



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO ACAMPAMENTO
ELIZABETH TEIXEIRA, LIMEIRA – SP: ACESSO, POSSIBILIDADES E
LIMITAÇÕES.**

KARLA ELIZABETH GIL JIMENEZ FERNANDES

Araras

2017



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL**

**O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO ACAMPAMENTO
ELIZABETH TEIXEIRA, LIMEIRA – SP: ACESSO, POSSIBILIDADES E
LIMITAÇÕES**

KARLA ELIZABETH GIL JIMENEZ FERNANDES

ORIENTADOR: PROF. DRA. SONIA MARIA PESSOA PEREIRA BERGAMASCO
CO-ORIENTADOR: PROF. DRA. VANILDE FERREIRA DE SOUZA ESQUERDO

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Agroecologia e
Desenvolvimento Rural como requisito
parcial à obtenção do título de MESTRE
EM AGROECOLOGIA E
DESENVOLVIMENTO RURAL



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Ciências Agrárias
Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e Desenvolvimento Rural

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Karla Elizabeth Gil Jimenez, realizada em 17/08/2017:

Prof. Dra. Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco
UFSCar

Prof. Dr. Henrique Carmona Duval
UFSCar

Prof. Dra. Maria Dalva Oliveira Soares
UNICAMP

Gil Jimenez Fernandes, Karla Elizabeth

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO
ACAMPAMENTO ELIZABETH TEIXEIRA, LIMEIRA – SP: ACESSO,
POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES. / Karla Elizabeth Gil Jimenez
Fernandes. -- 2017.

121 f. : 30 cm.

Dissertação (mestrado)-Universidade Federal de São Carlos, campus
Araras, Araras

Orientador: SONIA MARIA PESSOA PEREIRA BERGAMASCO
Banca examinadora: HENRIQUE CARMONA DUVAL, MARIA DALVA
OLIVEIRA SOARES

Bibliografia

1. AGRICULTURA FAMILIAR. 2. POLITICAS PUBLICAS. 3. (in)
Segurança Alimentar. I. Orientador. II. Universidade Federal de São Carlos.
III. Título.

Ficha catalográfica elaborada pelo Programa de Geração Automática da Secretaria Geral de Informática (SIn).

DADOS FORNECIDOS PELO(A) AUTOR(A)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por dar-me vida e a oportunidade de finalizar este ciclo em minha vida, por ser meu apoio em tempos difíceis, por fazer que seja uma melhor pessoa, por abençoar e cuidar de mim nesses dois anos longe de casa e por estar sempre ao meu lado. Reconhecendo que sem ele não conseguiria chegar até o final.

Aos meus pais por apoiarem e estarem sempre ao meu lado, pois não foi fácil. Agradeço a dedicação e ajuda em toda minha vida. Sei que eles são uma parte fundamental para eu poder estar aqui.

A meus filhos que nesses dois anos de ausência sempre me proporcionaram forças para eu seguir em frente. Por me ajudar melhorar e ser um bom exemplo pra eles. Por serem fortes estando longe.

A meu esposo Henrique por sempre estar ao meu lado dando forças para não perder a paciência. Por ajudar no idioma que sei que não foi fácil. Por ficar comigo até altas horas da noite brindando-me com seu apoio para conseguir terminar meu trabalho e não desistir.

A minhas professoras Sonia e Vanilde por não desistirem de mim e por terem tido paciência comigo.

A UFSCar e ao meu pais (México) junto com o grupo COIMBRA por brindar esse apoio e assim lograr um objetivo maior na vida.

SUMARIO

| | PAGINA |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| INDICE DE FIGURAS..... | 8 |
| INDICE DE QUADROS..... | 9 |
| RESUMO..... | 10 |
| SUMMARY..... | 11 |
| INTRODUÇÃO..... | 12 |
| | |
| 2. A questão agraria e os conceitos de reforma agraria..... | 14 |
| 2.1. Conflitos pela posse da terra no brasil..... | 15 |
| 2.1.1. Expropriação de propriedades e assentamentos de reforma agraria..... | 21 |
| 2.2. Reforma agraria de México | 23 |
| 2.2.1. Características do processo da reforma..... | 24 |
| 2.2.2. A reforma constitucional de 1992..... | 26 |
| 2.2.3. Os efeitos da Reforma: elementos para uma agenda de trabalho..... | 27 |
| | |
| 3. A evolução do conceito de agricultura familiar..... | 30 |
| 3.1. Conceito e importância da agricultura familiar..... | 32 |
| 3.1.1. A importância da agricultura familiar | 34 |
| 3.2. O importante papel da agricultura familiar brasileira: Panorama, potencialidades e limitações | 36 |
| 3.2.1. Lei da agricultura familiar | 39 |
| 3.3. O importante papel da agricultura familiar em México | 40 |
| 3.3.1. Cresses alimentar e agricultura familiar no México | 41 |
| 3.4. Fontes de riscos para agricultura familiar | 42 |
| | |
| 4. Vulnerabilidade e resiliência da agricultura familiar..... | 46 |
| 4.1. Mulheres na agricultura familiar..... | 47 |
| 4.2. Desafios de associativismo na agricultura familiar..... | 50 |
| 4.2.1. Desafios das organizações..... | 54 |
| 4.2.2. Cooperativas: | |
| • Mais do que apenas uma escolha de organização para vender..... | 56 |
| | |
| 5. Desenvolvimento de políticas públicas para o fortalecimento da agricultura familiar | 58 |
| 5.1. Políticas públicas para apoiar a agricultura familiar: evolução, situação e perspectivas | 59 |
| 5.1.1. Trajetória institucional de políticas públicas para Agricultura familiar no brasil..... | 60 |
| 5.2. Desafios das políticas públicas para agricultura familiar..... | 63 |
| | |
| 6. Construção do programa de aquisição de alimentos (PAA): entre referencias, instituições e estratégias | 65 |
| 6.1. Dependência do caminho do PAA..... | 65 |
| 6.1.1. Mudança institucional: adicionando novas regras..... | 67 |
| 6.2. Modalidades do PAA..... | 70 |
| 6.2.1. Compra direta da agricultura familiar..... | 70 |
| 6.2.2. Formação de estoques a partir da agricultura familiar..... | 70 |

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.2.3. Compra direta local de agricultura familiar para doação simultânea..... | 71 |
| 6.2.4. Incentivo à produção e ao consumo de leite..... | 72 |
| 6.2.5. Compra antecipada..... | 73 |
| 7. Segurança alimentar..... | 75 |
| 7.1. Medição da insegurança alimentar (USDA)..... | 77 |
| 7.1.1. Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA)..... | 80 |
| 7.1.2. Escala de segurança alimentar mexicana (EMSA)..... | 81 |
| 7.2. As causas da fome..... | 82 |
| 7.2.1. Os problemas da fome..... | 83 |
| 7.2.1.1. Alguns efeitos da fome..... | 84 |
| 7.3. Fome e democracia..... | 85 |
| 7.4. Pobreza e desenvolvimento econômico..... | 86 |
| 8. Caminhos Metodológicos..... | 88 |
| 8.1. O local de estudo: O acampamento Elizabeth Teixeira..... | 88 |
| 9. Material e métodos..... | 93 |
| 10. Resultados..... | 94 |
| 10.1. Caracterização das famílias entrevistadas..... | 94 |
| 10.2. Acesso ao programa PAA..... | 95 |
| 10.3. Nível de escolaridade no Acampamento Elizabeth Teixeira..... | 96 |
| 10.4. Importância da intervenção das mulheres no Programa PAA..... | 97 |
| 10.5. Segurança Alimentar e Nutricional..... | 104 |
| 10.6. A importância das associações e/o cooperativas para o desenvolvimento do PAA | 106 |
| 10.7. Redes..... | 110 |
| 11. Considerações finais..... | 112 |
| 12. Referencias bibliográficas..... | 115 |
| Glossário | 121 |

ÍNDICE DE FIGURAS

| | Pagina |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Figura 1. Imagem aérea do acampamento Elizabeth Teixeira em 2008..... | 89 |
| Figura2. Distribuição das famílias entrevistadas no acampamento Elizabeth Teixeira..... | 94 |
| Figura 3. Percentual e tempo de aceso ao PAA no acampamento Elizabeth Teixeira..... | 95 |
| Figura 4. Distribuição dos entrevistados em relação ao nível de escolaridade..... | 96 |
| Figura 5. Número de mulheres no acampamento Elizabeth Teixeira..... | 97 |
| Figura 6. Dificuldades do programa PAA..... | 108 |
| Figura 7. Rede do Acampamento Elizabeth Teixeira..... | 110 |

ÍNDICE DE QUADROS

| | Pagina |
|------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Quadro 1. Atividades realizadas por as mulheres no PAA..... | 99 |
| Quadro 2. Área de trabalho das mulheres do Acampamento Elizabeth Teixeira..... | 100 |
| Quadro 3. Contribuição da mulher no PAA no Acampamento Elizabeth Teixeira..... | 102 |
| Quadro 4. Níveis de (In) segurança alimentar em relação a participação no PAA..... | 104 |
| Quadro 5. Renda mensal declarada pelos entrevistados..... | 105 |
| Quadro 6. Avaliação da cooperativa MARANATA de Elizabeth Teixeira..... | 107 |

O PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA) NO ACAMPAMENTO ELIZABETH TEIXEIRA, LIMEIRA – SP: ACESSO, POSSIBILIDADES E LIMITAÇÕES.

Autor: KARLA ELIZABETH GIL JIMENEZ FERNANDES

Orientador: Prof. Dra. SONIA MARIA P. P. BERGAMASCO

Co-orientador: Prof. Dra. VANILDE FERREIRA DE SOUZA-ESQUERDO

RESUMO

A segurança alimentar tem sido uma preocupação constante no mundo desde meados do século XX, manifestada pelos líderes mundiais no período pós-guerra e materializado na realização da Conferência das Nações Unidas para Agricultura e alimentação na criação da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) em outubro de 1945. Segurança alimentar e nutricional tem emergido como uma questão de grande importância e interesse, por ser o meio que procura garantir o direito à alimentação para as populações e indivíduos, com ênfase nos grupos mais vulneráveis. Para melhorar a eficiência da Segurança Alimentar e Nutricional, é necessário criar oportunidades para seguimento, monitoramento e avaliação de políticas públicas que permitam garantir impactos em seus níveis. Isto não é possível sem a participação de agências governamentais, sociedade civil, setor privado e da cooperação internacional em todo o processo, desde a concepção até à avaliação. Dessa forma, esta pesquisa tem por objetivo avaliar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no acampamento Elizabeth Teixeira em Limeira SP, através de uma metodologia de eficácia e coesão social de políticas públicas para a agricultura familiar, destacando seus impactos sobre as entidades beneficiadas. O PAA é um programa componente de um conjunto de políticas públicas relacionadas ao combate à fome e à pobreza. Seu objetivo é possibilitar melhorias nos indicadores socioeconômicos das famílias de agricultores, auxiliando assim na melhoria da qualidade de vida destes. Conclui-se que ainda falta muito para melhorar o programa PAA no acampamento Elizabeth Teixeira. Há muitas carências que fazem com que o programa PAA não tenha o impacto que deveria ter.

Palavras chaves: Agricultura Familiar; (in)Segurança Alimentar; Fome; Pobreza; Reforma Agrária; Políticas Públicas.

THE FOOD ACQUISITION PROGRAM (PAA) AT THE CAMP ELIZABETH TEIXEIRA, LIMERA - SP: ACCESS POSSIBILITIES AND LIMITATIONS

Author: KARLA ELIZABETH GIL JIMENEZ FERNANDES

Advisor: Prof. Dr. SONIA MARIA P. P. BERGAMASCO

Co-supervisor: Prof. Dr. VANILDE FERREIRA DE SOUZA

SUMMARY

Food security has been a constant concern in the world since the mid-twentieth century, manifested by world leaders in the post-war period and materialized in the holding of the United Nations Conference on Agriculture and Food in the creation of the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) in October 1945. Food and nutritional security has emerged as a matter of great importance and interest, as it is the means that seeks to guarantee the right to food for people and individuals, with an emphasis on the most vulnerable groups. To improve the efficiency of Food and Nutrition Security, it is necessary to create opportunities for follow-up, monitoring and evaluation of public policies that allow to guarantee impacts at their levels. This is not possible without the participation of government agencies, civil society, private sector and international cooperation in the whole process from conception to evaluation. . The PAA is a component program of a set of public policies related to the fight against hunger and poverty. Its objective is to enable improvements in the socioeconomic indicators of farmers' families, thus helping to improve their quality of life. It is concluded that there is still much to improve the PAA program at the Elizabeth Teixeira camp. There are many shortcomings that make the EAP program not have the impact it should have.

Keywords: Family Agriculture; (In) Food Security; Hunger; Poverty; Land reform; Public policy.

1. INTRODUÇÃO

O problema da fome, a insegurança alimentar, a desnutrição e a pobreza continua sendo um fenômeno tanto no meio urbano quanto rural. Pobreza nas zonas rurais é explicado por uma série de deficiências, como a falta de investimento público em infraestrutura e instalações de armazenamento e comercialização; desvantagens de desigualdades históricas; e fatores econômicos que afetam a distribuição de bens e recursos produtivos e acesso a políticas de crédito e de mercado.

A vida nas zonas rurais também é baseada em uma ampla gama de atividades que vão desde a produção agrícola até atividades laborais não agrícolas também que variam dependendo da zona agroclimática, da propriedade, das regiões e da cultura. O aumento da frequência de eventos climáticos extremos e o recente aumento da volatilidade financeira global e instabilidade dos preços dos bens comercializáveis resultou em aumentos acentuados, da instabilidade dos agricultores, especialmente desde 2006 (FAO et al, 2011). Aumentaram as dificuldades enfrentadas pelos agricultores em muitas regiões, especialmente os mais pobres, fato que tem ajudado a agravar casos locais de insegurança alimentar.

Outro aspecto desta questão é a preocupação cada vez mais intensa para o uso adequado dos recursos de cooperação, que nos últimos anos começaram a diminuir. Isto leva a que organizações multilaterais busquem estratégias para otimizar esses recursos "fazer mais com menos", dando ações prioritárias de maior incidência contra intervenções dispendiosas no campo. No contexto tradicional de duração dos projetos (3 a 4 anos) nem sempre têm sustentabilidade organizacional adequada, impactos alcançados e capacitação. Neste contexto, as políticas públicas se tornam um suporte essencial para tais ações, buscando identificar agentes de mudança e janelas de oportunidade que permitem maior impacto da cooperação e utilização dos recursos; tudo em um contexto em que a sociedade exige cada vez mais dos gestores políticos e públicos para que sejam responsáveis e co-executores das mudanças que eles estão exigindo.

Neste contexto da cooperação para o desenvolvimento, também foram produzidos movimentos para mudanças na América Latina. Esta região, que tem uma ampla gama de processos e situações, agora com uma democracia mais consolidada, maior participação das instituições civis e da sociedade com capacidades maiores,

onde os aspectos sociais relacionados com a luta contra a fome e a pobreza, desigualdade, desemprego e saúde, entre outros, são diagnosticados como responsabilidade pública ou fenômenos de interferência, passou de uma fase marcada por recursos fiscais limitados, com grande atraso social e uma volatilidade institucional maior de crescimento, a um ambiente mais favorável para o desenvolvimento de programas sociais e produtivas em um quadro de maior fase de estabilidade.

Na verdade, existem vários países que procuram adotar políticas inovadoras para enfrentar novos riscos e vulnerabilidades que surgem no sistema alimentar global e dar uma resposta aos desafios locais e nacionais, muitos deles de longa data, impedindo garantir a produção e segurança alimentar adequada. É neste contexto que este trabalho busca analisar a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). O principal objetivo do PAA é "garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e adequando às necessidades da população que vive em situação de insegurança alimentar e nutricional regularmente e promover a inclusão social em áreas rurais por meio do fortalecimento da agricultura familiar "(BRASIL, 2010).

2. A questão agrária e os conceitos de reforma agrária

De acordo com a Lei nº 4.504 (Estatuto da Terra) de 30.11.64, art. 1 e 1, "é considerado Reforma Agrária o conjunto de medidas para promover melhor distribuição da terra, através de mudanças na posse e uso, a fim de respeitar os princípios de justiça social e aumento da produtividade." Vários especialistas enfatizam alguns aspectos importantes da Reforma Agrária:

- ✓ Precisa ser um processo amplo e abrangente que tenha a participação efetiva dos agricultores e que possa beneficiar a maioria dos trabalhadores rurais;
- ✓ A localização da reforma é só no setor primário, ou seja, a distribuição dos direitos de propriedade de terras agrícolas, evitando assim distorções em termos de âmbito, o que poderia fazer todo o processo inviável;
- ✓ Estabelecimento de uma política de alta gama que leve em conta os recursos humanos, defesa social, econômica e política.
- ✓ A velocidade e firmeza do processo, a fim de cumprir as metas de curto prazo e alcançar mudanças na estrutura de posse da terra.

A reforma agrária é, portanto, um processo de mudança estrutural que visa distribuir direitos de propriedade e uso da terra e controle da produção, garantindo a participação da população rural nos benefícios do desenvolvimento (BARP 1998).

Ianni (1984) menciona que para a maioria dos autores, dois pontos são estratégicos para o sucesso da reforma agrária: a velocidade e o alcance. O período de duração deve ser 5-10 anos no máximo. É também essencial que atinja todo o território brasileiro. Isto é fundamental para a consolidação das ações e para prevenir o surgimento de resistência antirreformista.

No entanto, devido ao tamanho do país, ações a serem tomadas não podem ocorrer ao mesmo tempo em todas as partes. Tem-se que observar as prioridades, tendo em conta as necessidades mais urgentes de cada região ou de uma área em específico. O que deve ser evitado é a implementação de programas em áreas isoladas, porque favorece a formação de bolsões de resistência contra as reformas. Os passos que devem compor um processo de reforma agrária não precisa seguir uma sequência obrigatória pode variar ou ser removido, dependendo do

desenvolvimento específico de cada área. Assim, Buainain (1999) define três etapas neste processo:

1º Etapa:

a) Refere-se ao reconhecimento da questão agrária, quanto ao padrão de vida da população rural, tendo em conta como é a sua situação econômica, social e política.

2º Etapa:

É a fase de planejamento. É onde os enganos são mais comuns que ocorrem na avaliação dos dados coletados, criando projetos tecnicamente perfeitos, mas distante da realidade, o que impede a execução. Cada área merece tratamento especial, como o estado de desenvolvimento em que se encontra.

3º Etapa:

Ele corresponde ao período de implementação e requer a aplicação de legais instrumentos como a expropriação, transferência de posse da terra. É essencial a participação dos trabalhadores rurais para poder convertê-los em agentes principais de desenvolvimento. O sucesso ou impedimento de um processo de reforma agrária está diretamente ligada à compreensão pela população de programas e projetos formulados e da integração com as forças interessadas na reforma. Nesta fase deve ser constituídas entidades de classe para monitorar e avaliar as ações tomadas (BUAINAIN, 1999).

2.1. Conflitos pela posse da terra no Brasil

Ao longo da história contemporânea os conflitos agrários no Brasil foram determinados por razões diferentes tendo tomado proporções específicas, com modalidades e dinâmicas próprias. O processo de ocupação da fronteira agrícola foi permeada por conflitos e violência em torno da questão da terra. O conflito foi estabelecido por meio da sobreposição da fronteira agrícola, devido à ação dos pioneiros na ocupação da terra com o movimento de expansão do capital e da propriedade privada. Os agricultores familiares que migraram em busca de condições de trabalho ou porque eram estimulados por programas oficiais de colonização, entravam em confronto com empresas e grandes proprietários que se instalaram nas

mesmas áreas, apropriando-se das terras já ocupadas e fechando o acesso dos pequenos agricultores à terra até então livre (PRADO 1976).

Vários autores como José de Souza Martins, Otavio Ianni e Fernando Henrique Cardoso, destacaram que a violência e ilegalidade desempenhou um papel central no processo de expansão da fronteira agrícola brasileira. Durante o regime militar os conflitos fundiários nas regiões de fronteira foram tratados como disputas privadas ou questões de segurança nacional. Estes conflitos, principalmente, assumiram o caráter de violência contra o indivíduo. Os pequenos agricultores e trabalhadores migrantes, que estavam em uma completa desorganização política, não conseguiam estabelecer uma estratégia de resistência e ação que colocasse o conflito de terras em uma dimensão política. Neste contexto, surge a Comissão Pastoral da Terra (CPT), uma instituição mais ativa na área de defesa dos direitos dos trabalhadores envolvidos em disputas de terras.

Nos últimos anos, os conflitos de terra assumem outra natureza, devido ao fortalecimento das organizações de trabalhadores sem-terra, pequenos agricultores rurais, organizações não governamentais ligadas à defesa dos direitos humanos e da causa da reforma agrária. É um conflito particular que se manifesta politicamente como uma estratégia de resistência e luta pela reforma agrária, pelo acesso à terra e, mais recentemente, as políticas públicas de desenvolvimento rural e redução da pobreza. Em outras palavras, ao lado do clássico conflito por causa da "violência do latifúndio", os conflitos adquirem uma nova dimensão, a de ocupar terras legalizadas como parte de sua estratégia de pressão sobre o governo, para a reforma agrária (BUAINAIN, 1999).

O desempenho do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) na área agrícola foi marcado por dois grandes conflitos, que resultaram em tragédias reais: Eldorado dos Carajás, no Pará, e Corumbiara, em Rondônia. Pode-se dizer que a própria estratégia de ação do governo em todos os níveis, foi motivada diretamente por essas tragédias. Por um lado, impõe-se como indispensável acelerar e realizar a reforma agrária visando atenuar e prevenir os conflitos sociais no país que poderiam produzir outro "Eldorado" ou "Corumbiara". Por outro lado, uma ação cautelosa é introduzida no tratamento do problema que, em muitos casos, degenerou em uma situação de ilegalidade aberta, e que de alguma forma contribuíram para estimular novos conflitos, embora não tenha havido mortes provocadas pela confrontação do

movimento social com forças oficiais, mas que resultam em conflitos entre proprietários de terra e integrantes de movimentos sociais (MARTINS 2000)

Esta ação cautelosa resultou, pelo menos por um tempo, fazer vista grossa para o problema. Ocupações de terra foram "quase" permitidas e autorizada estando num nível puramente legal, que, como veremos, é completamente inadequada para resolver o problema; ordens judiciais, emitido em conformidade com a lei civil do país que garante e protege o direito de propriedade privada, não foram executados pelo Poder Judiciário. Não encontrando condições para a reintegração de posse da propriedade ocupada, pediu-se a intervenção policial para fazer cumprir o mandato.

E, já que não foi atendido, colocaram os poderes Executivo e o Judiciário em termos de confronto e desrespeito à lei. A contrapartida da aparente permissividade com respeito à ação do movimento de trabalhadores sem-terra é a impunidade em relação às ações dos latifundiários e seus representantes, ações que as vezes eram muito violentas, por vezes praticada teoricamente em nome de "legítima defesa da propriedade privada" (MARTINS 2000).

Do ponto de vista político, a ocupação tem duplo objetivo: por um lado, forçar o governo a realizar a expropriação de propriedades consideradas improdutivas, e, por outro lado, como um instrumento de mobilização social e política pelo movimento social organizado. Do ponto de vista estratégico, existem conflitos em torno da apropriação de terras do Estado e em torno da desapropriação de terras improdutivas. A Constituição Federal de 1988, ao fornecer proteção excessiva à propriedade rural e transferir a propriedade de terras públicas para os estados da federação, contribuiu para agravar as tensões no país e aumentar as dificuldades em resolver problemas agrários. A transferência de competência para discriminar as terras públicas reversíveis para as províncias coloca a questão agrária no âmbito da oligarquia regional, com o poder suficiente para exercer pressão sobre o poder dos governos estaduais sobre a justiça e a polícia no sentido de legitimar a apropriação ilegítima de terras e ignorar as ações das grandes empresas e grandes proprietários de uma grande quantidade de terras. Entretanto, ao deixar o poder do domínio eminente na esfera federal, ele cria um hiato de poder favorecendo a proliferação de conflitos (HIERNAUX et al. 1995).

Conflitos crescentes levaram a uma reorientação da estratégia de gestão da política agrícola e conflitos agrários: por um lado, o governo tem procurado, ainda

dentro do quadro das instituições existentes, mecanismos de intervenção procurando aumentar a capacidade de resposta de conflito; por outro lado, "legitimada" por uma nova ação de expropriação e liquidação, escala sem precedentes no país, o governo aumentou a pressão sobre os movimentos sociais no sentido de restringir a sua capacidade de agir e de pressão.

Esta pressão do governo sobre os movimentos sociais se manifesta de várias medidas de ordem legal que procuram reduzir o poder de mobilizá-los e até mesmo a sua própria viabilidade. Deste ponto de vista, o governo e os movimentos são ações tomadas em um prisma diferente; para o governo, as medidas tinham a função de reduzir o conflito e dar espaço para uma intervenção planejada; para o movimento, eles tinham um caráter repressivo, que reforçou a "estratégia histórica de repressão" (BARP 1998).

Conflitos sociais no campo cresceram a partir dos anos oitenta, devido à crise da agricultura familiar, reestruturação de sistemas de produção de força de trabalho rural, o desemprego nas áreas urbanas e falta de alternativas para a inclusão de famílias rurais que perderam seu meio de vida: a terra. Paralelamente a estas razões mais estruturais, outras causas, mais específicas, contribuem para alimentar os conflitos.

Estes incluem:

- A construção de grandes obras públicas ou privadas, tais como barragens, projetos de irrigação, hidrelétricas, que causam o movimento das populações residentes para abrir caminho para a realização de obras de engenharia;
- A degradação ambiental, particularmente em áreas de floresta devido ao colapso e queima para dar origem a pecuária extensiva e exploração madeireira predatória realizada por grandes empresas madeireiras, ou em áreas afetadas por "desastre" ecológico causado por indústrias;
- O Regulamento de terras indígenas que estavam ocupadas pelos agricultores familiares e/ou proprietários;
- Os conflitos localizados em torno da definição de propriedade ou posse e uso da terra;
- Geração de excedente relativo, consequência da finalização de grandes projetos de absorção de obra não qualificada, ou, de alternativas de ocupação

- Os conflitos entre beneficiários de assentamentos informais e o governo, buscando infraestrutura, crédito, assistência técnica e social, o desenvolvimento agrícola, serviços de comercialização, entre outros benefícios.

Santos (1996) divide os conflitos de terra em duas categorias clássicas utilizadas em estudos de violência: o conflito contra as pessoas e violência contra a posse e propriedade, e distingue a "violência ilegal, composto por violência política e da violência legal, formado por decisões judiciais que afetam as famílias de agricultores envolvidos "(SANTOS 1996). A violência ilegal contra a pessoa compreende assassinatos, massacres, tentativas de assassinatos, ameaças de morte, agressões físicas com lesões corporais. No caso de conflitos contra a posse e propriedade, violência ilegal, inclui ambas, as famílias vítimas de expulsão, destruição de casas, plantações e bens pessoais, tais como famílias vítimas de ameaças de despejo; violência legal caracterizada pelo despejo das famílias por ordem judicial.

A Comissão Pastoral da Terra (CPT) é, sem dúvida, a organização com maior cobertura sobre a questão dos conflitos de terra e desempenho. Desde os anos setenta, foi decisivo, tanto para informar o público sobre a gravidade dos conflitos agrários e para evitar que assumam maior dimensão. A CPT monitora e registra a ocorrência de conflitos e tem o banco de dados mais completo e informações sobre conflitos de terra no Brasil. CPT (CPT 2000, 85/86) classifica conflitos em quatro categorias:

- Os conflitos de terra: registra os de posição, ocupações e acampamentos;
- Trabalho Escravo: ocorrências de trabalho escravo em áreas rurais;
- Disputas trabalhistas: refere-se a desrespeitar o direito do trabalho e os casos de super exploração do trabalho;
- Outros: registra conflitos em tempo de seca, água, trabalho e áreas de garimpo.

Outra fonte de informação sobre disputas de terra é a Ouvidoria Agrária, no âmbito do ex-Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Esta ouvidoria está focada em conflitos de terras envolvendo ocupantes-proprietários e grupos de trabalhadores rurais, e registra o número de ocupações de terras, conflitos de terras com morte e/ou aprisionamento de trabalhadores rurais, os acampamentos de trabalhadores sem-terra e o número de eventos sociais relacionados com a questão

da reforma agrária; além do desrespeito aos direitos humanos e crimes ambientais (MARTINS 2000).

Os números da CPT, e da Justiça, em particular, aos relativos números de trabalhadores presos e/ou mortos em conflitos, têm fortes desacordos. Para a Justiça, os números da CPT tendem a inflar os conflitos de terra desde as extremidades, incluindo nas estatísticas de conflitos da terra, morte e prisão, muitos conflitos de natureza privada, pessoal e até mesmo a prisão resultante de crimes comuns que não têm nada a ver com disputas de terra. Os desvios são compreensíveis, já que cada instituição tem um papel diferente e, portanto, utilizam metodologias e fontes próprias.

Dado os determinantes estruturais dos conflitos de terras, presença de terras improdutivas, desocupadas, falta de oportunidades de emprego para trabalhadores rurais, é possível relacionar a explosão de conflitos para as dificuldades enfrentadas pelo governo para realizar a reforma agrária e resolver os problemas das terras desocupadas do estado (IANNI 1984).

