para a consagração da agricultura familiar. Abramovay afirma que a “pequena produção” era um assunto promissor no início da década de 1970, mas que, entretanto, tornou-se enfadonho e repetitivo no final da década de 1980. O autor afirma que os estudos sobre a agricultura familiar não se configuram como a retomada de um velho tema, e que seus avanços se devem a mudanças nas técnicas, métodos de pesquisas e bases teóricas. A principal mudança apontada circunscreve-se às técnicas e métodos, já que as novas pesquisas que buscam delimitar a agricultura familiar não partem de informações sobre a superfície dos estabelecimentos agrícolas. Esta perspectiva levou a resultados que apontavam uma importância declinante na economia por parte da pequena produção, estando condenada ao desaparecimento. O autor destaca ainda que entre a maior parte da comunidade acadêmica vigorava a idéia de que apenas as grandes propriedades apoiadas no trabalho assalariado é que contribuía para o desenvolvimento do país.

De acordo com Abramovay a mudança que ocorreu desde o início da década de 1990 foi que a assimilação conceitual entre *pequena produção* e *agricultura familiar* deixou de ser aceita, e isto se deve a dois tipos de pesquisa. Primeiramente, a estudos empíricos que mostraram agricultores brasileiros bastante distintos daqueles conhecidos como *pequenos produtores*. Depois, surgiram estudos sobre o desenvolvimento da agricultura em países capitalistas desenvolvidos que contrapunham a idéia de que quanto mais desenvolvido o capitalismo no campo, maiores devem ser os estabelecimentos agrícolas e com largo uso de mão-de-obra assalariada. Este resultado contribuiu para questionar a idéia de que a agricultura familiar estava condenada ao desaparecimento. Assim, embora não sirvam como modelos, os exemplos internacionais contribuem para uma nova perspectiva teórica, que não mais concebe a agricultura familiar como um segmento estagnado e eternamente miserável (ABRAMOVAY, 1995).

A contribuição de José Eli da Veiga vai de encontro com a de Ricardo Abramovay. Veiga (1995) afirma que durante muito tempo imperou na comunidade acadêmica a idéia de que a principal diferença entre as formas de produção agrícola

estava no tamanho dos estabelecimentos. Entretanto, um estudo que considerou apenas a área efetivamente plantada e colhida ao invés da área total do estabelecimento constatou que a maior concentração de produtividades máximas estava em áreas de colheita entre 50 e 500 hectares.

De fato, quando se examina com cuidado a questão do tamanho na agricultura e na pecuária, percebe-se que este não é o aspecto mais relevante. A adoção de inovações tecnológicas eleva constantemente a dimensão dos meios de produção (terra e capital) e reduz – na maior parte dos casos – as necessidades de mão-de-obra. Assim, a importância econômica de unidades produtivas de pequeno porte na agricultura está muito mais ligada à possibilidade de adoção de inovações tecnológicas, à localização e à qualidade do solo, do que a área inicial do estabelecimento. (VEIGA, 1995, p. 129)

Veiga afirma que na história da agricultura capitalista observa-se a constante oposição e coexistência das formas *familiar* e *patronal* de produção, sendo que a familiar predominou em todos os países capitalistas no século XX. Partindo disto, a idéia que procura ressaltar a adaptabilidade da agricultura familiar às exigências do desenvolvimento capitalista tem sido reafirmada e fortalecida em estudos recentes.

Carlos Guanziroli também aborda a questão da viabilidade e da eficiência da agricultura familiar em um contexto de um mundo globalizado e competitivo. Para o autor, a questão chave circunscreve-se à escala técnica na agricultura, pois existe uma noção equivocada de que o progresso técnico na agricultura evolui de forma semelhante àquele na indústria, e que escala e eficiência estão diretamente conectadas, o que acaba por permitir a legitimação de estratégias de modernização baseadas na grande produção em detrimento de uma supostamente não competitiva na agricultura familiar (GUANZIROLI, 2001).

O autor coloca que na agricultura é impossível a divisão e parcelização do trabalho tal como na indústria, e que

Esta é a razão fundamental pela qual o progresso técnico não modificou o caráter artesanal do processo de trabalho agrícola; este não foi decomposto para, em seguida, ser reconstituído

num complexo produtivo irreduzível a suas partes constitutivas tal como ocorreu no setor industrial. Como assinalaram inúmeros autores, de modo geral a unidade técnica de base da produção agrícola permaneceu, apesar da modernização, ao alcance das unidades familiares (GUANZIROLI, 2001, p. 21).

Isto reafirma a potencialidade da agricultura familiar de contribuir para o desenvolvimento econômico a partir da absorção de tecnologia moderna e de sua integração ao mercado. Nos meandros deste processo, a agricultura familiar, além de dinamizar o crescimento econômico dos países que a adotaram como modelo agrícola, também exerce a estratégica função de garantir uma transmissão socialmente equilibrada entre uma economia de base rural para uma economia urbana e industrial. Ou seja, a agricultura familiar pode cumprir um importante papel nos países em desenvolvimento não apenas em favor do campo, mas também em função das cidades e de suas indústrias (GUANZIROLI, 2001).

A consagração da agricultura familiar foi selada por um número temático da Revista Reforma Agrária, da Associação Brasileira de Reforma Agrária, organizado por Sônia Maria Bergamasco e Maria de Nazareth Wanderley, e publicado no ano de 1995. Nos artigos que integraram a publicação, alguns autores designaram os agricultores como *pequenos agricultores* ou *integrados*. Outros autores se referiram à *produção familiar* ou aos *assentados* do Programa Nacional de Reforma Agrária. Entretanto, a maior parte dos autores fez uso do termo *agricultura familiar*.

A partir da contribuição destes autores, que procuraram transpor as barreiras metodológicas e conceituais da agricultura familiar a partir de seus estudos de caso e reflexões teóricas, a agricultura familiar foi delimitada conceitual e empiricamente, o que possibilitou que o termo alcançasse um acordo consensual entre grande parte dos pesquisadores, deslocando o uso de outras categorias como camponeses, produção familiar e pequena produção (NEVES, 2007).

A delimitação da agricultura familiar levou a procedimentos de mobilização política para a criação de princípios para enquadramento institucional de usuários e serviços públicos (NEVES, 2007). O maior exemplo dos resultados de tais mobilizações políticas é a criação, em 1996, do Programa Nacional de

Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que constrói a categoria socioprofissional *agricultor familiar*, um sujeito que passa a ser dotado de direitos.

A consagração do termo *agricultura familiar* no Brasil correspondeu à convergência de esforços de intelectuais, sindicalistas articulados pelos dirigentes da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, e do apoio de instituições internacionais como FAO e BIRD. O termo

Consagra-se para dar visibilidade ao projeto de valorização de agricultores e trabalhadores rurais sob condições precárias de afiliação ao mercado e de reprodução social, diante de efeitos da interdependência entre agricultura e indústria e do processo de concentração da produtividade dos meios de produção no setor agropecuário. Nessa conjunção de investimentos políticos, os porta-vozes de tal projeto fizeram demonstrativamente reconhecer a racionalidade econômica e social da *pequena produção agrícola*; a capacidade adaptativa dos agentes produtivos a novas pautas éticas de conduta econômica. (NEVES, 2007, p. 230)

Entretanto, sua consagração fez com que a agricultura familiar incorporasse significados amplos e heterogêneos. Isto pode ser identificado pela constante incorporação ao PRONAF de novas categorias socioeconômicas de produtores sob o uso de trabalho familiar. Diante de tamanha gama de significados, Neves defende o uso da definição presente no texto do PRONAF, pois incorpora os conteúdos atribuídos por definições politicamente construídas a partir da negociação de interesses e conquistas: *“Modelo de organização da produção agropecuária onde predominam a interação entre a gestão e o trabalho, a direção do processo produtivo pelos proprietários e o trabalho familiar complementado pelo trabalho assalariado”* (NEVES, 2007, p.234).

Em síntese, a consagração e consolidação da agricultura familiar provocaram uma transformação na forma de conceber o campo brasileiro nas esferas intelectual, social, econômica e política. A *pequena produção*, condenada ao desaparecimento, é reinterpretada, permitindo a construção da agricultura familiar: sensível à tecnificação e modernização, responsável por significativa parte da produção agropecuária e que em muito pode contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país.

No Brasil, a consolidação do conceito agricultura familiar possibilitou o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que demonstrou o reconhecimento, na esfera governamental, de uma nova categoria social: o agricultor familiar. O Programa foi elaborado em 1995 e institucionalizado pelo Decreto nº 1946, de 28 de junho de 1996, e propõe, de modo geral, apoiar os agricultores familiares técnica e financeiramente. A partir dos resultados obtidos pelo Brasil nas políticas públicas de crédito, assistência técnica, produção e comercialização, o Ministério do Desenvolvimento Agrário e o Ministério das Relações Exteriores propuseram a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) no Mercosul, aprovada em 25 de junho de 2004 pelo Grupo Mercado Comum (Resolução 11/04). O objetivo da criação da REAF era a implementação de uma política regional voltada ao fortalecimento da agricultura familiar no âmbito do Mercosul.

2.2.1 A agricultura familiar no Brasil e na Argentina

A segunda metade dos anos 1990 representa uma ruptura para a agricultura brasileira. O passado, marcado pelos fortes investimentos estatais, dá lugar à ideologia neoliberal e ao desmonte do Estado. Em contrapartida, a crise econômica interna e o fortalecimento dos movimentos sociais levaram à promulgação da Lei Agrícola¹⁸ em 1991, reconhecendo a diversidade dos agricultores e prevendo a especificidade de políticas adequadas às suas necessidades (NETO, 2010).

Diante do fortalecimento e da diversificação dos movimentos sociais, amplia-se as demandas dos mesmos. Nesse processo inserem-se as reivindicações de políticas específicas para um público que passa a ser designado como *agricultor familiar*. Em 1993 é criado o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), como resposta às pressões da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). Em 1995 surge o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) como uma linha de crédito de

¹⁸ A Lei Agrícola estava prevista na Constituição Federal de 1988.

custeio ligada ao Fundo de Apoio ao Trabalhador (FAT), e no ano seguinte torna-se um programa com destinação orçamentária de recursos. De acordo com Graziano da Silva

vale destacar que a “idéia força” que sustentou a criação do PRONAF na esfera governamental foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em absorver mão-de-obra, o que a transformou em opção privilegiada para combater parte dos problemas sociais urbanos provocados pelo desemprego rural. (SILVA, 1999; *citado por* NETO, 2010).

A importância da agricultura familiar na absorção da mão-de-obra pôde ser novamente observada a partir dos dados do Censo Agropecuário 2006, o primeiro a apresentar de forma mais completa os dados acerca da agricultura familiar.

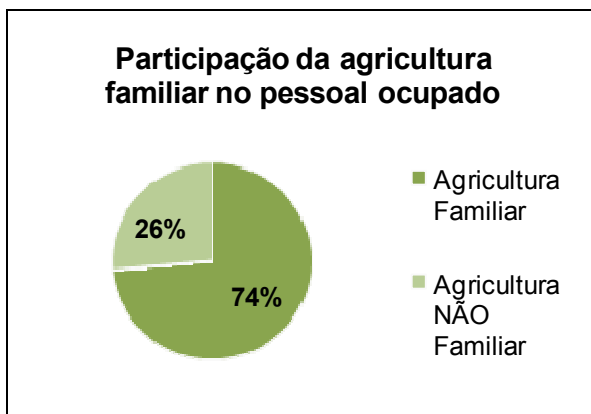


Gráfico 1: Participação da agricultura familiar em relação aos trabalhadores ocupados (em porcentagem).
Fonte: Censo Agropecuário 2006.

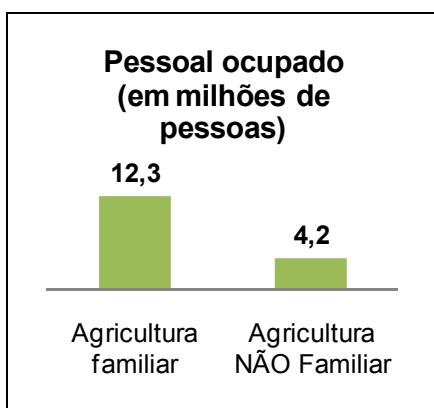


Gráfico 2: Pessoal ocupado na agricultura familiar e na agricultura não familiar. Fonte: Censo Agropecuário 2006.

Observa-se que quase 75% do pessoal ocupado no campo pertence à agricultura familiar. E embora haja uma tendência de redução de pessoas ocupadas na agropecuária brasileira ao longo das últimas décadas, a agricultura familiar reteve um maior número de ocupações do que a agricultura não familiar. De acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o número total de pessoas ocupadas na agricultura familiar em 2006 é mais de duas vezes superior ao número de ocupações geradas pela construção civil.

Inicialmente o PRONAF era administrado pela recém criada Secretaria de Agricultura Familiar, pertencente ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Em 1996 foi criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que em 2000 deu lugar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), retirando do MAPA as atribuições em relação a regularização fundiária e ao apoio à agricultura familiar. (NETO, 2010). Segundo Filippi (2009), o desafio do desenvolvimento rural brasileiro se inscreve dentro de uma lógica na qual as políticas públicas atestam, institucionalmente, a dualidade do mundo rural. Esta dualidade se inscreve na existência de dois ministérios que tratam da questão rural. O Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA) é responsável pelas políticas públicas destinadas ao agronegócio, enquanto o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) responde pelas políticas de fortalecimento da agricultura familiar e pela implementação de modelos de reordenamento e de reforma agrária. (FILIPPI, 2009).

Desde a criação do MDA proliferam-se e aperfeiçoam-se as políticas públicas para a agricultura familiar. Nesse sentido, Neto aponta que

Aumentam as categorias beneficiadas pelo PRONAF incluindo faixas específicas para quilombolas, ribeirinhos, jovens e mulheres. Também são criados programas específicos por programa produtivo (agroecologia, extrativismo, agrofloresta), para estímulo a novas atividades, tais como o turismo, integração de cota-parte em cooperativas, pesca e plantas medicinais ou programas com recorte geográfico como ações por território. (NETO, 2010, p. 65)

Em 2006 foi aprovada a Lei da Agricultura Familiar, firmando o reconhecimento da existência e das especificidades deste público por parte da

Federação. A aprovação desta lei é de grande relevância pois transforma a agricultura familiar em uma questão do Estado, e não mais em uma questão de governo, garantindo a continuidade das políticas públicas para o setor mesmo com as mudanças eleitorais.

Atualmente existem no Brasil 4,1 milhões de estabelecimentos como agricultura familiar, o que equivale a quase 90% dos estabelecimentos. Os critérios para o reconhecimento da agricultura familiar

compreendem um limite máximo de área de quatro módulos fiscais, a mão-de-obra do estabelecimento deve ser predominantemente da família, a renda familiar deve ser originada majoritariamente das atividades vinculadas ao estabelecimento e a administração do mesmo deve ser feita por membros da família. Também são considerados agricultores familiares os extrativistas, aquicultores, pescadores e silvicultores que atendam às exigências acima e explorem reduzida superfície de mata ou água. (NETO, 2010, p. 65)

A partir dos critérios elencados, o Censo Agropecuário 2006 levantou uma série de dados que permitiram pela primeira vez uma compreensão mais completa da agricultura familiar no Brasil. Os gráficos¹⁹ a seguir foram elaborados a partir dos dados do Censo Agropecuário de 2006:

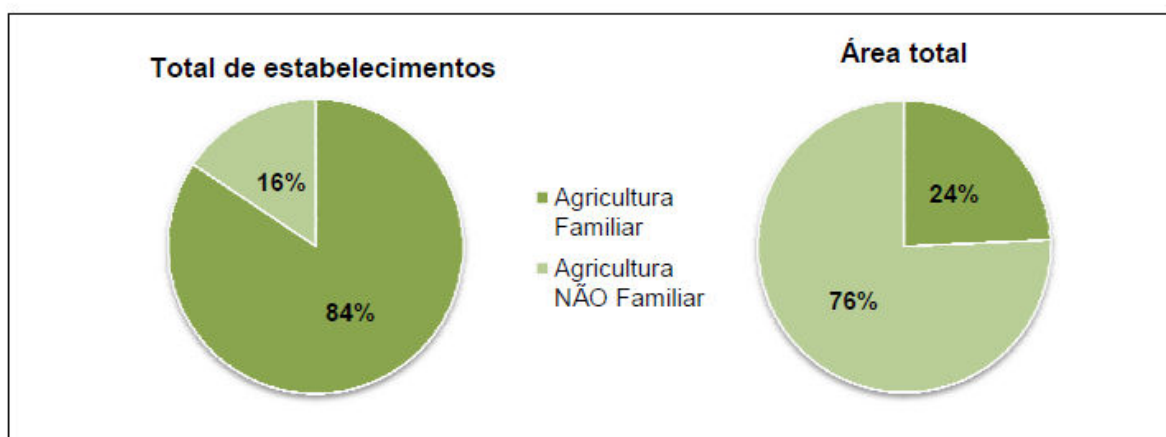


Gráfico 3: Número de estabelecimentos agrícolas e a área ocupada pelos mesmos a partir das categorias 'agricultura familiar' e 'agricultura não familiar'.

