

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERAÇÃO PARA A AGRICULTURA - IICA  
FÓRUM PERMANENTE DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL - FÓRUM DRS

Volume  
**23**

## Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública



SÉRIE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, 2015



Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública do IICA está sob Licença de Creative Commons

Atribuição-Compartilhada 3.0 IGO (CC-BY-SA 3.0 IGO)

(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/igo/>)

Baseada numa obra em [www.iica.int](http://www.iica.int)

IICA promove o uso adequado deste material. Solicita-se que seja citado apropriadamente, quando for o caso.

Esta publicação também está disponível em formato eletrônico (PDF) na página institucional:

<http://www.iica.int>, <http://www.iicaforumdrs.org.br>

Coordenação editorial: Carlos Miranda e Ivanilson Guimarães

Revisão ortográfica e gramatical: Érida Cassiano Nascimento e Fernando Campos Leza

Projeto Gráfico e Editoração: Patricia Porto

Layout de capa: Patricia Porto

Foto da capa: Acervo do Projeto São José e Arquivo IICA

Agricultura Familiar: ruralidade, território e política pública/IICA, FÓRUM

DRS – Brasília: IICA, 2015.

280 p.; 21x21cm — (Série Desenvolvimento Rural Sustentável, v.23)

ISBN 978-92-9248-578-8

1. Desenvolvimento rural 2. Políticas 3. Agricultura familiar 4. Projeto de desenvolvimento 5. Ordenamento do território 6. Desenvolvimento sustentável 7. América Latina 8. França 9. Etiópia I. IICA II. FÓRUM DRS III. Título IV. SÉRIE

AGRIS  
E20

DEWEY  
338.1

Brasília, Brasil  
Dezembro, 2015

# EDITORIAL

Representante do IICA no Brasil

**Manuel Rodolfo Otero**

Coordenador Técnico da  
Representação do IICA no Brasil

**Heithel Silva**

Organizador da Série DRS

**Carlos Miranda**

Organizadores do Volume 23

**Carlos Miranda**

**Ivanilson Guimarães**

Revisor Inglês e Espanhol

**Fernando Campos Leza**

Revisora Português

**Érida Cassiano Nascimento**

Projeto Gráfico e Editoração

**Patricia Porto**

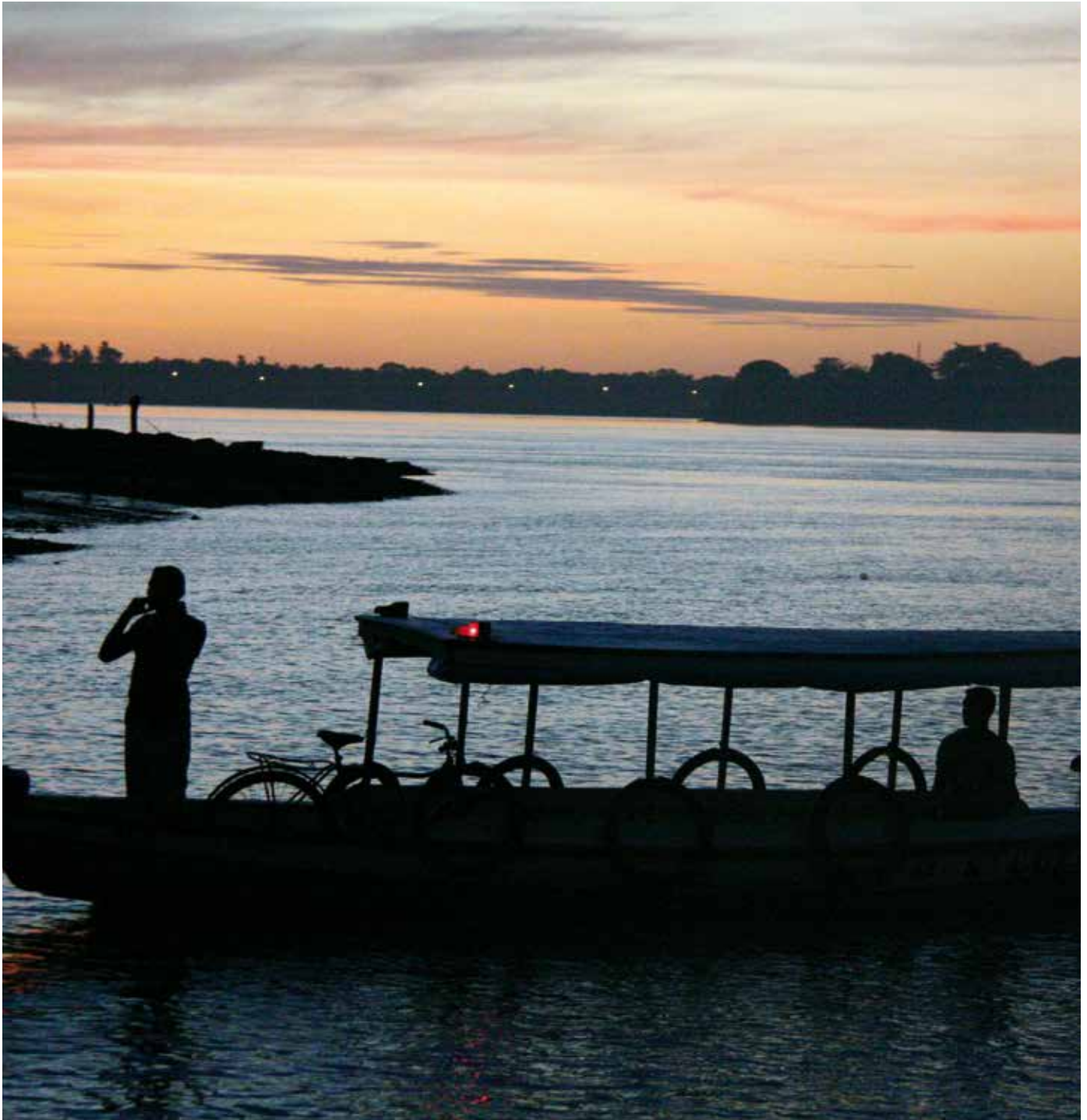
Fotografias

**Projeto São José**

**Arquivo IICA**

Impressão Gráfica e Gravação em Mídia

**Empresa Bruma Comunicação Interativa**



# APRESENTAÇÃO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), por meio do IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, apresenta o Volume 23 da Série Desenvolvimento Rural Sustentável, abordando o tema *Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública*. Esta publicação é uma iniciativa conjunta com o I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, promovido pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado do Ceará, por meio do Projeto São José III, cofinanciado pelo Banco Mundial.

A definição da temática do evento - registrada neste livro - se fundamentou e foi estimulada por três iniciativas de transcendência internacional: (i) o Ano Internacional da Agricultura Familiar, instituído pelas Nações Unidas em 2014; (ii) o início da implementação no nordeste brasileiro de uma nova geração de projetos de desenvolvimento rural sustentável, cofinanciados pelo Banco Mundial; (iii) realização do projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*, coordenado pelo IICA, fruto de uma parceria entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Planejamento (MPOG), o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os governos dos estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Bahia.

A primeira iniciativa se associa às comemorações relacionadas ao ano de 2014 como um marco para a agricultura familiar no mundo inteiro e à expectativa de milhões de agricultores familiares e de suas organizações de que o Ano Internacional da Agricultura Familiar traga boas novas em termos de reconhecimento, valorização e apoio político e institucional dos governos e entidades internacionais de cooperação.

Em segundo lugar considera-se que os projetos estaduais de desenvolvimento rural sustentável, cofinanciados pelo Banco Mundial, têm objetivos e estratégias completamente alinhados com as metas globais de prosperidade com inclusão produtiva, compartilhadas mediante parcerias com o governo brasileiro, no âmbito federal e estadual.

No caso do Ceará, o Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável/Projeto São José III tem o objetivo de promover a inserção produtiva dos agricultores familiares focada em cadeias produtivas estratégicas e no desenvolvimento institucional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável do estado.

A terceira iniciativa explicita uma nova concepção de ruralidade elaborada a partir de releitura do rural contemporâneo. Essa visão mostra que o rural não é sinônimo de agrícola e revela seu novo papel no desenvolvimento dos países e que requer ainda a atenção do Estado para uma inovação nas políticas públicas, dirigidas para a dinamização do desenvolvimento de forma sustentável, com as características da multisetorialidade e da sua integração e articulação ao nível dos territórios rurais.

No Brasil muitas das políticas agrícolas foram concebidas de forma homogênea para o país, limitando sua aplicação aos agricultores familiares de alguns espaços rurais, enquanto outros não conseguem acessar essas mesmas políticas em condições semelhantes, dando lugar a desigualdades dentro do próprio setor.

Por outro lado a adoção do enfoque territorial nas políticas públicas, amplamente difundido nos últimos anos, vem implicando cada vez mais na necessidade de um tratamento multisetorial para o desenvolvimento rural. Esse enfoque revelou também a importância de promover o lugar onde a agricultura familiar se realiza, valorizando o território pelos seus atributos culturais, ambientais, sociais, institucionais e econômicos, sobretudo associando a ideia do rural como um lugar de vida e de cidadania, que vai além da compreensão de que é um espaço meramente da produção agropecuária. Isto tem um importante significado para a reprodução da agricultura familiar. Pensar a cidadania tanto quanto a produção no meio rural é fundamental para o futuro da agricultura familiar.

O estudo de ruralidade já referido que abrangeu, além do Brasil, cinco outros países da América Latina (México, Costa Rica, Equador, Chile e Uruguai) e três da Comunidade Europeia (França, Holanda e Espanha), assim como as contribuições de organismos multilaterais de cooperação, constatou a existência de uma nova visão da ruralidade contemporânea no Século XXI.

Esta publicação, contendo a síntese dos ensaios apresentados e debatidos nas conferências e painéis realizados no I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, está estruturada da seguinte forma:

- Palestra Magna sobre a contribuição da agricultura familiar para a construção de política nacional de desenvolvimento sustentável;
- Texto inicial, sintetizando os resultados do Projeto Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil, intitulado *Um novo olhar sobre o rural no Brasil atual e seus desafios*;
- Painel inicial, focalizando a relação entre a agricultura familiar, a ruralidade, a territorialidade e as políticas públicas na América Latina e, notadamente, no Brasil;
- Painéis regionais em que são apresentadas as singularidades da agricultura familiar e políticas públicas em biomas selecionados da América Latina, focalizando a Amazônia, os países andinos e as regiões semiáridas do continente;
- Painel de apresentação de boas práticas, focalizando as lições aprendidas nas ações de desenvolvimento sustentável observadas em regiões semiáridas do nordeste brasileiro, em particular no Estado do Ceará, e em região semiárida da Etiópia;

- Painel final, cuja centralidade foi repensar a pertinência das atuais políticas públicas de desenvolvimento sustentável frente à ruralidade contemporânea.

**É importante destacar que o livro contém em anexo um encarte (CD), com os textos originais, na íntegra, no idioma em que foram apresentados no evento.**

**Carlos Miranda e Ivanilson Guimarães**

*Organizadores do Volume 23*





## PREFÁCIO PELO GOVERNO DO ESTADO

O I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, evento realizado de 18 a 21 de novembro de 2014 sob o patrocínio do Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário com o apoio do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável /Projeto São José III e do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA) teve como objetivo promover um debate estruturado sobre agricultura familiar, seus atores sociais, institucionalidades, economia e políticas públicas, colocando em evidência as experiências de países da América Latina e África, com ênfase na experiência brasileira.

O marco de referência de reflexão sobre a dinâmica dessas iniciativas incorpora a enorme heterogeneidade dos territórios rurais e a rica diversidade da agricultura familiar observadas nos diversos países focalizados, cuja dinâmica de desenvolvimento está condicionada por processos históricos diferenciados de sua formação em suas dimensões cultural, política, socioeconômica e ambiental.

As diversas apresentações realizadas durante o evento em forma de painel permitiram aos participantes estabelecer uma comparação entre as várias dinâmicas de desenvolvimento vivenciadas pelo Brasil e por parceiros internacionais caracterizadas por uma diferenciação em termos de maturação conceitual sobre a ruralidade contemporânea, desenvolvimento sustentável a partir dos territórios rurais e grau de implementação e articulação de políticas públicas.

A realização do I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial no estado do Ceará veio fortalecer e somar ao nosso trabalho de alguns anos de construção de nova concepção de desenvolvimento rural no estado, que vem se incorporando gradativamente às instituições governamentais e junto às organizações da sociedade civil, e de implementação de mecanismos que garantem uma maior articulação das políticas e programas públicos, tanto a nível central e, com maior ênfase, nos 13 territórios rurais em que se organiza o estado atualmente.

O estado do Ceará foi o maior privilegiado em sediar um evento desse porte ao oportunizar a representantes do governo local e representantes dos movimentos sociais do estado a troca de experiências com parceiros nacionais e internacionais, ampliando o nível de conhecimento sobre as potencialidades e os limites que se interpõem a todos e todas, quando se pretende e se coloca

como prioridade promover o acesso da grande maioria do nosso povo aos benefícios do desenvolvimento sustentável, mediante a criação e aplicação, de forma participativa, de políticas públicas adequadas.

Os registros e resultados do evento fazem parte deste livro que se destina à leitura e reflexão de todos e todas que se interessam e têm responsabilidade institucional pelo processo de desenvolvimento como forma de criação de novas oportunidades e alternativas para a grande maioria do nosso povo que vive no meio rural.

Os parceiros institucionais envolvidos no evento que resultou na produção deste livro foram o Banco Mundial, os Ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA), os governos da Bahia e de Pernambuco, o Instituto Agropólos, delegações dos seguintes países latinoamericanos: Equador, Peru, Colômbia, El Salvador, México e da Etiópia, no continente africano, gestores públicos, representações de organizações territoriais, movimentos sociais, acadêmicos e instituições de fomento do Brasil e do exterior.

**José Nelson Martins de Sousa**

*Ex-Secretário do Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (2011 - 2014) e  
atual Secretário da Controladoria Geral do Estado*





## PREFÁCIO PELA SDA

A Série Desenvolvimento Rural Sustentável, abordando o tema Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública, é uma publicação que deve servir de referência e nortear importantes ações e programas desenvolvidos pelos vários agentes envolvidos no processo do Território do Desenvolvimento. O momento é oportuno e vital para aperfeiçoarmos essa importante política de governo.

Quando do lançamento do Plano Safra 2015-2016, em Brasília, a presidente Dilma Rousseff enfatizou que 30% das compras do Governo Federal fossem abastecidas por produtos da Agricultura Familiar. Em Fortaleza, quando da presença do ministro do Desenvolvimento Agrário Patrus Ananias para o lançamento do Plano Safra, o governador do Estado do Ceará Camilo Santana também referendou que presídios, hospitais, creches, escolas comprem produtos da Agricultura Familiar.

Na ocasião, o governador Camilo Santana também enviou mensagem à Assembleia Legislativa para que todo o estado adotasse a estratégia dos territórios, criando uma nova visão política para atender às demandas de comunidades rurais, tradicionais, quilombolas, juventude e mulheres para a convivência com o semiárido, voltada para a comercialização de produtos da agroindústria familiar. No Ceará, já atuamos em 13 territórios com acompanhamento, suporte e encaminhamento de programas.

Essa iniciativa é estratégica para o enfrentamento da pobreza rural e dos desafios ligados enquanto gestores de programas importantes como o Fedaf (Fundo Estadual de Apoio à Agricultura Familiar), projeto São José III, Paulo Freire, entre outros. Agora para 2015 e 2016, temos a implementação do Projeto Paulo Freire, fundamental no processo de capacitação de comunidades tradicionais.

O projeto será executado em seis territórios, atingindo 31 municípios das regiões do Cariri Oeste, Inhamuns e Região Sobral, sendo investidos US\$ 95 milhões (Noventa e cinco milhões de dólares) para incremento de unidades agroindustriais voltadas para a juventude e comunidades rurais, tradicionais e quilombolas do semiárido.

O fortalecimento dessas políticas públicas dentro da estratégia dos territórios é um caminho que irá consolidar definitivamente o desenvolvimento econômico dos pequenos e médios negócios da Agricultura Familiar, criando mais oportunidades, mais ação social e educação para comunidades rurais numa cultura plural e democrática de crescimento socioeconômico.

A conjuntura do I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, promovido pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado do Ceará, por meio do Projeto São José III, cofinanciado pelo Banco Mundial, deve ser ampliado para mediarmos essas discussões, propostas e experiências tão importantes para esse setor da economia

**Dedé Teixeira**

*Secretário de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará*







## PREFÁCIO PELO IICA

A Agricultura Familiar é uma das forças políticas mais evidentes dos últimos 20 anos nos diversos países da América Latina. Os avanços sociais no campo conquistados neste período são, em grande parte, resultado de políticas públicas que nasceram das demandas apresentadas pelas mulheres e homens que vivem da terra. Uma parcela relevante da redução da pobreza nos países do continente, por exemplo, se deve à ascensão de uma nova classe média rural. Somente no Brasil, este extrato da sociedade, que era de 13,6% da população do país em 1992, saltou para 20,6% em 2003 e alcançou 35,4% em 2009. Um crescimento mais acelerado que o da classe média como um todo.

Segundo pesquisas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o salto se deve ao programa Bolsa Família e aos ganhos da aposentadoria rural decorrentes do aumento real do salário mínimo. É inegável que tais benefícios representam um avanço para uma sociedade historicamente marcada pela concentração de renda e desigualdade social. No entanto é chegado o momento de se avançar no trilho para consolidação do segmento familiar da atividade rural. O I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, evento realizado em Fortaleza, no Ceará, no mês de novembro de 2014, propôs justamente agregar valor ao debate sobre as políticas públicas diferenciadas para os países latinoamericanos e, sobretudo, para o Brasil rural contemporâneo. Os trabalhos apresentados no evento estão registrados nesta publicação. A temática *Agricultura Familiar: ruralidade, território e política pública* foi escolhida justamente por ser o momento certo para se apontar novos caminhos para o enfrentamento dos desafios que se impõem às autoridades, aos gestores, aos líderes de movimentos sociais e aos próprios agricultores. A Organização das Nações Unidas instituiu 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar, em reconhecimento ao vínculo da Agricultura Familiar com a segurança alimentar e nutricional, a proteção da agrobiodiversidade, o uso sustentável dos recursos naturais e a oportunidade que representa para impulsionar as economias locais, no contexto de uma forte aliança campo-cidade.

Ao posicionamento da ONU somam-se dois fatores históricos para a cooperação internacional no Brasil e para o desenvolvimento das áreas mais carentes do país. Um deles é a nova geração de projetos do Banco Mundial para o desenvolvimento do semiárido brasileiro, região que concentra grande parte dos agricultores familiares como também apresenta os maiores índices de pobreza rural do país. Outro fato marcante é a recente conclusão do projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as*

*políticas públicas*, promovido pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), em parceria com os ministérios do Desenvolvimento Agrário (MDA) e Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os governos dos Estados do Ceará, Paraíba e Pernambuco. O projeto reuniu um corpo de acadêmicos altamente qualificados e conhecedores da realidade rural que demonstraram que o rural do Brasil é muito mais importante do que apontam as estatísticas oficiais, baseadas em uma legislação ultrapassada que não mais dá conta da complexidade do rural brasileiro contemporâneo. Há mais gente vivendo no meio rural do que se imagina. E, onde há gente, há vida, cultura e valores. A pesquisa possibilitou trazer à tona a diversidade e a heterogeneidade do rural brasileiro e a necessidade de se olhar para ele de maneira diferente.

As contribuições desse IX Fórum estão detalhadas nesta publicação, que também inclui visões de outros países sobre o rural como: Peru, Colômbia, Equador, México, El Salvador, Nicarágua e Etiópia, cujas formações políticas, econômicas e ideológicas apresentam complexa diversidade.

Esperamos que este livro desempenhe a função de difundir as transformações que a Agricultura Familiar tem passado nas últimas décadas, sobretudo na América Latina, de demarcar a evolução do pensamento da sociedade sobre esse segmento e demonstrar a necessidade de implementação de políticas diferenciadas que apóiam seu desenvolvimento ao reconhecer o papel protagonista da Agricultura Familiar no contexto de uma ruralidade contemporânea. O IICA se sente orgulhoso em fazer parte desta história e oferecer sua capacidade técnica e institucional para contribuir com esse processo de mudanças estruturais no continente.

**Manuel Otero**

*Representante do IICA no Brasil*





## PREFÁCIO PELO BANCO MUNDIAL

A O Banco Mundial participou do I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, realizado em 18 de novembro de 2014. O Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário, com o apoio do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável/Projeto São José III e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), promoveram debate sobre o futuro da agricultura familiar nos países da América Latina e, em particular, no Brasil.

Experiências internacionais, inclusive da África, permitiram dar visibilidade às estratégias, às políticas e aos investimentos que têm dado resultados para a melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares com sustentabilidade dos recursos naturais, inseridos em um contexto de práticas e tecnologias agroecológicas.

O Brasil continua sendo um líder mundial na oferta de alimentos e com uma demanda crescente. O desafio é dar continuidade ao crescimento sustentável e socialmente inclusivo do setor agropecuário. A agricultura familiar tem o potencial único de conseguir impactos na oferta de alimentos, geração de renda, favorecendo a redução da pobreza e o aumento da inclusão produtiva e econômica das famílias rurais.

Esta publicação é resultante das discussões do evento supracitado e também apresenta diferentes estratégias do setor de desenvolvimento rural e agricultura familiar no âmbito nacional e internacional. Assim, apresenta inovações para o setor agropecuário e também traz experiências já validadas e que podem ser replicadas, gerando maior impacto no contexto de desenvolvimento rural do Brasil.

**Gregor V. Wolf**

*Coordenador de Programas Setoriais para o Brasil*

**Diego Arias**

*Gerente do Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – PDRS/Projeto São José III*



## RESUMO

O Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, através do IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, apresenta o Volume 23 da Série Desenvolvimento Rural Sustentável, abordando o tema "Agricultura Familiar: Ruralidade, Território e Política Pública". Esta publicação é uma iniciativa conjunta com o I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, promovido pela Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Governo do Estado do Ceará, através do Projeto São José III, cofinanciado pelo Banco Mundial.

A definição da temática do livro se fundamentou e foi estimulada por três iniciativas de transcendência internacional: (i) o ano internacional da Agricultura Familiar instituído pelas Nações Unidas em 2014, (ii) o início da implementação no Nordeste de uma nova geração de projetos de desenvolvimento rural sustentável co-financiados pelo Banco Mundial e (iii) o projeto "Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas", coordenado pelo IICA e fruto de uma parceria entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Planejamento, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, o Banco do Nordeste do Brasil, o IBGE e os governos dos Estados do Ceará, Paraíba, Pernambuco e Bahia. Esta publicação contém a memória e uma coletânea dos textos temáticos apresentados e debatidos nas conferências e painéis realizados no IX Fórum e no I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural.

## RESUMEN

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA, a través del IX Foro Internacional sobre el Desarrollo Territorial , presenta el Volumen 23 de la Serie de Desarrollo Rural Sostenible, abordando el tema "Agricultura Familiar: Ruralidad, Territorio y Políticas Públicas". Esta publicación es una iniciativa conjunta con el I Seminario Internacional sobre Desarrollo Sostenible promovido por la Secretaria de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Ceará, a través del proyecto San José III, cofinanciado por el Banco Mundial.

La definición de la temática del libro se fundamentó y fue estimulada por tres iniciativas de trascendencia internacional: (i) el Año Internacional de la Agricultura Familiar instituido por las Naciones Unidas en 2014, (ii) el inicio de la implementación en el Noreste de una nueva generación de proyectos de desarrollo rural sostenible cofinanciados por el Banco Mundial y (iii) el proyecto "Repensando el concepto de ruralidad en Brasil: implicaciones para las políticas públicas" coordinado por el IICA y fruto de un acuerdo de colaboración entre los Ministerios de Desarrollo Agrario y Planificación, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Banco do Nordeste de Brasil, el IBGE y los gobiernos de los estados de Ceará, Paraíba, Pernambuco y Bahía. Esta publicación contiene la memoria y una colección de textos temáticos presentados y discutidos en las conferencias y paneles celebrados en el IX Foro y el I Seminario Internacional sobre Desarrollo Rural.



## ABSTRACT

The Inter-American Institute of Cooperation in Agriculture - IICA, through the IX International Forum for Territorial Development, presents the Volume 23 of the Sustainable Rural Areas Development Series, approaching the theme "Family Farming: Rurality, Territory and Public Policy". This publication is a joint initiative with the I International Seminar of Sustainable Development of Rural Areas, promoted by the Secretary of Agricultural Development of Ceará State Government, through the Project São José III, co-financed by the World Bank.

The definition of the book's theme was based and stimulated by three initiatives of international transcendence: (i) the international year of the Rural Family instituted by United Nations in 2014, (ii) the start of implementation in the Northeast of a new generation of sustainable rural development projects co-financed by the World Bank, and (iii) the project "Rethinking the concept of rurality in Brazil: implications for public policy", coordinated by the IICA and the result of a partnership between the Ministry of Agrarian Development and Planning, the Brazilian National Bank for Economic and Social Development, the Brazilian bank Banco do Nordeste, IBGE and the State Governments of Ceará, Paraíba, Pernambuco and Bahia. This publication contains the memory and the collection of thematic texts presented and discussed at conferences and panels held at the IX Forum and the First International Seminar on Rural Development.