O quadro institucional foi determinado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Terra de 1964 e um conjunto de leis complementares, medidas provisórias, decretos, decretos ministeriais, outros atos regulamentares e administrativos do poder público, em particular do MDA e do INCRA. A Constituição Federal define para o país regime de propriedade privada que deve cumprir sua função social. Expressamente definir a propriedade rural deve atender a função social, e que "a responsabilidade da União de desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, por prévio e compensação justa em dívida agrária, cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de 20 anos. ", ao mesmo tempo, o artigo 185 da Constituição proíbe expressamente a expropriação da propriedade produtiva para fins de reforma agrária. Dado o quadro institucional, a implementação da reforma agrária em escala e tempo necessário para evitar conflitos enfrenta dois grandes obstáculos: o tempo e a falta de recursos para a aquisição de terras e implantação de projetos de assentamento (BRASIL 2003).

2.1.1. Expropriação de propriedades e Assentamentos de Reforma Agrária

A expropriação de propriedades improdutivas, principal meio de aquisição de terras para fins de reforma agrária, é por sua própria natureza um processo conflituoso. Coloca os interesses e direitos dos proprietários privados em conflitos com os interesses e direitos dos grupos sociais que se opõem. Teófilo (2001) observa que a expropriação, na maioria das vezes, é um instrumento de transferência forçada de terra do proprietário para os beneficiários da reforma agrária, visto que envolve conflito. A legislação, definiu a possibilidade de expropriação, procurou garantir amplo direito para os proprietários para defender o seu património e interesses. A defesa é dada na área do poder judicial responsável pela implementação das leis existentes, e pode até mesmo ir à polícia para impor seus julgamentos. Recorrer ao Judiciário no Brasil requer um longo tempo de processamento para aquisição de terra, que não é compatível com a velocidade necessária para evitar conflitos.

O processo começou com a seleção de propriedades para ser desapropriada. Teoricamente essa seleção deve ser feita pelo INCRA, com base em estudos socioeconômicos. Mas na prática a reforma agrária acontece pelo conflito. Os movimentos sociais estão selecionando, através da ocupação / invasão, terras para efeitos de eventual desapropriação. Embora o movimento social tem ocasionalmente ocupado/invadido propriedades produtivas, a maioria das propriedades ocupadas/invadidas são improdutivas. Ou seja, na prática, o movimento social é quem vem selecionando as propriedades para fins de desapropriação. Uma vez selecionada a terra, o INCRA tem que tomar um conjunto de medidas e realizar a inspeção necessária para confirmar se a propriedade é realmente improdutiva. Essas medidas incluem, pelo menos, os seguintes passos:

- Consulta no registro para recolher informações sobre o imóvel;
- Análise preliminar e a pesquisa do lugar, para identificar o proprietário, e
- Condições de titulação.

O próximo passo é notificar o proprietário que será realizada a inspeção. Esta fase tem sido sempre um grande obstáculo para o processo de desapropriação. A lei assegura ao proprietário o direito de tomar conhecimento, em pessoa, que sua propriedade seria inspecionada pelo INCRA. A atitude é comum dos proprietários foi

ignorar a notificação do INCRA, recusando-se a tomar conhecimento formal do mesmo. Em muitos casos, os proprietários, depois de serem notificados da inspeção, colocam na propriedade, homens armados, que não permitem a entrada dos funcionários do INCRA. O INCRA, por si só, não tem poder para solicitar força policial para efetuar a inspeção, o que só pode ser obtida com a decisão judicial. Em outras situações, são os proprietários que recorrem a ação específica, procurando garantias sob a justiça e impedir a realização da inspeção (TEOFILO 2001).

As novas regras determinam que os juristas têm 60 dias para apresentar o laudo, mas ainda assim a realização do perito judicial envolve vários meses de atraso do processo de desapropriação. Se o laudo confirma que a propriedade é improdutiva, o próximo passo é determinar se a propriedade é adequada. Se for, ela se transformará em assentamento rural. Este é um passo que pode ser feito rapidamente, já que, na inspeção se recolhe os elementos necessários para esta análise. Quando se confirma a improdutividade, o governo declara o imóvel de interesse social para fins de reforma agrária. Faz uma nova visita de inspeção se a avaliação financeira dá área. O valor atribuído pelo INCRA é geralmente rechaçado pelo proprietário. Mas a expropriação ainda não é o fim do processo: é necessário criar formalmente o assentamento, assentar as famílias e instalá-las na propriedade. Isso pode levar mais alguns meses, dependendo da disponibilidade de recursos no orçamento do INCRA (PRADO 1976).

A questão da posse pelo INCRA não termina o processo. O próximo passo é a criação do assentamento, e a formulação do Plano de Desenvolvimento do Assentamento (PDA) necessária para que os beneficiários sejam instalados e recebam recursos para iniciar a produção. Mais adiante, o atraso e dificuldade para se estabelecer e liberar os recursos disponíveis ao abrigo da lei tem sido uma nova fonte de conflito, além dos conflitos de terra. Este é o conflito direto entre assentamentos e governo, e o foco do "novo conflito" é o acesso às facilidades oferecidas nas políticas públicas, como crédito e educação.

A recuperação pelo Estado de áreas desocupadas reversíveis é outro meio de aquisição de terras para assentamentos de reforma agrária. A Constituição Federal atribui esta função para os estados da federação. No passado, os procedimentos técnicos necessários para identificar e demarcar áreas foram extremamente caros e lentos, porque o trabalho de medição e demarcação era feito manualmente. Hoje,

essa fase pode ser feita com a ajuda de imagens de satélite em menos tempo. O estabelecimento de propriedade estatal de áreas desocupadas segue um processo judicial longo e complexo, cheio de conflitos, visto que a maioria das terras já estão ocupadas, mas de forma ilegítima. É necessário obter justiça, o reconhecimento de que a área se encontra vazia. O instrumento é uma ação discriminatória, o que requer a identificação da história do domínio disputado desde 1850, data da publicação da Lei de Terras. Este processo encontra todos os tipos de problemas: registros falsos, jogos ilegíveis, documentos perdidos, escrituras queimadas, uma situação que permite inúmeros desafios em cada fase do processo, conhecimentos técnicos e outros truques legais para prolongar o tempo de incerteza (WIESNER 1976).

Deve-se ressaltar dois pontos: primeiro, o papel positivo desempenhado pelo movimento social na direção da pressão do Estado para recuperar suas áreas de propriedade que foram ocupadas por terceiros. Essas terras tinham sido discriminadas como áreas do estado e, assim, mantiveram-se ocupadas como se fossem terras privadas. O movimento manteve-se sempre como oposição à política do governo e resistiu a estabelecer relações de colaboração, mesmo que pudesse levar melhorias no processo de expropriação e liquidação. Em segundo lugar, a importância dos mecanismos de gestão de conflitos que tornariam possível a celebração de acordos entre as partes (IANNI, 1984).

2.2. Reforma agrária do México

A reforma agrária mexicana tem sido um processo complexo e prolongado. A reforma teve sua origem em uma revolução popular em grande escala e se desenvolveu durante uma guerra civil. O Plano de Ayala, proposto por Emiliano Zapata e adotado em 1911, esta exigia o retorno das terras concentradas nas fazendas para o povo camponês. Em 1912, alguns líderes militares revolucionários fizeram as distribuições das primeiras terras. Em 1915, as três forças revolucionárias mais importantes, o constitucionalismo, o Villismo e o Zapatismo, promulgaram as leis agrárias. A atenção à demanda generalizada de terra tornou-se condição de pacificação e restabelecimento de um governo nacional hegemônico: a constituição de 1917 incluiu a distribuição de terras em seu artigo 27. Desde então, e com sucessivos ajustes até 1992, a distribuição de terras era um mandato constitucional e político do Estado mexicano. Essa distribuição continua a ser a prerrogativa do Estado

se a reforma agrária é concebida como um conceito mais amplo do que a mera distribuição de propriedade (AGUILAR 2002).

Durante o longo período que se estendeu de 1911 a 1992, os camponeses receberam pouco mais de 100 milhões de hectares de terra, equivalentes a metade do território Mexicano e cerca de dois terços da propriedade rural total do país. De acordo com as Resolução Presidencial da terra, foram incluídos cerca de 30.000 ejidos e comunidades, incluindo 3,1 milhões de chefes de família, embora de acordo com o último Censo Agrícola de 1991, 3,5 milhões dos indivíduos pesquisados foram considerados ejidatários e comunheiros. No final do século XX, a propriedade social representava 70% dos quase 5 milhões de proprietários rurais e a maioria dos produtores agrícolas do México (CORDOVA 2003).

Os números agregados refletem a amplitude da distribuição institucional a longo prazo da terra, mas não fazem justiça ao complexo papel da reforma agrária a nível nacional. A estabilidade, a governança e o desenvolvimento do México no século XX foram baseadas nesta reforma e permitiram a construção de um país predominantemente urbano, industrial e dotado de um importante setor de serviços. Mas a reforma agrária não alcançou o bem-estar da população e as pessoas do campo hoje vivem em extrema pobreza. O desenvolvimento rural e agrícola não conseguiu responder de forma eficaz e equitativa à transformação demográfica e estrutural do país. Essa contradição tem muitas causas e é explicada em parte pelas características do processo de redistribuição de terras no México (MOLINA 1909).

2.2.1. Características do processo da reforma agraria mexicana

A reforma agrária foi desenvolvida como um processo de formação de minifúndios cuja produção era insuficiente para satisfazer as necessidades das famílias camponesas. Os camponeses que lutaram pela terra pegaram as terras agrícolas e queriam alcançar segurança alimentar e autossuficiência através do consumo direto de produtos básicos de sua própria produção (ACOSTA 2001).

No primeiro período de reforma agrária, que se estendeu de 1920 a 1934, a terra distribuída foi um complemento do salário dos trabalhadores rurais, um pegujal que precisava fornecer uma base alimentar, uma habitação e outros ativos para melhorar a renda obtidos de fazendas e propriedades agroexportadoras, que eram o setor mais dinâmico da economia mexicana. A distribuição da terra foi então entendida

como um ato de justiça que elevou o bem-estar dos camponeses; mas a sua importância para o desenvolvimento econômico nacional não foi levada em consideração (HIERNAUX 1995).

A inércia da política mini fundista do primeiro período da reforma persistiu. O tamanho da área de dotação de terra foi determinado por várias regras e ordenanças: em 1922, a parcela individual para uso privado e o gozo familiar nos ejidos era medir entre 3 e 5 hectares para terras irrigadas ou entre 4 e 6 hectares para terras temporárias. O Código Agrário de 1934 fixou essas dimensões mínimas em 4 e 8 ha respectivamente; a razão de equivalência foi, portanto, 1: 2. O Código Agrário de 1942 aumentou o mínimo de 5 ha de terras irrigadas, e a reforma constitucional de 1946 trouxe-a para 10, sem qualquer expansão adicional. No entanto, essas medidas mínimas de doação, que parecem estreitas, nunca foram cumpridas. Até 1992, as Resoluções Presidenciais refletem a classificação do terreno no momento da emissão e mencionam as seguintes médias por beneficiário: 0,6 ha de terras irrigadas, 4,2 ha de terras temporárias, 18,6 ha de terras aráveis, 3,6 ha de terras montanhosas, 0,4 ha de terra deserta e 7,1 ha de terrenos indefinidos para um total de 34,5 ha. As parcelas individuais continham apenas as duas primeiras categorias - irrigação e temporário (terras aráveis) - enquanto as outras eram para o prazer da comunidade. Uma média de 5,4 hectares de terras temporárias correspondeu a um minifúndio, e seu tamanho permaneceu inalterado (MORETT 2003).

A crise mundial de 1929 terminou com a aspiração do México de se tornar um país agroexportador. A falência de propriedades residenciais tradicionais, bem como algumas empresas modernas recentes, repensaram o papel da reforma agrária na economia nacional. A expropriação de companhias de petróleo estrangeiras em 1938 levou o país ao desenvolvimento industrial. O setor rural reformado recebeu a tarefa de fornecer alimentos suficientes e de baixo custo para a crescente população urbana (ROZGA 2001).

O autoconsumo, privilegiado durante o estágio de Pegujalera, teve um papel subordinado em relação ao objetivo de abastecimento de mercados controlados pelo Estado. Um conjunto de empresas públicas ou paraestatais foi estabelecido para promover a participação dos ejidos nos mercados e na autossuficiência alimentar. Empresas de construção de infraestrutura de irrigação, empresas financeiras, companhias de seguros rurais, monopólios de negociação do governo, empresas

públicas de fertilizantes, máquinas e sementes e uma grande quantidade de unidades de serviço, financiavam, distribuíam e comercializavam a produção do setor reformado. O intervencionismo governamental tornou-se a força mais poderosa da economia rural mexicana. Produção de algodão - as exportações de algodão foram o setor agrícola mais dinâmico e rentável entre 1940 e 1970 - foi uma exceção, já que geralmente era controlada por empresas privadas estrangeiras (ROZGA 2001).

2.2.2. Reforma constitucional de 1992

A deterioração progressiva mais rápida do setor rural durou até 1992, quando foi possível chegar a um consenso suficiente, embora longe de ser unânime, reorientar e dinamizar o desenvolvimento rural e combater a pobreza, o atraso e a marginalização. A primeira etapa deste projeto de reorientação de longo alcance foi a reforma do artigo 27 da Constituição sobre questões agrárias, bem como as leis regulatórias derivadas. A nova versão do artigo foi promulgada em 6 de janeiro de 1992, e alguns meses depois, a Lei Agrária e a Lei Florestal foram promulgadas. No entanto, a crise política de 1994 e a crise econômica de 1995 retardaram ou interromperam a implementação de programas compensatórios e, mais importante ainda, uma reforma institucional que não era apenas um complemento, mas uma condição de reforma abrangente. A reforma estava inacabada; seus objetivos sociais e econômicos não foram atendidos. Apesar desses constrangimentos, a reforma produziu efeitos positivos que deveriam ser analisados. A reforma constitucional de 1992 baseou-se em um princípio declarado na nota explicativa do Poder Executivo, que recebeu pouca atenção: a iniciativa e a liberdade de promover o desenvolvimento rural passaram nas mãos dos produtores rurais e suas organizações. A reforma reverteu a abordagem anterior que deu ao Estado e ao governo o poder de planejar e direcionar a produção em áreas rurais. O Presidente da República perdeu os poderes extraordinários em relação à distribuição de terras como um processo administrativo, que lhe permitiu intervir diretamente nas decisões internas dos ejidos. A nação deixou de ser o proprietário legal de terras sociais, e sua propriedade passou para os ejidos. Os ejidos, como empresas proprietárias de terras, não estavam subordinados às autoridades governamentais. A assembleia ejidal, autoridade suprema de alguns ejidos reformados, gozava de autonomia e era independente de qualquer intervenção governamental. O valor da terra como capital foi transferido do estado para os núcleos

ejidais para seu uso e prazer, incluindo a comercialização. A justiça agrária foi transferida para os tribunais agrários comuns, e o poder executivo perdeu suas faculdades jurisdicionais. Assim, quebrou o vínculo tutelar entre o estado e os camponeses; e os produtores rurais, com uma capital territorial, foram livres para gerenciar seu próprio desenvolvimento (CORDOVA 2003).

2.2.3. Os efeitos da reforma: elementos para uma agenda de trabalho

Desde 1992, o crescimento da produção agrícola tem sido equivalente ao crescimento da população, que caiu para 1,5% ao ano. A taxa de crescimento da produção foi insuficiente para conter a deterioração do setor agrícola e acabar com a pobreza. As exportações agrícolas cresceram rapidamente aproveitando os benefícios oferecidos pelo Acordo de Livre Comércio da América do Norte. A produção doméstica de cereais e oleaginosas não diminuiu, embora sua estrutura tenha sido modificada pelo abandono de culturas não competitivas (MORETT 2003).

O capital privado de fora ou de outros setores não foi investido em larga escala na produção agrícola devido à falta de incentivos e as taxas de lucro não foram atraentes. A privatização abusiva e o restabelecimento de grandes propriedades por grandes corporações não ocorreram. Cerca de dez empresas agrícolas mercantis foram criadas, o que não prosperou; Dois deles estavam associados a diferentes formas de propriedade. A privatização das terras do ejido foi de menos de 1% da terra de propriedade social. A terra privatizada quase sempre foi incorporada ao setor urbano em desenvolvimento, da qual os ejidos ganharam enormes ganhos de capital (MOLINA 1909).

A transmissão de direitos ejidais, nem sempre são registrados apesar do seu caráter jurídico, parece ter aumentado ligeiramente. Em uma situação mais segura, houve sinais de um modesto processo de capitalização que os proprietários rurais sociais ou privados realizaram com suas próprias economias (MOLINA 1909).

Aparentemente, o mercado de terras não viu progressos. Para que esse mercado tenha crescido, teria sido necessário colocar um termo em títulos e registros de propriedade não confiáveis. Desde 1993, o Programa de Certificação de Direitos dos Ejidos (PROCEDE) emitiu aos ejidos e a cada um dos certificados de parceleros que atendem aos requisitos de qualidade legal e cartográfica. Até 2000, o Programa

havia certificado quase 80 por cento dos ejidos do país, mas, a nível regional, o progresso continuou desigual (ROZGA 2001).

A falta de financiamento tem sido um dos problemas que impediu a formação de um mercado de terras. O sistema financeiro do banco privado não operou no campo, e o sistema financeiro do banco público foi desmantelado com vistas à sua posterior reorganização. O financiamento, uma das condições de uma reforma rural de longo alcance, está ausente do processo de reforma. Por outro lado, não foram criados mecanismos para garantir segurança e acesso a camponeses idosos que se apegam à sua propriedade para enfrentar a velhice. A transferência de terras de uma geração para outra, uma condição para acelerar as mudanças técnicas e a consolidação da organização dos produtores, bem como para atrair uma proporção de jovens empresários para o campo, não beneficiou do apoio público que o teria feito possível. O México carece de um sistema de segurança social para assegurar aos camponeses uma aposentadoria digna. Os jovens continuaram a sair do campo; e as remessas de dinheiro dos jovens para aqueles que permaneceram no campo tornaram-se um fator muito importante de renda rural. Em termos absolutos, nas duas últimas décadas, a população rural e a população envolvida em atividades primárias praticamente estagnaram, e seu número provavelmente diminuirá nas próximas décadas. A reforma agrária mexicana teve, desde as origens, um viés "machista": apenas os homens eram sujeitos de doação agrária, e apenas suas viúvas poderiam ser proprietárias. Apesar desta restrição legal, as mulheres constituíram, por herança e outros mecanismos, quase um quinto dos ejidatários totais na década de 1990. A reforma de 1992 não estabeleceu uma distinção de gênero na propriedade da terra. O crescente processo de feminização da agricultura de pequenos agricultores (homens que encontraram emprego como trabalhadores ou trabalhadores fora da fazenda familiar) aumentou a proporção de mulheres com direitos agrícolas, na medida em que as leis já não prejudicaram ou penalizaram o processo. Começou um estágio em que as mulheres predominam na propriedade e exploração de mini fundios e em que a aquisição de um suplemento à renda familiar constituirá, no século XXI, um novo pegujal (ROZGA 2001).

Em 1994, como medida complementar à reforma constitucional, foi criado o Programa de Apoio ao Campo Direto (PROCAMPO), um programa de pagamentos diretos aos produtores de grãos básicos com base na área cultivada. Este programa

de compensação estrutural de desvantagem primeiro forneceu apoio a pequenos proprietários que não puderam acessar os mercados porque consumiram sua própria produção na íntegra (ACOSTA 2001).

Em 1997, foi criado o Programa Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA), um programa de transferências diretas em benefício das famílias rurais pobres que atingem 2,5 milhões de famílias, a maioria deles pequenos agricultores. Graças a esses apoios diretos, os camponeses e outras pessoas pobres do campo conseguiram lidar com os efeitos devastadores da crise econômica de 1995, sofrendo menos perdas do que outros setores (ACOSTA 2001).

No entanto, os objetivos dos dois programas mencionados foram muito mais amplos, pois buscavam criar uma base de justiça para os habitantes rurais através da progressividade dos subsídios públicos à produção. Anteriormente, a distribuição desigual dos subsídios tinha sido a causa da injustiça.

Desde 1995, a crise econômica, os cortes no orçamento e a inflação afetaram os sistemas de suporte universal direto. Esses apoios não conseguiram substituir inteiramente os extraordinários subsídios de preços dos produtos comercializados exigidos pelos grupos econômicos mais poderosos e politicamente influentes. Os subsídios extraordinários continuaram a ser concedidos em números semelhantes ou superiores aos subsídios diretos. O sistema de apoio e subsídios públicos ao setor rural, o outro lado da reforma constitucional, estava a meio caminho entre inércia e reforma (AGUILAR et al 2002).

Na mesma situação estava a reforma institucional. A reforma constitucional criou instituições como os Tribunais Agrários, a Procuradoria Agrária e o Registro Agrário Nacional, mas, como na maioria das instituições de promoção, a inércia persistiu. O sistema de finanças públicas rurais, que estava tecnicamente falido, foi desmantelado para ser reorganizado posteriormente; esse processo ainda não culminou. O aparato institucional e sua burocracia não acompanharam as novas normas legais nem se adaptaram ao espírito de reforma. Continua um centralismo de natureza autoritária e paternalista (ROZGA 2001).

3. Evolução do conceito de agricultura familiar

Schneider (2012), citados no FIDA e RIMISP (2014), ressaltam que, antes da década de 1990, os agricultores familiares não eram uma categoria social na América Latina, uma vez que os termos geralmente utilizados para qualificá-los eram e continuam sendo muitos países, "camponeses" e "pequenos produtores". O uso do termo "agricultura familiar" na América Latina provavelmente começou no Brasil, como resultado das lutas do movimento sindical para diferentes políticas no início da década de 1990, quando essas denominações estavam cedendo o novo termo, principalmente na região sul do continente.

Na década de 1990 o conceito de agricultura familiar começou a ser usado mais amplamente na região. Em vários países, o fim das ditaduras levou a "olhar" para esse segmento, que apesar dos impactos do sistema econômico, as políticas de inclusão começaram a ser pensada para este setor. Por isso foi necessário realizar estudos para caracterizar e saber a sua real contribuição para a economia dos países (BARRIL E ALMADA, 2007). Vários estudos formaram a base para os países desenvolverem as suas próprias definições sobre o setor, bem como organizações, universidades e agências de cooperação, cujo uso do termo "Agricultura Familiar" já era generalizado (DE LA O e GARNER 2012). O processo de conhecimento e definição de agricultura familiar levou a um melhor posicionamento neste setor na agenda dos governos, devido ao reconhecimento das contribuições das sociedades agrícolas familiares. Além disso, nos últimos anos, em alguns países da América Latina a agricultura familiar está atuando como uma classe política emergente, com a crescente legitimidade social, que resultou no desenvolvimento de estratégias e políticas públicas especificamente voltada para o desenvolvimento deste sector (SCHNEIDER, 2012).

O Brasil foi o primeiro país latino-americano a promulgar uma lei para AF, na qual é definida como "uma que pratica atividades nas áreas rurais". Como antecedente do quadro legal, vale a pena mencionar que, o governo brasileiro, por intermédio da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) desde 1995 opera sem interrupção o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

O conceito de agricultura familiar na América Latina sustenta suas origens nas ideias populistas do final do século XIX e início do século XX. Na Europa é um

elemento de estabilidade e coesão social (MALETTA, 2011). Há muitos estudos históricos e sociológicos do mundo europeu camponês, onde é reconhecido que o campesinato é uma classe social particular, marcada por uma estreita ligação entre o seu país, grupos sociais enraizados nesses territórios e cultura e as regras de uso próprio (ALPHA e CASTELLANET, 2014).

No início do século XX, o russo Alexander Chayanov desenvolve a chamada "teoria da unidade económica camponesa" no âmbito da "Escola para a análise da produção e organização camponesa", Chayanov assume que a economia camponesa tem um carácter familiar, observando que a organização da economia rural é determinada pela "composição da família do agricultor, a coordenação, a demanda dos consumidores, bem como o número de trabalhadores que conta" (CHAYANOV, 1931). Isso explica por que a economia camponesa "não é tipicamente capitalista, embora não se pode determinar os custos de produção devido à falta da categoria salarial. Assim, o retorno que obtêm um agricultor após o final do ano fiscal não pode ser conceituada como parte de algo chamado lucro (CHAYANOV, 1925). Nos países desenvolvidos, o conceito de agricultura familiar foi reforçado durante a primeira metade do século XX, notando que este setor é composto principalmente unidades agrícolas, onde predomina o trabalho familiar (SANCHES, 2011). Alpha (2014), indica que a definição mais antiga da agricultura familiar e dos Estados Unidos. Seu autor, Heredia (1979) observou que a agricultura familiar é caracterizada por depender fortemente do trabalho da família.

Em relação ao caso da América Latina, Maletta (2011) destaca que o mais próximo da definição de agricultura familiar vem de um conceito criado em meados do século XX, chamado de "unidade económica familiar" que foi definido como "uma área suficiente para fornecer o apoio a uma família e que não exigiria operação do trabalho assalariado, mas poderia ser sustentado com o trabalho da família". Esta definição foi utilizada como regra para a atribuição de terras aos camponeses beneficiários de reformas agrárias latino-americanos. Neste conceito são mencionados alguns elementos que prevaleceram durante o desenvolvimento histórico do conceito de agricultura familiar, como a ideia de uma unidade produtiva da família que não utiliza mão de obra contratada, associada à contratação de trabalhadores assalariados com exploração capitalista (MALETTA, 2011).

Em muitos países da América Latina e do Caribe, é difícil ter um conceito definido de AF ou adotar o termo que o identifica; No entanto, ao analisar as características que os países atribuem a os agricultores familiares, camponeses e pequenos produtores, é confirmado que há pelo menos um ponto comum: "são todos aqueles que vivem em áreas rurais e trabalham terra predominantemente com sua família".

A maioria dos documentos institucionais e estudos técnicos apresentam conceitos adotados para AF de natureza normativa e não respondem a uma categoria conceitual coerente, a um tipo sociológico particular ou a variáveis econômicas claras (Schneider 2012). Geralmente, o conceito é confrontado, por um lado, com a agricultura comercial ou o "agronegócio" e, por outro lado, com os pobres produtores de subsistência, que em alguns países são reconhecidos como camponeses.

Em todo o mundo, estabelecer uma definição precisa da agricultura familiar provou ser um assunto complexo. A heterogeneidade socioeconômica e cultural que caracteriza o setor nos países da América latina, e as informações disponíveis para caracterizá-lo em profundidade é escasso. Constituindo elementos de peso, obviamente, é difícil de desenvolver uma definição forte. No entanto, para os países da região, estabelecer um conceito de agricultura familiar é expressar como uma necessidade cada vez mais evidente, reconhecendo que é parte importante da produção mundial de alimentos. Portanto, uma definição precisa deste segmento permite o dimensionamento do sector, aumentar a sua visibilidade, que facilita o direcionamento de políticas e programas, permitindo uma melhoria da ação pública e seus impactos.

3.1. Conceito e Importância da Agricultura Familiar

Em 2014, foi estabelecido um marco para o posicionamento da FA a nível global, tendo sido declarado pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU 2011) e pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura Agricultura (FAO 2013) como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF).

O objetivo geral do AIAF foi "promover planos de consciência e de apoios internacionais impulsionados pelos países para fortalecer a contribuição dos

agricultores familiares para erradicar a fome e reduzir a pobreza rural, levando assim para o desenvolvimento sustentável e a segurança alimentar em áreas rurais”.

FAO (2015) concentrou esforços para desenvolver um conceito de agricultura familiar, que irá integrar princípios comuns descritos acima em sua definição: "Agricultura Familiar é uma forma de organizar a agricultura, silvicultura, pesca, aquicultura e pastagem, que é de propriedade e operado por uma família e, acima de tudo, que depende predominantemente da mão de obra familiar, as mulheres e os homens. A família e a propriedade estão ligadas, co-evoluem e misturam funções econômicas, ambientais, sociais e culturais”.

Esta definição não se destina a substituir as definições nacionais de agricultura familiar, que muitas vezes são adaptadas aos contextos sociais, históricos e contextos políticos particulares. O objetivo é fornecer uma definição prática da agricultura familiar para ajudar a estabelecer um entendimento comum e facilitar o diálogo entre as diversas partes interessadas no contexto do Ano Internacional da Agricultura Familiar (FAO, 2013).

No âmbito dos esforços para definir AF deve ser enfatizado, o Encontro Especial sobre Agricultura Familiar (REAF) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) para posicioná-lo, desde o início do século XXI, como sujeito de políticas públicas nos países que compõem esse bloco econômico. Este esforço levou à conceituação desta categoria social em espaços de diálogo público e privado com a participação de representantes de AF, bem como a validação disso nas áreas de tomada de decisão institucional.

Na Estratégia de Desenvolvimento Rural Centro-Americano 2010-2030 (ECADERT), o conceito de "agricultura familiar" refere-se a "unidades de produção e consumo baseadas principalmente no trabalho familiar"; Também é apontado que a agricultura familiar camponesa, em particular, "prioriza a satisfação das necessidades da família, mas participa nos diferentes mercados, produtos, insumos, terra, trabalho, crédito e serviços. Também constitui um modo de vida com sua própria especificidade cultural "(SE-CAC et al.2010:35).