¹⁹ Elaborados a partir de: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Agricultura familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006*. Disponível em <www.mda.gov.br/portal/publicacoes>

O gráfico 3 aponta para a concentração fundiária no país, tendo em vista que a agricultura familiar representa quase 85% dos estabelecimentos rurais, e, no entanto, ocupa menos de 25% da área do país. No gráfico 4 destaca-se a produtividade da agricultura familiar brasileira, tendo em vista que apesar de ocupar apenas 24,3% da área, o setor é responsável por quase 40% do valor bruto da produção (R\$ 54 bilhões). E se o valor bruto da produção (VBP) for relacionado com a área cultivada, o destaque da agricultura familiar é ainda maior, já que o VBP da agricultura familiar é 89% superior ao da agricultura não familiar (gráfico 5).

Valor bruto da produção

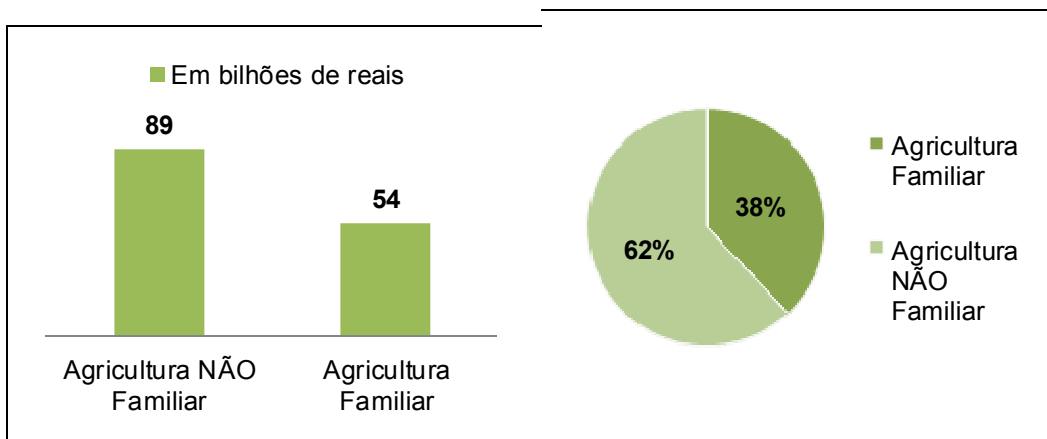


Gráfico 4: Valor bruto da produção agrícola familiar e não familiar

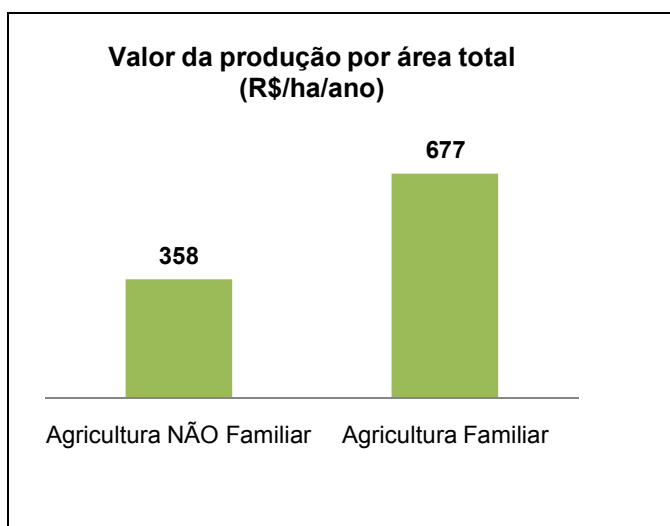


Gráfico 5: Valor da produção agrícola familiar e não familiar por hectare

O gráfico 6 destaca a relevância da agricultura familiar na produção de alimentos para a cesta básica da população. A agricultura familiar é responsável por mais da metade da produção de mandioca (87%), de feijão (70%), de leite (58%), de aves (50%) e de suínos (59%). Além disso, possui uma significativa produção de milho, café, arroz e bovinos. A partir desses dados pode-se apontar para a importância da agricultura familiar na segurança alimentar brasileira, já que produz em grandes quantidades os produtos de consumo diário da população.



Gráfico 6: Principais produtos da agricultura familiar brasileira²⁰

Em síntese, o reconhecimento da categoria *agricultor familiar* e sua institucionalização são processos recentes, mas que possibilitaram a formulação de políticas públicas significativas e em contínua expansão. Acerca das políticas destinadas ao setor, Mielitz aponta que “para muitos [agricultores familiares] não se trata de acesso a instrumentos de fomento e crescimento econômico-produtivo, mas sim de adquirirem os direitos fundamentais de cidadania” (2010, p. 74). De acordo com o autor, o desafio que agora se impõe é em relação à parcela da população identificada como agricultores familiares que não acessam nenhuma política pública.

²⁰ Dados extraídos de MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (2010)

O termo *agricultura familiar* na Argentina é bastante recente e encontra-se em construção. De acordo com Schiavoni

El uso de la denominación se generaliza en la última década, abarcando no solo a los *farmers* pampeanos, sino a un amplio y heterogéneo conjunto de extensión nacional. La noción comienza a circular en conexión con fines prácticos (definir políticas), y a partir de determinados acontecimientos, tales como la Mesa Nacional de Organizaciones de Productores Familiares (1994) y la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del Mercosul (2004). (SCHIAVONI, 2010, p. 43).²¹

No passado, as políticas argentinas para o pequeno produtor eram coordenadas pelo *Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria* (INTA) e utilizavam critérios exclusivamente instrumentais para a caracterização dos beneficiários. Atualmente, através do *programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar* (2005) iniciam-se pesquisas acerca da agricultura familiar. De maneira geral, a superfície reduzida de terra e o uso do trabalho familiar foram utilizados como critérios para caracterizar a categoria e para selecionar os beneficiários dos programas de desenvolvimento rural ao longo da década de 1990 (SCHIAVONI, 2010).

A partir de tais pesquisas identifica-se os agricultores familiares argentinos como bastante heterogêneos, permitindo que suas demandas aproximem-se tanto dos agricultores tecnificados e integrados ao mercado (mas que encontram limitações para sustentar o processo de acumulação), quanto dos camponeses que lutam pelo acesso à terra, pautam-se no auto-consumo e comercializam apenas os seus excedentes.

Segundo Schiavoni (2010) é o processo de modernização dos camponeses é que marca sua caracterização como agricultores familiares. Essa modernização dá-se, em diversos países, a partir da forte atuação do Estado, que tem como objetivo dinamizar o setor para que o mesmo contribua para o

²¹ O uso da denominação se generaliza na última década, abarcando não apenas os produtores pampeanos, como também um amplo e heterogêneo conjunto de extensão nacional. A noção começa a circular conectada a fins práticos (definir políticas), e a partir de determinados acontecimentos, tais como a Mesa Nacional de Organizações de Produtores Familiares (1994) e a Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. (Tradução da pesquisadora)

desenvolvimento econômico. Na Argentina, a introdução do termo *agricultura familiar* ocorre em um contexto de crise dos agricultores familiares *pampeanos* e se dá ao mesmo tempo em que a *Fundación Agraria Argentina* (FAA) sofre um processo de expansão. Dessa maneira, a partir do aprofundamento dos vínculos com associações de minifundistas, camponeses e pequenos produtores do norte do país, a entidade torna-se uma porta-voz desses setores historicamente negligenciados pelas ações do Estado. A FAA protagonizou diversas reuniões acerca das políticas para os pequenos produtores e promoveu a institucionalização de um espaço de trocas com o Estado, a partir da criação do *Departamento de Desarrollo Rural*, sendo considerada, dessa forma, uma organização fundamental no processo de construção da categoria agricultor familiar (SCHIAVONI, 2010).

De acordo com a autora, houve três importantes contribuições para a busca de uma estabilidade do conceito de agricultura familiar. A primeira contribuição foi o estudo *Los pequeños productores en la República Argentina* elaborado pelo PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) – que pertence a Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación – e pelo IICA – Argentina (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura), baseados nos dados do Censo Nacional Agropecuario de 2002. Este estudo estabelece como base o reconhecimento da pequena produção o trabalho direto do produtor na propriedade, sem a utilização de assalariados permanentes; e mesmo não adotando o tamanho da superfície como critério, estabelece um teto para a extensão da terra para a categoria dos agricultores familiares. A partir desse estudo tem-se que a agricultura familiar argentina representa 65,6% dos imóveis rurais do país, absorve 53% da mão-de-obra agrícola e o valor bruto gerado pela atividade representa 19,4% do total (setor agropecuario).

A segunda contribuição são os documentos do *Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar* coordenado pelo INTA. Nestes documentos, a agricultura familiar é identificada como um estilo de produção cujas características são a utilização de mão-de-obra familiar e os baixos níveis de mercantilização de seus produtos. A agricultura familiar também é considerada um modo de vida, pautado no auto-consumo e na comercialização dos excedentes para a obtenção de outros bens.

A terceira contribuição é o documento *Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plano Estratégico para la Agricultura Familiar* do FONAF (*Foro Nacional de la Agricultura Familiar*). O FONAF é uma derivação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF), e retoma a definição de agricultura familiar vigente no Brasil, segundo a qual na agricultura familiar é a família que gere a propriedade e é responsável pela maior parte do trabalho, detém os meios de produção e a terra é transmitida através do processo de herança (SCHIAVONI, 2010).

De acordo com Schiavoni, estas três contribuições demonstram a heterogeneidade de mecanismos e linguagens envolvidos na construção da categoria *agricultura familiar*. A autora destaca ainda que encontrar uma característica que defina a agricultura familiar na Argentina não é um grande desafio, pois a identificação de suas características sempre será um compromisso transitório entre os diversos atores envolvidos.

De acordo com dados da REAF²², a agricultura familiar na Argentina representa 19% do valor da agropecuária primária, e dentre os seus principais produtos estão os rebanhos de cabras, suínos, gado leiteiro, gado de corte e ovelhas (gráfico 7).

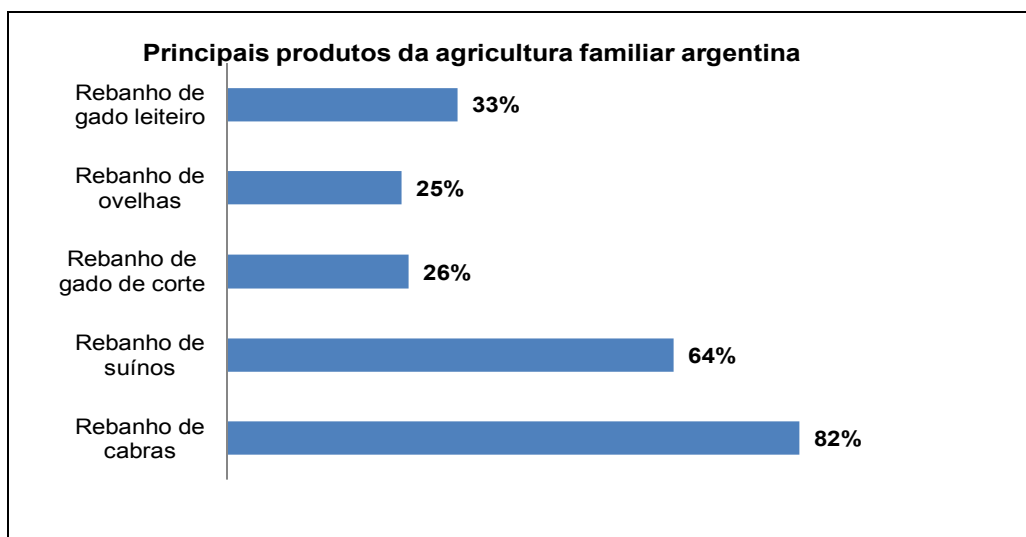


Gráfico 7: Principais produtos da agricultura familiar argentina²³

²² Publicação Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar - Novembro 2010. Disponível em <www.reafmercosul.org/reaf/pageflip>

²³ Dados extraídos de MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (2010)

2.3 Novos contornos do desenvolvimento rural

Ao longo dos últimos quinze anos se construiu um novo discurso sobre a ruralidade, que progressivamente tomou a forma de consensos e orientações, que foram assumidos por agências internacionais de cooperação e desenvolvimento. Essa nova visão do desenvolvimento rural reorientou os discursos e os desenhos de políticas e programas. (FAVARETO, 2007)

Garcia (2002, citado por Favareto, 2007) aponta para a existência de quatro grandes momentos do desenvolvimento rural na América Latina. O primeiro momento data dos anos 1950, quando diversas iniciativas de desenvolvimento rural foram financiadas pela Fundação Ford. A idéia central era que as comunidades possuíam potencialidades que poderiam deslanchar a partir de um apoio. As principais estratégias tinham como objetivo satisfazer as necessidades básicas da população e promover maior participação através de cooperativas. Na década de 1960, entretanto, esses projetos apresentaram uma significativa diminuição, tendo em vista a dependência de recursos externos e a dificuldade de sustentação a longo prazo.

Ainda na década de 1960 se inicia uma segunda etapa, que centra-se na necessidade de mudanças estruturais. Neste momento emergem na América Latina diversos movimentos revolucionários, que tinham como uma de suas bandeiras a reforma agrária, que passa a ser o principal tipo de política de desenvolvimento rural implementado. (FAVARETO, 2007)

Concomitantemente à luta dos movimentos sociais pela reforma agrária, ocorre uma rápida modernização do setor agrícola latino-americano, impulsionada pelo que se convencionou chamar de Revolução Verde. A Revolução Verde tinha como objetivo aumentar a produção através do intenso uso de maquinário e da adoção de sementes de alto rendimento. Entretanto, houve um processo de potencialização das desigualdades nas áreas rurais, tendo em vista que alguns conseguiram se modernizar, ao passo que a maioria aprofundou-se em um processo de decadência e pauperização. Nesse sentido, a terceira etapa do desenvolvimento

rural foi marcada por políticas que objetivavam a melhoria da qualidade de vida da população rural.

A partir dos anos 1980 as políticas de desenvolvimento rural voltam a adquirir relevância, desta vez voltadas à redução da pobreza e à conservação dos recursos naturais. Este período ficou marcado pelos “ajustes estruturais” na América Latina, quando a agricultura foi tomada como saída produtiva para equilibrar a balança comercial.

