



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JULIO DE MESQUITA FILHO"
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS E CIÊNCIAS EXATAS



Trabalho de Graduação
Curso de Graduação em Geografia

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL

Júlia Jacomini Costa

Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires

Rio Claro - SP

2011

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Campus de Rio Claro

JÚLIA JACOMINI COSTA

**A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR
NO MERCOSUL**

Trabalho de Graduação apresentado ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, para obtenção do grau de Bacharel em Geografia.

Rio Claro - SP
2011

Júlia Jacomini Costa

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL

Trabalho de Graduação apresentado ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas - Câmpus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, para obtenção do grau de Bacharel em Geografia.

Comissão Examinadora

Prof. Dr. Elson Luciano Silva Pires (orientador)

Prof.^a Dr.^a Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira

Prof. Dr. José Gilberto de Souza

Rio Claro, 05 de dezembro de 2011.

Assinatura do(a) aluno(a)

Assinatura do(a) orientador

Agradecimentos

Ao Prof. Elson Luciano Silva Pires, pela orientação.

Ao meu pai e a Nina.

Ao Vinicius Travalini, pelo incentivo e traduções.

E aos companheiros Maria Zupelari, Juliana Oler, Paula Juliasz, Clarissa Guerra, Harryson Oliveira (Tom) e Rafael Aragi.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL

Resumo

O projeto do Mercosul, assinado em 1991, representa a união de um projeto político, marcado pelo compromisso democrático entre os seus membros, com um projeto econômico, pautado na liberalização e na abertura comercial entre os membros regionais e entre estes com a economia global. O Mercosul foi constituído, dessa forma, com o objetivo de ampliar os mercados nacionais através da integração, para a aceleração do processo de desenvolvimento econômico com justiça social. No entanto, o Mercosul acompanha a trajetória histórica de integração na América Latina, marcada por modelos que buscavam o desenvolvimento econômico a partir do fortalecimento do setor industrial. Nesse sentido, suas políticas são prioritariamente destinadas às questões econômicas, voltadas principalmente à industrialização e às relações comerciais, deixando em segundo plano as demandas sociais. À contramão destas idéias, em 2004 foi criada a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) no Mercosul, com o objetivo de fortalecer as políticas públicas para o setor, promover o comércio dos produtos da agricultura familiar e facilitar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar na região. Assim, a agricultura familiar, um setor historicamente marginalizado pelos projetos de integração, é institucionalizada na esfera do Mercosul. Nesse sentido, o objetivo deste trabalho é discutir as razões que levaram à sua institucionalização, assim como analisar os avanços e os entraves da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Mercosul. REAF.

THE FAMILY FARM INSTITUTIONALIZATION IN MERCOSUL

Abstract

The Mercosul project, signed in 1991, represents the union of a political project, characterized by a democratic agreement among its members, with an economical project characterized by the trade liberalization among its regional members and among these with the global economy. So, it was constituted, with the aim to expand the national trades by the integration, to increase the economic development process with social justice. However, the Mercosul follows the historical trajectory of Latin America integration, characterized by models that aimed the economical development from the strengthening of the industry. According to that, the Mercosul politics are priority for economic issues, focused in the industrialization and trade relations, giving less priority to the social demands. In opposition to such ideas, in 2004 was created the *Especialized Meeting about Family Farm* (Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar - REAF) in the Mercosul, that aim to strengthen the public policies of the sector, to promote the commercialization of the family farm products in the region. So, the family farm, a sector historically marginalized from the integration projects, it is institutionalized in the Mercosul. In that way, the aim of this research is to discuss the reasons that led to the family farm institutionalization, and also to analyze the advances and problems of the *Especialized Meeting about Family Farm*.

Key words: Family farm. Mercosul. REAF.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E O MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)	9
1.1 Integração e antecedentes na América Latina.....	9
1.2. O Mercosul: breves considerações.....	13
2. AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO RURAL	15
2.1 A emergência das “novas ruralidades”	15
2.2 Novos contornos do desenvolvimento rural	21
2.3 A construção conceitual da agricultura familiar.....	24
2.4 A agricultura familiar e políticas públicas nos países do Mercosul.....	29
3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL: A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF)	41
3.1 Processo de institucionalização.....	41
3.2 Primeiro Ciclo da REAF (2004-2006)	43
3.3 Segundo Ciclo da REAF (2006-2008)	47
3.4 A agricultura familiar no Mercosul: avanços e entraves	51
CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	56

INTRODUÇÃO

O termo agricultura familiar é bastante recente no Brasil. Até o final do século XX o seu uso era extremamente raro na literatura acadêmica, que utilizava os termos agricultor de subsistência, agricultor de baixa renda, sitiante, pequeno produtor, pequeno proprietário, colono, meeiro, parceiro, arrendatário, posseiro e camponês. A grande variedade de termos empregados demonstra a preocupação com a diversidade de modos de existência. Entretanto, evidencia também o irreconhecimento de uma categoria genérica de designação, que dê conta de envolver grande parte destes produtores agrícolas.

A consagração do termo agricultura familiar na década de 1990 permitiu que a pequena produção sofresse uma resignificação, deixando de ser compreendida como arcaica e pouco produtiva para ser tomada como de grande importância na produção agropecuária do país, sensível à modernização e capaz de contribuir para o desenvolvimento econômico. Esta resignificação levou a agricultura familiar para as políticas públicas brasileiras, que se tornaram uma referência na América Latina. Partindo desse exemplo, em 2004 foi criada a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) no Mercosul, com o objetivo de fortalecer as políticas públicas para o setor, promover o comércio dos produtos da agricultura familiar e facilitar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar na região.

Considerando as tradições agrárias da América Latina, a expropriação histórica do pequeno produtor devido à estrutura fundiária pautada no latifúndio, o enfoque destinado à indústria nos antigos projetos de integração latino-americana, a existência de conflitos de interesses econômicos, sociais e políticos, e a recente inserção da agricultura familiar nas políticas públicas, faz-se urgente a reflexão sobre qual o papel da agricultura familiar na integração latino-americana.

Desse modo, o objetivo geral deste trabalho é analisar institucionalização da agricultura familiar no processo de integração econômica do Mercosul. Tal investigação se realizará sob o prisma da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), criada em 2004 e responsável pela formulação das políticas públicas destinadas ao setor. Os objetivos específicos visam identificar que tipo de agricultura é considerada familiar pela REAF; qual o mecanismo de funcionamento

e as normas institucionais da REAF, tendo em vista que os acordos de integração econômica demandam uma convergência institucional, principalmente no campo do direito, das normas e do sistema político; identificar a representatividade da agricultura familiar nos países do Mercosul; e analisar os primeiros passos da política pública para o setor no nível regional. A questão institucional não é evidentemente a única questão que comanda o destino da zona de integração regional, mas é sem dúvida aquela que condiciona todas as demais: econômica, social, política e geográfica.

Nessa perspectiva analítica, alguns geógrafos têm tratado do tema da agricultura familiar, porém os trabalhos se restringem a estudos de caso, com pouca reflexão sobre os aspectos teóricos que envolvem o assunto. Desse modo, a fundamentação teórica está fortemente pautada na Sociologia Rural, adotando principalmente autores que se dedicam ao estudo das novas ruralidades e do desenvolvimento rural, tendo na agricultura familiar uma categoria base. À fundamentação teórica agrega-se a análise documental das resoluções n. 11/04 e n. 25/07 do Grupo Mercado Comum sobre a criação e diretrizes da REAF, as atas dos dois primeiros ciclos REAF (2004-2008). As fontes de informações visam ora combinar ora contrapor a pesquisa bibliográfica com as evidências empíricas sobre as potencialidades e os desafios da agricultura familiar na esfera do Mercosul, constituindo assim uma investigação dedutiva.

O estudo das políticas públicas destinadas à agricultura familiar contribui para a reflexão do território a partir de uma nova categoria social, que é institucionalizada, passa a ser dotada de direitos e tem sua dinâmica modificada. Entende-se que as dinâmicas territoriais da integração regional do Mercosul devem ser consideradas através do exame das trocas materiais, da existência de sistemas espaciais supranacionais, e das posições de territórios locais no interior desses sistemas. Desse modo, pensar as especificidades da agricultura familiar no contexto da integração latino-americana é pensar também acerca desses novos territórios em construção, que sofrem uma reorganização das atividades produtivas a partir da abolição das barreiras artificiais entre os países membros.