A Comunidade Andina (CAN 2011) propõe o conceito de "agricultura familiar agroecológica camponesa", entendida como aquela que se caracteriza pelo uso principalmente do trabalho familiar; tem uma forte dependência dos bens e serviços prestados pelo ambiente natural (ecológico) e pelo próprio agroecossistema;

desenvolver uma produção de pequena escala e altamente diversificada; gerar e usar suas próprias tecnologias, adaptadas às suas condições ecológicas, sociais e culturais; para promover a justiça social e a equidade e estar imerso na dinâmica de desenvolvimento de sua comunidade e região.

O IICA reconhece que AF constitui uma forma de produção que desempenha um papel importante na geração de alimentos em nossas sociedades, otimizando o trabalho familiar nas áreas rurais, que energiza economias e territórios locais e contribui para a gestão do meio ambiente e a biodiversidade.

O Instituto também considera que a AF protege parte do patrimônio cultural importante de cada povo de nosso continente e que é um pilar fundamental do desenvolvimento integral e sustentável das nações. A AF é, por natureza, multifuncional, porque cumpre diferentes papéis nos territórios e, portanto, multidimensional.

Nas últimas décadas tem havido um interesse especial para a caracterização da agricultura familiar nos países da região, devido às suas ligações positivas para a segurança alimentar, produção tradicional de alimentos, geração de emprego, a biodiversidade agrícola e uso sustentável dos recursos naturais. Isso levou a vários países empreender uma série de estudos sobre a agricultura familiar e o consequente desenvolvimento de definições do setor, a fim de aliviar a agricultura familiar para a sociedade e ajudar a gerar políticas e programas específicos, bem como criar mecanismos que levariam a melhorar a orientação de tais instrumentos.

No entanto, existem grandes diferenças entre estas definições, utilizando diversas variáveis quantitativas e magnitudes, o que dificulta obter um consenso sobre o conceito entre os países. A análise das definições existentes deixa clara a existência de algumas dificuldades em conceituar em nível global, ou mesmo regional, dada a grande diversidade da agricultura familiar entre e dentro dos países, que por sua vez dificulta o desenvolvimento de políticas e programas para o setor.

3.1.1. A importância da agricultura familiar

Como resultado de várias ações, especialmente por parte das organizações sociais, o tema de AF, é de grande importância estratégica, posicionou-se no topo da agenda rural de ALC. Numerosas organizações sociais e internacionais, especialmente as reunidas no Fórum Rural Mundial, e os governos seguiram o

consenso estabelecido no AIAF. A visualização da AF propiciou o trabalho proativo para fortalecê-lo e aumentar sua viabilidade.

De acordo com a CEPAL et al. (2014), na América Latina e Caribe, cerca de 16,5 milhões de fazendas pertencem a agricultores familiares, que agrupa uma população de cerca de 60 milhões de pessoas. 56% dessas fazendas estão na América do Sul e 35% no México e nos países da América Central. Aproximadamente três quartos da população que vive em extrema pobreza vive em áreas rurais de países em desenvolvimento; portanto, os meios de subsistência da maioria dos pobres rurais dependem da agricultura. No entanto, a AF não é sinônimo de pobreza. Dependendo de sua base de ativos, acesso a mercados e serviços e outros fatores, pequenas fazendas podem gerar eficientemente níveis suficientes de produção e renda (RIMISP 2013).

Muitas pequenas fazendas familiares estão aproveitando a oportunidade de se tornar empresas prósperas que acessam novos mercados dinâmicos, aproveitam seu tamanho e o uso do trabalho familiar e conseguem alcançar eficiências de escala através da ação coletiva. No entanto, o tamanho de outras fazendas menores foi reduzido tanto e sua organização e vínculos de mercado pioraram tanto que não são mais economicamente viáveis (RIMISP 2013).

Apesar dos obstáculos ao acesso aos ativos produtivos, ao financiamento, à tecnologia e aos mercados, a AF é um subsetor importante que fornece alimentos básicos e produtos de consumo. A AF não só contribui para a disponibilidade de alimentos, o fornecimento de produtos frescos e matérias-primas e insumos, mas também contribui para a agregação de valor e a apropriação deste no nível local.

Além da sua importância produtiva, econômica e alimentar, a AF tem um grande potencial para promover uma gestão adequada dos recursos naturais, preservar a agro biodiversidade e o meio ambiente, prestar serviços ambientais, valorizar as identidades culturais, promover a ocupação adequada da terra e contribuir para a governança local. O papel desempenhado pela AF na gestão dos recursos naturais, embora não exclusivo, adquire particular importância à gestão da água, esta tem uma alta dependência dos sistemas de produção camponesa, a maioria dependendo de as chuvas para acessar a água. Para alcançar uma AF mais produtiva, competitiva e sustentável, é fundamental a gestão adequada dos recursos hídricos,

seja para consumo humano ou para uso em atividades econômicas complementares ou na produção de alimentos (BARRIL 2007).

A gestão adequada dos recursos hídricos requer a aplicação de boas práticas não só para a captura e armazenamento de água e para irrigação e drenagem nas unidades produtivas, mas também para a gestão desses recursos em microcuencas e territórios, incluindo os impactos da sua captação e do escoamento resultante do seu uso. A gestão dos sistemas de produção de AF inclui o gerenciamento de uma agro biodiversidade rica, especialmente importante nos países mega-diversos do hemisfério, que inclui um grande número de espécies e variedades com não apenas alimentos, mas também medicamentos e habitação e geração de energia. Esses recursos, além de ter um valor importante no presente, são fundamentais para garantir uma base sustentável para as gerações futuras. Além disso, seu interesse vai além do alcance local, porque eles são ativos de importância global, impulsionados por desenvolvimentos biotecnológicos recentes e o contributo dessas espécies e variedades para enfrentar as mudanças climáticas. A valorização e proteção desses recursos, bem como o conhecimento ancestral que permitiu sua reprodução e a identificação de seus usos e benefícios, devem ser uma das prioridades mais importantes na geração e implementação de políticas para apoiar o desenvolvimento da AF. Além disso, várias práticas e conhecimentos adquiridos através da transmissão Inter geracional no campo da AF permitem a continuação das tradições produtivas, bem como importantes tradições que fazem parte da identidade cultural.

A organização da AF tem várias facetas e diferentes manifestações de acordo com regiões, grupos humanos, objetivos e ações. Sua base, baseada na família, é o pilar da coesão social e governança dos territórios, bem como um elemento-chave na articulação do fornecimento de bens e serviços com sua demanda.

3.2. O importante papel da agricultura familiar Brasileira: Panorama, potencialidades e limitações

A Agricultura Familiar brasileira é profundamente marcada por suas origens coloniais, socioeconomicamente apresenta três características: grandes propriedades, a exportação de monocultivos e escravidão. A fragilidade e política social do estrato de agricultores familiares estão, portanto, intimamente relacionados

com os eventos que levaram ao surgimento de grandes propriedades desde 1850, com ciclos econômicos (açúcar e café), com a ocupação e colonização sul e oeste do país e a modernização da agricultura, que começou a partir de meados dos anos 1960.

A ocupação mais tarde, do centro do país, a abolição da escravidão e a migração estrangeira, superou outros modelos, mesmo que ele não conseguiu apagar os traços originais (BRUMER 2004).

A modernização realmente impulsionou as mudanças indiscutíveis no perfil técnico-econômico da agricultura brasileira, mas foi incapaz de fazê-lo sem a exclusão de uma quantidade significativa da pequena produção, que continuou dependente da grande propriedade ou desapareceram como resultado de migração de seus componentes para as periferias dos centros urbanos. Este modelo "desenvolvimentista-produtivista" que caracteriza a agricultura brasileira, na forma como tem sido praticada, gerou alta concentração de terra e renda nas áreas rurais, marginalizando mais de dois terços da população vivendo na zona rural. O resultado deste modelo rural imposto tem-se refletido, em geral, apesar do aumento da produção global, no agravamento do desemprego (rural e urbano), e no aumento dos preços dos alimentos, bem como na degradação ambiental e na desordenada ocupação do país. Outras questões também estão ligadas ao supracitado modelo, tais como redução da qualidade biológica dos alimentos e o desaparecimento gradual das tradições culturais rurais (BARP 1998).

Para implementar um programa de desenvolvimento da agricultura familiar é fundamental, acima de tudo, estar ciente de que um programa desta natureza é necessário, porque a agricultura familiar, por seu próprio potencial, é parte importante para resolver os problemas do país, e não só porque representa um grande segmento da população que precisa de um programa de bem-estar com urgência. Como observa Barp (1998), o modelo de família é perfeitamente adaptável às exigências do desenvolvimento capitalista. Desta forma, considera-se que a agricultura familiar é um segmento economicamente viável, mas tem sido inviabilizado por políticas inadequadas ou falta delas.

Geralmente, para a exploração eficaz do potencial desta forma de organização da produção, será necessário alterar o padrão de agricultura adotado no Brasil, incorporando à visão econômica uma abordagem social e ecológica, de modo que seja possível priorizar a produção de alimentos para abastecer centros urbanos,

enquanto se cria muitos postos de trabalho em áreas rurais, preservando o meio ambiente e promovendo uma agricultura mais organizada. Por outro lado, o padrão de vida subiria para os agricultores e suas famílias. A agricultura não pode ser entendida como tendo apenas a função de mera produção de alimentos; é necessário introduzir as funções sociais e ambientais relacionadas a eles.

Este novo modelo deve ser implementado através de políticas públicas formuladas e operacionalizadas com a participação de agricultores, e inclui o acesso à terra, a adequação das condições para crédito, assistência técnica (dando prioridade às atividades de formação e organização dos produtores).

Como afirma Monteiro (2013), já não é possível caracterizar o campo brasileiro como exclusivamente de áreas rurais agrícolas. Assim, propõe novas políticas para mudar a velha noção de áreas rurais por outro além das atividades tradicionais de agricultura e pecuária e que incluem a produção de bens e serviços de produção não-agrícolas. Para isto, é preciso acrescentar à transformação das políticas sociais compensatórias, ferramentas eficazes para apoiar o processo de desenvolvimento.

A agricultura familiar caracteriza uma forma de organização da produção, em que os critérios utilizados para classificá-la não são vistos apenas pelo ângulo da produção, mas também pelas necessidades e objetivos da família.

A adaptabilidade da agricultura familiar para as mais diversas situações é facilmente comprovada (VEIGA, 2008). Algumas das suas funções podem ser facilmente transformadas em resultados suficientemente indicativo do potencial da viabilidade da família, sempre que eles sejam bem orientados e apoiados por políticas públicas adequadas.

Um programa com uma abordagem mais ampla, de acordo com Veiga (2008), seria, além de um conhecimento profundo dos recursos e da racionalidade dos estratos sociais mais representativas da agricultura familiar, o desenvolvimento de inovações agronômicas e zootécnicas para aumentar o nível de produtividade dos sistemas de produção e de alternativas gerenciais e organizacionais para melhorar a gestão das unidades no sentido de reforçar o papel da agricultura familiar nos mercados. Pesquisas e metodologias também são vistos como chave pelos autores para fortalecer a agricultura familiar.

3.2.1. Lei da Agricultura Familiar

A Lei da Agricultura Familiar foi aprovada e implementada em 2006 (Lei nº 11.326- 2006), foi o resultado de lutas e discussões em fóruns sociais e no Congresso Nacional. A Lei da Agricultura Familiar estabelece os conceitos, princípios e ferramentas para o desenvolvimento de políticas públicas para a agricultura familiar e as empresas familiares rurais. Os agricultores familiares são definidos nesta lei como aqueles que realizam atividades em áreas rurais que tem que seguir os seguintes critérios:

- Possuir uma propriedade de não mais do que quatro módulos fiscais (medido em hectares, cujo comprimento depende da região);
- Ter a força de trabalho fornecido principalmente pelos membros da família nas atividades econômicas realizadas em seu estabelecimento ou negócio;
- A renda familiar é derivada principalmente de atividades econômicas associadas com o seu próprio estabelecimento ou negócio;
- Gerenciar a propriedade ou negócio com sua família.

A lei também inclui explicitamente como beneficiários silvicultores, comunidades quilombolas (comunidades de descendentes de escravos), agricultores, pescadores e aqueles que se envolveram em atividades de mineração. Para as empresas familiares são oferecidas linhas de crédito, canalizados através de cooperativas e associações, têm entre os seus membros percentuais mínimos de agricultores familiares que fornecem matérias-primas, as quais processam ou vendem.

Com base nesta definição legal, o Censo Agropecuário de 2006 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) revelou que a agricultura familiar é responsável por 84,4% das empresas rurais no país, ocupando 24,3% das terras agrícolas, e empregam 74,4% da força de trabalho rural. Apesar da limitada disponibilidade de terra arável, a agricultura familiar produz 87% da mandioca do país, 70% de feijão 46% de milho e 34% de arroz, e 58% de leite, 50% de frango e 59% de carne de porco, entre outros produtos (IBGE 2006).

3.3. O importante papel da agricultura familiar em México

México tem um território nacional de 198 milhões de hectares dos quais 145 milhões (73%) estão envolvidos em atividades agrícolas. Cerca de 30 milhões de hectares são terras aráveis e 115 milhões de hectares de terras aráveis. Além disso, as florestas cobrem 45,5 milhões de hectares.

No México, estima-se que 40 por cento dos alimentos produzidos no país são o resultado de trabalho e esforço de 5 milhões de produtores familiares. No entanto, muitos agricultores familiares, especialmente os produtores de subsistência, fazem parte dos 70% da população mundial em áreas rurais que sofrem de insegurança alimentar (MORETT 2003).

A partir da crise alimentar que surgiu em 2008, a AF retomou importância e organizações multinacionais, bem como instituições orientadas a apoiar ações para a produção de alimentos para que os países que padecem de pobreza alimentar possam produzir sua própria comida por meio do fortalecimento da produção a nível familiar.

A agricultura no México é mais do que um importante setor produtivo. Além da sua participação no PIB nacional, que é apenas cerca de 3,7%, as múltiplas funções da agricultura no desenvolvimento econômico, social e ambiental determinam que sua incidência no desenvolvimento seja muito maior.

A agricultura é um setor relativamente pequeno no México, e continua a diminuir com a economia total com cerca de 3,7% do PIB de acordo com os números do INEGI em 2014. No entanto, esse número sozinho minimiza a importância econômica e social do setor. A agricultura oferece emprego ao 13% da população, representando cerca de 3,3 milhões de agricultores e 4,6 milhões de trabalhadores assalariados e não remunerados. De maior relevância para o desenvolvimento territorial é o fato de que 24% da população total vive em áreas rurais.

No contexto da produção agrícola mexicana, que se caracteriza por uma baixa produtividade em geral e uma marcada redução da população agrícola é imprescindível desenvolver programas que respondam de forma adequada para os dois objetivos diferentes de redução da pobreza e aumento da produtividade e competitividade com isso, impactando diretamente o desenvolvimento econômico e, portanto, o impacto direto sobre as finanças públicas. Se o objetivo é desenvolver o

meio rural mexicano e assim reduzir a pobreza rural os programas devem ser direcionados a agricultores de baixa produtividade.

Entre os argumentos que mostram a relevância da agricultura no país podem ser mencionados os seguintes:

No México, o campo e a indústria mexicana foram considerados tradicionalmente como dois setores separados tanto por suas características como pelo seu papel no crescimento econômico e no desenvolvimento das finanças públicas. Estima-se que a agricultura seja o elemento característico da primeira etapa de desenvolvimento.

Praticamente toda a produção de alimentos é originada neste setor (incluindo pesca), de modo que a oferta setorial (interna e externa) é fundamental na segurança alimentar, em no custo de vida e renda real da população como um todo, particularmente os mais pobres destinam para a compra de alimentos uma maior proporção de sua renda. A população mais pobre aloca mais da metade (51,8%) da despesa monetária atual com alimentos, enquanto a população mais rica a proporção é de apenas 22,7%.

3.3.1. Crises alimentar e agricultura familiar no México

As transformações que ocorreram no mundo desde a crise capitalista e alimentar em 2008, onde começou a corroer as condições que permitiu o desenvolvimento da fase agroexportadora. E há duas mudanças essenciais: por um lado, a tendência a fortalecer a produção local de alimentos básicos pôr o aumento dos preços e, por outro lado, uma mudança na estrutura de exportação, onde diminui a importação dos cultivos não tradicionais de exportação (MALETTA, 2011).

Echenique (2006), afirma que durante a crise alimentar os preços dos alimentos no âmbito mundial aumentaram 75% ao longo de 36 meses.

No caso do México, o aumento dos alimentos importados foi transmitido ao consumidor, trazendo consigo um aumento dramático da pobreza alimentar. De tal forma o número de mexicanos na pobreza alimentar aumentou de 14.742.740 em 2006 para 20 214 520 pessoas em 2008; e durante o ano de 2010 afetou 21 204 441 pessoas (Delmelle 2006).

As organizações internacionais pediram uma mudança na estratégia para resolver a crise alimentar; dado que 70 por cento da população estava em extrema

pobreza e subnutridos nas áreas rurais, principalmente, por essa razão, propõem apoiar AF, encorajando os camponeses a produzir sua própria comida, em vez de enviar ajuda alimentar de emergência (HEREDIA 1979).

Nesse sentido, a FAO realizou uma iniciativa regional com o objetivo de reduzir pobreza, melhorar a segurança alimentar e a nutrição através de um enfoque territorial fazendo que os Estados Membros criem sinergias entre agricultura e outros setores do desenvolvimento social e rural. Leva em consideração as necessidades e particularidades do território, promover meios de subsistência rurais de forma sustentável (FAO/SAGARPA, 2014).

Por isso agora se promovem estratégias para recuperar e promover o interesse público de um modelo de produção presente desde o início dos tempos da AF. Sendo os camponeses os principais protagonistas para aumentar a produção de alimentos no nível local.

Portanto, a FAO (2011) propõe impulsionar pequenas fazendas familiares como alternativa para resolver a crise alimentar, através do fortalecimento e expansão de programas que apoiem a pré-produção da agricultura familiar.

3.4. Fontes de risco para a Agricultura Familiar

Esta seção apresenta uma visão geral de as principais fontes de risco para a AF.

- **Riscos de produção**

Os riscos de catástrofes naturais são um exemplo de riscos sistêmicos de alta prioridade e seriedade para a agricultura, devido ao tamanho das perdas causada nos últimos anos.

Perdas anuais no mundo durante os últimos anos, muitas vezes excedem USD 100 bilhões e duplicou em 2005, devido aos efeitos da Furacão Katrina em Nova Orleans, EUA. Se destacam fenômenos naturais como o tsunami na Ásia (2004), o terremoto no Haiti (2010), o Incêndios na Rússia (2010), terremoto no Japão (2011) e a super tormenta Sandy (2012). Este último demonstrou que os efeitos devastadores pode ocorrer em qualquer lugar do mundo, mesmo nas cidades mais ricas do mundo, como Nova Iorque (CHAPELA 2014).

Os riscos sistêmicos podem ser de tal magnitude que até mesmo os governos não podem assumi-los, daí o papel fundamental das reaseguradoras internacionais como um recurso financeiro e técnico essencial em qualquer programa de seguro (especialmente catastrófico). Não só eles são fundamentais para proteger perdas, eles podem desempenhar um papel fundamental na concepção do tipo certo de informação para avaliar e transferir riscos (PEREZ 2014).

Embora o Estado possa transferir riscos, seu papel fundamental na mitigação e adaptação desses riscos deve ser enfatizado. A AF é mais vulnerável ao risco sistêmico devido à falta de investimento em bens públicos nas áreas rurais.

A atividade agrícola é intrinsecamente aleatória e arriscada porque depende do clima, do solo e da hidrologia para o seu crescimento e sustentabilidade. Vários fatores que afetam a agricultura são influenciados pelas mudanças climáticas, incluindo: temperatura, precipitação, pragas, polinizadores, qualidade e erosão do solo, qualidade e quantidade da água e eventos climáticos extremos. Os efeitos individuais e combinados desses fatores são variáveis, complexas, altamente interligadas e extremamente difíceis de prever.

O consenso é que a mudança climática se expandirá e criará novos riscos, refletida na maior incidência e recorrência de eventos extremos, como furacões, inundações e períodos intermináveis de chuva e seca (IPCC 2014). Existem dois níveis de mudanças importantes a considerar (VERNER 2010).

Por um lado, mudam as médias climáticas e a distribuição espacial e anual da hidrologia associada à temperatura, precipitação e evapotranspiração. Além disso, os regimes fluviais variam e se tornam "estressores" ou ameaças, o que está mudando a localização, o tipo e as condições da produção agrícola (VERNER 2010).

Embora a atividade rural, como a atividade urbana, estão sujeitas a riscos associados ao meio ambiente, as populações rurais, particularmente a AF de subsistência e transição, são as mais expostas aos seus efeitos e são mais vulneráveis e suscetíveis a impactos diretos na produção que as populações no meio urbano (VERNER 2010).

As pragas e as doenças são naturais em qualquer ecossistema, mas os agricultores temem por surtos ou epidemias que podem causar perdas de rendimento. O movimento das pragas é facilitado principalmente pelo transporte de pessoas e pelo comércio mundial. No entanto, as pragas também se espalharão para novas áreas

favorecidas pelos aumentos de temperatura devido às mudanças climáticas (ACOSTA et al 2001).

Na verdade, estudos recentes indicam que as pragas já estão se espalhando para os polos devido a temperaturas mais quentes. Além disso, o risco aumenta não só de mais gerações de pragas por ano, mas também de uma maior afetação durante a estação seguinte, caso sobrevivam em áreas até então limitadas pelo frio.

As interações entre mudanças climáticas, os cultivos e pragas são complexas, com efeitos difíceis de prever. Por um lado, as mudanças na temperatura, umidade e gases atmosféricos aumentam o número de plantas, insetos e fungos, alterando as relações entre essas pragas, seus inimigos naturais, os cultivos e animais. Por outro lado, aumenta a vulnerabilidade dos cultivos às pragas, uma vez que foram observadas epidemias severas de pragas devido a eventos climáticos, como fortes chuvas, alta umidade relativa e outros (OLESEN 2010)

As epidemias causaram impactos negativos consideráveis na agricultura e, em particular, nos meios de subsistência dos pequenos produtores. Eles até afetaram as economias nacionais e o comércio mundial. Daí a importância de fortalecer a vigilância epidemiológica e os sistemas de alerta precoce.

- **Riscos de mercado**

Um sistema comercial baseado em regras, mais seguro, estável e previsível oferece um ambiente de menor exposição a riscos para a segurança alimentar e nutricional da AF. Os mercados podem ser locais, regionais, nacionais ou internacionais, e dependendo se eles estão ligados a cada tipo de mercado, a AF é mais ou menos sensível a choques externos. Devido à maior integração comercial, a transmissão de preços dos mercados internacionais para os mercados locais está se tornando mais rápida, o que afeta a segurança alimentar e nutricional da AF. Isso foi evidente durante a recente crise, quando o sistema de comércio agrícola global era altamente instável.

O risco de mercado se manifesta principalmente em preços mais voláteis, que expõem o produtor e o tornam vulnerável a perdas, tanto na compra de matérias-primas como na venda de seus produtos no mercado. Os riscos de mercado geralmente estão associados às condições de compra e venda nos mercados domésticos e internacionais, a forma e os fatores que afetam a operação dos mercados e, fundamentalmente, a volatilidade dos preços.

Das quatro variáveis que determinam as mudanças nos preços (tendência, sazonalidade, ciclos e volatilidade), os picos ou ciclos de preços são os que se tornaram a fonte de instabilidade mais importante nos últimos anos. Esses ciclos são o resultado de variáveis com efeitos mais longos na oferta e a demanda. As pragas e doenças ou as condições climáticas extremas são exemplos de variáveis que teriam um impacto a médio prazo, específico para cada cultivo ou atividade agrícola. Outras variáveis macroeconômicas, naturais ou político-sociais têm efeitos mais amplos e de longo prazo comuns a todos os produtos (CEPAL 2009).

A promoção da AF e canais de comercialização curta (CEPAL et al., 2014) são medidas que foram promovidas na ALC para lidar com a volatilidade. As compras públicas de alimentos da AF foram uma das ferramentas usadas para impulsionar os mercados locais e reduzir o impacto da volatilidade dos preços dos alimentos.

Um exemplo emblemático é o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar no Brasil, que permitiu conectar o abastecimento local com a demanda por alimentos das escolas públicas. Apesar de enfrentar menos riscos ocupacionais, a AF sofre limitações significativas. Por exemplo, destaca-se a instabilidade da procura e oferta de mão-de-obra, já que o produtor e o trabalhador agrícola, ao dedicar-se principalmente aos cultivos estacionais, recebem períodos em que devem procurar emprego fora do lar, o que às vezes implica migrar para cidades em risco de não retornar (SCHMITT 2005).

Outros motivos de instabilidade no mercado de trabalho e que motivam os agricultores a buscar outras fontes de emprego rural não agrícola são a falta de oportunidades, roubo de agricultura, salários baixos e, conseqüentemente, a necessidade de renda adicional para atender às necessidades básicas. Isso é de grande importância se considerarmos que aqueles que migram mais do campo para as cidades são jovens e os mais preparados, que tem uma maior possibilidade de incorporar-se exitosa mente aos mercados de trabalho urbanos (CEPAL et al., 2014). Esta situação evoca a necessidade de políticas que promovam o emprego rural decente, o empreendedorismo rural com os jovens, a organização e associação da AF e políticas de proteção social que reduzam os riscos trabalhistas nos territórios rurais.

4. Vulnerabilidade e Resiliência da Agricultura Familiar

Considera-se que a agricultura familiar responde por 80% das explorações e fornece 27% a 67% da produção de alimentos (FAO, 2012). O impacto da mudança climática pode afetar o desenvolvimento de toda a região, na ausência de políticas específicas para mitigar seus efeitos negativos. A mudança climática afetará desproporcionalmente pequenos agricultores, em particular os de áreas tropicais. As famílias pobres de pequenos produtores alcançam 55% na maioria dos continentes (ALTIERI 2008). Embora não possamos estimar a quantidade exata de famílias pobres que fazem agricultura familiar na América Latina, suas características determinam o aumento da vulnerabilidade climática. Os agricultores familiares consolidados que possam investir na adaptação poderia explorar melhor as oportunidades em relação às quais têm poucos meios de subsistência e podem perder (VERNER, 2010).

A pobreza é um elemento de vulnerabilidade. A FAO (2012) indica que 66% da pobreza global está concentrado em famílias rurais, que são na sua maioria agricultores familiares. Os pobres são mais vulneráveis aos efeitos da variabilidade climática, e este por sua vez aumenta a vulnerabilidade à pobreza. O ambiente socioeconômico determina o efeito sobre a segurança alimentar. Políticas destinadas a superar a pobreza são fundamentais para combater as alterações climáticas (CEPAL, 2009; OLESEN, 2010).

Os pobres rurais sofrem de exclusão econômica e social, geralmente ligadas a gênero e etnia, a falta de acesso a serviços básicos, sistemas e serviços de comunicação inseguros, baixa renda e acesso a bens, isolamento geográfico e são muitas vezes sujeitos a pressões externas, como o desmatamento e urbanização. Talvez a maior vulnerabilidade dos agricultores familiares são as mudanças climáticas porque está ligada à dependência dos meios de subsistência dos recursos naturais frágeis, terras altamente degradadas e menor produtividade (ALTIERI 2008). Por outro lado, o baixo ou nenhum apoio do Estado na assistência técnica e serviços aumenta esta vulnerabilidade (OLESEN, 2010).

Olesen (2010) distingue cinco grupos entre os pobres rurais da América Latina:

- Comunidades indígenas (33% da população rural pobre), que se caracterizam pela extrema pobreza, falta de educação formal, alguns recursos produtivos e ferramentas e falta de defesa;
- Pequenos agricultores mini fundistas das zonas áridas e semiáridas e em ecossistemas frágeis, que representam 27%;
- Os agricultores de subsistência ou sem-terra (20%), com terras arrendadas e alta dependência de renda agrícola extra;
- Os pastores andinos de pequenos animais; e
- Os trabalhadores rurais por dia, que estão a aumentar na região, juntamente com a agricultura de exportação.

A mudança climática afeta negativamente a produção de alimentos básicos e como os produtores pobres de áreas tropicais e áridas são os primeiros a sofrer os seus efeitos isto vai determinar uma maior insegurança alimentar. Agricultura pode deixar de ser a principal estratégia de subsistência para muitos agricultores familiares.

4.1. Mulheres na Agricultura Familiar

As mulheres da agricultura familiar constituem um universo invisível, mas crescente e, sem dúvida, essencial. São mulheres que desenvolvem uma atividade agrícola em um emprego remunerado ou não, e muitas vezes desenvolvem trabalhos não agrícolas. Além disso, são elas que se encargam dos cuidados domésticos e o cuidado de outros membros da família.

As fronteiras entre estas atividades não são estanques, o que as fazem essencialmente multiativas combinando simultaneamente ou sucessivamente todas essas atividades. Além disso, essas mulheres muito facilmente e com frequência atravessam a fronteira que separa as mulheres ativas das inativas (BALLARA 2010).

A agricultura familiar é, sem dúvida, o berço da grande maioria das mulheres rurais, e elas perpetuam sua história e cultura. Em todos os países da região, as mulheres contribuem com seu trabalho para a produção de alimentos, a criação de riqueza e desenvolvimento e a conservação e proteção do ambiente. A participação ativa tanto na esfera produtiva e reprodutiva permite que milhões de pessoas melhorem sua qualidade de vida nos territórios e na sociedade como um todo.