Na década de 1990 um novo eixo se constrói a partir da adoção do enfoque territorial. Em 1996 o Banco mundial publica o relatório *A nova visão do desenvolvimento rural*, destacando a necessidade da mudança de um enfoque setorial para o enfoque territorial. (FAVARETO, 2007)

Ricardo Abramovay (2006) destaca que a noção de território para o avanço nos estudos das regiões rurais:

- a. abandona um horizonte estritamente setorial, que considera a agricultura como o único setor e os agricultores como os únicos atores - junto com os demais integrantes das cadeias agroindustriais – que importam nas regiões rurais.
- b. impede a confusão entre crescimento econômico e processo de desenvolvimento. A pobreza rural, por exemplo, não pode ser encarada como expressão de insuficiência na renda agropecuária, mas enquanto fenômeno multidimensional.
- c. torna crucial, para compreender situações localizadas, o estudo empírico dos atores e de suas organizações para compreender situações localizadas. (...) A abordagem territorial do desenvolvimento estimula o estudo dos mecanismos de governança pública subjacentes à composição e à atuação dos conselhos de desenvolvimento, em torno da pergunta: são capazes de oferecer oportunidades de inovação organizacional que estimule o empreendedorismo privado, público e associativo em suas regiões respectivas?
- d. coloca ênfase na maneira como uma sociedade utiliza os recursos de que dispõe em sua organização produtiva e, portanto, na relação entre sistemas sociais e ecológicos.

(ABRAMOVAY, 2006)

A idéia central da mais recente concepção de desenvolvimento rural é a adoção do território como base para a elaboração das políticas públicas, permitindo o abandono do caráter setorial anteriormente difundido.

A partir do exposto, tem-se que o desenvolvimento rural deve agregar o aspecto econômico, o aspecto social e o aspecto ambiental, tendo como elemento-chave para este processo a pluriatividade. (KAGEYAMA, 2008). Destaca-se então, um conjunto de elementos comuns que favorecem o desenvolvimento rural:

- a. a integração mercantil com as cidades da própria região: o dinamismo econômico das cidades de médio porte, principalmente pela criação de atividades terciárias, favorece o desenvolvimento de das comunidades rurais adjacentes;
- b. a combinação de uma agricultura familiar consolidada com um processo de urbanização e industrialização descentralizado, gerando um mercado local de consumo de produtos diversificados e fornecimento de matérias-primas e mão-de-obra rural para a indústria local;
- c. a pluriatividade das famílias rurais, que permite a retenção de população e a redução do êxodo rural;
- d. a diversidade das fontes de renda, que permite maior autonomia (menor dependência da atividade agrícola exclusiva) e menor instabilidade na renda;
- e. os programas de geração de emprego e melhoria da qualidade de vida, que atenuam as migrações e o isolamento;
- f. a existência de recursos territoriais que permitam produzir para mercados específicos (vinho, turismo, etc.), possibilitando a internalização de externalidades positivas.

(KAGEYAMA, 2008, p. 76)

A construção de uma nova concepção de ruralidade e de desenvolvimento rural permitiu uma mudança no perfil das políticas públicas elaboradas e implementadas na América Latina. O capítulo a seguir dedica-se à discussão dessas políticas.

CAPÍTULO III – Soberania alimentar e políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina

O debate sobre a formulação de políticas públicas voltadas para a questão alimentar exige que seja considerada a diversidade de situações existentes entre os países e entre as regiões no interior dos mesmos, seja em virtude das diferentes necessidades existentes, seja pelos graus diferenciados dos papéis exercidos pelos estados e dos níveis de organização social neles encontrados (MALUF, 2001).

No entanto, de acordo com Maluf (2001), é importante partir de algumas premissas em comum mesmo em meio a diversidade apresentada. A primeira premissa refere-se ao caráter multidimensional e intersetorial que deve ser assumido na gestão das políticas públicas de segurança alimentar, para que se possa garantir a cobertura das diferenças. A consequência prática da aceitação dessa premissa é que o exercício das políticas de segurança alimentar deve partir de instâncias interministeriais. Desse modo, a segurança alimentar pode ser entendida como um dos elementos articuladores das macropolíticas, fazendo com que a elaboração e execução de suas políticas devam se dar através de intensa articulação nos diferentes campos de intervenção do estado, como o agrícola, a saúde, a educação, o trabalho, a tecnologia, o ambiental e no atual contexto de globalização, as relações internacionais, entre outros.

A segunda premissa apresentada pelo autor é a que articula as ações de natureza emergencial com as estruturais, rompendo com falsas dicotomias baseadas na separação entre o econômico e o social. Por fim, Maluf aponta para a importância da escala local na elaboração e implementação de políticas e programas voltados à questão alimentar. Isto porque é justamente na identificação de grupos populacionais com carências específicas e na atuação junto a eles que fica mais evidente a relevância das instâncias locais (MALUF, 2001).

No Brasil, o desafio do desenvolvimento rural se inscreve dentro de uma lógica na qual as políticas públicas atestam, institucionalmente, a dualidade do mundo rural. Esta dualidade se inscreve na existência de dois ministérios que tratam da questão rural. O Ministério da Agricultura, da Pecuária e do Abastecimento (MAPA) é responsável pelas políticas públicas destinadas ao agronegócio, enquanto

o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) responde pelas políticas de fortalecimento da agricultura familiar e pela implementação de modelos de reordenamento e de reforma agrária. (FILIPPI, 2009).

O Ministério do Desenvolvimento Agrário possui três secretarias: a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT); a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF); e a Secretaria do Reordenamento Agrário (SRA). A seguir, os programas e projetos de desenvolvimento rural executados pelas secretarias do MDA:

BRASIL: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (MDA)		
Secretaria do Desenvolvimento Territorial	Secretaria da Agricultura Familiar	Secretaria do Reordenamento Agrário
Cooperativismo	Agroindústria	Arca das Letras
Educação e Cultura no Campo	Alimentação escolar	Bibliotecas Rurais
Diversidade e Cidadania	Assistência técnica	Crédito Fundiário
Formação de agentes	Biodiesel	Regularização fundiária
Negócios e Comércio	Crédito Rural/ Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	
Projeto Dom Helder Câmara	Garantia Safra	
Territórios Rurais	Mais alimentos	
	Programa Aquisição de Alimentos	
	Programa Garantia de Preço para Agricultura Familiar	
	Política Setorial do Leite	
	Projetos Espaciais	
	Redes temáticas da ATER	
	Seguro da Agricultura Familiar	
	Selo Agricultura Familiar	
	Sociobiodiversidade	

	Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária	
	Talentos do Brasil	

Além dos programas desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em sua secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional, possui projetos e programas relacionados ao desenvolvimento das áreas rurais e à questão alimentar. São eles:

BRASIL: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME	
Redes de equipamentos	Restaurantes populares
	Cozinhas comunitárias
	Bancos de alimentos
	Feiras e mercados populares
	Educação alimentar e nutricional
Acesso à água	Cisternas
	Segunda água
	Cisternas nas escolas
Aquisição de Alimentos e Abastecimento da Rede	Programa de aquisição de alimentos
	Distribuição de alimentos
Desenvolvimento territorial	Territórios Consad
	Acampamentos e pré-assentamentos
	Regiões metropolitanas
	Semiárido
Povos e Comunidades Tradicionais	Comunidades Quilombolas
	Povos Indígenas
	Comunidades de Terreiro

Na Argentina as políticas públicas para as áreas rurais integram o *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación* (MAGyP), que é responsável pelas políticas destinadas tanto ao agronegócio quanto à agricultura familiar. O *Ministério de Agricultura, Ganadería y Pesca* possui três secretarias: a

Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca; a Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar; e a Secretaría de Relaciones Institucionales.

Até o ano de 2009 as políticas públicas para as áreas rurais argentinas eram de responsabilidade da *Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación* (SAGPyA), quando se criou o *Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación* (MAGyP). No ano anterior, criou-se dentro da SAGPyA a *Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar*, que tem sua origem

(...) en la definición política del Estado Nacional de contener y hacer efectiva las demandas de las organizaciones de base de la Agricultura Familiar, proceso que implicó el reconocimiento formal del Foro Nacional de Agricultura Familiar como interlocutor del Estado para la elaboración y concreción de políticas para el sector.²⁴

No âmbito do MAGyP, cria-se então a *Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar*, responsável pelas políticas públicas de desenvolvimento rural. A seguir, os programas executados por essa Secretaria:

²⁴ “(...) na definição política do Estado Nacional de conter e fazer efetiva as demandas das organizações de base da Agricultura Familiar, processo que implicou no reconhecimento formal do Foro Nacional de Agricultura Familiar como interlocutor do Estado para a elaboração e criação de políticas para o setor.” (tradução da pesquisadora)
Disponível em <<http://www.afmendoza.com.ar/noticia.php?idnoticia=8>>

ARGENTINA: MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA DE LA NACIÓN (MAGYP)

Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar

Projeto de Desenvolvimento de Pequenos Produtores Agropecuários (PROINDER)

Jovens Rurais

Mulher Campesina

Programa Social Agropecuário (PSA)

Projeto Florestal de Desenvolvimento. Componente de Apoio a Pequenos Produtores para a Conservação Ambiental (CAPPCA)

Projeto de Desenvolvimento Rural das Províncias do Noroeste Argentino (PRODERNOA)

Projeto de Promoção das Exportações de Agroalimentos Argentinos (PROARGEX)

Programa de Desenvolvimento Rural da Patagônia (PRODERPA)

Programa de Serviços Agrícolas Provinciais (PROSAP)

Programa Nacional de Turismo (PRONATUR)

Apesar do caráter dual da gestão das políticas públicas para o meio rural no Brasil, destaca-se a diversidade de políticas públicas existentes quando comparadas aos demais países latino-americanos, e neste caso, quando comparadas às políticas argentinas. Isto se deve, em grande medida, ao debate teórico mais avançado acerca das novas ruralidades, do conceito de agricultura familiar e da concepção de desenvolvimento rural.

Destaca-se no entanto, que mesmo havendo diferença na quantidade de programas e na diversidade dos mesmos, as políticas públicas de desenvolvimento rural do Brasil e da Argentina apresentam aproximações, seja no público alvo de algumas políticas, ou mesmo no caráter territorial de outras. A seguir, apresenta-se uma análise destas políticas públicas. Entende-se que nem todos os programas apresentados acima podem ser considerados políticas de *desenvolvimento rural*, apesar de tangenciarem ora a questão alimentar, ora o ambiente rural. Contudo, todos foram considerados nesta primeira análise, para que em um segundo momento os programas de interesse mais específico sejam selecionados.

3.1 Análise das políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina

Para a análise das políticas públicas optou-se pelo agrupamento temático das mesmas, de modo que se possa traçar com maior cuidado as conexões e os distanciamentos entre as políticas argentinas e brasileiras.²⁵

3.1.1 Programas de cunho setorial

Brasil	Argentina
<p>Pronaf Floresta Financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas.</p>	<p>Projeto Florestal de Desenvolvimento. Componente de Apoio a Pequenos Produtores para a Conservação Ambiental (CAPPCA) O CAPPCA é um componente do Projeto Florestal de Desenvolvimento, que se propõe a desenvolver sistemas produtivos sustentáveis em áreas degradadas, arborizando ou hierarquizando seu uso em práticas agroflorestais.</p>
<p>Política Setorial do Leite O MDA trabalha com a Política Setorial do Leite para conceder um tratamento diferenciado da cadeia produtiva, adotando-a como um espaço de mobilização, atuação e interlocução dos setores públicos e privados, aumentando a competitividade dos produtos.</p>	<p>Programa Nacional de Turismo Rural (PRONATUR) Tem como objetivo consolidar o desenvolvimento do Turismo Rural na Argentina, aumentando o volume de produção turística, priorizando uma ativa participação do setor privado, impulsionando formas associativas e incluindo associações e grupos de turismo rural. Nesse sentido, o Projeto se propõe a contribuir para a incorporação da atividade turística nas explorações agropecuárias.</p>
<p>Biodiesel O <i>Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel</i> estimula a produção do novo combustível e apóia a participação da agricultura familiar na cadeia de produção. Instrumentos como crédito, zoneamento, Ater, fomento, benefícios fiscais (Selo Combustível Social) estão disponíveis para os agricultores familiares na produção de biodiesel.</p>	

²⁵ Os textos e informações das tabelas foram extraídos de <www.mda.gov.br/portal/sdt/programas>; <portal.mda.gov.br/portal/sra/institucional/programasacoes>; <www.mds.gov.br/segurancaalimentar>; <www.minagri.gob.ar/SAGPyA/agricultura_familiar/index.php> (acesso em abril de 2011)

A nova concepção de rural influenciou intensamente o delineamento das políticas públicas de desenvolvimento rural na América Latina, fazendo com que se distanciassem do caráter setorial e se aproximassem cada vez mais da vertente territorial do desenvolvimento. Entretanto este processo é recente, e a visão setorial do desenvolvimento ainda mantém suas bases estabelecidas. Observa-se que tanto o Brasil quanto a Argentina possuem algumas políticas setoriais no interior de suas secretarias que já adotaram uma visão voltada ao desenvolvimento territorial.

O programa mais marcadamente setorial pertence ao Brasil, e é voltado especificamente à produção leiteira. Este programa desenha-se ainda como um clássico programa setorial, e tem como objetivo central elevar a competitividade dos produtos do setor. De acordo com Vilela *et al* (2002), dos sistemas agro-industriais brasileiros um dos mais importantes é o do leite, tamanha sua importância econômica e social para o país. A atividade se desenvolve em todo o território brasileiro em mais de um milhão de propriedades rurais e, somente na produção primária, gera acima de três milhões de empregos e agrega mais de R\$ 6 bilhões ao valor da produção agropecuária nacional. Segundo o autor, o agronegócio brasileiro está em processo de mudança acelerada e profunda, sendo que os principais fatores responsáveis por estas mudanças são as recentes transformações ocorridas no país, entre elas a política de abertura comercial, o Mercosul, o plano de estabilização econômica, a desregulamentação do mercado, a nova estrutura de produção e comercialização, o fortalecimento da representação dos produtores, a maior competição no setor industrial e também o crescente poder de discernimento do consumidor. Segundo Vilela (2002)

As conseqüências destas mudanças para a produção de leite e as perspectivas do setor também têm merecido atenção. Especialistas têm apontado como fruto destas mudanças maior especialização do setor produtivo, aumento da produtividade pela incorporação de novas tecnologias de produção, redução do número de produtores, melhoria da qualidade do produto, aumento de escala de produção e redução da sazonalidade. O crescimento da produção em 2001 levou o setor a se mobilizar para ganhar o mercado internacional como potencial exportador de lácteos (VILELA *et al*, 2002, p. 1).

Assim, a Política Setorial do Leite insere-se em um modelo tradicional de política pública voltada ao meio rural. Seu objetivo está pautado no aumento da produtividade, ou seja, possui o mesmo enfoque das políticas de segurança alimentar da década de 1970, quando a produtividade era concebida como o fim, não se considerando o acesso da população aos alimentos. Além disso, a importância de tal Política se dá em virtude de sua inserção no mercado internacional, tendo em vista que o agronegócio tem grande responsabilidade na Balança Comercial brasileira. Desse modo, os incentivos cada vez maiores para a política setorial do leite se inserem na lógica da exportação de matéria prima, exigindo, por vezes, a importação de produtos alimentares, ameaçando a soberania alimentar nacional.

Além da política voltada para a produção do leite, destaca-se que tanto o Brasil quanto a Argentina possuem programas voltados ao desenvolvimento florestal. Os dois programas dedicam especial atenção a recuperação de áreas degradadas, e buscam financiar a recuperação das mesmas e o manejo sustentável das áreas florestadas. O reconhecimento crescente do valor das florestas, tanto para conservação da natureza quanto para prover bens e serviços essenciais ao desenvolvimento local, nacional e internacional vem promovendo um movimento global a favor da prática de manejo florestal sustentável (MENDES, 2005). A cadeia produtiva da madeira é representada pelo conjunto de segmentos que ofertam produtos e serviços voltados à silvicultura e à extração vegetal, à própria extração vegetal e silvicultura e às atividades processadoras e distribuidoras de produtos que, em sua elaboração, utilizam a madeira. Trata-se de um amplo setor da economia, incluindo desde a produção de um trator destinado à atividade florestal até a produção de papéis e móveis de madeira (MENDES, 2005).