No primeiro capítulo deste trabalho serão apresentadas noções bastante gerais acerca da integração econômica na América Latina e características gerais do

Mercosul. No segundo capítulo serão abordadas as novas concepções de ruralidade e desenvolvimento regional, que tem na categoria *agricultura familiar* parte significativa de seu aporte. Será discutido ainda o processo de construção conceitual da agricultura familiar, assim como as características da agricultura familiar dos países membros do Mercosul. No terceiro capítulo será debatido o processo de criação da REAF e sua estrutura de funcionamento. Desse modo, é neste capítulo que se insere a análise das atas, assim como o seu confronto com a teoria desenvolvida nos dois capítulos anteriores, com o objetivo de identificar os avanços e os entraves da REAF em seus dois primeiros ciclos.

1. INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E O MERCADO COMUM DO SUL (MERCOSUL)

1.1 Integração e antecedentes na América Latina

Balassa (1961) concebe a integração econômica como um processo e uma situação. Quando concebida como um processo, implica em medidas que caminhem para a abolição de discriminações entre unidades econômicas de diferentes Estados; e quando concebida como situação, corresponde à ausência de formas de discriminação entre as economias nacionais. Outro ponto destacado pelo autor é a distinção entre integração e cooperação. Enquanto a cooperação apresenta uma tendência de diminuir a discriminação, a integração pressupõe medidas que de fato levem a supressão de discriminações.

O autor aponta ainda para os diferentes graus de integração:

Formas de integração econômica	
Zona de comércio livre	Pressupõe a supressão das discriminações aos movimentos de mercadorias entre os países membros, mas cada país mantém sua pauta própria em relação aos países não membros.
União aduaneira	Pressupõe a supressão das discriminações aos movimentos de mercadorias entre os países membros e a padronização dos direitos em relação ao comércio com os países não membros.
Mercado comum	Pressupõe, além do fim das restrições comerciais, também a abolição das restrições aos movimentos de fatores produtivos.
União econômica	Pressupõe, além dos requisitos acima, um certo grau de harmonização das políticas econômicas nacionais, com o intuito de abolir as discriminações resultantes das disparidades existentes entre essas políticas.
Integração econômica total	Pressupõe a unificação das políticas monetárias, fiscais, sociais e anticíclicas, e exige o estabelecimento de uma autoridade supranacional cujas decisões são obrigatórias para os Estados membros.

Tabela 1 - Elaborada pela autora a partir de BALASSA (1961, p. 13)

Na América Latina, diversas tentativas de integração têm sido observadas ao longo das últimas décadas. Essas tentativas foram fortemente marcadas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). De acordo com Braga

As idéias da CEPAL em relação à integração econômica regional, apesar de pouco destaque na literatura, trazem importantes contribuições para o entendimento do regionalismo na América Latina, principalmente com relação a seus propósitos e às dificuldades presentes no processo de integração. Demonstram, por exemplo, a importância da integração econômica regional para o desenvolvimento orientado pelo processo de substituição de importações e também para a formulação de estratégia visando uma maior inserção da América Latina nas relações econômicas internacionais (BRAGA, 2002, p. 2)

A defesa da industrialização na América Latina sempre esteve presente nos trabalhos iniciais da CEPAL. De acordo com Braga (2002) essa defesa se baseou em três diagnósticos:

- a necessidade da industrialização como forma de absorver a crescente disponibilidade de mão-de-obra, seja em decorrência do crescimento demográfico em si ou do intenso processo de urbanização verificado na região;
- as externalidades positivas decorrentes da industrialização manifestadas pela difusão tecnológica e pela conseqüente elevação da produtividade, contribuindo assim para o incremento das taxas de crescimento na região; e
- a necessidade de se romper o processo perverso de deterioração dos termos de troca decorrente, dentre outros fatores, das diferenças nas elasticidades renda da demanda entre produtos básicos e manufaturados. A viabilização da industrialização, segundo o pensamento cepalino, seria possível a partir de uma política de substituição de importações. (BRAGA, 2002)

Ao considerar que a dinâmica econômica na América Latina estaria baseada na industrialização substitutiva de importações, a integração econômica ganha contornos relevantes sob o ponto de vista da CEPAL. Desse modo, a formação de um bloco econômico na região era considerada uma condição necessária para uma industrialização mais eficiente. Nesse sentido, Braga aponta que

no âmbito das análises acerca da necessidade de uma política de substituição de importações nos países latino-americanos, a necessidade de criação de um mercado comum na região teria como objetivo dar uma maior racionalidade econômica ao processo, criando novas indústrias que poderiam explorar vantagens comparativas e os ganhos de escala em nível regional, além de ser uma condição necessária a uma estratégia maior de estimular as

exportações, uma vez que a substituição de importações não resolvia a vulnerabilidade externa do país, mas apenas atenuava a composição das importações "renovando-se continuamente o problema da insuficiência de divisas" (CEPAL, 1959). (BRAGA, 2002, p. 8)

A CEPAL teve significativa influência na formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) em 1960, a partir do Tratado de Montevideu. O Tratado foi assinado pela Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Paraguai e Peru e, posteriormente, pela Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. A ALALC não chegou a tornar-se um mercado comum, e deu lugar a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980. A ALADI, apesar de ter recuperado a idéia da integração na América Latina, também não chegou a configurar-se como um mercado comum.

Na década de 1990, o processo de substituição de importações encontrou seu esgotamento. A partir deste período se fortalece a idéia referente à necessidade de se buscar uma maior e melhor inserção produtiva e tecnológica dos países da região na economia mundial. Desse modo, as preocupações voltam-se para a necessidade de melhorar a produtividade, de modo a tornar as empresas nacionais mais competitivas no mercado internacional. Este período é designado como regionalismo aberto, compreendido como um processo de inserção dos países no comércio internacional que cada vez mais caminaria para o livre comércio (BRAGA, 2002).

De acordo com Eduardo Schaposnik (1997), o processo histórico da integração latino-americana foi marcado por um desacordo fundamental acerca do modelo, ou seja, acerca da ideologia que fundamenta o modelo. O debate se construiu a partir da escola instrumentalista, representada pela CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe), e dos neoliberais, fundamentados nas teorias européias e norte-americanas. De acordo com o autor

um dos aspectos principais da ideologia da CEPAL é que se pode continuar a aprofundar a política de substituição de importações, o que se conseguiria mediante o estímulo à ampliação dos mercados ao se rebaixar os custos pela maior produção, para um mercado regional. As economias de escala e a complementaridade das produções terminaria por conseguir uma eficiência e uma competitividade que não se haviam obtido no passado pela forma de

encarar a substituição de algumas produções. (SCHAPOSNIK, 1997, p. 40).

Em contraposição, os neoliberais defendiam que a substituição de importação alcançada não correspondia à eficiência necessária e que essa indústria carente de competitividade deveria desaparecer se existissem fornecedores externos mais baratos, sem compreender as conseqüências sociais que envolviam sua proposta. À superação desse embate segue a imposição das teorias neoliberais, a partir da aplicação das idéias de liberalização econômica e de princípios não localistas na economia latino-americana. Para Schaposnik

Pensou-se que a integração por si mesma fazia avançar o desenvolvimento e de acordo com isso tentava-se a cópia do modelo clássico de desenvolvimento capitalista avançado, sem pensar nas diferenças existentes, tanto históricas quanto estruturais, entre Europa, Estados Unidos da América do Norte e América Latina. Aplicaram-se critérios de crescimento economicista e não de desenvolvimento, desprezando o social e o político, como se o social e o político devessem vir automaticamente a partir da melhora nos índices de produção. (SCHAPOSNIK, 1997, p. 19).

Desse modo, ao longo da década de 1980, a maioria dos países na América Latina abandonou o modelo de substituição de importações e adotou um novo modelo de desenvolvimento, pautado na promoção das exportações, liberalização do mercado, privatização, democracia, adoção de políticas para atrair o investimento estrangeiro, etc. A partir de então observa-se a multiplicação dos acordos comerciais regionais. O Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991, é o exemplo de maior representatividade destes acordos firmados. (SENHORAS; VITTE, 2006)

A implementação dos preceitos neoliberais no processo de integração latino-americano prevê ainda a redução do papel do Estado na regulação da economia regional. E este processo se intensifica com os acordos firmados entre os países latino-americanos e instituições como o FMI e o Banco Mundial, fazendo com que aqueles países subordinem suas políticas econômicas a dos países centrais. Este processo impossibilita que se priorizem as demandas regionais, ameaçando, portanto, os objetivos do Mercosul.