As mulheres são as atrizes principais da segurança alimentar por que contribuem com suas atividades a que seus lares tenham renda para ter acesso aos alimentos, e, dada destinação cultural dos papéis segundo o sexo, são as principais responsáveis para preparar os alimentos junto com todo o trabalho doméstico e o cuidado que elas enfrentam (CORZO 2005). No entanto, elas também participam na produção comercial e desempenham um papel importante na recuperação e proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural. Muitos países tem desenvolvido políticas para este setor, concentrando-se especialmente em programas e projetos de pobreza e de segurança alimentar para apoiar a agricultura familiar, mas nem sempre consideram adequadamente as particularidades de mulheres chefes de família. Os três atributos que caracterizam o universo das mulheres na agricultura familiar são:

- Invisibilidade,
- Desclassificação e;
- Crescimento

Que constituem um grande desafio para a política pública, porque requer um olhar e ação com forte coordenação Inter setorial.

As mulheres são um dos pilares da economia rural, especialmente nos países em desenvolvimento.

Embora os países mostrem alguma heterogeneidade no peso de mulheres uma constante é observada: as mulheres chefes de exploração estão concentradas nas unidades de produção menores e a área média é sempre significativamente inferior as que são controladas pelos homens (BRUMER 2004).

No Brasil, a proporção de mulheres é de 13,7% na agricultura familiar e menos de 7% no resto da agricultura (IBGE, 2006).

O hiato de gênero na propriedade da terra é historicamente relacionado a fatores como a preferência masculina na herança, privilégios dos homens no casamento. Estes fatos tendem a favorecer os homens na distribuição da terra pelos programas camponeses e indígenas como também os programas estaduais de redistribuição. No geral, a herança é o principal meio pelo qual as mulheres ganham a posse da terra, enquanto para os homens é mais importante o mercado de terras. Constatou-se também que os homens geralmente obtiveram as terras por parte do estado com mais facilidade que as mulheres.

Nas últimas décadas, muitos países da América Latina fizeram mudanças legais em matéria de acesso à terra com progresso para uma melhor equidade; no entanto, elas não tiveram efeitos significativos.

Nas últimas duas décadas, em todos os países da América Latina, desenvolveu-se políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, principalmente para combater a pobreza. Mais recentemente, a agricultura familiar e sua contribuição para autossuficiência alimentar tornaram-se, na maioria dos países, uma questão a discutir no contexto da atual crise alimentar global. Neste contexto, a capacitação das mulheres rurais como produtores de alimentos está se tornando um dos principais eixos de políticas nacionais e internacionais. No entanto, programas e projetos de apoio à agricultura familiar não conseguem reconhecer nem dar respostas as particularidades das mulheres e aqueles especificamente destinado a elas ainda não são uma política Inter setorial (ALMEIDA, 2014).

A maior parte das mulheres nas zonas rurais que não têm renda própria e são as que tem muito trabalho diário, enquanto entre os homens essa proporção é menor. Além disso, com base na informação disponível em alguns Censos agrícolas (2006 e 2007), verificou-se que as mulheres não remuneradas são 1-2 vezes mais do que as mulheres chefes que tem um emprego. No Brasil são registradas 656.000 mulheres com mais de 14 anos que trabalham sem receber um salário, enquanto as mulheres chefes que tem um trabalho remunerado totalizaram 522.000. No México o universo de mulheres agrícolas que não recebem salário é de 1.120.000 mulheres, enquanto existem 640.000 agricultoras que são chefes de propriedades e tem trabalho remunerado. Isto confirma que as mulheres que trabalham na agricultura sem salário são mais numerosas e também menos conhecidas. Sua contribuição para os dados oficiais da economia rural é invisível. Portanto, também são invisíveis suas necessidades e seus problemas (IBGE 2006).

A agricultura familiar é a atividade econômica com o maior potencial para aumentar a oferta de alimentos na América Latina, reduzir o desemprego e a pobreza e desnutrição para as pessoas mais vulneráveis em áreas rurais, entre os quais incluem mulheres. O universo das agricultoras familiares é constituída por dois grupos: as trabalhadoras por conta própria, e as trabalhadores que não recebem um salário. Geralmente correspondem a membros das famílias de agricultores, junto com suas

atividades de produtoras também se desempenham como assalariadas ou desenvolvem atividades não agrícolas (ROHNELT 2010).

4.2. Desafios do Associativismo na Agricultura Familiar

Aumentar as políticas sociais, tais como as transferências de renda e apoio para a agricultura familiar têm contribuído para a redução gradual dos níveis de insegurança alimentar. No entanto, existem milhões de pessoas que ainda sofrem com a fome (FAO, 2013). Ao mesmo tempo, mudanças importantes ocorreram no sistema agroalimentar derivados da intensa integração econômica entre os países e a consequente concentração de cadeias de valor agroalimentares, que promovem a ideia de que gerar novos espaços de colaboração coletiva à agricultura familiar é de vital importância para novos progressos no sentido da segurança alimentar e, simultaneamente, permitir que este segmento produtivo tenha condições de aproveitar as oportunidades que este cenário implica.

Por outro lado, as abordagens e estratégias estão se tornando cada vez mais de caráter multisetorial conjunta e coordenada entre vários atores. Apontam para uma maior participação real dos cidadãos a fim de tomar medidas em vários níveis, organizados em torno de objetivos comuns e territórios específicos (NOBRE, 2012). Para fazer isso, é necessário um reaprendizado por parte dos estados, a fim de superar formas de trabalhos segmentados e setorializados, típico do modelo de desenvolvimento velho, intimamente ligado à rentabilidade, produtividade e trabalho visando o crescimento econômico; e, por outro lado, um "reaprender" na maneira de fazer política pública por todas as partes interessadas, sector particularmente público, buscando gerar inovações institucionais, novas abordagens e métodos de trabalho, novos espaços de coordenação e ação conjunta.

Canais tradicionais para avançar na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas mostram que eles nem sempre são suficientes para resolver problemas complexos que afetam toda uma sociedade, como é o da segurança alimentar e nutricional. Os três poderes que hoje movimentam a estrutura pública judiciária, legislativo e executivo são continuamente desafiados por cidadãos que procuram respostas satisfatórias para as suas necessidades em uma atmosfera de maior consciência coletiva dos seus direitos. A crise política de representação e

renovação dentro dos partidos políticos também incentiva essa voz crescente por parte dos cidadãos aumentando o número de grupos sociais organizados. Estas novas dinâmicas no ambiente político dos países se aderem ao desafio ainda pendente que tem a agricultura familiar para tratar de questões de mercado e gestão moderna que uma empresa competitiva deve ter, se querem ser bem sucedido economicamente nas condições atuais de comércio (EMBRAPA 2007).

O fato da agricultura familiar ser organizada tem dois objetivos principais. Por um lado, para dar maior representação política para o setor atingir os seus objetivos estratégicos, e em segundo lugar, para conseguir cumprir os seus objetivos produtivos e económicos.

É interessante notar que, no campo das organizações com objetivos de abordagem produtiva, apesar do grande número de modelos organizacionais existentes para esta finalidade, o movimento cooperativo é valorizado, pelo duplo objetivo que este modelo tem: as cooperativas primárias têm a orientação no sentido de aumentar a eficiência da produção, os benefícios económicos e bem-estar dos seus membros, enquanto no segundo grau encontra-se uma representação mais política e a melhoraria das condições que o estado pode oferecer ao setor envolvido (FAO, 2012).

Em 1998, a ONU definiu a sociedade civil como "esfera em que os movimentos sociais são organizados em torno de objetivos diferentes, grupos de pressão e questões de interesse" (FAO, 2013). A sociedade civil é uma categoria ampla que engloba uma variedade de organizações, que embora diferentes, muitas vezes compartilham certas metas e recursos para maximizar a sua capacidade de tomada de decisões, promoção e conhecimento.

Os produtores rurais brasileiros mostram diariamente sua competência na produção de alimentos. Os altos índices de produção do setor, que representa um terço do Produto Interno Bruto (PIB), emprega um terço da força de trabalho e gera um terço das receitas de nossas exportações, revelam a eficiência e a disposição para trabalhar do nosso cidadão rural.

Quando se tem um grupo com os mesmos ideais e características iguais, se unir é a melhor forma para alcançar resultados. Partindo desse pensamento, produtores rurais se unem para conseguir melhores resultados do que, geralmente, conseguiriam se estivessem sozinhos. Prosperar se torna mais fácil quando se tem

ajuda mútua. Buscar soluções próprias, trazer para si a responsabilidade e vivenciar os resultados alcançados fortalecem a autoestima, a autoconfiança e o senso de comunidade. Percebe-se aqui um processo de transformação pessoal, de aprendizado da cidadania, que dão ao produtor e ao trabalhador rural a oportunidade de vivenciar os resultados da ação individual e coletiva que podem efetivamente transformar o seu contexto de vida. Nos dias de hoje, tem sido muito mais intenso e variado o movimento em busca de novos mecanismos de sobrevivência: franquias, parcerias comerciais, constituição de empresas comuns para admitir sócios que disponham de capitais necessários para a exploração ou ampliação de empreendimentos. Da mesma forma, as cooperativas se inserem nesse movimento de busca de alternativas, como uma organização de produtores rurais. Para a denominação de cooperativa, se faz necessário, no mínimo 20 pessoas que representem uma mesma atividade, tal como produtores rurais.

Os Princípios do Cooperativismo são:

- Adesão livre: Pela adesão livre, cada pessoa tem plena liberdade de se associar a uma cooperativa e dela sair;
- Neutralidade social, política, religiosa e racial: Isso significa que a cooperativa deve tratar, de forma igualitária, os seus cooperados, sem fazer distinções por motivos sociais, partidários, religiosos, raciais ou sexuais. Mas cada cooperado pode ter suas opções e engajar-se livremente em qualquer movimento social legalmente existente. Ele é também conhecido como princípio da porta aberta;
- Controle democrático: Na cooperativa, cada cooperado tem um voto, independentemente do número de quotas, com direito a votar e ser votado. Esse sistema de votação também pode ser feito por meio de delegado eleito, por tempo determinado, em assembleias gerais, nas quais cada associado tem direito a um voto apenas, sem nenhuma relação com a participação no capital social;
- Retorno das sobras: A cooperativa não visa a lucros, o que seria a remuneração do capital. Se houver sobras no fechamento do Balanço Anual, essas sobras se destinam aos fundos previstos no estatuto da cooperativa e o resto fica à disposição da Assembleia Geral, que decide livremente sobre o seu destino. Se os cooperados decidirem pela distribuição dessas sobras, elas serão

distribuídas proporcionalmente à participação de cada cooperado na geração destas;

- Juro limitado ao capital: O sistema cooperativista considera o capital como simples fator de produção, limitando o máximo de juros que podem ser pagos, pois o objetivo da cooperativa é a prestação de serviços ao quadro associativo;
- Educação permanente: Todas as pessoas carecem de aperfeiçoamento constante, capacitando-se para o exercício da cooperação. Por isso, existe um fundo específico para educação dos cooperados e do público em geral. No Brasil, esse fundo é constituído de, no mínimo, 5% das sobras líquidas apuradas no exercício e se chama: Fundo de Assistência Técnica Educacional e Social-FATES;
- Cooperação intercooperativa: Não só os cooperados devem se unir em torno de interesses comuns, para viabilizar uma cooperativa, mas as próprias cooperativas devem se unir entre si, em nível local, nacional e internacional, para atender melhor ao interesse dos seus cooperados;
- Autonomia e independência: Nesse caso, evita-se a possibilidade de intervenção de governos sobre o cooperativismo. Isso, como se sabe, atualmente no Brasil, é proibido pela Constituição. Ao mesmo tempo, por meio desse princípio, houve a possibilidade para que as cooperativas entrem em acordo de cooperação com entidades governamentais, desde que mantenham a autonomia democrática de seus membros. Abre-se essa possibilidade, desde que o controle do voto seja feito pelos membros e não pelos detentores do capital;
- Responsabilidade social: Por meio desse princípio, há orientação para que as cooperativas se preocupem com o bem-estar não somente de seus membros, mas também com o ambiente e com a comunidade em que elas estão inseridas.

4.2.1. Desafios das organizações

Após a descrição dos tipos e funções das organizações ligadas à sociedade civil e agricultura familiar, é necessário abordar os aspectos que precisam ser melhorados para desenvolver esses atributos, fará referência a algumas mais importantes organizações de agricultores familiares.

- **Suporte Técnico:** Para complementar e aprofundar as suas preocupações de aspectos técnicos as organizações de agricultores familiares que procuram a ajuda de profissionais que não são sempre oferecidos pelos servidores públicos. Então para suprir esse tipo de carência, se apoiam por ONGs especializadas que desenvolvem projetos com fontes de financiamento variadas. Embora seja verdade que essas ONGs efetivamente prestam apoio às organizações de agricultores familiares, eles também se beneficiam com essa proximidade, como condição para novos projetos com apoio financeiro.
- **Confiança dentro das organizações:** Em primeiro lugar, se pode pensar que as maiores dificuldades que existem no campo para é a miséria e o sentimento de exclusão. Para isso uma melhor confiança nas organizações e relações seria a motivação que os agricultores familiares lutem pelos seus direitos, aproximando-se e dando poderes a uma organização de representação. A teoria da dinâmica de grupo indica que em situações de grupos de extrema dificuldade, torna esses atores mais unidos e os líderes mais capacitados (NELSON 2009 et al). No entanto, isso nem sempre é o caso. Muitas vezes, a representatividade das organizações e seus líderes passam por momentos de crise de confiança entre companheiros, e isso é gravemente afetado com histórias de expectativas frustradas e más experiências, desgastando a relação, conceitos e ideologias.
- **Comunicação interna:** a comunicação tem um papel fundamental para a construção da confiança. Considerando-se que a comunicação originalmente significava fazer juntos, de fato há muito a desenvolver no âmbito da comunicação, começando com a transparência das informações, confiabilidade, compreensão e acessibilidade.
- **Espaços de diálogo formais:** a abertura gradual do diálogo político por parte dos governos na região tem aumentado as exigências sobre as capacidades

de líderes para lidar com este tipo de espaço. Como representantes de um grupo, os líderes devem ser informados com antecedência e com uma estratégia de incidência definido clara com os seus pares, desenvolvendo propostas que têm o apoio de suas bases, concretas e realizáveis, pois quando eles são consultados ou convidados a participar de diálogos sobre medidas legislativas ou administrativas que afetam diretamente seus direitos e deveres.

- **Financiamento:** O poder do desempenho e incidência de organizações de agricultores familiares pode ser gravemente afetado pelo aspecto econômico. Na verdade, o que se percebe é que, geralmente, a autonomia financeira é quase uma utopia entre muitas dessas organizações, eles vivem principalmente nas contribuições voluntárias de seus membros, doações de terceiros e projetos. Muitos líderes são forçados a autofinanciar as suas atividades de representação para exercer a liderança. Excepcionalmente, há casos em que as organizações têm formas alternativas de financiamento, como a comercialização de produtos agrícolas e artesanatos em várias feiras públicas ou eventos especiais realizados para o efeito. As cooperativas em forma especial possuem suporte legal que facilita o comércio de produtos da agricultura familiar, e ao mesmo tempo permitindo autonomia econômica, além de colaborar com o pagamento de impostos para o estado.
- **Representatividade:** Outro aspecto muito relevante para as relações políticas e comerciais é o número de parceiros, entendida como sua representatividade. À medida que os níveis de representação são mais fracos o poder de negociação é diminuído. Por outro lado, com alta representação, autonomia e independência são mais fortes no momento da negociação com outros atores. Embora as questões sempre surgem como a representatividade de muitas organizações, é preciso considerar que eles são um indivíduo organizado e autônomo de um grupo de expressão e é essencial respeitar as particularidades de cada processo.

A existência de organizações e movimentos sociais indica que há pessoas que se preocupam com os seus próximos, especialmente para os direitos e deveres dos cidadãos representados. Os governos ou empresas que procuram negociar com o setor da agricultura familiar, sempre vão preferir ter cidadãos organizados.

4.2.2. Cooperativas: mais do que apenas uma escolha de organização para vender

Entre os principais desafios que a agricultura familiar tem de enfrentar, a fim de fortalecer o papel fundamental que desempenha na luta contra a fome, é a forma de desenvolver suas atividades produtivas organizadas coletivamente e com um sentido de colaboração entre os seus membros, e ao mesmo tempo avançar a uma organização que terá representação política que impulsiona as mudanças que o setor precisa como crescimento e desenvolvimento.

Ao analisar o potencial que estas cooperativas representam para a agricultura familiar, destaca-se uma série de vantagens importantes. As cooperativas aumentam a renda dos seus parceiros, seja porque lhes conferem maiores mercados, preços acessíveis aos mercados por causa do maior volume de mercadoria, além da melhor infraestrutura e processos para agregar valor à produção. A possibilidade de desenvolvimento de economias de escala permite a redução de custos na aquisição de insumos e recursos produtivos, melhorando a competitividade dos pequenos produtores (MARTINEZ, 2002).

As cooperativas permitem aos pequenos produtores incorporar novas tecnologias em seus processos de produção e gestão, promovendo uma arena fértil para a inovação. Um caso claro disso são as cooperativas que permitem que os seus parceiros incorporem as TIC em seus processos de gestão administrativas, vendas e marketing. Além destes aspectos positivos em grupos de impactos de agricultores familiares, a cooperativa tem um efeito sobre o próprio território rural (MARTINEZ 2002). As cooperativas podem alcançar uma maior eficiência e eficácia nos fundos de implementação e de auxílio ao investimento para o setor produtivo a médio e longo prazo, por seu apoio nas áreas rurais, a sua ligação com o desenvolvimento local e gestão da natureza democrática. As cooperativas têm um efeito no capital social existente em áreas rurais, pois sua natureza favorece a agregação, organização e democratização dos processos coletivos que ocorrem nele. As cooperativas têm um papel importante para superar a pobreza e alcançar a segurança alimentar e nutricional nos países.

Outra dimensão desta contribuição é a facilidade que o cooperativismo gera para a agricultura familiar e os pequenos agricultores possam ter acesso ao uso da propriedade como a terra e a água para irrigação no caso dos agricultores e áreas

extração de recursos marinhos para os pescadores, para citar alguns exemplos. As cooperativas melhoram a disponibilidade de alimentos no mercado interno a preços razoáveis.

Neste contexto, o movimento cooperativo aparece como uma das expressões mais notáveis da economia social, estabelecendo-se como uma forma viável para os setores produtivos historicamente negligenciados no processo de globalização, especialmente como um mecanismo para melhorar a distribuição de renda dentro da cadeia de valor e avançar para superar a pobreza em áreas rurais.

Na maioria dos países, o perfil socioeconômico dos cooperadores, com suas pequenas áreas de produção, não os torna, por conta da renda potenciais para outros processos de integração. Diante desse cenário, as cooperativas proporcionam o espaço para se manifestar, comercializar, capacitar-se, comprar insumos e outros serviços.

Existe um ambiente muito propício para proporcionar a agricultura familiar na América Latina. Os países estão concentrando seus esforços para a erradicação da fome e da pobreza, já que, este setor tem grande potencial para ajudar a ultrapassar estes problemas (CEPAL et al, 2014). No entanto, a eficácia e sustentabilidade de suas ações dependem de processos democráticos que incluem amplo diálogo e envolvimento com organizações da sociedade civil, incluindo as organizações da agricultura familiar.

Apesar do papel importante que as organizações da agricultura familiar apresentam, tanto em termos de representação cidadã como para o desenvolvimento rural, ainda há falta de informação sobre essas organizações, tanto a nível nacional e regional. A este respeito, o movimento cooperativo tem sido o mais organizado, talvez por causa das questões legais que se enquadram em cada país, mas ainda insuficiente sobre as cooperativas dedicadas exclusivamente à agricultura familiar.

Historicamente, o setor cooperativo na América Latina tem mantido na discussão pública as questões rurais como os direitos políticos, econômicos, sociais e ambientais, especialmente os de primeiro e segundo grau. Os princípios cooperativos propõem uma forma de trabalho que pode ser aplicado a qualquer organização da agricultura familiar, direta ou indiretamente, e consciente ou inconscientemente leva ao sucesso em que as organizações pretendem alcançar (SCHNEIDER 2012).

5. Desenvolvimento de Políticas Públicas para o Fortalecimento da Agricultura Familiar

Nas últimas cinco décadas a agricultura no Brasil passou um processo de modernização em todo o país, com a organização de cadeias produtivas complexas e sua entrada em mercados internacionais, onde ganhou um lugar de importância, tornando-se um dos setores responsáveis pela estabilidade econômica e da balança comercial positiva. O consumo tem crescido constantemente como resultado dos quase 30 milhões de brasileiros que se juntaram às fileiras da classe média, que foi acompanhada por um aumento na produção de alimentos, evitando assim aumento dos preços. No Brasil, 70% dos produtos agroalimentares vem da agricultura familiar. Este efeito tem sido uma consequência dos processos dinâmicos do estado, a criação de instituições públicas para apoiar estes processos e implementação de políticas agrícolas e subsídios ao crédito, assistência técnica, pesquisas, garantias de preço e seguro.

Antes desse processo que começou em 2003, com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil havia adotado um modelo baseado em políticas que guiaram processos econômicos regionais, o que resultou em:

- A concentração da propriedade da terra;
- O êxodo das comunidades rurais (migração);
- O enfraquecimento das instituições a nível municipal como gerar dinâmicas locais;
- Os problemas ambientais, e
- A concentração de rendimento.

Este modelo agrícola foi amplamente criticado, e muitos movimentos sociais exigiram políticas específicas para o setor. A primeira política pública voltada para a agricultura familiar, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), foi criado no final dos anos 90, com base no crédito de baixo custo e um par de programas de treinamento (JANVRY et al 1999).

De uma perspectiva estratégica para a integração econômica e inclusão social, em 2002, o Documento Fome Zero foi base do plano de agricultura do Governo Federal para o período 2003-2006 (que foi atualizada e expandida cobrindo o período

de 2007-2010) liderou o desenvolvimento de várias iniciativas inovadoras de políticas públicas que resultaram em:

- Reforçar a segurança alimentar no país;
- Inclusão de famílias rurais em muitos processos econômicos da mobilidade social;
- A estabilidade política e um diálogo construtivo com as forças sociais nas áreas rurais, e
- A revitalização conceitual das zonas rurais como um lugar para viver, exigindo políticas públicas novas e criativas.

5.1. Políticas públicas para apoiar a agricultura familiar: evolução, situação e perspectivas

Após vários anos em que a AF foi considerada sujeito das políticas públicas, principalmente aqueles que foram implementados durante os processos de reforma agrária das décadas de 1960 e 1970, e de um período em que essa condição se enfraqueceu no contexto das políticas de liberalização comercial e abertura econômica, desde o final dos anos 90 até o início da primeira década do século XXI a AF voltou a beneficiar-se de programas de compensação de falhas de mercado, e voltou a ser relevante.

Um estudo de RIMISP (2014) indica que os seguintes fatores fizeram com que o tema da AF tenha sido recentemente colocado na agenda de desenvolvimento hemisférica em seus níveis multinacionais e nacionais: (a) pobreza rural persistente; (b) o potencial da AF para abordar duas grandes tendências globais: crescimento da população mundial projetada nos próximos 30 anos e mudança climática; c) o posicionamento da abordagem territorial na análise da ruralidade; e d) a mobilização e pro-atividade de atores e movimentos sociais.

Como resultado, pode-se afirmar que, nos últimos anos, houve visibilidade da AF na política pública das Américas, com importantes diferenças entre países e com várias ações concretas pelas quais, de uma forma ou de outra, o potencial de incluir a AF em estratégias de segurança alimentar, adaptação às mudanças climáticas e mitigação de seus efeitos, gestão sustentável dos recursos naturais, manutenção da paisagem e a preservação e o enriquecimento das culturas e da governança local e, por outro, a necessidade de fortalecê-la e consolidá-la. Ao mesmo tempo, reconhece-

se que as ações de desenvolvimento rural estão evoluindo para uma nova maneira de perceber e abordar os problemas da AF.

Grande parte das políticas públicas tem sido direcionadas à AF "de subsistência", "decapitalizada" ou "periférica", com estratégias de combate à pobreza, programas sociais e desenvolvimento territorial rural. Essas políticas são importantes para questões de equidade e desenvolvimento social, mas sozinhas não resolvem o problema da segurança alimentar e nutricional. Além disso, ainda existem estruturas estatais com várias entidades e programas autônomos e setoriais que geram esforços dispersos e de baixo impacto e, acima de tudo, quadros institucionais tradicionais e inadequados para atender aos requisitos operacionais dos novos instrumentos de política (CHAPELA 2014).

É necessário redobrar esforços para formular e gerenciar políticas públicas para apoiar a AF em duas dimensões: institucional e programática.

A). Dimensão institucional: é necessário aumentar o foco das ações no território, dar atenção à multi-atividade como característica da AF, promover o desenvolvimento e consolidação de espaços que facilitem a ação multisectorial e interinstitucional e que intensifique a participação dos atores sociais em a formulação de políticas que refletem sua diversidade e suas realidades.

B). Dimensão programática: deve ser abordada uma agenda que inclua propostas e respostas a aspectos relacionados à posse e governança da terra, acesso e gestão sustentável dos recursos naturais, vinculação e permanência nos mercados de produtos, a prestação de serviços técnicos e financeiros, a associatividade, o empoderamento das mulheres, a mudança institucional, a produtividade e a competitividade, a resiliência às mudanças climáticas, a gestão de riscos e a inovação, desde uma ampla perspectiva considerando o conhecimento ancestral e troca de conhecimento.

5.1.1. Trajetória institucional de políticas públicas para agricultura familiar no Brasil

O reconhecimento político e institucional da agricultura familiar no Brasil começou a meados da década de 1990. Esse reconhecimento é fruto de muitas lutas sociais em anos anteriores e mudanças na estrutura institucional do sistema político brasileiro. Ambos os processos geraram possibilidades de visibilidade e

reconhecimento da agricultura familiar. A recuperação desta trajetória é fundamental para entender a construção normativa e política da agricultura familiar e os diversos e complexos mecanismos de ação pública colocados à sua disposição.

Em 1999, foram criados o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e a Secretaria de Agricultura Familiar, que assumiram a responsabilidade pelo PRONAF. A criação do MDA consolidou uma divisão na estrutura político-administrativa brasileira que havia sido delineada: em 1982 foi criado o Ministério Extraordinário dos Assuntos da Terra (MEAT), separando as responsabilidades que estavam sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura. Em 1985, durante o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, o MEAT foi reestruturado com a criação do Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Em 1989, a discussão da reforma agrária teve pouca dinâmica, pelo que o MIRAD foi eliminado e suas responsabilidades foram reincorporadas ao Ministério da Agricultura, denominado Ministério da Agricultura e Reforma Agrária. Finalmente, em 1996, em resposta a conflitos agrários, o Ministério Extraordinário da Política de Terras foi restabelecido, que foi reestruturado em 1999 e renomeado MDA. Atualmente, o Brasil tem dois ministérios orientados para a agricultura e áreas rurais, MDA e MAPA. Estes dois ministérios expressam a natureza dupla e desigual da agricultura nacional, uma vez que o primeiro representa cerca de metade do orçamento deste último.

Em 2002 foi criada outra política pública específica para agricultores familiares, mas só abarcava apenas o nordeste do país, no norte de estado de Minas Gerais, Vale do Mucuri, Vale do Jequitinhonha e no norte do estado do Espírito Santo. Esta política é o Programa de Garantia Safra, que está vinculado ao MDA e garante a entrada de agricultores que sofrem perdas de colheitas devido a secas ou chuvas excessivas (BRASIL 2013).

Em 2002 também houve uma mudança no cenário político brasileiro com repercussões na agricultura familiar: Luís Inácio Lula da Silva foi eleito presidente da República, que garantiu uma série de oportunidades para demandas dos movimentos sociais da agricultura familiar institucionalizados em políticas e instrumentos públicos.

A eleição de Lula possibilitou a participação de novos atores na gestão pública e, conseqüentemente, novas ideias e interesses na construção de políticas públicas, organizando e adaptando novas instituições para promover o desenvolvimento rural e a agricultura familiar. Entre esses novos atores, vale a pena mencionar aqueles que

trabalham em questões de segurança alimentar e nutricional e agroecologia, que foram vitais, por exemplo, para a restauração do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), a construção do Aquisição de Alimentos (PAA) e mudanças no Programa de Alimentação Escolar (PNAE) (GRISA 2012).

Quando o CONSEA foi restaurado, as orientações para ações nas áreas de alimentação, nutrição e agricultura familiar começaram a ser discutidas. Uma das primeiras obras do CONSEA foi o documento "Diretrizes para Segurança Alimentar e Desenvolvimento Agrário para o Plano Safra - 2003/2004" (Subsídios Técnicos do CONSEA), em que foram estabelecidas diretrizes para o Plano de Colheita Agrícola e Pecuária para o ano agrícola seguinte assim como o local da agricultura familiar, levando em consideração as propostas do Programa Fome Zero (CEPAL 2010).