# SUMÁRIO

## **PALESTRA MAGNA - POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: A CONTRIBUIÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR... 35**

### **1. POLÍTICAS NACIONALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE: LA CONTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL DESARROLLO RURAL ECUATORIANO..... 35**

(Miguel Carvajal Aguirre)

### **2. FUNDAMENTAÇÃO DO PROJETO: UM NOVO OLHAR SOBRE O RURAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS .....41**

(Tânia Bacelar de Araújo)

Apresentação .....41

1. A Visão Predominante: o rural herdado.....42

2. Outra Visão: uma concepção não produtivista .....43

3. A Dimensão do Rural Brasileiro.....44

4. A Diversidade do Rural Brasileiro .....46

5. Os Entraves Institucionais à afirmação do Rural Brasileiro .....48

6. O Rural nas Políticas Públicas Contemporâneas .....49

7. A Título de Conclusão, Duas Agendas .....52

## **PAINEL INICIAL - AGRICULTURA FAMILIAR: RURALIDADE, TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 55**

### **1. AGRICULTURA FAMILIAR: RURALIDAD, TERRITORIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA ..... 55**

(Byron Miranda Abaunza)

1. América Latina vive un entorno de cambios .....55

2. América Latina busca vías alternativas para un desarrollo más equilibrado.....56

3. Agriculturas familiares, ruralidad y territorios .....57

4. Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales y la gestión conjunta de servicios técnicos .....60

5. Reflexiones finales.....61

**2. AGRICULTURA FAMILIAR: RURALIDADE, TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO ..... 63**

(Arlson Favareto)

Introdução.....	63
1. Uma década de avanços.....	64
2. É preciso seguir inovando com as políticas públicas.....	67
3. Duas visões sobre agricultura familiar e o desenvolvimento das regiões rurais.....	72
4. Que políticas para desenvolvimento rural?.....	75
5. A título de conclusão.....	76
Bibliografia.....	77

**PAINÉIS REGIONAIS - As singularidades da agricultura familiar e políticas públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida ..... 79**

**I. As Singularidades da Agricultura Familiar na Região Amazônica ..... 79**

**1. A AMAZÔNIA BRASILEIRA E SEUS CONTORNOS ..... 79**

(Gutemberg Armando Dias Guerra)

**2. O FUTURO INCERTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: UM DESAFIO PARA TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS ..... 85**

(Marc Piraux, Nathalie Cialdella, René Pocard, William Assis)

1. Introdução.....	85
2. Trajetória da Região Amazônica.....	86
3. Diversidade da agricultura familiar e dos territórios.....	87
4. Novos <i>Drivers</i> que tencionam a Agricultura Familiar.....	88
5. Consequências sobre evolução dos sistemas de atividades.....	89
6. Perspectivas.....	90
Bibliografia.....	91

**3. OS CAMPONESES E O BIOMA AMAZÔNICO: ECONOMIA, TERRITORIALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS..... 93**

(Francisco de Assis Costa)

1. O Rural na Amazônia: sujeitos e estruturas.....	93
--	----

2. As Estruturas em movimento que fundamentam uma economia baseada em Bioma na Amazônia .....	94
3. Indicações de Políticas .....	96
Bibliografia.....	98
<b>4. AGRICULTURA FAMILIAR EN LA AMAZONIA COLOMBIANA.....</b>	<b>101</b>
(Santiago Perry Rubio)	
1. Introducción .....	101
2. Desafíos y consideraciones para la agricultura familiar en la región.....	103
<b>II. As singularidades da agricultura familiar e das políticas públicas na Região Andina .....</b>	<b>109</b>
<b>1. AGRICULTURA FAMILIAR Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SIERRA DEL ECUADOR .....</b>	<b>109</b>
(Miguel Carvajal Aguirre e Sandra Ramos)	
Introducción .....	109
1. Régimen administrativo .....	110
2. Fomento de la igualdad.....	111
3. Espacio productivo .....	113
4. Políticas públicas nacionales .....	115
<b>2. LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL PERÚ: TIPOS Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL.....</b>	<b>119</b>
(Fernando Eguren)	
1. Perú: un país heterogéneo .....	119
2. Las unidades agropecuarias en Perú .....	120
3. La sierra y las comunidades campesinas .....	121
4. La agricultura familiar .....	122
5. La agricultura familiar en la sierra.....	125
6. Las políticas para la agricultura familiar .....	126
<b>III. As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Regiões Semiáridas .....</b>	<b>127</b>

**1. AS SINGULARIDADES DA AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SEMIÁRIDO NORDESTINO BRASILEIRO ..... 127**

(Antônio Márcio Buainain e Junior Ruiz Garcia)

1. A Agricultura Familiar no Semiárido Nordeste.....	128
2. Transformações recentes do Semiárido.....	131
3. Transversalidade da dimensão ecológica: ainda mais um discurso do que uma prática.....	134
4. A Sustentabilidade da agricultura familiar nas condições do Semiárido .....	136

**2. LAS SINGULARIDADES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CORREDOR SECO CENTROAMERICANO .....137**

(Ileana Gómez)

1. Introducción .....	137
2. Las dimensiones y características de la agricultura familiar en la región centroamericana.....	138
3. La agricultura familiar en el corredor seco Centroamericano.....	138
4. Las singularidades de los actores sociales, las institucionalidades, sociopolíticas económicas y públicas para el desarrollo rural.....	140
5. La heterogeneidad de las zonas rurales de la región y la diversidad de la agricultura familiar: implicaciones para la política pública.....	141
6. La compleja gestión territorial en el CSCA .....	141
7. Desafíos para las políticas públicas en el CSCA.....	143

**3. AGRICULTURA FAMILIAR EN LAS ZONAS ÁRIDAS DE MÉXICO .....147**

(Rafael Echeverri Perico)

1. Introducción .....	147
2. Dimensiones y características de la agricultura familiar y sus funciones socioeconómicas.....	148
3. Singularidades de la política pública de desarrollo rural y sus institucionalidades .....	150
4. Heterogeneidad de la agricultura familiar en las zonas áridas de México. Implicaciones de política.....	155
5. Los desafíos para la sustentabilidad de la agricultura familiar y propuestas de política pública.....	158
Bibliografía.....	161
Documentos Consultados .....	162

**PAINEL DE BOAS PRÁTICAS - Boas práticas de desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido cearense e sudeste africano, com foco na agricultura familiar ..... 167**

**1. EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – PROJETO SÃO JOSÉ III ..... 167**

[Josias Farias Neto]

**2. EXPERIÊNCIA DE REUSO DE ÁGUA DESENVOLVIDA PELO PROJETO DOM HELDER CÂMARA – PDHC/MDA E PLANO PARA SUA APLICAÇÃO NO SEMIARIDO CEARENSE ..... 177**

[Espedito Rufino]

Introdução ..... 177

1. Plano de Ação para o Estado do Ceará..... 180

**3. MUDANÇAS NA DINÂMICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PIQUET CARNEIRO, NO SEMIARIDO CEARENSE ..... 185**

[Prefeito Expedito Nascimento e Mônica Amorim]

**4. THE ROLE OF PUBLIC POLICIES AND SMALLHOLDER FARMERS’ PARTICIPATION IN SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT: THE CASE OF ETHIOPIA’S SUSTAINABLE LAND MANAGEMENT PROJECT ..... 189**

[Million Alemayehu Gizaw]

1. Ethiopia: country background ..... 189

2. Government policies and strategies for up-scaling sustainable land management ..... 190

3. Coordination and implementation arrangements..... 192

4. SLMP-1 major achievements ..... 193

5. Lessons learned from SLMP-1 ..... 194

6. The way forward/future directions ..... 195

**5. THE ROLE OF NRM-BASED AGRICULTURE PUBLIC POLICIES CONTRIBUTES TO INCREASING THE INCOMES OF SMALLHOLDER FARMERS AND SUSTAINING RURAL DEVELOPMENT: THE EXPERIENCE OF THE TIGRAY REGION (SEMI-ARID), ETHIOPIA .... 197**

[Mehari G/medhin]

1. Introduction..... 197

2. Land degradation in Tigray..... 198

3. Natural Resource Management (NRM) based Agricultural Development Led Industrialization (ADLI) Strategy ..... 199

4. Attitude of people towards natural resources management and irrigated agriculture is changing ..... 205

**PAINEL FINAL - Agricultura Familiar: Repensando as Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural Sustentável ..... 211**

**1. POR UMA POLÍTICA MACROECONÔMICA CONSISTENTE COM A PROMOÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E O DRS ..... 211**

(Ronaldo Coutinho Garcia)

**2. AGRICULTURA FAMILIAR: REPENSANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL ..... 219**

(Humberto Oliveira)

**3. POLÍTICAS DE PRODUÇÃO, MERCADO E CONHECIMENTO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR<sup>1</sup> ..... 223**

(Hur Ben Corrêa da Silva e Valter Bianchini)

**ANEXO ÚNICO - DESENVOLVIMENTO, AGROECOLOGIA E INOVAÇÕES NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO: A experiência do Projeto Dom Helder Camara – SDT/MDA – FIDA/GEF ..... 227**

(Espedito Rufino de Araújo, Nielsen Christianni Gomes da Silva e Felipe Tenório Jalfim)

1. Introdução ..... 227

2. O Semiárido ..... 229

3. O Projeto Dom Helder Camara ..... 230

3.1 Conceitos norteadores ..... 231

3.2 Estratégias de ação ..... 232

3.3 Assessoria técnica ..... 233

3.4 Fundo de Investimento Social e Produtivo (FISP) ..... 235

3.5 O Planejamento, monitoramento e avaliação das ações ..... 235

3.6 Ações catalisadoras do desenvolvimento das famílias agricultoras ..... 235

4. Resultados e Lições ..... 266

Bibliografia ..... 271

**SOBRE OS AUTORES ..... 275**







## PALESTRA MAGNA

### Políticas Nacionais de Desenvolvimento Sustentável: a contribuição da agricultura familiar

#### 1. POLÍTICAS NACIONALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE: LA CONTRIBUCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL DESARROLLO RURAL ECUATORIANO

#### ■ Miguel Carvajal Aguirre

Sociólogo, deputado da Assembléia Nacional Equatoriana

En primer lugar permítanme agradecer al Gobierno Federativo de Brasil, al Gobierno del estado de Ceará, al IICA y a todos los organizadores por esta oportunidad. La posibilidad de reflexionar sobre la situación rural de América Latina siempre es una demanda, un reto, una necesidad permanente para conocer las problemáticas y propuestas de políticas públicas, para fortalecer las acciones sociales, para procurar comprender los momentos políticos, económicos, los avances y los retrocesos en la búsqueda de sociedades democráticas, participativas, equitativas, soberanas, productivas. Más aún en sociedades que tienen alta dinámica y en tiempos de cambios democráticos y populares.

Hace pocos meses falleció un gran maestro agrarista ecuatoriano, Manuel Chiriboga, que intentó una comprensión de la historia agraria de Ecuador y América Latina y se dedicó a promover acciones para el entendimiento y la transformación de nuestras sociedades rurales. Un homenaje a él y a todos nuestros intelectuales, políticos democráticos, dirigentes sociales, nos parece que es perseverar en este eterno intento de comprensión y acción transformadora.

Intentar una reflexión sobre las realidades rurales de nuestros países, sobre la agricultura familiar, sus roles en el desarrollo, en la construcción de sociedades productivas y equitativas, supone diversas vías de abordaje, desde la economía, desde los movimientos sociales, desde quienes tienen a cargo la formulación y ejecución de las políticas públicas, todas esas vías de abordaje son necesarias, legítimas y diversas, como diversa es nuestra realidad, nuestras culturas, y diversos los intereses que nos atraviesan.

En el caso de Ecuador, desde cuya realidad pretendo exponer algunos criterios, esta reflexión no puede evitar una relación con la historia inmediata del mundo rural ecuatoriano de los últimos años, ni puede evitar relacionarse con los procesos de transformación política que vivimos desde hace 7 años con la Revolución Ciudadana, que tiene un fuerte sostenimiento en las fuerzas sociales rurales, a pesar de que paradójicamente es el sector en el que aún no logramos consolidar cambios significativos con impactos estructurales en beneficio de los pequeños y medianos agricultores.

Como en otros países, en Ecuador las familias agricultoras que se dedican a la producción rural principalmente agrícola, como actividad exclusiva o como base de otras actividades productivas complementarias, es de importancia fundamental en la producción destinada al consumo interno (60 %), es un objetivo principal de las transformaciones sociales en búsqueda de la equidad, puesto que la mayoría de su población vive en condiciones de pobreza y extrema pobreza, particularmente en las zonas de presencia territorial de pueblos ancestrales (indígenas, montubios y afrodescendientes). Las familias que sostienen la agricultura son parte del minifundio, de los pequeños y medianos productores que tienen marcadas diferencias en las regiones de la costa, de la sierra andina y de la Amazonía, y diferencias intrarregionales por las condiciones ambientales y las orientaciones productivas. Su diversidad atraviesa la chacra SHUAR<sup>1</sup> amazónica, las comunas andinas<sup>2</sup>, las fincas de colonos amazónicos<sup>3</sup>, las fincas de campesinos y montubios costeños<sup>4</sup>, las fincas y comunas afrodescendientes en el norte esmeraldeño<sup>5</sup>. Asimismo, son diversos los espacios en los cuales deben coexistir los distintos tipos de propiedad (comunal o colectiva, privada y estatal) en todas las regiones, diversas las formas de coexistencia espacial de las agriculturas familiares de mestizos, indígenas, montubios y afrodescendientes y diversas las formas de convivencia, a veces de complementariedad y casi siempre de disputas, entre los distintos tipos de agricultura familiar con la agricultura empresarial vinculada al mercado externo, principalmente en la sierra, donde la agricultura de empresas exportadoras de flores y hortalizas coexisten con los ganaderos empresariales y ganaderos familiares, con los agricultores medianos y pequeños de hortalizas y frutas y con los pequeños agricultores familiares minifundistas y comuneros indígenas.

La coexistencia es una condición, una realidad histórica que caracteriza a nuestros territorios, que pasan del conflicto heredado por las históricas condiciones de dominación del régimen hacendatario y latifundario a las posibilidades de desarrollos respetuosos, en algunos casos quizá complementarios, y que obliga incluso a la gestión compartida de recursos y de procesos productivos. Todo ello es posible porque las relaciones de poder rural han sufrido modificaciones importantes luego de las dos reformas agrarias (1964, 1972-75), el proceso de compra de haciendas y posicionamiento de las demandas de plurinacionalidad del movimiento indígena de los noventa y los posteriores procesos de democratización y desarrollo equitativo de los espacios rurales, particularmente desde el 2007.

Para la Revolución Ciudadana<sup>6</sup>, me parece que son dos los objetivos fundamentales de la política pública relacionada con pequeños y medianos agricultores: lograr la continuidad y consolidación de una política capaz de derrotar la pobreza y la pobreza extrema y un segundo es proteger y mejorar la capacidad de producción, de comercialización, de soporte a la soberanía alimentaria de un país que se tensiona entre el alto crecimiento demográfico, la todavía persistente injusticia social y el deterioro y escasez de los recursos naturales.

1 Nacionalidad SHUAR, su presencia se ubica en el Oriente ecuatoriano.

2 Formas de organización predominante en el medio rural ecuatoriano.

3 Generalmente se define como colonos a todos los habitantes no indígenas de la Amazonía. En la Amazonía ecuatoriana se usa el término colonización como sinónimo de migración.

4 Pueblos montubios surgen del mestizaje entre indígenas, negros y blancos; se ubican en el área rural de la región litoral y zonas subtropicales.

5 Costa norte del Ecuador.

6 Proyecto político impulsado por el Gobierno de Rafael Correa y su Movimiento Alianza País, que busca la implementación del socialismo del siglo XXI.

**Los avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad.** Hemos avanzado en la lucha por la equidad y combatiendo a ese mal estructural regional que es la pobreza. A nivel nacional se ha logrado un descenso muy importante de los índices de pobreza desde 36,74 % (dic 2007) a 24,75 % (sep 2014) y una disminución de la pobreza rural de 61,34 % (dic 2007) a 43,58 % (sept 2014). La extrema pobreza nacional disminuyó de 16,45% (dic 2007) a 8,56% (sep 2014) y la extrema pobreza rural de 33,34 % (dic 2007) a 17,85% (sep 2014). Son de hecho resultados muy relevantes de los esfuerzos de la Revolución Ciudadana, a pesar de que las condiciones de pobreza y extrema pobreza rural siguen siendo el doble que las tasas nacionales. Para el 2017 se prevé la erradicación de la pobreza extrema y estamos haciendo los esfuerzos nacionales para lograr una meta tan alta.

En sí mismo la erradicación de la pobreza extrema y la disminución sostenida de la pobreza es un aspecto fundamental de la política democrática de desarrollo, pero debe ir de la mano de políticas redistributivas que apunten a la modificación de las realidades concentradoras de riqueza y pobreza que nos ha caracterizado. El índice de Gini nacional ha disminuido de 0,55 en diciembre de 2007 a 0,48 en septiembre de 2014 y en la esfera rural de 0,50 a 0,46; estas son cifras históricas para el Ecuador y muestran lo posible de las transformaciones democráticas de sociedades estructuralmente inequitativas, cuando hay condiciones y voluntad política de cambio y de construcción de nuevas relaciones de poder, aspectos esenciales de toda política de desarrollo.

Sin embargo, todavía tenemos serias dificultades para enfrentar consistentemente las condiciones de pobreza en los territorios y comunidades indígenas y afrodescendientes, en algunas zonas de población montubia de la costa, y particularmente en aquellos territorios muy alejados en la Amazonía y la costa norte y en aquellos territorios de comunidades indígenas andinas donde existe un importante deterioro del suelo y de escasez de agua.

¿Cuáles son las principales líneas de políticas sociales, integradas y concurrentes en los territorios, que tienen en el combate a la pobreza un objetivo político y ético, por lo demás inexcusable de toda revolución?

- a) La inversión en salud, recuperando la capacidad de planificación y de la prestación de servicios públicos gratuitos y de calidad. La ampliación de los mecanismos de seguridad social de la población en relaciones de dependencia, de no dependencia y de las personas dedicadas a las labores domésticas en sus hogares, absurdamente excluidas de las visiones tradicionales de población económica activa, todo esto en camino hacia la universalización de la seguridad social.
- b) Las políticas de educación con la oferta de servicios públicos gratuitos en donde los nuevos roles de planificación por distritos, van acompañadas de una renovada política de cualificación docente y de inversión en tecnología y programas de becas nacionales y en el exterior que permite que jóvenes, muchos de ellos de origen rural y de los estratos más pobres, estudien en las universidades nacionales e internacionales mejor calificadas.
- c) Una amplia y difundida política de focalización de programas sociales a personas en condición de pobreza extrema con el bono de desarrollo humano que tiene una cobertura de más de un millón de personas, que incluyen a personas ancianas y a personas con discapacidades físicas y mentales que incluyen en los casos severos a los familiares que se dedican a su cuidado.

**Políticas del apoyo a la producción de los pequeños y medianos productores.** Se ha contado con varios mecanismos, entre ellos:

- a) La fijación de precios de sustentación en algunos productos en los cuales participan activamente agricultores familiares y relacionados con la soberanía alimentaria, como por ejemplo el arroz, la leche fresca y el maíz, que además está vinculado

a la estrategia de sustitución de importaciones de algunos productos agrícolas. Sin embargo, esta es una política que probablemente debe ampliarse a todos los agricultores familiares que aseguran la soberanía alimentaria, cuya protección es un objetivo estratégico del estado.

- b)** La inversión pública directa en asistencia técnica, insumos, mejoramiento de cadenas productivas y comercialización, que son parte de la recuperada política de inversiones directas del estado en las áreas rurales, enfocada a pequeños y medianos productores. Políticas que fueron desarmadas, reducidas a relaciones de soporte clientelar en el régimen oligárquico neoliberal.
- c)** Una fuerte inversión en infraestructura productiva, carreteras y caminos, comercialización, electricidad, telefonía y cobertura de servicios de internet, con sus múltiples impactos a nivel rural.
- d)** Las políticas de fomento de la producción van de la mano del mejoramiento y la orientación de los mecanismos de crédito. Sin embargo, una de las deficiencias que no se ha logrado superar está relacionada con el crédito a los sectores de pequeños y medianos propietarios y mucho menos a los productores individuales que son miembros de comunidades de pueblos ancestrales, que tienen dificultades de acceso por las restricciones de garantía que supone la propiedad colectiva de la tierra, que debe ser un reto a ser superado para encontrar formas de garantía crediticia que no afecten a la indivisibilidad y protección que tienen los territorios y tierras comunales como espacios productivos pero también como espacios ambientales y de reproducción de las prácticas de vida de pueblos y nacionalidades ancestrales.

Efectivamente, el crédito para la agricultura y actividades conexas representa el 9% del monto nacional (865 millones de dólares)<sup>7</sup>. Las fuentes de crédito agrícola son principalmente la banca privada, que cubre el 73%, y la banca pública, con el 27% en el primer semestre de este año. El sistema de cooperativas, cajas de ahorro y otros mecanismos financieros rurales cubre las principales demandas financieras de los pequeños agricultores rurales, particularmente minifundistas y de las zonas indígenas, con altos niveles de eficiencia y cobertura, aunque con costos de servicio más altos que el público y con una participación marginal en el volumen del crédito nacional efectivo. Los retos están vinculados a la posibilidad de creación de una nueva banca de desarrollo y rural que se libere de la lógica de regulaciones bancarias y el fortalecimiento de los sistemas financieros rurales cooperados a través de la inyección de recursos públicos. Finalmente, quisiera referirme a algunos aspectos relacionados con el acceso a los tradicionales recursos productivos rurales: tierra y agua. En el caso de la tierra, el momento actual de Ecuador se caracteriza por la supervivencia de una estructura inequitativa donde los agricultores familiares disponen de alrededor del 84% de las UPA con el 20% de la tierra agrícola y el 37% del riego. Se caracterizan por el minifundio y por un fuerte fraccionamiento de la pequeña propiedad, así como por la protección pública de la propiedad colectiva de tierras comunales y territorios indígenas. Las líneas generales de la política pública, que estamos discutiendo en la legislación de tierras, están orientadas a la exigencia de la producción, al cumplimiento de las funciones sociales y ambientales de los predios privados rurales y por tanto al desestimulo de la especulación de la tierra. Aspectos que se combinan con la prohibición de la concentración de tierras por sus efectos monopólicos y con la creación de mecanismos para el acceso a la compra de tierras por parte de campesinos pobres sin tierra o con tierras con altos niveles de erosión.

Parecería que la agenda de lucha por la tierra ha dejado paso a un escenario variado, que conjuga la necesidad de la consolidación de la propiedad familiar de pequeños y medianos propietarios que conviven y comparten espacios con la agricultura empresarial y en algunos casos con tensiones importantes en el manejo de recursos como el agua o algunas prácticas monopólicas de precios. La realidad también plantea nuevas tensiones entre las aspiraciones de consolidar las prácticas familiares y las aspiraciones de las nuevas generaciones con las lógicas y restricciones de la propiedad colectiva comunitaria, trasladándose al interior de algunas comunidades las tensiones por el acceso a la tierra que históricamente confrontaba a ellas con la estructura de propiedad hacendaria.

En lo referente al agua, la política nacional ecuatoriana se basa en garantizar su acceso al conjunto de la población como parte de los derechos humanos; en mantenerlo como recurso estratégico y como tal sujeto a la autoridad pública sin posibilidad de ser privatizado, a prohibir toda forma de acaparamiento y a garantizar el acceso al agua prioritariamente para el consumo humano y para la producción orientada a la soberanía alimentaria. Reconocer la gestión pública y comunitaria, obligando al Estado a través de políticas públicas a mejorar los sistemas comunitarios de riego y de agua potable. Ampliando los niveles de protección y conservación del agua como parte del patrimonio hídrico público y endureciendo las sanciones a los responsables de la contaminación, que es uno de los principales a afrontar, principalmente para una agricultura que requiere de producción limpia y segura.

Desde nuestra perspectiva, la profundización de la democracia como régimen político requiere continuar con una orientación a la corrección de desigualdades estructurales en donde las políticas sociales son tan importantes como aquellas de apoyo a la producción y al manejo adecuado, responsable y equitativo de los recursos naturales renovables. En el mundo rural ecuatoriano ello supone una apuesta preferente por los sectores más pobres y por todos aquellos que contribuyen a la producción nacional y al mantenimiento de la soberanía alimentaria. Supone también la capacidad de construir respuestas a las realidades diversas biofísicas y culturales que constituyen a los productores rurales familiares, individuales y comunitarios, del país. Obviamente empujar una dinámica de esta naturaleza obliga a políticas específicas que deben ser capaces de coexistir con las políticas relacionadas con el fortalecimiento de la producción en general, la promoción de las actividades que incorporen valor agregado, la tecnificación de la producción, el fortalecimiento de los mecanismos de comercialización e industrialización, el apoyo público, la apertura de mercados y, por tanto, no solo la coexistencia espacial de las distintas formas de agricultura familiar con las formas agroempresariales, sino también sus complementariedades y las regulaciones de sus actividades.

Pensar y actuar en estas condiciones, con tensiones crecientes entre la expansión del desarrollo urbano y los espacios productivos rurales, con tensiones por demanda de tierra productiva en condiciones de escasez, con la necesidad de consolidar cambios de la matriz productiva e incrementar la productividad sin descuidar el manejo respetuoso de la heterogeneidad cultural y de la diversidad natural, son parte de los retos del presente por construir sociedades del buen vivir, solidarias, en búsqueda permanente de la equidad, productivas.

En nuestro caso se propone continuar las políticas de inversión pública hacia los sectores sociales que mantienen la producción, que generan trabajo, que sostienen la principal oferta alimentaria y que paradójicamente han sido históricamente subordinados socialmente a la lógica del capital y a las exclusiones raciales de los viejos regímenes oligárquicos. Es una propuesta desde necesidades y desde intereses políticos concretos que son parte de nuestras convicciones, de los retos que como individuos y colectivos nos autoimponemos y proponemos a nuestras sociedades en legítimos actos y disputas democráticas.





## PALESTRA MAGNA

### Políticas Nacionais de Desenvolvimento Sustentável: a contribuição da agricultura familiar

#### 2. FUNDAMENTAÇÃO DO PROJETO: UM NOVO OLHAR SOBRE O RURAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS<sup>1</sup>

#### ■ Tânia Bacelar de Araújo

Professora da Universidade Federal de Pernambuco

### Apresentação

O presente texto resume o novo olhar sobre o rural no Brasil atual e seus desafios, resultado de trabalho coletivo de pesquisadores que participaram do estudo *Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*, coordenado pelo IICA e patrocinado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. É, portanto, obra coletiva, posto que resulta de esforço de sistematização de textos produzidos por diversos especialistas ao longo do referido estudo.

Começa pelo debate conceitual, questionando a visão que predominou e ainda predomina no país a respeito do rural. Uma visão que não consegue dar conta da vitalidade e riqueza do mundo rural brasileiro. Para fazer a crítica dela, se examinam tendências recentes experimentadas pelo rural atual para apoiar a proposta de outra visão, mais contemporânea e sintonizada com a maneira de tratar o rural em outros países igualmente urbanizados e com importante base industrial, como o Brasil.

Parte-se daí para discutir a dimensão que se deve atribuir ao rural no Brasil atual e se adota para isso uma classificação menos simplista do tamanho da população rural brasileira. Com base em concepção internacionalmente aceita realiza-se nova leitura do rural brasileiro. Leitura que permite afirmar que o Brasil é mais rural que imaginam os que se baseiam em concepções que supervalorizam o urbano num país.

---

<sup>1</sup> Resumo elaborado por Tânia Bacelar, coordenadora técnica do Projeto *Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas*. IICA, 2014.

Em seguida sistematiza-se o esforço que possibilitou identificar as diferenças entre a realidade rural ao longo do amplo território do país, para o que se constrói uma tipologia **regionalizada** capaz de tipificar os espaços rurais brasileiros, presentes nos seis biomas existentes no Brasil. Em seguida, são realizadas duas discussões importantes para o debate do rural brasileiro: i) a que tenta relacionar a tipologia regionalizada – e, portanto, a diversidade do rural no país – com as políticas públicas (sobretudo as voltadas para promover o desenvolvimento rural), e ii) a que procura subsídios nas bases legais do país para iluminar possíveis atualizações da definição do rural brasileiro. Finalmente, o rural é visto em perspectiva e se avança numa proposta de agenda para o futuro.

O texto completo inclui ampla lista de referências bibliográficas que serviram de apoio ao trabalho.

## 1. A visão predominante: o rural herdado

A ruralidade aparece para muitos dos seus estudiosos, tanto no Brasil como em outros países, como uma "noção polissêmica e controversa" (Mora; Heurgon; Gauvrit, 2008, p. 37). Contribuem para isso as diferentes formas de conceber as instâncias empíricas fundamentais que conformam o rural, o que varia tanto entre as diferentes disciplinas do conhecimento, quanto nos contextos históricos e espaciais de que falam autores e teorias. Na economia rural a tradição sempre foi pensar seu objeto como algo relativo à lógica dos custos e da administração da **produção primária**, incluindo assim, além da agricultura, a exploração florestal e outras atividades extrativas, tendo sempre por universo as famílias ou empresas ligadas a este setor. No entanto, o rural não se resume às formas de produção agropecuária. É um lugar de produção, mas também um lugar de vida social.

Algumas ideias centrais ajudam a estimular o debate sobre o rural no Brasil contemporâneo. Três delas merecem destaque.