Os propósitos da remoção dos obstáculos ao desenvolvimento do tipo estrutural foram abandonados. Não podemos dizer que foram adiados porque a orientação neoliberal considera estes problemas inexistentes ou apenas atenuados pelas regras de livre mercado. Não há políticas para corrigir os problemas originados por um regime

inadequado de propriedade da terra, para solucionar gradualmente o atraso tecnológico, o problema da falta de capacitação de mão de obra e o desemprego, o atraso cultural, a falta de atenção à educação e à saúde, a formação de uma identidade e de uma mística latino-americana e, também, a falta de políticas de desenvolvimento. (SCHAPOSNIK, 1997, p. 235).

1.2. O Mercosul: breves considerações

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi criado em 26 de março de 1991, quando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o Tratado de Assunção. O Mercosul integra os quatro países por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, política comercial comum, coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais e harmonização de legislações. A estrutura institucional e a personalidade jurídica internacional foram definidas pelo Protocolo Adicional firmado na Cúpula de Presidentes de Ouro Preto, em dezembro de 1994. (REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR – Novembro 2010)



Mapa 1 – Mercosul

De acordo com documentos oficiais, o Mercosul foi concebido como uma estratégia dos países que o formaram para ampliar a integração e aprofundar a cooperação e, ainda, enfrentar os desafios oriundos da globalização, da política dos grandes blocos econômicos e da concentração de mercados. A integração, sob tais condições, foi representada no interior do bloco pela abertura de mercados, liberação recíproca e ampliação de comércio. (PRIMEIRO CICLO - REAF).

Senhoras e Vitte (2006) dividem o período de vigência do Mercosul em três etapas. A primeira, do tempo de sua criação até meados da década de 1990, se constituiu como uma etapa positiva, com uma grande quantidade de acordos bilaterais setoriais e a própria consolidação do bloco. A partir de 1998 o Mercosul passou à segunda etapa, em que houve um retrocesso comercial e uma paralisia institucional do bloco diante da crise internacional. Com o final da crise, a partir de 2002, os países do bloco retomaram um período de crescimento e deram início à terceira etapa, dessa vez impulsionados pela dinamização comercial extra-bloco, diante dos diversos acordos firmados de forma bilateral pelo Brasil e pela Argentina com o bloco regional da Comunidade Andina e com países na Ásia. Em meio a este contexto de retomada, em 2004, foi criada a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

2. AGRICULTURA FAMILIAR E DESENVOLVIMENTO 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 ao mesmo 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).¹

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:

- | | |
|---|--|
| 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 permite 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. |

¹ “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)

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 pessoalidade, enquanto nas áreas urbanas são mais artificiais.

Tabela 2 - 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 autores² 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;
- 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

² WANDERLEY (2000), GOMÉZ (2001), ABRAMOVAY (2000), CARNEIRO (1997), GRAZIANO DA SILVA (1998), FAVARETO (2007), VEIGA (2004), KAGEYAMA (2008), entre outros.

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 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 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. Permitiu ainda uma resignificação do pequeno produtor, que passa a ser concebido como *agricultor familiar*.

2.3 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 (2007)

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. (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 contribuíam para o desenvolvimento (capitalista) 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 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 Guanzirolí 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 *et al*, 2001, p. 18).

O autor, ao retomar Adam Smith, 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 *et al*, 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, p. 15).

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 o tipo de agricultura como *pequena produção* (Anita Brumer e Edgar da Silva Aristimunho), como *produção* ou *trabalho familiar* (Roberto José Moreira; e Maristela Simões do Carmo), e ainda como *assentamentos* (Eliano Sérgio Azevedo Lopez; Armando P. Antônio, Bernardo Mançano Fernandes e Fátima Rotundo da Silveira). Entretanto, um grande número de autores fez uso do termo *agricultura familiar* (Delma Pessanha Neves; Maria de Nazareth Baudel Wanderley; José Eli da Veiga; Sônia Pessoa P. Bergamasco e Regina Célia Corbucci).

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 (2007) 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”* (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.

O contexto no qual o PRONAF surgiu, durante o início da década de 1990, esteve marcado pela crescente organização do movimento sindical dos trabalhadores rurais, que se encontravam debilitados devido ao processo de abertura comercial da economia, influenciado pela criação do Mercosul. Nesse período, estudos realizados pela parceria FAO/INCRA demonstraram que a

agricultura familiar tinha potencial produtivo maior do que realmente se observava, e a ampliação do acesso ao crédito poderia ser um fator essencial (CORRÊA, 2007). Estes estudos definiram também uma maior precisão conceitual à agricultura familiar, criando diretrizes para a formulação de políticas públicas adequadas a diferentes especificidades dos agricultores familiares, servindo como base para as formulações do PRONAF. Portanto, segundo SCHNEIDER *et alii* (2004),

pode-se afirmar que o PRONAF foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980. O programa nasceu com a finalidade de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo alijados das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de se manter no campo. (SCHNEIDER, 2004, p. 2)

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.

2.4 A agricultura familiar e políticas públicas nos países do Mercosul³

Brasil

As características da agricultura familiar brasileira já foram abordadas de maneira breve na seção anterior, tendo em vista que a construção conceitual da agricultura familiar na região do Mercosul tem seu primeiro e significativo impulso no Brasil, sendo fortemente baseada em estudos de caso desse país.

A segunda metade dos anos 1990 representa uma ruptura para a agricultura brasileira. O passado, marcado pelos fortes investimentos estatais, dá lugar à

³ Neste texto são considerados apenas os países membros do Mercosul: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai

ideologia neoliberal e ao desmonte do Estado. Em contrapartida, a crise econômica interna e o fortalecimento dos movimentos sociais levaram à promulgação da Lei Agrícola⁴ em 1991, reconhecendo a diversidade dos agricultores e prevendo a especificidade de políticas adequadas às suas necessidades (MIELITZ, 2010).

Diante do fortalecimento e da diversificação dos movimentos sócias, 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 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* MIELITZ, 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.

⁴ A Lei Agrícola estava prevista na Constituição Federal de 1988.

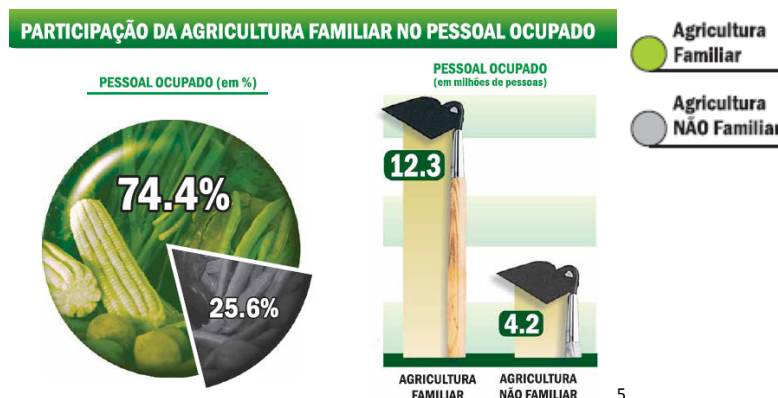


Gráfico 1 – Participação da agricultura familiar no pessoal ocupado

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 é criado o Ministério Extraordinário de Política Fundiária, que em 2000 dá lugar ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), retirando do MAPA as atribuições em relação a regularização fundiária e ao apoio à agricultura familiar. Dessa maneira, o MAPA estaria voltado às questões do agronegócio ou agricultura empresarial, enquanto ao MDA destinaria suas atenções à reforma agrária, consolidação e dos assentamentos e o desenvolvimento de programas de apoio à agricultura familiar. Cristaliza-se, dessa maneira, a existência da dualidade funcional dos ministérios. (MIELITZ, 2010).

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

⁵ Gráfico extraído de: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Agricultura familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006*. Disponível em <www.mda.gov.br/portal/publicações>

atividades, tais como o turismo, integração de cota-parte em cooperativas, pesca e plantas medicinais ou programas com recorte geográfico como ações por território. (MIELITZ, 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 extremamente importante 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 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. (MIELITZ, 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 gráficos⁶ a seguir foram elaborados a partir dos dados do Censo pelo ministério do Desenvolvimento Agrário.