Este documento contribuiu para a constituição do PAA em 2003, destacando a necessidade de articular o apoio ao consumo e à agricultura familiar (GRISA, 2014). O PAA articula elementos da política agrícola e componentes da política de segurança alimentar e nutricional e é definido como uma ação que estrutura o Programa Fome Zero (Schmitt, 2005). É um programa que articula duas demandas históricas importante para um grupo de atores: a comercialização dos produtos da agricultura familiar, exigida pelo sindicalismo dos trabalhadores rurais desde a década de 1970, e a promoção da segurança alimentar e nutricional, exigida desde a década de 1990 por alguns políticos, organizações não governamentais (ONGs) e outros setores da sociedade civil. O poder público compra alimentos de agricultores familiares e os distribui para pessoas em situação de vulnerabilidade social, doa-os para redes públicas de alimentação e nutrição, instituições de assistência social, a escolas ou a formação de reservas públicas, entre outros propósitos. O PAA é executado com recursos do MDS e MDA e é operado pela Nacional Supply Company (CONAB), governos estadual e municipal. Também em 2003, o Governo Federal adotou a abordagem de desenvolvimento territorial em algumas ações públicas, com o objetivo de promover o protagonismo dos atores sociais na construção e governança dos processos de desenvolvimento, bem como melhorar as articulações e resultados de políticas públicas. Neste período, o debate acadêmico sobre o desenvolvimento territorial também foi relevante, questionando a dicotomia rural-urbana e as taxas de urbanização do país e argumenta a necessidade de pensar sobre o desenvolvimento

a partir de uma perspectiva territorial, incorporando a valorização da dimensão espacial de economia e recursos territoriais locais (MARTINEZ 2002).

5.2. Desafios das políticas públicas para a agricultura familiar

No contexto brasileiro dos últimos vinte anos de construção e ampliação de políticas públicas para a agricultura familiar, alguns desafios ficaram para os próximos anos. A primeira relaciona-se com a existência, de diferentes projetos de desenvolvimento em disputa para o Brasil rural, como o fortalecimento da agricultura familiar, a valorização e reconhecimento das comunidades tradicionais, a expansão dos projetos de agronegócios e os principais investimento e mineração (BRASIL 2003).

Esses projetos são construídos por diferentes atores (governamentais e não governamentais), cujas relações com o poder do Estado são diferentes e assimétricas. Não são apenas os conflitos entre pequenos e grandes agricultores ou entre categorias dela agricultura familiar e o agronegócio, mas também de conflitos dentro de suas próprias categorias. Assim, as políticas para a agricultura familiar entram em um ponto de disputas de reconhecimento, legitimidade, recursos e territórios. Estas disputas foram fortes nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Desde a redemocratização do país aumentou a participação social na construção, implementação e controle social da política brasileira. Os conselhos, conferências e a implementação de políticas públicas da sociedade civil em si fazem parte deste conjunto de novos recursos. Os próximos desafios será o de melhorar e qualificar esses espaços públicos e fornecer quadros legais e dar mais poder deliberativo, implementar e fortalecer o controle social e monitoramento de políticas públicas.

Outro desafio está relacionado a investimentos em infraestrutura rural. Desde 2003, quando foi criado o Programa Luz para Todos até janeiro de 2013, eles haviam beneficiado 3,04 milhões de famílias rurais no Brasil. No entanto, existem um número significativo de domicílios sem eletricidade, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste do país e em áreas de extrema pobreza ainda (IBGE 2006).

A continuidade deste programa é essencial, como foi identificado pelo Governo Federal. Assim também a construção de estradas e rodovias e expansão do transporte

e da comunicação (telefonia e internet), para garantir o acesso dos cidadãos a serviços básicos e os mercados e, ao mesmo tempo, fomentar o desenvolvimento dos territórios.

Também é necessário retomar o debate sobre políticas de reforma agrária e impostos sobre a propriedade, bem como qualificação e estruturação de assentamentos rurais existentes. Alterar a estrutura histórica agrária desigual para isso é necessário retomar estas questões e atualizá-los com a recente discussão sobre a desnacionalização de terra no país e seu impacto sobre as transformações estruturais de desenvolvimento rural. Um processo semelhante ocorre com a água para o consumo humano e atividades agrícolas. A pior seca dos últimos 50 anos ocorreu em 2013 na evidência Nordeste a urgência desta questão e uma maior regulação demanda pública para distribuição e uso da água e para incentivar novas tecnologias que proporcionam a convivência dos agricultores no contexto ambiental. Considera-se que o acesso à terra e água é essencial para a reprodução e fortalecimento de unidades de produção familiar (BRASIL 2013).

Um desafio igualmente importante está relacionado com às mudanças demográficas recentes causadas pelo declínio dos níveis de fecundidade e mortalidade e, conseqüentemente, o envelhecimento da população urbana e rural. Nas áreas rurais, este fenômeno é agravado pelo êxodo dos jovens, levantando preocupações sobre a falta de sucessores em propriedades e sobre o crescimento de um processo de masculinização devido à migração principalmente as mulheres para as áreas urbanas. É necessário adaptar as políticas a este público rural envelhecido, mas também melhorar e criar políticas e ferramentas que incentivam e gerem condições para a permanência dos jovens em áreas rurais.

Políticas para este grupo específico exigem uma abordagem Inter setorial, considerando a coordenação das ações de acesso à terra e aos serviços essenciais para a produção rural; promoção da educação rural e acesso à educação técnica e nível superior; geração de emprego e renda no campo, envolvendo atividades agrícolas e não-agrícolas; promoção da cultura, desporto e entretenimento; desenvolvimento de infraestrutura e prestação de serviços para as áreas rurais e melhorar as condições de cidadania com a participação social.

6. Construção do programa de aquisição de alimentos: entre referências, instituições e estratégias

6.1. Dependência do caminho do PAA

Vários elementos se uniram para a criação, formulação e institucionalização do PAA em 2003. Um desses elementos refere-se à institucionalização de políticas para a agricultura familiar desde 1995, com a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Este programa foi a primeira política pública nacional especificamente destinada à agricultura familiar, buscando fornecer crédito rural de acordo com as características específicas desse grupo social.

A construção deste programa pode ser identificada como um momento crítico. Na sequência de Martinez (2002), um momento crítico refere-se a uma situação histórica caracterizada pela seleção de uma opção institucional, entre as várias opções possíveis, que provoca a produção e reprodução de instituições que reforçam a opção selecionada. Com base nesta referência analítica, é possível pensar que o reconhecimento político da agricultura familiar estabelecerá a base institucional para a oferta de outros programas públicos dirigidos a este grupo.

Assim, na década de 2000, uma referência de política pública (Marques 2012) orientada para a agricultura familiar ganhou amplitude nas ações do Estado brasileiro, com o apoio das ideias e demandas dos movimentos sociais e dos sindicatos dos trabalhadores (Grisa 2012). As reivindicações de terras para a reforma agrária, de políticas de crédito, de seguro de colheita, de apoio a comercialização, de preços de garantia mínimos e de aquisições públicas que faziam parte das antigas exigências desses atores. Nesse sentido, a criação do PRONAF estabeleceu novas regras e regulamentos, que com o tempo reduziram o custo de institucionalização de novas políticas para fazendas familiares (Grisa 2012). Assim, o "sucesso" de uma política não apenas promove processos de replicação e imitação institucional, mas também beneficia certos grupos que se esforçam para defender sua manutenção. Também serve para diminuir o custo político de criar novos programas para esse público. Como Clark (1995) ressalta, gera retornos crescentes no fornecimento de políticas para um setor específico.

Outro elemento importante para a criação do PAA foi a mudança política que ocorreu no cenário brasileiro com a eleição de Luiz Inácio "Lula" da Silva como

presidente em 2002. A eleição de Lula abriu a oportunidade de "novas" ideias e atores para participar de decisões públicas e a construção de novas instituições. Os atores da sociedade civil e os políticos que exigiram políticas de segurança alimentar e nutricional desde a década de 1990 encontraram espaço para traduzir suas interpretações do mundo em ações estatais (Grisa 2012). Isso deu a oportunidade para as ideias e referências a políticas públicas ligadas à segurança alimentar e nutricional a serem institucionalizadas em políticas públicas e ações governamentais.

Assim que o governo foi estabelecido, o Programa Fome Zero foi criado, que marcou o primeiro mandato do governo Lula e colocou a questão da segurança no topo da agenda pública. Como resultado, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi restabelecido como um órgão consultivo para o presidente, o que permitiu um maior diálogo entre a sociedade civil e o Estado. O Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) também foi criado para coordenar a implementação de programas e ações de segurança alimentar, para gerenciar o Fundo Constitucional para Combater a Pobreza e apoiar o funcionamento do CONSEA. Também foi implementado o Programa Food Card, um apoio financeiro para as famílias a comprar comida. Não há dúvida de que, no primeiro mandato de governo de Lula, os problemas de fome e segurança alimentar e nutrição ganharam novas dimensões na agenda pública. Uma vez restabelecido o CONSEA, se começou a debater lineamentos para as ações no campo da alimentação e nutrição, incluindo as propostas que articulam a agricultura familiar e a segurança alimentar. Um documento inicial do CONSEA foi o trabalho "Segurança Alimentar e as Diretrizes de Desenvolvimento Agrícola para o Plano de Colheita 2003/2004 (CONSEA Technical Grants)", preparado em fevereiro de 2003 por um grupo formado pela MESA, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Fazendo uso de uma narrativa que enfatizou as consequências da demanda por alimentos do Programa Fome Zero sobre os preços ao consumidor, este documento propôs a criação de um plano nacional para apoiar a produção específica para a agricultura familiar. Ele enfatizou a necessidade de articular o subsídio ao consumo e apoio à agricultura familiar. Conforme explicado no documento, "o objetivo desta proposta é incentivar a produção de agricultores familiares e colonos da reforma agrária, em resposta a uma demanda adicional de alimentos, subsidiada pelo

Programa Fome Zero, ou seja, a produção de alimentos armazenáveis, que devem ser comprados pelo governo federal desses agricultores, de forma diferencial e prioritária "(Brasil, CONSEA 2003). Os elementos deste documento se tornariam o substrato para a formação do PAA.

Introduzido em fevereiro, este documento foi aprovado em março e imediatamente enviado ao presidente. Neste momento, o MESA assumiu um papel importante e propôs o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), independentemente da política agrícola do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Pouco tempo depois, em 2 de julho de 2003, o PAA foi regulado pela Lei nº 10.696 e incorporado ao primeiro Plano de Agricultura Familiar "produtores de alimentos para um Brasil sem Fome" (Brasil, 2003).

6.1.1. Mudança institucional: adicionando novas regras

Estabelecida como ação estruturante no Programa Fome Zero, o PAA combina elementos da política agrícola e política de segurança alimentar e nutrição (SAN). O PAA articula duas demandas históricas: (1) a comercialização dos produtos da agricultura familiar, que é uma demanda tradicional de sindicatos de trabalhadores rurais, já observada na década de 1970; 2) a promoção da SAN, uma demanda de uma coalizão de políticos, organizações não governamentais e outros grupos da sociedade civil desde o final da década de 1990. Organizado de várias maneiras, o PAA permite ao governo comprar alimentos de agricultores familiares e distribuí-lo para pessoas em situações de vulnerabilidade social através de instituições de assistência social e escolas. Existe também a possibilidade de gerar estoques públicos ou outros fins.

É importante enfatizar que a criação deste programa abre a possibilidade de romper com as antigas instituições e reforçar outras normas já estabelecidas. Por exemplo, o PAA permite que o Estado realize a compra de alimentos da agricultura familiar sem recorrer à Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993), uma lei que restringe a participação da maioria dos agricultores nos mercados institucionais, dada a concorrência dos agricultores mais capitalizados, geralmente organizados e beneficiando de maiores escalas de produção e menores custos de produção. O artigo 19º elimina a necessidade de

propostas para a compra de alimentos provenientes da agricultura familiar quando os preços não são superiores ao mercado regional. É uma mudança institucional fundamental que abre uma janela de oportunidade (Kingdon, 1984) para expandir os mercados institucionais para a agricultura familiar.

Além disso, o PAA permitiu que as compras de alimentos se baseassem em preços de referência que levem em conta as diferenças regionais e a realidade da agricultura familiar. Para Schmitt (2005), esta é outra inovação do PAA, a política de garantia de preços mínimos (PGPM) baseou-se sempre em mecanismos de compra universal, que limitavam a participação de agricultores familiares; e no Brasil, a Lei de Licitação foi orientada pelo preço mais baixo, independentemente da qualidade dos alimentos, suas diversas formas de produção e a preocupação com o desenvolvimento local. No caso da reprodução das regras já estabelecidas, deve notar-se que o programa segue os critérios do PRONAF para a definição de agricultura familiar. Tomando como referência as regras estabelecidas, o artigo 19 da Lei nº 10.696 / 2003 especifica que o programa é para a compra de produtos agrícolas produzidos por agricultores familiares emoldurados nas regras do PRONAF, incluindo aqui os colonos da reforma trabalhadores sem-terra acampados, famílias afetadas pela construção de infraestrutura hidráulicas, comunidades indígenas e agricultores familiares em condições especiais (Brasil, Presidência da República de 2003). Em outras palavras, os beneficiários do PAA são apenas agricultores identificados como agricultores familiares pela Declaração de Aptidão para PRONAF (DAP), um recurso institucional que consiste em diferenciar esses produtores de outros grupos sociais, o que garante exclusividade e tratamento diferenciado em relação às políticas públicas.

O DAP foi uma demanda especial das organizações agrícolas familiares em 1997 e continua a ser a porta de entrada e critério obrigatório para o acesso a outras políticas para a agricultura familiar. No entanto, o DAP também se tornou uma restrição ao acesso. A falta de documentação pessoal, a obrigação de apresentar um documento que ateste a propriedade do terreno e a falta de infraestrutura (recursos humanos e internet) das autoridades responsáveis pela emissão da declaração são problemas que dificultam a obtenção de uma DAP. Portanto, é uma instituição que, ao orientar e permitir o acesso dos agricultores familiares às políticas públicas, limita a participação de parte deles, em geral dos segmentos com menos recursos. Uma consequência da reprodução desta instituição dentro do PAA é que a diversidade

social e econômica dos beneficiários do programa é limitada. Após o início do programa, foram incorporadas várias alterações. Essas mudanças resultaram do processo de aprendizagem, dos efeitos institucionais da reinterpretação das ideias, da reorganização dos interesses e das pressões políticas e sociais (Grisa 2012). Uma das principais mudanças refere-se à extinção de um dos modos presentes no início do programa, a compra antecipada, que desapareceu em 2004. Este desaparecimento foi justificado pelo argumento de que esse mecanismo era semelhante ao do crédito rural e porque foram verificadas dificuldades de pagamento para os agricultores. Resultados inesperados e efeitos de "feedback" IICA (2010) pediram a certos atores, inclusive alguns funcionários públicos, que reavaliem sua visão desta modalidade e decidam sua conclusão como estratégia defensiva para manter a legitimidade política do programa. À medida que o programa ganhava expressão pública, a participação social dos movimentos sociais e dos sindicatos agrícolas familiares aumentava. Embora as demandas de apoio à comercialização e ao fornecimento de alimentos estavam presentes desde a década de 1970 em suas agendas de mobilização, deve-se notar que, desde o início de 1990, a principal demanda de sindicatos de trabalhadores rurais era o crédito rural (Grisa 2012). Como resultado, os movimentos sociais e os sindicatos da agricultura familiar tiveram uma participação "tímida" nos primeiros anos do programa, mas com a expansão territorial do programa, a crescente visibilidade política e a apresentação dos resultados, as organizações sociais da agricultura familiar se organizaram para se tornar um jogador chave na supervisão e defesa do PAA. Além disso, eles começaram a propor mudanças e ajustes ao programa: expansão do volume de recursos, aumento do número de beneficiários, simplificação da política institucional, aumento do limite de comercialização (R \$) por agricultor / ano e fortalecimento do CONAB eram demandas comuns dessas organizações.

Assim, criado em 2003, o PAA possibilitou ao Estado comprar alimentos da agricultura familiar, que oferece produtos para famílias em situações de vulnerabilidade social, organizações de assistência social, serviços públicos de alimentação e Nutrição (cozinhas populares, bancos de alimentos e comedores de beneficência) ou destiná-los a formar estoques públicos estratégicos.

6.2. Modalidades do PAA

6.2.1. Compra direta da agricultura familiar

Consiste na compra de alimentos a produtores organizados em cooperativas e associações formais e informais, por meio de compra direta a preços de referência estabelecidos pelo Grupo de Gerenciamento do Programa. A Compra Direta de Agricultura Familiar é operada pela CONAB e é executada com recursos do MDS e MDA. Entre os produtos adquiridos estão arroz, castanha de caju, amêndoas do Brasil, farinha de mandioca, feijão, milho, sorgo, trigo, leite inteiro, farinha de trigo e outros.

Esta modalidade pode desempenhar um papel importante na regulação dos preços, especialmente na recuperação dos preços pagos aos produtores, através da mobilização de ações, para adaptar a disponibilidade de produtos às necessidades de consumo. Os produtos comprados através desta modalidade do PAA também podem compor cestas de alimentos distribuídas em alguns programas sociais.

6.2.2. Compra direta local de agricultura familiar para doação simultânea

A Compra Direta Local destina-se a promover a articulação entre a produção dos agricultores familiares e as demandas locais de suplemento alimentar e nutricional das escolas, creches, abrigos, albergues, hospitais públicos e de programas sociais localizados, como bancos de alimentos, restaurantes populares e cozinhas rurais. Esta modalidade também visa desenvolver a economia local, fortalecer a agricultura familiar e gerar trabalho e renda no campo (BELIK 2003).

O mecanismo utilizado pelo MDS para a execução desta modalidade é a assinatura de acordos com governos estaduais, governos municipais ou a CONAB e a transferência de recursos para os signatários desses acordos, que a partir desse momento assumem a responsabilidade para implementar a ação, para atingir os objetivos fundamentais do programa e garantir sua plena implementação.

Os beneficiários intermediários do programa são entidades, devidamente registradas em bancos de alimentos, que fornecem alimentos e atendem famílias ou indivíduos em situações de vulnerabilidade social e / ou insegurança alimentar e nutricional. A modalidade também beneficia o acesso social a programas alimentares, como restaurantes populares e cozinhas comunitárias, estudantes de escolas

públicas, creches, refúgios, albergues e hospitais públicos. A aquisição de produtos deve dar prioridade aos agricultores familiares na seguinte ordem: quilombolas, nativos, fazendeiros ribeirinhos, campistas sem-terra e agricultores familiares tradicionais.

Para participar, as organizações e entidades de agricultores devem desenvolver uma proposta que atenda a necessidade de consumo de comida do público atendido pela entidade com as possibilidades de obter esses produtos de agricultores familiares na região. A proposta deve informar os agricultores envolvidos, os preços de venda, o valor da aquisição e o local de entrega dos produtos.

A principal inovação desta modalidade é a intermediação pública na aquisição de diversos produtos alimentares, incluindo doces, geleias, bolos e produtos horto frutícolas, em um processo que não implica armazenamento, mas que visa facilitar a relação entre os produtores familiares e as redes dos consumidores, a fim de fortalecer os circuitos locais e ampliar as possibilidades dos menus regionais.

Esta modalidade, além de demonstrar sua eficácia para a implementação do PAA, foi um exemplo de integração a nível local, envolvendo diferentes atores sociais na construção de uma proposta de desenvolvimento sustentável (BELIK 2003).

6.2.3. Formação de estoques a partir da agricultura familiar

Esta modalidade tem por objetivo financiar o estoque de produtos da safra atual de agricultores familiares organizados em grupos formais. O estoque é mantido nas próprias organizações de produtores, que permite o fortalecimento dos sistemas e circuitos locais de segurança alimentar, com reservas de alimentos nas localidades, além de promover a comercialização nos períodos em que os preços são mais competitivos.

A Formação de estoque foi criada em 2006, e os recursos, que originalmente vieram exclusivamente do MDA, foram aumentados com contribuições do MDS.

É operado pela CONAB, e é implementado através de organizações da agricultura familiar (cooperativas, associações, agroindústrias, consórcios ou condomínios rurais) conformada, pelo menos, em um 70% por agricultores familiares dentro do PRONAF. Esta modalidade de apoio para a formação de estoques privados forneceu recursos financeiros, começando pela emissão do Certificado de Produto Rural, de modo que as organizações compraram a produção dos agricultores

familiares e formaram ações para posterior comercialização em condições mais favoráveis seja por a melhora e agregação de valor ao produto, ou por sua disponibilidade em momentos de melhores preços.

No entanto, ao contrário da Compra Direta, este modo do PAA teve uma melhor distribuição no território nacional, o que permitiu fomentar o estoque privado de uma grande variedade de produtos dos agricultores familiares, como amêndoa brasileira, açúcar, mel de abelha, polpa de frutas, farinha de mandioca, carnes, peixe, café, queijos, arroz, guaraná, açaí, feijão, trigo, milho e leite em pó, dentre outros. Além de compor estoques desses produtos, esta modalidade também permitiu alguma intervenção nos preços, principalmente nos períodos de colheita nas regiões, o que deu maior autonomia aos agricultores familiares e permitiu estabelecer uma referência de preços em relação à atividade de os intermediários. Ao igual que a modalidade de compra direta, a formação de estoque revelou o importante papel das organizações de agricultores (GRISA 2009).

6.2.4. Incentivo à produção e ao consumo de leite

Esta modalidade visa contribuir para o aumento do consumo de leite por famílias que estão em estado de insegurança alimentar e nutricional e para incentivar a produção da agricultura familiar. É implementado através de acordos entre o MDS e os governos estaduais da região Nordeste. É necessário lembrar que o Nordeste brasileiro é a região mais pobre do país.

Nesta modalidade, existem dois grupos de beneficiários: os produtores familiares, com a venda de sua produção de leite e a população pobre, com o recebimento gratuito do produto.

Para receber o benefício, a família não deve exceder uma renda per capita de até metade do salário mínimo e deve incluir entre seus membros: I) crianças até aos seis anos de idade; II) mães lactantes, até 6 meses após o parto; III) mulheres grávidas, com atestado de gravidez do posto de saúde; IV) idosos de 60 anos de idade; V) outros, desde que sejam autorizados pelo Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para que um agricultor familiar seja incluído no programa e obtenha a garantia de compra de seu produto a preço fixo, os requisitos são: I) produzir no máximo 100 litros de leite por dia, com prioridade para aqueles que produzam uma média de 30

litros por dia; II) respeitar o limite semestral de R \$ 4.000 por produtor beneficiário; III) possuir a Declaração de Aptidão para o PRONAF; IV) prova presente da vacinação dos animais.

6.2.5. Compra antecipada

Quando o PAA foi criado em 2003, a CONAB e o MDA descobriram que havia um número significativo de agricultores familiares que não tinham os recursos para plantar e, portanto, não podiam produzir. Alguns desses produtores, especialmente os mais pobres, nunca tiveram acesso ao crédito rural e, em muitos casos, não sabiam como eles trabalhavam, não tinham garantias, nem mesmo tinham uma história financeira que lhes permitia crédito, embora simplificado, oferecido pelo PRONAF. Outro grupo de agricultores familiares que não dispunham de recursos para plantar era composto principalmente de assentados da reforma agrária, que, embora já tivessem acesso ao crédito rural, estavam em falta com as instituições financeiras, que negavam seu acesso a novos recursos.

Para tentar apoiar esses produtores, a CONAB propôs a criação de uma nova modalidade de aquisição de alimentos, denominada PAA Compra antecipada, ou Certificado de Produtor Rural do PAA. Este instrumento permitiu à CONAB antecipar os recursos dos agricultores para a compra futura de seus produtos (com um máximo de R \$ 2 500,00 por produtor por ano), transferidos durante o período de plantio, com o compromisso do agricultor de entregar o produto no momento da colheita para liquidar o valor recebido. O agricultor que não desejava liquidar seu Certificado de produto rural no produto também tinha a opção de liquidar sua dívida financeiramente. Em pouco tempo, este tipo de compra do PAA foi considerado pela CONAB e pelos agricultores e suas organizações como a melhor opção entre os existentes, pois permitiu que os agricultores acessassem a recursos financeiros sem burocracia bancária, sem taxas de juros, sem a rigidez e o controle dos bancos e, especialmente, sem consultar os registros de inadimplentes. A expectativa surgiu de que este instrumento eliminaria a necessidade de operar o empréstimo do PRONAF através dos bancos, conseguindo assim uma redução das despesas do governo com taxas bancárias. Por conseguinte, alguns julgaram que esta modalidade seria uma "resgate do crédito rural para a agricultura familiar", sem a intermediação financeira dos bancos

e com empréstimos concedidos por entidades mais próximas dos produtores (GAMA 2008).

No entanto, quando as operações venceram em 2004 e 2005, esta modalidade provou ser uma falha. A metodologia adotada, juntamente com alguns problemas climáticos, causou que a morosidade seja superior a 70% dos recursos liberados, um nível bem acima dos 2% verificados em outras operações de crédito do PRONAF realizadas com risco bancário. Esta morosidade levou à suspensão desta modalidade do PAA em 2005 (FUSCALDI 2010).

Um novo programa foi criado em 2013, o PAA institucional, através do qual, por meio de um processo de registo simplificado, os estados e municípios podem comprar todos os produtos alimentícios da agricultura familiar. Este sistema é usado principalmente para facilitar a compra de alimentos da agricultura familiar para o exército, cantinas, prisões, etc.

É necessário sublinhar a importância da CONAB na implementação deste programa. A CONAB é a agência do governo federal responsável por estabelecer preços mínimos e reservas através de regulação de preços, em 2003 foi dada a responsabilidade pela compra de produtos da agricultura familiar. As agências da CONAB em todo o país foram revitalizadas para que eles pudessem estar mais perto das áreas de produção e são capazes de implementar políticas públicas para a compra de produtos agrícolas e pecuários (MATTIEL 2012).

Associações, cooperativas e organizações da sociedade civil têm assumido um papel de liderança na execução do programa, mobilização e organização dos beneficiários como uma forma de superar as barreiras ou restrições para sua plena participação no sistema, tornando possível o melhoramento da estrutura dos beneficiários e de suas organizações. Existem também vários atores institucionais, organizações de agricultores familiares e agências de ajuda envolvidas na implementação do programa, portanto, as orientações devem ser estabelecidas com base numa avaliação dos procedimentos do programa, como forma de garantir a sua continuidade, qualidade e expansão, de modo que continua a gerar impactos positivos, tanto para a agricultura familiar para abastecer alimentos em situações de insegurança alimentar. Desde a sua criação, o PAA tem crescido em número de beneficiários, quantidade de recursos e experiência em gestão e execução (FUSCALDI 2010).

7. Segurança alimentar

O conceito de segurança alimentar surgiu nos anos 70, baseada na produção e disponibilidade de alimentos a nível mundial e nacional. Na década de 80, ele foi adicionado a ideia de acesso, tanto econômica e física. E na década de 90, o conceito atual tem adicionado características de segurança e preferências culturais, e reafirma a segurança alimentar como um direito humano.

De acordo com o Instituto de Nutrição da América Central e Panamá (INCAP) Segurança Alimentar e nutricional é um estado em que todas as pessoas tenham uma oportuna e acesso permanente tanto físico, econômico e social para a comida que necessitam, em quantidade e qualidade, adequado para consumo e utilização biológica, garantindo bem-estar geral que contribua para a realização do seu desenvolvimento ".

Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), desde a Cimeira Dia Mundial da Alimentação (CMA) 1996 Segurança Alimentar a nível individual, familiar, nação e global, é alcançada quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e económico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos que satisfaçam as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares, a fim de uma vida ativa e saudável".

Na mesma cimeira, os líderes de 185 países e a Comunidade Europeia reafirmaram na Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial ", o direito de todos a ter acesso a alimentos saudáveis e nutritivos, de acordo com o direito à alimentação adequada é o direito fundamental de toda pessoa para ser livre da fome. "(EMBRAPA 2007).

Segurança alimentar é um conceito que engloba quatro dimensões principais:

- Disponibilidade de alimentos: A disponibilidade de alimentos suficientes e de quantidades adequadas de qualidade fornecidos através da produção ou importação doméstica (incluindo ajuda alimentar).
- O acesso aos alimentos: Acesso das pessoas de se apropriar de recursos para a aquisição de alimentos apropriados para uma dieta nutritiva. Estes direitos são definidos como o conjunto de todos os grupos de produtos para os quais uma pessoa pode ter domínio em regime legais, políticas,

econômicas e sociais da comunidade em que vivem (incluindo os direitos tradicionais, como o acesso aos recursos coletivos).

- Utilização: Utilização de alimentos através de uma alimentação adequada, água potável, saneamento e cuidados de saúde para atingir um estado de bem-estar nutricional, onde todas as necessidades fisiológicas são satisfeitas. Este conceito enfatiza a importância de investimentos não alimentares na segurança alimentar.
- Estabilidade: Para ter segurança alimentar, uma população, família ou indivíduo deve ter acesso a uma alimentação adequada em todos os momentos. Eles não devem arriscar a perder o acesso aos alimentos como consequência de choques repentinos (por exemplo, Uma crise econômica ou climática) ou eventos cíclicos (por exemplo, a insegurança alimentar). Assim, o conceito de estabilidade se refere à dimensão da disponibilidade e acesso a segurança alimentar.

Para que um indivíduo este em situação de segurança alimentar, todas as condições acima devem ocorrer simultaneamente (GHIZELINI 2006).