A primeira é que o **rural não é uma categoria a-histórica**, que se possa definir de maneira essencialista, independentemente do tempo e do lugar. Diferente disso, as formas de definir o que é o rural guardam direta correspondência com a trajetória da formação social de um país. Trata-se de uma definição relacional, cujas bases são as interdependências do rural com outras esferas da vida social, seja no domínio de sua base material, seja no domínio das representações.

A segunda ideia central é a de que **há uma expressiva heterogeneidade na ruralidade brasileira**. E ela se manifesta em distintas escalas, dos grandes subespaços nacionais até a heterogeneidade que se apresenta nas diferentes formas predominantes de propriedade da terra e de organização econômica e social em diversas escalas de observação e de vida.

A terceira e última ideia aponta para **o vazio institucional** existente nas formas de regulação territorial do rural brasileiro, fator que se explica em grande medida pelo **caráter periférico e residual** conferido a estes espaços nas estratégias e na ideologia do desenvolvimento brasileiro, especialmente as que foram hegemônicas no século XX. Se a trajetória da urbanização brasileira permite explicar as razões desta ideologia, os caracteres estruturais do território nacional, sua economia e sua organização social no início do século XXI – com a persistência dos espaços rurais e de sua importância para a economia, a coesão social e a sustentabilidade ambiental – tornam imperioso que essa lacuna seja preenchida. E aqui se lança, desde já, a ideia de que é necessário um equivalente ao Estatuto das Cidades para o meio rural brasileiro.

## 2. Outra visão: uma concepção não produtivista

Para o que interessa no debate sobre o rural contemporâneo, e sem pretender escapar de sua complexidade, se assume que **a ruralidade diz respeito à forma como se organiza a vida social**, levando em conta, especialmente, o acesso aos recursos naturais e aos bens e serviços da cidadania; a composição da sociedade rural em classes e categorias sociais; os valores culturais que sedimentam e particularizam os seus modos de vida.

Seu estudo supõe, portanto, a compreensão dos contornos, das especificidades e das representações deste espaço rural, entendido, ao mesmo tempo, como espaço físico (referência à ocupação do território e aos seus símbolos), lugar onde se vive (particularidades do modo de vida e referência identitária) e lugar de onde se vê e se vive o mundo (a cidadania do homem rural e sua inserção nas esferas mais amplas da sociedade). (Wanderley, 2000, p. 70). Essa noção permite explicar a relação que a sociedade mantém com o seu mundo rural, projetando sobre ele suas próprias características, processos evolutivos e valores. A referência a estas características, no entanto, não pode ser entendida como a busca do que seria uma forma a-histórica do rural. O “rural” não se constitui como uma essência, imutável, que poderia ser encontrada em cada sociedade. Ao contrário, esta é uma categoria histórica, que se transforma. Cabe, então, “compreender as formas deste rural nas diversas sociedades passadas e presentes”. (Wanderley, 2000, p. 70)

A questão se desloca, portanto, para a compreensão do que é o rural nas sociedades atuais. Para responder a essa pergunta foram colocadas no centro das reflexões duas dimensões complementares: por um lado, os aspectos materiais e sociais, de certa forma visíveis, decorrentes, particularmente, do predomínio, nos espaços rurais, das paisagens naturais e da condição de pequeno aglomerado, com baixa densidade populacional, no qual prevalecem as relações de proximidade; e, por outro lado, os significados que a própria sociedade atribui a essas particularidades, que expressam, fundamentalmente, os efeitos, sobre os espaços rurais, das relações de forças sociais que se entrecruzam na sociedade em seu conjunto. A ênfase nessas duas dimensões encontra respaldo em um grande número de estudos brasileiros e estrangeiros, apresentadas no estudo.

Os estudiosos sugerem que uma abordagem da história das relações entre campo e cidade deveria combinar a composição de critérios estruturais e funcionais com critérios relacionais, por meio de um tratamento da longa duração da contradição (da unidade contraditória) entre os dois polos. Daí decorrem três implicações fundamentais. Em primeiro lugar, não é possível conceber a realidade rural isolada ou independente da dinâmica mais ampla que, no caso das sociedades modernas, tem, indiscutivelmente, na urbanização a sua fonte impulsionadora. Como afirma Ricardo Abramovay, “o rural não é definido por oposição e sim nas suas relações com as cidades”. (Abramovay, 2003, p. 20)

Isso significa reconhecer a existência de distinções e descontinuidades, elas mesmas resultantes das formas como campo e cidade são solidários e intercambiam os seus próprios valores. Dessa forma, “o rural e o urbano constituiriam dois *tipos ideais* de formas territoriais da vida social, portadores de singularidades, apesar da crescente interpenetração dos dois mundos”. (Ferreira; Jean; Wanderley, 2008, p. 343)

Em segundo lugar, os traços distintivos dos espaços rurais variam significativamente de uma sociedade a outra, assumindo em cada uma delas um sentido particular. Finalmente, em terceiro lugar, o desenvolvimento rural, isto é, a definição dos caminhos de

enfrentamento e superação dos problemas ambientais, econômicos, sociais e políticos, presentes no meio rural e em suas relações com as cidades – inclusive, a própria percepção desses problemas – assume o caráter de projetos de sociedade.

Assim, explicitar, no caso do Brasil, que características são associadas ao “rural” e buscar compreendê-las sob a perspectiva da história política e social da sociedade brasileira, é desafio estimulante. Foi este desafio que norteou escolhas feitas ao longo do estudo cujos resultados serão apresentados nos dois próximos capítulos.

### 3. A dimensão do rural brasileiro

O rural brasileiro, segundo as estatísticas oficiais e considerando os limites das formas de classificação usadas pelas estatísticas disponíveis no país, tem decrescido ao longo do tempo e guardaria atualmente apenas 16% da população total do país.

Rompendo com a visão dicotômica do urbano e do rural instituída pelas leis municipais delimitando os perímetros urbanos, buscou-se fazer uma leitura capaz de dar conta da complexidade do Brasil rural e de sua real dimensão.

Ressalta-se desde logo que redimensionar para maior a representação do Brasil rural não implica em redefinir as práticas censitárias cuja continuidade permite garantir a comparação em série histórica, mas permite libertar os planejadores e operadores de políticas públicas e outros agentes sociais da dependência exclusiva da representação instituída pelas leis municipais dos perímetros urbanos e aproximar a representação do rural no Brasil de práticas vigentes no ambiente mundial, além de chegar mais perto da riqueza e vitalidade do rural brasileiro.

O estudo sobre experiências internacionais colocou destaque na recente experiência da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), visto que é a que mais tem influenciado na construção de tipologias, orientando os critérios utilizados para a seleção e caracterização das áreas rurais (mesmo para os países que não a integram). A OCDE passou a classificar as áreas rurais distinguindo as que se encontram *isoladas* das que se situam *próximas* a centros urbanos onde as populações rurais acessam serviços ou mesmo trabalham. Assim, a classificação defendida pela OCDE é a seguinte: i) Regiões predominantemente urbanas; ii) Regiões intermediárias próximas de uma cidade; iii) Regiões intermediárias isoladas; iv) Regiões predominantemente rurais próximas de uma cidade e v) Regiões predominantemente rurais isoladas.

Considerando o conjunto dos critérios da OCDE, a equipe do estudo construiu adaptação ao caso brasileiro, e com base em diversos procedimentos metodológicos descritos no relatório final, os municípios brasileiros foram classificados em seis classes, conforme Quadro 1:

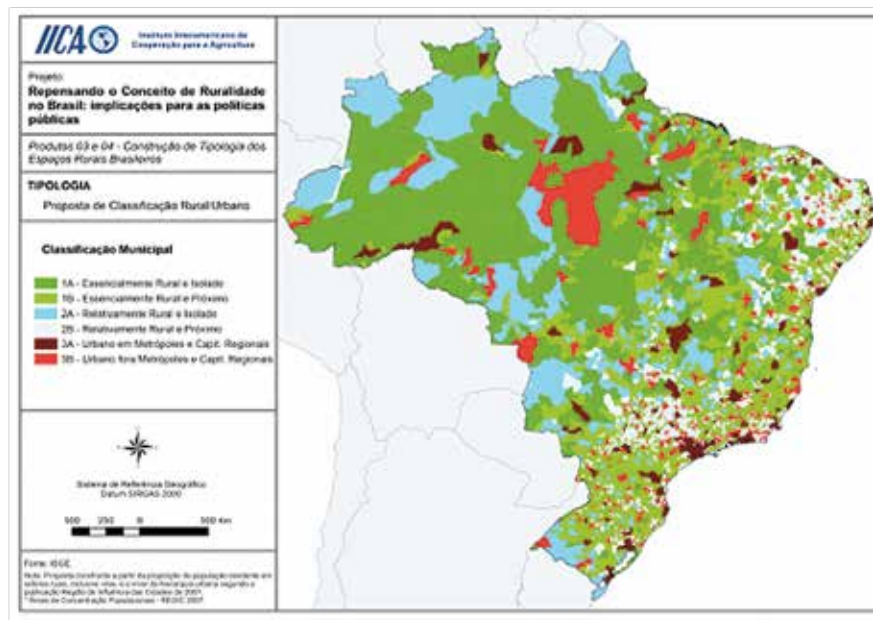
Quadro 1 – Redimensionamento do rural no Brasil

CLASSES	Municípios	Área km <sup>2</sup>	Pop Tot_2010	% Pop Total
1a Essencialmente rural isolado	562	3.436.337,2	10.172.453	5,33
1b Essencialmente rural próximo	2.654	1.866.507,1	26.567.059	13,93
2a Relativamente rural próximo	276	1.578.631,5	8.658.211	4,54
2b Relativamente rural Isolado	1.466	703.732,5	25.026.670	13,12
3b Urbano exceto metrópoles e capitais regionais	232	592.383,4	19.764.106	10,36
3a Urbano em metrópoles e capitais regionais	375	325.137,4	100.567.300	52,72
Totais	5.565	8.502.729,1	190.755.799	100,00

Concluiu-se, portanto, que o percentual da população residente em municípios essencial e relativamente rurais corresponde a 37% da população total do país, distribuída em 87% dos municípios, que se estendem sobre 89,2% do território nacional. Este resultado geral confirma estudos anteriores de redimensionamento do rural no Brasil, visto que outros estudiosos haviam chegado a números semelhantes.

A Figura 1 leva para o Mapa a leitura realizada com base no território, esforço inédito.

Figura 1 – Classificação urbano-rural

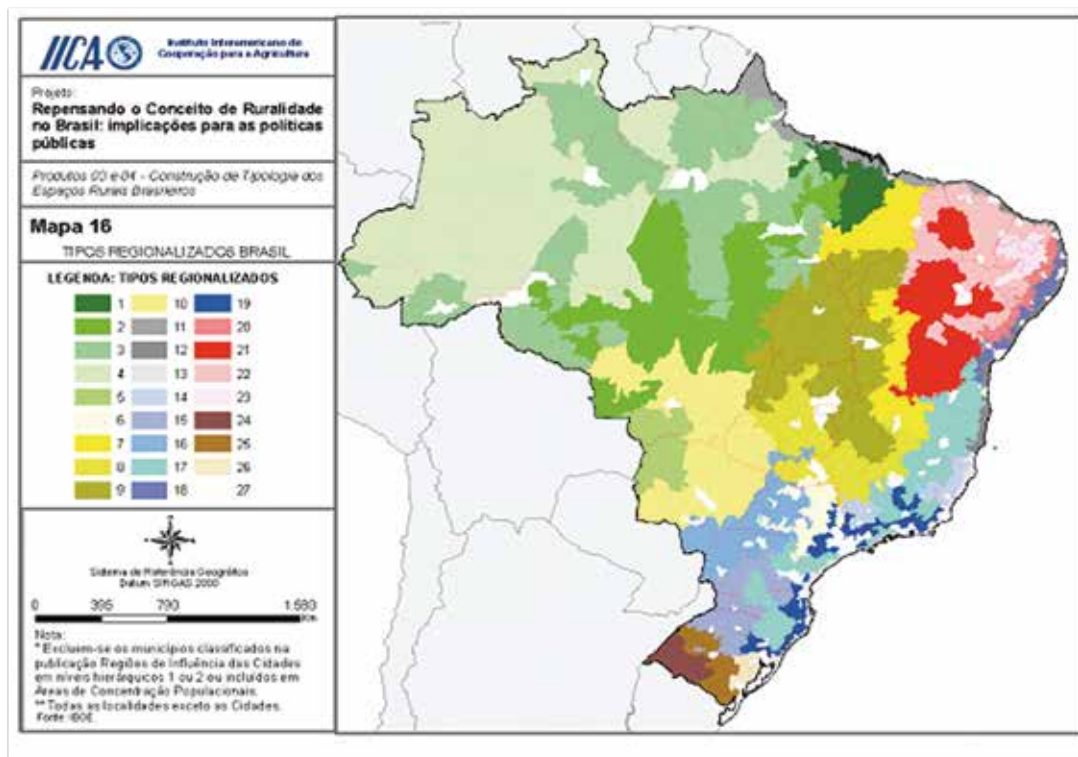


Essa representação cartográfica estimula, de saída, uma reflexão acerca da diversidade desses dois polos interligados: o Brasil rural e o urbano. E o rural brasileiro se apresenta maior do que imagina grande parte dos brasileiros. A diversidade de situações e especificidades regionais são enfatizadas pelo estudo. E isso é muito importante para a construção do futuro do país.

#### 4. A Diversidade do Rural Brasileiro

A magnífica diversidade do quadro natural brasileiro é apenas um dos determinantes de uma realidade rural rica na sua diferenciação. Buscar dialogar com esse traço marcante do mundo rural do Brasil e conseguir construir uma Tipologia Regionalizada capaz de dar conta dessa grande heterogeneidade foi o desafio estimulante. A metodologia adotada foi descrita com detalhes no texto completo, publicado pelo IICA, e o Banco de Dados foi colocado à disposição de outros estudiosos.

Figura 2 – Brasil: tipos de espaços rurais



Os tipos receberam, como mostra o Quadro 2, denominações referentes a suas localizações geográficas por se tratarem de Tipos Regionalizados, com características multivariadas que são destacadas no texto completo (*Texto 2 – CD anexo*).

**Quadro 2 – Tipos Regionalizados: denominações**

Tipos Regionalizados	Denominações
1	Amazônia: Baixo Tocantins; Região Bragantina; Baixada Maranhense; Rodovia Pará Maranhão.
2	Amazônia e Extremo Noroeste do Pantanal: Norte de Mato Grosso; BR 163; PA 150; Belém Brasília Paraense.
3	Amazônia: Transamazônica; Margem Norte do Baixo e Médio Rio Amazonas; Sul de Roraima; Acre - Rio Branco, Cruzeiro do Sul - ; Rondônia; Bico de Papagaio; Araguaia Paraense.
4	Amazônia: Amazônia Ocidental; Norte de Roraima; Trombetas; Baixo Amazonas; Marajó.
5	Pantanal.
6	Cerrado Paulista.
7	Cerrado: Norte de Minas Gerais; Oeste da Bahia às margens do São Francisco; Extremo Sul do Piauí; Maranhão dos Cocais.
8	Cerrado: Centro e Sul de Goiás; Oeste e Centro de Minas.
9	Cerrado: Noroeste de Minas Gerais; Extremo Oeste da Bahia; Tocantins; Sudoeste do Piauí; Sul do Maranhão.
10	Cerrado: Mato Grosso do Sul; Sudoeste de Goiás; Sul de Mato Grosso;
11	Linha de Costa Norte e Nordeste, do Oiapoque a Fortaleza.
12	Linha de Costa Nordeste, de Fortaleza ao Sul da Bahia.
13	Linha de Costa Sudeste e Sul, do Espírito Santo ao Chuí.
14	Mata Atlântica: Oeste do Espírito Santo; parte Norte da Zona da Mata e Sul/Sudoeste de Minas Gerais.
15	Mata Atlântica: Centro e Sudoeste Paranaense; Oeste Catarinense e Microrregião de Canoinhas; Noroeste Gaúcho.
16	Mata Atlântica: Oeste Paulista; Limite Triângulo Mineiro//Goiás; Norte e Oeste Paranaenses; Sul de Mato Grosso do Sul.
17	Mata Atlântica: Sul da Bahia; Jequitinhonha, Mucuri, Rio Doce, Campo das Vertentes (Minas Gerais); Noroeste Fluminense; Vale do Paraíba e Vale do Ribeira (SP), Centro Sul Paranaense; Campos de Lajes, Curitibaanos, Joaçaba (SC); Vacaria (RS).
18	Mata Atlântica: Mata Nordestina de Natal ao Recôncavo.
19	Mata Atlântica: Entornos do Rio, Juiz de Fora, Viçosa, Belo Horizonte, São Paulo; Leste Paranaense e Catarinense; Velhas Colônias Gaúchas.
20	Caatinga: Agrestes de Natal a Feira de Santana.
21	Caatinga: Sertões Sul e Oeste.
22	Caatinga, Sertões Norte, áreas úmidas de altitude, irrigadas; Cocais do Piauí.
23	Caatinga, Sertões Norte Orientais com maior aridez (RN/PB/PE).
24	Pampa: Campanha Gaúcha.
25	Pampa: Missões e Sul do Estado.
26	Pampa: Nordeste.

A Tipologia Regionalizada foi construída com base na combinação da análise fatorial e da técnica de superposição de cartogramas, cabendo ainda destacar que o tratamento das informações da “Enciclopédia dos Municípios”, complementada pelo Censo de 1950, permitiu incorporar ao banco de dados informações referentes à trajetória de tempo médio, tratando da evolução populacional e do crescimento de centralidades, informações relevantes para a caracterização dos diversos Tipos, feita em detalhe no texto original que resultou dos trabalhos.

O resultado permite várias utilizações, duas das quais se destacam: i) as leituras transversais, em que questões relevantes podem ser tratadas em cada um dos Tipos; e ii) a identificação de especificidades, o que é permitido pela leitura analítica de cada Tipo. O texto completo dá exemplos onde tais análises são feitas com riqueza que pode iluminar políticas públicas e empresariais.

As leituras transversais permitem, por exemplo, definir política fundiária, visto que o estudo revela com detalhe as diferenciações da base de propriedade em cada um dos 26 Tipos, permitindo identificar o rico mosaico de situações que ainda prevalecem no país. Como este, muitos outros aspectos do rural brasileiro podem ser considerados em políticas nacionais ou locais.

Por sua vez, as especificidades de cada Tipo, revelam a magnífica diferenciação do rural brasileiro, lida em cada um de seus biomas. Políticas de base territorial têm, neste caso, um insumo inicial precioso.

## **5. Os entraves institucionais à afirmação do rural brasileiro**

Um esforço especial dos pesquisadores foi o de buscar nos documentos legais temas que ajudassem a pensar o sentido subjacente dado aos espaços rurais no Brasil.

Partindo de uma visão histórica ficou evidente, desde logo, que quando se intensificou a urbanização no Brasil, o mundo rural foi sendo rotulado como local do atraso, de carências, da incivilização, da falta de infraestrutura. O rural foi sendo produzido como oposto à cidade (e não complementar) e condenado ao desaparecimento, como efeito do progresso que residiria num urbano idealizado. Mas, simultânea e contraditoriamente, ele também foi percebido, em diversos momentos, como espaço capaz de contribuir para ordenar o urbano, na medida em que pudesse reter população e evitar a migração para as cidades, assunto que começa a ser tematizado e a tornar-se objeto de algumas leis já nos anos 1930.

Fica evidente a preocupação presente em diversos instrumentos legais de evitar o êxodo rural e “fixar o homem no campo”, não com a intenção de valorizar os modos de vida das populações rurais, mas, principalmente, para conter o agravamento da precariedade das condições de vida na cidade e reduzir as tensões sociais urbanas.

Outra concepção subjacente de rural é aquela que se refere ao rural essencialmente como espaço de produção e que, portanto, tem sua legitimidade dada pelo que é capaz de fornecer ao mercado interno (alimentos), e ao externo, gerando divisas para o país. Os exemplos são inúmeros: a legislação trabalhista regulou as relações de trabalho nas cidades, mas só chegou ao campo décadas depois; preocupações com melhoria das condições de vida, com políticas de saúde e educação, por exemplo, só começam a aparecer na legislação na década de 1930, mas não saíram das cartas de intenções, pois não se desdobraram, a não ser num período mais recente, em ações efetivas; leis reguladoras da propriedade e da concentração fundiária só foram criadas em 1964 e foram aplicadas de forma pouco intensa; a massa de agricultores, de base familiar só foi reconhecida por legislação no final do século XX.



Por sua vez, o crescimento desordenado das cidades fez com que a preocupação com o êxodo rural começasse a se desdobrar em legislações sobre o tema, levando à crescente importância do disciplinamento e planejamento desse crescimento. Da mesma forma a intensificação das lutas no campo e o lugar que ganhou a demanda por terra e por direitos trabalhistas tiveram um papel importante, quer para estender aos trabalhadores do campo uma série de direitos, quer para introduzir uma legislação que criou não só instrumentos para reforma agrária, mas também para trazer, para o mundo do contrato, relações mediadas pela personalidade e pelo favor (como é o caso da regulação do arrendamento e da parceria).

Percebe-se, assim, que a dinâmica da criação das leis não pode ser separada do mundo social. A possibilidade que se abre hoje de pensar uma nova ruralidade e lhe dar reconhecimento legal não pode ser entendida fora da nova dinâmica que o meio rural vem ganhando, em especial desde os anos 1980, projetando novos temas e atores que, aos poucos, vão constituindo a ideia de um rural como espaço de moradia, de vida econômica, social, política, cultural e não como resíduo.

Alguns aspectos mereceram reflexão especial ao longo do estudo, sendo o primeiro deles, a legislação sobre o direito de propriedade e o papel do município na definição do rural no Brasil.

O estudo sobre as novas ruralidades no Brasil procurou também trazer elementos para pensar as dinâmicas sociais no meio rural, que extrapolam a lógica estritamente produtiva e envolve a pluriatividade e uma mobilidade maior entre o meio rural e o meio urbano. Reafirma mais uma vez a carência de reflexões sobre o rural enquanto modo de vida, no Brasil, e defende como fundamental uma aproximação entre as reflexões sobre os dois polos.

## 6. O rural nas políticas públicas contemporâneas

O esforço realizado neste capítulo foi o de explicitar como o rural brasileiro aparece em algumas políticas públicas selecionadas de promoção ao desenvolvimento. Para isso se procurou reconstruir as trajetórias de várias políticas públicas, atentando para os processos de modificação, adaptação e de transformação de seus critérios e definições realizados, tendo em vista possibilitar uma aproximação delas às especificidades do meio rural. E se buscou identificar nos instrumentos mobilizados por essas políticas, bem como nas concepções de desenvolvimento rural que incorporam potencialidades e limites para dialogar com a diversidade do meio rural.

A reflexão realizada resulta do exame das seguintes políticas públicas:

### a) Políticas de caráter universal:

- Ensino Técnico – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e
- Emprego (Pronatec);
- Programa Minha Casa Minha Vida;
- Programa Nacional de Banda Larga – infraestrutura de alta tecnologia;
- Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).

### b) Políticas de desenvolvimento rural:

- Política de criação de assentamentos rurais de reforma agrária (mais especificamente o Programa de Assentamentos Rurais);
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

A análise das políticas selecionadas permitiu construir uma reflexão do conjunto dos programas a partir de algumas questões comuns, sendo elas: o rural é contemplado pelas políticas universais? Se sim, como ele é atendido? É de forma indiferente em relação ao urbano? Qual "rural" é atendido pelas políticas públicas? Este "rural" é representativo da ruralidade brasileira? Qual ruralidade as políticas públicas estão construindo/promovendo? Quais os desafios para que as políticas públicas contemplem a ruralidade brasileira contemporânea?

- **Relação com o rural e peso da participação da sociedade**

Um primeiro aspecto a ser ressaltado nas seis políticas públicas analisadas reside na forma como as mesmas se relacionam com o meio rural, em especial se elas já apresentavam, desde as primeiras etapas de sua formulação e negociação, uma preocupação específica com a ação sobre aquele determinado problema nas áreas rurais e com atendimento a seus habitantes. Nessa perspectiva evidencia-se também se a política reserva um instrumental específico para lidar com as especificidades das áreas rurais e com agricultores, povos e comunidades tradicionais, entre outros.

Chama a atenção o fato de o rural ter sido objeto das seis políticas públicas investigadas. Além das políticas de desenvolvimento rural, as quatro políticas universais analisadas apresentam ações direcionadas ao rural e, em grande medida, procuram contemplar as especificidades das áreas rurais em relação às áreas urbanas. É importante esclarecer que esse tratamento diferenciado dado ao rural é recente e resultou de reivindicações de um conjunto de atores, principalmente da sociedade civil organizada, que já vinha cobrando ações do Estado há vários anos e, em alguns casos, há décadas.

Contudo, é importante destacar que, com relação à participação social, estas políticas se diferenciam significativamente. Em um primeiro olhar, há diferenças marcantes quanto as suas dinâmicas de constituição, em particular no que concerne aos atores que se fizeram mais presentes nas suas discussões e, principalmente, para as formas de participação da sociedade civil organizada. Em algum grau as discussões, as pressões e a participação prévia à formulação da política acabam por influenciar a forma como ela é pensada e implementada, o que pode significar uma maior aderência e adaptabilidade à realidade e aos seus públicos beneficiários e, não raro, uma maior flexibilidade em seus instrumentos.

- **O(s) rural(is) contemplado(s) nas políticas públicas e a importância da intersetorialidade**

Na análise das principais interfaces que as políticas públicas selecionadas mantêm com o meio rural e que determinam suas potencialidades e limitações para contemplar em suas ações a diversidade do rural contemporâneo e a multiplicidade de grupos sociais que o compõem observa-se que, de um modo geral, das seis políticas públicas analisadas, quatro delas são focadas exclusivamente para o público da agricultura familiar (Pronaf, PNAE, política de assentamentos rurais e PMCMV).

Além de reconhecer a importância social e econômica das áreas rurais e, portanto, da necessidade de fortalecê-las, estas políticas assumem que segmentos específicos, portadores de uma ruralidade específica, devem ser priorizados e apoiados pela ação do Estado na busca da promoção do desenvolvimento rural. As seis políticas analisadas, em seu conjunto, caminham no sentido do

reconhecimento do meio rural enquanto um espaço de vida, de trabalho e de conservação de importantes riquezas relacionadas com o nosso patrimônio natural e cultural. No entanto, fica evidente que resta como tarefa garantir que a multidimensionalidade e a intersectorialidade, que são partes constituintes da ruralidade, sejam efetivamente incorporadas às políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural para além dos discursos e dos documentos institucionais, mas como práticas inovadoras que, efetivamente, garantam ao rural um lugar no desenvolvimento econômico e social do país.

As políticas estudadas evidenciaram a necessidade de envolvimento nas ações e políticas públicas de diferentes setores, de diferentes atores sociais e políticos. Não é mais possível tratar das políticas públicas voltadas ao rural a partir do setor da agricultura apenas. Entre as políticas públicas estudadas, um exemplo elucidativo é o PNAE. Este Programa exige um esforço de intersectorialidade ao colocar em diálogo atores rurais e urbanos vinculados a múltiplos setores, como educação, nutrição, planejamento, infraestrutura e agropecuária.

Algumas mudanças proporcionadas pelas seis políticas públicas estudadas, na medida em que dotam de infraestrutura o mundo rural e reconhecem como categoriais sociais pertencentes ao mundo rural outras categorias para além do agricultor familiar (quilombolas, pescadores, ribeirinhos etc.), podem permitir novas referências ao entendimento da fronteira entre o rural e urbano, implicando novos desafios para políticas públicas destinadas a atenderem às novas ruralidades.

