

PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA UTF/BRA/083/BRA

**NOVA ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA E SOCIAL DA AGRICULTURA
FAMILIAR BRASILEIRA – UMA NECESSIDADE**

**AGRICULTURA FAMILIAR NA AMÉRICA LATINA: DAS
POLÍTICAS AGRÍCOLAS DIFERENCIADAS AOS
INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA SOBERANIA E
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL E DA
AGROECOLOGIA**

**Autores: Eric Saubourin
Paulo Niederle**



Agricultura Familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e da Agroecologia

1	Introdução.....	2
2	Trajatória das políticas para a Agricultura Familiar na América latina.....	3
2.1	A permanência das políticas agrícolas e agrárias generalistas	3
2.2	A consolidação de um modelo de políticas agrícolas específicas para a AF	4
2.3	As novas políticas temáticas pluri ou multi-setoriais.....	6
3	Emergência e disseminação regional de políticas para a Agricultura Familiar	6
3.1	As coalizões políticas e grupos de interesse em torno da agricultura familiar	7
3.2	A difusão regional das políticas de agricultura familiar	10
4	A agenda das políticas de SSAN e Agroecologia na América Latina.....	13
4.1	A difusão das políticas de SSAN	14
4.2	Movimentos e políticas a favor da Agroecologia na América Latina	18
5	Considerações finais: desafios e perspectivas de cooperação regional.....	21
6	Referências bibliográficas.....	23

Introdução

Sob a pressão dos movimentos sociais do campo, vários países latinoamericanos têm adotado políticas específicas a favor da Agricultura Familiar (AF a seguir neste texto). Na maioria dos casos, estas políticas correspondem a uma segunda geração de instrumentos de intervenção do Estado, os quais se somam àqueles já utilizados para melhorar o acesso à terra. Esta é a situação, por exemplo, da Colômbia depois do “paro agrário” e do Peru após mobilizações das organizações camponesas. Mas há também países onde já se investe em uma terceira geração de políticas, as quais não focalizam apenas o aumento da produção ou a reorganização da estrutura agrária, mas possuem forte apelo socioambiental e na qualidade alimentar. Estas políticas abarcam instrumentos para fortalecer a Soberania e a Segurança Alimentar e Nutricional (SSAN) e são, ademais, crescentemente associados à Agroecologia. Neste sentido, o Brasil foi pioneiro na constituição de um “*policy mix*”, ou seja, de um arranjo de políticas das três gerações, o que possibilita responder à diversidade geográfica, ambiental, social e cultural das agriculturas familiares.

A difusão subcontinental dessas políticas tem conhecido um forte impulso, com um apoio determinante do Brasil. Atualmente, este processo passa por duas instancias principais, as quais atuam de modo cada vez mais articulado. Criada em 2004, a Reunião Especializada de Agricultura Familiar (REAF) cumpriu um papel fundamental ao disseminar políticas para a agricultura familiar no contexto do Mercosul Ampliado. Parte do seu sucesso pode ser atribuída ao seu modelo de disseminação mista pelos movimentos sociais e pelos agentes governamentais, mediante ações de fortalecimento de capacidades (intercâmbios e treinamentos). Por sua vez, na escala subcontinental é a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) quem tem promovido esta discussão. Em 2014, a entidade adotou diretrizes para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural, e criou um Grupo de Trabalho específico que deve se ocupar da elaboração de um Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome, o qual será implementado na América Latina e

Caribe (ALC) com o apoio dos mecanismos regionais de integração e cooperação, inclusive da própria REAF.

O objetivo deste texto é analisar o processo de construção e disseminação regional de políticas públicas para a AF, com foco privilegiado na agenda da SSAN e da Agroecologia, examinando o papel da REAF e da CELAC como fóruns de diálogos políticos entre governos e movimentos sociais, e como atores coletivos que manejam capacidades estatais. Inicialmente o artigo discute a trajetória recente das políticas para a agricultura familiar no contexto latinoamericano. Em seguida, com o foco voltado para a experiência de países selecionados, discute os instrumentos mais diretamente associados à agenda da SSAN. Segue a isto uma análise sobre a crescente pressão, exercida, sobretudo, pelos movimentos sociais, para fazer da Agroecologia um novo referencial de ação pública, e como este tem sido incorporado, em diálogo com a SSAN, nos instrumentos de políticas. Finalmente, o artigo analisa alguns desafios para a construção e disseminação destas políticas em face do novo contexto econômico e político latinoamericano.

Trajетória das políticas para a Agricultura Familiar na América latina

Estimulados pelas discussões em torno do Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF), comemorado pelas Nações Unidas em 2014, vários estudiosos e organizações produziram esforços de sistematização da trajetória das políticas públicas para a agricultura familiar (Maluf et al., 2014; Juarez et al., 2014; Salcedo e Guzmán, 2014; Grisa e Schneider, 2015; Ramos et al., 2014; FAO, 2014). Além de destacar os avanços, limites e desafios destas políticas, alguns destes trabalhos propõem parâmetros e tipologias que permitem um olhar mais sistemático sobre esta trajetória. Nesta perspectiva, o estudo realizado pela Rede PP-AL (Sabourin et al.; 2015) em onze países da ALC¹ identifica três “gerações” de políticas públicas relativas à AF, não excludentes entre si: (i) políticas agrícolas ou agrárias generalistas, que abarcam, dentre outras categorias, a AF; (ii) políticas diferenciadas de desenvolvimento rural, que focalizam especificamente a AF; e (iii) novas políticas temáticas ou inter-setoriais, que articulam a AF a outros segmentos.

A permanência das políticas agrícolas e agrárias generalistas

Nesta primeira geração estão entrelaçados dois tipos de política pública, cuja origem remonta aos mecanismos de intervenção criados pelos governos nos anos 1960-70. De um lado, estão os programas de colonização, desapropriação e reforma agrária, os quais são destinados a prover acesso à terra para agricultores destituídos ou com pouco acesso a mesma. De outro, estão as políticas voltadas àqueles agricultores com “vocaçào produtiva” (*sic*), as quais têm como carro-chefe os instrumentos de crédito, articulados a uma série de outros dispositivos que visam a elevação dos níveis de produção e produtividade agrícola: seguro agrícola, garantia de preços, comercialização e abastecimento, distribuição de insumos e assistência técnica.

Embora tenham sido drasticamente reduzidas, e mesmo abandonadas por alguns governos após o ajuste estrutural dos anos 1980-90, essas políticas agrárias e agrícolas ainda influenciam a trajetória de desenvolvimento rural em todo o continente. O modelo dominante de modernização conservadora herdado da Revolução Verde permaneceu gravado na

¹ Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, México, Nicarágua, Peru e Uruguai

racionalidade dos gestores públicos, dos extensionistas rurais, dos pesquisadores e estudantes de ciências agrárias e dos próprios agricultores e lideranças sociais. Isso é evidente na medida em que, por mais relevantes que sejam as políticas agrárias e agrícolas criadas nas duas últimas décadas, elas pouco inovaram em relação aos instrumentos tradicionais de intervenção do Estado no setor rural, exceto no que tange à redistribuição das atribuições estatais para agentes econômicos privados (bancos, empresas e cooperativas agroindustriais, fundos de investimento, seguradoras), os quais passaram a atuar com vários instrumentos de política agrária e agrícola, do crédito fundiário à coordenação da comercialização, distribuição e abastecimento.

Essas políticas são encontradas na maioria dos países latinoamericanos, com diferentes formatos e alcances. Onde o Estado ou o setor privado não dão conta de implementá-las, contam com o suporte de programas e fundos internacionais. De modo geral, privilegiam produtores empresariais e patronais, mas, mesmo assim, afetam as condições de produção de todos os segmentos de agricultores. Por conta disso, em alguns países o Estado busca facilitar o acesso a estas políticas a determinados grupos de agricultores familiares, sobretudo àqueles considerados “produtivos”, capazes de contribuir para aumentar a disponibilidade de determinados gêneros alimentícios de primeira necessidade (Argentina, Paraguai).

Nos países onde as agriculturas familiares, camponesas e indígenas foram historicamente preteridas enquanto segmento econômico-produtivo, ainda que amplamente predominantes do ponto de vista demográfico (Peru, Equador, Colômbia), até recentemente não havia qualquer distinção entre os públicos beneficiários das políticas. A rigor, em muitos destes países, o principal problema era a própria inexistência de uma “política agrícola ativa” (Delgado, 1995) em face do não reconhecimento do papel-chave do meio rural para o desenvolvimento nacional. Hoje em dia, não apenas o rural reconquista espaço na agenda pública destes países, como, sob influência da própria evolução dos programas promovidos pela FAO e outras organizações multilaterais na ALC, essas políticas de caráter generalista têm sido progressivamente substituídas por programas específicos para a AF.

A consolidação de um modelo de políticas agrícolas específicas para a AF

Embora possua uma trajetória mais antiga, que remonta, por exemplo, à criação do Instituto de Desenvolvimento Agropecuário (INDAP) no Chile, em 1962, na ALC a criação de políticas agrícola diferenciadas, especificamente orientadas à AF, passa a ser estimulada a partir dos anos 1990, quando elas emergem em reação ao modelo neoliberal de abertura comercial, que ocasionou significativas perdas para os pequenos produtores. O principal marco deste processo é a experiência brasileira do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado em 1995 a partir da forte pressão dos movimentos sociais rurais. Mas, antes disso, no próprio Chile já se avançava no sentido do reconhecimento da pequena agricultura camponesa como foco de ação do INDAP. Ademais, neste mesmo período notam-se avanços neste tipo de política em Cuba, mas por razões completamente distintas daquelas apontadas acima. Neste caso a questão central era prover abastecimento alimentar em face do embargo econômico norteamericano.

Este modelo de políticas diferenciadas se consolida na década seguinte, quando vários Estados recuperam capacidade de intervenção nas áreas social e econômica, resultado, dentre outras coisas, da mudança de signo ideológico na maioria dos governos da região. Soma-se a isso, a influência de várias organizações internacionais (FAO, FIDA, IICA, RIMISP), as quais também alteraram suas plataformas de ação para adequarem-se aos novos arranjos

políticos que se formaram nos governos da região. A sintonia entre governos e organizações internacionais contribuiu para a difusão dessas políticas públicas específicas no âmbito regional (Nicarágua, Costa Rica, Colômbia, Peru, México). Ainda que os formatos sejam distintos, e a cópia direta e unidirecional não seja a regra, é notória uma dinâmica de “*policy transfer*” em que se articulam lógicas de combinação, emulação e inspiração dos diferentes componentes das políticas: objetivos, instrumentos, programas, instituições, ideias, referenciais, metas (Grisa e Niederle, 2016).

