

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA ESFERA DO MERCOSUL: AVANÇOS E DESAFIOS

Júlia Jacomini Costa¹
Elson Luciano Silva Pires²

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 agrícola¹s.

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 do artigo é investigar e analisar a transformação 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 estudar que tipo de agricultura é considerada familiar pela REAF e suas normas e regras institucionais, tendo em vista que os acordos de integração econômica demandam uma convergência institucional, principalmente no campo do direito, das normas e do sistema político. A questão institucional não é evidentemente a única

¹ Aluna do curso de graduação em Geografia – UNESP/Rio Claro – julia_jacomini@yahoo.com.br

² Professor Doutor do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento – UNESP/Rio Claro – elsonlsp@rc.unesp.br

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 adotada parte principalmente de Delma Peçanha Neves, José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, autores que, com a ajuda de outros colaboradores, foram capitais para a construção conceitual e consagração da agricultura familiar. A partir de seus estudos, esta passa a ser concebida como sensível à tecnificação e à modernização, responsável por significativa parte da produção agropecuária e que em muito pode contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país. Dessa forma, estes e outros autores que participaram ativamente da resignificação da agricultura familiar são responsáveis por sua inserção nas políticas públicas brasileiras e, posteriormente, latino-americanas.

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, e as atas I a IX da REAF fornecidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. 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.

Para tratar da problemática dos objetivos esboçados nessa introdução, o artigo está dividido em três seções. Na primeira serão abordados os aspectos da questão conceitual da agricultura familiar. Na segunda seção, trataremos da institucionalização da agricultura familiar no Mercosul a partir da criação REAF. Por fim, na terceira seção, faremos uma análise parcial das atas, de modo a compreender o avanço das políticas públicas para o setor.

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 contribuía 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 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 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 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 agrícolas 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, p. 129)

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

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

pequenos agricultores ou *integrados*. Outros autores se referiram à *produção familiar* ou aos *assentados* do Programa Nacional de Reforma Agrária. Entretanto, a maior parte dos autores fez uso do termo *agricultura familiar*.

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

A delimitação da agricultura familiar levou a procedimentos de mobilização política para a criação de princípios para enquadramento institucional de usuários e serviços públicos (NEVES, 2007). O maior exemplo dos resultados de tais mobilizações políticas é a criação, em 1996, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que constrói a categoria socioprofissional *agricultor familiar*, um sujeito que passa a ser dotado de direitos.

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

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

Entretanto, sua consagração fez com que a agricultura familiar incorporasse significados amplos e heterogêneos. Isto pode ser identificado pela constante incorporação ao Pronaf de novas categorias socioeconômicas de produtores sob o uso de trabalho familiar. Diante de tamanha gama de significados, Neves (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.

A intitucionalização da agricultura familiar no MERCOSUL: a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF)

O Mercosul (Mercado Comum do Sul), criado em 1991, representou a união de dois projetos simultâneos: um político, definido pelo compromisso democrático dos membros participantes, e o outro econômico, focado na liberalização e na abertura comercial entre os membros regionais e com a economia global. Ao tempo de sua criação até meados da década de 1990, o Mercosul atravessou uma etapa positiva, com uma grande quantidade de acordos bilaterais setoriais e a própria consolidação do bloco. A partir de 1998 o Mercosul passou a uma 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, 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 outros países na Ásia (VITTE, 2006). Em meio a este contexto de retomada, em 2004, foi criada a Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF).

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

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. A REAF 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.

Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no MERCOSUL: avanços e desafios

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 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-Parte 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 (Pronaf). 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 Montevidéu, 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-Parte já permite-se 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-Parte, 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-Parte 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 quanto 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-Parte 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-Parte, 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 N° 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 – ainda incompleto – observam-se algumas transformações significativas nos seus encaminhamentos.

A VI REAF realizou-se em Porto Alegre, Brasil, em Dezembro de 2006. Realizou-se um Seminário prévio à VI REAF com o objetivo de introduzir o tema da juventude rural no Plano de Trabalho 2007, a partir do qual definiram-se 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-UE.

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 consequências para o setor.

A VIII REAF realizou-se em Montevidéu, 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 em apresentar um Programa de Aquisição de Alimentos, baseada 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.

O Segundo Ciclo da REAF ainda não se encerrou, no entanto já é possível apontar algumas transformações em relação ao seu Primeiro 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. Por certo esta discussão deverá ser aprofundada nas próximas REAFs. Atenta-se ainda que esta é uma análise parcial e primeira das atas das REAFs, e que deste modo apenas alguns pontos foram considerados, e que mesmo estes, carecem de aprofundamento.

Considerações finais

A construção conceitual da agricultura familiar constitui um elemento chave para a sua institucionalização tanto no Brasil quanto no Mercosul. A sua resignificação provocou uma transformação na forma de conceber o campo, e principalmente, na forma de conceber o pequeno produtor – agora agricultor familiar. E esta transformação foi responsável por tornar a agricultura familiar alvo de políticas públicas.

A partir dos trechos das resoluções do Mercosul relativas à REAF observa-se que a trajetória de fortalecimento da agricultura familiar latino-americana encontra-se em uma etapa inicial. Busca-se ainda um mapeamento dos temas que tangenciam a agricultura familiar, para que estes possam delinear as políticas públicas a serem implementadas. A

discussão de temas como gênero, juventude, acesso à terra, e facilitação do comércio, são fundamentais para a promoção do agricultor familiar. Por outro lado, a partir de 2007, a preocupação da REAF acerca das diretrizes para o reconhecimento e identificação da agricultura familiar no Mercosul constituiu um importante avanço no que se refere às ações efetivas voltadas ao agricultor familiar. Além disso, outros temas já foram transformados em projetos pilotos e estão em execução.

Desse modo, podemos dizer que a própria REAF está em constante construção. A medida que surgem novos temas, surge a necessidade de revisar as regras e normas institucionais, e também surgem outros países e organizações interessados em participar das discussões, o que promove o surgimento de novos temas, que dão novo impulso à construção da REAF. Este processo confere flexibilidade e contribui para a consolidação de uma base teórica e prática a partir das trocas entre os países. No entanto, também dificulta a elaboração de políticas públicas – objetivo central da REAF –, tendo em vista o grande número de prioridades. Devemos considerar ainda que a REAF possui apenas quatro anos, tempo insuficiente para um balanço bem fundamentado. Reconhecemos a importância de sua criação e do trabalho desenvolvido ao longo das nove Reuniões aqui abordadas. Por fim, acreditamos que diante da importância da agricultura familiar no processo de integração do Mercosul, cabe ao Terceiro Ciclo da REAF garantir que a abordagem do tema adquirira contornos mais concretos.

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.

ATAS DA REAF. Disponível em: <www.reafmercosul.org>. Acesso em Janeiro de 2009.

DIRETRIZES PARA O RECONHECIMENTO E IDENTIFICAÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MERCOSUL. Disponível em: <www.mercosur.org.uy>
GUANZIROLI, C. E. ; ROMEIRO, A. R. ; DISABBATO, A. ; BUAINAIM, A. M. ; BITTENCOURT, G. A. . Agricultura Familiar e Reforma Agrária no Século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001.

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.

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

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 Montevideu). 2006, Campinas. XIV Jornada de Jovens Pesquisadores da AUGM – CD-Rom. Campinas: Unicampi/CORI, 2006. v.01. p. 01-10.

Sítios consultados:

<www.reafmercosul.org>. Acesso em Janeiro de 2009.