- **A abordagem territorial: um avanço**

A tipologia regionalizada, antes apresentada, destaca diferentes características de densidade demográfica, de biomas, de distâncias inframunicipais e acesso a serviços, de oportunidades de trabalho na agricultura e fora dela, de condições de vida, de oportunidades econômicas e indicadores demográficos muito diferenciados, interagindo, em diferentes níveis, para que populações acessem as políticas públicas nacionais. Ao considerar a existência de ruralidade(s) no cenário brasileiro, possibilita-se, também, o reconhecimento de distintos tratamentos para essas diferentes realidades, em especial nas políticas públicas.

Na primeira década do século XXI a política federal de apoio ao desenvolvimento rural adotou um enfoque territorial que se concretizou pela implantação dos Territórios Rurais. Sob a responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário, buscou-se nesses Territórios integrar ações de diversas políticas públicas, mobilizando as forças locais por meio de um colegiado constituído por representantes do poder público e da sociedade civil. Para cada Território Rural há um Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável, elaborado coletivamente. Pelos requisitos do programa pode se formar um território aglutinando, em escala subestadual (excetuando dois territórios: Território de Águas Emendadas, no entorno de Brasília e Território de Itaparica, no limite entre Pernambuco e Bahia) municípios com pequenas cidades, de forte predominância de agricultores de base familiar e movimentos sociais ativos. Pela dimensão que assumiu, com a multiplicação dos territórios rurais em todas as partes do país, a estratégia territorial busca incorporar a diversidade do país. Procura, ao longo do seu percurso, construir adaptações de políticas públicas que, historicamente, não levaram em conta o grau dessa diversidade e estabeleceram, por meio de critérios, modalidades de acesso que são impedimentos ao desenvolvimento em situações específicas.

A Tipologia Regionalizada em escala intermediária, uma representação realizada a partir de dados estatísticos, portanto sem o confronto com o choque da realidade que a estratégia dos Territórios Rurais promove, pode ser útil:

- i) por oferecer um quadro de referência mais geral, em escala nacional, capaz de apoiar o esforço em curso de sistematização das problemáticas encontradas em diversos Territórios;
- ii) por sinalizar que, em alguns territórios de grande dimensão, especialmente no Norte do país, que se estendem em mais de um Tipo Regionalizado, portanto marcados por forte diversidade de situações, podem, a depender da base social do colegiado, não estar contemplados com equanimidade todos os agentes da vida rural. Para esse fim conta-se com o banco de dados montado no estudo, que permite modular as informações em recortes mais finos e detalhados.

## 7. A título de conclusão, duas agendas

a riqueza e complexidade dos resultados obtidos nessa primeira etapa do estudo sobre a ruralidade contemporânea no Brasil apontam para a necessidade de aprofundar o debate sobre as perspectivas do desenvolvimento no meio rural do país e para avançar no esforço de contribuir para uma nova fornada de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento rural. Diante disso, duas agendas se apresentam como relevantes.

- **Uma agenda de estudos e debates**

Uma iniciativa no campo da pesquisa seria voltada para checar, adequar e validar a tipologia dos espaços rurais com base na representação social do imaginário construído historicamente pelos próprios atores locais sobre sua ruralidade, seus limites físicos, significado, importância e potencialidades para o desenvolvimento. Para isso o resultado seria submetido à discussão por especialistas e representantes de instituições públicas e privadas das regiões identificadas pela Tipologia Regionalizada.

Paralelamente a esse processo de consulta e investigação social, ficou evidente também nas discussões realizadas até agora a necessidade de amplificar o debate público sobre a ruralidade. Os aportes conceituais elaborados, somados às experiências de construção e implementação de políticas de apoio ao desenvolvimento territorial rural e de articulação dos atores locais em espaços colegiados de governança territorial, já se constituem em uma importante base para lançar o debate sobre o significado e o papel dos espaços rurais na construção de um novo padrão civilizatório e de um projeto de desenvolvimento para o Brasil no século XXI. Esse debate deve ser levado a três setores essenciais: i) aos gestores das políticas públicas nas diferentes escalas de governo; ii) aos legisladores, desde os senadores até os vereadores; e iii) aos representantes dos movimentos sociais, redes e organizações da sociedade civil. Assim o tema relativo à importância do Brasil rural contemporâneo deve ganhar visibilidade na agenda pública da sociedade.

Por outro lado, é preciso criar as condições políticas de promoção de alianças territoriais capazes de fortalecer as redes e tecidos sociais de coesão dos territórios rurais, com a participação de um diversificado conjunto de atores sociais. Trata-se de apoiar a constituição de um campo político que dispute a construção de um novo padrão civilizatório para os territórios rurais, tendo por base a paridade no atendimento dos serviços públicos essenciais e no acesso aos direitos para as populações que vivem nas áreas rurais e urbanas.

Nos marcos dessa proposta, poderia ser elaborada uma espécie de Campanha pela Valorização e Democratização do Brasil Rural Contemporâneo, com o objetivo básico de construir uma nova representação simbólica sobre a ruralidade brasileira. Deve-se também estabelecer uma estratégia de incidência política junto às instituições ligadas aos Poderes Executivo e Legislativo para que se avance nas diretrizes e nas ações das políticas públicas e também no marco jurídico-normativo do País.

Finalmente, seria muito importante a realização de um conjunto de atividades de intercâmbio internacional, seja com os governos dos cinco países da América Latina que participaram dos estudos de caso do projeto (Uruguai, Chile, Equador, Costa Rica e México), seja com outros governos nacionais que demonstrem interesse e compromisso de intercambiar experiências de construção de uma nova ruralidade e de políticas públicas diferenciadas que promovam estratégias sustentáveis de desenvolvimento territorial. As experiências acumuladas em sua trajetória de construção podem servir de plataforma para a formação de uma nova articulação latino-americana com objetivos semelhantes.

- **Uma agenda para apoiar políticas públicas**

Aprofundar a análise das “implicações para as políticas públicas”, ou seja, buscar identificar desdobramentos possíveis dos resultados dos estudos aqui apresentados sobre as orientações estratégicas das políticas de desenvolvimento rural no país, hoje levadas a cabo de forma fragmentada e desarticulada por distintas instituições governamentais, poderia ser um eixo orientador estratégico de um novo momento.

A visão de que “a ruralidade diz respeito à forma como se organiza a vida social” abre uma nova perspectiva para pensar políticas públicas e também para impregná-las da necessária multisetorialidade. Mas vale lembrar que qualquer proposta de continuidade desse projeto necessita ser discutida com as instituições do governo federal que apoiaram política e financeiramente as ações realizadas nessa primeira etapa.

Além disso, se faz necessário ampliar as relações com os ministérios e instituições públicas que lidam cotidianamente com ações nos espaços rurais, buscando qualificar a sua intervenção institucional a partir da visão conceitual formulada nesse projeto. O trabalho de incidência política será decisivo para o avanço do debate junto a diversos segmentos da sociedade brasileira. Nesse sentido, o Condraf e a Rede Nacional de Colegiados Territoriais, além das redes e organizações sociais que formam parte desses espaços de articulação, são atores fundamentais para apoiar a implementação de uma proposta de continuidade do esforço inicial.

Foi dado aqui um passo importante. Porém o reconhecimento da força, da vitalidade e da importância do rural para um projeto de desenvolvimento incluyente e sustentável ainda vai requerer novos esforços. A herança de visões hegemônicas distorcidas ainda tem muito peso no imaginário da maioria dos brasileiros. Uma nova safra de políticas públicas pode ajudar nesta passagem.

- PAINEL INICIAL: Agricultura Familiar: ruralidade, territórios e políticas públicas



## PAINEL INICIAL

### Agricultura Familiar: Ruralidade, Territórios e Políticas Públicas

#### 1. AGRICULTURA FAMILIAR: RURALIDAD, TERRITORIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

#### ■ **Byron Miranda Abaunza**

Gerente do Programa Agricultura, Território e Bem Estar Rural

Este texto discute sobre cuatro argumentos centrales. El primero se refiere al profundo y acelerado proceso de transformación y urbanización del mundo rural, a que en la actualidad el espacio rural es una síntesis urbano-rural de la que emerge una nueva ruralidad con sus signos, figuras y formas distintivas que la diferencia y distancia de la fisonomía del mundo rural que conocimos en el pasado. El segundo argumento reconoce la complejidad y magnitud de los desafíos para incorporar a los territorios rurales y sus pobladores, a la dinámica general de desarrollo de los países en condiciones más equitativas. Para ello es indispensable adoptar nuevos enfoques, conceptos y metodologías apropiadas para atender esta problemática. El tercero enfatiza la necesidad de trascender las clásicas soluciones lineales y sectoriales a problemas de naturaleza compleja, en consideración de que la realidad es multidimensional y dinámica. El cuarto argumento propone avanzar hacia la adecuada combinación de servicios de apoyo al mundo rural y de su gestión en conjunto, reconociendo la heterogeneidad y especificidades que caracterizan los territorios y a los diversos actores del mundo rural.

#### **1. América Latina vive un entorno de cambios**

Durante las últimas décadas los países de América Latina vivieron un profundo y acelerado proceso de transformaciones en todos los ámbitos de la vida económica, social, institucional, política y ambiental, que configuran una nueva fisonomía de la región caracterizada por:

- una economía dominada por los servicios e importantes avances en los procesos de agregación de valor por la vía de la industria, al mismo tiempo que disminuye el peso de la agricultura en el producto interno bruto, aunque se valoriza a través de la industria y los servicios.
- la agricultura es y seguirá siendo económica, ambiental y socialmente importante por las múltiples funciones que realiza entre las que se destacan la provisión de alimentos y fibras, los servicios ecosistémicos (agua, preservación de la biodiversidad), la ocupación del espacio rural que incluye el sentido de identidad y reproducción de la cultura.

- la transición demográfica es otro cambio estructural visible, caracterizada por el efecto combinado de la disminución de la natalidad y baja mortalidad, con el consecuente envejecimiento de la sociedad; la rápida y generalizada urbanización del espacio rural y la disminución de la proporción de gente que vive en el campo (en términos relativos y absolutos); se calcula que más del 90% de los pobladores rurales viven cerca de centros urbanos grandes. El espacio rural de hoy tiene muchas características urbanas.
- profunda y manifiesta transformación de los mercados agroalimentarios, algunos autores la denominan la revolución de los supermercados, establecimientos que concentran las compras del 60% de los alimentos con importantes implicaciones para la agricultura por las exigencias de inocuidad, flujo de entregas, empaques, entre otras.
- quizá el cambio más generalizado y profundo tiene que ver con las tecnologías de la información que ofrecen simultaneidad a los eventos en el mundo y la capacidad para funcionar en tiempo real.
- se mantiene y en algunos países se acrecienta el modelo de agricultura dual caracterizada por la presencia de grandes explotaciones intensivas en capital y una agricultura de pequeña y mediana escala. En regiones históricamente campesinas el tamaño promedio de las fincas tiende a reducirse al tiempo que en otras regiones las tierras se concentran en grandes extensiones.
- crece la economía rural no agropecuaria con importantes incrementos del ingreso rural no agrícola como proporción del ingreso total, al tiempo que crece el peso relativo de las remesas. El fenómeno migratorio no es la tradicional migración campo-ciudad del pasado: tiene formas variadas incluyendo migración rural-rural de un país a otro, migración de zonas rurales hacia ciudades rurales intermedias. Los grandes centros urbanos crecen a tasas menores y por su propia dinámica y no por migraciones rurales.
- tendencia a la disminución de la pobreza general y rural por efecto del crecimiento de la economía y de la aplicación de una nueva generación de políticas sociales compensatorias, con ayudas condicionadas y mayor cobertura.
- aumenta la presión sobre los recursos naturales y se coloca en primer plano la necesidad de conservar la biodiversidad al tiempo que se aumenta la productividad y la producción agrícola.
- emergen nuevas relaciones de asociatividad, colaboración y complementariedad entre grupos heterogéneos, actores sociales desiguales, como es el caso de grandes cadenas de supermercados y diferentes tipos de agriculturas familiares.
- la conmemoración del Año Internacional de la Agricultura Familiar durante el 2014 propició múltiples declaraciones al más alto nivel en todo el mundo, en las que se reconoce que las agriculturas familiares, la ruralidad y los territorios forman parte de los asuntos estratégicos de la economía y la sociedad.
- es evidente que estamos frente a un mundo rural contemporáneo cuyos rasgos se funden en una síntesis urbano-rural como consecuencia de una globalización que alcanzó a los espacios rurales al tiempo que estos se mezclan con lo urbano.

## 2. América Latina busca vías alternativas para un desarrollo más equilibrado

**Déficit de institucionalidad.** Durante las últimas décadas, si algo caracteriza a América Latina es la búsqueda de soluciones alternativas para enfrentar el desafío de lograr un desarrollo más equilibrado. La región enfrenta profundos desequilibrios sociales,



económicos y ambientales. La degradación de los recursos naturales y del ambiente, la agudización de las causas generadoras de las condiciones que favorecen la pobreza rural y particularmente la exclusión de importantes colectivos sociales (indígenas, mujeres, jóvenes), las dificultades que los países experimentan para insertarse en el mercado global en condiciones favorables, sin mencionar la limitada participación de la sociedad en el ejercicio de sus derechos ciudadanos en el marco de la apertura democrática en la mayoría de los países de la región, constituyen ejemplos de estos desequilibrios. El déficit de institucionalidad es una de las principales causas de estos desequilibrios, por lo que la superación del déficit tecnológico, financiero, comercial y del rezago social pasa por la superación del déficit de institucionalidad.

**Integración regional.** Durante las últimas décadas ha resurgido el interés por los procesos de integración regional en América Latina. Las organizaciones del Sistema Interamericano nucleados en la OEA, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el MERCOSUR, la Alianza Bolivariana de las Américas, la Cumbre Iberoamericana, la Comunidad Andina de Naciones, el CARICOM de los países del Caribe, forman parte de los viejos y nuevos mecanismos y esfuerzos que favorecen e impulsan la integración de los países del continente con una institucionalidad de geometría variable que se configura alrededor de grupos de interés.

El Estado, el sector privado y las diversas expresiones de la sociedad civil avanzan no sin dificultades en estos diferentes mecanismos y procesos de integración regional, conscientes que no hay soluciones individuales para países pequeños en una era de globalización, reconociendo que la integración no es solo de los mercados, sino de las sociedades e implica un proceso no solo de las cúpulas, sino desde abajo y desde dentro de las sociedades.

**Desafíos compartidos por los países de América Latina.** En términos generales, el crecimiento económico en las últimas décadas en casi todos los países de América Latina, sumado a las políticas y programas sociales de asistencia condicionada, las remesas de los migrantes, la diversificación de las actividades económicas, inversiones en conectividad (camino, electrificación, TIC), lograron efectos positivos en la disminución de la pobreza en valores absolutos y relativos. No obstante lo anterior, se reconoce que el crecimiento indudable en los países de la región ha sido insuficiente para resolver situaciones de inequidad social y la dinámica de pobreza recurrente que afectan a importantes colectivos sociales (indígenas, mujeres, jóvenes) y a los territorios rurales de muchos países de la región.

Para enfrentar los desequilibrios económicos, sociales y ambientales, los principales desafíos y prioridades contenidos en las políticas y programas de la mayoría de los países de la región se estructuran alrededor de generar condiciones que favorezcan: la inclusión social y económica de los territorios rurales, sus pobladores y las agriculturas familiares, a la dinámica de crecimiento y bienestar; la competitividad no solo económica sino también territorial; la seguridad climática y energética y; las condiciones para la gobernabilidad democrática mediante la construcción de ciudadanía y el ejercicio ciudadano. En el marco de estas prioridades, la integración regional juega un papel crucial en la medida en que agrega una perspectiva supranacional y de actuación colectiva al conjunto o grupos de países para atender asuntos que por su naturaleza trascienden los límites y posibilidades de cada Estado nación.

### 3. Agriculturas familiares, ruralidad y territorios

**Un asunto estratégico para la economía y la sociedad.** Los territorios rurales, la ruralidad y la agricultura, particularmente los distintos tipos de agriculturas familiares que forman parte del mundo rural contemporáneo se constituyen en un asunto estratégico

para la economía y la sociedad por sus múltiples funciones y por su potencial de generar correlaciones positivas entre las dimensiones económicas, sociales, ambientales y políticas.

Por su carácter multifuncional y multidimensional el complejo conformado por el mundo rural hace importantes contribuciones al empleo, alimentos, servicios ecosistémicos, sigue teniendo un importante peso poblacional, ocupa el territorio y arraiga a la población, contribuye a la gobernabilidad y gobernanza, preserva la cultura y genera sentido de identidad entre los pobladores.

**Un nuevo concepto de ruralidad.** En el estudio «Concepciones de Ruralidad Contemporánea» (IICA, 2013) se reconocen las limitaciones de la visión convencional todavía dominante que define lo rural como «residuo» de lo urbano, lo distingue por sus ocupaciones y tradiciones, lo concibe como el atributo de un espacio o de un grupo poblacional y lo asocia al atraso, la marginación y el rezago social y económico de los territorios y sus pobladores, en tanto que lo urbano se asocia a lo moderno, a la prosperidad, al desarrollo. En correspondencia con esas percepciones, las políticas rurales fueron concebidas como parte de las políticas sectoriales para la agricultura (reforma agraria, desarrollo rural, agricultura familiar), lo que redujo lo rural como objeto de política a lo meramente agrícola, a su dimensión económica. Además un aspecto crucial es el predominio de una institucionalidad organizada sectorialmente, en el caso del sector agropecuario, con competencia de fomento de la agricultura. Por estas razones surge la necesidad de definir lo rural desde la perspectiva del territorio, en su integralidad y en su multidimensionalidad, el territorio como elemento integrador en sus diversos ámbitos. Para la política sectorial lo rural no es importante, mientras que para la política territorial lo rural y lo urbano como *continuum* es de vital importancia.

**Crecimiento sin inclusión.** En términos generales, las políticas sectoriales promotoras del crecimiento de la economía y los programas sociales han sido suficientes para disminuir la pobreza (relación ingreso-consumo), aunque insuficientes para reducir la desigualdad horizontal (territorial, étnica, mujeres, jóvenes). El notable crecimiento económico sostenido de América Latina en las últimas décadas no fue suficiente para reducir las brechas territoriales, al tiempo que persisten fuertes diferencias de la pobreza entre las áreas rurales y urbanas. Una conclusión que se deriva de estos hechos es que el buen manejo de la macroeconomía y las adecuadas políticas sectoriales parecen influir favorablemente en el crecimiento medio y en la reducción general de la pobreza empero no garantizan un crecimiento inclusivo ni la reducción de la pobreza en forma significativa y sostenible.

**El enfoque territorial del desarrollo rural.** Por lo anterior es necesario reconocer que dado que la realidad es multidimensional y compleja, las intervenciones sectoriales ocurren en forma multidimensional, por lo que es indispensable desarrollar las capacidades y habilidades necesarias para gestionar la complejidad y heterogeneidad, las interconexiones e interdependencias, desarrollando soluciones sistémicas para problemas sistémicos (inequidad, pobreza, cambio climático). El enfoque territorial del desarrollo rural es una de las opciones disponibles para atender esta problemática, traducido en políticas y programas que promuevan el desarrollo de los territorios rurales para la inclusión social y económica de sus pobladores y sus territorios.

**Interdependencia entre agriculturas familiares y territorios.** En este contexto las agriculturas familiares juegan un papel fundamental por su relación de doble vía con el entorno en el que se localizan: la interacción de las agriculturas familiares con los aspectos económico, ambiental y social afecta al desarrollo del territorio y, al mismo tiempo, el entorno territorial (conectividad, cohesión social, otros) genera condiciones que favorecen o dificultan el desarrollo de las agriculturas familiares.

Existen diversos marcos legales en los países de América Latina que definen a la agricultura familiar con dos atributos esenciales: viven en el medio rural y trabajan la tierra predominantemente con su familia; también la refieren como un modo de vida para incluir

aspectos relacionados con la vida en comunidad, la cultura y la identidad. A partir de estas características generales se reconocen una diversidad de formas. Otras definiciones hacen énfasis en las funciones económicas de la agricultura familiar, como unidades de producción y consumo, que una importante proporción de la renta (valor de venta y consumo) proviene de la actividad agrícola, además de su papel en la provisión de alimentos.

**El debate sobre la viabilidad de la agricultura familiar.** Durante muchos años se debatió sobre la viabilidad y eficiencia de la agricultura familiar. Varios autores pronosticaron su desaparición, argumentando que por su tamaño, dispersión geográfica y economías de escala no tenían posibilidad de insertarse en condiciones favorables en las cadenas de valor nacional e internacional y que no podían competir con unidades de mayor tamaño, los agronegocios, con importantes grados de integración vertical y horizontal. Se afirmaba que la única forma de sobrevivencia de la agricultura familiar (también denominada *agricultura de pequeños productores, agricultura campesina, indígena, afrodescendiente*), era la de reproducir el modelo de negocio corporativo, asociándose para integrarse vertical y horizontalmente y aprovechar las economías de escala.

Es importante destacar que sobre estas apreciaciones y valoraciones existieron importantes coincidencias entre países y agrupaciones con distinta ideología. Las grandes empresas estatales y la «colectivización» del campesinado (tumbiar los cercos y unir las parcelas) fueron estrategias dominantes en el bloque soviético, aunque menos drástico en el mundo occidental las estrategias promovieron la «cooperativización», en ambos casos con la intención de emular al modelo corporativo del agronegocio nacional o transnacional con integración vertical y horizontal, en pocas grandes empresas.

La realidad indica que esta premonición no se cumplió, según el informe CEPAL-FAO-IICA (2013): en América Latina y el Caribe la agricultura familiar representa a cerca de 17 millones de unidades de producción que agrupan a una población de 60 millones de personas, equivalentes al 75% de las unidades productivas de la región.

**La agricultura familiar constituida como sistemas territoriales.** La evidencia empírica demuestra que la agricultura familiar no opera como un conjunto de unidades de producción y consumo de pequeña escala, dispersas y atomizadas en el espacio geográfico y con límites dentro del tamaño de cada predio, sino que, por el contrario, más que fincas individuales, forman parte de sistemas territoriales relativamente complejos con relaciones de localización, proximidad, asociación y aglomeración. Adoptan diversos grados, figuras y formas de asociatividad que escalan los ámbitos territorial, nacional, internacional y hasta global, según sea el caso, con productos de calidad que compiten exitosamente en los diferentes nichos de mercado, desde locales hasta globales.

Uno de los casos más emblemáticos es la caficultura, países como Colombia, Honduras, entre otros, ilustran el caso de cientos de miles de agricultores familiares integrados en cadenas de valor mediante múltiples modalidades asociativas e intrincadas relaciones colaborativas, colocando en el mercado global productos de alta calidad y muy apreciados por los consumidores del mundo. Estos casos ilustran sobre la viabilidad de la AF y su capacidad de lograr, con las condiciones apropiadas, economías de escala para lograr sus propios propósitos de bienestar y competir con éxito en el mercado mundial.

Sin duda en algunas actividades económicas, como la soya, la escala es un factor crítico y por ello el modelo corporativo parece ser el más indicado; en otros casos, la escala se consigue por la vía de una diversidad de formas y figuras asociativas protagonizadas por las diversas formas de agricultura familiar. Además del ejemplo del café, se destacan las cadenas de lácteos, floricultura, hortalizas y fruticultura, entre otras, en las que la agricultura familiar tiene un importante peso.

Una visión de la agricultura familiar desde la perspectiva territorial, trasciende la clásica visión centrada en la producción y en el uso de mano de obra familiar, para ubicarla como un subsistema clave de los territorios en los que predominan, con múltiples funciones (económicas, sociales, ambientales), incluyendo las relativas a la ocupación del territorio y a la gobernabilidad y gobernanza territorial.

**La agricultura familiar como empresas en red.** En esta perspectiva, la agricultura familiar se concibe y opera como una red de relaciones asociativas o de proximidad en los territorios con potencial para convertirse en una estructura que genere encadenamientos o vínculos de complementariedad con la gran empresa nacional internacional, participando en condiciones favorables en el proceso de acumulación (mayor retención del excedente generado), y se desarrolle a partir de empresas en red, lo que implica la organización de las mismas para concentrar la oferta de lo que producen con las calidades requeridas por el mercado, y la demanda de lo que necesitan para producir, lo que permite relaciones más favorables con el mercado.

La organización de las agriculturas familiares como empresas en red, implica también la concentración de representatividad y presencia política en diversos ámbitos (local, nacional, regional e internacional), lo que facilita la incidencia y capacidad de influencia en las esferas del poder político e institucional.

El caso de la caficultura hondureña ilustra lo propuesto. En Honduras existen más de 100 000 productores de café, el 94% se pueden definir como pertenecientes a la agricultura familiar, aglutinados en diversas organizaciones económicas y gremiales en diferentes ámbitos (local, nacional y regional), con un peso en la economía superior a los \$ 1 000 millones de dólares anuales de exportación, se ha convertido en un importante interlocutor de los decisores políticos nacionales con alta incidencia y capacidad de influencia en los distintos ámbitos en los que operan.

El ejemplo citado demuestra que la concentración de representatividad es la vía para lograr mayor incidencia en las esferas del poder político e institucional para hacer de los territorios rurales, la ruralidad y la agricultura familiar, un asunto estratégico para la economía y la sociedad. De la misma forma, el incremento de la rentabilidad lleva a la acumulación y esta a la sustentabilidad en los mercados. La mayor incidencia facilita un entorno favorable para la AF y por tanto mejora la capacidad de acceso en condiciones favorables a insumos y servicios.

#### **4. Políticas públicas para el desarrollo de los territorios rurales y la gestión conjunta de servicios técnicos**

La constatación empírica evidencia que el crecimiento medio de los países no resuelve el problema de equidad e inclusión ni de sostenibilidad, por lo que es necesario reconocer las limitaciones de la planificación nacional y de las políticas sectoriales para adaptarse a las circunstancias específicas de cada uno de los territorios rurales y a colectivos sociales concretos (agricultura familiar, mujeres, indígenas, juventud).

Es necesario hacer de los territorios rurales y sus actores sociales objeto de la política pública para incorporarlos a la dinámica de crecimiento y bienestar de los países. Una política pública específica para el desarrollo de los territorios rurales que comprenda: facilitar las condiciones (espacios y mecanismos) para que los actores locales puedan implicarse en el desarrollo de su territorio;

establecer espacios y mecanismos de coordinación y articulación de las políticas sectoriales con las propuestas y planes de desarrollo que provienen del territorio; propiciar el ordenamiento territorial de las competencias institucionales que vincule a las instancias territoriales en forma orgánica y permanente con el sistema nacional de planificación y de asignación de inversiones.