A construção dessas políticas diferenciadas baseia-se na especificação de uma categoria de agricultores. Para tanto, além das definições analíticas fundadas nos conceitos clássicos da economia e sociologia rural – amparados na existência de vínculos orgânicos entre gestão e trabalho familiar na unidade produtiva – é necessária uma definição operacional com a qual os gestores públicos possam manejar (Schneider, 2013). As diferentes definições normativas nacionais utilizam cinco critérios principais: a) acesso limitado a recursos de terra e capital; b) uso preponderante da mão de obra familiar c) gestão familiar da unidade produtiva, d) renda bruta proveniente principalmente da atividade agrícola ou não agrícola do estabelecimento, e) residência na unidade produtiva ou proximidade (FAO, 2012; 2014).

De maneira geral, essas políticas respondem a três formas principais de ação do Estado: 1) créditos diferenciados ou subsidiados, individuais ou coletivos; 2) apoio à adoção de tecnologias com prestação de assistência técnica; 3) capacitação e promoção de organização associativa e/ou cooperativa. A prerrogativa para privilegiar estas ações encontra-se em um referencial que, muito influente no campo acadêmico e político desde meados dos anos 1990, destacou a relevância econômica da agricultura familiar ou, mais precisamente, de uma categoria de agricultores familiares “consolidados” e integrados aos mercados (FAO-IN CRA, 1994; FAO, 2012; Veiga, 1991; Abramovay, 1999). O modelo de políticas específicas amparou-se na possibilidade de aportar instrumentos para AF “em transição” suportar o “*treadmill* tecnológico” e, via novos sistemas de relação com as cooperativas e empresas agroindustriais, integrar-se aos processos de modernização tecnológica e de especialização produtiva requeridos pelos mercados de commodities agrícolas.

Esse modelo foi alvo de inúmeras críticas, principalmente por não ter respostas à vulnerabilidade social dos grupos “periféricos” ou “pobres rurais” (que constituíam a ampla maioria), bem como por não tomar em conta as especificidades dos povos originários e das comunidades camponesas ou tradicionais, cujos sistemas agrícolas estão fundados no manejo da agrobiodiversidade, assim como novas demandas societárias com relação à conservação ambiental e qualidade alimentar. Em resposta a essas críticas, alguns países começam a desenvolver uma terceira geração de políticas. O Brasil é novamente protagonista ao propor um conjunto de instrumentos que incorporam preocupações com a sustentabilidade ambiental, redução da pobreza e combate à fome. Mas os países andinos e centro-americanos também começam a ganhar destaque no cenário internacional, sobretudo em virtude da construção de políticas orientadas por novos paradigmas de relação sociedade-natureza, os quais sustentam uma lógica de agricultura comunitária associada ao conceito de “*buen vivir*”. Em ambos os casos, abre-se o espaço para a construção de políticas de SSAN e para o desenvolvimento de sistemas agroecológicos de produção.

As novas políticas temáticas pluri ou multi-setoriais

Para além das políticas agrícolas diferenciadas, também já fazem parte da realidade de diversos países um conjunto de instrumentos que não apenas extrapolam o referencial agrícola e agrário, mas o próprio segmento da AF. Estas novas políticas abarcam instrumentos voltados à conservação ambiental, segurança alimentar e nutricional, combate à pobreza e às desigualdades socioeconômicas, estímulo ao desenvolvimento territorial e promoção da economia solidária.

Estas políticas temáticas e/ou multi-setoriais apresentam três características comuns na escala regional: (i) possuem objetivos e campos de aplicação mais amplos que o segmento da AF, mas também que o próprio setor agrícola e até, que as atividades rurais. Neste sentido, adquirem uma dimensão transversal, territorial ou até universal (instrumentos de desenvolvimento territorial, leis ambientais ou de desenvolvimento sustentável, programas de segurança e soberania alimentar e nutricional ou de combate à pobreza e as desigualdades); (ii) em vários países (Argentina, Brasil, Chile, Nicarágua, Uruguai, etc.) estão associadas a dispositivos de participação da sociedade civil organizada e/ou da população em geral, mediante fóruns temáticos híbridos ou conselhos setoriais de desenvolvimento, que, geralmente, tem apenas um caráter consultivo; (iii) são políticas administradas por ministérios de tamanho reduzido ou de menor importância (ministério do desenvolvimento social no Peru, da economia familiar e solidária no Equador e Nicarágua) ou de secretarias de caráter parcial e com poucos recursos (secretarias de desenvolvimento rural na Argentina, Brasil e México), o que mostra uma subalternidade frente aos potentes ministérios da agricultura e pecuária, da indústria e comércio e, obviamente, da fazenda.

Dentre uma vasta gama de ações que podem ser enquadradas nesta geração, as políticas de SSAN são as mais emblemáticas. Geralmente associadas aos programas de combate à pobreza iniciados nos anos 2000, essas políticas foram reforçadas em virtude dos efeitos da crise alimentar de 2008. Dentre outras coisas, elas propõem apoio à formação de bancos alimentares ou de sementes, à criação de mercados diretos e circuitos de proximidade, à criação de restaurantes populares, a campanhas de mudanças dos hábitos alimentares em face dos problemas de saúde pública e, com maior destaque, à construção de programas de compras públicas de alimentos que privilegiam os agricultores familiares. Com efeito, em face disso, nota-se uma crescente convergência entre as políticas de SSAN e as reivindicações dos movimentos sociais agrários pela incorporação da Agroecologia como referencial de ação pública.

Emergência e disseminação regional de políticas para a Agricultura Familiar

No contexto dos anos 1980 e 1990 na ALC, marcado pela abertura dos mercados (com efeitos perversos para certas categorias de agricultores) e a redemocratização dos Estados, dois processos específicos entrecruzam-se para explicar o surgimento mais ou menos simultâneo de políticas públicas para a AF: (3.1) a emergência de novas coalizões de interesse no interior dos países, as quais foram capazes de alterar a correlação de forças que historicamente bloqueou o acesso ao Estado para os camponeses, indígenas e pequenos produtores; e (3.2) uma nova dinâmica de difusão regional de ideias, referenciais e instituições, envolvendo, para além dos governos, os movimentos sociais, o meio acadêmico, as organizações multilaterais e os mecanismos de integração regional.

As coalizões políticas e grupos de interesse em torno da agricultura familiar

O fim das ditaduras militares e a transição democrática vivenciada pela ALC nos anos 1980 abriram a possibilidade de reconstrução dos movimentos sociais, emergência de um novo sindicalismo e formação de novas coalizões de interesses. Este processo também esteve articulado à renovação das lideranças políticas, as quais conseguiram levar ao poder (ou, ao menos, para dentro das estruturas do Estado) partidos e grupos que estavam ao lado dos movimentos sociais nas lutas por democracia e eleições diretas, bem como na crítica ao ajuste neoliberal.

No início dos anos 2000 começou a se desenhar um novo cenário político no continente. O principal divisor de águas foi o ingresso, em 2003, de Luiz Inácio Lula da Silva à presidência do Brasil. A centralidade do caso brasileiro deve-se a vários fatores. Primeiro, à própria novidade que representava a chegada ao governo central de um partido não alinhado às coalizões conservadoras. Segundo, ao novo tipo de relação que o Estado passou a estabelecer com os movimentos sociais, estimulando espaços de participação social. Terceiro, ao reposicionamento do país nos fóruns globais, onde catalisa o discurso pró-reforma dos mecanismos de governança global, em defesa do multilateralismo e das relações Sul-Sul. Quarto, pela própria experiência acumulada pelo país nas discussões sobre AF e políticas de desenvolvimento rural. Em suma, estes e outros fatores levaram o Brasil a assumir um papel protagonista no desenho e disseminação regional (e, atualmente, global) de políticas para a AF.

Em vista do bloqueio instituído pela coalizão rural conservadora contra o projeto de reforma agrária, os sucessivos governos brasileiros acabaram privilegiando políticas agrícolas visando facilitar a inserção dos pequenos produtores nas cadeias controladas pela agroindústria (e, hoje em dia, pelo setor varejista). O peso dos movimentos sociais (em particular da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura, CONTAG) foi determinante para a criação, em 1995, do PRONAF. Em 2003, a partir do ingresso do presidente Lula, amplia-se o arco de alianças políticas em torno da AF, o que leva a uma significativa ampliação do crédito rural diferenciado (de R\$ 2 para R\$ 30 bilhões, entre 1996 em 2016), e, sobretudo à diversificação dos instrumentos de intervenção do Estado. Além da tentativa de diferenciação do próprio PRONAF com a criação de linhas específicas de financiamento que visavam contemplar diferentes atividades produtivas, sistemas de manejo e públicos, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) se ocupou de criar uma dezena de políticas agrícolas diferenciadas, abarcando ferramentas de seguro (SEAF), extensão rural (PNATER), garantia de preços (PGPAF, PGPM-Bio), desenvolvimento territorial (PRONAT), entre outros. Ao mesmo tempo, em parceria com ministérios de outras áreas, inovou em políticas de transferência de renda e combate à pobreza (Bolsa Família, Brasil sem Miséria), compras institucionais (PAA, PNAE), habitação (PNHR), agroecologia (PNAPO) e gestão social (PTC) (Grisa e Schneider, 2015).

Na Argentina, entre 1970 e 1990, mais de 100 mil pequenas unidades familiares desapareceram sem que a redemocratização do poder, a partir de 1990, conseguisse oferecer condições favoráveis para a agricultura familiar por conta da instabilidade econômica e da menor capacidade de organização e ação unificada dos movimentos sociais (pelo menos em comparação ao caso brasileiro). Foi somente a partir de meados de 2003, com a ascensão do governo de Néstor Kirchner, favorável ao setor agrícola, e a reorganização do sindicalismo rural, sobretudo da Federação Agrária Argentina (FAA), que a AF começou a ganhar atenção nas políticas setoriais (Juarez et al., 2014). A rigor, a denominação “agricultura familiar”

aparece na agenda do Estado argentino em 2004. Dentre o conjunto de eventos que marcam este processo destaca-se: a organização do Fórum Nacional da Agricultura Familiar (FONAF); a construção de critérios que distinguem a AF dos pequenos empresários agropecuários ou agroindustriais; a criação da Secretaria de Desenvolvimento Rural e da Agricultura Familiar vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Pesca, atual Ministério de Agroindústria (Lattuada, Nogueira e Urcola, 2015). No caso argentino, o reconhecimento e a institucionalização dos agricultores familiares como sujeitos de direitos ainda não repercutiu tão amplamente na criação de políticas diferenciadas, mas teve implicações importantes no que diz respeito ao acesso a determinadas políticas universalistas como o Monotributo Social Agropecuário e o Plan de Inclusión Jubilatoria.