A partir do crescimento da importância do setor florestal, diversos mecanismos de financiamento têm sido implementados em diferentes países visando promover o desenvolvimento do setor florestal, aliado à utilização racional dos bens disponibilizados através do manejo florestal, à manutenção do homem no campo, à recuperação e/ou utilização de áreas degradadas, à preservação das florestas nativas, entre outros. Dentre estes programas destaca-se aqui o Projeto Florestal de Desenvolvimento (Argentina) e o Pronaf Floresta (Brasil) – este último

configura-se como uma categoria dentro do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Destaca-se que tais programas, de um lado, se inserem na concepção tradicional de desenvolvimento rural, tendo em vista que adotam o enfoque setorial ao invés da concepção de desenvolvimento territorial rural; no entanto, por outro lado, aproximam-se também dos novos contornos do desenvolvimento rural, que tem na conservação do meio ambiente e em seu uso sustentável uma de suas bases.

Nesse mesmo caminho encontra-se o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel. As preocupações com o esgotamento dos combustíveis fósseis e com o desenvolvimento sustentável, aliadas às buscas por fontes alternativas de energia e de uma matriz energética menos poluente, têm alavancado a discussão sobre biocombustíveis no cenário internacional. É nesse ambiente que vem crescendo o interesse pelo biodiesel, um combustível obtido a partir de matérias-primas vegetais, tais como soja, mamona, canola, palma, girassol, amendoim e gergelim, ou animais, tais como sebo bovino, suíno e de aves, além de óleos utilizados em frituras (GONÇALVES; EVANGELISTA, 2008). No Brasil, foi criado em 2004 Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), programa interministerial que tem como objetivo:

- implantar de forma sustentável, tanto técnica quanto econômica, a produção e o uso do biodiesel, com foco na inclusão social e no desenvolvimento regional, via geração de emprego e renda;
- diversificar as fontes oleaginosas, em diversas regiões;
- garantir preços competitivos, qualidade e suprimento.

No lançamento do PNPB, a Lei n. 11.097/05 introduziu o biodiesel na matriz energética brasileira, tornando obrigatória a mistura de 2% em volume ao óleo diesel vendido ao consumidor final desde janeiro de 2008 e de 5% a partir de janeiro de 2013 (BRASIL, 2011).

Art. 2º Fica introduzido o biodiesel na matriz energética brasileira, sendo fixado em 5% (cinco por cento), em volume, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, em qualquer parte do território nacional.

§ 1º O prazo para aplicação do disposto no *caput* deste artigo é de 8 (oito) anos após a publicação desta Lei, sendo de 3 (três) anos o período, após essa publicação, para se utilizar um percentual mínimo

obrigatório intermediário de 2% (dois por cento), em volume (BRASIL, 2011).

Além de tornar obrigatória uma porcentagem de biodiesel no óleo diesel convencional, o Governo Federal fez a opção de focar o PNPB na agricultura familiar e nos produtores das regiões mais pobres do país. Para tanto, foi lançado o Selo Combustível Social, concedido ao produtor de biodiesel que adquirir da agricultura familiar a matéria-prima para a produção, na proporção de 50% para produtores localizados no Nordeste e norte de Minas Gerais; 30% para aqueles localizados nas Regiões Sul e Sudeste; e 10% para produtores localizados nas Regiões Norte e Centro-Oeste (GONÇALVES; EVANGELISTA, 2008).

O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel se ampara no esgotamento dos combustíveis fósseis e na busca por alternativas sustentáveis de geração de energia – traço característico dos novos contornos do desenvolvimento rural. Além disso, possui um foco claro no agricultor familiar, principalmente aquele localizado nas regiões mais pobres, ou seja, além do viés produtivo apresenta um olhar sobre as desigualdades no meio rural. No entanto, a corrida pelo aumento da produção de biocombustíveis, notadamente o etanol, exige cada vez mais áreas disponíveis. Desse modo, muitas vezes as áreas antes utilizadas para a produção de alimentos passam a produzir matéria prima para ao biocombustíveis, o que pode se configurar como uma ameaça à segurança e à soberania alimentar.

O Programa Nacional de Turismo argentino, lançado em 2008, define o turismo rural como

toda modalidade turístico-recreativa que se desenvolve em estabelecimentos do âmbito rural ou suas imediações, e que permite ao visitante conhecer, compartilhar e aprender costumes e tradições, através de atividades cotidianas, produtivas ou culturais, sensibilizando sobre o respeito e valor da identidade cultural das comunidades e povos rurais (ROMÁN, 2009, p.15).

De acordo com Román (2009), o turismo rural inclui toda atividade que o turista realiza no meio rural, sendo, em primeiro lugar, atividades de turismo rural aquelas que ocorrem em estabelecimentos agropecuários que abrem as suas portas às pessoas para observar as seguintes atividades:

- Pecuária, granja e apicultura,
- Agricultura, incluindo floricultura, hidroponia, etc.

- Aqüicultura,
- Explorações florestais,
- Atividades agoindustriais, principalmente artesanais.

Em segundo lugar, também são consideradas atividades de turismo rural:

- Cavalgadas e hipismo;
- Passeios, observação da flora, fauna e paisagem;
- Fabricação e venda de artesanatos;
- Atividades étnico-culturais;
- Gastronomia regional;
- Safári fotográfico;
- Atividades recreativas em geral.

Por último, de acordo com Román (2009), podem ser consideradas atividades de turismo rural ao menos as seguintes:

- ecoturismo,
- turismo cultural,
- travessias,
- circuitos fluviais e marítimos no entorno de áreas rurais.

A partir do delineamento conceitual apresentado, o PRONATUR concebe o turismo rural baseado em critérios de sustentabilidade, de modo que o local permaneça respondendo ao interesses das populações locais e que o impacto sobre o meio ambiente garanta um destino turístico sustentável. Dessa maneira, embora em um primeiro momento o PRONATUR possa parecer um programa setorial, na realidade suas bases estão calcadas na concepção de pluriatividade, tendo em vista que busca desenvolver as potencialidades das regiões rurais para além da produção agrícola. Nesse sentido o programa argentino já traz em grande parte uma carga da nova concepção de desenvolvimento rural, que busca ver as regiões rurais como complexas e dotadas de diversificadas formas de desenvolvimento.

Por fim, destaca-se que os programas agrupados de acordo com o caráter setorial não possuem relação direta com a questão alimentar. O único programa que produz alimento, a Política Setorial do Leite, tem sua produção cada vez mais voltada ao mercado externo e aos grandes centros comerciais, não favorecendo o fortalecimento de redes locais de comercialização de alimentos. Os demais

programas não possuem um viés alimentar, mas estabelecem intersecções com a nova concepção de desenvolvimento rural, voltada a melhoria da qualidade de vida e diminuição da pobreza no campo, atenta às diversas potencialidades do meio rural para além da produção agrícola e com um olhar para a questão ambiental e a sustentabilidade.

3.1.2 Programas de garantias ao produtor e proteção a riscos

Brasil	Argentina
<p>Garantia-safra Um seguro para agricultores que sofrem a de perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas. Abrange os municípios localizados na região Nordeste, no norte do Estado de Minas Gerais (Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha) e no norte do Estado do Espírito Santo.</p>	<p>(não há programas específicos)</p>
<p>Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) Ação dirigida exclusivamente aos agricultores familiares que contratam financiamentos de custeio agrícola no Pronaf, o <i>Seguro da Agricultura Familiar</i> foi instituído no âmbito do Proagro. O seguro garante 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado.</p>	
<p>Programa de Garantia de Preço para Agricultura Familiar (PGPAF) O PGPAF garante às famílias agricultoras que acessam o <i>Pronaf Custeio</i> ou o <i>Pronaf Investimento</i>, em caso de baixa de preços no mercado, um desconto no pagamento do financiamento, correspondente à diferença entre o preço de mercado e o preço de garantia do produto.</p>	

Anteriormente destinados majoritariamente aos grandes produtores, começam a surgir alguns programas no Brasil destinados a proteção da safra do agricultor familiar. Os programas existentes contemplam seguros contra intempéries – principalmente em regiões mais suscetíveis –, descontos no pagamento do financiamento agrícola em caso de queda dos preços e um seguro que pode ser contratado através do Pronaf. Embora a Argentina não apresente nenhum programa específico dedicado a garantias ao produtor, o MERCOSUL (Mercado Comum do Sul), através de sua Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), possui um grupo temático de Cobertura de Riscos Climáticos e Sistema de Seguro para a Agricultura Familiar, que visa a elaboração de políticas públicas para toda a região do Mercosul.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar dá suporte a seis subprogramas, dentre eles ao Programa Garantia Safra. O plano de ação do Programa Garantia Safra visa garantir renda mínima aos agricultores familiares do semi-árido através da contratação de um seguro safra especificamente para as culturas de arroz, feijão, milho, mandioca e algodão, sendo acionado quando os efeitos climáticos causados pela seca ou pelo excesso de chuvas provoquem perdas de pelo menos 50% da produção (SOUZA; FONSECA, 2012).

O Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) foi criado em 2004 e substituiu o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (PROAGRO). O SEAF foi criado a partir de uma grande reformulação do PROAGRO, e tem como principais objetivos garantir a cobertura de 100% do financiamento obtido para o custeio da produção agropecuária e, ainda, disponibilizar ao produtor, dada uma situação de sinistro, 65% da receita líquida esperada pelo empreendimento financiado, com teto de R\$ 1.800,00. O público-alvo do SEAF é composto de produtores da agricultura familiar, que podem tomar financiamentos para custeio de safras de até R\$ 3.500,00 no Grupo A/C, R\$ 5.000,00 no Grupo C, R\$ 10.000,00 no Grupo D e até R\$ 28.000,00 no Grupo E1 (ROCHA; MAIA, 2009).

O SEAF é exclusivo para os agricultores familiares que realizam financiamentos de custeio agrícola através do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar). Os agricultores familiares que solicitarem financiamentos de custeio para as culturas zoneadas como: algodão, arroz, feijão,

feijão caupi, maçã, milho, soja, sorgo e trigo; assim como para as culturas não-zoneadas como da banana, caju, cevada, café, dendê, girassol, pêra, mandioca, mamona, nectarina e uva, a adesão ao SEAF será compulsória; mais de 95% dos financiamentos realizados de custeio agrícola no PRONAF estão cobertos pelo programa governamental de Seguro da Agricultura Familiar. As demais culturas não zoneadas como: batata, tomate, cebola, girassol, mamão, laranja, e outras não se enquadram no SEAF. Contudo, os agricultores familiares podem, se assim desejarem, aderir à modalidade de seguro agrícola anterior, o PROAGRO (ROCHA; MAIA, 2009).

Dessa forma, destaca-se que o Programa Garantia Safra e o Seguro da Agricultura Familiar dialogam diretamente com a nova concepção de desenvolvimento rural, apresentada no Capítulo 2. Isto porque, em primeiro lugar, foram elaborados a partir das demandas locais, tendo em vista que algumas áreas da região Nordeste são bastante suscetíveis às intempéries climáticas e com poucas condições de recuperação a curto prazo. Mas, principalmente, por focar-se nos alimentos centrais da cesta básica da população brasileira. Assim, além de garantir a produção de alimentos voltados ao mercado interno, premissa básica da soberania alimentar, é fundamental assegurar que o agricultor familiar, mesmo diante de dificuldades que o levem a quebra de safra, permaneça na terra e continue produzindo alimentos. Portanto, a implementação de programas de proteção a riscos e garantias ao produtor destinados exclusivamente aos agricultores familiares é uma estratégia central na garantia da segurança alimentar, tendo em vista que não faz com que esse agricultor tenha que competir com os grandes produtores na busca por um seguro, e, ainda mais importante, estimula a produção de produtos alimentares da cesta básica brasileira.

3.1.3 Programas voltados à capacitação de mão-de-obra

Brasil	Argentina
<p>Formação de agentes A Secretaria de Desenvolvimento Territorial, por meio da Coordenação Geral de Desenvolvimento Humano (CGDH/SDT), atua no desenvolvimento das capacidades humanas e técnicas de multiplicadores dos territórios rurais por meio de intervenção no processo de desenvolvimento rural, realização de estudos e diagnósticos. Também age na articulação e gestão social de políticas públicas, consolidação dos órgãos colegiados, elaboração e gestão do planejamento territorial e controle social das políticas públicas.</p>	<p>Projeto de Desenvolvimento de Pequenos Produtores Agropecuários (PROINDER) O PROINDER é um programa de cobertura nacional que tem por objetivos fundamentais: a) <i>melhorar as condições de vida de 40.000 pequenos produtores agropecuários pobres</i> e b) <i>fortalecer a capacidade institucional nacional, provincial e local para gerar políticas de desenvolvimento rural</i>. Com este objetivo o AINDE realiza atividades de capacitação destinadas a técnicos e produtores, e desenvolve e difunde tecnologias adequadas para as comunidades rurais de baixos recursos.</p>

O programa de Formação de Agentes pertence ao Departamento de Assistência Técnica e Extensão Rural, que através da Coordenação de Formação de Agentes da Ater desenvolve iniciativas de capacitação de extensionistas, com o objetivo de é qualificar a oferta dos serviços de assistência técnica e extensão rural, integrar e socializar informações sobre políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar. Atualmente, cerca de três mil agentes de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) de todo o país estão sendo capacitados pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Na capacitação, 23 consultores selecionados pelo Fundo das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) receberão orientações sobre o plano e políticas de inclusão produtiva, além de um passo a passo de como treinar os técnicos de Ater.²⁶

O Projeto de Desenvolvimento de Pequenos Produtores Agropecuários (PROINDER) é um projeto de alcance nacional e que atua em diversas frentes, desde incentivos e melhoria da qualidade de vida da população rural até em programas de capacitação e assistência técnica aos agricultores. O PROINDER busca privilegiar aos grupos mais vulneráveis, tais como as mulheres, os jovens e os

²⁶ Informações extraídas de <www.mda.gov.br> em junho de 2012.

indígenas. No interior do componente de Fortalecimento Institucional, este enfoque se expressa em estudos específicos e em atividades de capacitação de funcionários e técnicos provinciais, com o objetivo de sensibilizá-los em relação a estas temáticas, assim como sobre as abordagens e metodologias mais adequadas para trabalhar com esses grupos.

Um traço marcante dos programas voltados à capacitação de mão-de-obra está na ênfase ao desenvolvimento de lideranças locais. Dessa maneira, valorizam-se os saberes e as relações da comunidade, possibilitando novas formas de desenvolvimento para a região. De maneira geral os programas de formação de agentes adotam uma estratégia de “multiplicação”, em que os agentes recém formados podem iniciar a formação de novos agentes. Além disso, esses programas contam com assessoria técnica e investimentos gerais para a melhoria da qualidade de vida da comunidade. Nesse sentido, tais programas coadunam com a perspectiva do desenvolvimento territorial rural, já que as estratégias de desenvolvimento são se baseiam em um setor produtivo, mas emergem das potencialidades locais e exploram o capital social dos territórios, que se configuram como propulsores de outras estratégias de desenvolvimento.