Porque a renda afeta o consumo de alimentos, a pobreza é uma das principais causas da insegurança alimentar. A pobreza é muitas vezes definida usando uma linha de pobreza, por sua vez definida como nível de renda abaixo do qual uma pessoa pode ser definida como pobre. (Banco Mundial). Em contraste com esta definição simplista, Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia, define a pobreza como a ausência de um nível suficiente de direitos fundamentais, como o direito de acesso aos bens essenciais. Portanto, a pobreza é, acima de tudo, um conceito altamente contextualizado e um conceito multidimensional ligados à má capacidade de escolher que uma pessoa possa ter. Assim, a renda é apenas uma dimensão, juntamente com outros bens sociais, institucional e mesmo de natureza cultural (GHIZELINI 2006).

A pobreza é uma das principais causas da insegurança alimentar. Em famílias pobres, uma vez que os gastos em necessidades básicas (energia, vestuário, abrigo, etc.) são deduzidos, os recursos restantes não são suficientes para satisfazer outras necessidades básicas, incluindo alimentos. A pobreza é um resultado e causa da desnutrição causada pela insegurança alimentar. Numerosos estudos têm mostrado que a desnutrição é um fator para perpetuar a pobreza.

Uma pessoa cronicamente desnutrida atinge um baixo nível de desenvolvimento físico e intelectual, e a capacidade de trabalho é afetada, especialmente por falta de energia suficiente. A pessoa está mais exposta a ficar doente e pode mesmo parar de trabalhar por esse motivo. A desnutrição é também um vetor para a herança geracional da pobreza, pois as mulheres enfraquecidas pela dieta inadequada durante a gravidez dão à luz bebês pequenos e fracos que vai nascer com deficiências físicas e mentais (ASMUS 2004).

7.1. Medição da insegurança alimentar (USDA)

A insegurança alimentar (IA) é a situação oposta ao conceito de segurança alimentar (SA). A definição da SA integra quatro dimensões do consumo alimentar: acesso, disponibilidade, utilização biológica e estabilidade. Em cada país, essas dimensões podem ser medidas nos níveis nacional, subnacional e familiar. Essas medidas têm um contínuo que varia de níveis inferiores a um limiar mínimo (déficits) que levam a problemas de desnutrição, a níveis acima do limite máximo (excesso) que levam a problemas de excesso de peso; problemas de saúde e produtividade e, em muitos casos, morte. Os problemas de desnutrição e qualidade e segurança dos alimentos fazem parte do componente de utilização biológica. O conceito de vulnerabilidade, promovido pelo Programa Mundial de Alimentos (PAM), está implícito no componente de estabilidade.

Vários métodos, diretos e indiretos, quantitativos e qualitativos, foram propostos para medir a insegurança alimentar e algumas das suas dimensões e níveis. O método quantitativo e indireto mais utilizado para medir IA é a FAO, que calcula a prevalência da desnutrição, entendida como a porcentagem da população que possui uma ingestão alimentar insuficientemente suficiente para satisfazer as necessidades energéticas alimentares. Este indicador mede uma única dimensão da IA, que é a disponibilidade, o acesso ou a ingestão de calorias dos alimentos médios de um país.

Dadas as múltiplas dimensões da IA, um Simpósio Científico realizado na sede da FAO em Roma, em junho de 2002 (FAO, 2002), chegou a um consenso de que nenhuma medida por si só é suficiente para capturar todos os aspectos de IA. É necessário um conjunto de indicadores para medir os seguintes aspectos:

Disponibilidade: Método da FAO - Acesso: pesquisas sobre renda e despesas domésticas para medir a pobreza e a ingestão alimentar individual.

Uso: método antropométrico (peso-idade, peso-altura, altura-idade)

Vulnerabilidade à insegurança alimentar ou instabilidade no acesso: método qualitativo de percepção.

Uma vez que a renda familiar e outros indicadores indiretos são insuficientes para identificar a população em risco de insegurança alimentar, o USDA promoveu o desenvolvimento de uma escala de medição direta de IA. Esta metodologia foi desenvolvida na década de 1980 por pesquisadores da Universidade de Cornell, que usaram métodos qualitativos para abordar e compreender a insegurança alimentar e a fome entre as mulheres pobres que sofreram essas condições adversas (Ramider et al., 1992). Este estudo qualitativo permitiu a proposição de uma escala de medição quantitativa, utilizando 10 questões que abrangeram tanto a percepção da preocupação com a futura insuficiência de alimentos quanto com os problemas relativos às quantidades de calorias disponíveis, bem como com a qualidade da dieta.

Na década de 1990, a partir da escala de Cornell e outros como o Projeto Comunitário de Identificação da Fome Infantil (CCHIP), pesquisadores do USDA desenvolveram uma escala válida para aplicação no país. Isso resultou em uma proposta de 15 perguntas principais e 3 questões de frequência que se tornaram aplicáveis a partir de 1995 na pesquisa telefônica mensal (Pesquisa de População atual do Bureau of Census -CPS), bem como nas pesquisas periódicas de saúde e nutrição (Pesquisa Nacional de Exame de Saúde e Nutrição).

No total, as 18 questões na metodologia do USDA referem-se a condições, experiências e comportamentos familiares nos últimos 12 meses, que determinam se as famílias tiveram dificuldade em satisfazer suas necessidades mínimas de alimentos em algum momento durante esse período. Dez questões são aplicáveis a famílias com membros adultos; e se houver crianças menores de 18 anos na casa, as outras oito perguntas se aplicam.

Para categorizar as famílias de acordo com seu nível de insegurança alimentar e fome, o conjunto de 18 questões no módulo qualitativo do CPS 1995 foi convertido em uma única medida total chamada Escala de Segurança Alimentar (ESA). A ESA é uma escala linear contínua que mede o grau de severidade da insegurança alimentar e da fome em termos de um único valor numérico. Os valores de escala variam de 0 a 10. Uma casa que não tenha experimentado nenhuma das condições IA abrangidas pelas questões do Módulo Qualitativo terá um valor atribuído de 0 na escala, enquanto

uma casa que tenha experimentado todas essas condições terá um valor de 10 na escala.

O modelo analítico estabelecido pela ESA calcula um índice de calibração para cada questão de módulo, o que indica a gravidade relativa da insegurança alimentar e a condição de fome que cada pergunta representa. Este processo resultou na definição de uma tabela padrão ou de referência estimada para a população norte-americana, que é usada para atribuir a pontuação ou qualificação a cada família dentro da escala. A ESA permite que a população em estudo seja dividida em quatro categorias de segurança alimentar, com base nas diferentes condições, experiências e padrões de comportamento que caracterizam cada faixa de gravidade estas são:

- Segurança alimentar: as famílias não apresentam evidências mínimas de insegurança alimentar.
- Insegurança alimentar sem fome: a insegurança alimentar é demonstrada pelas preocupações dos membros da família sobre a disponibilidade de alimentos.
- Insegurança alimentar com fome moderada: a ingestão de alimentos para adultos é reduzida e os adultos estão com fome devido a restrições de recursos.
- Insegurança alimentar com fome grave: todas as famílias com crianças reduziram a ingestão de alimentos para crianças a um nível que tenha sofrido fome, enquanto os adultos mostraram evidências de fome mais grave (por exemplo, dias inteiros sem alimentos).

Na prática, uma vez que os dados completos para todas as famílias estão disponíveis, o valor atribuído a uma família na escala de segurança alimentar depende do número de respostas afirmativas no total de questões qualitativas, considerando se a família tem filhos ou não menores de 18 anos de idade. Para determinar o valor na escala, é necessário comparar esta informação com os valores padrão da tabela de referência, que então atribui o valor na escala do lar correspondente, classificando-a em uma das quatro categorias de segurança alimentar indicadas acima.

A validação da escala de segurança alimentar descobriu que a IA está significativamente e negativamente correlacionada com renda e despesa com alimentos domésticos. Verificou-se também que a escala está significativamente

correlacionada com medidas de IA mais tradicionais, como a ingestão de alimentos per capita (Kennedy, 2002).

7.1.1. Escala brasileira de insegurança alimentar (EBIA)

A metodologia utilizada pelo Brasil baseia-se no desenvolvimento de uma escala de medição direta e tipo qualitativo denominada Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), que é resultado da adaptação e validação da escala USDA. O uso da EBIA começou no país com um estudo de validação realizado entre 2003 e 2004 que, por decisão dos coordenadores da pesquisa, seguiu etapas de pesquisa qualitativa e quantitativa. Este processo resultou em uma proposta de um único questionário com 15 perguntas fáceis de usar, adequadas para a mensuração da insegurança alimentar nas famílias brasileiras (Anexo B, quadro B1). Os resultados da fase de validação são apresentados em um relatório técnico da equipe de pesquisa coordenada por Ana Maria Segall Corrêa (UNICAMP, 2004), bem como em um relatório de Rafael Pérez-Escamilla e outros (PÉREZ-ESCAMILLA, et. al).

A validade da proposta foi testada em 5 regiões do Brasil antes de serem incorporadas na PNAD 2004 executada pelo IBGE. Dos 15 itens do questionário, 9 estão relacionados a adultos residentes no domicílio e 6 a crianças e adolescentes menores de 18 anos.

No Brasil, as questões do módulo são convertidas diretamente em uma escala de segurança alimentar com uma faixa de 0 a 15 para famílias com filhos menores de 18 anos (0 a 9 apenas para famílias com mais de 18 anos de idade). Esta escala é dividida equidistante mente em quatro níveis que indicam as seguintes categorias de população em estudo: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada, insegurança alimentar grave:

- Segurança Alimentaria (SA): Acesso regular e permanente a alimentos de qualidade e em quantidade suficiente, e nem sequer se sentem iminentes de serem impedidos no futuro próximo.
- Insegurança alimentar leve (IA Leve): Preocupação ou incerteza sobre a disponibilidade de alimentos adequados no futuro.
- Insegurança alimentar moderada (IA Moderada) Quantidade reduzida de alimentos e / ou ruptura nos padrões de alimentação entre adultos.

- Insegurança alimentar grave (IA grave) Privação de alimentos, fome, redução da quantidade de alimento e/ou ruptura nos padrões de alimentação de adultos e/ou crianças.

A pontuação atribuída a cada agregado corresponde ao número de respostas afirmativas no total de questões do módulo, consoante a família tenha ou não menos de 18 anos.

As perguntas e suas ordens refletem a expectativa teórica em uma escala de que o processo da IA é desencadeado por alguma instabilidade socioeconômica, que inicialmente gera preocupação com a falta de comida no futuro próximo. Este processo é agravado por comprometer a qualidade da dieta. Se o problema que colocou os membros da família nessa situação não foi resolvido, há uma redução quantitativa dos alimentos, primeiro entre os adultos e depois entre as crianças. Esta redução pode ser ligeira no início do processo, mas também pode ser agravada levando à fome, que é identificada nesta escala, por exemplo, pelo fato de que um adulto ou mesmo uma criança pode passar um dia inteiro sem comer por falta de dinheiro para comprar comida.

7.1.2. Escala de segurança alimentar mexicana (EMSA)

Todos os indivíduos têm o direito de desfrutar do acesso físico e econômico a alimentos adequados e os meios para obtê-lo. Não sofrer de fome é o nível mínimo que deve ser garantido no direito à alimentação.

Como é um lar com segurança alimentar? Em um lar, há segurança alimentar quando todas as pessoas que a integram têm sempre o acesso físico e econômico a alimentos nutritivos suficientes para satisfazer suas necessidades e suas preferências para levar uma vida ativa e saudável. No México, a abordagem deste conceito baseia-se nas informações recolhidas na Escala de Segurança Alimentar do México (EMSA) com informações da Pesquisa Nacional de Renda e Despesas Familiares (ENIGH).

A EMSA captura a percepção da população de acesso a alimentos variados, nutritivos e suficientes. Consiste em 12 questões que exploram se em um determinado período de referência, devido à falta de dinheiro ou recursos, as famílias experimentaram situações nas quais eles perceberam que seu acesso a alimentos foi dificultado. Os 12 itens que compõem a escala estão organizados em um contínuo

que vai de menor a maior gravidade, começando com cenários em que a perda de variedade de dieta é percebida, até o relatório de experiências de fome. Através desta escala, é possível reconhecer quatro possíveis níveis de insegurança alimentar nas famílias: segurança alimentar, insegurança alimentar leve, insegurança alimentar moderada e insegurança alimentar severa.

O nível de insegurança alimentar leve está relacionado às preocupações com o acesso aos alimentos e à diminuição da qualidade dos alimentos como resultado de falta de dinheiro ou outros recursos para obter alimentos. Por outro lado, a insegurança alimentar moderada relata a diminuição da quantidade de alimentos consumidos pelo mesmo motivo e, por fim, a insegurança severa concentra experiências de fome causadas por recursos insuficientes.

O indicador de acesso aos alimentos é construído a partir da Escala Mexicana de Segurança Alimentar (EMSA) e leva em consideração os seguintes elementos: lares valorizados nos últimos três meses, à falta de dinheiro e recursos.

Adultos e menores

- Eles tinham uma dieta baseada em pouca variedade de alimentos.
- Pararam de tomar café da manhã, almoço ou jantar.
- Eles comeram menos do que pensavam que deveriam comer.
- Eles ficaram sem comida.
- Eles sentiam fome, mas não comeram.
- Eles comeram uma vez por dia ou pararam de comer um dia inteiro.

Em residências onde vivem com menores de dezoito anos, é considerada uma lista de outras seis questões semelhantes às descritas acima, que se aplicam a esse grupo populacional.

7.2. As causas da fome

A segurança alimentar como disciplina científica nasceu na década de 1970 na sequência da crise global do petróleo, que produziu uma crise de cereais e produtos alimentares. Desde então, tem havido diferentes paradigmas científicos que orientaram as ações no terreno. Esses paradigmas explicativos sobre a origem e as causas da fome e das recorrentes abrumas evoluem a partir de uma explicação causal que atribuiu o problema a fatores naturais, como o crescimento populacional elevado e as catástrofes naturais e então surgem as explicações muito economistas,

como falhas de mercado ou a assinação de recursos. Mais recentemente, está surgindo uma explicação causal de tipo político, relacionado com às políticas de longo prazo, à vontade dos líderes, à necessidade de acordos de concertação que criem capital social dentro dos estados, o aumento do interesse por parte da comunidade internacional. Do mesmo modo, o direito à alimentação é um quadro básico de ação. De acordo com este último paradigma, as vítimas da fome em muitos casos são caracterizadas não tanto pela pobreza dos recursos quanto pela falta de poder político para exigir o respeito dos seus direitos e exercer pressão política diante do Estado.

7.2.1. O problema da fome: diferentes conceitos para sua abordagem

A fome é um problema humano de primeira grandeza. A nutrição é uma prima necessidade básica material da pessoa essencial para a vida (JANVRY, 1999). O fenômeno da fome é apresentado não só individualmente, mas coletivamente e às vezes com uma ampla difusão. Pode falar de famílias, grupos famintos e tipos de pessoas que são afetadas: crianças, mulheres grávidas e lactantes, adolescentes, adultos, idosos, etc. Deve-se ter em mente a transmissão da fome das gerações atuais para o futuro. A fome produz pobreza, privando as vítimas de possibilidades para melhoria econômica, cultural e social.

Debilita as pessoas de uma forma física, fisiológica e psicológica. A fome deixa consequências importantes, as mais prejudiciais são os efeitos da fome a longo prazo que são transmitidos de pais para filhos durante gerações, outros a curto prazo, como resultado de ter sobrevivido a privação de alimento durante longos períodos, causando cicatrizes visíveis tais como doenças físicas e mentais irreversíveis.

De acordo com a FAO e o PAM (1998), existem três tipos de fome:

- A primeira corresponde às vítimas de desastres naturais e conflitos civis que enfrentam uma fome aguda. A sobrevivência tem precedência sobre qualquer ação de desenvolvimento a médio ou longo prazo. Obviamente as medidas contra a fome aguda têm prioridade absoluta. Se a pessoa não come com o tempo pode morrer.
- O segundo inclui as necessidades nutricionais urgentes que certos grupos têm em momentos específicos de sua vida. Tal é o caso de crianças pequenas e mulheres grávidas e lactantes, aqueles que estão por nascer, se sua mãe está

em um estado de desnutrição, estão em um maior risco de padecer doenças. A desnutrição crônica entre adultos começa com desnutrição materna durante a gravidez. As crianças que sobrevivem desnutrição severa nos primeiros estágios de sua vida são mais propensas a se tornarem adultos desfavorecidos, susceptíveis de permanecer pobres e vítimas de emergências no futuro.

- A terceira inclui as pessoas com baixos rendimentos de ativos, baixo conhecimento e baixo poder aquisitivo. Ou seja, é a fome dos pobres é conhecida como a fome crônica. Para essas pessoas, a fome não é somente uma manifestação, é a causa de sua pobreza.

7.2.1.1. Alguns efeitos da fome

Mulheres desnutridas dão à luz a crianças cujas vidas já estão em perigo desde o nascimento. A criança herda a fome sofrida pela mãe durante a gravidez. Uma coisa a considerar em um recém-nascido é o seu peso ao nascer. Um peso inferior a 2,5 kg, devido a subnutrição materna, resultando em problemas substanciais, tais como o aumento do risco de mortalidade prematura infantil, défices neurológicos e, por conseguinte, problemas de visão e do cérebro.

As crianças de baixo peso ao nascer têm baixa reserva de ferro que são esgotados rapidamente e não podem ser substituídos com o leite materno de uma mãe anêmica. O peso baixo ao nascer também está relacionado com possíveis doenças tais como a diabetes, doenças do coração e trombose na idade adulta. A diarreia infantil tem um impacto muito mais séria sobre o estado nutricional de uma criança mal nutrida que crianças saudáveis. A sinergia negativa entre a ingestão inadequada e a doença é muito mais pronunciado em uma criança com fome. Neste caso, a fome é transmitida de mãe para filho é uma herança venenosa e mortal.

Além disso, desde que uma pessoa não pode comer com retroatividade, uma adolescência bem nutrida não remedia os efeitos de uma infância passada com fome. De um outro ponto de vista, a fome gera desespero, devido a que as pessoas adultas má nutridas, têm um menor desenvolvimento físico, menos peso, altura, capacidade de respiração e força física. Consequentemente, as oportunidades de emprego diminuem, os empresários preferem colocar as pessoas com boa capacidade física e

bem nutrido. No caso em que as pessoas desnutridas tenham acesso a um emprego, são mais propensas a receber baixos salários.

A fome sufoca e reduz, portanto, a capacidade de trabalho, a fome limita as possibilidades de uma boa educação. A desnutrição como mencionado anteriormente, afeta negativamente o cérebro, afeta a fisiologia e a psicologia das pessoas não só apenas genética. Se requer de uma nutrição adequada no desenvolvimento crítico e em no crescimento das pessoas para que assim suas capacidades físicas e mentais sejam satisfatórias.

Portanto, é mais fácil de aprender, adquirir habilidades, ter capacidades humanas para reagir positivamente às situações complexas e ser mais livre quando se trata de uma pessoa bem nutrida. *Primum vivere, diz o ditado.* Se não houver nenhuma nutrição não há vida. Mas se há vida e falta de educação, que é um direito do indivíduo, diminui significativamente a chance de melhoria e promoção em contexto de trabalho. Será cada vez mais difícil escapar da pobreza. Em suma, a fome é o primeiro limite a ser atravessado no caminho para sair da pobreza. A fome perpétua a pobreza de geração em geração (JANVRY, 1999).

7.3. Fome e democracia

A democracia e a segurança alimentar têm uma relação positiva, por isso é cada vez mais necessário colocar a luta contra a fome na agenda política internacional como um mecanismo para apoiar a boa governança. Se eles querem a estabilidade política, eles precisam melhorar as condições de vida dos extremamente pobres. Existe uma relação clara entre conflito, sub-produção agrícola, escassez de recursos naturais e fome. O conflito destrói a terra, a água e os recursos biológicos e sociais para a produção de alimentos, enquanto os gastos com operações militares reduzem o investimento em saúde, educação, agricultura e proteção ambiental. O ciclo negativo fecha porque a fome e a falta de acesso aos meios para atender às necessidades básicas são muitas vezes a raiz do conflito violento. Quando os grupos que dominam a cena política assumem os recursos naturais e os meios de produção, negando o acesso a grupos marginalizados gera violência; é uma fonte de violência estrutural. A negação do direito à alimentação tem sido associada a tumultos e guerra civil na América Central e no México. A exclusão econômica e os atrasos nos processos de

descentralização do poder limitam o interesse político e a participação democrática da população, o que leva à perda de confiança da população vulnerável no governo.

Na América Latina, a principal causa de desnutrição não é a falta de capacidade de produzir alimentos suficientes. Em geral, a região é amplamente excedente no comércio internacional de alimentos, com países entre os maiores exportadores do mundo. O principal problema para alcançar a segurança alimentar reside nas possibilidades de acesso aos alimentos pelas famílias mais vulneráveis. Ou seja, existem grupos populacionais que não têm renda suficiente para acessar os alimentos disponíveis no mercado nem os recursos para poder produzi-los em um sistema de autoconsumo. O contexto político da América Latina está mudando com um estabelecimento progressivo de governos liberais progressistas que em seus próprios países estão promovendo mais investimentos nas políticas sociais, colocando a luta contra a fome e a pobreza como um dos temas importantes de suas agendas políticas. A vontade política é um elemento antes de alcançar resultados mensuráveis na segurança alimentar e outras questões. No entanto, para alcançar esses resultados, a vontade política deve se concretizar em medidas concretas como a adoção de leis e políticas estatais que permitam ações coerentes a médio e longo prazo, sem depender da direção do governo. Também requer uma forte coordenação de esforços e recursos a nível nacional que envolva todos os atores sociais; investimentos adequados nas áreas rurais e na agricultura e formação de capital humano que valorize, gerencie e divulgue iniciativas culturais e de segurança alimentar.

7.4. Pobreza e desenvolvimento económico

A justificativa deste binômio representa um dos eixos do argumento no sentido de que o problema da fome e da desnutrição não deve ser visto pelos que tomam as decisões como algo meramente técnico, agronômico, nutricional ou meramente de bem-estar. Tem que ser visto como uma questão econômica que tem uma alta prioridade política. Há cada vez mais estudos que estabelecem as relações econômicas entre certas manifestações concretas de desnutrição e a falta de crescimento, ou a perda, do Produto Interno Bruto de um determinado país.

Se tudo isso for comparado com os investimentos necessários para reduzir ou eliminar a desnutrição, conclui-se que o investimento necessário para acabar com a fome no mundo é pelo menos dez vezes menor do que as despesas derivadas de sua

mera existência. Mesmo assim, cada vez se destinam menos investimentos em bens públicos nas áreas rurais, onde ainda se encontra o 70% dos famintos e menos ajuda oficial ao desenvolvimento para países com maiores taxas de desnutrição, o que não favorece o crescimento econômico que ajude a os pobres a sair de sua situação.

8. Caminhos Metodológicos

8.1. O local de estudo: O Acampamento Elizabeth Teixeira

Loera (2006) menciona que a formação de um acampamento leva a um processo de luta com a movimentação e a organização das pessoas que estão interessadas. Depois da ocupação este processo pode durar pouco ou muitos anos. No caso do Elizabeth Teixeira, esse tempo de acampamento já dura 9 anos e os barracos já não são mais de lona preta, mas não deixam de ser barracos improvisados.

Olhando para a formação histórica dos assentamentos, em meados do século XX, áreas pertencentes às companhias ferroviárias paulistas passaram a compor o patrimônio da União. Vinte dessas áreas passaram automaticamente a pertencer a União e doze estão sob posse do Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP). Apesar do Estado ter uma frágil política de desapropriação de terras para reforma agrária, os movimentos populares de luta pela terra passaram a ter o respaldo da Lei 11.483/07, que oficialmente extinguiu a Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA). Com esse respaldo legal, as terras de ferrovias e imóveis não-operacionais se tornariam passíveis de ocupações desde que destinados a programas de regularização fundiária e provisão habitacional de interesse social (SOUZA et al 2013; TAUFIC, 2014).

É neste cenário, às margens da ferrovia, que está localizado o Acampamento Elizabeth Teixeira¹. A área ocupada, intitulada de Horto Florestal² Tatu pertencente ao patrimônio da extinta Ferrovia Paulista S.A (FEPASA), também incorporada à

¹ O nome do acampamento se deu em homenagem a líder camponesa, Elizabeth Teixeira, viúva de João Pedro Teixeira, que lutou junto ao marido contra o latifúndio e a favor dos trabalhadores rurais da Paraíba. Após a morte do marido, ela se tornou a líder das Ligas Camponesas na Paraíba e símbolo da luta das mulheres camponesas. Desde o momento em que assumiu o lugar do marido, Elizabeth e sua família sofreram diversos atentados. Com o início da ditadura no Brasil, ela e seus filhos foram perseguidos pelos militares e passaram a viver na clandestinidade, passando por situações de extrema pobreza. Elizabeth Teixeira, 89 anos, mora em João Pessoa – PB com uma filha e a família. Maiores informações sobre a vida de Elizabeth Teixeira podem ser obtidas no documentário de Eduardo Coutinho: “Cabra Marcado para Morrer” e na dissertação de mestrado: RANGEL, Maria do Socorro. Medo da Morte; Esperança de Vida – a história das Ligas Camponesas na Paraíba, IFCH/UNICAMP, Campinas, 2000.

² Hortos florestais foram basicamente constituídos para prover madeira às linhas férreas e às construções das estações ferroviárias. Quando foi constituída, a FEPASA chegou a reunir em seu patrimônio 39 hortos em 32 municípios paulistas, num total de 58.379 hectares, com 37 milhões de pés de eucalipto (Romero, 2010).

União. O Horto Florestal Tatu faz parte do município de Limeira-SP, cidade do interior paulista e grande alvo da crescente especulação imobiliária e industrial.

Figura 1: Imagem aérea do acampamento Elizabeth Teixeira em 2008 – arquivo pessoal da Personagem Dandara, que lhe foi cedida pelo Sindicato dos



Metalúrgicos.

Fonte: (Furlan 2014)

Apesar do aumento do complexo industrial nos últimos tempos, Limeira é conhecida no setor agrícola por ser uma das grandes produtoras da cultura da laranja do país. Desde a década de 70 com o “padrão agrícola” estabelecido pela mecanização e quimificação da produção a cidade instalou e desenvolve a produção da fruta. Atualmente a paisagem da citricultura vem sendo substituída pela cana-de-açúcar, e ao pequeno agricultor da região pouco resta a não ser arrendar ou parcelar suas terras (TAUFIC, 2015).

Conhecida nacionalmente como a “terra da laranja”, Limeira hoje concentra sua economia nas indústrias metal-mecânica, de papel e celulose e no Arranjo Produtivo Local de joias e folheados. Mesmo com esses investimentos em outros setores econômicos, Limeira ainda lidera o ranking agrícola do PIB do Estado de São Paulo (TAUFIC, 2015).

O crescimento econômico da cidade foi favorecido por sua localização estratégica, por se conectar com as principais rodovias do Estado (Anhanguera e

Bandeirantes) (TAUFIC, 2015). Ou seja, a cidade de Limeira está constantemente sob alvo da especulação imobiliária e industrial. Desta forma, visualizam-se grandes interesses por parte do poder público em se investir em áreas limeirense, como por exemplo, o projeto original do plano diretor da cidade de Limeira que inclui as terras ocupadas pelos sem terras, tem como proposta a expansão industrial do município. Do ponto de vista político e econômico da cidade essa expansão é estratégica, uma vez que a área ocupada pelos sem terras está localizada à frente pela rodovia Anhanguera e aos fundos pela linha do trem, o que facilitaria o escoamento de produtos advindos das indústrias que vierem a se instalar no local (FURLAN, 2014). Esta área também está sendo utilizada pelo poder público municipal e contém um aterro sanitário e um centro de Ressocialização de menores pelo governo do Estado, Fundação Casa, além das ocupações de caráter privado, caso da plantação em monocultura de cana-de açúcar (TAUFIC, 2014).

Em 2005, antes da extinção da RFFSA, a prefeitura de Limeira havia firmado um contrato de compra com a inventariança da RFFSA, declarando o interesse de compra da área total do Horto. Porém, nenhuma quantia em dinheiro ainda havia sido paga pela prefeitura à RFFSA —apenas papéis foram assinados, e o negócio nunca foi concluído. Enquanto o negócio não era concretizado, a documentação firmada garantia a posse do imóvel à prefeitura de Limeira (CARCAIOLI, 2014).

Neste pano de fundo, em 21 de abril de 2007 nasce o Acampamento Elizabeth Teixeira a partir de uma ocupação que se deu por cerca de 200 famílias ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terras (MST). As famílias sem-terra se instalaram na área travando um intenso conflito político e judicial culminando num despejo truculento pela polícia a mando da Prefeitura Municipal de Limeira em novembro do mesmo ano (ROCHA, 2015).

Após o perverso e traumático despejo, parte das famílias se reorganizaram para a reocupação da terra, que ocorreu em dezembro de 2007, um mês após o despejo. Atualmente, cerca de 100 famílias agricultoras vivem no local e resistem às mais diversas situações de exclusão e invisibilidade social, e o acampamento Elizabeth Teixeira, apesar de passar por diversos processos e tentativas de homologação da área, ainda não conquistou o status de Assentamento, sendo assim, não possui acesso a créditos, assistência técnica e outros benefícios e direitos (SPINELLI, 2013).