No Uruguai, a vitória eleitoral da frente ampla em 2004, ligada às organizações de produtores familiares (em particular à Comissão Nacional de Fomento Rural, CNFR), permitiu oficializar uma política para a AF, ainda que programas destinados aos pequenos produtores e financiados pela cooperação internacional já estivessem em execução, com destaque para o *Programa Uruguay Rural*, sob auspícios do FIDA (De Torres et al., 2014). A construção de políticas específicas para os “produtores familiares” com maior protagonismo do Estado uruguaio é relativamente recente, e diretamente influenciada pelas experiências dos países vizinhos (Álvarez et al., 2014). Dentre os principais fatos que marcam esta trajetória estão a criação da Direção Geral de Desenvolvimento Rural (DGDR) no Ministério da Pecuária, Agricultura e Pesca (MGAP); as mudanças na regulação do mercado e na política de terras por meio da atuação do Instituto Nacional de Colonização (INC); o processo de Registro de Produtores Familiares; a incorporação de uma linha de trabalho sobre agricultura familiar pelo Instituto Nacional de Investigação Agropecuária (INIA); a criação das Mesas de Desenvolvimento Rural como fóruns participativos territorializados; e a institucionalização de mecanismos de compras públicas da agricultura familiar.

No Paraguai, a instabilidade político-institucional marcou as últimas duas décadas, o que produziu reflexos sobre a economia, as finanças públicas e a capacidade de implementação de políticas públicas. Mesmo assim, a Lei n. 1.863/2001, a qual estabeleceu o Estatuto Agrário, reconheceu a importância de incorporar a AF no desenvolvimento nacional, e, três anos depois, a Lei n. 2.419/2004 criou o Instituto Nacional de Desenvolvimento Rural e da Terra (INDERT), e institucionalizou uma definição de “agricultura familiar campesina”. Historicamente controlado por elites agrárias conservadoras, o Estado paraguaio ensejou uma mudança de rumos com a eleição de Fernando Lugo, em 2008, estreitamente vinculado aos movimentos sociais campesinos. No entanto, sua deposição em 2012 restabeleceu a antiga coalizão de poder, limitando avanços mais expressivos com relação a construção de instrumentos de políticas públicas para a AF. Hoje predominam programas com caráter específico (Programa de Fomento à Produção de Alimentos da Agricultura Familiar; Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar; Programa Agricultura e Economia Indígena) ou com recursos de fundos internacionais (*Projeto Paraguay Rural*).

O Chile tornou-se um dos países de economia mais aberta na ALC, o que levou o país a firmar-se como agroexportador para cadeias globais, assinando tratados comerciais bilaterais com EUA, União Europeia, China e outros grandes compradores mundiais. As consequências das políticas liberalizantes logo se revelaram em diversos setores, catalisando movimentos de contestação social, fazendo eclodir inúmeros grupos e organizações sociais no meio rural. A partir da eleição da presidente Michelle Bachelet, em 2006, governo e movimentos sociais (com representações bastante dispersas) iniciaram processos de diálogo para a produção de políticas públicas para a “agricultura familiar campesina”. Em que pese a estrutura

institucional já incorporasse este conceito desde a década de 1960, e a reforma da lei orgânica do INDAP nos anos 1990 tenha ampliado o escopo de atuação junto a este segmento, o fortalecimento das políticas diferenciadas de desenvolvimento rural é mais recente e, de modo geral, divide-se entre programas setoriais de crédito e suporte técnico e algumas ações territorializadas voltadas para produtos ou segmentos característicos da AF (Programa de Desarrollo Local, PRODESAL e Programa de Desarrollo Territorial Indígena, PDTI.).

As reformas agrárias de inspiração socialista em Cuba (1961-63) e Nicarágua (1981-84) transformaram as estruturas produtivas, notadamente, as grandes fazendas em empresas do Estado (nos dois países) e em cooperativas (Nicarágua). No entanto, os resultados se mostraram limitados. Assim, em Cuba, a redistribuição fundiária aos produtores familiares reiniciou em 1993 e se fortaleceu após 2008. O objetivo era resolver dificuldades com o abastecimento alimentar doméstico (Marzin et al., 2014). Por sua vez, na Nicarágua o retorno dos liberais ao poder nos anos 1990 levou a uma reconcentração das estruturas agrárias e a uma crise setorial ligada ao ajuste estrutural. A partir de 2012, o governo sandinista eleito em 2007 criou uma Direção da Agricultura Familiar no Ministério da Economia Familiar, o MEFCCA (Pérez e Fréguin-Gresh, 2014).

Na Costa Rica, após uma forte mobilização rural frente à política de ajuste estrutural e a liberalização, a atomização/dispersão dos movimentos campestinos e a redução drástica dos apoios públicos à agricultura, não permitiram a emergência de uma política específica e têm enfraquecido as instituições setoriais (Edelman, 2005). A formulação tardia de um Plano Setorial para a Agricultura Familiar com apoio externo da FAO, em 2010, corresponde a uma tentativa de salvar essas instituições, mas não atende plenamente às reivindicações dos movimentos sociais (Salazar *et al.*, 2014).

A Venezuela foi um dos países em que a mudança de signo ideológico na América Latina mostrou-se mais evidente e duradouro. O país passou por uma profunda reestruturação institucional, a qual minou as bases conservadoras de poder até então existentes, mas criou outras distorções, levando a intensos movimentos de crítica e contestação social. O governo procurou fortalecer sua relação com os movimentos sociais, inclusive campestinos, mas encontrou dificuldades para consolidar um programa de fortalecimento da agricultura familiar comunal – modelo predominante no país – para que a mesma conseguisse resolver ou minimizar os problemas que o país enfrenta com o abastecimento de gêneros alimentícios – decorrência também do controle exercido por grandes conglomerados do setor. Isso, aliado à ampla dependência da exportação de petróleo, acabou revelando-se particularmente trágico, e tem colocado em risco a segurança e soberania alimentar do país, ampliando os movimentos de contestação ao governo.

Juntamente com a Venezuela, Bolívia e Equador estiveram à frente da chamada “alternativa bolivariana para a América Latina”. Os países dos presidentes Evo Morales e Rafael Correa possuem condições econômicas, sociais, demográficas e políticas bastante diferenciadas. Mas compartilham de uma estratégia comum de valorização das comunidades campestinas e originárias, as quais estão organizadas com base em um conjunto de princípios do “*buen vivir*”: segurança e soberania alimentar, território e territorialidade, cooperação e comunalidade, igualdade e inclusão social. Ambos os países fortaleceram suas presenças nos diálogos regionais no âmbito da REAF e da CELAC, a partir do que ampliaram programas de cooperação bilateral e estão avançando em políticas de desenvolvimento rural. Exemplo disso é a política de Seguro Agrario Universal ‘Pachamama’, criado pelo Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras da Bolívia, e que envolveu trocas de experiências com os governos de Brasil e

México. Como veremos à frente, o país também tem avançado em políticas de SSAN e mecanismos de compras institucionais. Por sua vez, no Equador, além da estratégia do ‘Buen Vivir Rural’, destacam-se políticas agrícolas e agrárias como o Programa de Assistência Técnica Rural ‘Hombro a Hombro’, o Plano Tierras e o Programa de Cacau e Café (Niederle, 2016).

No Peru, após um estudo da FAO em 2014, foi lançada em junho de 2015 a “Estratégia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021” pelo Ministério de Agricultura e Irrigação e foi votada, em novembro de 2015, uma Lei de “Promoción y Desarrollo de la Agricultura Familiar” (Ley N° 30355, 04.11.2015) cujo regulamento estava ainda em curso em 2016 antes das eleições nacionais, com uma forte interrogação tanto sobre a disponibilidade de recursos como sobre a vontade política para uma real implementação dessa estratégia.

Na Colômbia, depois das mobilizações camponesas e do “Paro Agrario” de 2013, foi lançado no final de 2014 o Programa “Agricultura Familiar na Colombia” para apoiar 50 mil famílias de 18 departamentos, num primeiro momento com “o objetivo de fortalecer o associativismo e a “empresarización” dos pequenos produtores” (MADR, 2014). As palavras do Ministério de Agricultura ilustram um projeto de modernização empresarial da pequena agricultura numa perspectiva liberal.

Esta situação é comparável ao México, onde nenhuma política focaliza a agricultura familiar, apesar de várias tentativas frustradas. Após a reforma agrária de 1915-21, o Estado mexicano tem conseguido manter um controle dos movimentos camponeses. A contra reforma agrária com a abertura da privatização dos *ejidos*², em 1992, provocou uma série de mudanças e reivindicações populares, inclusive após a promulgação da Lei de Desenvolvimento Rural Sustentável entre 1997 e 2001 (Chapela e Menendez, 2014).

A difusão regional das políticas de agricultura familiar

Para além das mudanças nas coalizões políticas em cada país, a partir dos anos 2000 a emergência e disseminação progressiva de instrumentos de políticas públicas para a AF explica-se também pela imbricação de quatro processos articulados (Massardier e Sabourin, 2013):

i) acordos de cooperação bilateral – um dos mecanismos mais antigos e recorrentes de difusão internacional de políticas públicas são os acordos de cooperação bilateral. Duas novidades marcam o modo de funcionamento destes acordos no que tange às políticas para a AF a partir dos anos 2000. Primeiro, a tentativa de fortalecer as relações Sul-Sul, em detrimento do histórico modelo de relações com a Europa e os Estados Unidos. Segundo, e articulado à anterior, o esforço para reduzir as assimetrias neste processo de transferência, o que incorre em mudanças qualitativas no modo como se estrutura o processo de cooperação, menos vinculada a mecanismos de pressão para abertura dos mercados agropecuários. Ademais, ainda que países como o Brasil tenham liderado este processo, as experiências de cooperação bilateral no tema das políticas para a AF se mostram diversas e multidirecionais.

ii) alianças entre a academia, a elite burocrática do Estado e os movimentos sociais – a partir dos anos 1990, vários acadêmicos assumiram papéis de intelectuais orgânicos

2 Regime fundiário coletivo específico e formas de organização sócio-política centrais no dispositivo de governança rural do Partido Revolucionário Institucional (PRI)

dos movimentos sociais do campo, sendo convidados aos congressos sindicais e convidando os dirigentes dos movimentos aos colóquios científicos (Sabourin, 2014). Com a ascensão ao poder dos novos governos latinoamericanos na década de 2000, acadêmicos e movimentos sociais passaram a dialogar também com gestores públicos e, em alguns casos, adentraram diretamente à estrutura do Estado. A permeabilidade entre Estado, Sociedade Civil e Academia contribuiu para renovar as políticas públicas e, na medida em que estes atores circulavam em fóruns internacionais, também favoreceu a disseminação dessas políticas entre os países (Lecuyer, 2012).

iii) influência das organizações internacionais – o efeito da ação de organizações internacionais como FAO, BID, FIDA, IICA e RIMISP a favor das políticas para a AF ficou mais evidente depois das dificuldades de implementação das políticas de reforma agrária nos anos 1990. Além de influenciar na definição das categorias e do vocabulário, na construção da agenda e na circulação das ideias entre os países, estes organismos financiam diretamente programas de desenvolvimento rural em vários países. Ademais, a presença simultânea destas organizações nos fóruns multilaterais tem promovido, ainda que de forma incipiente, um diálogo entre elas para uma espécie de governança articulada, reduzindo as sobreposições e criando certa especialização temática e territorial para algumas delas.

iv) regionalização das políticas públicas pelos movimentos sociais – uma das principais expressões de articulação de movimentos sociais para incidir sobre a construção de políticas para a AF no contexto do Mercosul Ampliado é a COPROFAM, a qual emergiu de uma articulação entre os principais sindicatos de Argentina (FAA), Uruguai (CNFR) e Brasil (CONTAG). Hoje, a entidade abarca uma dúzia de organizações de sete países, as quais reivindicam a categoria “agricultura familiar” como aglutinadora de suas demandas. Ao mesmo tempo, cabe notar a articulação da CLOC/Via Campesina, a qual possui inclusive maior capilaridade e, em alguns casos, capacidade de mobilização e pressão social, mas que historicamente privilegiou uma identidade “campesina”, em detrimento da coalizão mais ampla e heterogênea formada em torno da agricultura familiar. A crescente interlocução entre estes movimentos-rede tem levado a alguns entendimentos importantes, inclusive repercutindo na adoção pelos fóruns regionais como a REAF e a CELAC de termos como “Agricultura Familiar, Campesina e Indígena”. Ademais, no plano subcontinental cabe ainda ressaltar a criação da ALIANZA, representando 23 redes, movimentos e organizações sociais da América Latina e Caribe, e projetando-se no cenário internacional como uma das principais coalizões de movimentos sociais rurais.