3.1.4 Programas de incentivo a comercialização

Brasil	Argentina
<p>Agroindústria O Programa apóia a inclusão dos agricultores familiares no processo de agroindustrialização e comercialização da sua produção, de modo a agregar valor, gerar renda e oportunidades de trabalho no meio rural, garantindo a melhoria das condições de vida das populações beneficiadas.</p>	<p>Projeto de Promoção das Exportações de Agroalimentos Argentinos (PROARGEX) O Projeto de Promoção das Exportações de Agroalimentos Argentinos é uma iniciativa do <i>Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca</i> e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Seu objetivo é incrementar de forma sustentável as vendas para o exterior de produtos diferenciados e de alto valor agregado das pequenas e medias empresas, procurando a ampliação dos destinos de exportação.</p>
<p>Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), O <i>Sistema Único de Atenção à Sanidade Agropecuária</i> é um novo sistema de inspeção sanitária que permite a legalização e implementação de novas agroindústrias, o que facilita a comercialização dos produtos industrializados localmente no mercado formal em todo o território brasileiro. Os produtos inspecionados por qualquer instância do sistema Suasa podem ser comercializados em todo o território nacional.</p>	
<p>Selo da Agricultura Familiar (SIPAF) O <i>Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar</i> foi criado para mostrar a participação da agricultura familiar nos alimentos consumidos pelo País.</p>	
<p>Negócios e Comércio A Coordenação Geral de Negócios e Comércio (CGNC/SDT/MDA) visa contribuir para a promoção da dinamização econômica dos territórios rurais. As ações possuem três eixos de intervenção: planejamento e implantação do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável na dimensão econômica; assessoramento técnico e comercial aos empreendimentos; e apoio ao fortalecimento das redes sócio-econômicas.</p>	
<p>Rede de equipamentos – <i>Feiras e mercados populares</i> Equipamentos que estimulam a comercialização e o consumo de alimentos. A Feira Popular promove a venda de produtos agrícolas, e o Mercado Popular comercializa itens básicos</p>	

Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares

Destinada aos agricultores e suas cooperativas ou associações para que financiem as necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros.

O Programa de Agroindústria do Ministério do Desenvolvimento Agrário tem como objetivo incentivar a agroindustrialização dos produtos rurais, de modo que seja possível agregar valor aos produtos e intensificar a comercialização. Nesse sentido, o programa possui cinco linhas de ação: i) crédito rural, ii) adequação e orientações nas legislações específicas, iii) capacitação de multiplicadores, elaboração de manuais técnicos e documentos orientadores, iv) ciência e tecnologia e v) promoção e divulgação dos produtos agroindustriais, identificação de mercados e articulação com o mercado institucional.

A Linha de Crédito de Custeio do Beneficiamento, Industrialização de Agroindústrias Familiares e de Comercialização da Agricultura Familiar (Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares) tem como finalidade o financiamento das necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros, inclusive aquisição de embalagens, rótulos, condimentos, conservantes, adoçantes e outros insumos, formação de estoques de insumos, formação de estoques de matéria-prima, formação de estoque de produto final e serviços de apoio à comercialização, adiantamentos por conta do preço de produtos entregues para venda, financiamento da armazenagem e conservação de produtos para venda futura em melhores condições de mercado. O programa tem como beneficiários pessoas físicas, em contrato individual; e cooperativas ou associações, constituídas por agricultores familiares que: i) comprovem seu enquadramento no Pronaf mediante apresentação de Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); ii) tenham, no mínimo, 70% de seus participantes ativos agricultores familiares comprovado pela apresentação de relação com o número da DAP de cada cooperado ou associado; iii) no mínimo, 55% da produção beneficiada, processada ou comercializada sejam oriundos de cooperados ou associados enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); e iv) tenha projeto de financiamento que comprove esses mesmos percentuais quanto ao número de participantes e à produção a ser beneficiada, processada ou comercializada referente ao respectivo projeto.²⁷

²⁷ Informações extraídas de <www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ> em junho de 2012.

A agroindústria familiar rural constitui-se como uma atividade que sempre foi intrínseca ao modo de vida rural, através do processamento artesanal dos produtos agropecuários na cozinha doméstica rural. Historicamente, tem representado uma forma de minimizar os impactos da dependência da natureza e de seus produtos primários, garantindo através do processamento, o aumento da diversidade e a durabilidade dos produtos alimentícios. Segundo Sulzbacher (2009), a agroindústria passou a ser uma forma de síntese contemporânea, pois representa a união entre o velho e o novo, representados, respectivamente, na racionalidade camponesa (relações de produção e saber-fazer) e racionalidade empresarial (gestão e administração, fiscalização, adequadas às exigências do mercado). Portanto, observa-se, contraditoriamente, que ela se potencializa naqueles espaços-tempo onde o paradigma desenvolvimentista da modernização da agricultura [e do espaço rural em sua totalidade] não conseguiu alcançar sua plenitude: a agroindústria emerge sob a lógica do desenvolvimento daquele saber que foi considerado arcaico e ficou a margem do processo de desenvolvimento rural (SULZBACHER, 2009).

Nesse sentido, o Programa Agroindústria e o Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares adotam mecanismos para potencializar as atividades artesanais que se desenvolvem no campo e elevar a escala de produção, além de criar estratégias para inserir os produtos no mercado. Buscam também a valorização dos saberes locais, embora muitas vezes a técnica acabe se sobrepondo a tais saberes durante a implementação do programa ou mesmo nos requisitos para solicitar o financiamento. Ou seja, embora destinado ao agricultor familiar, os programas são, em grande medida, adaptações de programas voltados ao agronegócio, e por isso nem sempre são capazes de dar conta da diversidade e da especificidade da agricultura familiar. Além disso, a inserção dos produtos da agroindústria familiar no mercado não pó seguir a mesma lógica da inserção de produtos do agronegócio. Para que o valor agregado durante o processo de agroindustrialização dos produtos da agricultura familiar seja mais significativo, é fundamental a organização de redes de comércio local e regional, de modo que os produtos se tornem mais competitivos e de fácil acesso ao consumidor.

As Feiras e os Mercados Populares estão entre as iniciativas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) para estimular a comercialização de alimentos da agricultura familiar. As feiras são responsáveis pelo comércio de produtos agrícolas, ao passo que os Mercados Populares vendem alimentos não perecíveis. As Feiras Populares beneficiam principalmente os agricultores familiares, pois são uma importante estratégia de comercialização da produção, possibilitando a geração de renda e evitando prejuízos e o desperdício de alimentos. Também cumprem importante função ao facilitar o acesso da população a alimentos de qualidade²⁸. Desse modo, as feiras e mercados populares são um mecanismo fundamental para assegurar a segurança alimentar, já que o problema que hoje se coloca acerca da questão alimentar não é mais a quantidade de alimentos a serem produzidos, mas sim o acesso da população aos mesmos. Assim, a organização de feiras e mercados populares permitem que o produto chegue ao consumidor por um caminho mais curto, já que a comercialização se dá próxima a área de produção, tornando o alimento mais barato para o consumidor e também mais lucrativo para o produtor, pois dispensa uma rede de intermediários.

Também visando a melhor inserção do produto familiar no mercado, tem-se o Selo da Identificação da Participação da Agricultura Familiar, que foi criado em 2009 e tem o objetivo de fortalecer a identidade social da agricultura familiar perante os consumidores, e informar e divulgar a presença significativa da agricultura familiar nos produtos, tendo em vista que a agricultura familiar fornece cerca de 70% dos alimentos no país, mas muitas vezes essa relevância é imperceptível aos consumidores. A criação do selo é um passo importante para a inserção da produção familiar em um mercado marcadamente atendido pelo agronegócio. A partir da criação do selo, gera-se um valor agregado aos produtos, possibilitando seu ingresso no sistema de exportação e nas negociações internacionais de modo mais favorável, já que o comércio agrícola familiar pode se inserir na categoria de produtos especiais ou sensíveis.²⁹

²⁸ Informações extraídas de <www.mds.gov.br/segurancaalimentar/equipamentos/feirasmercados> em junho de 2012.

²⁹ Informações extraídas de <www.seagri.ba.gov.br/selosuaf.asp> e <www.mda.gov.br/portal/saf/programas/SIPAF> em junho de 2012.

De acordo com Laforga (2006), os benefícios da presença de um selo identificador são, entre outros, melhorar a diferenciação do produto no ponto de venda, proporcionar confiança ao consumidor e oferecer-lhe uma garantia de conformidade contra critérios específicos. Os programas de certificação são necessários quando a característica diferenciadora não pode ser comprovada diretamente pelo consumidor, porque é o resultado de muitas decisões de manejo durante o processo produtivo. A motivação para se adotar um programa de certificação de produto é capturar uma parte do mercado que está disposta a pagar pelos atributos e características diferenciadoras. Os retornos da certificação dependem do número de consumidores que demandam produtos de melhor qualidade e que estão dispostos a pagar mais por essa diferença em qualidade (LAFORGA, 2006).

O Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) foi criado em 2006, tornando possível aos produtores o transporte e comercialização de sua produção em todo o território nacional. Segundo Caldas e Anjos (2010), a certificação solidária é vista como processo participativo que tem o objetivo de assegurar a credibilidade de produtos, cuja elaboração atende aos princípios da agroecologia, da participação e da co-responsabilidade. Através dessa estratégia, surgem novos caminhos para a produção familiar, ao mesmo tempo em que se consolidam novas bases de legitimidade para esse importante setor da economia nacional. Mas apesar desses importantes avanços, há ao menos dois grandes obstáculos a serem transpostos. O primeiro deles tem a ver com a atitude refratária de muitos produtores em relação à necessidade de submeterem-se à fiscalização de seus próprios pares, bem como da resistência em realizar mudanças nas condições de funcionamento de suas agroindústrias, que, invariavelmente, exigem recursos econômicos incompatíveis com sua escala de produção. O segundo obstáculo se refere aos ditames das legislações sanitária e fiscal que, como é sabido, foram concebidas para atender aos interesses e condições em que operam as grandes plantas industriais. (CALDAS; ANJOS, 2010).

Sem desconsiderar a relevância de um programa voltado à questão sanitária da agricultura familiar, o SUASA, a exemplo dos daqueles voltados a agroindústria familiar, trata-se de uma adaptação de programas tradicionalmente

voltados aos grandes produtores. Este ajustamento origina uma série de inadequações, pois não dá conta da complexidade do agricultor familiar e de suas especificidades, gerando os obstáculos citados por Caldas e Anjos (2010). Desse modo, os problemas apresentados na implementação do SUASA e a dificuldade de adequação dos agricultores familiares às suas normas prejudicam radicalmente o objetivo do programa – a inserção dos produtos da agricultura familiar nos mercados nacional e internacional de forma mais competitiva.

Por fim, o Projeto de Promoção das Exportações de Agroalimentos Argentinos (PROARGEX) é voltado para os pequenos e médios agricultores, com ou sem experiência exportadora, interessados em desenvolver um projeto de comercialização internacional, consolidar sua presença no mercado mundial ou diversificar seus mercados de exportação. O Projeto se estrutura a partir de quatro eixos, em torno dos quais desenvolve suas ações: i) informação de mercado, ii) assistência técnica ao pequenos e médios agricultores, iii) promoção das exportações e iv) fortalecimento institucional. O PROARGEX, a partir de suas estratégias de ação, procura criar no mercado internacional uma identidade para o “produto argentino”, de modo que este consiga se inserir com mais facilidade e com maior competitividade. Além disso, pautando-se em seus quatro eixos, é possível afirmar que o Projeto volta-se para um pequeno agricultor já bastante tecnificado e dinâmico, já que um agricultor dotado de técnicas arcaicas tem poucas chances de se inserir no mercado internacional, necessitando de outros programas de apoio para melhorar a eficiência de sua produção.

De maneira geral podemos afirmar que os *Programas de incentivo a comercialização* carregam um forte lastro do modelo tradicional de desenvolvimento rural, já que buscam superar o ‘atraso’ do campo através de estratégias pautadas em valores urbanos ou mesmo inspirados em políticas voltadas ao grande produtor. Isto revela que a noção de comércio permanece, na maioria das vezes, inalterada, o que se coloca como um grande obstáculo para o pequeno produtor. Se o agricultor familiar consegue investir em sua propriedade, agregando valor aos produtos e elevando a escala de produção, mas não possui um acesso adequado ao mercado – acesso que não subtraia todas as vantagens obtidas no processo produtivo –, o modelo em voga passa a ser aquele voltado quase que exclusivamente à produção,

ignorando por vezes o acesso aos alimentos. Isto denota também que a recente noção de desenvolvimento territorial rural ainda possui uma entrada bastante incipiente no desenho das políticas públicas voltada à comercialização, dificultando o alcance da segurança alimentar.

3.1.5 Programas de regularização fundiária

Brasil	Argentina
<p>Crédito Fundiário O Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio da Secretaria de Reordenamento Agrário, desenvolve o <i>Programa Nacional de Crédito Fundiário</i> (PNCF) que oferece condições para que os trabalhadores rurais sem terra ou com pouca terra possam comprar um imóvel rural por meio de um financiamento. O recurso ainda é usado na estruturação da infra-estrutura necessária para a produção e assistência técnica e extensão rural. Além da terra, o agricultor pode construir sua casa, preparar o solo, comprar implementos, ter acompanhamento técnico e o que mais for necessário para se desenvolver de forma independente e autônoma. O financiamento pode tanto ser individual quanto coletivo.</p>	<p>(não há políticas específicas)</p>
<p>Regularização Fundiária O Programa de <i>Cadastro de Terras e Regularização Fundiária</i> viabiliza aos agricultores familiares a permanência na terra, por meio da segurança jurídica da posse do imóvel. Permite também o conhecimento da situação fundiária brasileira, tornando-se um instrumento para o planejamento e a proposição de políticas públicas locais, como o crédito rural e a assistência técnica. São beneficiários do Programa os pequenos posseiros e os proprietários dos imóveis rurais objetos da ação de cadastro e regularização fundiária. As áreas prioritárias são aquelas nas quais há ocorrência de posses passíveis de titulação, incidência de “grilagens”, concentração de pequenas propriedades bem como as áreas onde existam projetos de desenvolvimento territorial e local.</p>	

Os projetos de Crédito Fundiário e de Regularização Fundiária atuam de forma complementar, já que o primeiro consiste na concessão de crédito para a aquisição da terra, e o segundo, em ações que visam garantir a permanência do agricultor na terra. Ambos se inserem dentro de uma questão central para o

desenvolvimento rural e para a diminuição da pobreza nas áreas rurais: o acesso à terra. Historicamente o pequeno produtor teve suas condições de acesso à terra cerceadas pela política de investimentos na grande propriedade rural e na produção para exportação. Sem a terra, o pequeno agricultor passa a trabalhar nas grandes propriedades – geralmente monocultoras –, ou, ainda, migra para a cidade, em busca de outras estratégias de sobrevivência.

Na falta da terra para produzir e na busca por condições melhores de vida, o pequeno agricultor deixa de produzir alimentos. Assim, o acesso à terra é condição básica para a segurança alimentar, pois, além de garantir a permanência do agricultor no campo e acesso direto do mesmo aos alimentos, assegura também a produção de alimentos destinados às áreas urbanas.

3.1.6 Programas voltados a públicos específicos

Brasil	Argentina
<i>Pronaf Jovem</i> Financiamento de investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras.	Jovens Rurais Promover os jovens da agricultura familiar (homens e mulheres) como atores estratégicos do desenvolvimento rural. O programa tem como objetivos específicos: contribuir para a afirmação da identidade e enraizamento dos jovens; promover as capacidades de reflexão, análise e trabalho sobre valores; fomentar a ampliação de seus conhecimentos e saberes; facilitar o acesso a novas habilidades e oportunidades de trabalho; oferecer ferramentas para a inserção produtiva dos jovens; promover ações específicas para fomentar a inserção produtiva; facilitar o acesso a bens naturais e financeiros específicos para o desenvolvimento dos projetos produtivos; e articular com instituições públicas e privadas que trabalhem com jovens.
<i>Pronaf Mulher</i> Linha para o financiamento de investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora.	Projeto Mulher Campesina O Projeto Mulher Campesina busca um apoio diferenciado que tende a fortalecer a figura da mulher rural, com espaços próprios de participação e reflexão. Pretende-se destacar o trabalho das mulheres rurais e seu reconhecimento como produtoras, melhorando suas condições de trabalho e facilitando o acesso a programas de desenvolvimento rural através da participação e da promoção da organização das mulheres.