⁶ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Agricultura familiar no Brasil e o Censo Agropecuário 2006*. Disponível em <www.mda.gov.br/portal/publicações>

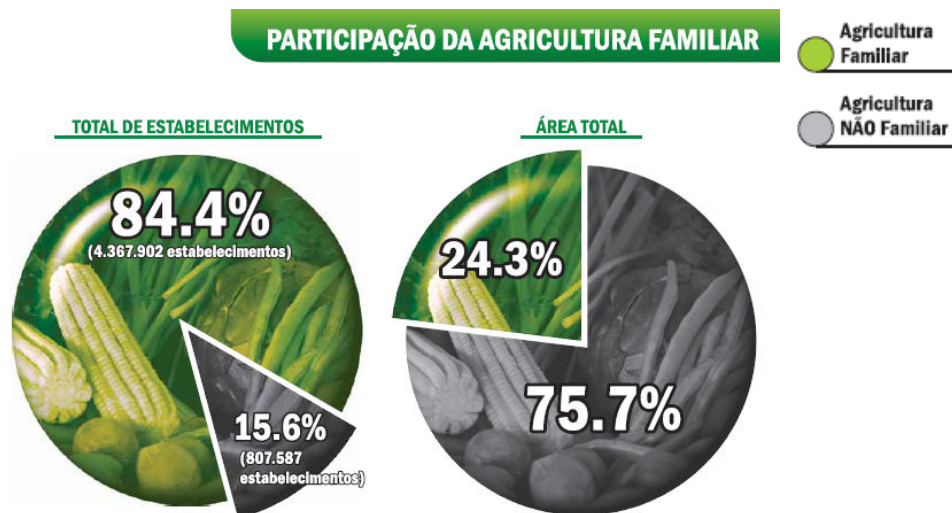


Gráfico 2 – Participação da agricultura familiar (número de estabelecimentos e área ocupada)

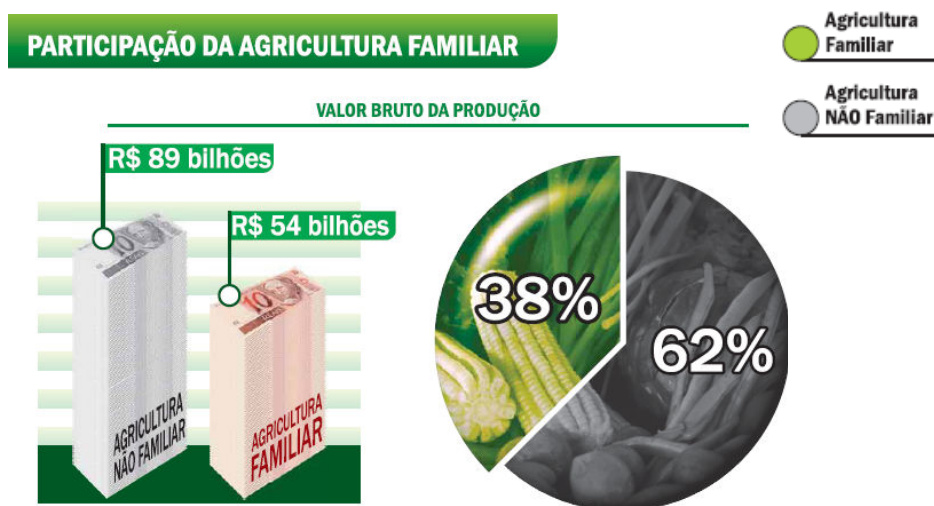


Gráfico 3 – Participação da agricultura familiar – valor bruto da produção

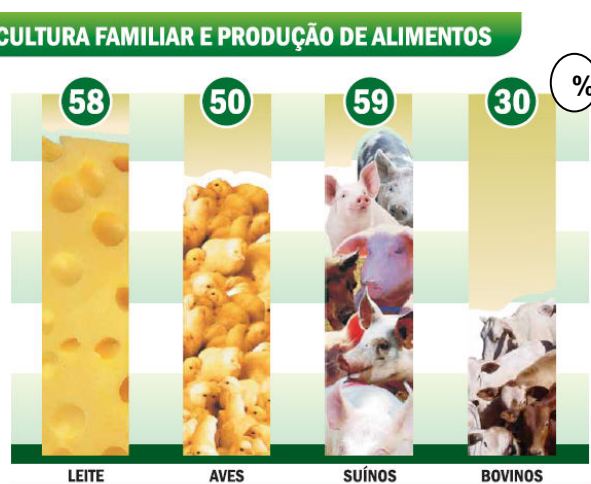
O gráfico 2 aponta para a concentração fundiária no país, tendo em vista que a agricultura familiar representa quase 85% dos estabelecimentos rurais, e, no entanto, ocupa menos de 25% da área do país. No gráfico 3 destaca-se a produtividade da agricultura familiar brasileira, tendo em vista que apesar 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 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 4).

VALOR BRUTO DA PRODUÇÃO POR ÁREA TOTAL



Gráfico 4 – Valor bruto da produção em relação a área

Os gráficos 5 e 6 destacam 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.



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.

Argentina

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

El uso de la denominación de 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).⁷

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).

⁷ O uso da denominação se generaliza na última década, abarcando não apenas os produtores pampeanos, como também um amplo e heterogéneo 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 Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. (Tradução da pesquisadora)

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 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, houveram 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 Agropecuário 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 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 agropecuário).

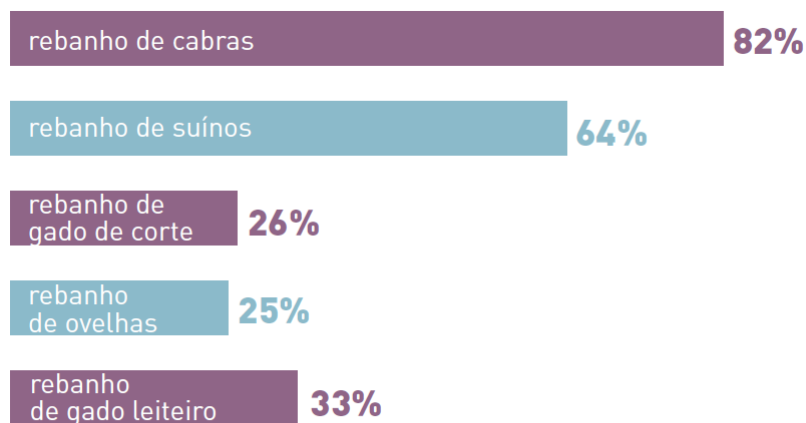
A segunda contribuição são os documentos do *Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar* coordenado pelo INTA. Nestes documentos, a agricultura familiar é identificada como um estilo de produção cujas características são a utilização de mão-de-obra 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 REAF⁸, 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).

⁸ Publicação Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar - Novembro 2010. Disponível em <www.reafmercosul.org/reaf/pageflip>



Fonte: Censo Nacional Agropecuário

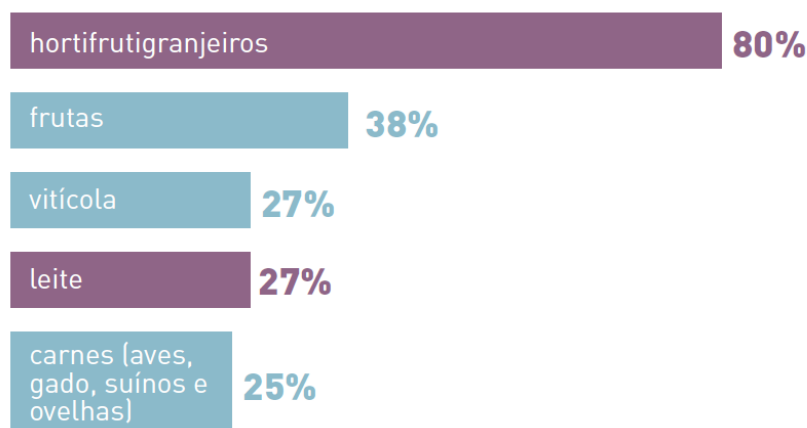
Gráfico 7 – Principais produtos da agricultura familiar argentina⁸

Uruguai

A partir da década de 1980 o Uruguai, assim como os demais países da América Latina, passou por reformas estruturais baseadas na liberalização econômica característica do Consenso de Washington. Essa abertura comercial e a orientação ao crescimento pautado nas cadeias agroexportadoras foram acompanhadas por um conjunto de políticas públicas de promoção do setor empresarial, ignorando o papel da agricultura familiar e a creditando um lugar secundário. (VASSALLO, 2010)

Apenas em meados deste século o *Ministério de Ganadería Agricultura y Pesca* (MGAP) reconhece a agricultura familiar como uma de suas prioridades, concebendo a agricultura familiar como um setor social, cultural e econômico. Atualmente, as políticas uruguaias para a agricultura familiar organizam-se em três eixos: política de terras, programas do MGAP e programas de descentralização.