Outro mecanismo de disseminação internacional de políticas públicas para a AF envolve a ação dos fóruns multilaterais. Historicamente, este tipo de espaço foi pensado para difundir as “boas instituições” criadas pelos países desenvolvidos no pós-guerra. Tendo como eixo central o sistema das Nações Unidas, estes fóruns foram concebidos como arautos de um modelo de “democracia global” (*sic*) responsável por conceber e propalar soluções de governança para as economias em desenvolvimento. Acelerado pelo processo de globalização e ajuste estrutural, este movimento buscou estabelecer uma espécie de “monocultura institucional em escala global” (Evans, 2003).

No entanto, a virada política ocorrida na maioria dos países da ALC nos anos 2000 veio acompanhada de uma reestruturação dos espaços de governança multilateral. No que tange à agricultura, a construção da REAF e, mais recentemente, da CELAC, revelam um esforço de

construção de um novo modelo de multilateralismo e cooperação regional, a partir da gestação de fóruns autônomos dos países latinoamericanos para pensar as instituições e alternativas adequadas às suas realidades específicas. Por sua vez, no cenário global, ao mesmo tempo em que aumentou a pressão pela reforma dos organismos multilaterais, no caso da agricultura houve uma importante reestruturação do Comitê de Segurança Alimentar (CSA) das Nações Unidas, sobretudo no que tange à incorporação dos movimentos sociais no chamado Mecanismo da Sociedade Civil (MSC).

A participação dos movimentos sociais nos espaços de produção de políticas públicas é uma das marcas mais características da REAF Mercosul. Em alguma medida, foi a partir da experiência sulamericana que se impulsionou a reestruturação do CSA. Criada em 2004, a REAF foi a primeira instância do Mercosul a incorporar a participação ativa das organizações sociais no desenho de políticas públicas. Até então, a participação da sociedade civil restringia-se basicamente à presença de entidades setoriais (sobretudo representações do setor patronal e agroindustrial) nas negociações do SGT 8, Sub-grupo de Trabalho do Mercosul que trata das questões agrícolas. Em que pese a presença da FAA (Argentina) e da CNFR (Uruguai) neste espaço, estas entidades nunca conseguiram pautar efetivamente a construção de políticas para a AF e a criação de mecanismos institucionais que reduzissem os efeitos perversos gerados pelo processo de abertura comercial (FIDA, 2013; Maluf; Schmitt; Prado, 2014).

Dentre as inúmeras justificativas mobilizadas para a criação de uma Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar no âmbito regional, “figuraba la armonización y el diseño de políticas diferenciadas para reducir las asimetrías que impiden que la agricultura familiar aproveche los beneficios de la integración regional” (FIDA, 2013b, p. 7). A demanda de um espaço de coordenação regional para a construção de uma agenda positiva de políticas de desenvolvimento rural partiu da COPROFAM. A proposta esboçada pela entidade na “Carta de Montevideu” (COPROFAM, 2003) foi apresentada ao Grupo Mercado Comum (GMC) a partir de uma articulação com o governo brasileiro, o qual viu a iniciativa confluir com sua própria agenda de políticas para a AF. Com efeito, coube ao MDA (Brasil), em parceria com o Itamaraty e os movimentos sociais, desenhar uma proposta que se adequasse à estrutura institucional do bloco (Neto, 2014).

Apesar da resistência inicial de alguns países, a proposta de uma Reunião Especializada foi aprovada pelo GMC. Iniciou-se aí um intrincado processo de negociação para desenhar a estrutura institucional. Para além da formação das Seções Nacionais em cada país, de uma Secretaria Técnica (inicialmente associada ao Programa FIDA Mercosul), do Fundo da Agricultura Familiar e de um conjunto de Grupos de Trabalho (Políticas fundiárias, acesso à terra e reforma agrária; Facilitação do comércio; Equidade de gênero; Gestão do risco e mudança climática; e Juventude Rural), o principal debate dizia respeito à própria forma de participação das organizações da sociedade civil. Os principais esforços de concertação social entre os países se dirigiram à criação de mecanismos que garantissem a presença das lideranças sociais nos espaços de decisão, sentados à mesma mesa dos Ministros de Estado; que consolidassem a participação ativa das mulheres e jovens, sem qualquer tipo de intermediação; que assegurassem o respeito às particularidades de cada país, atribuindo às reuniões a característica mais propriamente de um espaço de diálogo do que de negociação (Niederle, 2016).

Dentre os inúmeros resultados produzidos pela REAF ao longo dos seus dez anos (REAF, 2013; FIDA, 2015; Niederle, 2016) talvez o mais importante foi a própria consolidação do conceito de agricultura familiar no âmbito regional. Aprovada três anos após a criação da REAF, a Resolução GMC 25/2007 institucionalizou o reconhecimento de uma categoria específica de agricultores, contrariando a idéia outrora acolhida por alguns governos de que em seus países existia uma única agricultura, o que geralmente resultava no privilégio

concedido aos setores do agronegócio (Riella, 2002). Foi a partir daí que se estabeleceram as condições para a formulação de políticas diferenciadas de desenvolvimento rural. Neste sentido, cabe notar ainda a relevância dos Registros Nacionais Voluntários da Agricultura Familiar (RENAF), estabelecidos como ferramentas de identificação do público ao qual se dirigem as políticas para a AF em cada país.

A experiência de diálogos políticos entre governos e organizações sociais, e os avanços na agenda das políticas para a AF, chamou a atenção de outros países. Um dos primeiros efeitos foi a ampliação da própria REAF. Isto envolveu tanto a inclusão da Venezuela (que, em 2012, torna-se membro pleno do Mercosul), quanto o estreitamento dos laços com os países associados, em especial Bolívia, Equador e Chile (este último devendo se tornar o primeiro país associado a sediar uma Plenária Regional, em 2017). Outra via deste processo foi a aproximação com outros blocos regionais, o que tem feito a agenda da AF se estender por todo o continente. Neste sentido nota-se um esforço de aproximação com a América Central, sobretudo com a experiência do Programa Diálogo Regional Rural Centro-Americano (PDRR).

Outra evidência é a interlocução com a CELAC, fórum criado há três anos que, em sua III Cúpula de Chefes de Estado e de Governo, realizada em 2014, demandou à REAF auxílio para implementar ações na área de segurança alimentar e combate à fome, bem como para a estruturação de um Grupo de Trabalho sobre Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural. A Declaração Final da Primeira Reunião de Altos Funcionários de Agricultura Familiar da CELAC ressalta “la importancia de utilizar, en el ámbito de la CELAC, experiencias exitosas de los mecanismos de integración regional en la cooperación para el desarrollo rural, entre ellas la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF).”

Este fenômeno de internacionalização dos diálogos sobre políticas para a AF ganhou um impulso em 2014, com as ações do AIAF, e com duas implicações importantes. A primeira é que aproximou ainda mais a agenda da REAF e da CELAC daquela protagonizada por organizações multilaterais, em particular da FAO. Dentre outras coisas, o AIAF foi a oportunidade para consolidar definitivamente na região o debate sobre o papel da AF para a Segurança Alimentar e Nutricional. A segunda implicação foi o fortalecimento da participação dos movimentos sociais e, mais do que isso, a crescente abertura para organizações que, até então, detinham uma participação menos relevante nestes fóruns. Este é o caso da CLOC/Via Campesina, a qual firmou sua participação na REAF em 2015.³ Agora, aliados a governos com os quais possuem grande afinidade política (Bolívia, Venezuela, Equador), estes movimentos também contribuem para oxigenar a agenda de debates sobre as políticas para a Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Duas discussões emergem como paradigmáticas: a inclusão da “Soberania” à agenda da Segurança Alimentar e Nutricional e a defesa da Agroecologia como novo referencial para as políticas de desenvolvimento rural.

A agenda das políticas de SSAN e Agroecologia na América Latina

Dentre o conjunto de políticas para a Agricultura Familiar construídas na ALC, os programas de SSAN estão dentre aqueles com maior evidência no período recente. Isto se deve, em

³ Contribui para isso o crescente entendimento entre os diferentes movimentos sociais e sindicais. Para o que pode-se destacar novamente a criação, em 2013, da Aliança para a Soberania Alimentar dos Povos da América Latina e do Caribe (ALIANZA), rede sub-regional do Comitê Internacional de Planejamento pela Soberania Alimentar (CIP). Esta rede também participou ativamente da construção do AIAF (Silva, 2014c).

primeiro lugar, à novidade que eles representam com relação às tradicionais políticas de fomento agropecuário, garantia de preços, assistência técnica e transferência de renda. Em segundo lugar, trata-se de um efeito do modo como se estruturaram os processos de disseminação internacional de políticas públicas para a AF. Foi nesta área que o Brasil, país com maior protagonismo neste processo, desenvolveu suas políticas mais inovadoras e com resultados mais efetivos de inclusão produtiva, o que despertou interesse das organizações multilaterais (sobretudo a FAO), dos movimentos sociais (em particular a ALIANZA), e da academia, levando ao redirecionamento das agendas de intervenção, luta social e pesquisa.