Os projetos destinados a públicos específicos no Brasil e na Argentina apresentam um grande espelhamento.

O Pronaf Jovem é uma linha de crédito criada para atender jovens agricultores com faixa etária entre 16 e 29 anos. Para ter acesso a este crédito são exigidas algumas condições:

- Ter concluído ou estar cursando o último ano em centros familiares de formação por alternância;
- Ter concluído ou estar cursando o último ano em escolas técnicas agrícolas de nível médio;
- Ter participado de curso ou estágios de formação profissional que preencham os

requisitos definidos pela Secretaria de Agricultura Familiar SAF/MDA.

- Ter participado em cursos, estágios e outros processos de capacitação ou formação técnico-profissional voltados para as atividades agropecuárias ou não agropecuárias e de prestação de serviços no meio rural e que tenham sido realizados com carga horária de 100 (cem) horas ou mais.
- Que os cursos, estágios e outros processos de capacitação ou formação técnico-profissional tenham sido ministrados por instituição pública de assistência técnica e extensão rural mantidas pelo poder executivo municipal, estadual ou federal;
- Ter DAP emitida por entidades credenciadas que se responsabilizarão pela análise dos documentos que comprovam a participação dos jovens nos cursos, estágio e outros processos de capacitação ou formação técnico-profissional.

O programa argentino destinado a Jovens Rurais tem como público alvo jovens entre 13 e 30 anos, e se estrutura a partir de três linhas de ação: educação não-formal, voltada ao fortalecimento da identidade do jovem rural; formação cidadão, voltada para a construção política e criação de espaços de participação; e inclusão econômica e social, pautada em financiamentos produtivos.

A preocupação com os jovens rurais, a valorização de suas identidades e autoestima, e a qualificação técnica são questões presentes desde nos dois programas. Isto porque este grupo representa a continuidade de uma agricultura responsável pela segurança alimentar, por grande parte dos empregos no campo e por métodos ambientalmente mais adequados, que começam a ganhar força.

Já os programas voltados para a mulher agricultora se inserem na valorização crescente – e recente – da questão de gênero nas mais diversas esferas da sociedade. Assim, uma linha de crédito destinada especificamente para a mulher fortalece a mulher rural e facilita o acesso às políticas de crédito.

Destaca-se, contudo, que tais programas ainda encontram-se em estágios iniciais e que tem grandes desafios a ser vencidos. Isto porque a permanência dos jovens no campo se impõe hoje como uma questão central para a continuidade e fortalecimento da agricultura familiar produtora de alimentos. A cidade ainda se estabelece como destino de muitos filhos de agricultores, o que dificilmente será revertido sem uma expressiva melhora da qualidade de vida da população rural. Nota-se também que a qualificação desses agricultores se impõe como fundamental, haja vista o incentivo e a exigência de qualificação técnica presentes em tais programas. Esta exigência faz parte da expectativa das novas características do agricultor familiar, que seria cada vez mais qualificado e tecnificado, com destaque para o segmento das mulheres e jovens.

3.1.7 Programas de educação, cultura e diversidade

Brasil	Argentina
<p>Educação e Cultura no Campo Busca fortalecer a educação do campo (escolar e não escolar) contribuindo para assegurar o direito à escolarização, formação, ampliação da democracia e a construção da sustentabilidade do campo. Também apóia ações de incentivo à inserção da cultura como integrante do processo de desenvolvimento além do processo educativo, considerando elementos que dão identidade ao um povo.</p>	<p>Projeto de Desenvolvimento de Pequenos Produtores Agropecuários (PROINDER) Integra políticas voltadas a comunidades indígenas.</p>
<p>Diversidade e Cidadania Estimula ações de formação e organização, com ênfase nas mulheres, jovens, povos tradicionais e povos indígenas investindo no fortalecimento da identidade desses seguimentos, processos organizativos, produtivos e na inserção dessa parcela da população na estratégia de desenvolvimento territorial.</p>	
<p>Sociobiodiversidade Para integrar as ações voltadas ao fortalecimento das cadeias produtivas e à consolidação de mercados sustentáveis para os produtos oriundos da sociobiodiversidade brasileira, foi elaborado, em 2008, o Plano Nacional da Sociobiodiversidade. Resultado da articulação coordenada entre os ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Meio Ambiente (MMA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e da consulta a organizações governamentais, sociedade civil e setor privado que atuam junto ao setor extrativista, esse processo contribuiu também para a sistematização de planos de trabalho para as cadeias de produtos da sociobiodiversidade. Os objetivos centrais do Plano são: agregação de valor socioambiental, geração de renda e segurança alimentar de povos, comunidades tradicionais e agricultores familiares.</p>	
<p>Talentos do Brasil Possui como objetivo a troca de conhecimentos, valorizando a identidade cultural, promovendo a geração de emprego e renda e agregando valor à produção de grupos de artesãos rurais. Apóia a estruturação de grupos produtivos de forma sustentável, focada no mercado e na gestão participativa.</p>	
<p>Arca das Letras Criado em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o programa Arca das Letras implanta bibliotecas para facilitar o acesso ao livro e à informação no meio rural brasileiro.</p>	

O Programa tem como público alvo famílias do campo, formadas por agricultores familiares, assentados da reforma agrária, comunidades de pescadores, remanescentes de quilombos, indígenas e populações ribeirinhas.

Bibliotecas rurais

Para incentivar e facilitar o acesso à leitura, as bibliotecas são instaladas na casa dos agentes de leitura ou nas sedes de uso coletivo (associações comunitárias, pontos de cultura, igrejas), de acordo com a escolha da comunidade e disponibilidade dos agentes. O acervo inicial de cada arca conta com cerca de 200 livros, selecionados para contribuir com o trabalho, a pesquisa e o lazer das populações que vivem no campo. Os exemplares são escolhidos de acordo com a indicação e demanda das famílias atendidas. Os acervos são formados por literatura infantil, para jovens e adultos, livros didáticos, técnicos, especializados e de referência ao exercício da cidadania.

Povos e Comunidades Tradicionais

Comunidades Quilombolas

Programas como PAA, Cisternas e projetos como a instalação de cozinhas comunitárias em comunidades quilombolas são algumas das ações do MDS voltadas para esse grupo específico.

Povos Indígenas

O programa Carteira Indígena apóia a implantação de hortas comunitárias, agricultura de subsistência, criação de animais, artesanato e construção de equipamentos de alimentação em comunidades indígenas

Comunidades de Terreiro

O MDS desenvolve um mapeamento das comunidades de terreiro em quatro regiões metropolitanas do País coletando dados específicos com foco em segurança alimentar e informações socioeconômicas.

Os programas de educação, cultura e diversidade não estão diretamente relacionados à questão alimentar, e por isso não serão aqui analisados. Contudo, cabe ressaltar que dialogam inteiramente com a perspectiva das novas ruralidades, que concebe o rural como um espaço complexo e diversificado, exigindo atenção para diversos aspectos além da produção agrícola e para diversos tipos de homens rurais, como aqueles pertencentes às comunidades tradicionais.

3.1.8 Programas de cunho regional

Brasil	Argentina
<p>Projeto Dom Helder Câmara Iniciativa apoiada pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) que desenvolve ações estruturantes para fortalecer a Reforma Agrária e a Agricultura Familiar no semi-árido nordestino, investe efetivamente na articulação e organização dos espaços de participação social.</p>	<p>Projeto de Desenvolvimento Rural das Províncias do Noroeste Argentino (PRODERNOA) Este Programa, integrado pelas províncias de Catamarca, Jujuy, Salta e Tucumán, executa-se atualmente nas províncias de Catamarca, Tucumán e La Rioja. O PRODERNOA é um projeto de investimento em atividades produtivas e de serviços na área rural, que potencializa os recursos disponíveis dos pequenos agricultores e dos grupos vulneráveis.</p>
<p>Garantia-safra Um seguro para agricultores que sofrem a de perda de safra por motivo de seca ou excesso de chuvas. Abrange os municípios localizados na região Nordeste, no norte do Estado de Minas Gerais (Vale do Mucuri e Vale do Jequitinhonha) e no norte do Estado do Espírito Santo.</p>	<p>Projeto de Desenvolvimento Rural da Patagônia (PRODERPA) Projeto de desenvolvimento rural dirigido à melhoria das condições econômicas e sociais da população rural pobre das províncias de Chubut, Neuquén, Río Negro e Santa Cruz. Está baseado em um enfoque territorial e atua descentralizadamente. Institucionalmente depende da <i>Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar</i> e conta com uma coordenação nacional que cumpre funções normativas e metodológicas e com coordenações provinciais que implementam as ações em suas áreas. Seus objetivos são obter uma integração econômica eficaz e reduzir as condições de vulnerabilidade econômica e social da população rural pobre patagônica, de forma sustentável e com equidade de gênero.</p>
<p>Territórios Consad Os Territórios Consad foram criados para reorganizar as regiões com baixos índices de desenvolvimento, fortalecendo e ampliando as ações de segurança alimentar e promovendo a inclusão social e o desenvolvimento local.</p>	
<p>Regiões metropolitanas Para incentivar cidades mais verdes e produtivas, o MDS desenvolve um programa de Agricultura Urbana incentivando a produção de alimentos destinada à subsistência e também o aproveitamento de espaços ociosos.</p>	
<p>Semiárido Desenvolve ações para minimizar os efeitos das chuvas irregulares no semi-árido nordestino.</p>	

Projeto de Desenvolvimento Rural das Províncias do Noroeste Argentino (PRODERNOA) é voltado para o segmento de populações rurais que dispõe de uma massa crítica de recursos e capacidades, com iniciativa para empreender, dentro de uma perspectiva coletiva, negócios que sejam avaliados como viáveis financeira e comercialmente, e que apareçam como econômica e ecologicamente sustentável. Por outro lado, destina-se a áreas onde a densidade de pobres rurais é significativa, ou seja, onde se concentram a insuficiência de certos bens e serviços públicos. O Projeto possui execução descentralizada e direção participativa, e presta serviços de assistência técnica e financeira, e capacitação (MARQUÉZ, 2004). A Argentina também conta com o PRODERPA, um projeto de desenvolvimento rural que tem o objetivo de melhorar as condições econômicas e sociais da população pobre das províncias de Chubut, Neuquén, Río Negro e Santa Cruz, na região da Patagônia. Ele se baseia em um enfoque territorial e atua descentralizadamente.

No Brasil, o Projeto Dom Helder Câmara, com base em recursos governamentais e do Fundo Internacional de Desenvolvimento para a Agricultura (FIDA/ONU), deu início a um conjunto de iniciativas voltadas especialmente ao desenvolvimento do semi-árido, que visam desenvolver ações estruturantes para fortalecer a reforma agrária e a agricultura familiar no semi-árido. Assim, os agricultores familiares e os assentados da reforma agrária, através dos Comitês Territoriais e do Comitê Gestor, discutem as suas necessidades e definem as ações prioritárias para a região. Além disso, o Projeto possui ações complementares nas áreas de educação, saúde, capacitação, produção, comercialização, serviços financeiros, gênero e etnia.³⁰

De acordo com Abramovay (2003), a construção de um sistema financeiro que estimule a geração de renda por parte das populações hoje vivendo em situação de pobreza no semi-árido nordestino choca-se contra três obstáculos intelectuais básicos. O primeiro é o que confunde microfinanças com microcrédito e subestima o papel da poupança local nos esforços de investimento de uma determinada comunidade e a importância do pleno acesso ao sistema bancário para o sucesso

³⁰ Informações extraídas de <www.projetedomhelder.gov.br> em junho de 2012.

de empreendimentos econômicos promissores. O segundo é o que vê na precariedade da agricultura a fonte praticamente exclusiva da pobreza rural e preconiza o crescimento agrícola como motor quase único da emancipação social no semi-árido. O terceiro consiste na prática arraigada de pré-selecionar, a partir de critérios objetivos (nível de renda, educação, população vivendo da agricultura, tamanho dos estabelecimentos etc.), os municípios onde vai concentrar-se a ação pública garantindo-lhes de antemão a transferência de recursos (ABRAMOVAY, 2003).

O autor aponta que a transferência de recursos para as regiões mais pobres tem sido uma forma de reformar relações de dominação que estão na raiz da própria pobreza. Assim, a busca por um modelo de sistema financeiro voltado ao combate da pobreza rural no semi-árido nordestino não é tarefa simples. O que caracterizou a política pública brasileira até hoje foi a tentativa de utilizar o sistema bancário estatal para a transferência de crédito a populações desprovidas de garantias e contrapartidas. No entanto, a transferência de recursos creditícios acaba não se traduzindo numa dinâmica de investimentos capaz de representar um salto qualitativo na luta contra a pobreza (ABRAMOVAY, 2003).

O Projeto Dom Helder Câmara se apóia na idéia de que a luta contra a pobreza na região passa fundamentalmente pelo reforço do empreendedorismo individual e coletivo. Nesse sentido, Abramovay (2003) afirma que o Projeto pode contribuir para o reforço do empreendedorismo individual e coletivo estimulando e apoiando o surgimento de um sistema de finanças de proximidade voltado fundamentalmente a iniciativas promissoras e que hoje escapam ao âmbito de ação do sistema bancário. A construção de um sistema de finanças de proximidade parece ser hoje um ponto de convergência entre os próprios responsáveis pela execução da política de fortalecimento da agricultura familiar e os movimentos sociais, tendo como desafio fundamental conseguir abrir o acesso dos pobres a serviços bancários e, sobretudo ampliar suas possibilidades de poupança.

A partir de uma pesquisa sobre as desigualdades sociais realizada em 2003 pelo Ministério do Desenvolvimento Social, foram criados os Territórios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad), formado por consórcios de municípios. Atualmente há no Brasil 40 territórios, envolvendo 585 municípios e um

contingente populacional de cerca de 11 milhões de habitantes. Esses territórios têm como objetivo o fortalecimento de ações de segurança alimentar e desenvolvimento local.

O Brasil conta ainda com outros três programas de caráter regional: Garantia-Safra (já debatido na seção sobre programas de garantias ao produtor e proteção a riscos -), Regiões Metropolitanas, voltados para agricultura urbana, e Semiárido, que busca combater as dificuldades geradas pela seca na região nordestina.

Os programas de desenvolvimento rural de caráter regional se inserem dentro da perspectiva de enfatizar o território, e não mais o setor de produção, nos projetos de desenvolvimento. Respeitadas as suas particularidades, esses programas partem da demanda local para propor alternativas e possibilidades de desenvolvimento econômico e melhoria da qualidade de vida, ou seja, tem na valorização do particular a sua essência, tendo em vista que tais projetos não podem ser ampliados para uma escala nacional. Dentro dessa perspectiva, apresentam também o enfoque no fortalecimento de lideranças locais e na intensificação da interação entre os atores da região, seja a partir de cooperativas de crédito, elaboração de projetos, ou mesmo em virtude de muitas decisões – inclusive a destinação dos investimentos – serem realizadas coletivamente.

3.1.9 Programas voltados à alimentação

Brasil	Argentina
<p>Alimentação escolar A Lei nº 11.947/2009 determina a utilização de, no mínimo, 30% dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando os assentamentos de reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas (de acordo com o Artigo 14). A aquisição de gêneros alimentícios será realizada, sempre que possível, no mesmo município das escolas. Quando o fornecimento não puder ser feito localmente, as escolas poderão complementar a demanda entre agricultores da região, território rural, estado e país, nesta ordem de prioridade.</p>	<p>(não há programas específicos)</p>
<p>Programa Aquisição de Alimentos Tem como objetivo garantir o acesso a alimentos em quantidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Visa também contribuir para formação de estoques estratégicos e permitir aos agricultores familiares que armazenem seus produtos para que sejam comercializados a preços mais justos.</p>	
<p><i>Restaurantes populares</i> Equipamento de alimentação e nutrição instalado em centros urbanos com mais de 100 mil habitantes, para preparar refeições saudáveis que são vendidas a preços acessíveis.</p>	
<p><i>Cozinhas comunitárias</i> Equipamento de alimentação e nutrição instalado em regiões socialmente vulneráveis, para preparar refeições saudáveis que são distribuídas ou vendidas a preços acessíveis.</p>	

Bancos de alimentos

Equipamento de alimentação e nutrição instalado em centros urbanos com mais de 100 mil habitantes, para arrecadar, selecionar, processar e distribuir alimentos saudáveis.