**Ejes de acción de la política para la AF y el DTR.** Esta nueva generación de políticas inclusivas para la agricultura familiar y el desarrollo de los territorios rurales tienen al menos cinco principales ejes de acción:

- el primero se refiere al acceso: consiste en la creación de condiciones para facilitar el acceso de colectivos vulnerables (indígenas, mujeres, juventud), a recursos y servicios, tanto públicos como privados.
- el segundo consiste en el tratamiento diferenciado para dar cuenta de la heterogeneidad y diversidad de los territorios y los colectivos sociales. Se trata de atender las especificidades de cada territorio y colectivos sociales particulares. Las condiciones de exclusión no son las mismas para todos los colectivos sociales excluidos (mujeres, indígenas y juventud), por lo que se requiere actuación diferenciada que reconozca esa especificidad.
- El tercer eje enfatiza el desarrollo de capacidades para el empoderamiento de los actores sociales, principalmente de los sectores históricamente excluidos, para fortalecer su capacidad organizativa, de acción colectiva y visibilidad políticas e institucional para incidir en las decisiones que les faciliten mejores oportunidades para su desarrollo.
- El cuarto eje de sostenibilidad de los procesos que surgen o se impulsan en los territorios articulándolos con las políticas sectoriales (económicas y de servicios), para darles continuidad y permanencia a las mismas.
- Finalmente, el eje de la combinación de servicios de apoyo y de su gestión conjunta. Es el eje clave porque sintetiza la visión y actuación integradora propuesta, consiste en desarrollar y fortalecer las capacidades organizativas, técnicas y políticas de las personas, las comunidades y la sociedad rural para que sean protagonistas en las soluciones de los problemas que les afectan y se inserten en condiciones favorables en la dinámica de crecimiento, inclusión y bienestar.

**El papel de facilitación de procesos de cambio.** La adecuada combinación de servicios de apoyo y de su gestión en conjunto es una función propia del equipo o la persona que actúa como facilitadora del proceso de cambio que se propone. La función de facilitación de procesos de cambio (función moderna del servicio de extensión), forma parte del complejo de servicios técnicos de apoyo, cumple el papel de: facilitación en el intercambio de información y conocimientos; articulación de la institucionalidad de apoyo a la agricultura familiar y el desarrollo territorial; apoyo a los procesos de asociatividad y la acción colectiva; fortalece capacidades locales de autoaprendizaje e innovación permanente (económica, social, institucional, ambiental), y apoya procesos de inclusión y empoderamiento de actores locales, mediante acciones afirmativas, en colectivos históricamente excluidos (mujeres, indígenas, juventud).

## 5. Reflexiones finales

Es necesario insistir en la necesidad de una visión sistémica para la gestión combinada del conjunto de servicios de apoyo a la agricultura familiar y al proceso de desarrollo de los territorios rurales para la inclusión. La política para el desarrollo de los territorios rurales para la inclusión es el marco que facilita y hace posible crear ese conjunto de condiciones y capacidades necesarias. Es fundamental el protagonismo de los actores sociales del territorio, el compromiso político de los gobiernos y la capacidad técnica para materializar este proceso en resultados viables y visibles. La gestión conjunta de los servicios de apoyo con una institucionalidad

abierta e inclusiva es indispensable para superar la dispersión que tradicionalmente los caracteriza. Es vital el énfasis en políticas y acciones que fomenten diversas formas de asociatividad entre iguales y entre desiguales. Finalmente, la consigna consiste en enfocarse en el establecimiento de un ambiente favorable para la acción local, territorial, para aterrizar el pensamiento de Carlos Fuentes que dijo: "No hay globalidad que valga sin localidad que sirva".

## **PAINEL INICIAL**

### **Agricultura Familiar: Ruralidade, Territórios e Políticas Públicas**

#### 2. AGRICULTURA FAMILIAR: RURALIDADE, TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

■ **Arilson Favareto**  
Professor da Universidade do ABC

### **Introdução<sup>1</sup>**

Se os anos de 1990 foram palco da emergência e afirmação da agricultura familiar como público específico de políticas públicas, é correto afirmar que os anos 2000 foram o período de consolidação e ampliação dos programas e recursos destinados a este segmento. Vários dados sustentam esta afirmação e serão apresentados no decorrer deste texto. Confirmada esta constatação há duas tomadas de posição possíveis: uma consiste em aderir ao bordão “em time que está ganhando não se mexe”, que tem como decorrência a ideia de que para os próximos anos bastaria seguir com a agenda atual; outra postura reconhece e enaltece os avanços obtidos, mas considera que nas políticas públicas é preciso seguir inovando, pois os problemas mudam de patamar porque há mudanças no contexto social e econômico que fazem com que seja preciso atualizar discursos e propostas, sob pena de ver os instrumentos que até ontem geraram resultados bastante positivos perderem sua aderência à nova realidade. As notas expostas nas páginas a seguir se orientam pela segunda destas posturas. Pretende-se demonstrar que, justamente porque houve um sucesso na estratégia posta em marcha no decorrer da década passada, parte dos problemas que envolvem a agricultura familiar e o mundo rural brasileiro exige hoje uma nova geração de políticas, sem as quais será impossível continuar gerando os efeitos positivos até aqui observados.

Para demonstrar esta ideia central o texto está organizado em quatro seções. A primeira delas apresenta alguns dados com o propósito de demonstrar e sublinhar os êxitos recentes alcançados pela agenda política implementada pelo Estado brasileiro. A segunda seção, por sua vez, mostra as contradições e problemas que não podem ser enfrentados pelo mesmo feixe de políticas e programas, exigindo, portanto, uma inovação no desenho das iniciativas. A terceira mostra quais são as duas narrativas que disputam

**1** Este texto é uma versão sob a forma de notas de exposição feita pelo autor durante o IX Fórum Internacional de Desenvolvimento Territorial, promovido pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), em Fortaleza, no mês de novembro de 2014.

o sentido desta possível nova agenda. E a quarta seção arrisca uma proposição de referências que podem auxiliar no desenho de uma nova geração de políticas e programas que preservem e aprofundem os ganhos dos anos recentes, mas que ao mesmo tempo sinalize formas inovadoras de tratamento dos temas mais sensíveis postos no cenário contemporâneo.

## 1. Uma década de avanços

A página do Ministério do Desenvolvimento Agrário na internet traz um conjunto de informações segundo as quais os recursos e programas destinados à agricultura familiar foram em muito ampliados ao longo dos últimos anos. Os dados publicados apontam que o volume financeiro disponibilizado via Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) foram multiplicados significativamente no período, passando de 2,3 bilhões de reais contratados em 2002/2003, para 11,5 bilhões contratados em 2010, e uma oferta de 24 bilhões em 2014/2015 (MDA, 2014). O número de domicílios rurais com acesso à energia elétrica passou, por meio do Programa Luz para Todos, de 81% para 97%. Segundo Neri *et al.* (2012), houve na década um crescimento de 70% naquilo que ele chama de "classe média" rural. A rede de proteção social também se expandiu. Mais importante do que programas como o Bolsa Família é o acesso de 8 milhões de beneficiários à Previdência Rural. E, além disso, vários foram os programas que resultaram na criação de oportunidades de mercado para a agricultura familiar como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) ou o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Outros programas visaram fortalecer a infraestrutura produtiva dos estabelecimentos familiares, como o Programa Mais Alimentos. E foram criadas medidas para diminuir a vulnerabilidade a eventos extremos, como o Garantia Safra. Outros exemplos poderiam ser citados como o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural. Não se trata de um panorama exaustivo, mas de exemplificar como o espaço institucional destinado à agricultura familiar hoje é significativamente diferente do que havia duas décadas atrás.

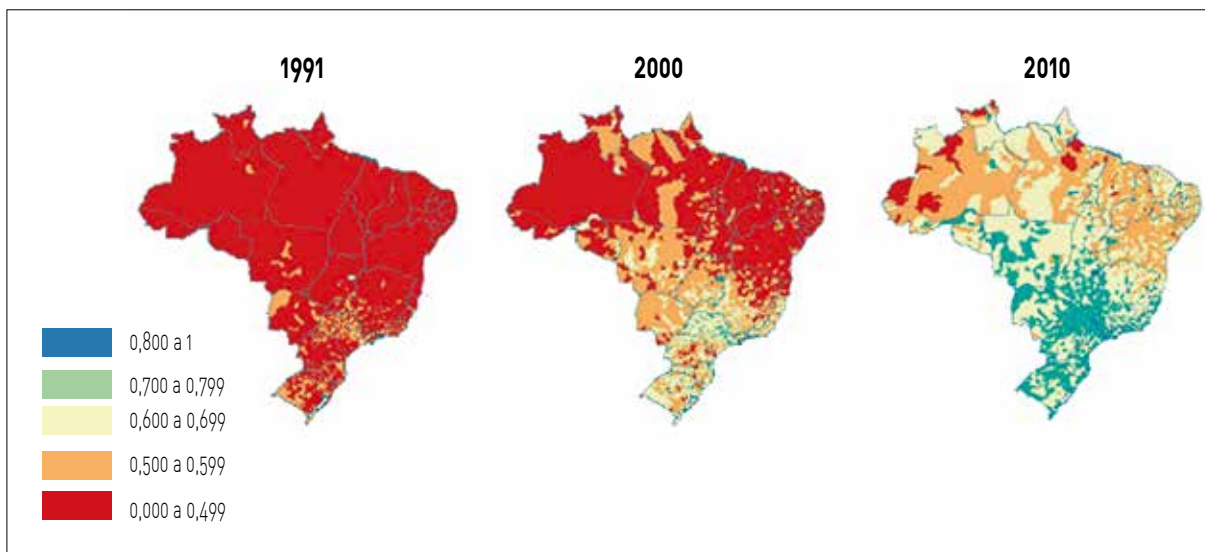
Quando se trata de analisar os indicadores de desenvolvimento registrados, os números sobre os anos 2000-2010 (IBGE, 2012) já são bastante conhecidos e não é necessário repeti-los. Basta lembrar que após duas décadas de quase estagnação (os anos de 1980 e de 1990), na década passada o país retomou o crescimento econômico, num ritmo de quase 4% ao ano na média. Houve uma expressiva redução da pobreza e uma inédita redução da desigualdade. Quase todos os indicadores sociais melhoraram, ainda que em intensidades variadas (Favareto *et al.*, 2014). E o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios melhorou em quase todo o país, com pouquíssimas ocorrências da mais baixa faixa de classificação do IDH. Por tudo isso se pode dizer que estamos falando de uma década de avanços.

Os três mapas a seguir evidenciam a evolução do IDH dos municípios, comparativamente às duas décadas anteriores. O mapa 4, apresentado na sequência, mostra como a melhoria da renda familiar foi significativa e atingiu a quase totalidade dos municípios brasileiros (os municípios em vermelho são aqueles onde o aumento da renda média familiar foi superior a 25% no período). O mapa 5 traz a manifestação espacial da redução da pobreza (também os municípios em vermelho são aqueles que alcançaram uma redução da pobreza acima de 25% no período). E o mapa 6 mostra como a redução da desigualdade também atingiu a maior parte dos municípios brasileiros. Contudo, este último mapa mostra que, nesta variável, a desigualdade de renda, os resultados obtidos não são tão positivos quando nos indicadores anteriores. Em 1359 municípios onde vivem aproximadamente 44 milhões de brasileiros a desigualdade aumentou. Pior, estes municípios se concentram no Norte e no Nordeste do Brasil, num indício de que a desigualdade é mais resistente do que a pobreza, e de que a questão regional segue sendo um tema na agenda futura do país.



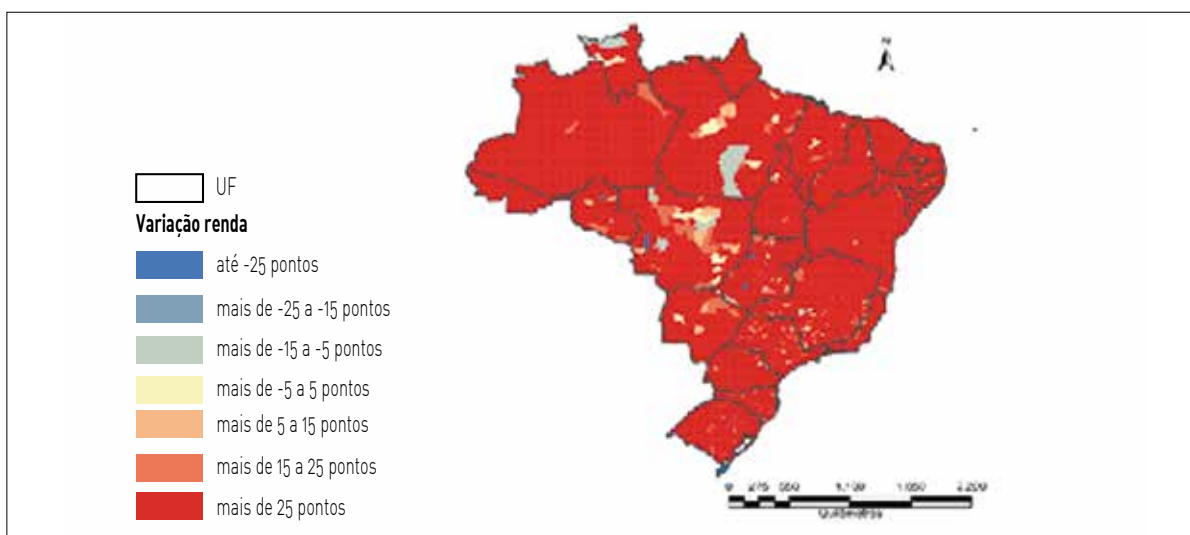
## Mapas 1, 2 e 3 - Índice de desenvolvimento humano municipal (1991-2000-2010)

## Brasil

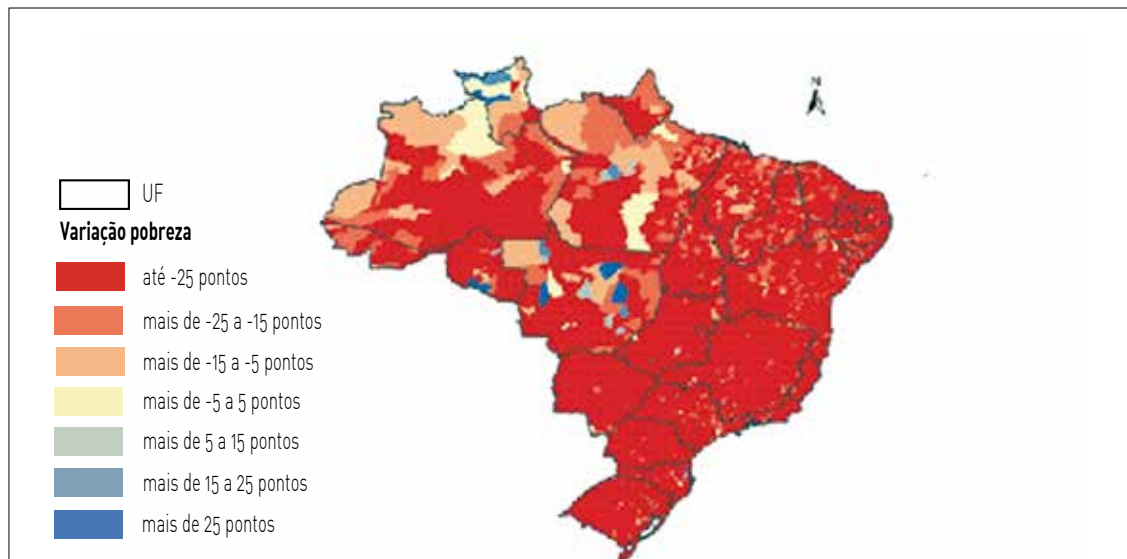


Fonte: PNUD (2014).

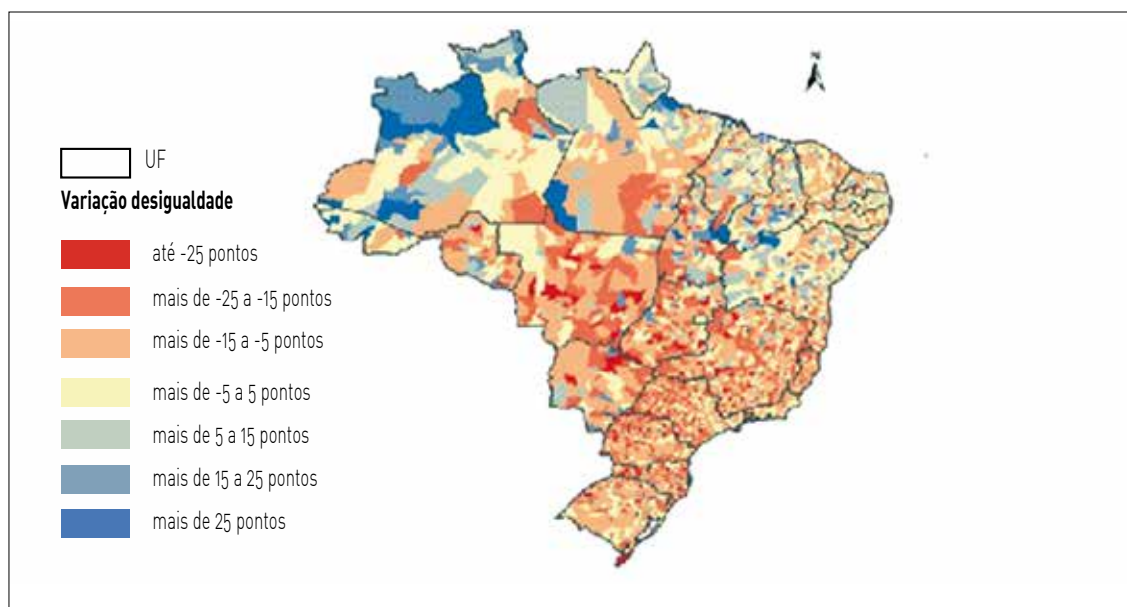
## Mapa 4 - Variação da renda familiar per capita nos municípios brasileiros (2000-2010)



Fonte: Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

**Mapa 5 - Variação da redução da pobreza monetária nos municípios brasileiros (2000-2010)**

Fonte: Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

**Mapa 6 - Variação da desigualdade de renda nos municípios brasileiros (2000-2010)**

Fonte: Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

Este quadro aqui brevemente esboçado pode sugerir a alguns que, como os resultados foram positivos, bastaria, nos próximos anos, seguir com a mesma agenda e com o mesmo cardápio de políticas. A manifestação espacial desigual dos bons indicadores, por exemplo, de desenvolvimento humano ou de desigualdade, já seria o bastante para colocar ao menos um grão de sal nesta afirmação. A próxima seção tem por intuito elencar outras evidências de que para os próximos anos, além da continuidade de certas prioridades como o enfrentamento à pobreza, será necessário atualizar o rol de instrumentos de políticas públicas para seguir com os êxitos alcançados e aprofundá-los.

## 2. É preciso seguir inovando com as Políticas Públicas

Uma das razões que explica a dificuldade em se ir mais longe com a redução das desigualdades no Brasil tem a ver com a concentração patrimonial. Isto é, as políticas sociais - no sentido amplo, o que inclui, além das transferências condicionadas de renda, a valorização do salário mínimo, a expansão do acesso à previdência social - promovem distribuição; porém os meios de geração de riquezas e a própria produção material seguem absurdamente concentrados. Este é o caso, por exemplo, da propriedade fundiária, que apesar dos números nada desprezíveis de assentamentos realizados ao longo das últimas décadas, manteve praticamente inalterada a distribuição de terras (IBGE, 2008).

A rigor, o modelo de desenvolvimento brasileiro nos últimos doze anos promoveu uma estratégia dual - para uns, contraditória, para outros complementar. Por um lado, estimulou um modelo concentrado de produção, cujos exemplos mais emblemáticos são a ênfase no setor primário, destacadamente a agricultura empresarial, cuja importância para as exportações do país mais do que triplicou no período, e a política de incentivo às empresas campeãs nacionais, por meio da ação do BNDES. Além disso, a política de juros altos, embutida no chamado tripé macroeconômico, estimulou ganhos no setor financeiro. E, finalmente, a retomada do papel do Estado como indutor do desenvolvimento - com programas de obras como o Programa de Aceleração do Crescimento ou com a maior oferta de crédito - estimularam o investimento público e privado. Tudo isso com menos fôlego desde os últimos anos da década passada, mas ainda assim tendo levado ao crescimento econômico visto no período. Por outro lado, a política de valorização do salário mínimo, os programas de combate à pobreza e o estímulo ao consumo contribuíram para aumentar o peso do mercado consumidor interno. Com isso houve uma expansão generalizada da oferta de empregos e um aumento da demanda por bens e serviços.

No curto prazo, como já foi dito na seção anterior, os resultados foram muito positivos: houve significativa redução da pobreza e da desigualdade e crescimento econômico continuado. Nos dias atuais paira uma grande dúvida, expressa tanto pelo desempenho tímido do PIB como pela redução no ritmo de redução da pobreza e da desigualdade (IBGE, 2014; IPEA, 2014) - para uns dificuldades momentâneas e reflexo do contexto internacional desfavorável, para outros resultado também dos limites da estratégia dos anos anteriores. E para os dias futuros, convém olhar o que vêm acontecendo com o perfil econômico das diferentes regiões brasileiras.

Os mapas 7, 8 e 9 a seguir mostram que a dinâmica brasileira tem levado a uma especialização das economias regionais. O mapa 7 mostra que as áreas em que a parte mais expressiva do PIB é produzida pelo setor industrial se concentra na porção Sudeste e Sul do país, mais capitais e grandes centros urbanos nas demais regiões. O mapa 8 mostra que as áreas nas quais a agricultura é expressiva na produção local estão predominantemente no Centro-Oeste e no Sudeste e Sul do país. E o mapa 9 mostra que as economias das demais regiões, Norte e, sobretudo Nordeste, se assentam predominantemente no setor de comércio e serviços.

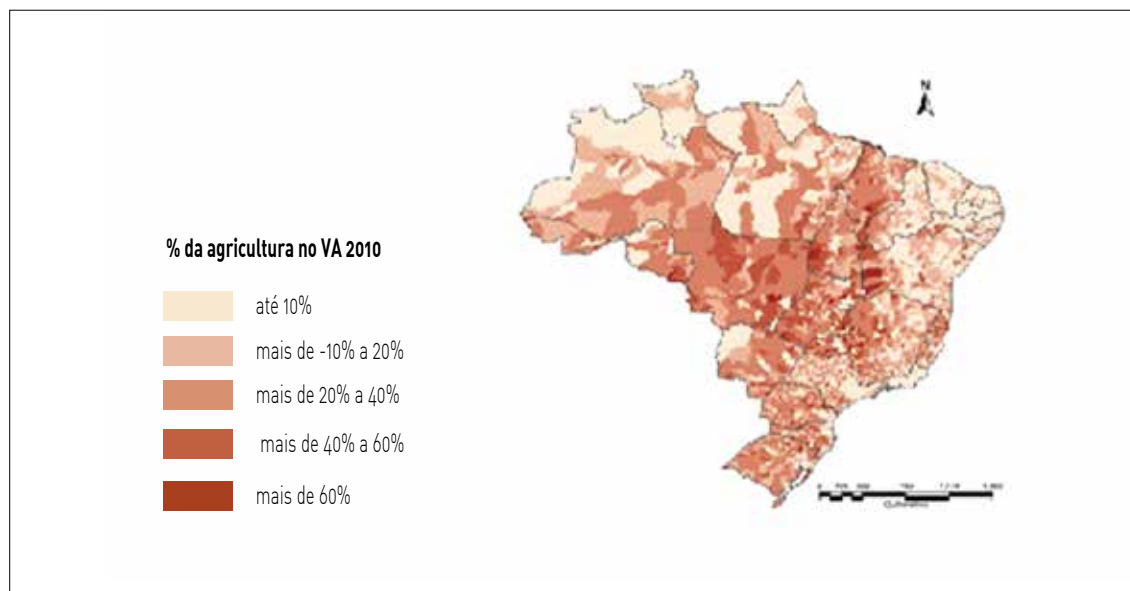
Assim, há um grau razoável de diversificação em áreas do Sul e do Sudeste, enquanto o Centro-Oeste se especializa na agricultura, enquanto Norte e Nordeste se tornam regiões nas quais a economia depende do seu setor terciário.

**Mapa 7 - Participação da indústria no valor adicionado dos municípios - 2010**

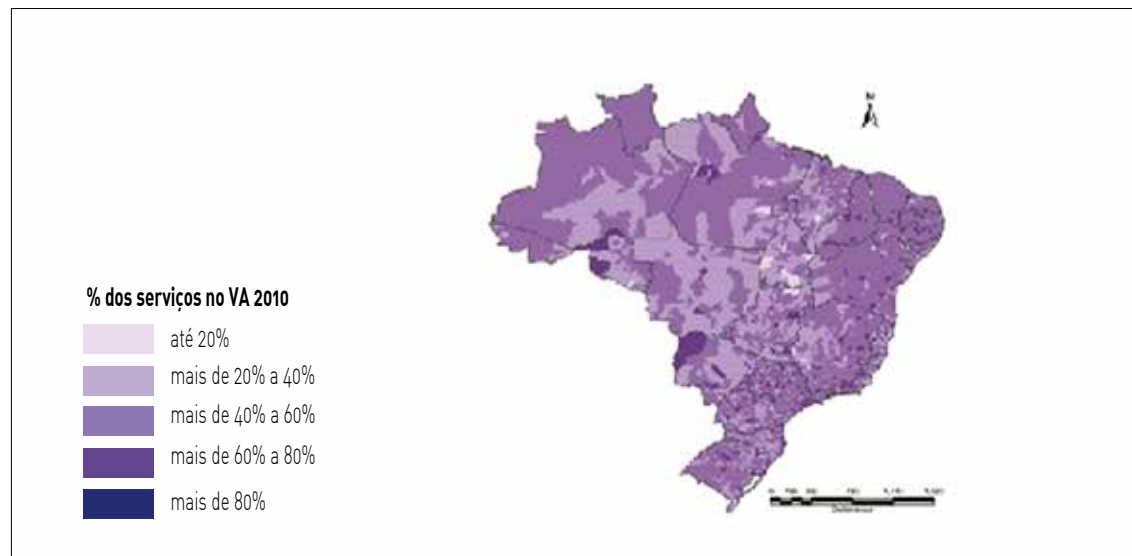


**Fonte:** Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

**Mapa 8 - Participação da agricultura no valor adicionado dos municípios - 2010**



**Fonte:** Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

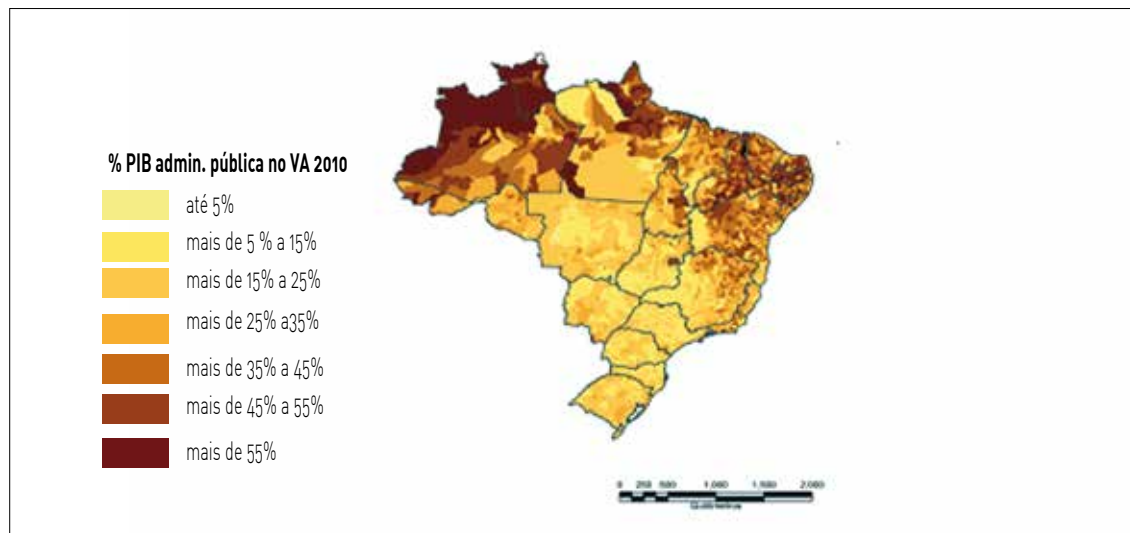
**Mapa 9 - Participação dos serviços no valor adicionado dos municípios - 2010**

**Fonte:** Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

O que isso significa? Que é preciso conhecer melhor os efeitos da dinâmica econômica da década passada nas regiões interiores do Brasil. Não há dúvida de que a valorização do salário mínimo e a expansão das políticas sociais aumentaram o bem-estar das populações mais pobres. Algumas pesquisas mostravam, anos atrás, que os recursos do Bolsa Família, por exemplo, eram investidos em cinco tipos de itens: alimentação, vestuário, material escolar, material de construção e eletrodomésticos, todos os itens relacionados ao bem-estar. E somente por isso o gasto público já se justificaria. Porém, é preciso lembrar que esta cesta de itens raramente é produzida nas regiões interioranas do Nordeste ou do Norte do País. Uma exceção é a produção de alimentos. No entanto, outras pesquisas mostram também que há uma mudança no padrão de consumo alimentar, com peso crescente dos produtos processados. Resultado (expresso de maneira bem esquemática): os recursos redistribuídos desde o Estado chegam às regiões interioranas, melhoram a vida das pessoas, e saem novamente sob a forma de importação dos produtos desde as regiões produtoras; sem, portanto, alterar o perfil produtivo regional, exceto pela dinamização do setor de comércio e serviços. Primeira consequência: a continuidade da melhoria destes indicadores depende de que continue aumentando o fluxo redistributivo; a estabilização deste fluxo deve ter como contrapartida igual estabilização dos indicadores. Segunda consequência: uma eventual interrupção neste esforço redistributivo (com mudanças políticas ou outras intempéries econômicas) pode levar a uma reversão dos ganhos obtidos recentemente.