Nesta seção, inicialmente concentraremos nossos esforços em analisar como se desenvolveu o processo de *policy transfer* nesta área (4.1). Em seguida, analisaremos a emergência da “agroecologia” como referencial de produção estreitamente articulado à SSAN (4.2). Se, por um lado, a agroecologia ainda não se consolidou como um referencial central para orientar a construção de políticas para a AF na maioria dos países latinoamericanos, o fortalecimento das redes de movimentos sociais agroecológicos, a incorporação deste referencial pela academia (especialmente no âmbito da SOCLA) e pelas próprias organizações internacionais (FAO, 2010) e fóruns multilaterais (REAF, 2014) sugere que a Agroecologia começa a se consolidar como noção articuladora das lutas políticas e semânticas no campo de batalha das políticas de desenvolvimento rural.

A difusão das políticas de SSAN⁴

O processo de difusão internacional de políticas de SSAN teve como um dos atores-chave o governo brasileiro. Atuando em parceira direta com a FAO, o Programa Mundial de Alimentos (PMA), e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos últimos anos o Brasil revelou uma postura proativa na difusão de experiências inovadoras nesta área. A disseminação de referenciais, ideias e instrumentos envolveu programas de cooperação bi e multilateral, privilegiando os países da ALC (Goulet *et al.*, 2013). No caso do Mercosul, destacam-se neste sentido as ações mediadas pela REAF, as quais se constituíram como uma verdadeira plataforma de ação política regional. Por sua vez, com relação ao restante do continente, cabe destacar as iniciativas da cooperação brasileira com El Salvador e Haiti, países que enfrentam graves crises políticas e econômicas com efeitos particularmente trágicos em termos de abastecimento, fome e insegurança alimentar. Finalmente, nota-se o ingresso do tema via agenda da CELAC (vide supra).

As políticas brasileiras de segurança alimentar ganharam maior expressão a partir do segundo mandato do Presidente Lula (2007-2010). Suas origens remontam, todavia, a uma trajetória mais longínqua que, à rigor, remete a décadas de luta contra a fome. Mas, dentre os marcos mais recentes desta trajetória estão fatos posteriores a 2003, quando a nova coalizão política criada pelo primeiro governo Lula começa a formular as bases para a construção das políticas de SSAN. Em primeiro lugar, recria-se o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), onde ocorrem as principais discussões sobre o tema, integrando gestores públicos, movimentos sociais e pesquisadores. Em segundo lugar, cria-se o Ministério Extraordinário de Combate à Fome, inicialmente sob responsabilidade do professor José Graziano da Silva, quem coordenaria a construção da “Estratégia Fome Zero”. Em que pese a participação de Graziano da Silva à frente do ministério tenha sido relativamente breve, serviu para consolidar um referencial de política pública, uma estratégia e uma equipe, a qual deu seguimento à mesma já no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Por sua vez, o ex-ministro assumiu a Representação Regional da FAO para a ALC.

⁴ Os autores agradecem Catia Grisa pelas informações e sugestões para redação desta seção.

Em 2005, a partir de uma articulação de Brasil e Guatemala, foi lançada a “Iniciativa América Latina e Caribe sem Fome”, a qual contou com o apoio da FAO, e teve por objetivo a erradicação da fome e o intercâmbio de políticas públicas voltadas para a SAN. A proposta foi endossada por 29 países da região e continua sendo uma importante rede de mobilização entre os países da Região, os quais lançaram programas nacionais espelhados na Estratégia Fome Zero, em muitos casos apoiados pela cooperação bilateral brasileira (Cunha, 2010).

A crise dos alimentos de 2008 foi o estopim que faltava para muitos governos voltarem suas atenções para este tipo de política, em particular para a experiência dos mercados institucionais. Em 2009 teve início o Projeto “Fortalecimento dos Programas de Alimentação Escolar no âmbito da Iniciativa América Latina e Caribe Sem Fome 2025”. A partir dos aprendizados da experiência brasileira com o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o projeto visava contribuir para o fortalecimento de programas similares em quinze países⁵, envolvendo três estratégias de intervenção: (a) fortalecimento e articulação de políticas de alimentação escolar; (b) desenvolvimento de capacidades humanas e físicas para a execução de políticas locais; (c) geração e disseminação de conhecimento e informação por meio de estudos e materiais técnicos e educacionais. Um dos resultados do projeto foi a publicação, em 2013, do relatório “Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: estudio de caso en ocho países”, o qual demonstrou experiências exitosas de compras diretas da agricultura familiar para a alimentação escolar e o potencial mercado que poderia ser construído na ALC.

Em 2012, Graziano da Silva foi eleito Diretor-Geral da FAO, o que, em alguma medida, reconheceu os avanços obtidos pela região no tema, ao mesmo tempo em que projetou uma nova escala de ação, em nível global. A reestruturação da FAO envolveu a incorporação de especialistas que atuaram tanto no governo brasileiro quanto em espaços regionais como a REAF. Estes passaram a estimular novos projetos de cooperação sul-sul, já não mais apenas com a ALC, mas também com o continente africano. Um dos principais resultados que foram produzidos ao longo deste processo foi o chamado PAA África (*Purchase from Africans for Africa*).

Na escala regional, cabe ainda destacar as ações suportadas pelo Fundo Brasil na FAO, a partir do qual se busca coordenar iniciativas empreendidas pelo governo brasileiro em parceria com a entidade, com vistas à promoção da AF e da SSAN. Entre estas iniciativas está o projeto “Implementação de um Modelo de Compras Públicas para a Agricultura Familiar para os Programas de Alimentação Escolar”, o qual impulsiona mecanismos de compras institucionais da AF, especialmente destinadas à alimentação escolar, em países como El Salvador, Honduras, Nicarágua, Colômbia e Paraguai. Para tanto, são desenvolvidas ações de fortalecimento e qualificação da produção familiar, adequação de marcos legais que possibilitem o acesso aos mercados institucionais e capacitação dos gestores para elaboração de estratégias nacionais de promoção de compras públicas da AF.

O tema adentrou à REAF em 2010, sobretudo a partir XIV Plenária Regional, realizada em Brasília. Esta foi precedida pelo “Seminário sobre Aquisição Pública de Alimentos da Agricultura Familiar”, onde foram apresentadas e discutidas as experiências do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Na ocasião também foi assinada a Declaração dos Ministros dos Estados Partes do Mercosul sobre Compras e Aquisições Públicas de Alimentos da Agricultura Familiar, “elevando estas políticas à condição de uma das prioridades de trabalho da REAF” (Silva, 2014, p. 5). Esta

⁵ Antígua e Barbuda, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Paraguai, Peru, Santa Lúcia e Venezuela.

definição repercutiu na aprovação do “Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão da Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar”, uma proposta inicialmente levada ao fórum pelo MDA (Brasil), e que acabou se consolidando como uma das principais atividades de disseminação internacional de políticas de SSAN (Grisa e Niederle, 2016). Atualmente, os países do Mercosul encontram-se em diferentes momentos na implementação deste tipo de política pública.

Na Argentina, as compras públicas ainda são realizadas por meio do Escritório Nacional de Contratações, que procede por meio de licitações, não dispensando tratamento diferenciado à AF. No entanto, a partir dos anos 2000, o país realizou importantes modificações institucionais, as quais abrem possibilidades para criar sistemas específicos para esta categoria social. Dentre as modificações está a alteração das contratações públicas, em 2012, que as articula com políticas sociais; a criação do Registro Nacional de Organizações da Agricultura Familiar (RENOAF); e a publicação da Lei 27.118/2015 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina”, a qual declara de interesse público a AF por sua contribuição à SSAN, por praticar e promover sistemas de vida e de produção que preservam a biodiversidade e processos sustentáveis de transformação produtiva.

No Paraguai, a Lei 5.210/2012 sobre alimentação escolar e controle sanitário menciona que “se deberá priorizar la adquisición de alimentos de la Agricultura Familiar, mediante procedimientos sumarios que garantizan la compra a sus integrantes”. Estes procedimentos se aplicam em caráter de exceção às disposições estabelecidas nos quadros regulamentares vigentes para os Contratos Públicos (Lei 2051/2003) e para a Administração Financeira do Estado (Lei 1535/1999). Um ano depois, um Decreto presidencial (1.056/2013) estabeleceu uma modalidade de contrato complementar chamado “Proceso Simplificado para Aquisición de Productos Agropecuarios da Agricultura Familiar”. Abarcando os diferentes níveis de governo, este normativo permite compras diferenciadas de estabelecimentos ou organizações da AF por meio de Carta de Invitación. Em novembro de 2014, comunidades indígenas do Distrito de Abai, no Departamento de Caazapá, foram as primeiras a receber a alimentação escolar elaborada com alimentos adquiridos das organizações da agricultura familiar da localidade (Silva, 2014).

No Uruguai, estas discussões também foram impulsionadas pelos diálogos na REAF e, em 2010, levaram à criação de um projeto piloto, que buscou organizar os agricultores e suas organizações para participar das licitações públicas. Os resultados não foram satisfatórios, mas o projeto serviu de tubo de ensaio para mudanças institucionais. Em 2014, o governo iniciou a construção de um Projeto de Lei sobre Compras Públicas com participação da AF. Aprovada no final do mesmo ano, a Lei 19.292/2014 declara de interesse geral a “produção familiar agropecuária e pesca artesanal” e estabelece um mecanismo de reserva mínima de mercado de 30% para as compras centralizadas do Estado e de 100% para as não centralizadas, de bens alimentícios provenientes de Organizações Habilitadas⁶ (não podem participar unidades familiares individualizadas). A norma também prioriza compras em circuitos de proximidade ou curtos. Deste modo, no caso uruguaio, embora não exista um programa específico, a Lei assegura processos licitatórios exclusivos para a concorrência das organizações da AF.

Dentre os países associados ao Mercosul, a Bolívia avançou significativamente em um conjunto de mudanças institucionais desde o início do governo Evo Morales. Como observa Mercado (2014), a nova Constituição de 2009 estabeleceu a obrigação do Estado em dar

⁶ Em seu Art. 8 a Lei 19.292 também cria o Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH), o qual possibilitará a caracterização das organizações da agricultura familiar.

preferência a micro e pequenas empresas, organizações de pequenos produtores e camponeses nas compras públicas e prioridade à produção nacional. No mesmo ano, um Decreto Supremo (NB-SABS 0181) reconheceu os pequenos produtores e suas organizações como sujeitos habilitados aos processos de contratação estatal. O Decreto também conferiu preferência aos pequenos produtores de até 30% sobre os demais ofertantes. Além disso, apresenta efeitos sobre a alimentação escolar ao estabelecer que a mesma seja elaborada com matérias primas de produção nacional (FAO, 2013).