Distribuição de alimentos

Famílias em estado de insegurança alimentar de grupos específicos como indígenas, quilombolas, comunidades de terreiro, atingidos por barragens, acampadas e pescadoras artesanais são beneficiadas periodicamente com a distribuição de cestas de alimentos.

A criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) em 2003 resultou de uma confluência entre dois debates importantes da década de 1990 no Brasil. Primeiramente, o Programa traz a discussão da segurança alimentar e nutricional, debate que se intensifica a partir do final da década de 1980, tem impulso e retração nos anos 1990 e encontra maior espaço a partir de 2003. Em segundo, contribui para o reconhecimento da agricultura familiar, que já havia ganho maior expressão com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) em 1996, mas que, até então, ficara à margem das ações do Estado (GUISA, *et al*, 2011).

O Programa adquire os alimentos dos agricultores familiares (com dispensa de licitação) e repassa-os aos programas públicos e organizações sociais que atendem pessoas com dificuldade de acesso ao alimento ou em situação de risco alimentar. Seu objetivo é “garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional e promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar” (Brasil, s/d.a). Trata-se de um Programa que integra a política de segurança alimentar e nutricional e a política agrícola. O PAA foi criado como uma das ações estruturantes do Programa Fome Zero e define-se enquanto um Programa intersetorial, tendo sido acompanhado ao longo de toda sua trajetória de formulação e implementação pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e por diferentes organizações da sociedade civil (GUISA, *et al*, 2011).

Dentre os resultados do Programa, Grisa *et al* (2011) destaca a alteração na matriz produtiva e de consumo dos beneficiários, que passam a retomar a noção de pluriatividade e a buscar maior diversidade de produtos; a articulação entre produção e consumo, estabelecida pela proximidade e pelos vínculos institucionais entre o produtor e o consumidor; a elevação dos preços, a garantia de mercado e a criação de novos mercados; e o resgate e fortalecimento de práticas e produtos tradicionais e regionais. Dentre os limites, os autores apontam para a divulgação restrita desta política pública, o desconhecimento por parte dos beneficiários dos objetivos e da dinâmica do programa, a questão da seleção dos beneficiários e

alguns problemas de logística (atraso na liberação dos recursos, dificuldades com o transporte dos produtos etc.).

O PAA está diretamente relacionado ao programa de Alimentação Escolar, já que este se pauta na aquisição de produtos da agricultura familiar para a elaboração da merenda escolar. Além disso, o Brasil conta com outros programas que facilitar de forma direta a alimentação, como os restaurantes populares e as cozinhas comunitárias.

Estes programas são essenciais para a segurança alimentar, pois são enfoque para o acesso aos alimentos. Desse modo, são criados mecanismos diversificados para aproximar o consumidor do alimento oriundo da agricultura familiar. Este aporte institucional é básico para a construção da segurança alimentar, pois fortalece o pequeno produtor agrícola e, ao mesmo tempo, favorece o consumidor.

3.1.10 Programas de incentivo a produção

Brasil	Argentina
<p>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária. O acesso ao Pronaf inicia-se na discussão da família sobre a necessidade do crédito, seja ele para o custeio da safra ou atividade agroindustrial, seja para o investimento em máquinas, equipamentos ou infraestrutura de produção e serviços agropecuários ou não agropecuários.</p> <p>Além das formas convencionais de financiamento do Pronaf, que variam de acordo com o limite financiado e, conseqüentemente, a taxa de juros praticada, o programa dispõe de linhas específicas de crédito.</p> <p>- <i>Pronaf Mais Alimentos</i></p>	<p>Projeto de Desenvolvimento de Pequenos Produtores Agropecuários (PROINDER) O PROINDER é um programa de cobertura nacional executado pelo MAGyP que atua de maneira descentralizada nas 23 províncias, e que tem por objetivos fundamentais: a) <i>melhorar as condições de vida de 40.000 pequenos produtores agropecuários pobres</i> através da melhora de seus ingressos de forma sustentável e o incremento de seu grau de organização e participação. Para isso, o PROINDER financia investimentos de pequena escala, não reembolsáveis, destinados a subprojetos produtivos prediais e pequenas obras de infraestrutura comunitária, cada um deles apoiados por assistência técnica também financiada pelo Projeto; b) <i>fortalecer a capacidade institucional nacional, provincial e local para gerar políticas de desenvolvimento rural</i>. Com este objetivo o Projeto promove a realização de estudos e fornece apoio técnico aos governos provinciais. Ainda realiza atividades de capacitação destinadas a técnicos e produtores, e desenvolve e difunde tecnologias adequadas para as comunidades rurais de baixos recursos.</p> <p>- <i>Programa Social Agropecuário (PSA)</i></p>

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) é o programa de desenvolvimento rural de maior abrangência no Brasil. O PRONAF tem como objetivo financiar as atividades agropecuárias e não agropecuárias exploradas mediante emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família, entendendo-se por atividades não agropecuárias os serviços relacionados com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e outras

prestações de serviço no meio rural que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e com o melhor emprego da mão-de-obra familiar.³¹

O Programa possui diversificadas linhas de crédito: Custeio, Investimento, Pronaf Agroindústria, Pronaf Agroecologia, Pronaf Eco, Pronaf Floresta, Pronaf Semi-Árido, Pronaf Mulher, Pronaf Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares, Pronaf Cota-Parte, Microcrédito Rural e Pronaf Mais Alimentos. Tendo isso em vista, destaca-se que o Programa cumpre importante papel na definição e identificação do agricultor familiar, cuja diversidade pode ser identificada das diferenciadas linhas de crédito existentes. Assim, em relação à delimitação do público-alvo, o programa atende especificamente os agricultores familiares caracterizados a partir dos seguintes critérios:

- a) Possuir, pelo menos, 80% da renda familiar originária da atividade agropecuária;
- b) deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (ou até 6 módulos quando a atividade do estabelecimento for pecuária);
- c) explorar a terra na condição de proprietário, meeiro, parceiro ou arrendatário;
- d) utilizar mão-de-obra exclusivamente familiar, podendo, no entanto, manter até dois empregados permanentes;
- e) residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo;
- f) possuir renda bruta familiar anual de até R\$ 60.000,00.

Segundo Schneider *et al* (2004), o surgimento do PRONAF representa o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação às especificidades de uma nova categoria social – os agricultores familiares – que até então era designada por termos como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência. De um modo geral, se pode dizer que até o início da década de noventa não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social da agricultura (SCHNEIDER *et al*, 2004).

³¹ Informações extraídas de <www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/pronaf.html> em junho de 2012.

Segundo o Manual Operacional do PRONAF, o programa visa o fortalecimento da agricultura familiar, mediante apoio técnico e financeiro, para promover o desenvolvimento rural sustentável. Seu objetivo geral consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar; contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais e melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. Quatro objetivos específicos complementam os propósitos do programa: a) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; b) viabilizar a infra-estrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; c) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares através do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; d) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos.

De acordo com Schneider *et al* (2004), deve-se destacar que o volume de recursos do PRONAF vem aumentando desde 1997, o que significa uma possibilidade concreta de acesso ao crédito a um número maior de agricultores familiares, considerando os diferentes graus de inserção nos mercados e as distintas regiões do país. Desde a sua criação, o Programa sofreu frequentes ajustes com o objetivo de corrigir a forte concentração dos recursos do programa na região Sul do país verificada nos seus primeiros anos de existência. Nota-se que atualmente está havendo uma melhor distribuição dos recursos financeiros não somente entre as regiões brasileiras, mas também entre os diferentes níveis de renda dos agricultores familiares. Com isso, pode-se afirmar com segurança que o PRONAF se transformou em uma política pública de abrangência nacional (SCHNEIDER *et al*, 2004).

Por outro lado, Guanziroli (2007) aponta que uma das principais críticas feitas ao PRONAF tem sido em relação a um suposto erro ou desvio de foco em relação a algo considerado como ideal de distribuição, em termos regionais e sociais. Isto porque entre os agricultores familiares, o grupo mais economicamente integrado tem recebido as maior número de financiamentos, haja vista as liberações para fumo e soja (produtos agroindustriais e voltados para exportação) sobre o total financiado. Ao mesmo tempo, verifica-se a baixíssima participação de liberações para a produção de arroz, feijão e outros produtos dirigidos ao mercado interno.

Além disso, também houve uma predominância de recursos para a região Sul durante os primeiros anos de implantação do PRONAF.

Na Argentina, dentre os programas de desenvolvimento rural cujo público alvo são os pequenos produtores agropecuários, que têm uma estratégia integral para a transformação e inserção produtiva do pequeno produtor, destaca-se o Projeto de Desenvolvimento de Pequenos Produtores Agropecuários (PROINDER), criado em 1998.

Tendo em vista que o PROINDER se baseia em subsídios para trabalhadores rurais e populações vulneráveis (indígenas, mulheres e jovens), pode-se identificá-lo com a atual tendência que se delineia na formulação de projetos de desenvolvimento rural. Trata-se da ênfase na pobreza rural em geral, e não nos produtores agropecuários exclusivamente. A heterogeneidade e a severidade das manifestações de pobreza nas áreas rurais levam ao abandono da preocupação exclusiva com o setor produtivo, impulsionando a busca por mudanças estruturais.

É possível estabelecer um paralelo entre o PRONAF e PROINDER, ao se destacar que ambos possuem abrangência nacional, uma grande diversidade de linhas de ação – crédito, acesso à terra, populações tradicionais, etc. – e, até mesmo, um semelhante período de existência. Contudo, assinala-se que o programa brasileiro está em um estágio mais consolidado, de modo que se estabeleceu como uma referência de política pública para a agricultura familiar na América Latina.

Os dois programas foram classificados como de incentivo à produção, tendo em vista as linhas de crédito constituem a base dos mesmos. No entanto, isto não significa que eles adotem um viés exclusivamente produtivista. Os programas também conferem importância ao acesso à terra, a populações específicas, a demandas locais e regionais, etc., o que os insere dentro da nova concepção de desenvolvimento rural, que transpõe a produção agrícola.

No entanto, destaca-se que o incentivo à produção também é fundamental para assegurar a segurança alimentar, principalmente o fortalecimento a agricultura familiar em países que sempre tiveram – e ainda tem – na grande propriedade o seu modelo agrícola. Nesse sentido, tanto o PRONAF, no Brasil, quanto o PROINDER, na Argentina, possuem um importante papel na valorização

da agricultura familiar e do conseqüente aumento de sua produção, permitindo um acesso facilitado e de maior qualidade aos alimentos da cesta básica.

Por fim, enfatiza-se que os programas de incentivo à produção, embora mais estruturados que os demais, apresentam uma série de lacunas e recebem diversas críticas, que vão desde a verticalização de seu mecanismo de funcionamento, que dificulta o acesso ao crédito, até as disparidades nos financiamentos concedidos. Estas lacunas não foram aqui aprofundadas por não se tratar do objetivo específico deste trabalho, que não se propõe a analisar a implementação dos programas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A soberania alimentar apresenta hoje diversos desafios. Aqueles de ordem prática são bastante visíveis, tendo em vista que significativa parcela da população mundial sofre de fome e subnutrição. Contudo, destacam-se também os desafios de ordem teórica, já que o conceito ainda não está consolidado no âmbito acadêmico. Nesse sentido, analisar as políticas públicas de desenvolvimento rural sob a luz da soberania alimentar pode ser considerado mais um exercício do que a proposição consolidada de novos caminhos.

Para além das dificuldades e limites, debater um novo conceito traz consigo um grande estímulo e encantamento. Isso também se estende às concepções de novas ruralidades e de desenvolvimento territorial rural, outros conceitos-chave deste trabalho, e que operam em uma lógica bastante recente, mas já em processo de consolidação.

A análise das políticas públicas de desenvolvimento rural em vigência no ano de 2010 no Brasil e na Argentina permitiu a formulação de diversas perguntas, mas também possibilitou algumas constatações. A primeira constatação é que as políticas públicas de desenvolvimento rural em vigência já trazem consigo muitos dos contornos das novas concepções de desenvolvimento rural e de ruralidade. Isso se deve, em grande medida, a criação de secretarias e ministérios voltados especificamente para o desenvolvimento da agricultura familiar. Se, por um lado, a existência de instituições distintas voltadas para a agricultura familiar e ao agronegócio reforça a dualidade existente no meio rural, que funciona sob modelos bastante distintos e até concorrentes, por outro lado, garante a existência e a continuidade de políticas públicas voltadas ao pequeno produtor, historicamente marginalizado.

Os novos modelos aparecem nas políticas públicas através de programas voltados aos demais setores da economia rural, para além da produção agrícola, reforçando as potencialidades da pluriatividade no campo; nas tentativas de criar e fortalecer redes de comercialização em escala local; na valorização dos saberes tradicionais e na conversão dos mesmos em estratégias de dinamismo econômico; na atenção a públicos específicos, como jovens e mulheres rurais; na ênfase da

produção de alimentos da cesta básica nacional; na valorização do mercado interno; e no delineamento de um público específico (agricultores familiares, indígenas, pescadores, comunidades tradicionais etc.)

Por outro lado, as políticas públicas analisadas também carregam muitas rugosidades do antigo modelo de desenvolvimento das áreas rurais. Isto se observa nas tentativas de promoção do desenvolvimento através da desestruturação do sistema existente, tentando aproximar as atividades agrícolas dos valores característicos das áreas urbanas, adotando uma modernização, por vezes, alienante em relação às tradições locais. Além disso, tem-se a adaptação de programas antes voltados para o grande produtor, o que nem sempre se concretiza de forma efetiva, tendo em vista que o agricultor familiar opera sob uma lógica diferenciada. Assim, a complexidade e as especificidades da agricultura familiar não são contempladas, fazendo com que esses agricultores passem por processos de homogeneização, caminhando na contramão da concepção de desenvolvimento territorial rural.

No mesmo sentido antes apontado, as políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil e na Argentina são profundamente influenciadas pelo conceito de segurança alimentar. Esta noção já está bastante consolidada, e se fortalece cada vez mais diante da perpetuação dos fenômenos da fome e da subnutrição. Nesse sentido, observa-se uma diversidade de programas em vigência, que vão desde incentivos à produção agrícola até a criação de mecanismos para falcitação do comércio dos produtos agrícolas e do acesso aos alimentos. Contudo, o viés da produção agrícola permanece mais expressivo e consolidado, aproximando-se algumas vezes das noções antigas de segurança alimentar, que se pautavam no aumento da produtividade. Mas isto pode ser explicado a partir do histórico de marginalização e inferiorização do pequeno produtor, que ainda enfrenta muitos desafios para poder produzir, desde o acesso à terra, até condições técnicas e financeiras para desenvolver a atividade agrícola.

No que tange à soberania alimentar, é possível afirmar que suas bases ainda não encontraram uma porta de entrada na formulação de políticas públicas no Brasil e na Argentina. Alguns programas, tais como os voltados para públicos específicos e os destinados a fortalecer a escala local de comercialização,

apresentam intersecções com a noção de soberania alimentar. No entanto, isto não se dá a partir de um respaldo teórico na formulação das políticas públicas, ou seja, tais programas não têm como objetivo a soberania alimentar.