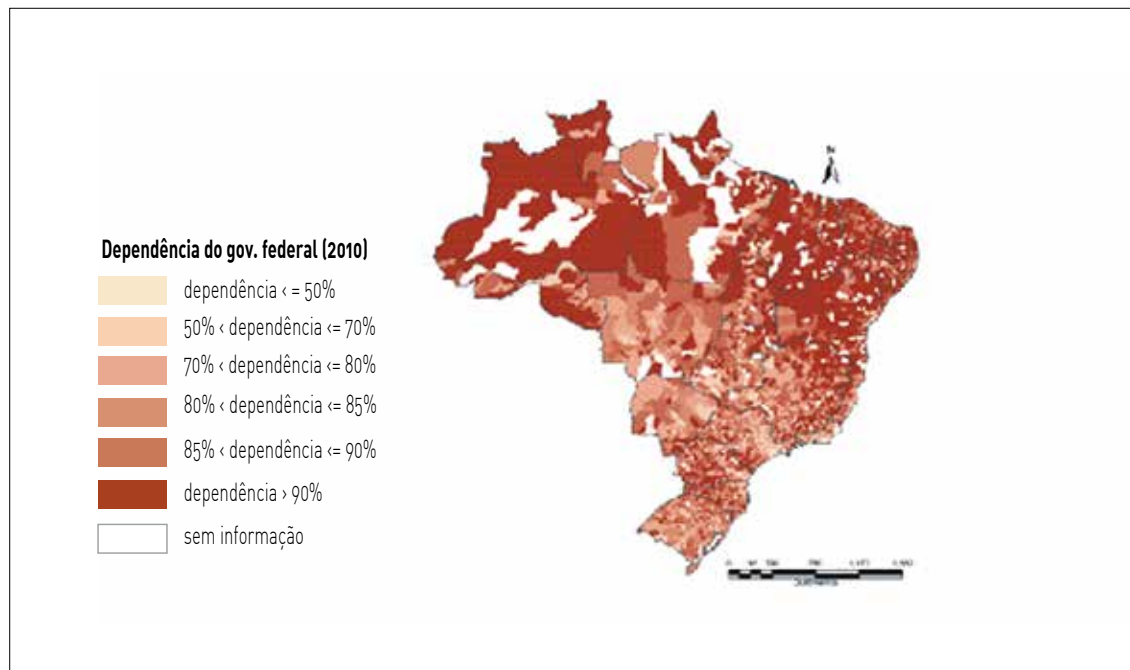
Este risco fica ainda mais evidente quando se observam os mapas 10 e 11 a seguir. O mapa 10 mostra a participação do setor público na formação do PIB dos municípios e o mapa 11 mostra a taxa de dependência dos municípios em relação a recursos da União.

**Mapa 10 - Participação da administração pública no valor adicionado dos municípios - 2010**



Fonte: Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

**Mapa 11 - Taxa de dependência de recursos repassados pelo Governo Federal no orçamento dos municípios - 2010**



Fonte: Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

Ao evidenciar que parte expressiva das economias interioranas ou não metropolitanas do País depende hoje, fortemente, de repasses constitucionais ou de transferências governamentais, nem de longe se está sugerindo que há excesso de Estado nestas regiões. É evidente que há um processo histórico que tornou tais regiões periféricas e que alimentou a concentração nas regiões mais dinâmicas e, por isso, tal situação é mais do que compreensível, necessária. Além disso, é da dinâmica do capitalismo contemporâneo a exclusão estrutural, gerando descarte de trabalho por conta da modernização tecnológica, e com isso alimentando permanentemente a geração de pobreza e desigualdade. Portanto, a atenção com regiões menos dinâmicas sob o ângulo produtivo não é algo transitório. Programas de combate à pobreza sempre precisarão existir. O que os mapas anteriores sugerem é que, junto destas transferências, é preciso inaugurar uma nova fase que favoreça mudanças substantivas e processos de reestruturação das economias locais, aproveitando o impulso dado pelas transferências e repasses. Isso permitiria endogeneizar os circuitos econômicos hoje ativados com tais recursos e, por aí, diminuir a vulnerabilidade da dependência apontada diante de eventuais mudanças na orientação do governo federal no futuro.

Um exemplo claro disto é o que acontece hoje com as compras públicas: para uns elas são um horizonte de inserção produtiva, uma condição suficiente, para outros apenas uma plataforma para incentivar a retomada ou a estabilização da produção por pequenos agricultores pobres, a partir do que seria possível acessar outros mercados, sobretudo os não governamentais. É verdade que para muitos agricultores restrições de terra, trabalho e tecnologia não lhes permitem ter um volume de produção e uma regularidade capaz de alcançar mercados dinâmicos no setor privado. Para estes as oportunidades criadas com as compras públicas como o PNAE e o PAA já bastam para gerar alguma renda complementar à produção para consumo próprio. Outros, no entanto, têm no teto de aquisição (justificável) destes programas um limite para uma inserção produtiva mais autônoma. Nestes casos, a alternativa seria complementar estas formas de comercialização com o acesso aos mercados mais dinâmicos. No entanto, não há uma política para favorecer isto. A experiência do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel tentou estabelecer incentivos nessa direção, favorecendo que o setor se estruturasse adquirindo matéria prima predominantemente da agricultura familiar mais pobre. Análises realizadas mostraram que a agricultura familiar foi efetivamente beneficiada, embora parte significativa da matéria-prima seja fornecida por agricultores que não poderiam ser classificados como pobres: a soja impôs-se como a matéria-prima viável, em vez da mamona, inicialmente tentada. De toda forma o programa gerou um aprendizado que poderia ser mais bem aproveitado na constituição de novos mercados para a agricultura familiar. Há todo um processo de mudanças nas regiões interioranas que poderiam ser usadas como trunfos para novas formas de inserção econômica destes agricultores: as novas formas de produção de energia (não só com os biocombustíveis, mas, por exemplo, com a expansão da fonte eólica), a expansão de cadeias de supermercados que poderia articular redes de fornecedores da agricultura familiar, o crescimento de um grande número de cidades médias e seus potenciais consumidores. O espaço para inovar e expandir a inserção produtiva (para evitar a errônea expressão *porta de saída* dos programas sociais) é muito grande. E os bons resultados obtidos até aqui permitem pensar uma nova fase.

Mesmo nos programas mais bem sucedidos, como é o caso do Pronaf, a necessidade de inovar também se faz presente. Estudos recentes (Castro; Resende; Pires, 2014) mostram a concentração dos recursos no Sul e Sudeste do Brasil. Após um período de desconcentração, com forte expansão dos contratos no Nordeste, no meio da década passada, este movimento arrefeceu. O endividamento de agricultores também preocupa nas regiões mais pobres.

A pergunta que se deveria fazer a partir destas ponderações é: estas questões e problemas estão no radar dos formuladores e gestores de políticas públicas ou dos movimentos sociais que deveriam pressionar o Estado por mudanças? A próxima seção não

responde a esta pergunta, pois para isso seria preciso uma investigação mais aprofundada a respeito das avaliações e do planejamento governamental, ou noutra direção, a respeito da agenda e da pauta dos movimentos sociais rurais. Menos que isso, o intuito das próximas páginas é mostrar quais são as narrativas hoje predominantes na sociedade brasileira sobre a estrutura e o sentido das mudanças no meio rural, pois elas influenciam decisivamente a formação de discursos e a percepção dos caminhos a partir dos quais se pode induzir o desenvolvimento das regiões rurais brasileiras e, nisso, qual o papel da agricultura familiar.

### 3. Duas visões sobre Agricultura Familiar e o desenvolvimento das regiões rurais

Não seria errado dizer que há duas narrativas que polarizam as formas de compreender o papel e as possibilidades da agricultura familiar e os caminhos possíveis de desenvolvimento das regiões rurais. Não por acaso, nos últimos dois anos foram lançados dois livros reunindo artigos de pesquisadores brasileiros sobre o tema que podem ser considerados muito representativos destas duas visões.

Um deles é o livro *O mundo rural no Brasil do século XXI* (Buainain, Navarro, Alves e Silveira, 2014). Este livro reúne dezenas de capítulos escritos por um número expressivo de pesquisadores, tendo como elemento motivador o polêmico artigo publicado pelos organizadores do livro um ano antes, com o título *Sete teses sobre o mundo rural brasileiro*. Há alguns poucos capítulos no livro que questionam as teses dos autores, e um grande número que as endossa e as desenvolve a partir de temas muito variados. Muito esquematicamente, o livro, e principalmente as sete teses que estão na sua origem, apresentam uma visão na qual desenvolvimento rural é sinônimo de desenvolvimento agrícola. Isto é, a única via de melhoria das condições econômicas e sociais nas regiões rurais seria promover a modernização e o desenvolvimento da agricultura, tendo, sobretudo, a tecnologia como variável chave e o aumento da produtividade como critério de êxito. O livro aponta uma tendência de concentração da produção, cujos ganhos crescentes de produtividade estariam tornando praticamente obsoletos boa parte dos estabelecimentos agropecuários brasileiros, destacadamente aqueles que não conseguem seguir o padrão de investimento e de atualização tecnológica necessários a continuar competindo. Vem daí o argumento de que muitos estabelecimentos familiares não seriam "viáveis" e, pois, não deveriam ser objeto de políticas agrícolas. Não é verdade que numa tal visão não há lugar para a agricultura familiar. É mais correto dizer que para os autores uma parte da agricultura familiar é viável: aquela que pode ser promovida ou tratada como agronegócio<sup>2</sup>. O corolário destas teses é que o Brasil estaria passando por um processo de "argentinização": estaria em curso uma mudança rápida e estrutural da agricultura e dos espaços rurais brasileiros marcada pela concentração em grandes estabelecimentos, pela modernização da produção e pelo esvaziamento demográfico das áreas rurais decorrente da crescente tecnificação dos processos produtivos, gerando um panorama similar à paisagem típica dos campos do país vizinho.

Um dos artigos do próprio livro (Helfand *et al.*, 2014) põe em xeque a ideia subjacente às sete teses de que haveria uma superioridade técnica viável somente nos grandes estabelecimentos. O autor mostra que há um segmento expressivo das grandes propriedades que tem produtividade muito baixa. E da mesma forma, é evidente que há um segmento da agricultura familiar que alcança patamares de produtividade e rendimento similares ao grupo dos melhores estabelecimentos patronais. O problema não estaria num segmento ou noutra, mas nos extremos: o segmento de melhor desempenho seria o segmento intermediário, que abrange tanto a agricultura familiar como a patronal. Logo, não há fatalismo quando a essas formas sociais de produção.

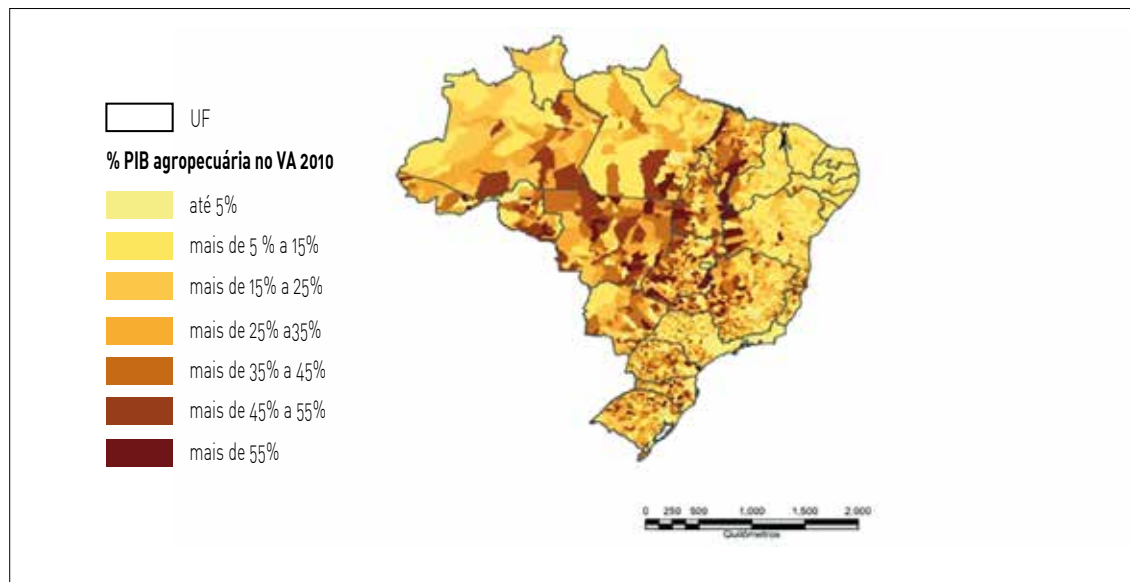
2 A posição dos autores das sete teses não é unívoca a respeito do significado da agricultura familiar. Um dos autores, Antonio M. Buainain, utiliza a ideia de agricultura familiar em seus trabalhos e tem dedicado parte de sua produção ao estudo deste segmento. Outro dos autores, Zander Navarro, publicou textos em que argumenta que sequer faz sentido afirmar a existência de uma agricultura de bases familiares.



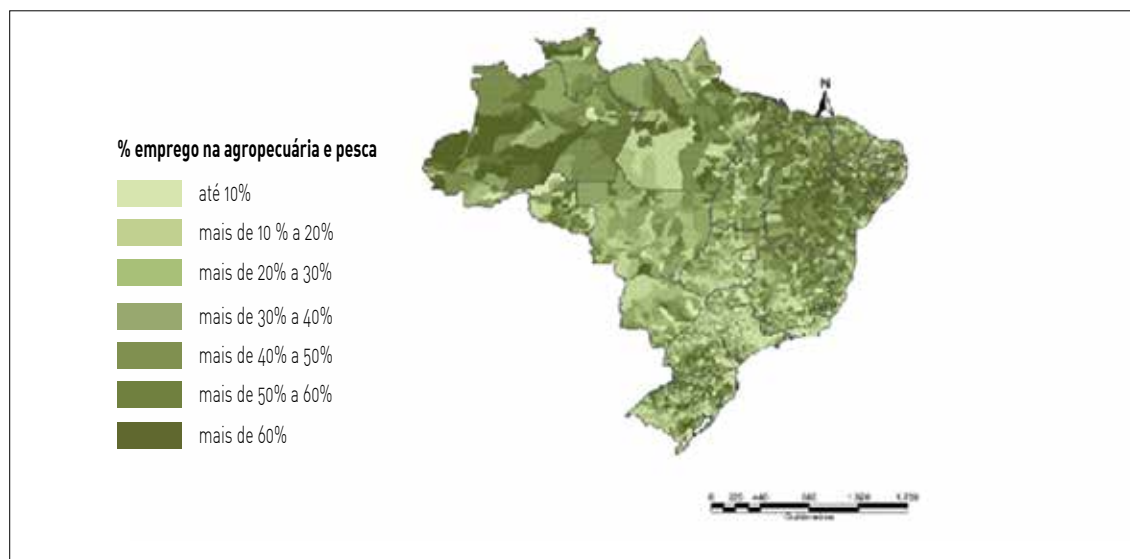
Outro dos artigos do livro (Favareto, 2014), questiona a associação que os autores das sete teses fazem entre desenvolvimento agrícola e desenvolvimento rural. Enquanto a primeira categoria é setorial e produtiva, a segunda é uma categoria espacial. Se durante muito tempo fez todo sentido compreender os espaços rurais exclusivamente a partir do que se passava no seu setor primário, desde o último quarto do século passado isso é impossível no Brasil. Basta lembrar os estudos conduzidos por José Graziano da Silva nos anos de 1990, mostrando a importância das chamadas rendas não agrícolas para a estrutura das rendas das famílias rurais. Basta lembrar os estudos de Ricardo Abramovay e José Eli da Veiga no mesmo período, chamando a atenção para o fato de que, boa parte dos empregos e da atividade econômica das regiões rurais, não está mais na agricultura. Basta ver os estudos recentes de Nelson Delgado e Sergio Leite mostrando como em boa parte da experiência internacional, hoje, há uma preocupação em criar marcos institucionais e formas de definição do rural que se definem justamente por sua intersectorialidade. E, finalmente, bastaria ainda mencionar os estudos de Maria Nazareth Wanderley que revelam a complexidade que cerca a relação entre os grupos familiares e suas formas de apropriação do espaço, que fazem do rural não somente um lugar de produção, mas também de moradia e de vida.

Esta visão está presente num segundo livro que representa uma espécie de extremo oposto às sete teses. Trata-se do livro *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras* (Miranda, Silva, 2013). Nele, o desenvolvimento rural envolve o desenvolvimento agrícola, mas é algo mais amplo, no qual as dimensões social e ambiental têm conteúdo explicativo. A agricultura familiar - e a terra - têm mais funções a prestar para a sociedade do que ser o local da produção agrícola. Isso permite ver as regiões rurais para além de seu papel de exportadoras de bens primários. As múltiplas formas de interdependência com o mundo urbano e a necessidade de expansão do bem-estar é que são os critérios de êxito. Nesta visão, a unidade de planejamento precisa ser expandida: é preciso pensar a unidade das relações entre os campos e as cidades, a agricultura familiar e seu entorno. Nesta concepção as políticas agrícolas para os estabelecimentos familiares se justificam em praticamente todos os seus segmentos, pois a produção agrícola é parte das estratégias de reprodução social destas famílias. E sua manutenção é crucial para a constituição de um tecido social e econômico nas regiões rurais, sem o qual é o próprio dinamismo da vida local quem perde vitalidade.

Os mapas 12 e 13 a seguir mostram, aliás, que nas regiões em que o desenvolvimento agrícola vai mais longe, a existência de empregos neste setor é menor. Dito de forma simples há uma correspondência inversa entre desenvolvimento agrícola e inclusão das pessoas pelo trabalho agropecuário. O que torna evidente a necessidade de compor um feixe mais amplo de políticas para estas regiões, sob pena de se constituírem regiões de produção dinâmica, porém altamente especializadas e esterilizando a vida social.

**Mapa 12 - Participação do PIB agropecuário no valor adicionado dos municípios - 2010**

Fonte: Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

**Mapa 13 - Participação do emprego agropecuário e na pesca no emprego total dos municípios - 2010**

Fonte: Favareto *et al.* (2014), com base nos dados do IBGE (2012).

Hoje as políticas que incidem sobre as regiões rurais brasileiras representam um feixe de programas e ações tremendamente importante. O estudo *Territorial Review – Brazil* (OCDE, 2013) reconhece isto e aponta que o desafio para a próxima década não está, provavelmente, na criação de novos instrumentos, mas principalmente na integração dos hoje existentes. Por um lado, como mostra a obra de Amartya Sen, a pobreza é, sobretudo, uma condição de privação de capacitações a participar da vida social e poder escolher o que é melhor para si. Por outro lado, parte das oportunidades não pode ser criada pelos próprios indivíduos, eles dependem de um entorno favorável. Por exemplo, não basta ser um trabalhador qualificado, é preciso que haja oferta de trabalho e um ambiente capaz de absorver este trabalho qualificado. Da mesma forma, os investimentos na agricultura familiar precisam ser completados com o estímulo à reestruturação produtiva das regiões rurais na qual estes estabelecimentos estão inseridos. Atualmente o grau de articulação é muito baixo. Mas experiências recentes como o Programa Brasil Sem Miséria mostram que uma maior aproximação entre políticas e estruturas ministeriais é possível, desde que seja objeto de prioridade e de uma clara estratégia, como no caso deste programa. A próxima seção arrisca algumas proposições nesta direção.

#### 4. Que políticas para desenvolvimento rural?

Por onde passa então a gestação de conjunto de inovações capaz de dar continuidade e de amplificar os resultados obtidos na década passada? Em Wanderley & Favareto (2014) há um esboço de ideias a respeito de referências voltadas a dar forma a um novo ciclo de desenvolvimento rural. Ali são apontados alguns princípios orientadores e eixos de intervenção.

Quatro poderiam ser os princípios orientadores de um novo ciclo de políticas:

- **Desenvolvimento não é o mesmo que crescimento da economia (agrícola ou do país).** As políticas produtivas precisam se combinar com políticas sociais e de promoção do bem-estar, o que num certo sentido já vem acontecendo; o principal desafio futuro é justamente criar formas de mudar o estilo de desenvolvimento adotado, desconcentrando e diversificando a estrutura produtiva nas regiões rurais.
- **É preciso reconhecer a especificidade do rural, não para separá-lo do urbano, mas para integrá-lo de maneira complementar.** O planejamento das áreas rurais precisa se aproximar do planejamento urbano e do planejamento ambiental; hoje há estruturas distintas para o planejamento nestes três âmbitos que precisam ser integradas, favorecendo as convergências entre o rural e o urbano, entre os campos e as cidades, e estimulando novas formas de uso dos recursos naturais.
- **Reconhecimento da diversidade do rural brasileiro e dos distintos caminhos de integração destes espaços às dinâmicas de desenvolvimento do país.** As múltiplas funções que os espaços rurais devem cumprir para a sociedade precisam compor uma estratégia única, para além do privilégio quase absoluto que ocorre hoje em relação à função de produção de matérias-primas e alimentos.
- **Desigualdades espaciais como uma das formas mais perversas de restrição de oportunidades.** Hoje um cidadão que nasce em certas regiões rurais está praticamente condenado a ter uma renda muito inferior àquele que nasce em áreas urbanas mais dinâmicas. Este mesmo cidadão está condenado a ter menos anos de escolaridade ou a ficar mais exposto ao risco da morbidez precoce. É preciso compreender que a desigualdade de renda não é a única forma de desigualdade. Muitas vezes as desigualdades espaciais são tão ou mais importantes. E, por isso, precisam ser objeto de intervenção por meio de uma estratégia voltada à coesão territorial.

Estes princípios orientadores poderiam ser a referência para três eixos de intervenção, brevemente apresentados a seguir:

- **Um pacto pela paridade entre o Brasil rural e o Brasil urbano.** As organizações sociais representativas das populações rurais deveriam exigir do Estado o compromisso em fazer com que, no intervalo de uma geração, um habitante das áreas rurais tivesse acesso a um mesmo conjunto de serviços e equipamentos públicos que os moradores das áreas urbanas. Não pode existir no Brasil do século XXI cidadãos de primeira e segunda categoria, a depender do lugar em que vivem. É claro que certos indicadores e certos serviços sempre serão superiores no meio urbano, por uma questão de escala, derivada da concentração populacional. Mas aspectos mais básicos e elementares precisam ser paritários nos dois espaços. Isso precisa ser feito por meio de um pacto, no qual Estado e sociedade se comprometem com a coesão territorial.
- **Um novo marco institucional.** O principal marco de regulação para o Brasil rural ainda é o Estatuto da Terra, que tem meio século de existência. De lá pra cá a realidade das áreas rurais e suas formas de inserção na economia e na sociedade brasileira mudaram significativamente. É preciso criar um novo marco, algo como um Estatuto do Brasil Rural coerente com as funções que estas áreas devem desempenhar no século XXI.
- **Uma nova estratégia nacional de desenvolvimento para as regiões rurais.** É preciso unificar numa estratégia coerente e coordenada o vigoroso *mix* de políticas e programas hoje existentes. Isto precisa ser feito numa direção que favoreça a reestruturação produtiva das regiões rurais, de forma a endogeneizar o potencial de desenvolvimento que vem sendo impulsionado com a dinâmica recente do país. O Plano Nacional de Desenvolvimento Rural lançado há pouco tempo é um ponto de partida. Mas seu conteúdo ainda é excessivamente pulverizado e organizado em torno de princípios. Estes princípios precisam dar forma a uma verdadeira estratégia, com prioridades claras e sinalizando mudanças como a reforma das instituições e organizações que atuam no desenvolvimento rural hoje existentes, a reforma de instrumentos hoje existentes como os Fundos Constitucionais, o fortalecimento de instrumentos ainda embrionários como o Zoneamento Ecológico e Econômico, ou a combinação de iniciativas públicas e privadas, tanto no caso de mercados como de planos e projetos de desenvolvimento territorial.

## 5. A título de conclusão

O que se tentou argumentar nas páginas anteriores é que há um grande espaço e uma necessidade de inovação nas políticas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural no Brasil. Isto só está colocado porque os avanços da década passada foram muitos. A título de conclusão, é preciso pôr sobre a mesa duas perguntas, de cuja resposta depende o êxito das proposições nesse sentido.

A primeira pergunta é: quais serão as prioridades do Estado brasileiro na promoção de políticas para este campo no quadriênio 2016-2019? Irá prevalecer a ideia de continuidade com consolidação do que já foi feito? Ou irá se constituir um sentimento de que os êxitos já alcançados permitem que se vislumbre um novo patamar de intervenção do Estado e, com ele, a necessidade de novos instrumentos e de uma renovação da estratégia e da agenda?

A segunda pergunta é: quem pode ser o ator (ou coalizão de atores) capaz de impulsionar uma nova geração de políticas? Há organizações setoriais, como no caso da agricultura familiar. Mas não há organizações territoriais. Para um novo ciclo com as características aqui esboçadas será preciso mobilizar um conjunto de forças sociais, para além da agricultura. E será preciso mobilizar segmentos para além do setor produtivo. Isto é, trata-se mesmo de organizar uma verdadeira coalizão que possa colocar as regiões rurais ou interioranas no centro dos debates sobre o estilo de desenvolvimento brasileiro.