Dando seqüência a estas mudanças institucionais, em 2011 a Bolívia aprovou a Lei 144, denominada de “Lei da Revolução Produtiva Comunitária Agropecuária” a qual incorpora as comunidades indígenas originárias, camponeses, comunidades interculturais e afrobolivianas como provedoras de alimentos para o Estado. Em seguida, já em 2014, aprovou a Lei da Alimentação Escolar (Lei 622/2014). Esta objetiva “Fomentar a compra de produtos destinados a Alimentação Complementar Escolar, incentivando e priorizando o consumo e a produção local de alimentos”. A Lei considera como provedores locais de alimentos pessoas naturais; associações de pequenos produtores rurais; organizações econômicas camponesas e indígenas originárias; e, organizações econômicas comunitárias; famílias produtoras indígenas originárias, camponesas, interculturais e afrobolivianas organizadas na agricultura familiar sustentável. Ademais, estabelece os procedimentos contratuais para garantir a participação dos agricultores familiares neste mercado institucional.

No Equador, em 2009 foi criado o Programa de Provisão de Alimentos (PPA), por meio do qual o Estado executa processos de compra e provisão de alimentos para as entidades públicas e programas sociais, facilitando a incorporação dos pequenos produtores como fornecedores (Sanches, Veloso e Ramirez, 2014). De acordo com Novoa (2014), as compras públicas possuem dois objetivos no país: (a) satisfazer as necessidades alimentícias dos programas sociais e equipamentos públicos, e (b) gerar impactos positivos na economia local.

O Chile vem realizando projetos piloto de compras da AF, ainda que, por hora, sem o estabelecimento de um quadro normativo. O INDAP definiu como uma de suas ênfases estratégicas para o período 2014-2018 a ampliação da participação da AF nos processos de compras públicas. Para tanto, em parceria com o RIMISP e o Slow Food, promoveu um estudo de “Caracterização dos mercados públicos de alimentos no Chile e recomendações para fomentar a inclusão sustentável da Agricultura Familiar Camponesa chilena nos processos de compras públicas”. Em seguida, passou a desenvolver projetos localizados de inserção de produtos da AF, como aqueles em curso junto a três empresas concessionárias do Programa de Alimentação Escolar (PAE) nas regiões de Maule, O’Higgins e Los Lagos, e do abastecimento da cantina do próprio INDAP.

Como vimos acima, mais recentemente a ampliação desta discussão para além do Mercosul envolveu uma ação proativa de inserção da SSAN na agenda da CELAC. Neste espaço o tema ganhou destaque a partir da Declaração Ministerial assinada em 2014 (vide supra). Em virtude disso, a CELAC solicitou à FAO, com a colaboração da ALADI e da CEPAL, a elaboração de um Plano para Segurança Alimentar, Nutrição e Erradicação da Fome, o qual será implementado na ALC com o apoio dos mecanismos regionais de integração e cooperação. Complementarmente, com o objetivo de contribuir com as bases conceituais e operacionais para o Plano, em 2014 foi lançado o estudo “Desarrollo del comercio intrarregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe”. O documento sugere articular ações nacionais relacionadas à SSAN com as negociações comerciais e de integração regional, dedicando especial atenção ao tema das compras públicas. Ao mesmo tempo, sugere a criação de um “Acordo Marco Regional de Integração

Comercial e Segurança Alimentar da América Latina e Caribe”, com uma série de medidas específicas para alavancar o comércio intraregional de alimentos oriundos da AF.

Movimentos e políticas a favor da Agroecologia na América Latina

Em vários países da ALC, paralelamente às políticas de apoio à AF e de SSAN, observa-se a emergência de iniciativas e programas a favor da Agroecologia (CAN, 2011, FAO, 2015). Formulados a partir da organização e da pressão de movimentos de agricultores agroecológicos, aliados a organizações da sociedade civil, os instrumentos a favor das agriculturas de base ecológica tentam responder a demandas da sociedade (qualidade e saúde, segurança alimentar e nutricional, autonomia e soberania alimentar, preservação dos recursos naturais, opção por circuitos curtos, etc.) ou a paradigmas de vida e desenvolvimento, neste caso, quando as propostas de agricultura comunitária e agroecológica estão associadas, por exemplo, ao conceito de *buen vivir* nos países andinos (CAN, 2011).

Alguns países foram pioneiros na ALC. Impulsionada pela própria restrição imposta pelo embargo econômico, que limitou o acesso a insumos industriais, a produção agroecológica em Cuba teve um peso crescente a partir de 1993. Neste momento, foi importante a ação do movimento participativo popular para a SSAN, bem como diversas ações do Estado, à exemplo dos programas de agricultura urbana, do programa “campesino a campesino”, do programa de segurança alimentar Arroz Popular, das iniciativas de integração agricultura-pecuária e sistemas silvipastoris, e das ações para promoção das práticas de controle biológico.

Do ponto de vista normativo, a maior parte dos países avançou na criação de sistemas legais para a produção orgânicas a partir de meados dos anos 2000. O México tem uma Lei de Produtos Orgânicos desde 2006, regulamentada em 2010; Equador desde 2005, regulamentada em 2006 (*Normatividad de la Producción Orgánica Agropecuaria*), Costa Rica desde 2006 (*Ley de Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica*, N° 8542 e 8591), Peru desde 2008 (*Ley N° 29196 de Promoción de la Producción Orgánica o Ecológica*), regulamentada em 2012; e Nicarágua promulgou em 2011 uma *Lei de Fomento da Produção Agroecológica* (Lei N°765).

As primeiras leis promulgadas se referiam quase exclusivamente à produção orgânica, termo que acabou se institucionalizando na maioria dos países. Mesmo assim, em Argentina, Bolívia, Nicarágua, Peru e Brasil, os instrumentos públicos associam agroecologia e produção orgânica, termos que coexistem no linguajar das políticas (normas, decretos, documentos governamentais, declarações de gestores e autoridades etc.). Nestes países, associar agroecologia e produção orgânica remete implicitamente a formas de agricultura familiar e/ou camponesa. No entanto, o termo produção orgânica, quando utilizado de forma isolada, também tem sido frequentemente associado a formas empresariais de agricultura (familiar ou não), as quais vêm adentrando rapidamente no que consideram ser um dos mais promissores segmentos de mercado em expansão no conjunto da América Latina.

Do ponto de vista das interfaces com as políticas públicas, na Argentina, em 1999 foi votada a Lei 25.127 sobre “Produção Ecológica, Biológica ou Orgânica”. No entanto, as principais iniciativas a favor da institucionalização da agroecologia no país ainda provêm da sociedade civil e das organizações de produtores. Na última década houve um tímido esforço público mediante o apoio da Secretaria da Agricultura Familiar para incluir as dimensões da

sustentabilidade, agroecologia e soberania alimentar mediante, por exemplo, a aproximação e colaboração entre as comissões técnicas nacionais da agricultura familiar e da produção orgânica e agroecológica (Juarez et al., 2014). Dentre os objetivos delineados pelo órgão para o ano de 2015, três dizem respeito especificamente à agroecologia: (a) Implementação de um sistema de certificação participativa; (b) Promoção e assistência técnica para substituição de insumos químicos; (c) Desenho e construção de associações voltadas à produção de biofertilizantes (Argentina, 2015). Nota-se, portanto, que o suporte público à agroecologia ainda prioriza ações pontuais e, de modo geral, responde a uma visão mais focada no manejo produtivo dos sistemas agropecuários.

No Chile, a Lei N° 20.089 de 2006 estabeleceu um sistema nacional de certificação de baixo custo, o qual é regulado pelo Serviço Agrícola e Pecuário - SAG (ODEPA, 2014). Em 2010, o país estabeleceu a Comissão Nacional de Agricultura Orgânica (CNAO), a qual vem coordenando os esforços conjuntos entre setor público e privado para desenvolvimento do mercado interno e exportação. Mas, além do foco voltar-se à lógica mais empresarial da agricultura orgânica, a participação da agricultura familiar neste processo é uma incógnita. Por conta disso, o próprio INDAP vem buscando incorporar a agroecologia ao seu referencial de ação pública, com vistas a ampliar o espaço para a agricultura familiar. Em 2015, o Instituto organizou um seminário sobre “Agroecología y Sustentabilidad para la Agricultura Familiar Campesina”. Até o momento, o que existe é fundamentalmente um esforço para reorientar as políticas públicas, de modo que as ações do estado chileno possam promover práticas ecológicas de manejo, o que não implica ainda na existência de programas específicos.

No Brasil, a trajetória de discussão sobre a agroecologia remonta aos movimentos de agricultura alternativa dos anos 1980. Mas, do ponto de vista institucional, o país avançou na regulamentação da agricultura orgânica sobretudo a partir do final dos anos 1990. Um dos eventos que se destaca neste processo foi o reconhecimento de diferentes sistemas de garantia da conformidade orgânica (Decreto nº6323/2007), abrindo espaço para a certificação participativa em decorrência da pressão exercida pelos movimentos sociais da agricultura familiar e campesina (Niederle e Almeida, 2013). No que tange às políticas públicas, vários programas já buscaram incidir sobre o tema de diferentes maneiras (Schmitt e Grisa, 2013), mas com resultados menos efetivos do que os movimentos sociais demandam – haja vista, por exemplo, o pequeno número de contratos do PRONAF Agroecologia.

Em 2012, o governo brasileiro avançou na criação de uma Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) (Decreto nº 7794/2012). A política e suas medidas foram debatidas durante meses entre as organizações não governamentais, os movimentos sociais e representantes do setor privado e do governo federal. O objetivo era articular uma estratégia mais sistemática de ação pública. Um ano depois, em 2013, foi lançado o Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO I), articulando 125 iniciativas de 10 ministérios e totalizando R\$ 8,8 bilhões de recursos para o período 2013-2015 (BRASIL, MDA, 2013). Destes, foram gastos apenas R\$ 2,9 bilhões, e sobretudo em ações de crédito rural, o que resultou no acirramento das críticas de alguns movimentos sociais ao efetivo espaço conferido à agroecologia nas estratégias de desenvolvimento rural. Uma nova rodada de discussões foi aberta com vistas a redesenhar o Plano. Atualmente está em curso o segundo ciclo (PLANAPO II), o qual se estende entre 2016 e 2019. O escopo é novamente ambicioso: 12 objetivos, 40 metas e 194 iniciativas.

Para além da institucionalização da produção orgânica (e do desenvolvimento das legislações relativas à certificação), aspecto central para expansão dos mercados – inclusive para o ingresso dos segmentos empresariais –, a criação de políticas específicas para o desenvolvimento da agroecologia ainda é um desafio na ampla maioria dos países latinoamericanos. Atualmente, a promoção das agriculturas de base ecológica por parte dos Estados ocorre principalmente de forma indireta, associada a outras políticas públicas de crédito, infraestrutura, desenvolvimento territorial e, cada vez mais, de segurança alimentar e nutricional. Mesmo no Brasil, onde se avançou na criação do PLANAPO, são as políticas de SSAN aquelas que têm repercutido com maior evidência na promoção das práticas agroecológicas, em particular os programas de compras públicas de alimentos da agricultura familiar. E isso se deve menos à participação de produtos orgânicos certificados, que não alcança 2 % do total, do que ao estímulo à diversificação de cultivos, estruturação de unidades e grupos de agricultores, favorecimento à criação de novos mercados localizados e circuitos curtos, estímulo à produção para autoconsumo (Schmitt e Grisa, 2013).