De acordo com dados da REAF, no Uruguai a agricultura familiar representa 30% do valor bruto da produção do setor agropecuário nacional. Dentre seus principais produtos destacam-se os hortifrutigranjeiros, as frutas, o setor vitícola, o leite e as carnes em geral.



Fonte: Censo Nacional Agropecuário

Gráfico 8 – Principais produtos da agricultura familiar uruguaia

As políticas públicas de desenvolvimento rural estiveram ausentes no Uruguai por mais de 30 anos, sendo que apenas a partir de 2005 este quadro começou a apresentar mudanças. Observa-se no gráfico a importância da agricultura familiar para a produção de alimentos no país, mas destaca-se que as políticas de incentivo ao setor ainda encontram-se em um estágio inicial.

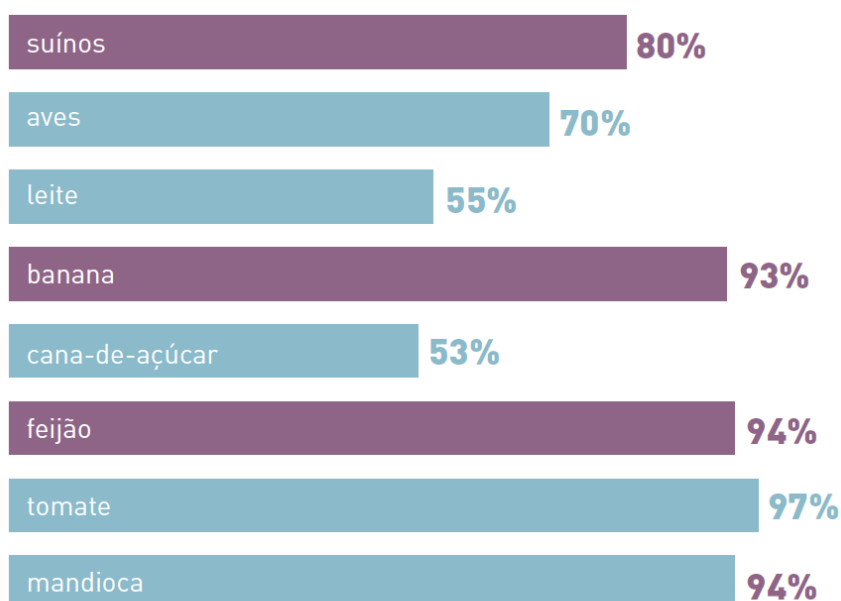
Paraguai

Os camponeses, hoje denominados de agricultores familiares, vêm sendo alvo de diversas estratégias por parte do setor público paraguaio para assegurar sua permanência no campo. Segundo Almada (2010), historicamente, a agricultura familiar tem representado no Paraguai uma categoria social importante, em virtude do número de unidades produtivas com pequenas extensões, com adoção de mão-de-obra basicamente familiar e com uma lógica de produção visando à reprodução e a manutenção da unidade produtiva.

No entanto, os agricultores familiares vêm perdendo sua independência e sua capacidade de autogestão ao longo dos anos. Dentre os fatores que levam a esse enfraquecimento é a adoção de monocultivo, assim como a falta de crédito. Diante deste quadro o *Ministerio de Agricultura y Ganadería* estabeleceu como uma de

suas principais linhas de ação o fortalecimento da agricultura familiar, incentivado pela definição construída durante a VII REAF⁹. (ALMADA, 2010)

Segundo dados da REAF, no Paraguai, a agricultura familiar representa 20% do valor bruto da produção do setor agropecuário nacional. A importância da agricultura familiar para a produção de alimentos é muito grande no país, tendo em vista que o setor é responsável por mais de 90% da produção de banana, feijão, tomate e mandioca. Além disso, produz mais de 50% dos suínos, do leite, das aves e da cana do país (gráfico 9).



Fonte: Censo Nacional Agropecuário

Gráfico 9 – Principais produtos da agricultura familiar paraguaia

De diferentes maneiras, o reconhecimento da importância da agricultura familiar no Paraguai tem aumentado nos últimos anos, tanto através da participação em reuniões especializadas quanto na elaboração de políticas. Entretanto, destaca-se que tais ações nem sempre conseguem atingir as necessidades dos agricultores familiares, e que ainda estão em processo de construção (ALMADA, 2010)

⁹ “Agricultura familiar es aquella actividad productiva rural que se ejecuta utilizando principalmente la fuerza de trabajo familiar para la producción de un predio; que además no contrata en el año un número mayor que 20 trabajadores asalariados de manera temporal en épocas específicas del proceso productivo, que residen en la finca y/o en comunidades cercanas y que no utiliza – bajo condición alguna sea en propiedad, arrendamiento, u otra relación – más de 50 ha en la región Oriental y 500 ha en la región occidental de tierras, independientemente del rublo productivo.”

3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL: A REUNIÃO ESPECIALIZADA SOBRE AGRICULTURA FAMILIAR (REAF)

3.1 Processo de institucionalização

As Reuniões Especializadas foram criadas pelo Conselho do Mercado Comum (CMC) a partir de 1991 com o objetivo de abordar temas não incluídos nos Sub-Grupos de Trabalho estabelecidos pelo Tratado de Assunção. São órgãos auxiliares e assessores do Grupo Mercado Comum (GMC) que funcionam por meio de reuniões periódicas. As Reuniões Especializadas se organizam através de Seções Nacionais que se constituem em cada país membro. O vínculo com o GMC se traduz na apresentação de um Plano de Trabalho anual ou bianual a ser aprovado, um informe, ou conjunto de recomendações aprovadas pelo plenário da Reunião Especializada.

No Brasil, a consolidação do conceito agricultura familiar possibilitou o surgimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). 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.

CONSIDERANDO:

A conveniência de estabelecer um fórum destinado ao fortalecimento de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar no âmbito do MERCOSUL.

O GRUPO MERCADO COMUM RESOLVE:

Art. 1 – Criar a “Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL”, com a finalidade de fortalecer as políticas públicas para o setor, promover o comércio dos produtos da agricultura familiar e facilitar a comercialização de produtos oriundos da agricultura familiar da região.

Art. 2 – A Reunião Especializada sobre Agricultura familiar no MERCOSUL será coordenada pelos representantes governamentais dos quatro Estados Partes. As respectivas seções Nacionais

assegurarão a participação das entidades representativas da Sociedade Civil.

Para o exercício de suas atividades a Reunião Especializada poderá contar com o assessoramento das associações regionais, legalmente reconhecidas, que tenham como objetivo temas relacionados à agricultura familiar em áreas relativas aos objetivos e princípios do MERCOSUL [...]. (MERCOSUL/GMC/RES. Nº 11/04).

Os objetivos fundacionais da REAF são fortalecer as políticas públicas para a agricultura familiar no Mercosul e promover e facilitar o comércio da produção de base familiar entre os países membros. Para tanto, deve-se partir do princípio da complementaridade, buscando a diminuição das assimetrias e o desenvolvimento da região. Esses objetivos exigem condições para que os produtores familiares se insiram competitivamente no mercado, através de medidas de acesso aos meios de produção, comercialização e às políticas de modernização. Para tanto, as políticas para a agricultura familiar devem deixar de serem vistas como uma estratégia compensatória aos efeitos negativos do livre comércio para serem concebidas como instrumentos de um outro padrão de desenvolvimento.

A REAF está vinculada ao Grupo Mercado Comum (GMC), ao qual assessora através de recomendações, e reúne representantes da sociedade civil e dos governos dos Estados-Parte, através dos ministérios responsáveis pelo setor. Organiza-se em Grupos Temáticos (GT), criados para atender à ampla gama de temas que tangenciam a agricultura familiar. Os Grupos Temáticos são: Acesso à Terra e Reforma Agrária, Cobertura de Riscos Climáticos e Sistema de Seguro para a Agricultura Familiar, Facilitação do Comércio de Produtos da Agricultura Familiar e Equidade de Gênero.

As reuniões dos GTs se dão nas Seções Nacionais de cada Estado-Parte, nas quais participam membros do governo e organizações civis ligadas à agricultura familiar. Nestas seções são sistematizados os temas a serem levados às Seções Plenárias da REAF. Com esta estrutura de funcionamento, permite-se a consideração das peculiaridades de cada país ao mesmo tempo em que se buscam políticas comuns à região. As Plenárias ocorrem a cada seis meses, com a participação de delegações nacionais integradas pelos governos e por representantes das organizações sociais da agricultura familiar de cada país. Os

resultados dos trabalhos são posteriormente encaminhados ao Grupo Mercado Comum.