A presença incipiente da noção de soberania alimentar no Brasil e na Argentina pode ser compreendida, em grande parte, pela importância dos produtos primários em suas pautas de exportação. Brasil e Argentina ocupam, respectivamente, o 3º e o 8º lugar no *ranking* de países exportadores de produtos agrícolas. Desse modo, as exportações de produtos primários possuem um papel preponderante na balança de pagamentos desses países, ocupando um papel de grande destaque nas economias nacionais.

A adoção da noção de soberania alimentar exigiria uma outra lógica de funcionamento da economia, já que grande parte da produção seria dedicada a produtos da cesta básica e voltados para o mercado interno, e apenas quando a população já estivesse adequadamente alimentada os excedentes seriam colocados no mercado internacional. Obviamente, dentro da soberania alimentar, as estratégias não precisam operar de forma linear, já que é possível destinar parte da produção diretamente para exportação, mas desde que esteja assegurada a alimentação da população.

Além do mais, a análise das políticas públicas de desenvolvimento rural evidencia um desequilíbrio entre as políticas argentinas e brasileiras. O Brasil, destacadamente, possui uma quantidade maior de programas e uma maior diversidade dos mesmos. Isto pode ser entendido a partir da estrutura institucional dos dois países, tendo em vista que o Brasil possui um ministério destinado ao desenvolvimento rural, ao passo que a Argentina possui uma Secretaria (criada apenas em 2009) no interior do ministério voltado a todos os tipos de exploração agrícola. Além disso, destaca-se que o Brasil apresenta uma maior diversidade produtiva, gerando então uma demanda mais difusa e, por vezes, particularizada, o que se reflete nas políticas públicas implementadas.

Por fim, entender as dificuldades da implementação das bases da soberania alimentar não ameniza o fato de existir uma significativa parcela da população do Brasil e da Argentina sem uma alimentação adequada. A realidade também deixa claro que o mercado não é o mecanismo mais adequado na

distribuição da produção agrícola mundial. Este trabalho, evidentemente, não traz uma resposta acerca do caminho mais adequado, mas novas possibilidades de investigação se descortinam nesse sentido. O Equador aprovou no dia 18 de fevereiro de 2009 a Lei Orgânica do Regime de Soberania Alimentar, que pertence a sua também nova Constituição Federal. Embora o Equador ainda não apresentasse políticas públicas em vigência voltadas à soberania alimentar durante a elaboração desse trabalho, um fértil campo de investigação se abre sobre a soberania alimentar na América Latina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. De volta para o futuro: mudanças recentes na agricultura familiar. In: SEMINÁRIO NACIONAL DO PROGRAMA DE PESQUISA EM AGRICULTURA FAMILIAR DA EMBRAPA, 1., 1995, Petrolina. **Anais...** p.17-27.

ABRAMOVAY, R. Finanças de proximidade e desenvolvimento territorial no semi-árido brasileiro. In: COSSÍO, Maurício Blanco. (org.). Estrutura Agrária, Mercado de trabalho e pobreza rural no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M. et al. **Desarrollo rural: organizaciones, instituciones y territorios.** Buenos Aires: Fund. CICCUS, 2006, p. 51-70.

AGRICULTURA FAMILIAR E CENSO 2006. Disponível em: <www.mda.gov.br> Acesso: mar.2010.

AMIN, S. Agricultura campesina, agricultura familiar moderna. **América Latina en movimiento** - Transiciones y alternativas en debate. Publicación internacional de la Agencia Latinoamericana de Información. Quito. Año 32, II época, p. 12-16, set. 2008.

BELIK, W. Perspectivas para a segurança alimentar e nutricional no Brasil. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 12, n. 1, p.12-20, jan-jun, 2007.

BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Instrução Normativa n. 01, de 05 de julho de 2005.** Disponível em: <<https://www.biodiesel.gov.br/docs/Minuta1.pdf>>. Acesso em jun/2011.

CALDAS, N. V.; ANJOS, F. S. dos. Agroecologia e certificação solidária: desafios e possibilidades à regularização de agroindústrias familiares. *Revista Espaço Acadêmico*. Maringá, nº 105. Fevereiro de 2010.

CAMPOS, C. S. S. Campesinato autônomo – uma nova tendência gestada pelos movimentos sociais do campo. **Lutas & Resistências**, Londrina, v.1, p.146-162, set. 2006

CARNEIRO, M. J. Ruralidade: novas identidades em construção. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: UFRJ/CPDA, n. 11, out/1998, 53-75.

CHONCHOL, J. A soberania alimentar. **Estudos Avançados**. São Paulo. V. 19, N. 55, p. 33-48. Set/Dez. 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000300003&lng=pt&nrm=iso. Acesso: jul. 2009.

CHONCHOL, J. El problema agrario en el contexto de la globalización. In: PINHEIRO, D. E. (org.). **30 Años de Sociología Rural en América Latina**. Montevideo: ALASRU, 2000.

CONTI, I. L. **Segurança Alimentar e Nutricional**: noções básicas. Passo Fundo: IFIBE, 2009.

CORRÊA, V. P. Análise das liberações recentes de recursos do Pronaf: Uma mudança na lógica de distribuição? Revista Econômica do Nordeste. **Fortaleza**, v. 38, nº 1, jan-mar. 2007.

DERECHO a la alimentación y soberanía alimentaria / [Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza ... Segundo Seminario Internacional ... 3 al 5 de octubre de 2007]. – Córdoba : Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, Diputación de Córdoba : Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2008.

FAO. **The State of Food and Agriculture**, 2000.

FAVARETO, A. **Paradigmas do desenvolvimento rural em questão**. São Paulo: Iglu: FAPESP, 2007.

FERNANDES, B. M. **Questão agrária na América Latina**. LATINOAMERICANA – Enciclopedia Contemporânea de América Latina y Caribe. 2006. Disponível em: <www4.fct.unesp.br/nera/usorestrito/QA_America_Latina.pdf> Acesso em: fev. 2010.

FILIPPI, E. E. Perspectivas de desenvolvimento rural no Brasil: do Estado às políticas territoriais. In: ALMEIDA, J.; MACHADO, J. A. D. (orgs.) **Desenvolvimento rural no Cone Sul/ Desarrollo rural en el Cono Sur**. Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2009.

FÓRUM MUNDIAL DE SOBERANIA ALIMENTAR, 2001, Havana. *Declaração ...* Havana, 2001.

GIARRACA, N.; TEUBAL, M. Del desarrollo agroindustrial a la expansión del “agronegocio”: el caso argentino. In: FERNANDES, B. M. (org.). **Campesinato e agronegócio na América Latina**: a questão agrária atual. São Paulo: Expressão Popular, 2008

GOMÉZ, E. S. Nueva ruralidad? Un aporte al debate. **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: UFRJ/CPDA, n. 17, out/2001, 5-32.

GONÇALVES, M. F.; EVANGELISTA, F. R. Os descompassos do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNUB) no Nordeste. Anais do XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Rio Branco-AC, 2008.

GRAZIANO DA SILVA, J. O novo rural brasileiro. **Nova economia**, Belo horizonte. 7(1): mai-1997, 43-81.

GRISA, C.; SCHMITT, C. J.; MATTEI, L. F.; MALUF, R. S.; LEITE, R. P. O Programa Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. **Retratos de Assentamentos**, v. 13, p. 137-170, 2011.

GUANZIROLI, C. E. ; ROMEIRO, A. R. ; DISABBATO, A. ; BUAINAIM, A. M. ; BITTENCOURT, G. A. . Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **RER**, Rio de Janeiro, vol. 45, nº 02, p. 301-328, abr/jun 2007.

HIRAI, W. G.; ANJOS, F. S. Estado e segurança alimentar: alcances e limitações de políticas públicas no Brasil. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p.335-353, jul-dez, 2007.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural**: conceitos e aplicação ao caso brasileiro. Prorto Alegre: Editora UFRGS: Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, 2008.

LAFORGA, G. . Certificação Social: o comércio justo como alternativa à agricultura familiar brasileira. In: ZART, L. L.; SANTOS, J. C. (Orgs.). **Educação e Sócio Economia Solidária** - Movimentos Sociais. 1ªed.Cáceres: Editora UNEMAT, 2006.

MALUF, R. S. ; MENEZES, F. . Caderno Segurança Alimentar. 2001. Disponível em: <ag20.cnptia.embrapa.br/Repositorio/seguranca+alimentar_000gvxlxe0q02wx7ha0g934vgwlj72d2.pdf> Acesso em abril/2012.

MANZANAL, M. El desarrollo rural en Argentina: una perspectiva crítica. In: ALMEIDA, J.; MACHADO, J. A. D. (orgs.) **Desenvolvimento rural no Cone Sul/ Desarrollo rural en el Cono Sur**. Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2009.

MARQUÉZ, S. **PRODERNEA y PRODERNOA en el Marco de una Estrategia de Desarrollo Territorial**. Seminario sobre Transformación Productiva e Institucional del mundo rural en Argentina. Buenos Aires, 2004.

MENDES, J. B. **Estratégias e Mecanismos Financeiros para Florestas Plantadas**. Universidade Federal do Paraná (monografia). Curitiba, 2005

MERCOSUL/VI REAF/DT Nº 03/06. Disponível em: <www.reafmercosul.org>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Agricultura familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006. Disponível em <www.mda.gov.br/portal/publicações>

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar – Publicação espacial/Novembro 2010. Disponível em <www.reafmercosul.org/reaf/pageflip>

MIURA, M.; TSUNECHIRO, A. Exportações do agronegócio das Unidades Federativas do Brasil em 2008. **Análises e Indicadores do Agronegócio**. São Paulo, v.4, n. 8, ago. 2009. Disponível em: <www.iesa.gov.br/out/verTexto.php?codTexto=11725> Acesso: ago. 2009

NAVARRO, Z. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. **Estudos Avançados**. São Paulo, 15 (43), p. 83-100, 2001.

NETO, C. M. Agricultura familiar no contexto das políticas públicas brasileiras. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (orgs.) **Las agriculturas familiares del Mercosul: amenazas y desafíos**. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS, 2010.

NEVES, D. P. Agricultura Familiar: quantos ancoradouros! In: FERNANDES, B. M.; MARQUES, M. I. M.; SUZUKI, J. C. (org.) **Geografia Agrária: teoria e poder**. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

NIEMEYER, C. B. Soberania Alimentar: a resposta camponesa à agricultura transgênica. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 14, 2009, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: 2009.

PENGUE, W. A. Producción agroexportadora e (in)seguridad alimentaria: el caso de la soja en Argentina. **Revista Iberoamericana de Economía Ecológica**. V. 1, p. 46-55, 2004.

PRIMEIRO CICLO - REAF MERCOSUL. Disponível em <www.reafmercosul.org>. Acesso em Janeiro de 2009.

REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL. Disponível em: <www.mercosur.org.uy> Acesso em Julho de 2008.

ROCHA, C. H.; MAIA, W. N. P. Fragilidades do Seguro da Agricultura Familiar. **Revista Brasileira de Risco e Seguro**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 41-52, out. 2008/mar. 2009

ROMÁN, M. F. **Turismo rural en Argentina**: concepto, situación y perspectivas. Buenos Aires: IICA, 2009.

ROSSET, P. **Food Sovereignty**: Global Rallying Cry of Farmer Movements. Institute for Food and Development Policy Backgrounder. vol. 9, nº4, 2003.

RYAN, S. L. Desarrollo y políticas públicas para el sector agropecuario en Argentina. In: ALMEIDA, J.; MACHADO, J. A. D. (orgs.) **Desenvolvimento rural no Cone Sul/ Desarrollo rural en el Cono Sur**. Porto Alegre: Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento, 2009.

SCHEJTMAN, A. Dilemas (reales o falsos) que enfrenta el enfoque de la política alimentaria. In: BELIK, W. (Org.); MALUF, R. S. (Org.). **Abastecimento e**

Segurança Alimentar: os limites da liberalização. Campinas (SP): IE/UNICAMP, 2000.

SCHIAVONI, G. Describir y prescribir: la tipificación de la agricultura familiar en la Argentina. In: MANZANAL, M.; NEIMAN, G. (orgs.) **Las agriculturas familiares del Mercosul:** amenazas y desafíos. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad – CICCUS, 2010.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A. A. e MATTEI, L. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, C. R. L.; CARVALHO, M. A. de. Efeitos distributivos da aut Capacidade alimentar no Brasil. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 126-141, 2002.

SIQUEIRA, D.; OSÓRIO, R. O conceito de rural. In: GIARRACCA, N. (org.) **¿Una Nueva Ruralidad en América Latina?** Colección Grupos de Trabajo de Clacso. Grupo de Trabajo Desarrollo Rural. Buenos Aires: Clacso, 2001.

SOUZA, A. L.; FILIPPI, E. E. Desenvolvimento rural na perspectiva Estado e Mercado. In: CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, XLVI, 2008, Rio Branco. **Anais...**

SOUZA, E. G.; FONSECA, M. B. **Políticas públicas voltadas ao homem do campo – o PRONAF em Bananeiras/PB** (monografia). Universidade Federal da Paraíba, 2012.

SULZBACHER, A. W. Agroindústria familiar rural: caminhos para estimar impactos sociais. Anais do XIX Encontro Nacional de Geografia Agrária, São Paulo, 2009.

TAPELLO, E. Reformas estructurales en Argentina y su impacto sobre la pequeña agricultura. ¿Nuevas ruralidades, nuevas políticas? **Estudios Sociológicos.** Buenos Aires, v. 22, n. 66, p. 669-700, 2004.

TEUBAL, M. O campesinato frente à expansão dos agronegócios na América Latina. In: PAULINI, E. T.; FABRINI, J. E. (org.) **Campesinato e territórios em disputa.** São Paulo: Expressão Popular: UNESP. Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2008.

THOMAZ JÚNIOR, A. Trabalho, Reforma Agrária e Soberania Alimentar – em questão a classe trabalhadora e a luta de classes no Brasil. 2007. Disponível em: <www4.fct.unesp.br/ceget/AntonioThomazJunior.pdf> Acesso: jul.2009

VEIGA, J. E. Delimitando a Agricultura Familiar. **Revista Reforma Agrária.** Campinas, v. 25, nº. 2 e 3, p. 128-141, mai-dez. 1995.

VEIGA, J. E. Destinos da ruralidade no processo de globalização. **Estudos Avançados.** N. 51, mai-ago/2004, p. 51-67.

VILELA, D.; LEITE, J. L.; RESENDE, J. C. Políticas para o leite no Brasil: passado, presente e futuro. **Anais do Sul-Leite**: Simpósio sobre Sustentabilidade da Pecuária Leiteira na Região Sul do Brasil / editores Geraldo Tadeu dos Santos et al. – Maringá: UEM/CCA/DZO – NUPEL, 2002.

WINDFUHR, M.; JONSÉN, J. **Soberanía Alimentaria**: hacia la democracia en sistemas alimentarios locales. FIAN-Internacional. Edición ITDG, 2005.

Sítios da Internet consultados:

- www.mda.gov.br/portal/sdt/programas (acesso em abril de 2011)
- portal.mda.gov.br/portal/sra/institucional/programasacoes (acesso em abril de 2011)
- www.mds.gov.br/segurancaalimentar (acesso em abril de 2011)
- www.minagri.gov.ar/SAGPyA/agricultura_familiar/index.php (acesso em abril de 2011)
- www.afmendoza.com.ar/noticia.php?idnoticia=8 (acesso em abril de 2011)
- <www.mda.gov.br> em junho de 2012.
- www.bcb.gov.br/?PRONAFFAQ (acesso em junho de 2012)
- www.mds.gov.br/segurancaalimentar/equipamentos/feirasmercados (acesso em junho de 2012)
- www.seagri.ba.gov.br/selosuaf.asp (acesso em junho de 2012)
- www.mda.gov.br/portal/saf/programas/SIPAF (acesso em junho de 2012)
- www.projetodomhelder.gov.br (acesso em junho de 2012)