As famílias foram distribuídas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), em 2009, em lotes de 1 hectare em média, com a perspectiva de chegar a 2 hectares de lote por família. Estas não possuem acesso à infraestrutura básica, como energia elétrica e água, que se dá por meio de caminhão-pipa subsidiado pela prefeitura e por poços artesianos para aqueles que os possuem em seus lotes. Apesar do cultivo de alimentos, parte das famílias tira seu sustento de serviços temporários pelas redondezas, como serviços domésticos e relacionados à construção civil. As famílias também não contam com telefone público e a Unidade Básica de Saúde mais próxima está a 10 Km de distância. As crianças frequentam escolas e utilizam transporte escolar fornecido pela prefeitura por decisão judicial (SPINELLI, 2013).

Além dos problemas de infraestrutura, geograficamente a área onde está o Elizabeth Teixeira é composta por um ambiente que atrai os interesses de expansão industrial, do setor imobiliário, exploração e empreendimentos de diversos setores. Ao redor da área onde o acampamento está localizado existe, um aterro sanitário da cidade, uma pedreira, um eucaliptal, e uma monocultura de cana-de-açúcar. Ou seja, o acampamento está ilhado por especulações do capital altamente degradáveis ao meio ambiente e a vida e apesar dessas condições, as famílias moradoras do acampamento produzem grande quantidade de alimentos, que faz do acampamento uma verdadeira ilha de resistência (Rocha, 2015).

Diante da problemática e de tantas dificuldades na produção, pela falta d'água, recursos, e escoamento dos alimentos produzidos, o acampamento possui um alto potencial agrícola. Os cultivos principais variam entre banana, mandioca, milho, abóbora, jiló, berinjela, manga, hortaliças, entre outros (Rocha, 2015).

Atualmente o acampamento possui cerca de 105 famílias, que apesar das dificuldades, buscam se organizar para sobreviverem de agricultura por meio de uma cooperativa dentro da comunidade. Há também projetos de fora do acampamento, via extensão universitária, que visam colaborar com as demandas da área, como é o caso da construção coletiva da “escolinha”, implantação de Sistemas Agroflorestais, viveiro pedagógico, fossa de evapotranspiração, grupo de mulheres, entre outros (Rocha, 2015).

Ainda hoje a situação do Acampamento não foi resolvida e a ocupação não está regularizada como um assentamento, pois a questão legal da terra não foi

definida; também não pode ser considerada um pré-assentamento, por não estar em processo de assentamento das famílias, ou seja, deveria estar sendo assistida pelo INCRA e recebendo os mínimos benefícios dos programas da reforma agrária, que são um direito desse povo. Logo, resta à ocupação, após nove anos de resistência, ainda o título de acampamento.

9. Material e métodos

Para obtenção dos dados da pesquisa foram realizadas entrevistas baseadas na aplicação de questionários semiestruturados abarcando três categorias centrais: o acesso, o impacto e a coesão social da política, no caso o PAA. Dentre as questões abarcadas pela pesquisa³ foram selecionadas algumas que dessem conta de identificar o acesso dos agricultores ao PAA, o tempo que usufruem do programa, seus benefícios e dificuldades, a segurança e insegurança alimentar, o grau de escolaridade e a estruturação da rede que se forma entre os agentes envolvidos no desenvolvimento do programa.

As atividades de campo foram realizadas durante os meses de dezembro 2016 a janeiro de 2017, sendo aplicados um total de 35 questionários no acampamento Elizabeth Teixeira. Para dar conta das entrevistas foi necessário uma aproximação com os agricultores afim de se conseguir que eles se abrissem em relação a sua participação no programa PAA e assim obter bons resultados.

Os dados foram tabulados e organizados em planilha eletrônica Microsoft Excell facilitando assim a interpretação das respostas fornecidas pelos agricultores.

³ Este trabalho faz parte de uma pesquisa mais ampla coordenada pela Profa. Dra. Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco, intitulada: "Avaliação de Políticas Públicas no Estado de São Paulo a partir de Assentamentos Rurais, Chamada Universal MCT/CNPq nº 14/2014.

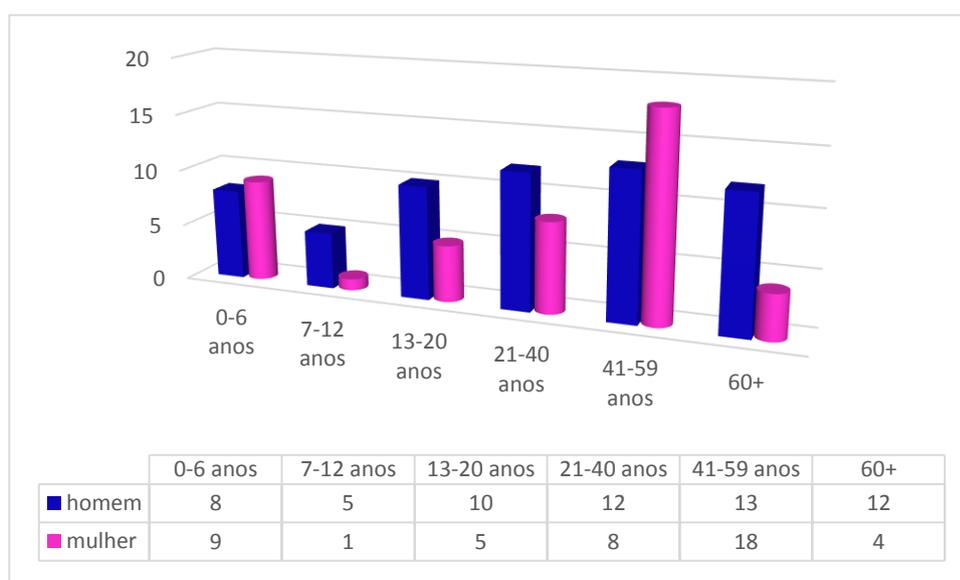
10. Resultados

10.1. Caracterização das famílias entrevistadas

As 35 famílias entrevistadas totalizaram 105 pessoas sendo 60 homens e 45 mulheres. A maior concentração (31) em termos de idade está na faixa de 41 a 59 anos de idade. Foram contabilizadas nesta população a presença de 15 jovens e 17 crianças com idade entre 7 a 12 anos. Além destes foram encontrados 16 idosos (Figura 2).

Pode-se perceber que há um pequeno número de jovens, visto que estes geralmente não querem ficar no campo ainda mais, considerando-se a precariedade do acampamento.

Figura 2. Distribuição das famílias entrevistadas no Acampamento Elizabeth Teixeira, Limeira – SP por sexo e idade, 2016.

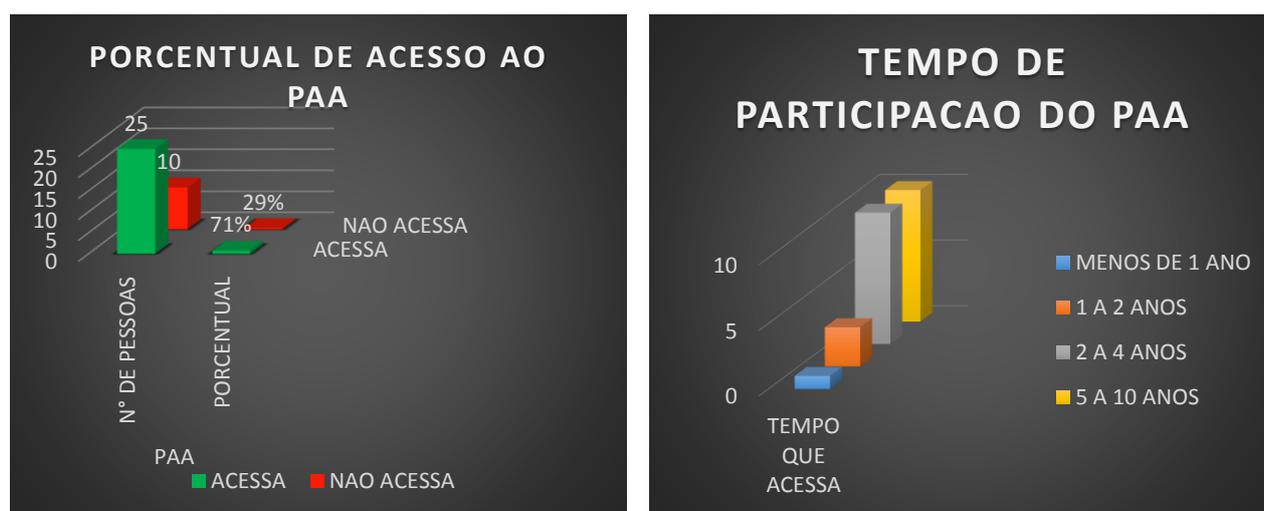


Fonte: Dados da Pesquisa (2016)

10.2. O acesso ao programa PAA

Os dados analisados nesta pesquisa mostraram que o PAA é um programa fortemente acessado no Acampamento Elizabeth Teixeira como se pode observar na figura 3. Cerca de 71% dos entrevistados declararam acessar o PAA sendo que, dez (10) famílias estão no programa há longo tempo (no intervalo entre 5 a 10 anos); outros dez (10) apontaram um intervalo de tempo entre 2 e 4 anos; três (3) famílias estão a menos tempo (de 1 a 2 anos) e apenas um entrevistado informou estar no programa a menos de um ano. Foi possível também ouvir alguns agricultores que, no momento da pesquisa, não estavam acessando o PAA, mas que já haviam participado e que gostariam de continuar participando. O principal motivo desta não participação foram problemas na renovação das DAPs.

Figura 3. Percentual e tempo de acesso ao PAA no acampamento Elizabeth



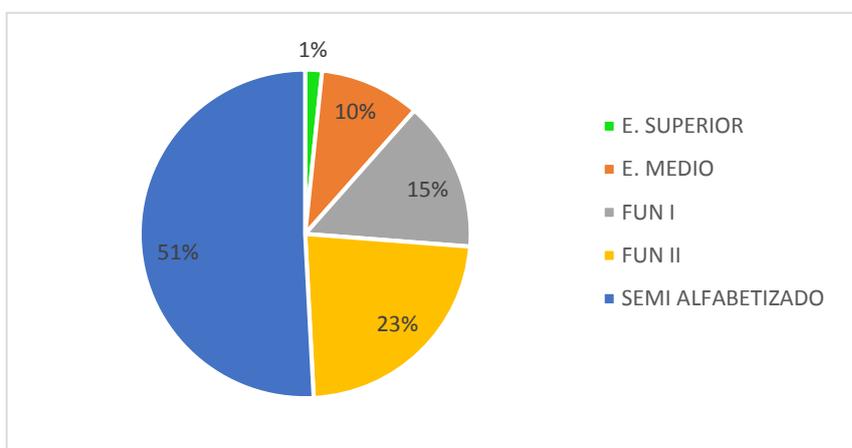
Teixeira.

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

10.3. Nível de Escolaridade no Acampamento Elizabeth Teixeira

Com relação a escolaridade dos indivíduos deste assentamento a maioria (51%), só sabe escrever o próprio nome. Cerca de 23% dos acampados do Elizabeth Teixeira concluíram o curso fundamental II (Figura 4).

Figura 4. Distribuição dos entrevistados em relação ao nível de escolaridade. Acampamento Elizabeth Teixeira, 2016.



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

A preparação é uma questão delicada que se abordada dentro dos assentamentos rurais. Já que a maioria dos assentados que não tem uma preparação acadêmica não podem trabalhar fora do lote por que não podem obter todos os benefícios que tem os trabalhadores que são registrados por o que eles vivem do trabalho realizado no lote. Poucos são os que trabalham dentro e fora e do lote.

10.4. Importância da Intervenção das Mulheres no Programa PAA

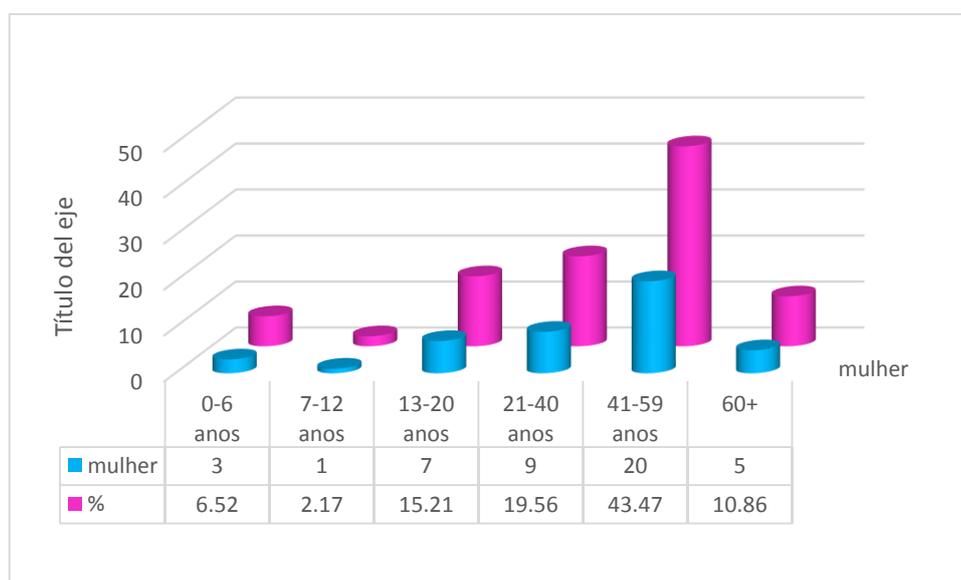
O relatório do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA, 2010) apresenta políticas para fortalecer a contribuição das mulheres para a agricultura e a segurança alimentar na América Latina. As mulheres rurais produzem 45% dos alimentos consumidos em casas; elas produzem grãos e vegetais e outros alimentos que fazem parte do grupo que compõem a cesta básica de segurança alimentar e nutricional (SAN).

Nas últimas décadas o setor rural sofreu grandes mudanças. Um dos desenvolvimentos mais significativos foi a migração rural-urbana, com a consequente concentração de trabalho nas cidades.

As causas de tal migração são variadas, entre os quais podem ser mencionados, o sistema de posse da terra, empobrecimento do solo, a procura de melhores oportunidades de trabalho e estudo, especialmente entre os jovens, as más condições de vida no campo, a desvalorização de seus produtos nos mercados regionais e globais fazem com que algumas delas não se mantenham no campo.

Entre as mulheres rurais, que mais migram dentro dos países ou fora deles, são aquelas ligadas ao grupo de 15 a 19 anos. Elas migram mais que os homens em todos os países da América Latina.

Figura 5. Número de mulheres no acampamento Elizabeth Teixeira



Fonte: Dados da pesquisa 2016

No Acampamento Elizabeth Teixeira se pode observar que há 7 mulheres na faixa mencionada (15 a 19 anos) que estão trabalhando fora do acampamento, a fim de trazer um pouco mais de dinheiro e sustentar suas famílias porque sonham com uma melhor qualidade de vida.

Na América Latina, em média, 78,5% das mulheres rurais, (um padrão constante para a região), são incorporadas de forma ativa ao trabalho agrícola a partir de 15 anos de idade até 59 anos. Na figura 5 pode se ver 43,47% das mulheres o que equivale a 20 mulheres na faixa etária de 41 a 59 anos. Estas declararam que sempre trabalharam no campo, a maior parte da vida delas foi no rural e expressam que não se adaptariam na cidade.

Uma análise no Brasil, sobre a participação da mulher rural na agricultura familiar, como parte do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), verificou-se que em pequena escala de produção também se dá o processamento de alimentos como "pães, bolos, pasteis, extração da polpa de frutas que são normalmente feitos por mulheres" (BRUMER, 2004).

Diferentes documentos que analisam a participação das mulheres na agricultura familiar (Chiappe, 2005; Ballara, et al, 2012), concordam em identificar a divisão sexual no trabalho nesta atividade e a invisibilidade do trabalho que elas desenvolvem.

No quadro 1 pode ser ver um exemplo claro de atividades que as mulheres desempenham no programa PAA. São atividades que não são atribuídas aos homens. Pode-se notar que a maioria das mulheres fazem o cadastro da DAP e o desenvolvimento do projeto que são atividades administrativas. Claramente pode se notar a divisão sexual que ocorre nas atividades.

Quadro 1. Atividades realizadas por as mulheres no PAA

| ATIVIDADE | Nº DE MULHERES |
|--------------------------------|-----------------------|
| Cadastro na DAP | 14 |
| Elaboração do projeto | 13 |
| Aquisição de produtos | 11 |
| Administração financeira | 11 |
| Beneficiamento | 5 |
| Preparo para a comercialização | 12 |
| Entrega | 10 |

Fonte: Dados de Pesquisa 2016

Geralmente as atividades das mulheres são consideradas como uma ajuda para os homens e estão incluídas dentro do trabalho atribuído aos homens ou chefes de família. Além das Atividades mencionadas no quadro 1 as mulheres também realizam:

- Atividades reprodutivas como a preparação de alimentos e cuidado de crianças e idosos, lavandaria, coleta de lenha, água;
- Quando há contratação de temporários as mulheres além de cumprir as suas responsabilidades na produção agrícola também deve garantir as condições para estes trabalhadores como: comida, roupa lavada, a limpeza da casa;
- Fazem parte do processo de produção de alimentos e também da colheita, mas esta participação é vista como apoio para os homens;
- O processamento quase artesanal dos alimentos para venda e distribuição destes.

A terra é um dos ativos que suportam a agricultura familiar e grande parte de seu potencial visa a produção de alimentos e a qualidade de vida das mulheres e de suas famílias. O direito à terra é vital para as mulheres rurais permitindo-lhes o acesso a transferências de tecnologia, empréstimos, isenções fiscais, etc. Da mesma forma, permite maior poder de negociação, seja em casa ou nas comunidades porque elas podem influenciar nas decisões que afetam seu patrimônio (LEÓN, 1997; FERRO, 2010).

Como pode-se observar na tabela 2, podemos ressaltar que as mulheres trabalham mais dentro do lote: 72% o que equivale a 33 mulheres independente se

elas participam ou não do programa PAA. Observamos que das 46 mulheres encontradas dentro das 35 famílias entrevistadas, 29 apoiam os esposos no programa PAA. A quantidade de mulheres que trabalham fora é mínima, 8,6%, o equivalente a 4 mulheres.

Quadro 2. Área de trabalho das mulheres do Acampamento Elizabeth Teixeira.

| MULHERES QUE TRABALHAM | TOTAL | PARTICIPACAO DO PAA | |
|------------------------|-------|---------------------|---------------|
| | | PARTICIPA | NAO PARTICIPA |
| | 39 | 29 | 10 |
| NO LOTE | 33 | 26 | 7 |
| FORA | 4 | 2 | 2 |
| FORA/LOTE | 2 | 1 | 1 |
| PORCENTUAL | | | |
| NO LOTE | 85% | 90% | 70% |
| FORA | 10% | 7% | 20% |
| FORA/LOTE | 5% | 3% | 10% |

Fonte: Dados da pesquisa, 2016

Nos países em desenvolvimento, as mulheres que permanecem no campo desempenham um papel importante como produtoras de alimentos e geração de renda. De acordo com a FAO, a população feminina economicamente ativa na agricultura, permanece acima de 50% do total dos países em desenvolvimento e sua contribuição direta para o cultivo e produção de alimentos continua a ser muito relevante em nível mundial (GARCIA, 2006).

A pesquisa de Magdalena León (2006) e Donny Meertens (2000) concordam que os direitos das mulheres relacionadas com a terra foram ofuscados pela neutralidade do gênero nos programas resultantes de reformas agrárias que têm levado a família como uma unidade, assumindo que os programas rurais beneficiam a todos os membros da família de maneira equitativa, ignorando as dinâmicas de poder que ocorrem nas relações familiares em que os homens são os que determinam como os recursos são usados. A este respeito, "na família as mulheres são identificadas por seu papel na reprodução e são invisíveis em atividades de produção. Os homens, pelo contrário, são reconhecidos pelo papel produtivo como chefe de família para a qual são atribuídos acesso e controle sobre os recursos produtivos, incluindo o mais importante nas economias rurais, a terra". (LEÓN 2006).

Rohnelt e Salamoni, (2010 p.16) indicam que quando observamos a organização nos espaços rurais, em especial, na agricultura familiar, notamos que os mesmos têm mudado, ou melhor, evoluído para se adaptar e manter-se no meio agrícola. Neste processo de adaptação são as mulheres que exercem um papel central, no contexto da produção familiar, uma vez que são elas que incorporam as atividades para o auxílio da renda familiar. Sejam por extensão da jornada de trabalho em indústrias, combinados aos trabalhos doméstico e agrícola ou a transformação de matéria prima em produtos manufaturados, artesanato doméstico ou dedicação a pequenas unidades de comércio localizadas próximas ao local da produção. As estratégias adotadas são as mais diversas, entretanto, a figura da mulher ocupa uma posição de destaque, porque é a responsável pela grande parte das atividades que caracterizam a pluriatividade na agricultura familiar.

Nesta pesquisa se podem notar diferentes pontos de vista sobre se o programa PAA contribui na valorização do trabalho da mulher. De acordo com os dados as mulheres sim contribuem, mas a maioria das mulheres falaram que reconhecem que elas fazem um bom trabalho em poder ajudar os homens na parte administrativa, pois elas não são reconhecidas por seu trabalho na terra. Os 6 entrevistados que responderam que não contribuem falaram que elas não são tomadas em conta como trabalhadoras agrícolas, só como apoio. Os outros 3 entrevistados que responderam que contribui muito mencionaram que é bastante o que elas fazem de poder ajudar nas atividades mencionadas. Estes agricultores vêem as funções exercidas pelas mulheres como complementares e isto é apenas possível pelas atividades que elas mesmos realizam. Em consequência desta hierarquia, considera-se trabalho as atividades desenvolvidas na esfera produtiva, já as múltiplas tarefas desenvolvidas no espaço de consumo da família não são consideradas trabalho. (HEREDIA, 1979).

Quadro 3. Contribuição da mulher no PAA no Acampamento Elizabeth Teixeira, 2016.

| | RESPOSTA DO HOMEM | RESPOSTA DA MULHER |
|-----------------------|-------------------------|--------------------------|
| Contribui muito | 3 | |
| Contribui | 2 | 9 |
| Contribui pouco | 2 | 3 |
| Contribui muito pouco | | 1 |
| Não contribui | 3 | 3 |

Fonte: dados de pesquisa 2016

Como vemos, o trabalho rural encontra-se dividido com base no pressuposto de que homens são necessariamente mais capacitados fisicamente que as mulheres e, por tanto, devem ocupar uma posição de liderança e executar os serviços mais “pesados”.

“A presença das mulheres rurais na produção agrícola familiar é um fato. Mesmo na invisibilidade, não se pode negar que elas estão ocupando terras, plantando, colhendo, e cultivando o desejo de ter uma terra livre e usufruí-la com seu trabalho. Presentes na casa, no quintal, na roça e na luta pela terra, as mulheres tiveram ainda que lutar pelo direito de serem reconhecidas como trabalhadoras”. (Almeida et all, 2014, p.3).

Em uma pesquisa realizada por Heredia (1979), no nordeste brasileiro, a questão do trabalho apresenta uma definição limitada, em que as atividades do lar não são vistas como tal. “Percebe que não são todas as atividades que são qualificadas pelas famílias como trabalho, são somente aquelas desenvolvidas no roçado que recebem esta qualificação. Isto porque o roçado, espaço de domínio masculino, é o local da produção de bens essenciais para o consumo familiar; a casa, espaço de domínio feminino, é o local onde é organizado a distribuição dos produtos do roçado para uso da família; apesar do reconhecimento do esforço físico necessário

para desempenhá-las, as atividades domésticas não são consideradas trabalho” (Heredia, 1979, p. 22).

No mundo, as mulheres rurais estão envolvidas na agricultura de subsistência, produzindo cultivos básicos (milho, arroz, trigo) que cobrem até 90% da demanda de alimentos dos setores mais desfavorecidos da população. Além disso, no quintal cultivam vegetais, legumes e frutas, sendo esta uma tarefa exclusiva das mulheres. Eles também são responsáveis pela maioria das atividades relacionadas ao processamento, preservação e comercialização de produtos agrícolas, desempenhando um papel fundamental para a segurança alimentar de suas famílias.

Na agricultura de quintal, as mulheres desempenham um papel fundamental na segurança alimentar das familiares, produzindo grãos, vegetais e outros produtos básicos para consumo doméstico. Além disso, os excedentes de alimentos produzidos são comercializados nos mercados locais, o que permite aumentar os rendimentos que complementam a dieta. Na agricultura, as mulheres estão ativamente envolvidas em todas as etapas da agricultura, desde o plantio até a colheita, e às vezes nos processos agroindustriais e na comercialização. Elas são protagonistas na produção animal de as espécies de pequena escala e para a criação de animais em grão escala elas são geralmente responsáveis pelo abastecimento de água, higiene e ordenha

As mulheres atendem às necessidades básicas que não podem ser atendidas com o produto da agricultura de subsistência. Em casa, as melhorias na nutrição familiar estão ligadas às decisões que tomam sobre o uso e distribuição de renda.

10.5. Segurança Alimentar e Nutricional (SAN)

Dentre os objetivos do PAA está o de garantir a segurança alimentar, em especial, a dos agricultores, que ao aumentar e diversificar sua produção podem usufruir do excedente. No Acampamento Elizabeth Teixeira, os dados mostraram que ainda perdura a insegurança alimentar em 19 das 35 famílias, o equivalente à 54,20%. No entanto, a maioria destas 35 famílias (16) estão no nível de insegurança alimentar leve (Quadro 4).

Quadro 4. Níveis de (In) Segurança Alimentar em relação à participação no PAA – Acampamento Elizabeth Teixeira, 2016.

| SITUACAO DE SEGURANCA ALIMENTAR | TOTAL | PARTICIPACAO DO PAA | |
|---------------------------------|-------|---------------------|---------------|
| | | PARTICIPA | NAO PARTICIPA |
| | 35 | 25 | 10 |
| COM SEGURANCA ALIMENTAR | 15 | 11 | 4 |
| COM INCEGURANCA ALIMENTAR | 20 | 14 | 6 |
| LEVE | 17 | 11 | 6 |
| MODERADA | 2 | 2 | 0 |
| GRAVE | 1 | 1 | 0 |
| PORCENTUAL | | | |
| COM SEGURANCA ALIMENTAR | 43% | 44% | 40% |
| COM INCEGURANCA ALIMENTAR | 57% | 56% | 60% |
| LEVE | 85% | 79% | 100% |
| MODERADA | 10% | 14% | 0 |
| GRAVE | 5% | 7% | 0 |

Fonte: Dados da pesquisa, 2016.

Na tabela 4, além dos níveis de (In) Segurança Alimentar, apresenta-se a distribuição dos agricultores que participam ou não do programa. Consta-se que dos 20 entrevistados foram classificados no nível de insegurança alimentar, 14 deles participam do Programa os quais podemos dividir em três níveis: leve, moderada e grave. No primeiro nível há 11 famílias que correspondem ao 79%, no segundo nível há 2 famílias que corresponde ao 14% e no último nível só uma família que corresponde

a 7%, então, para estes agricultores a participação no PAA ainda não foi suficiente para retirá-los da situação de carência alimentar.

A maioria dos entrevistados não conta com outra fonte de recursos, a não ser a produção do lote. A renda gerada pela venda de seus produtos por meio do programa PAA ainda é insuficiente. Apenas 9 agricultores declararam seus valores de renda conforme pode-se ver na tabela 5. Destes 9 agricultores que participam do PAA, apenas 4 não participam do PAA. Os nove agricultores que participam do programa PAA, no acampamento Elizabeth Teixeira, apresentam uma renda média de R\$ 493,75 reais. Dos quatro entrevistados que não participam a renda atinge R\$ 1000,00 reais.

Quadro 5. Renda mensal declarada pelos entrevistados – Acampamento Elizabeth Teixeira, 2016.

| RENDA | | | |
|------------------|------------------|----------------------|---------|
| PAA | PARTICIPA | NAO PARTICIPA | |
| DECLAROU | 9 | 4 | |
| NAO DECLAROU | 26 | 6 | |
| CANTIDADE | | | |
| AGR | | AGR | |
| 1 | R\$100 | 13 | R\$880 |
| 2 | R\$400 | 15 | R\$880 |
| 5 | R\$300 | 21 | R\$1200 |
| 7 | R\$880 | 22 | R\$800 |
| 9 | R\$650 | | |
| 23 | R\$800 | | |
| 24 | R\$700 | | |
| 25 | R\$800 | | |
| 34 | R\$200 | | |

Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

10.6. A importância das Associações e/ou Cooperativas para o desenvolvimento do PAA

As associações de produtores rurais surgem em razão da incapacidade de outros canais de representação, como os sindicatos rurais e as cooperativas, dão respostas satisfatórias e constantes às demandas dos agricultores, constituindo-se um importante meio para a viabilização de pequenos produtores rurais frente aos altos custos de produção, das exigências tecnológicas, das dificuldades de comercialização ou mesmo para participarem dos programas governamentais, como o PAA.

O próprio governo federal tem induzido à organização coletiva no espaço rural oferecendo benefícios e facilidades, constantemente, ao condicionar a participação dos produtores rurais em programas, como algumas modalidades do PAA, desde que se encontrem organizados em associações ou cooperativas. Verifica-se, assim, como essas políticas têm incentivado ou fortalecido a organização coletiva dos produtores rurais, embora muitas dessas experiências estejam estreitamente vinculadas à possibilidade de recebimento de recursos públicos ou à participação nos programas de âmbito estadual ou federal. As cooperativas são grandes chamativo para que esses trabalhadores do campo possam se fortalecer ainda mais, uma vez que quando se divide princípios e almejam os mesmos resultados, se unir é a melhor opção.