No que tange à disseminação regional desta agenda, também é evidente a articulação entre agroecologia e políticas de SSAN. Uma evidência disso foi o Seminário Regional sobre Agroecologia na América Latina e Caribe, realizado em Brasília entre os dias 24 e 26 de junho de 2015. Promovido pela FAO em parceria com o governo brasileiro, o evento esteve diretamente articulado ao Plano de Ação em SAN da CELAC, contando ademais com a colaboração direta dos movimentos sociais (ALIANZA) e acadêmicos (SOCLA).

No que tange ao espaço da REAF, o tema da agroecologia aparece pela primeira vez na XIII Plenária Regional, em 2010. Mas foi apenas na XX Plenária Regional, em 2013, que o mesmo foi efetivamente incorporado à agenda do GT Mudanças Climática e Gestão de Riscos. Um dos motivos para a incorporação mais tardia foi a reticência de alguns governos regionais com relação às demandas que este processo poderia desencadear em termos de políticas específicas. Ademais, é notório que o tema conquista maior espaço na REAF com a ampliação da participação não apenas da Via Campesina, mas também com a aproximação de países como Bolívia, Venezuela e Equador. Este movimento demonstra que a participação do mundo andino na REAF refresca a agenda dos diálogos políticos regionais (Niederle, 2016). Ao mesmo tempo, sugere que o processo de disseminação regional das políticas ocorre em um caminho de mão dupla. Ao mesmo tempo em que esses países se beneficiam da experiência sulamericana, retroalimentam o processo.

A Comunidade Andina de Nações defende a promoção da Agricultura Familiar Agroecológica e Camponesa (AFAC), a qual é definida como “sendo marcada: i) pela dependência de bens e serviços vindos do entorno natural (ecológico) e do seu próprio agroecossistema; ii) por uma escala de produção pequena e altamente diversificada; iii) por tecnologias próprias e adaptadas a suas condições ecológica, social e cultural, iv) propiciando justiça social e equidade e sendo imersa na dinâmica de desenvolvimento da sua comunidade e território” (CAN, 2011, pp. 11 y 21).

Além da agroecologia, nos países andinos e centro-americanos com maior herança indígena, o conceito autóctone de “Buen Vivir” permeia algumas das políticas relacionadas direta ou indiretamente com a agricultura familiar e camponesa, especificamente na sua relação com a biodiversidade (sementes locais ou nativas) e com o desenvolvimento territorial (CICA, 2008). Este é o caso de Bolívia e Equador. Neste, para superar as brechas sociais, econômicas e produtivas, a Secretaria Nacional de Planificação e Desenvolvimento deu início a “Estratégia Nacional para el Buen Vivir Rural” como uma política pública inter-setorial

(Sabourin et al., 2015). Esta estratégia prioriza territórios onde predominam “distintas formas de agricultura familiar e pobreza rural”. Por sua vez, na Bolívia, ao lado da norma técnica para a produção ecológica (Lei 3525 de Regulación y Promoción de la Producción Ecológica), vários programas integram uma estratégia alternativa baseada nos princípios do Buen Vivir, em particular no Ministério do Meio Ambiente e Água, como o Programa Nacional de Biocultura que propõe um enfoque mais integral e amplo do desenvolvimento sustentável e ecológico, integrando as dimensões biológica, econômica, sociopolítica e cultural.

No âmbito centro-americano, a Costa Rica constituiu a lei de fomento da produção orgânica a partir de um processo de consultas amplas com os agricultores, bem como a partir da negociação com o Movimento de Agricultura Orgânica de Costa Rica (MAOCO) durante mais de três anos. A legislação do país apresenta uma inovação importante: considera que a agricultura ecológica e orgânica é prestadora de “serviços e de benefícios ambientais agropecuários”.

Outro país que avançou nesta discussão é a Nicarágua. A discussão da Ley de Fomento de la Agroecología y Agricultura Orgánica (Lei N° 765 de 2011) foi protagonizada por organizações camponesas (Campesino a Campesino), sindicais, cooperativas e entidades não governamentais após a estruturação do Movimento de Produtoras e Produtores Agroecológicos e Orgânicos de Nicarágua (MAONIC), criado em 2009. Falta ainda regulamentar a proposta de “Política de Fomento e Desenvolvimento da Produção Agroecológica de Nicarágua”. A posição do governo parece ser de expectativa, enquanto que para os movimentos sociais camponeses existem outros desafios prioritários como acesso a água, desmatamento, mineração etc. (Freguin-Gresh et al., 2015).

Seja como for, uma característica comum dos instrumentos e programas a favor da Agroecologia na América Latina é que, em sua ampla maioria, foram promovidos e institucionalizados após uma intensa e longa pressão dos movimentos de agricultores agroecológicos e da sociedade civil. Em certos casos isso envolveu a criação de um marco participativo institucionalizado à imagem da Comissão Nacional de Agricultura Orgânica (CNAO) no Chile, do Conselho Nacional de Produção Ecológica (CNAPE) na Bolívia (2009), da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO) no Brasil (2011) e do Conselho Nacional de Produção Orgânica (CNPO) no Peru (2012). Todo este processo fortaleceu uma dinâmica de participação social e aproximou os atores da sociedade civil do processo de discussão das políticas públicas para a agricultura familiar. Atualmente, este processo ganha escala na agenda dos fóruns regionais (CELAC, REAF) e internacionais (MSC), e faz do movimento agroecológico um dos principais atores do mundo agrário latinoamericano.

Considerações finais: desafios e perspectivas de cooperação regional

Na escala da ALC podemos identificar três principais características das políticas destinadas à AF e um desafio comum para a nova geração de instrumentos ampliados.

- i) A emergência de políticas focalizadas na AF permitiu dar visibilidade a uma categoria de produtores anteriormente marginalizados por políticas agrícolas generalistas que promoviam principalmente as grandes propriedades e empresas.

ii) Observam-se temporalidades diferentes na adoção e aplicação desse modelo latinoamericano de políticas especificamente focadas na AF, bem como diversos arranjos no que tange ao público beneficiado em função da natureza de sua(s) base(s) social(is) e da coalizão que pode ser mobilizada para sustentar as políticas.

iii) A evolução regional mostra a agregação ao “*policy-mix*” de políticas produtivas, sociais, ambientais e territoriais que tendem a reconhecer e ampliar a diversidade dos beneficiários e a integrar diversos instrumentos setoriais.

Entre os aspectos positivos dessa evolução, cabe ressaltar que a AF é sempre mais que agricultura. Parte dos integrantes das famílias participa também de atividades econômicas não agrícolas, que podem até representar a maior fatia da renda familiar. As lógicas de associativismo, localidade, identidade e proximidade também conferem à AF um caráter eminentemente social, mostrando a importância das redes e inter-relações, da cooperação e da reciprocidade no tecido social vinculado a esses sistemas produtivos. Em suma, não se pode abordar a AF exclusivamente mediante políticas agropecuárias setoriais. Os agricultores familiares não podem ser tratados como se fossem apenas produtores individuais desvinculados entre si. A abertura temática e inter-setorial favorece um enfoque mais integrado da ruralidade moderna, capaz de articular as várias facetas multi-setoriais e transversais do desenvolvimento rural.

No entanto, existem dificuldades de implementação desse “*policy-mix*” dada a complexidade dos problemas de coordenação, tanto intersetorial como multi-nível. A proliferação das organizações, ministérios e secretarias, bem como a segmentação dos públicos alvos e de suas representações, revelam uma série de riscos. O principal desafio consiste em superar o tratamento cada vez mais social (socioassistencial) que alguns governos tem conferido aos agricultores familiares e às demais grupos camponeses e indígenas, o que pode repercutir em bloqueios no acesso, por esses grupos, a políticas de apoio produtivo para atividades agrícolas e não-agrícolas.

A experiência latinoamericana também revela que as políticas específicas ou transversais são particularmente inovadoras quando associam à sua elaboração e implementação os movimentos sociais na sua diversidade, e quando contam com o reconhecimento e o apoio de diversos setores da sociedade. De fato, sua emergência tem sido facilitada pela ação de mediadores multi-posicionados e de dinâmicas regionais que tem permitido a circulação e a crítica das ideias e dos modelos, em particular mediante os espaços da cooperação regional (REAF e CELAC), novos mecanismos de cooperação sul-sul, bilateral ou internacional, mas também aqueles das organizações e movimentos de agricultores, pesquisadores e redes inter-profissionais ou sindicais.

Finalmente, cabe destacar os desafios que se abrem a partir da nova configuração econômica e política que emergiu na ALC nos três últimos anos. Por um lado, está o agravamento da crise econômica e a erosão das finanças públicas, levando a questionamentos sobre a disposição dos governos a sustentar as políticas para a AF. Neste mesmo sentido, cabe notar a pressão exercida pelos setores agroindustriais para aprofundar ainda mais a estratégia liberal agroexportadora que, historicamente, definiu o modelo de desenvolvimento desigual e dependente do continente. O avanço da produção de commodities, sobretudo da soja no Cone Sul, é a face mais dramática deste processo. Em várias regiões, a capacidade de resistência dos agricultores familiares, camponeses e indígenas é mais uma vez posta em questão pela pressão dos mercados globais.

Por outro lado, as mudanças de signo ideológico nos governos de alguns países, e as crises político-institucionais que se abateram sobre outros, envolvendo inclusive a deposição de presidentes eleitos (Paraguai e Brasil), reduziram a presença no Estado dos atores que, ao longo da última década, vinham sustentando a criação de políticas para a AF. Soma-se a isso a reorganização (desestruturação?) do arranjo criado para a implementação dessas políticas, com a expressiva redução de recursos e, em alguns casos, a extinção dos órgãos responsáveis pelas políticas e das próprias políticas. Por fim, há ainda o efeito destas mudanças sobre o processo de integração regional e difusão internacional das políticas públicas para a AF.

Em alguns países, o retorno ao poder de coalizões sustentadas pelas elites agrárias patronais e empresariais reacende o discurso pró-liberalização, questiona as supostas “amarras” criadas pelos acordos regionais (sobretudo no caso do Mercosul) e parece encaminhar os governos para uma postura mais agressiva de competição nas cadeias globais de commodities agrícolas (em detrimento da cooperação sul-sul). Neste cenário reacende igualmente a reação dos movimentos sociais e da própria academia, os quais reafirmam a AF, a SSAN e a Agroecologia como alternativas viáveis não apenas às crises econômica e política, mas também sociais, ambientais, energéticas e de saúde pública, ou seja, do próprio modelo de desenvolvimento.