Observe abaixo um organograma do mecanismo de funcionamento da REAF¹⁰:



3.2 Primeiro Ciclo da REAF (2004-2006)

A I Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar ocorreu em Outubro de 2004, e em Novembro do mesmo ano realizou-se a II REAF, ambas no Brasil. Estas primeiras Reuniões foram marcadas pela aprovação do Regimento Interno da REAF e do Acordo de Trabalho da REAF com o FIDA MERCOSUL, que apóia a REAF técnica e financeiramente.

A III REAF se deu em Maio de 2005 em Assunção, no Paraguai, e aprovou a Agenda de Trabalho para 2005, além de criar os Grupos de Trabalho para as áreas de Cooperação Técnica e de Acompanhamento nas Negociações Internacionais de

¹⁰ Organograma extraído de Publicação Especial do Ministério do Desenvolvimento Agrário. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar - Novembro 2010. Disponível em <www.reafmercrosul.org/reaf/pageflip>

Comércio. Também se acordou que cada Seção Nacional analisaria as políticas internas para a agricultura familiar, de modo que fossem apresentadas à Plenária da REAF aquelas que poderiam ser objeto de tratamento comum na região. As delegações destacaram dois temas centrais a serem foco dos estudos e políticas da REAF: o crédito e o manejo de risco para a agricultura familiar. Além destes, também foram mencionados o acesso à terra e à água, a profissionalização da agricultura familiar, as políticas para as mulheres rurais, o manejo sustentável de recursos, o abastecimento e a comercialização, a tecnologia e o associativismo. Por fim, a III REAF definiu como prioridade a realização de dois estudos em coordenação com os Estados-Partes e apoio técnico e financeiro do Programa FIDA-Mercosul. O primeiro estudo busca estimar o PIB da agricultura familiar no MERCOSUL, Chile e Bolívia, e a sua participação relativa nos PIBs nacionais – utilizando como base a metodologia brasileira, que já obteve resultados significativos a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. O segundo estudo trata de uma análise do marco legal vigente e do aproveitamento das oportunidades que se abrem aos países do Mercosul, Chile e Bolívia, em relação à prestação de serviços ambientais.

A IV REAF ocorreu em Novembro de 2005 em Montevideu, no Uruguai. Nesta Reunião voltou-se a discutir o estudo técnico para estimar a representatividade da agricultura no Mercosul, apontando que o avanço dos trabalhos desenvolvidos pelos Estados-Partes já permite a aproximação de uma quantificação dos agricultores familiares. Foi remetida ao Grupo Mercado Comum a recomendação denominada “Bases para uma Política de Seguro para a Agricultura Familiar”, com o objetivo de buscar a utilização do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) no apoio à implementação de um Programa-Piloto de Seguro Agrícola para a Agricultura Familiar nos Estados-Partes, servindo como base para o fortalecimento das políticas públicas para o setor. Também foi remetida a recomendação “Bases para uma Política de Financiamento para a Agricultura Familiar”, que busca um tratamento diferenciado do setor em apoio à sua participação efetiva no processo de integração regional. Além disso, foi acordado que a REAF realizará um estudo sobre a estrutura de produção e comercialização dos principais produtos da agricultura familiar, identificando as potencialidades de comércio, assim como as barreiras

existentes, e tendo como objetivo o desenvolvimento de estratégias comuns para fortalecer o comércio desses produtos identificados.

O Primeiro Ciclo da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar se encerra com a realização da V REAF em Junho de 2006 em Buenos Aires, na Argentina. Nesta Reunião informou-se que está em execução a nova dotação do FIDA no valor de US\$1.090.000 que abarcará o período de 2006 a 2009, com o intuito de apoiar a participação das organizações da agricultura familiar nas atividades técnicas e de apoiar tecnicamente os demais encaminhamentos da REAF. A Delegação da Argentina apresentou uma aproximação ao tema da juventude na agricultura familiar, o que impulsionou a elaboração de um seminário para um maior aprofundamento do tema para a próxima REAF. Na questão de organização e funcionamento, estabeleceu-se que a participação de representantes de governos e das organizações sociais nos Grupos Temáticos (GT) deverá obedecer a proporção de pelo menos um membro por cada parte. A partir dos pontos em comum entre os Estados-Partes no que tange às formas de prosseguir nos trabalhos referentes ao seguro agrícola, a V REAF encaminhou ao GMC a recomendação intitulada “Bases para Integrar e Facilitar o Comércio de Produtos da Agricultura Familiar”. Além disso, criou-se um Grupo Temático que trabalhará com estudos técnicos e formulação de propostas políticas referentes à cobertura de riscos climáticos, e que deverá criar um projeto-piloto a ser implementado no Paraguai. Quanto às políticas de gênero, solicitou-se junto ao FIDA o financiamento para um Programa Regional de Políticas de Equidade de Gênero na Agricultura Familiar. Além disso, foi anunciada a primeira publicação resultante do Grupo Temático de Gênero, intitulada “Gênero, Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Mercosul”, e que consiste em um mapa da situação regional referente ao tema. Por fim, o Grupo Temático sobre Acesso à Terra e Reforma Agrária destacou a necessidade de aprofundamento do tema, destacando alguns tópicos de interesse comum, como a regularização fundiária enfocada no registro rural, o ordenamento territorial em relação ao manejo sustentável da terra, as relações de posse, a concentração fundiária, e a legislação agrária vigente.

Alguns temas podem ser destacados como sempre presentes nas pautas da REAF, como instrumentos de políticas públicas de apoio à agricultura familiar,

relações internacionais de comércio, facilitação do comércio de produtos da agricultura familiar no Mercosul, políticas de gênero, políticas de acesso à terra e reforma agrária, políticas para a juventude rural, caracterização da agricultura familiar e quantificação de sua importância econômica, meio ambiente, e políticas de seguro para agricultura familiar. Observa-se uma preocupação com a diversidade de temas que tangenciam a agricultura familiar. Esta diversidade revela a atenção concedida a cada tema a ser discutido em função de sua efetiva integração.

Nos documentos oficiais do Mercosul é possível encontrar que

(...) 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 alimentar de cada país e do Mercado Comum em seu conjunto, e nas relações comerciais. É também um setor que tem aumentado sua parcela de responsabilidade no comércio exterior regional, no comércio entre os Estados-Partes e na produção nacional dos países. 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)

Apesar dos documentos destacarem a importância da agricultura familiar na região do Mercosul, todo o primeiro ciclo da REAF (I a V) consistiu em estudos para a compreensão do que representa a agricultura familiar nos Estados-Partes, quais políticas públicas já existem, quais os números da agricultura familiar, os temas que tangenciam a agricultura familiar, etc. Em resumo, este primeiro ciclo consistiu em um estudo para a compreensão da agricultura familiar e de sua representatividade. Como resultados quantitativos obteve-se que:

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 Nº 03/06)

Sem desconsiderar os importantes avanços obtidos e os diversos aprofundamentos alcançados ao longo do Primeiro Ciclo da REAF, considera-se que a abrangência cada vez maior dos temas a serem abordados, embora de reconhecida importância, acaba por protelar a implementação de políticas públicas que efetivamente atinjam os agricultores familiares. No início do Segundo Ciclo da

REAF observam-se algumas transformações significativas nos seus encaminhamentos.

3.3 Segundo Ciclo da REAF (2006-2008)

A VI REAF ocorreu em Porto Alegre, Brasil, em Dezembro de 2006. Realizou-se um Seminário prévio a VI REAF com o objetivo de introduzir o tema da juventude rural no Plano de Trabalho 2007, a partir do qual se definiram as seguintes prioridades: a problemática do acesso à terra por parte dos jovens vinculados à agricultura familiar; a educação não-formal deste segmento da população rural em diferentes dimensões (agentes de desenvolvimento, líderes juvenis das organizações da agricultura familiar e atores econômicos empreendedores); e políticas diferenciadas para apoiar empreendimentos geradores de renda, com assistência técnica e extensão adequada, que promovam a inserção produtiva e social dos jovens. Além disso, foi criado um Grupo Temático sobre Juventude Rural, de modo que o tema possa ser tratado de forma adequada e aprofundada. Quanto à questão de gênero, a REAF apresentou a finalização do Programa Regional “Fortalecimento Institucional de Políticas de Igualdade de Gênero na Agricultura Familiar do MERCOSUL”, que tem como objetivo consolidar a institucionalidade de gênero nos ministérios nos Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Agrário da região. O Grupo Temático sobre Seguro apresentou o Projeto Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar denominado “Fundo Seguro de Colheita”, que atuará como projeto piloto no Paraguai. Por fim, discutiu-se a importância da inserção da agricultura familiar no marco de cooperação MERCOSUL-União Européia.