A operacionalização deste instrumento se dá pelo estabelecimento da relação entre o agricultor familiar e o público beneficiário, num processo de “doação simultânea”; ou seja, um grupo formal de agricultores familiares (através de associações e/ou cooperativas) estabelece um acordo de fornecimento de alimentos para um ou mais grupos de consumidores (populações em situação de risco alimentar, hospitais, entidades beneficentes e ainda para a merenda escolar na rede pública de ensino), definindo o produto, tipo, qualidade, quantidade, valor, período e cronograma de entrega (Andrade, 2009, p. 79).

Para que uma cooperativa tenha um ótimo desempenho, ela tem que cumprir com suas obrigações. No caso da cooperativa MARANATA do Acampamento Elizabeth Teixeira não se pode dizer que esta esteja fazendo um bom trabalho. No Elizabeth Teixeira os agricultores não recebem esta assistência estando à maioria dos agricultores insatisfeitos. O quadro 6 nos proporciona essa informação. A cooperativa dificulta a execução do programa PAA: 19 agricultores concordaram com essa

resposta, 15 agricultores responderam que a cooperativa contribui muito pouco para que as regras do programa PAA se cumpram, 15 agricultores mencionaram que a cooperativa exerce um papel pouco ativo na operação do programa PAA e 12 agricultores responderam que a cooperativa propiciou poucos benefícios para eles no sentido que a mesma não faz nada extraordinário para eles.

Quadro 6. Avaliação da cooperativa MARANATA de Elizabeth Teixeira

| ATIVIDADES DA COOPERATIVA | RESPOSTAS | Nº PESSOAS |
|-----------------------------------|-----------------------|------------|
| AGILIDADE | Difícil | 19 |
| CUMPRE COM SUAS OBRIGAÇÕES | Quase nunca | 11 |
| É UM ÓRGÃO REPRESENTATIVO | Representa pouco | 14 |
| PROPICIOU BENEFÍCIOS | Propiciou pouco | 12 |
| ATENDIMENTO DE INTERESSES | Fraco | 13 |
| AJUDA NO CUMPRIMENTO DAS REGRAS | Contribui muito pouco | 15 |
| CONTROLE DAS ENTREGAS DO PRODUTOS | Fornece pouco | 14 |
| É ATIVA | Exerce pouco | 15 |
| FREQUÊNCIA | Pouca presença | 15 |
| FORNECE INFORMAÇÕES DO PROGRAMA | Fornece pouco | 12 |

Fonte: dados de pesquisa 2016

Segundo os dados apresentados no trabalho de Silva et al 2014, “os agentes de ATER dos estados da Bahia e de Minas Gerais acreditam no potencial do PAA, sendo este um mecanismo que está garantindo a venda dos produtos da agricultura familiar, bem como a melhoria na segurança alimentar dos integrantes das instituições beneficiadas. No entanto, apontam algumas dificuldades no programa, destacando a necessidade de suporte para a elaboração e gestão dos projetos, a pouca informação dos agricultores sobre o programa e necessidade de rever os limites de aquisição do recurso, para que essas famílias beneficiadas possam garantir melhores condições de vida e favorecer a comunidade local, entre outras”.

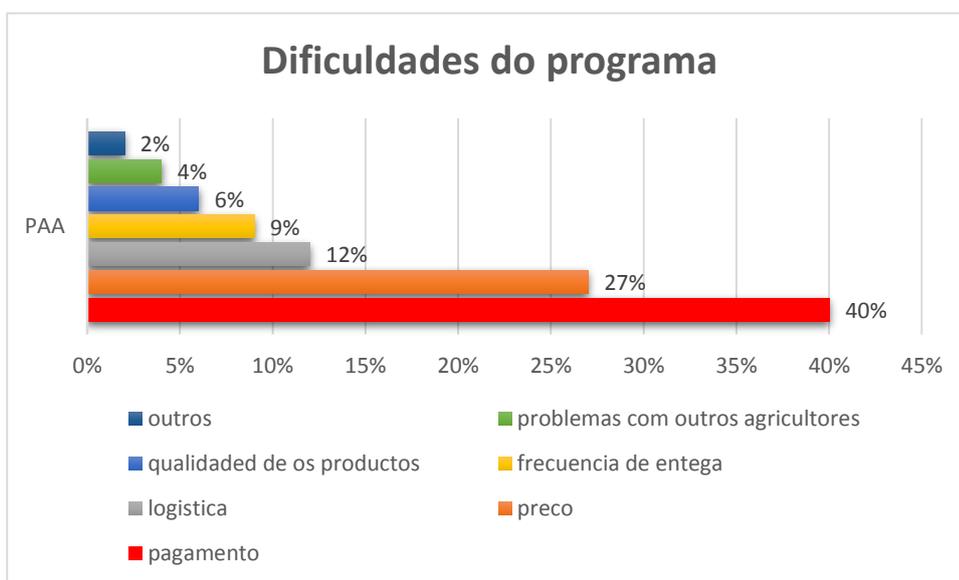
Dificuldades que também se podem encontrar no assentamento Elizabeth Teixeira como se pode ver na Figura em ela podemos observar também que o pagamento é uma das dificuldades que é mais frequentes no programa com um 40% e com um 27% se observa o preço dos produtos, por isso que os agricultores falam que a cooperativa não faz nada extraordinário que eles não conseguem sozinhos.

No entanto, nota-se que para elaborar a proposta é necessário que se tenha conhecimento de inúmeros procedimentos, o que tem representado uma das

limitações do agricultor de ter o acesso ao recurso. É preciso destacar, entretanto, que nem sempre os profissionais nas cooperativas e associações possuem conhecimentos suficientes, para realizar todos os tramites necessários à obtenção dos recursos do PAA, devido à falta de capacitação, sendo necessário para tanto recorrer a um Agente de Ater de instituições públicas ou mesmo privada, que já estão acostumados a realizar trabalhos neste sentido, o que demonstra a importante função destes agentes no estabelecimento desta política, em no acampamento onde se realizo o estudo vimos que os agricultores não reben assistência técnica (ATER).

A expectativa é de que os agricultores familiares se tornem cada vez mais familiarizados com esse programa e procurem ser promotores do seu próprio desenvolvimento. Para tanto, visualiza-se a necessidade de conjugar esforços dentro de suas comunidades, para alcançar acesso ao crédito e assim, através da articulação entre políticas públicas e dinâmicas locais, obter uma melhoria das suas condições. Vidal, Tonneau e Sabourin (2006) mencionam que o alcance de novas alternativas para os processos sociais no meio rural perpassa o reconhecimento da agricultura familiar, como sendo uma forma social de trabalho e do desenvolvimento rural.

Figura 6. Dificuldades do programa PAA



Fonte: Dados da Pesquisa, 2016.

Dentro desses análises, pode-se constatar que as relações estabelecidas devido a política pública, tende a facilitar as relações mercantis, ampliando assim as

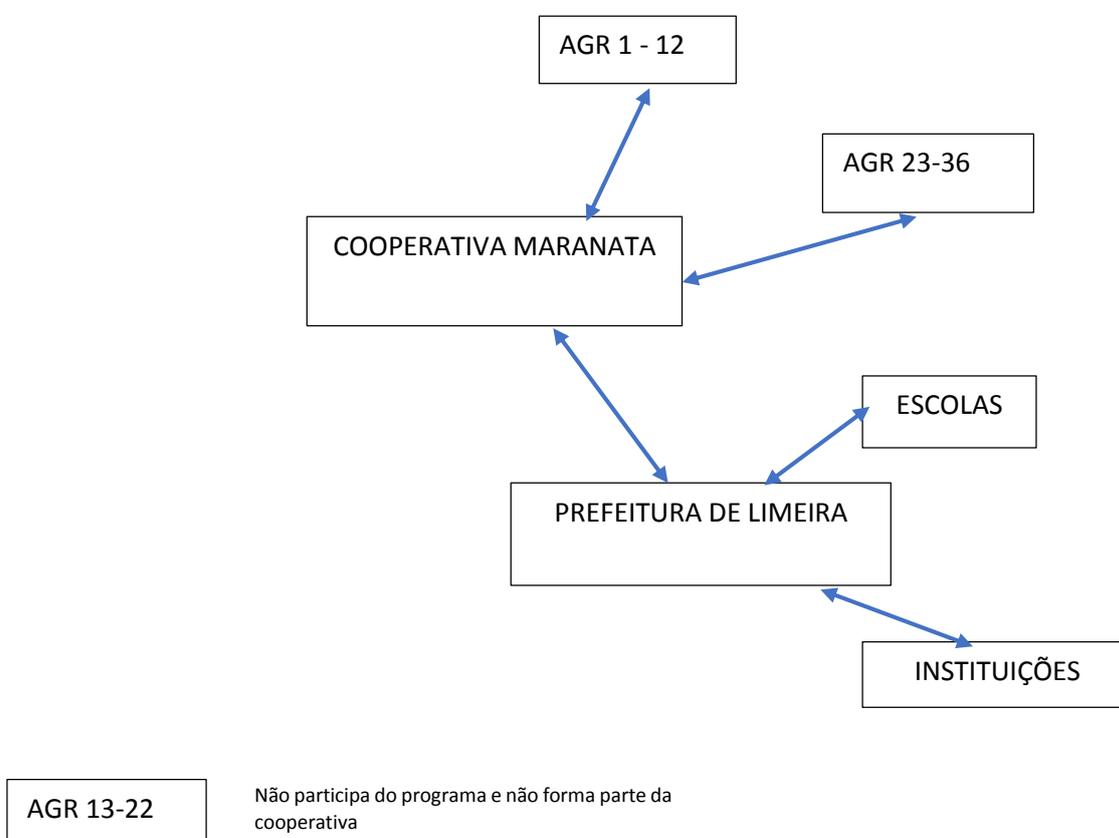
relações sociais e aperfeiçoando a comercialização dos produtos, bem como sua produção e o desenvolvimento da região.

Pode-se ressaltar que a assistência técnica e extensão rural em conjunto com a cooperativa são importantes para que o programa tenha um melhor desenvolvimento.

10.7. Redes

Para o acesso ao programa PRONAF não é necessário participar em cooperativas como é o caso do PAA esta participação é importante por que a cooperativa é a que se encarga da implementação do programa, em na representação dos interesses dos produtores, com a que conseguem a comercialização de seus produtos e esta ajuda a cumprir as regras do programa.

Figura 7. Rede do acampamento Elizabeth Teixeira



Neste aspecto que se observa na figura foi que de os 35 entrevistados 25 são filiados a única cooperativa existente no acampamento Elizabeth Teixeira e os outros 10 não formam parte. Algo desalentador para os produtores por que é a única via que eles têm para poder comercializar seus produtos. Cátia grisa em um estudo que fez das redes do programa PAA deixa bem claro a importância das redes onde menciona: “A iniciativa e a organização do PAA na forma de rede têm apresentado resultados relevantes no contexto local. Em termos gerais, a integração de várias instituições e

atores em torno de um objetivo tem fomentado o capital social e favorecido o fortalecimento das próprias organizações e instituições. Em relação às famílias que recebem os alimentos, além de melhorarem suas condições de segurança alimentar em termos de quantidade, diversidade, qualidade e coerência com os hábitos alimentares locais. Mas os resultados para estas famílias vão além da segurança alimentar, envolvendo dignidade, autoestima, cidadania etc.”. (Grisa 2009).

Comparando com a pesquisa que ela fez em Tenente Portela, vemos uma grande similitude com o que significa o programa PAA para os agricultores do acampamento Elizabeth Teixeira.

“Para as unidades familiares de produção de Tenente Portela, o PAA significa novas possibilidades de ingressar no mercado e, ao mesmo tempo, distanciar-se dos mercados internacionais agrícolas que se mostram inadequados para as especificidades desta categoria social, sobretudo no que se refere à escala de produção e padrão tecnológico. Organizados nesta forma de rede, os agricultores familiares podem lançar mão justamente da sua “pequenez”, como menciona Wilkinson (2008b), para articular-se com o mercado. (Grisa 2009).

Se pode observar que uma rede dentro do PAA é muito importante é um grão apoio para os agricultores familiares pois é o meio para eles poder comercializar seus produtos, como menciona Cátia as redes “aliadas a esta pequenez, associam-se um conjunto de valores como a tradição, os costumes, os hábitos alimentares locais, o artesanal, o saber-fazer, característicos de um “mundo tradicional”, que encontram espaço para expressarem-se”(Grisa 2009).

11. Considerações Finais

Buscou-se neste trabalho apresentar algumas reflexões acerca da experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tanto em nível nacional, como em um contexto local específico, qual seja no acampamento Elizabeth Teixeira.

Verificou-se que, em termos nacionais, apesar do aumento do número de produtores, a abrangência do PAA ainda é limitada e concentrada em termos macrorregionais e estaduais. Além dessas limitações, o programa enfrenta outras dificuldades como a falta de articulação entre as políticas públicas, como o acesso ao crédito rural (PRONAF) e à assistência técnica, que são fundamentais no momento de se decidir pela continuidade ou não das atividades agropecuárias, bem como pelos produtos a serem cultivados.

Essas limitações e dificuldades do programa em escala nacional se refletem, em parte, no acampamento Elizabeth Teixeira, já que nesta escala as influências político-partidárias são reforçadas. Constatou-se que por ter uma estrutura descentralizada e mais próxima do contexto político local, em que há diferentes e contraditórios interesses, o PAA apresentou também limitações em escala municipal, em virtude do pequeno número de produtores rurais associados ao programa.

Apesar dessas limitações e dificuldades pode se constatar o grande interesse demonstrado pelos produtores rurais do município pesquisado em continuarem participando do programa, com o objetivo de melhorar a renda familiar obtida por meio da produção agropecuária.

Outro aspecto constatado refere-se ao sentimento de valorização expresso pelos produtores rurais na escala local, já que a produção cadastrada destina-se às entidades assistenciais que atuam no município, propiciando maior visibilidade e reconhecimento ao trabalho realizado pelos acampados.

Notou-se a importância que as compras governamentais, podem assumir ao incentivarem a diversificação produtiva, o aumento da produção de alimentos para atender ao consumo familiar e as necessidades da rede socioassistencial local/regional, além de promover a valorização dos hábitos alimentares locais, o associativismo rural e a autoestima dos agricultores, propiciando novas alternativas de comercialização da produção, melhorando as condições de reprodução social desses agricultores no campo.

O estudo mostrou que embora seja bastante significativa a participação de mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), essa participação ainda se dá muitas vezes de forma “anônima”, uma vez que o percentual de mulheres formalmente registradas como fornecedoras, em suas diferentes modalidades, está bastante além do percentual de força de trabalho feminina empregada na produção. No entanto, ainda existem fortes desafios para que possa contribuir de maneira efetiva para a construção de uma maior autonomia econômica das mulheres. A forma como o Programa vem sendo implementado, assim como outras políticas voltadas para a agricultura familiar, tende a reforçar a ideia da unidade familiar de produção como um bloco homogêneo, desconsiderando as diferenças internas existentes. Permanecem, no interior das famílias agricultoras, desigualdades e subordinações, que não são consideradas. A presença das mulheres na vida pública ainda é uma exceção na agricultura familiar, apesar dos enormes avanços obtidos nos últimos anos em termos de direitos sociais e de políticas dirigidas a elas. Ainda estão presentes culturas organizacionais que operam com base em valores tradicionais patriarcais, que muitas vezes sequer são percebidos como tal.

A partir do que foi apresentado nesse trabalho, pode-se afirmar que o PAA vem sendo um mecanismo de criação e ampliação do mercado, promovendo a diversificação dos produtos cultivados e beneficiando uma gama de famílias que sobrevivem da agricultura, ao incentivar a produção de alimentos e possibilitar que os produtores tenham um papel fundamental na promoção da segurança alimentar.

Assim, as iniciativas desenvolvidas pela política pública tende a promover as características da região em relação a seus produtos, ao mesmo tempo em que buscam melhores nichos para vendê-los. As estratégias adotadas vêm a ser o resultado de uma construção social entre os agricultores familiares, associações, cooperativas e esferas públicas que contribuem para o aperfeiçoamento das atividades da cooperativa.

Com isso, conclui-se que o PAA não alcançou em totalidade seus objetivos no acampamento Elizabeth Teixeira. Não conseguiu ainda tirar todas as famílias da insegurança alimentar, apesar da sua importância para a renda familiar. Não conseguiu ainda proporcionar uma renda que evite a busca de trabalho fora do acampamento. Será necessário que a cooperativa se envolva mais nos problemas e

demandas dos agricultores, visto que, as condições do acampamento ainda são precárias.

Os agricultores estão com uma má impressão do programa, por que para eles do ditado ao fato, há um grande trecho. Desde 2003 quando foi criado o programa para a erradicação da fome e obter a segurança alimentar olhando para o acampamento podemos notar que o governo não está conseguindo realizar os esforços necessários para alcançar os objetivos do programa. E sobre a fome podemos dizer que o problema não é a falta total de comida em vez disso, a questão é que aqueles que não têm dinheiro não podem comprar os alimentos disponíveis e isso faz com que não se nutram adequadamente. Para eliminar a fome não é suficiente aumentar a produção de alimentos. O problema é principalmente devido a problemas econômicos, má distribuição e desperdício. No entanto, muitas vezes os mais pobres estão perdendo em um sistema econômico global projetado pelos poderosos. Os políticos continuam a debater em vez de agir, e o governo continua a fazer manobras escuras em sua própria vantagem. Enquanto isso, os pobres ainda estão com o estômago vazio.

O tema das políticas públicas sempre vai ser um tema para estudos futuros. E e será sempre um tema que dá muito a que falar.

12. REFERENCIAS

Acosta, A J. O y Baldeón, L. E. “Los Sistemas de Gobierno Local en América Latina: México” UIM - Colección Síntesis N° 15. 200.

Aguilar C, Meyer H y L, A la sombra de la Revolución Mexicana, México, Cal y Arena. 2002.

Almeida, J.A.T et al A invisibilidade parcial do trabalho feminino no campo das atividades produtivas. Recife PE, 2014 p.1-11.

Alpha, A. et al Défendre les agricultures familiales: lesquelles, pourquoi. Résultats des travaux et du séminaire organisé par la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD. 2008.

Altieri, M et al Enduring Farms: Climate Change, Smallholders and Traditional Farming Communities. Third World Network. 2008.

Barp, W. J. Conflitos sociais agrários: o novo perfil da violência contra o trabalhador rural. Convênio Fao/Incra. 1998.

Ballara, M., et alter. Aporte de ingreso económico de las mujeres rurales a sus hogares, UNIFEM, Santiago de Chile. 2010.

Barril, G., A et al. La Agricultura Familiar en los países del Cono Sur. IICA, Asunción, Paraguay, 2007 p189.

Belik, W. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais no Brasil. Texto preparado para el panel Políticas de combate à pobreza: segurança alimentar, nutrição, renda mínima e ganhos de produtividade na agricultura del 41.º Congresso da SOBER, 2003.

Buainain, A. M. A experiência recente de Reforma Agrária Brasileira. Campinas, Study prepared for NOMISMA SPA, Bologne, Italy, and Interamerican Development Bank (IDB). 1999.

Buainain. A. M. “Dimensão Social da Reforma Agrária: questões para o debate”. São Luís, I Seminário Internacional de Direito Agrário. Conflitos no Campo–Brasil. Comissão Pastora da Terra. 2003.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Presidenta Dilma instituí Política de Agroecologia para impulsionar agricultura familiar. Brasília: MDA. 2013.

BRASIL. Lei no . 10.696. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2003.

Brumer, A. Gênero e Agricultura: A situação da mulher na agricultura do Rio Grande do Sul. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004 p. 205-227.

CAN (Comunidad Andina de Naciones). Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina. Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y la biodiversidad. Lima, Perú. 2011.

Carcaioli, G. F. Conhecimentos ordinários, currículo e cultura: artes de fazer no acampamento Elizabeth Teixeira. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Unicamp, 2014.

CEPAL et al. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe); Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas, una mirada hacia América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, CEPAL y FAO; San José, Costa Rica, IICA. 2014.

CEPAL. La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. 2009.

CEPAL. La economía del cambio climático en Centroamérica. 2010.

CEPAL. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. Santiago, CL. 2012 p176.

CEPAL. La economía del cambio climático en Centroamérica. 2012.

Córdova, A, La ideología de la Revolución Mexicana: La formación del nuevo régimen, México, Ediciones Era. 2003.

Corzo, A. Los Huertos de Traspatio en los Pueblos Tradicionales de Petén y su Vínculo PreHispanico: Un Análisis Etno-Arqueológico, Tesis de grado Universidad San Carlos de Guatemala. (2005).

Chayanov, V. A. La organización de la unidad económica campesina. Ed. Nueva Visión, Argentina, 1925.

Chayanov, V. A. La organización de la unidad económica campesina. Ed. Nueva Visión, Argentina, 1974.

Chayanov, V.A. The socioeconomic Nature of the Peasant Farm Economy. En A Systematic Source Book in Rural Sociology. Minneapolis, The University of Minnesota Press, 1931 p 144-145.

Chapela, G. El caso de México. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. 2014.

De la O, A.P et al. Defining the "Family Farm". Working paper, FAO. 2012 p29.

EMBRAPA. Efectos del clima na agricultura: Mitigation and Adaptation. Presented by Hilton Pinto at the FAO's workshop on Climate Change and Biodiversity for Food and Agriculture. 13-14 February, Rome, Italy. 2007.

FAO. 2002. Medición y Evaluación de la Carencia de Alimentos y la Desnutrición. Resumen de los debates. Simposio Científico Internacional, FAO. Roma, 26-28 de junio 2002.

FAO Aumenta el porcentaje de mujeres a cargo de explotaciones agropecuarias en América Latina y el Caribe. 2011.

FAO Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe 2012.

FAO Proposed FAO Working Definition of Family Farming for IYFF. Documento de trabajo. Roma. 2013.

FAO/SAGARPA Agricultura familiar con potencial productivo en México. 2012 p534.
Furlan G. Conhecimentos ordinários, currículo e cultura: artes de fazer no acampamento elizabeth Teixeira. Teses 2014.

FAO. Boletín de agricultura familiar de América Latina y el Caribe. 2015.

FUSCALDI, K. C. Políticas de apoio à agricultura familiar: uma análise do Programa e Aquisição de Alimentos - PAA. Sociedade e desenvolvimento rural, v. 4, p. 117-132, 2010.

GAMA, J. B. O Pronaf e o Programa de Aquisição de Alimentos: instrumentos de desenvolvimento da agricultura familiar no município de Petrolina-PE. 2008. 128f. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) - Departamento de Economia Rural, UFV, Viçosa, 2008.

GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos: uma análise a partir do enraizamento estrutural e político. In: 47 CONGRESSO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E SOCIOLOGIA RURAL, 2009, Porto Alegre. Anais do 47 Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural, 2009.

GRISA, C. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile. 2012

GRISA, C. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. Desenvolvimento em Debate, v.1, n.2, p. 83-111, 2012.

Heredia, B. M. A Morada da Vida. Trabalho Familiar de Pequenos Produtores no Nordeste do Brasil. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979 p.1-127

Hertel, W. y Lobell, D.B. Agricultural adaptation to climate change in rich and poor countries: current modeling practice and potential for empirical contributions. GTAP Working paper N°7. 2012.

Hiernaux, D. y Villarreal D. "Reestructuración territorial y política urbano-regional en México, 1988-1994", en La crisis neoliberal mexicana. Reflexiones y alternativas, Diana Villarreal (Compiladora), Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, México, 1995.

Ianni, O. Origens agrárias do Estado brasileiro. São Paulo: Brasiliense. 1984

IBGE. Censo Agropecuario 2006 de Brasil.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). Plan de Mediano Plazo. San José, Costa Rica. 2010.

IPCC. Climate Change: Impacts, adaptation and Vulnerability. 2007.

IPCC. Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation (SREX). 2012.

Janvry, A y Sadoulet, E. Pobreza rural y el diseño de estrategias efectivas de desarrollo rural. Ponencia presentada en el Seminario CDR “Cambios de ensamio y práctica del desarrollo rural en Centroamérica”. San José, Costa Rica. 1999.

Kennedy, E. Qualitative Measures of Food Insecurity and Hungry. En Measurement and Assessment of Food Deprivation and Undernutrition. International Scientific Symposium. FAO, Rome, 26-28 June, 2002.

Maletta, H. Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina. 2011.

Marqués, S. Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR. Contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización. 2012

Martins, J. de S. “Reforma agrária, o impossível diálogo sobre a História possível (ou a arte de não fazer política, fazendo)”, en Tempo Social. 2000.

Martínez, H. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. Santiago, Chile, CEPAL, Red PP-AL. 2002.

Morett, J. “Articulación, Agricultura, Industria y Reforma Agraria en México”, Tesis de Doctorado en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.

Molina, A, Los grandes problemas nacionales, México, Imprenta de A. Carranza e hijos. 1909.

Monteiro C. et al. El Sistema Alimentario: El gran tema de la nutrición. Escuela de Salud Pública, Universidad de São Paulo, Brasil. 2013

Nelson, G.C.; Rosegrant, M.W.; Koo, J.; Robertson R. Climate Change Impact on Agriculture and Costs of Adaptation. International Food Policy Research Institute (IFPRI). 2009.

Nobre, M. Censo Agropecuário 2006 Brasil: uma análise de gênero. In: MDA, 2012, As Mulheres nas estatísticas agropecuárias: Experiências em países do Sul.Ed.: Bitto A., Dantas I., Hora K. 2012.

Olesen, J. Agrarian livelihoods and climate change. In: Reducing poverty, protecting livelihoods, and building assets in a changing climate. Verner D, Editor. The World Bank. 2010.

Pérez, F.J. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos, perspectivas. 2014.

Pérez-Escamilla. An Adapted Versión of the U.S. Department of Agricultura Food Insecurity Module Is a Valid Tool for Assessing Household Food Insecurity in Campinas, Brazil. Community and International Nutrition. American Society for Nutritional Sciences, 2004.

Prado Jr., C. Formação do Brasil contemporâneo. São Paulo. 1976

Radimer, K.L, C.M. Olson, J.C. Greene, C.C., Campbell and J.P. Habicht. 1992. Understanding hunger and developing indicators to assess it in women and children. Journal of Nutrition Education 1992; 24: 36S-45S.

RIMISP (Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural). "Pobreza y desigualdad" Informe para Latinoamérica 2011.

Rohnelt, P, Barcelos, C e Salamoni, G. O papel da mulher nas transformações da agricultura familiar: a pluriatividade como estratégia de reprodução social. 2010 p.01-115.

Rocha, L. M. Sistemas Agroflorestais em áreas de reforma agrária: diálogos possíveis no Acampamento Elizabeth Teixeira. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Agrícola, Campinas, 2015.

Rózga Ryszard, Luter. Globalización, reestructuración económica y cambios territoriales, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), Cuarta Época, núm. 20, México, 2001.

Schmitt,C.J. "Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional". Revista de Política Agrícola. 2005.

Sanches P, A. Agricultura familiar: Evolución conceptual, desafíos e institucionalidad. FAO - Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025, Lima. 2011.

SE-CAC (Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano), RUTA (Unidad Regional de Asistencia Técnica). Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial. San José, Costa Rica. 2010.

Schneider, S. et al. La construcción del concepto de agricultura familiar en América Latina. II Taller de Expertos sobre Agricultura Familiar, 28 y 29 de agosto. San Salvador, El Salvador. 2012.

Santos, M. *A Natureza do Espaço - Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Hucitec, 1996.

Taufic, R. O. Expansão Urbana e Relação Campo-Cidade: um estudo a partir do município de Limeira - SP. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Unicamp, 2015.

Teófilo, E. “Reforma agraria, desarrollo y participación en Brasil: los cambios necesarios hacia el siglo XXI”, en Reforma Agraria y Desarrollo Rural en el siglo XXI. 1ª ed. México: Procuraduría Agraria-Plaza y Valdés Editores. 2001.

UNICAMP. Acompanhamento e avaliação da Segurança Alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação. URBANO/RURAL. Coordenadora: Prof. Dra. Ana Maria Segall Corrêa. Relatório Técnico: versão preliminary. Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Ciências Médicas, Departamento de Medicina Preventiva e Social 2004.

Veiga, L. Programa de Aquisição de Alimentos: Balanço e Perspectivas. Brasília: MDS, 2008.

Verner, D. Reducing poverty, protecting livelihoods, and building assets in a changing climate. Social implications of climate change in Latin America and the Caribbean. Dorte Verner, Editor. The World Bank. 2010.

Wiesner, E. "La Economía Neoinstitucional, la descentralización y la gobernabilidad local", III Seminario Internacional de Descentralización Fiscal en América Latina: Nuevos desafíos y agenda de trabajo. 1996.

GLOSARIO

Ejido: Sistema de distribuição e posse da terra que foi institucionalizada após a Revolução Mexicana e que é a concessão de uma terra a um grupo de pessoas para sua exploração.

Ejidal: de um ejido (sistema de distribuição) ou relacionado a ele.

Pegujal: Pedaco de terra que o proprietário de uma fazenda dá ao guarda ou ao gerente para que ele o cultive como parte de sua remuneração.