Referências bibliográficas

- ARGENTINA, MAGP. *Secretaría de Agricultura Familiar*. MAGP, 2015. http://www.agroindustria.gob.ar/site/agricultura_familiar/publicaciones/Cuadernillo_Agricultura_Familiar.pdf
- Barril G. A.; Almada, F. *La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur*. Asunción: IICA, 2007.
- BRASIL, Presidência da República, *Decreto Nº 7.794, de 20/08/2012 que instituiu a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica – PNAPO*. Brasília: MDA, 2012.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Presidenta Dilma instituiu Política de Agroecologia para impulsionar agricultura familiar*. Brasília: MDA, 2013. <http://simposioagroecologia.org/?p=205>
- CAISAN Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. 2013 *Subsídios da CAISAN para a discussão sobre “Cooperação Internacional em Segurança Alimentar e Nutricional” na XIII Plenária do CONSEA*, Brasília, 02 de dezembro de 2013.
- CELAC. *Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025*. CELAC, 2014.
- Chapela G.; Menéndez C. El caso de México. In Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (Eds). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL, 2014.
- Chayanov, A. V. *La organización de la unidad económica campesina*. Buenos Aires, Nueva Visión. 1974
- CICA. *El Buen Vivir: La Visión de Desarrollo de los Pueblos Indígenas en Centroamérica*. Consejo Indígena de Centroamérica. 2008.
- COLOMBIA. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-. 2014. Sitio web institucional. Bogotá. Disponible en <https://www.minagricultura.gov.co>.
- COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina*. Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y la biodiversidad. Lima, CAN, 2011.
- COPROFAM. *La Carta de Montevideo: Propuesta de la COPROFAM al Consejo del*

- MERCOSUR. Montevideo: COPROFAM, 2003.
- Cunha, B. L. A projeção internacional da Estratégia Fome Zero. In: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: uma história brasileira* - Vol. 3. Brasília (DF), MDS, 2010. p. 80-89.
- Delgado, N.G. Política ativa para a agricultura e Mercosul: observações a partir do caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, p. 103-114, 1995
- De Torres Alvarez, M. F., Arbeletche P., Sabourin E., Cardeillac J., Massardier G. El caso de Uruguay. In Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (Eds). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL, 2014.
- Edelman, M., Campesinos contra la globalización: movimientos rurales en Costa Rica. San José, Ed. UniV. Costa Rica. 2005. Eguren, F. Nueva Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021: una primeira mirada. *La Revista Agraria*, n. 175, p. 2-5, 2015.
- Evans, P. Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Sociologias*, n.9, p. 20-63, 2003.
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. *Family Farming In Latin America & the Caribbean*, 2012 -2015. Roma, FAO, 2012.
- FAO. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a La Alimentación à Asamblea General de las Naciones Unidas*. Genebra: ONU, 2010.
- FAO-INCRA *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar*. Brasília, FAO/INCRA, 1994.
- FIDA. *Impacto del Diálogo sobre Políticas Públicas para la Agricultura Familiar en el MERCOSUR*. Montevideo (Ur.): Programa Regional FIDA/Mercosul, 2013.
- Fréguin-Gresh S., Sabourin E., Piketty M.G., Perez F J. (EDS) *Memoria del taller "Instrumentos y políticas de servicios ambientales en América Latina*. Managua, Nitlapan-Uca-CIRAD, 2013.
- Fréguin-Gresh, S.; M. Bonin, H. Hocdé, B. Rapidel, M. Cuadra, F. Maraux. *La Agroecología en Nicaragua, Génesis, institucionalización y desafíos. Congreso ALAS, Panel "La agenda de políticas públicas agroambientales y de agroecología en América Latina"* San José de Costa Rica, 2015.
- Goulet, F.; Gabas, J.J.; Sabourin, E. Brazilian and Chinese Cooperation in African Agriculture: A Practice-based Study. *Revista Iconos*, n° 47 : 87-100, 2013. Flacso, Quito
- Grisa, C.; Niederle, P.A. Transferência de políticas públicas: a experiência da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul. Porto Alegre, 2016 (mimeo).
- Grisa, C.; Caldas, E de L. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e a disseminação de seu modelo na América Latina. In: *Seminário metodológico do projeto TRANSBRASIL, Difusão regional das políticas de agricultura familiar do Brasil*, Brasília, Universidade de Brasília, CDS, 23-25 de setembro de 2015
- Grisa, C.; Schneider S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2015.
- IICA. *Plan de Mediano Plazo 2010 – 2014*. San José, Costa Rica, IICA. 2010.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA E ECONOMIA APLICADA. Desenvolvimento Rural. In: IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, n° 20, 2012.
- Juarez, P.; Gisclard, M.; Goulet, F.; Cittadini, R.; Elverdin, J.; Patrouilleau, M.; Gonzalez, E.; Albaladejo, C. El caso de Argentina. In Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (eds). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL, 2014.
- Lattuada, M.; Nogueira, M. E.; Urcola, M. *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina: continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes 1984-2014*. 1a ed. Buenos Aires: Teseo; Universidad Abierta Interamericana, 2015.

- Lecuyer, L. Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: policy makers, paradigmas e categorias de ação pública in *Workshop Análise das Políticas Públicas, Atores na Agricultura Brasileira*, Río de Janeiro, 4-5/10/2012, CPDA-UFRRJ.
- Malleta H. Tendencias y perspectivas de la agricultura familiar en América Latina, *Documento de trabajo N°1*, Santiago de Chile: RIMISP, 2011
- Maluf, R.; Schmitt, C.; Prado, B. *Estado de arte de las políticas para la agricultura familiar en los países del MERCOSUR Ampliado: retos de la región en el Año Internacional de la Agricultura Familiar Campesina e Indígena*. Río de Janeiro: CERESAN/COPROFAM/OPPA, 2014.
- Manzanal, M ; Neiman, G. (Comp.). *Las agriculturas familiares del Mercosur*, Buenos Aires: Ed. Ciccus. 2010
- Marques S; Ramos A. *Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR*. Roma, IFAD, 2012. 20 p
- Martínez, H.; Sotomayor O., Namdar-Irani M. El caso de Chile in Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (Eds) *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL, 2014.
- Marzin J., Betancourt T.L., Almaguer N. El caso de Cuba In Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (Eds). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y El Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago de Chile, Ed. CEPAL, Red PP-AL, 2014
- Massardier G., Sabourin E. Internationalization and dissemination of rural territorial development public policies: model hypotheses for Latin America. *Sustentabilidade em Debate*, 4 (2), p. 83-100, 2013.
- Meynard F. Casos de Colombia, Ecuador y Peru in Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (Eds). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL. 2014
- Navarro Z. A Agricultura familiar no Brasil entre a política e as transformações da vida econômica in Gasques J.G., Vieira Filho J.E.R & Navarro Z. (Orgs) *A agricultura brasileira, desempenho, desafios e perspectivas*, Brasília: IPEA, 2010, 298p
- Neto W. A. D. (Org) *O Brasil e novas dimensões da integração regional* Rio de Janeiro : Ipea, 2014. 508 p.
- Niederle, P.A. A construção da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar do Mercosul (REAF): uma década de diálogos políticos para o desenho, formulação e implementação de políticas públicas. *Relatório de Pesquisa*. FAO, 2015.
- Niederle, P. A; Almeida, L. A nova arquitetura dos mercados para produtos orgânicos: o debate da convencionalização. In: P.A. Niederle; L. Almeida; F.M. Vezzani. (Org.). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba, 2013. p. 23-67.
- Novoa, B. Abastecimiento alimentaria de los programas sociales a través del Sistema de Contratación Pública del Ecuador. In: Borth, J.P.; Argandona, B.E. *Las compras públicas: alternativa de mercado para a agricultura familiar campesina?* La Paz: Bolívia, 2014, p. 163-197.
- ODEPA - Recabarren P. *Agricultura orgánica nacional a junio de 2014*, Santiago de Chile, ODEPA/MINAGRI, Agosto de 2014, www.odepa.gob.cl
- Perez F. J.; Freguin-Gresh S. El caso de Nicaragua In Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (Eds). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL, 2014.
- Ramos, A. et al. El desarrollo institucional de la agricultura familiar en el MERCOSUR: La experiencia de la REAF. In: SALCEDO, S.; GUZMÁN, L. (Eds.). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago: FAO, 2014.
- REAF Mercosul. *10 años cambiando realidades*. REAF 10 años. 2014.
- Riella, A. Las Organizaciones Rurales y el proceso de Integración Regional. *Revista de Ciencias Sociales*, v. 20, n. 15, p. 75-86, 2002.

- Sabourin E. Origens, evolução e institucionalização da política de agricultura familiar no Brasil in *Seminário sobre Agricultura Familiar Brasileira*, Brasília: MDA, 2014.
- Sabourin E.; Lopes M. A.; Sayago D. 2015, A agricultura familiar na política de cooperação regional do Brasil na América Latina, in *Seminário metodológico do projeto TRANSBRASIL, Difusão regional das políticas de agricultura familiar do Brasil*, Brasília, Universidade de Brasília, CDS, 23-25 de setembro de 2015
- Sabourin, E.; Petersen P.; Avila, M. 2015, Construcción de la política nacional de agroecología en Brasil, in *Congreso Latinoamericano de Sociología, Panel La agenda de políticas públicas agroambientales y de agroecología en América Latina* .San José Costa Rica, 29/11 a 4/12:2015,
- Sabourin E., Samper M., Sotomayor O. (Eds) 2015. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas*. San José, C.R. IICA, 380p
- Salazar A. V.; Saenz F.; Montero D. Z.; Le Coq J. F. El caso de Costa Rica. In Sabourin E, Samper M, Sotomayor O. (Eds). *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago, CEPAL, Red PP-AL, 2014.
- Salcedo, S., Guzmán, L. (Eds.). *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago, Chile. FAO, 2014. 497 p.
- Schmitt, C.; GRISA, C. Agroecologia, mercados e políticas públicas: uma análise a partir dos instrumentos de ação governamental. In: P.A. Niederle; L. Almeida; F.M. Vezzani. (Org.). *Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura*. Curitiba: Kairós, 2013. p. 215-265.
- Silva, C.A. Projeto técnico para a realização do IV Curso de Formação para Jovens Rurais da REAF. *Documento Técnico*. Brasília: MDA-FAO, 2014a.
- _____. II Programa Regional de Intercâmbio de Experiências sobre Modelos de Gestão da Política de Compras Públicas da Agricultura Familiar da REAF. *Documento Técnico*. Brasília: MDA-FAO, 2014b.
- Schneider S. A agricultura familiar na América Latina: relatório-síntese a partir de 6 países. Santiago, Chile: FIDA/Rimisp, 2013.
- Vieira Martins J. R. 2014 Mercosul: A dimensão social e participativa da integração regional. In Neto W. A. D. (Org). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Pp. 101 142