A VII REAF ocorreu em Maio de 2007, em Assunção, no Paraguai. Nesta Reunião foi consolidado o Programa Piloto de Educação Não-Formal de Jovens Rurais, que visa promover a formação e a capacitação de quadros e dirigentes juvenis agrários para o fortalecimento da agricultura familiar a fim de melhorar o perfil de dirigentes dos jovens em suas organizações. O Grupo Temático de Acesso à Terra e Reforma Agrária destacou três temas a serem aprofundados: concentração, estrangeirização e uso da terra; acesso a terra por parte da mulher rural; e função social da propriedade. O Grupo Temático de Facilitação de Comércio

destacou quatro temas que estão sendo trabalhados em suas reuniões: definição conceitual e critérios operativos de identificação da agricultura familiar; registro nacional da agricultura familiar; instrumentos prioritários para a facilitação do comércio dos produtos de base familiar; e a lista de produtos de interesse para os estudos técnicos. Quanto aos últimos, definiu-se que serão estudadas as cadeias de tomate, cebola, carne suína, leite e milho. Por fim, foi abordado o convite realizado pela FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação) para que a REAF integre uma equipe para estudo dos biocombustíveis na agricultura, de modo que se aprofunde o ponto de vista da agricultura familiar e as conseqüências para o setor.

A VIII REAF realizou-se em Montevideu, no Uruguai, em Outubro de 2007. Nesta Reunião houve um importante avanço com a aprovação do documento “Diretrizes para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no Mercosul”, do qual se destaca:

CONSIDERANDO:

Que é necessário estabelecer e aperfeiçoar políticas públicas diferenciadas para a agricultura familiar, que promovam o desenvolvimento sustentável do meio rural do ponto de vista sócio-econômico, cultural e ambiental.

Que é conveniente promover a produção e facilitar o comércio dos produtos da agricultura familiar.

Que os produtos originários do setor têm uma participação relevante na segurança alimentar da região e nas cadeias agroprodutivas dos países do bloco.

Que é necessário contar com instrumentos adequados de reconhecimento e identificação de agricultores/as familiares que permitam que as políticas públicas para o setor cheguem efetivamente aos destinatários, reconhecendo para esse objetivo, em igualdade de condições, as mulheres e os homens rurais.

O GRUPO MERCADO COMUM RESOLVE:

Art. 1 – Os agricultores/as destinatários das políticas públicas diferenciadas dirigidas ao setor da agricultura serão aqueles cujos estabelecimentos cumpram, no mínimo, todos e cada um dos seguintes critérios:

- I. a mão de obra ocupada no estabelecimento corresponderá preponderantemente à família, sendo limitada a utilização de trabalhadores contratados;
- II. a família será responsável direta pela produção e gestão das atividades agropecuárias; e residirá no próprio estabelecimento ou em uma localidade próxima;
- III. os recursos produtivos utilizados serão compatíveis com a capacidade de trabalho da família, com a atividade desenvolvida e com a tecnologia utilizada, de acordo com a realidade de cada país.

A respeito dos estudos das cadeias produtivas abordados na VII REAF, acordou-se que o mesmo será realizado simultaneamente em todos os países sobre as mesmas cadeias, e que inicialmente se restringirão à quantidade e às cadeias de tomate e suínos. O Grupo Temático de Acesso à Terra e Reforma Agrária anunciou o início do estudo sobre Concentração, Estrangeirização e Uso da Terra, que tem como objetivo obter e sistematizar informações sobre as causas deste processo, identificar e caracterizar os processos que conduzem à concentração e estrangeirização da terra, e elaborar propostas de políticas públicas para a contenção desses processos na agricultura familiar. O Grupo Temático de Gênero apresentou o documento “Síntese do Grupo Temático de Gênero”, e a partir deste se acordou que cada Seção Nacional deveria preparar uma proposta de trabalho sobre o acesso das mulheres à terra. Por fim, o Grupo Temático sobre Seguro colocou como uma prioridade a incorporação do conceito de “gestão de riscos na agricultura familiar”, pois este vai além do seguro propriamente dito, já que se constitui de ferramentas de atenuação da suscetibilidade a serem utilizadas pelos agricultores familiares.

A IX REAF ocorreu em Julho de 2008 em Buenos Aires, na Argentina. Nesta Reunião todos os países membros e associados apresentaram os avanços obtidos no registro dos agricultores familiares. Também houve um aprofundamento a respeito dos estudos das cadeias produtivas, com a busca da unificação das técnicas e metodologias, com a inserção de novos temas – como a preocupação da qualidade e não apenas da quantidade nas cadeias em estudo – e com propostas para o favorecimento de trocas de resultados entre os países ao longo do estudo. Quanto à facilitação do comércio, o Brasil e o Chile se responsabilizaram por apresentar um Programa de Aquisição de Alimentos, baseado na experiência brasileira de apoiar a comercialização de alimentos produzidos pela agricultura familiar através de compras públicas e distribuição desses alimentos à população em situação de insegurança alimentar, assim como no estabelecimento de estoques públicos de alimentos. Quanto ao curso destinado aos jovens rurais, na X REAF avançou-se na definição das datas e na determinação de quantos jovens de cada país participarão do mesmo. O Grupo Temático de gênero informou que a Recomendação sobre as Diretrizes para a Igualdade de Gênero nas Políticas Públicas para a Agricultura familiar foi aprovada pela Reunião Especializada da

Mulher e que será elevada ao Grupo Mercado Comum. Por fim, considerando a conjuntura internacional e regional de alta dos preços dos alimentos e seus impactos na estabilidade socioeconômicas dos países, e o papel central da agricultura familiar no abastecimento do mercado interno e na promoção da soberania e segurança alimentar, o Brasil propôs a criação de um Grupo de Alto Nível para traçar estratégias de segurança e soberania alimentar no Mercosul.

A X REAF ocorreu em novembro de 2008, no Rio de Janeiro, Brasil. Nesta Reunião foi aprovada a criação do Fundo da Agricultura Familiar, e elevou-se ao GMC o projeto de recomendação “Diretrizes para elaboração de políticas diferenciadas de financiamento para a agricultura familiar”.

Em relação ao Primeiro Ciclo, é possível apontar algumas transformações neste Segundo Ciclo. Destaca-se a atuação mais organizada e eficaz dos Grupos Temáticos, que a cada Reunião trazem os avanços em relação a novos temas e propostas específicas de políticas públicas. Observa-se também que, embora surjam cada vez mais estudos, estes estão se aprofundando e fundamentando as primeiras propostas de políticas públicas. Nota-se claramente a preocupação em ir além dos estudos teóricos e concentrar esforços para que as discussões atinjam de fato os agricultores através das políticas públicas.

Nesse sentido cabe destacar os principais avanços deste Segundo Ciclo. O primeiro deles, sem dúvida, é a definição dos critérios para o reconhecimento e identificação da agricultura familiar no Mercosul. Este é o primeiro passo para que as políticas públicas atinjam efetivamente os seus destinatários – os agricultores familiares. No entanto, entende-se também que se deva considerar as particularidades da agricultura familiar de cada país, de modo que as diretrizes estabelecidas se adéquem às necessidades do todo e das partes a medida que os estudos avancem.

Outro destaque cabe aos dois Programas Pilotos em execução, o de Educação Não-Formal de Jovens Rurais e o Projeto Seguro de Cobertura de Risco Climático para a Agricultura Familiar. Ambos são exemplos da concretização das discussões realizadas em projetos que, ao serem implementados de forma piloto, podem ser reavaliados junto aos agricultores familiares para sua posterior expansão para toda a região. Por fim, destaca-se o início das discussões sobre a agricultura

familiar e soberania alimentar, questão chave para o reconhecimento da primeira e para o desenvolvimento da região.

3.4 A agricultura familiar no Mercosul: avanços e entraves

A partir da definição dos critérios de reconhecimento e identificação dos agricultores familiares no Mercosul, iniciou-se o processo de registro voluntário dos agricultores familiares na região. A partir destas informações, somadas aos dados dos recenseamentos agropecuários dos países membros (tabela 3)¹¹, foi possível obter um panorama mais consistente da agricultura familiar no Mercosul.