## Bibliografia

- BUAINAIN, Antonio M. *et al.* Sete teses sobre o mundo rural brasileiro. *Revista de Política Agrícola*. Ano XXI. N. 2. Abril/Junho 2013.
- BUAINAIN, Antonio M. *et al.* (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século XXI a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília/Campinas: Embrapa/Instituto de Economia da Unicamp. 2014.
- CASTRO, Cesar; RESENDE, Guilherme; PIRES, Murilo. *Avaliação dos impactos regionais do Programa da Agricultura Familiar*. Texto para Discussão IPEA n. 1974. Brasília: IPEA. 2014.
- FAVARETO, Arilson. Um contraponto à tese da "argentinização" do desenvolvimento rural brasileiro. In: BUAINAIN, A. *et al.* (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século XXI - a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília/Campinas: Embrapa/Instituto de Economia da Unicamp. 2014.
- FAVARETO *et al.* *A dimensão territorial do desenvolvimento brasileiro recente (2000-2010)*. Serie Documentos de Trabajo - Rimisp. Santiago de Chile: Rimisp. Disponível em: <[http://www.rimisp.org/wp-Content/files\\_mf/14024192532014\\_FavaretoEtAlrelatorio\\_RI-MISP\\_Mapas\\_Versao19Fevereiro.pdf](http://www.rimisp.org/wp-Content/files_mf/14024192532014_FavaretoEtAlrelatorio_RI-MISP_Mapas_Versao19Fevereiro.pdf)>. 2014.
- HELIFAND, Steven; PEREIRA, Vanessa; SOARES, Wagner. Pequenos e médios produtores na agricultura brasileira: situação atual e perspectivas. In: BUAINAIN, Antonio M. *et al.* (Orgs.). *O mundo rural no Brasil do século XXI - a formação de um novo padrão agrário e agrícola*. Brasília/Campinas: Embrapa/Instituto de Economia da Unicamp. 2014.
- IBGE. Censo agropecuário - Brasil. 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/2006/>>.
- IBGE. Censo demográfico - Brasil 2010. 2012. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_resultados\\_universo.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_resultados_universo.shtm)>.
- IPEA. *Dados sobre pobreza extraídos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio PNAD*. 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Plano Safra 2014/2015. 2014. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br>>.
- MIRANDA, C. & SILVA, E. (Orgs.). *Concepções da ruralidade contemporânea as singularidades brasileira*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável n. 21. Brasília: IICA. 2014.
- NERI, Marcelo *et al.* *Superação da pobreza e a nova classe média no campo*. Brasília/Rio de Janeiro: NEAD/FGV. 2012.
- OCDE. *Territorial review - Brazil*. Paris. 2013. Disponível em: <<http://www.oecd.org>>.
- PNUD. *Índice de desenvolvimento humano dos municípios*. Brasília. 2014. Disponível em: <<http://www.pnud.org>>.
- WANDERLEY, M.N.B. & FAVARETO, A. A singularidade do rural brasileiro - implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C. & SILVA, E. (Orgs.). *Concepções da ruralidade contemporânea - as singularidades brasileiras*. Série Desenvolvimento Rural Sustentável n. 21. Brasília: IICA. 2014.

- PAINÉIS REGIONAIS: As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida



## **PAINÉIS REGIONAIS**

### **As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida**

A apresentação e debate sobre a realidade da agricultura familiar contextualizada em biomas com características econômicas, sociais, culturais, ambientais e de formação histórica extremamente heterogêneas e diferenciadas tiveram como finalidade permitir aos participantes do evento estabelecer comparações da dinâmica de desenvolvimento em ambientes de grande diversidade. Esse retrato de múltiplas faces da agricultura familiar foi composto pela análise de três biomas que têm enorme importância para o desenvolvimento sustentável no universo dos países latinoamericanos: a Amazônia, apresentada em três ensaios, sendo dois sobre a Amazônia brasileira e o terceiro sobre a Amazônia colombiana; a região andina, contemplada em dois documentos sobre a serra equatoriana e os Andes peruanos, respectivamente, e a região semiárida presente em três estudos dedicados respectivamente ao semiárido do Nordeste brasileiro, ao Corredor Seco, na América Central e as zonas semiáridas do México.

### **I. As Singularidades da Agricultura Familiar na Região Amazônica**

#### **1. A AMAZÔNIA BRASILEIRA E SEUS CONTORNOS**

- **Gutemberg Armando Diniz Guerra**  
Professor da Universidade Federal do Pará

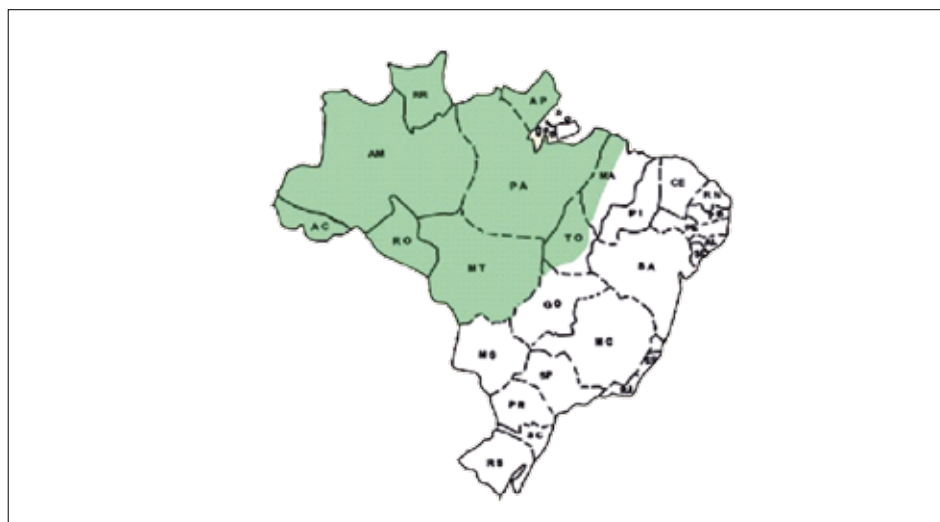
Falar da Amazônia exige sempre um ponto de partida complexo, porque sua pluralidade implica em várias dimensões. Enquanto área internacional, também conhecida como panamazônia, está presente no Brasil, Colômbia, Equador, Peru, Bolívia, Venezuela, República da Guiana, Guiana Francesa, Suriname (Figura 1); a brasileira, cobrindo 4,9 milhões dos 8,5 milhões de km<sup>2</sup> do País (Figura 2) e a região norte do Brasil, composta de sete estados, cobrindo 3,8 milhões de km<sup>2</sup> (Figura 3). Esta última se confunde com o bioma, que reúne pelo menos cinco ecossistemas, comportando áreas de floresta densa, cerrado, florestas inundáveis, manguezais e campos naturais, abrigando uma população de 17,2 milhões de habitantes, segundo dados do IBGE, de 2014.

- PAINÉIS REGIONAIS: As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida

Figura 1 – Amazônia continental



Figura 2 – Amazônia brasileira nos marcos da Amazônia Legal



Fonte: D'Albuquerque e Marinho, 1999



Figura 3 – Região Norte do Brasil



A extensão territorial e a baixa demografia são frequentemente tratadas como uma contradição como se houvesse uma inexorabilidade do modelo de desenvolvimento que caracteriza as concentrações populacionais como virtude.

A delimitação do bioma amazônico se confunde com outras formas de caracterização como aquela criada pela Lei nº 1.806, de 6 de janeiro de 1953, para efeito de planejamento, dando origem à Amazônia Legal que comporta os estados da região Norte do país (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins) e o estado do Mato Grosso e parte do estado do Maranhão.

Explorada desde os tempos coloniais pela sua riqueza mineral, de flora e fauna, exacerbou-se a cobiça internacional e a proteção nacional depois dos meados do século XX, definindo-se estratégias de ocupação e incorporação do território à unidade nacional, elaborando-se ou revelando-se discursos de caráter identitário que permanecem sob a tensão entre os seus habitantes e pretendentes. Investimento em infraestrutura, em particular estradas e implantação de monocultivos delinearam uma nova Amazônia, espaço de produção de recursos primários com status de *commodities*.

Pela extensão da exploração de seus recursos naturais e da marcante presença deles em abundância, a intensificação da ação governamental e da sociedade civil, assim como a manifestação de interesses de empresários, em particular exploradores de recursos como madeira, gado e grãos, camponeses, comunidades indígenas e quilombolas transformaram este espaço em um dos mais conflituados do planeta, seja pela disputa agrária, seja pelo jogo de interesses que ali se manifestam em termos geopolíticos, identitários, genéticos e ambientais.

Do ponto de vista geopolítico, seja pela localização fronteiriça, com extensões de países latinoamericanos, seja por efetiva influência dos europeus através das guianas francesa, inglesa e holandesa, a Amazônia constitui uma região estratégica no que concerne tanto à América do Sul como à Central. Do ponto de vista genético, sua biodiversidade é um tesouro ainda em avaliação tanto quanto a incontestável influência ambiental que a maior floresta tropical do planeta impõe.

A exploração extrativista realizada secularmente vem sendo drasticamente substituída pela implantação de monocultivos da soja, dendê e abacaxi e com ampliação da já extensiva área de criação de gado bovino, responsável atualmente pela terceira posição do número do plantel do Brasil que se encontra como primeiro exportador de carne do planeta. Embora contestada fortemente pelo caráter desigual da distribuição da renda gerada por estas atividades, elas crescem vertiginosamente.

A mineração de ferro, manganês, bauxita e ouro é expressiva, constituindo-se em mote para a intervenção do estado principalmente na construção de usinas hidrelétricas para fornecer a energia necessária ao processamento dos metais, em que pese o impacto reconhecidamente perverso sobre a população nativa, em particular, constituída de comunidades indígenas, camponesas e ribeirinhas.

Um sinal dos conflitos que ocorrem na Amazônia e a dificuldade de teorização sobre eles podem ser medidos pela presença das instituições na região e pelo volume e qualidade do exercício acadêmico que tem formado escola, embora reconheça os limites do que se vem produzindo até então. Algumas obras merecem ser mencionadas como de referência para se conhecer esta região.

Destacam-se dois livros de autores diferentes, mas que trazem o mesmo título: *A invenção da Amazônia*, do professor Armando Dias Mendes, escrito para se confrontar com o II Plano Nacional de Desenvolvimento do governo militar, lançado em 1974 e da professora Neide Gondin, que destaca a identidade amazônica se expressando na literatura e nas manifestações culturais.

Para manter a mesma linha de oferta de leitura que pode fazer compreender esta região, cabe destacar de Francisco de Assis Costa, *A formação agropecuária da Amazônia e Ecologismo e Questão Agrária*, e é imprescindível a leitura do conjunto de artigos publicado pelo professor Jean Hebette, em 2004, sob o título *Cruzando a fronteira*, em que reúne publicação de 30 anos de pesquisa na região, tratando em particular do seu processo de ocupação. Expressando a diversidade desta região, Carlos Walter Porto Gonçalves, geógrafo da universidade Federal Fluminense, publicou *Amazônia, Amazônias*, que merece ser incluído neste rol de bibliografia recomendada.

O esforço de caracterização e definição das categorias, as formas de percepção do bioma amazônico e as intervenções que vêm sendo historicamente realizadas na região são diversos, como demonstram os dois textos apresentados neste evento sobre a Amazônia brasileira no painel intitulado *As singularidades da agricultura familiar e políticas públicas em biomas selecionados da América Latina*. Embora ricamente ilustrados, não se pode dizer que ofereçam uma visão exaustiva das possibilidades e limites da intervenção governamental e da sociedade civil neste espaço complexo e com evolução veloz e incerta. A criatividade dos autores revela aspectos estruturais da formação socioprodutiva na região e suscita a curiosidade sobre os processos socioeconômicos em ocorrência, desafiadores para os elaboradores e executores de políticas públicas. As abordagens são complementares e diferem pela forma de apreensão e utilização da empiria. No caso de Francisco de Assis Costa pelo tratamento econométrico em que explicita quantitativamente as especificidades das categorias socioeconômicas que captura por meio de detalhados questionários aplicados ao longo de décadas de esforço de teorização e elaboração de proposições de intervenção. Traduz estas especificidades como trajetórias caracterizadas por sete indicadores que são o número de estabelecimentos, as atividades praticadas, o valor bruto

da produção, a disponibilidade de fatores como a mão de obra e a área total e utilizada, a produtividade por trabalhador e por área ocupada, a taxa de investimento e as áreas degradadas associadas a produção.

Marc Piraux e seus colaboradores elegeram a abordagem qualitativa, em que descreve os atores sociais e processos envolvidos na apropriação dos recursos naturais e humanos presentes na região. Associada a esta descrição analisam as dificuldades e o desafio que se constitui para a construção e implementação de políticas públicas gestadas na interação com os movimentos sociais e instituições governamentais.

Costa<sup>1</sup> critica os modelos de exploração praticados na região com efeitos deletérios, o que poderia ser resumido no seguinte período: "Desprotegida, a terra nua logo empobrece e, com ela, os agentes que a exploraram. Ao fim, os dois fenômenos se retroalimentariam, gestando um futuro de carências sociais e devastação ambiental, ampliadas" (p. 3). Baseado em dados do IBGE de 1995, 2006 e 2011 e em pesquisa de campo realizada desde 1999, demonstra tipos de atividades agropecuárias distintas tendo como protagonistas camponeses e segmentos patronais, centrando sua análise no que qualifica como modelo agroextrativista de produção camponesa, considerando este o único capaz de combinar os usos do bioma com atividades econômicas conservadoras do recurso natural. Utilizando métodos quantitativos sofisticados, apresenta um esquema de análise complexa e que propõe uma compreensão dos limites e possibilidades de intervenção qualificada baseada no esforço de apreensão da realidade por estas ferramentas.

Piroux et alii<sup>2</sup> apresenta no mesmo painel uma análise de trajetórias ancorada na noção de territórios da cidadania que vem sendo aplicada desde 2006. Destacam os autores "três drivers principais: a urbanização, a relação das empresas com a agricultura familiar em diversas cadeias produtivas e a evolução dos quadros normativos".

No quadro de composição e análise feita para explicar os elementos motores da estruturação da sociedade regional, ressaltam-se elementos como o processo migratório, o inchaço das cidades e a violência como elementos fundamentais a serem considerados na elaboração e implementação de políticas públicas na região.

O vigor do movimento social impondo pautas e criando demandas tem moldado o comportamento da ação governamental, o que não dá margem para ações descoladas do interesse público, em que pesem as fortes contradições existentes e emergentes neste quadro de conflitos e disputas por recursos naturais e pelos benefícios da modernidade.

Tratando dos mesmos aspectos de forma diferenciada, os dois textos têm abordagens complementares sobre a estruturação das categorias socioeconômicas regionais e permitem uma visão clara sobre a complexidade do bioma amazônico, seja do ponto de vista das relações homem-natureza, seja das relações político-administrativas que vêm sendo implementadas, exigindo esforço intelectual para operar procedimentos de gestão que sejam sustentáveis e ajustados às condições regionais.

1 Costa, F. A. *Os camponeses e o bioma amazônico: economia, territorialidade e políticas públicas*. Texto apresentado no Painel sobre a Amazônia, no IX Fórum Internacional sobre Desenvolvimento Territorial, realizado em Fortaleza de 18 a 21 de novembro de 2014.

2 Piroux, M. et alii. *O futuro incerto da agricultura familiar na Amazônia Brasileira: um desafio para territórios e políticas públicas*. Texto apresentado no Painel sobre a Amazônia, no IX Fórum Internacional sobre Desenvolvimento Territorial, realizado em Fortaleza de 18 a 21 de novembro de 2014.

## Bibliografia

COSTA, Francisco de Assis. *Ecologismo e Questão Agrária na Amazônia*. Belém, SEPEQ/NAEA/UFPa, Série Estudos SEPEQ, 81 p., 1992.

\_\_\_\_\_. *Formação Agropecuária da Amazônia*. Os desafios do desenvolvimento sustentável. Belém, NAEA, 2000.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. *Amazônia, Amazônias*. São Paulo, Contexto, 2001.

HEBETTE, Jean. *Cruzando a fronteira*. 30 anos de estudos na fronteira amazônica. Belém: EDUFPA, 2004.

MENDES, Armando Dias. *A Invenção da Amazônia*. Belém: Ed. da Universidade Federal do Pará, 193 p., 1974.

## PAINÉIS REGIONAIS

### I. As Singularidades da Agricultura Familiar na Região Amazônica

#### 2. O FUTURO INCERTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: UM DESAFIO PARA TERRITÓRIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

#### ■ **Marc Piraux**

Pesquisador do CIRAD

#### **Nathalie Cialdella**

Pesquisadora do CIRAD

#### **René Pocard**

Pesquisador do CIRAD

#### **William Assis**

Professor da Universidade Federal do Pará

### 1. Introdução

Atualmente a bacia Amazônica é o alvo de muitas ambições e preocupações em relação ao uso dos seus recursos naturais (Sayago et al., 2010). Ambições, porque esses recursos constituem imensas reservas de terras agrícolas, de madeira, de biodiversidade, que atores ou empresas privadas gostariam de aproveitar. Preocupações, porque esses recursos produzem bens e serviços considerados de interesse geral, que uma exploração inadequada poderia ameaçar, como mostra a história recente da região (Peres et ali., 2010).

Mas a Amazônia não é uma realidade única. O nível de exploração dos recursos é, de fato, bastante desigual segundo as diferentes regiões da Amazônia (Becker, 2006). Existe uma heterogeneidade de formas de ocupações que resulta da história da colonização e da evolução dos sistemas produtivos da região (Théry e de Mello-Théry, 2012.; DE MELLO-THERY, 2012). As mesmas também induziram uma diversidade importante no segmento de Agricultura Familiar (AF). Essa diversidade abrange, entre outros, aspectos culturais (comunidades indígenas ou quilombolas ou agricultores colonos vindo de outros Estados), fatores geográficos (agricultores da terra firme e ribeirinhos) ou das condições de acesso à terra (assentados da reforma agrária, posseiros, colonos, populações tradicionais). Combinado com a variedade de modos de uso da terra, de níveis de infraestrutura, de importância do setor do agronegócio ou das cidades, entre outros, surgiram em poucas décadas territórios muito heterogêneos.

No entanto, essa diversidade precisa ser caracterizada para ser considerada no planejamento das ações e na implementação de políticas públicas adaptadas. Isso é condição para garantia de sua maior eficiência (Piroux et Caniello, 2010). Neste artigo, queremos primeiramente caracterizar a heterogeneidade dos territórios rurais e a diversidade da agricultura familiar, contextualizando-a a partir da análise da trajetória da região. Em seguida, mostraremos que, apesar desta diversidade, existem elementos estruturantes fortes e comuns na Amazônia, em particular na Amazônia Oriental, que tencionam a Agricultura Familiar. Discutimos, a partir dessas relações, o fato de que a agricultura familiar na Amazônia se encontra hoje em um momento de profundas mudanças que oferecem alternativas e apresentam também ameaças. A partir dessa análise, indicaremos algumas perspectivas e desafios que se colocam à dinamização do desenvolvimento dos territórios e à implementação de políticas públicas adaptadas à realidade amazônica.

## 2. Trajetória da região amazônica

Historiadores explicam que a Amazônia brasileira, apesar da sua imensidade e do isolamento em relação aos centros de decisão, foi colonizada desde o século XVI, após a chegada dos portugueses em 1501. Outras regiões como Centro-Oeste, hoje consideradas de colonização mais antigas, são, na realidade, muito mais recentes. Este paradoxo histórico se deve, em primeiro lugar, à preocupação geopolítica marcada pela rivalidade entre portugueses e espanhóis: tratava-se de ocupar o território o quanto antes, para poder renegociar o tratado de Tordesilhas. Mas também a facilidade de circulação nos largos rios, e a ocorrência de produtos florestais de valor (drogas do sertão) levaram a ondas sucessivas de migrações seculares pela imensa bacia hidrográfica. A mais recente e de larga difusão foi denominado ciclo da borracha, quando dezenas de milhares de cearenses ocuparam as terras firmes ao Sul do Rio Amazonas. Portugueses chegaram também em grande número devido a maior proximidade com Lisboa em relação ao Rio de Janeiro. Houve também planos históricos de colonização localizados, com finalidade agrícola e baseados em tratados internacionais: assim chegaram colonos japoneses na região de Belém no século XIX como também franceses em Benevides, mas sem sucesso. A partir dessa época, chegaram também pequenos agricultores e criadores, povoando as margens dos rios Araguaia e Tocantins, progredindo lentamente a partir dos sertões do Piauí e do Goiás.

Desse conjunto de ondas migratórias origina-se o Caboclo, mestiço típico da Amazônia Oriental, resultante da mescla de populações brancas, indígenas e negras. O Caboclo ocupa as margens dos rios, formando a população ribeirinha, principal população tradicional da região, ao lado de populações indígenas e quilombolas.

Os modos de produção agrícola são essencialmente extrativistas, com usufruto de recursos florestais e pesqueiros. Os caboclos da área rural formavam, junto com os polos urbanos fundados por militares e missionários nas principais confluências dos rios, a *Amazônia dos Rios*, modelo de ocupação relativamente estável que prevalece no período de 1600 a 1960.

A chamada *colonização oficial* corresponde a uma política federal de ocupação e integração nacional, combinada a movimentos migratórios espontâneos ligados à corrida pela terra, ao setor mineral ou, simplesmente, ao sonho de uma vida melhor. Essa dinâmica muito mais intensa e rápida que a ocupação tradicional, modifica profundamente o sistema dos rios, inaugurando outra Amazônia, paralela, a *Amazônia das estradas*: agricultores do Nordeste e do Sul são incentivados a migrar para frentes pioneiras, organizados ao longo de pistas traçadas floresta adentro (Belém-Brasília, Transamazônica) ao mesmo tempo em que empresários do Sudeste e grileiros vão montando as fazendas. O modo de produção agrícola é problemático, uma vez que necessita desmatamento, e são poucas as opções que se mostram viáveis. A pecuária extensiva é praticamente a única alternativa que se adapta às drásticas condições de isolamento e carências econômicas, sociais, institucionais.

Uma ampla literatura descreve essa fase de colonização. Podemos destacar aqui dois processos fundamentais que até hoje condicionam as perspectivas para o segmento da Agricultura familiar.

O primeiro ponto é a forte dicotomia entre pequenos e grandes produtores. Além de definir dois modelos técnicos contrastantes em termos de produção agrícola, essa oposição alimentou quatro décadas de conflitos sangrentos, principalmente em torno do acesso à terra. Nessa corrida fundiária própria às fronteiras agrícolas, consolidou-se localmente uma fratura social comum em toda América Latina à época, e que condiciona atualmente os primeiros passos do desenvolvimento territorial.

O segundo fator chave é o fraco desenvolvimento institucional, no que tange às instituições públicas. Falta de recursos e de formação, corrupção e o isolamento não permitem a emergência e o bom funcionamento das instituições públicas, diante do poder econômico e da organização eficiente de cadeias produtivas como madeira e carne bovina. Assim, a aplicação das políticas públicas pouco ocorre e os territórios funcionam com base em instituições privadas e informais, favorecendo, entre outras, as desigualdades acima mencionadas. Essa difícil emergência das instituições locais ainda é complicada pela falta de coerência nas políticas a níveis superiores, estaduais e federais. Dois mecanismos se destacam. O primeiro se relaciona com mudanças de políticas, bem visível na política ambiental. O desmatamento foi inicialmente uma obrigação legal para acessar a terra através do Incra, em seguida considerado crime ambiental. Outro mecanismo trata da baixa articulação entre os órgãos públicos ou segmentos da ação pública, cada um tendo seus objetivos próprios. Ações conjuntas seriam mais benéficas, porém necessitam bons níveis de desenvolvimento institucional. Essa carência é evidente quando o Ministério Público proíbe o desmatamento, mas outros órgãos não desenvolvem alternativas, como titulação fundiária ou políticas de crédito adequadas.

Nesse quadro, a agricultura familiar nas frentes pioneiras não conseguiu se consolidar nitidamente, alimentando um forte crescimento urbano e concentração fundiária. Um exemplo emblemático é o processo de reforma agrária, passando dificuldades para viabilizar a produção econômica, equilíbrio social e ambiental nos assentamentos. Por outro lado, a dinâmica do *agrobusiness* não parou de se consolidar e mais recentemente, de se diversificar.

### 3. Diversidade da agricultura familiar e dos territórios

A oposição entre sistemas de rio e de estradas está cedendo lugar a uma integração, na medida em que os dois se sobrepõem espacialmente e nas redes sociais. Novos polos surgem no cruzamento de rios e estradas, como Marabá, Santarém, São Miguel do Guamá na Amazônia oriental, e os mesmos passam a organizar regiões mistas, possibilitando novas sinergias e novos mecanismos de desenvolvimento. Surgem assim novos territórios, mais complexos e equilibrados, traçando trajetórias próprias de evolução, onde as especificidades locais passam a ter mais peso. Relações cidade-campo também se consolidam, ocasionando novas oportunidades produtivas para a agricultura familiar, não apenas em volta dos maiores polos como Belém, mas também em polos mais distantes, como Imperatriz. A logística rodoviária e energética também vai melhorando, facilitando essa diversificação produtiva, a qual se traduz em sistemas produtivos no contexto da agricultura familiar.

Assim, a partir do início da década de 2000, a agricultura familiar passou a assumir perfis muito mais diversificados, tanto por fatos históricos de colonização como pelas especificidades locais que estão surgindo conjuntamente ao processo de emergência de novos territórios. A agricultura familiar na Amazônia inclui grande diversidade social, cultural, econômica, como também territorial.

A especificidade da trajetória da região teve também impacto sobre a diversidade de contextos institucionais ligados à agricultura familiar. No Pará, por exemplo, o programa Territórios da Cidadania gerou uma grande diversidade de configurações locais. De fato, a localização geográfica dos territórios induz dinâmicas institucionais específicas, que têm um impacto direto no funcionamento e, particularmente, no que se relaciona com a participação nos colegiados territoriais. Por exemplo, nos territórios do Nordeste, Sudeste e Sul/Alto Xingu verifica-se que o poder de decisão está equilibrado entre o movimento sindical e órgãos públicos – situação típica das frentes pioneiras consolidadas no Leste do Estado. Por outro lado, os territórios de Marajó, Baixo Tocantins e a BR 163 se caracterizam mais pela predominância da sociedade civil e das ONGs, com os territórios tendo uma representação sindical menos forte.

Essa diversificação na agricultura familiar e nos territórios é um processo atual, intenso, e ainda confrontado a novos fatores, que tornam mais complexas as suas evoluções respectivas.

#### 4. Novos *drivers* que tencionam a agricultura familiar

Apesar da diversidade da agricultura familiar e dos territórios, existem elementos estruturantes fortes (*drivers*) e comuns na Amazônia e, em particular, na Amazônia Oriental, que tencionam a agricultura familiar. Assim destacamos três *drivers* principais: a urbanização, a relação das empresas com a agricultura familiar em diversas cadeias produtivas e a evolução dos quadros normativos.

A urbanização acelerada da região amazônica e a atração das famílias do campo pela cidade constituem o primeiro elemento estruturante. A violência no campo, o oferecimento de serviços, em particular, na saúde e na educação, a falta de oportunidade de produção, mas, também, a urbanização dos modelos mentais promovida pela educação clássica, favorecem, entre outros, este processo de urbanização. Existe igualmente uma chakarização acelerada ao redor das cidades que muda as configurações fundiárias.

A agricultura familiar é, por sua vez, confrontada a um problema fundamental e genérico de transmissão dos estabelecimentos entre gerações. Vender a terra continua sendo uma opção para os pioneiros, ainda mais que, com o fechamento da fronteira, o preço da terra tende a subir. Também por falta de interesse dos jovens, existe uma dinâmica real de esvaziamento do campo, pelo menos nas zonas onde não há alternativas atraentes de produção agrícola, como pode ser o cultivo do açaí.