A agropecuária e a agricultura familiar no Mercosul				
Produtores agropecuários				
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Estabelecimentos	333.504	5.175.489	289.649	57.131
Área (ha)	174.808.048	329.941.393	31.086.894	16.419.683
Superfície média (ha)	593	64	107	287
Tamanho médio da família	3,3	2,5	4,0	3,3
Agricultores familiares				
	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai
Estabelecimentos	251.116	4.367.902	264.821	32.692
Área (ha)	35.658.472	80.250.000	1.960.081	2.522.850
Superfície média (ha)	142,0	18,4	7,4	77,2
Tamanho médio da família	3,4	2,5*	4,0	3,4

Fonte: Censo Agropecuário da Argentina (2002), do Brasil (2006), do Paraguai (2008) e do Uruguai (2000)
 * Brasil: O tamanho médio da família nos dados brasileiros trata do número médio de pessoas ocupadas no estabelecimento com laço de parentesco com o produtor.

Tabela 1

A partir dos dados da tabela, observa-se que a agricultura familiar é responsável pela maior parte dos estabelecimentos rurais na região, representando mais de 60% dos estabelecimentos no Uruguai e mais de 75% dos estabelecimentos

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

no Brasil, na Argentina e no Paraguai. No entanto, apesar da relevância da agricultura familiar no número de estabelecimentos, a superfície média dos estabelecimentos familiares é no mínimo 70% inferior à superfície média dos estabelecimentos rurais em geral, apontando para a permanência da concentração fundiária na América Latina. Nesse sentido, as políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar devem permear o debate acerca da reforma agrária, tendo em vista que o acesso à terra é um dos fatores chave para a dinâmica familiar na agricultura.

Os registros da agricultura familiar nos países do Mercosul sinalizam que, em todos os casos, mais de 50% da força de trabalho corresponde a membros da família. Além disso, apesar dos registros não determinarem limites fixos da distância dos lugares de residência e de produção, os dados atestam a responsabilidade da família sobre a produção e a localização próxima da residência. (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Publicação Especial. Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar - Novembro 2010)

A análise das atas da REAF ao longo de seus dois primeiros ciclos, assim como o debate acerca da agricultura familiar em cada país membro do Mercosul, apontam para uma dinâmica de construção de uma estrutura institucional para a operacionalização das políticas públicas voltadas à agricultura familiar. Com a exceção do Brasil, que possuía um programa destinado a agricultura familiar em atividade há oito anos (PRONAF), os demais países do Mercosul não possuíam uma estrutura institucional para atender às demandas da agricultura familiar antes da criação da REAF em 2004. Desse modo, ao longo dos quatro anos após a criação da REAF, os países membros voltaram-se a construção de instâncias – como secretarias, foros ou até mesmo ministérios – especializados na temática da agricultura familiar. Este processo ajuda a compreender a falta de políticas colocadas em execução nesta etapa inicial, já que na maior parte dos países os agricultores familiares ainda precisavam ser identificados.

Além da estruturação institucional e dos estudos de identificação da agricultura familiar, observa-se também um processo de troca de experiências entre os países membros. Tendo em vista que as políticas brasileiras para a agricultura familiar encontram-se em um estágio mais avançado do que nos demais países, o

Brasil tem recebido muitas comissões estrangeiras que vêm ao país para conhecer as experiências de políticas em execução. Desse modo, muitos dos projetos brasileiros são, ainda que parcialmente, “exportados” para os países vizinhos. Essa dinâmica permite que as políticas na região apresentem uma certa similaridade, entretanto, tal característica não é decorrente dos debates conjuntos e da construção de políticas no interior da REAF, mas sim das disparidades existentes entre os países no debate acerca da agricultura familiar.

Uma importante contribuição da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no Mercosul (REAF) ao processo de integração regional é a participação de organizações sociais da agricultura familiar na construção das propostas e temas da Reunião Especializada. Essa participação ocorre nas Seções Nacionais de cada país e nos encontros regionais. Embora não seja objeto deste trabalho discutir a forma de inserção da sociedade civil na elaboração das propostas e a efetividade de tal participação, destaca-se que a possibilidade desse debate sinaliza um avanço no processo de integração do Mercosul, tradicionalmente marcado pela hegemonia da esfera econômica.

Ao retomarmos os projetos de desenvolvimento e o processo de integração regional na América Latina ao longo dos últimos cinquenta anos, observa-se que a indústria ocupa um papel central. Embora a indústria latino-americana tenha se desenvolvido significativamente, o papel do setor primário ainda possui um grande peso nas economias desses países. Mas apesar do reconhecimento da relevância do setor agrícola, são majoritariamente os produtos industrializados os alvos da redução das tarifas alfandegárias. Nesse sentido, como interpretar a institucionalização da agricultura familiar no Mercosul? Pode-se apontar para a construção de uma nova face do Mercosul, comumente alcunhada de “o Mercosul social”. Mas a estruturação de um ‘setor’ social em contraposição e/ou compensação ao seu histórico voltado ao desenvolvimento econômico pode acabar gerando uma dualidade no conjunto das políticas, o que se consolidaria como um entrave à integração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do processo de institucionalização da agricultura familiar, algumas considerações podem ser feitas no sentido de sintetizar os processos pesquisados. Em primeiro lugar, destaca-se que a agricultura familiar é um conceito bastante recente em todos os países membros do Mercosul, já que sua consolidação iniciou-se nos anos 1990 em alguns países e em outros apenas nos anos 2000. Além disso, a consolidação conceitual veio acompanhada de perto pelo caráter prático da formulação de políticas públicas, o que pode, por um lado, enriquecer o conceito, e por outro, fazer com que a sua adoção se dê imaturamente.

Diante da formulação de políticas públicas para o setor, um entrave se estabeleceu em maior ou menor grau em todos os países: quem e quantos são os agricultores familiares? Para responder a essa pergunta e para que estes dados pudessem ser utilizados no âmbito do Mercosul, foi preciso elaborar um conceito comum, que amparasse as diferenças existentes entre os agricultores dos quatro países. Para tanto, adotou-se alguns critérios gerais mas fundadores: a utilização de mão de obra familiar; a gestão realizada pela família, e para tanto a família deve residir próximo ao local de produção; e a compatibilidade entre os recursos produtivos com a capacidade de trabalho da família. Desse modo, destaca-se que a questão central dos dois primeiros ciclos da REAF foram o reconhecimento e a identificação da agricultura familiar nos países membros do Mercosul.

Destaca-se ainda o protagonismo brasileiro na construção conceitual da agricultura familiar e na difusão de políticas públicas para o setor na região. Se por um lado tal protagonismo foi de fundamental importância para a emergência do debate nos demais países e para a própria criação da REAF, por outro, atesta a assimetria existente entre os países do bloco, questão que se coloca como um entrave ao processo de integração em diversas esferas.

Por fim, a institucionalização da agricultura familiar no Mercosul é extremamente recente, o que não permite uma análise aprofundada e consistente de sua efetividade e contribuição para o processo de integração, tendo em vista que os resultados estão por vir. Desse modo, este trabalho buscou contribuir para a compreensão do processo de institucionalização da agricultura familiar no Mercosul,

apontando para as motivações, os procedimentos e para as potencialidades decorrentes.

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. 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.

ALMADA, F. La agricultura familiar paraguaya: de la reforma agraria hacia el desarrollo de los territorios. 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.

BALASSA, B. **Teoria da Integração Econômica**. Trad. de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elisa Ferreira. Lisboa: Estudos de Economia Moderna, 1961.

BRAGA, Márcio Bobik. Integração Econômica Regional na América Latina: Uma interpretação das Contribuições da CEPAL. **Prolam**, n. 01, 2002.

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

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.

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

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

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

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

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

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>

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.

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.

SCHAPOSNIK, E. C. **As teorias da integração e o Mercosul: estratégias**. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1997.

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, 21-50.

SENHORAS, E. M.; VITTE, C. C. S.. Avanços e tropeços do MERCOSUL: um debate sobre os quinze anos de Integração Regional. In: XIV Jornada de Jovens Pesquisadores da AUGM (Associação de Universidades Grupo Montevideú). 2006, Campinas. XIV Jornada de Jovens Pesquisadores da AUGM – CD-Rom. Campinas: Unicampi/CORI, 2006. v.01. p. 01-10

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.

VASSALLO, M. Agricultura familiar e políticas públicas em el Uruguay. 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.

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.

SCHAPOSNIK, E. C. **As teorias da integração e o Mercosul**: estratégias. Florianópolis: Ed. da UFSC, 1997.

Sítios eletrônicos 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.gob.ar/SAGPyA/agricultura_familiar/index.php (acesso em abril de 2011)

www.afmendoza.com.ar/noticia.php?idnoticia=8 (acesso em abril de 2011)