Um segundo *driver* é ligado à consolidação da presença das empresas privadas, quer seja do *agrobusiness* nas cadeias tradicionais (dendê, silvicultura, milho, soja, pecuária...), ou ligado a novas oportunidades de oferta pelos mercados (frutas, mandioca, hortaliças). Essa dinâmica perturba os mercados do trabalho e da terra, afetando assim as escolhas dos jovens oriundos da agricultura familiar. Recentemente, os agricultores familiares que firmaram contratos com as empresas de dendê conhecem importantes evoluções. O fato de se tornarem quase como trabalhadores em sua própria terra, a perda de autonomia e a diminuição de culturas alimentares questionam, de fato, a natureza mesma da agricultura familiar. Se a integração nas cadeias agrícolas é um elemento clássico no Centro e Sul do Brasil, a assimetria nos contratos nos aparece específica na Amazônia. Enfim, existe também um processo em que novos migrantes, vindo do Sul do país, ou pequenos investidores urbanos, compram ou alugam terras para produzir soja, pimenta ou frutas em sistemas mecanizados e intensivos. A fronteira nítida entre grandes e pequenos se torna assim mais porosa.

Dentro do que chamamos de novos *drivers*, entram alguns antigos que já marcaram a colonização da Amazônia, ainda impactantes hoje em dia. Assim, o setor de mineração ainda tem uma oferta de empregos importantes e muitos atrativos para as populações, como Parauapebas, Tucumã, Paragominas, Marabá, Oriximiná, Juruti. Por exemplo, em 2014, se estima que há mais de 20 ocupações urbanas irregulares decorrentes do anúncio de grandes projetos de mineração e infraestrutura (hidrelétrica de Marabá, hidrovia, porto, asfaltamento da transamazônica) em Marabá. Isso mostra a força da atração do setor, comparativamente ao trabalho da terra.

Um terceiro *driver* é ligado a uma evolução profunda dos quadros normativos. As políticas públicas e programas de desenvolvimento continuam contraditórios, entre aqueles que "restringem" as atividades agropecuárias, tal como a operação arco de fogo, a aplicação do Código Florestal e das normas sanitárias sobre produtos transformados (leite, açaí). Estes quadros normativos tendem



a fragilizar os sistemas de produção tradicionais, extensivos e poucos eficientes com relação a espaço e uso dos recursos naturais. As dificuldades são grandes para realizar um salto tecnológico de intensificação (adubação, irrigação, mecanização, melhoramento genético) ou diversificar as produções (frutíferas, hortaliça, sistemas agroflorestais, por exemplo). Paralelamente, políticas públicas e programas se multiplicam, a fim de incentivar o segmento da agricultura familiar, como é o caso do PNAE, do Programa “Luz para Todos” etc. Também surgem novas institucionalidades com o propósito de descentralizar a gestão territorial, que são principalmente os Territórios da Cidadania e a iniciativa paraense de Município Verde. Portanto, estas experimentações políticas ainda estão frágeis devido ao baixo nível de competências nas instituições públicas (prefeituras) e na dificuldade de coordenação local entre sociedade civil, instituições públicas e privadas. De fato, as diferentes instituições não se coordenam e há incoerências entre problemas fundiários, técnicos, sociais, de cadeias produtivas, de legislação. Isso fragiliza a implementação das políticas públicas tais como a implementação local do Código florestal.

## 5. Consequências sobre evolução dos sistemas de atividades

A evolução desses *drivers* influencia os sistemas de produção e de atividades da agricultura familiar em diversos sentidos. Para alguns produtos (leite, açaí, dendê), verifica-se o aumento dos volumes produzidos e comercializados. Nesses casos, ocorrem geralmente processos de especialização produtiva.

No caso do leite, o processo de intensificação acontece nos sistemas de produção em resposta ao esgotamento dos recursos naturais na propriedade e à necessidade de aumentar produção para gerar rendas suficientes para a família. O modelo tradicional de pecuária extensiva é colocado em xeque, seja pelo esgotamento do solo após décadas de uso do fogo e manejos extrativistas da fertilidade (a “crise das pastagens” descrita por Navegantes *et al.*, 2009), seja pela impossibilidade de abrir novas áreas e criar novos pastos produtivos. A chegada de laticínios junto com a eletricidade abre o caminho à intensificação e, assim, à resiliência da pecuária familiar nessas zonas rurais.

O caso do açaí não é diferente, apesar de ser um produto tradicional de extrativismo vegetal amazônico. Está ocorrendo nas áreas de maior produção (Igarapé Mirim, por exemplo) um movimento de intensificação. O adensamento dos pés de açaí e a diminuição da diversidade de variedades dentro dos açazais nativos levam ao aumento da produtividade por hectare, incentivando a ampliação dos plantios em várzeas e baixas, e também na terra firme. Essa tendência traz preocupações ambientais com respeito à propagação de doenças em ecossistemas não adaptados ou não manejados para prevenção de pragas.

Ao mesmo tempo, está acontecendo um processo de diversificação, possibilitado pelo acesso à energia elétrica e a novas oportunidades de mercados (mercados institucionais, como a merenda escolar). Assim, nas frentes pioneiras a pecuária de corte não é mais a única alternativa econômica viável para manter os colonos no campo.

Outro fato marcante dos últimos anos é o aumento da pluriatividade, devido a maiores relações entre as cidades e o meio rural: mobilidade de membros da família para centros urbanos, desenvolvimento de empregos assalariados no campo, ligados a serviços públicos (agentes saúde, ambientais, escolas) e privados (plantações, fazendas intensivas, produção leiteira). Finalmente, as políticas públicas sociais de transferências (bolsa família, bolsa verde, seguro defeso) e a aposentadoria têm mudado de forma profunda a composição da renda das famílias rurais, colocando muitas vezes a renda agrícola em segundo plano.

Essas dinâmicas podem se combinar ao nível dos estabelecimentos e têm como consequência o fortalecimento de uma parte das famílias que consegue aproveitar essas novas oportunidades e, por outra parte, fragilização e risco de exclusão da agricultura e do campo daquelas que não conseguem se adaptar. Assim, por exemplo, as zonas ribeirinhas – que antigamente eram marginalizadas economicamente – se constituem atualmente em áreas dinâmicas com o surgimento do açaí como atividade lucrativa (produção multiplicada por três em 10 anos, no Pará). Assim permanecem grandes contrastes de uma área para outra, que se deve às múltiplas trajetórias locais de evolução das frentes pioneiras e da intensidade desses novos *drivers*.

## 6. Perspectivas

O segmento da Agricultura Familiar na Amazônia atual suscita o debate além de questões clássicas do acesso à terra e de luta contra a pobreza. O movimento camponês forçou o governo a redistribuição de terras que, mesmo não sendo ainda a ideal (e longe de chegar ao equilíbrio), transformou o quadro fundiário, se considerarmos os últimos trinta anos. O processo de estabilização relativa das frentes pioneiras impõe um grande desafio aos próprios camponeses e a suas organizações, mas também às universidades, centros de pesquisa e aos planejadores de políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal. Podemos falar da necessidade de uma transição agrária que considere a multidimensionalidade do desenvolvimento territorial e das diferentes formas de inserção da agricultura familiar nesse contexto.

Vários estudos, mesmo partindo de referenciais distintos, mostram que na Amazônia não se pode falar de uma agricultura familiar homogênea (Hurtienne, 1999; Costa, 2009; 2012). Os contextos regionais e territoriais (econômicos, sociais e ambientais), associados à evolução das políticas públicas têm permitido a conformação de agriculturas familiares. Essa diversidade, ainda não bem compreendida, exige um olhar que capte os processos de transformação interna, sem deixar de compreender a influência dos novos *drivers* sobre ela. Neste sentido, para efeito desse texto, propomos o debate sobre alguns elementos que nos parecem aproximar da complexidade existente em torno do tema.

Alguns sistemas técnicos que organizam atividades da agricultura em regime de economia familiar apresentam sinais de limitação para sua reprodução, tanto no caso das agriculturas de terra firme, baseadas no corte e queima, quanto nas agriculturas de base mais extrativista, como a dos ribeirinhos. As limitações impostas a esses sistemas técnicos têm a ver com o esgotamento do meio biofísico (fertilidade dos solos, espécies vegetais, espécies animais), a velocidade da regeneração natural (que aumentam os custos com cultivos), a especialização (como no caso do uso intensivo do açaí) e, nos últimos tempos, pela restrição da legislação ambiental que limita o uso extensivo das terras.

Esse quadro exige a geração de novos conhecimentos que ajudem a promover uma transição dos sistemas técnicos. Não se trata simplesmente de transferência de tecnologias modernas e, sim, da construção de novo arranjo que considere os saberes existentes (formalizados e não formalizados), a formação contextualizada em diferentes níveis, a formalização de referenciais técnicos para apoiar políticas públicas e a consolidação de uma ATER de qualidade e integrada à dinâmica dos novos sistemas técnicos. Esses fatores, atuando de forma articulada, podem promover um salto tecnológico no sentido de maior eficiência dos sistemas técnicos.

Outro elemento importante a ser considerado é o processo de concepção, elaboração e implementação de políticas públicas. A experiência em curso de um conjunto de políticas de cunho territorial já permite avançarmos em direção a algumas questões

que nos parecem cruciais nesse processo. Percebe-se a necessidade de estratégias de fortalecimento das instituições locais (da sociedade civil e do poder público) para melhorar a atuação em espaços e arenas de disputas. O acompanhamento das políticas públicas não pode ser um processo espontâneo ou, como em alguns casos, passivo. Deve partir de um planejamento negociado e com bases em resultados. Os atores locais devem ser capazes de avaliar criticamente a implementação das políticas pública e ter o poder de redirecioná-las em casos de desvios de finalidade. Nesse sentido, a articulação entre as instituições locais, visando um amplo processo de formação, parece imprescindível.

No âmbito mais geral, é preciso buscar a articulação entre os entes de governo. Algumas políticas podem se articular desde o nível federal até o municipal, mas é preciso um alto grau de coerência entre elas para que funcionem com eficiência. Um caso exemplar sobre esse tema é o caso da política municipal de gestão ambiental desenvolvida pelo governo estadual do Pará (exemplo: Municípios Verdes) e o processo de territorialização, concebido pelas políticas de âmbito nacional (exemplo: Territórios da Cidadania). Quais as interações? Quais as sobreposições? Quais as possibilidades de atuação conjunta? Como os recursos de uma política podem potencializar as ações da outra? Essas são algumas questões que deveriam fazer parte das preocupações dos governantes e da sociedade civil.

Por fim, parece evidente a necessidade de maior articulação entre os entes da sociedade civil. Nos últimos 30 anos, notadamente após o fim do regime de exceção, os movimentos sociais rurais e urbanos se ampliaram. Alguns conseguiram grandes avanços em suas pautas de reivindicações. No entanto, há necessidade de melhor articular as demandas dos diferentes movimentos. As organizações de representação da agricultura familiar, pela sua importância social, política e econômica deveriam buscar essa articulação visando à construção de projetos coletivos mais claros.

Diante desse contexto se abrem grandes possibilidades para a pesquisa. Há necessidade premente de proposição de programas e projetos de pesquisa sobre os sistemas técnicos (fertilidade do solo, agroecologia/produção orgânica, produção leiteira etc.), sobre os aspectos organizacionais (inserção da agricultura familiar nos territórios, cooperativismo, ação coletiva etc.) e transformações institucionais (descentralização).

## Bibliografia

COSTA, F. A. Trajetórias tecnológicas como objeto de política de conhecimento para a Amazônia: uma metodologia de delineamento. *Revista Brasileira de Inovação*. Rio de Janeiro, 8 (1), p. 35-86, jan./jun. 2009.

COSTA, F. A. Mercado de terras e trajetórias tecnológicas na Amazônia. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 21, n. 2 (45), p. 245-273, ago. 2012.

HURTIENNE, Thomas Peter. *Agricultura familiar na Amazônia Oriental: uma comparação dos resultados da pesquisa socioeconômica sobre fronteiras agrárias sob condições históricas e agroecológicas diversas*. Novos Cadernos NAEA, Belém, v. 2, n. 1, p. 75-94, dez. 1999. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/3108>>. Acesso em: 17 maio 2014.

THERY, H.; DE MELLO-THERY, N. A. Disparidades e dinâmicas territoriais no Brasil. *RDG – Revista do Departamento de Geografia – USP*, p. 68-91, 2012.

PIRAUX, M. (ed.), CANIELLO, M. Dossiê: Território, sustentabilidade e ação pública. *Revista de ciências sociais e econômicas*. Raízes. 29 (1-2): 5-190. 2010.

## PAINÉIS REGIONAIS

### I. As Singularidades da Agricultura Familiar na Região Amazônica

#### 3. OS CAMPONESES E O BIOMA AMAZÔNICO: ECONOMIA, TERRITORIALIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

#### ■ Francisco de Assis Costa

Professor da Universidade Federal do Pará

O trabalho se propõe apresentar o campesinato na Amazônia, realçando suas singularidades, particularmente as que derivam de suas relações com os biomas que marcam a região.

#### 1. O rural na Amazônia: sujeitos e estruturas

A dimensão rural é fundamental para o tratamento das dinâmicas presentes e perspectivas futuras do desenvolvimento da Amazônia, particularmente no que se refere aos temas cruciais da sustentabilidade e inclusão social. A diversidade estrutural marca profundamente essa realidade, definindo seus atributos econômicos, ambientais e sociais.

Tem se mostrado eficaz, para o tratamento desse aspecto, a visão de que, na base da dinâmica da economia rural da Amazônia estão estruturas em movimento, configurando trajetórias tecnológicas que materializam na região grandes paradigmas tecnológicos.

Exercitando essa noção, detectamos, a partir de metodologias já amplamente divulgadas e utilizando dados do Censo Agropecuário de 1995, seis trajetórias tecnológicas em evolução na Amazônia, três camponesas e três patronais, cinco como modalidades do “paradigma agropecuário”, uma do “paradigma agroextrativista”. As características principais dessas estruturas estão na Tabela 1. Em rápidas considerações, marquemos seus atributos.

##### (i) Do paradigma agropecuário

*Trajectoria Camponesa T1* reúne o conjunto de 171.292 estabelecimentos camponeses, cujos sistemas de produção convergem para a dominância de culturas permanentes e produção de leite. Marcada por uso mais intensivo do solo entre todas as trajetórias, mantém, todavia, elevado grau de diversificação e baixa formação de dejetos/impacto poluidor, explica 27% do VBPR, 38% do emprego, 10% da área degradada e 11% do balanço líquido de carbono.

*Trajectoria Camponesa T3* reúne o conjunto de sistemas camponeses que, no interior de 109.405 estabelecimentos convergem para sistemas com dominância de pecuária de corte. Explica 19% do VBPR, 28% do emprego, 14% da área degradada e 12,5% do balanço líquido de carbono.

*Trajatória Patronal T4* reúne o conjunto de sistemas de produção em operação em 27.831 estabelecimentos patronais convergem para pecuária de corte. Marcada por uso extensivo do solo, homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) e formação intensa de dejetos, explica 25% do VBPR, 11% do emprego, 70% da área degradada e 71% do balanço líquido de carbono.

*Trajatória Patronal T5* reúne o conjunto de sistemas patronais que convergem para plantações de culturas permanentes em forma de *plantation*. Operada por 4.444 estabelecimentos, a T5 é marcada por uso intensivo do solo e homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade), ao par com baixa formação de dejetos/impacto poluidor. Explica 6% do VBPR, 2% do emprego, 2% da área degradada e 3% do balanço líquido de carbono.

*Trajatória Patronal T6* reúne o conjunto de sistemas patronais de silvicultura operados, no ano do Censo, por três estabelecimentos gigantes. Marcada por uso extensivo do solo, a embrionária T6 se caracteriza por homogeneização da paisagem (alto impacto na biodiversidade) com baixa formação de dejetos/impacto poluidor, explicando 2% do VBPR, 0,2% do emprego, 0% da área degradada (capoeiras sucatas) e 0% do balanço líquido de carbono.

### **(ii) Do paradigma agroextrativista**

*Trajatória Camponesa T2* reúne o conjunto de 130.593 estabelecimentos camponeses que convergem para sistemas agroflorestais, com presença de extração de produtos florestais não madeireiros. Explicava em 1995, 18% do VBPR e 26% do emprego, em contraste com meros 3,5% da área degradada e 2,6% do balanço líquido de carbono. Observe-se que esta seria uma trajetória expressão de um “paradigma agroextrativista” – no qual os processos produtivos pressupõem, em algum nível, a preservação da natureza originária.

## **2. As Estruturas em movimento que fundamentam uma economia baseada em Bioma na Amazônia**

### **(i) Diversidade, complexidade e territorialidade**

O exercício não deixa dúvidas para o fato de que a *Trajatória Camponesa T2* é a mais diretamente ligada aos recursos associados à biodiversidade florestal primária, eis que em seu âmbito são produzidos, no Censo de 1995, 60% do extrativismo não madeireiro de toda a economia rural da Região. Diz-nos mais: indica que no fulcro da trajetória se organizam sistemas complexos, onde culturas temporárias (de cujo produto bruto regional explica 20%) e permanentes (produz 23% do produto regional) parecem desempenhar funções importantes, ao lado, mesmo, do extrativismo madeireiro captado pelas estatísticas do Censo (do que produz também em torno de 23%). Na verdade, a perspectiva correta é a de que a produção florestal de diversidade condicionada pela floresta, a economia baseada em bioma, pois, se realiza amparada em outra forma de diversidade, a saber, a diversidade de atividades, a qual se constitui forma de adequação territorial da trajetória. Tal diversidade varia nas proporções, em função das contingências das relações que as estruturas que organizam os territórios mantêm com os mercados e outras instituições.

### **(ii) Territorialidade, cultura e gestão da diversidade**

A T2 tem fundamentado um campesinato que detém um enorme acervo de conhecimentos sobre o manejo do bioma amazônico. Sua economia, constituída no século XVIII como decorrência das reformas pombalinas, foi acrescida em diferentes momentos,

particularmente ao longo da segunda metade do século XIX e da primeira do século seguinte. Durante todo esse tempo, manejou produtivamente o ecossistema, desenvolvendo tecnologias de valorização da floresta que tem permitido sua existência por três séculos. As capacidades tácitas embutidas nessa cultura econômica e tecnológicas são imprescindíveis para uma estratégia de desenvolvimento com sustentabilidade na Amazônia.

### **(iii) Campesinato e economia**

Ademais, não se trata de uma economia marginal. Economicamente, já no Censo de 1995 a T2 se revelava importante, representando 18% da economia rural da região Norte como um todo. Também, não se trata de economia estagnada, mas de estruturação em movimento. Não obstante, a baixa taxa de investimentos, de 3% da renda líquida, abaixo da metade das demais trajetórias camponesas (ambas 7%), a T2 foi responsável por nada menos que 39% dos investimentos captados pelo Censo em silvicultura e 16% dos investimentos em plantios de culturas permanentes – fundamentos de sua expansão e intensidade. De modo que, com oscilações cíclicas, como toda economia atrelada ao mercado, a importância da T2 tem crescido: o VBP cresceu a 6,3% a.a., ritmo superior ao setor rural como um todo na região Norte, saindo de R\$ 1,7 bilhões (18,3% do total da região Norte) em 1995, para R\$ 3,9 bilhões (22,5% do total) em 2006 e para R\$ 5,8 bilhões (26% do total) em 2011. A renda líquida, por seu turno, cresceu a ritmo ainda maior, de 7% a.a., representando no final do período 30% da renda líquida total da região (R\$ 5,1 para R\$ 17,4 bilhões). O pessoal ocupado (504,8, 569,1 e 603,5 mil em, respectivamente, 1995, 2006 e 2011) apresentou um incremento de 1,2% a.a. – a maior taxa entre todas as trajetórias camponesas.

### **(iv) Dinâmica econômica e dinâmica de trajetória**

A T2 é baseada em sistemas que combinam múltiplas atividades por duas variantes: uma orientada pela dominância de bens e serviços do bioma em sistemas mistos (silviagrícolas) que acrescentam em proporções variadas a depender das condições naturais e institucionais vigentes no território onde se desenvolve e outra que, ao contrário se assenta em sistemas onde atividades agrícolas têm dominância em combinações, também variadas, com elementos florestais originais ou sucessivos (agroflorestal). A diversidade de componentes da T2 constitui estruturação duradoura a caracterizar o território, sofrendo, porém, no decorrer do tempo, variações nas proporções dos componentes, em função das relações com os mercados e suas oscilações. Assim, a variante silviagrícola sofreu forte contestação até 2004. Desde então, tem recuperado posições em movimento contínuo correlacionado com a atual fase de fortalecimento da trajetória no contexto do setor rural da Região, como se apresentou antes. Dito de outro modo, a importância da T2 cresceu nos últimos tempos por força de um reposicionamento da sua variante mais propriamente florestal.

### **(v) Dinâmica de trajetória e desenvolvimento rural**

A T2 demonstra, por outra parte, a base da economia rural, e, por essa via, da economia como um todo, para importantes territórios amazônicos: para sete microrregiões a T2 representava em 2011 acima de 75% do VBP rural; para outras 13, entre 25 e 75%. Um exercício mais detalhado, por município e com os dados do Censo, em 2006, demonstra que são 83 os municípios que devem mais de 50% do valor de sua produção rural a T2, a metade deles tendo sua economia rural dependendo e acima de 75%; são 40 os que dependem entre 25% e 50% e outros 23 dependem em até 25%.

Por outra parte, o crescimento da importância na economia rural da região Norte vem acompanhado de crescimento na renda líquida média por trabalhador ao ritmo de 3,2% ao ano, de 1995 a 2011. Entre os Censos, a Renda Líquida *per Capita* (RLP<sub>pc</sub>) média cresceu fortemente entre 1995 e 2006, em valores de 2009, saiu de R\$ 137,54 (a menor) para R\$ 380,89 (agora a maior RLP<sub>pc</sub>), valor bem acima da linha de pobreza. Para os estabelecimentos acima da média, a RLP<sub>pc</sub> quase triplicou, de R\$ 273,84 para R\$ 725,57, enquanto que para os domicílios *remediados*, entre a média e o último quartil, o crescimento foi próximo de  $\frac{1}{3}$  e para os situados no último quartil verifica-se uma relativa estabilização.

#### (vi) Dinâmica de trajetória e desenvolvimento em rede

A T2 se conecta com o mundo por meio de cadeias de produto e valor. O Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) levantou essas cadeias em todo o estado do Pará (ver IDESP, 2011). O Valor da Produção Total (produção intermediária e produção final) só de um dos produtos, o Açaí, atingiu R\$ 1,3 bilhões de reais, com Valor Adicionado Bruto de R\$ 652,8 milhões, assim distribuídos: 43% retidos na economia local, 42% na economia estadual fora da área de produção do Açaí e 15% no resto do Brasil e do mundo. Somam-se ao açaí outros 30 produtos da T2 compondo um VAB total de 713 milhões, com distribuição de 42%, 40% e 18% entre o local, o estadual e o nacional.

#### (vii) A T2 e o ambiente institucional

Por fim, um anticlímax: um *Índice de Densidade Institucional* que mede o grau de reconhecimento da importância econômica das trajetórias pela institucionalidade de fomento mostra que a T2 está em última posição, entre todas as trajetórias em desenvolvimento na região: nos últimos 15 anos o acesso a políticas de fomento se fez em nível equivalente a  $\frac{1}{3}$  do seu significado econômico.

### 3. Indicações de políticas

- A economia rural, baseada em exploração dos recursos florestais da Amazônia cuja estruturação e dinâmica principal se expressam na Trajetória Tecnológica Camponesa T2, não é uma economia marginal.
- A T2 tem atributos ambientais de enorme significado para uma estratégia de desenvolvimento sustentável: porque sua economia pressupõe manutenção e regeneração do bioma, apresenta inócuo balanço de carbono e baixíssima geração de áreas degradadas.
- A economia baseada na T2 tem origem histórica no período colonial, com acréscimos que se fizeram em diferentes momentos referidos a distintos territórios da Amazônia. A T2 é, por isso, difusa e culturalmente enraizada, cobrindo grande parte da região.
- A T2, importante no agregado para a economia da região, se mostra extraordinariamente importante para as economias de extensas áreas e vastas populações.
- A economia baseada na T2 é dinâmica, isto é, apresenta momentos de depressão, mas vive momentos de crescimento, como o que vem se verificando.
- Em fase ascendente, a T2 tem representado um contexto estrutural que tem levado à mobilidade ascendente de um número expressivo de famílias na região.



- O momento dinâmico da T2 se associa a cadeias de produto e valor nas quais arranjos industriais vêm se constituindo.
- O ambiente institucional parece desconhecer a T2 – trata-se da economia rural com menor densidade institucional.
- Uma estratégia de desenvolvimento orientada à T2 deverá contemplar a dimensão rural, a logística e os nodos industriais, com suas peculiaridades.

**Na dimensão rural:**

- a) desenvolver conhecimentos de base e aplicados que foquem os sistemas produtivos e suas ecologias – ao invés da tradição agrônômica do produto no curto prazo;
- b) o conhecimento ajustado às necessidades da T2 terá que ser amoldado aos diferentes territórios – ao invés da tradição da pesquisa agrônômica que busca padrões generalizáveis, com ajustes apenas ao sistema edafoclimático;
- c) o conhecimento ajustado às necessidades da T2 terá que ter ênfase biológica - ao invés da tradição agrônômica da ênfase mecânico-química.

**Na dimensão logística:**

- a) os estabelecimentos da T2 operam em vastas áreas – a unidade fundiária (o lote) é apenas um ponto do espaço bem mais amplo onde opera a família camponesa. Há questões de mobilidade próprias desse processo produtivo que devem ser enfrentadas como problemas tecnológicos;
- b) a logística que articula a produção da T2 com os mercados constitui campo próprio a requerer soluções organizacionais e tecnológicas de diversos tipos.

**Na dimensão industrial:**

- a) quanto aos fundamentos de capital (hardware): desenvolver uma linha de investigação tecnológica relativa a equipamentos e meios de produção ajustados às necessidades da produção da T2;
- b) quanto aos processos: há um conjunto de necessidades ligadas à química dos produtos da T2 e à engenharia de alimentos;
- c) quanto aos produtos finais: um vastíssimo campo de possibilidades.

## Bibliografia

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ (IDESP). *Cadeias de comercialização de produtos florestais não madeireiros na Região de Integração Tocantins*. Estado do Pará: relatório técnico 2011./ Belém: IDESP, 2011.

COSTA, W. M.. A utilização de recursos florestais não-madeireiros. In: BECKER, B., COSTA, F. A., COSTA, W. M. *Desafios ao Projeto Amazônia*. Brasília, CGEE. 2009.

COSTA, F. A.. Heterogeneidade Estrutural e Trajetórias Tecnológicas na Produção Rural da Amazônia: Delineamentos para Orientar Políticas de Desenvolvimento. In: Batistella, M.; Moran, E. E.; e Alves, D. S. *Amazônia: Natureza e Sociedade em Transformação*. São Paulo, Edusp. 2008.

COSTA, F. A.. Balanço de Carbono e Economia Local: Um ensaio sobre uma Região Crítica da Amazônia. In: *Economia*, v.10, n. 2 Brasília, ANPEC. 2009a.

COSTA, F. A.. Dinâmica Agrária e Balanço de Carbono na Amazônia. In: *Economia*, v.10, n. 1 Brasília, ANPEC. (2009b).

COSTA, F. A. Trajetórias tecnológicas como objeto de política de conhecimento para a Amazônia: Uma metodologia de delineamento. In: *Revista Brasileira de Inovações*, v. 8 n. 1, p. 35-86, Rio de Janeiro, FINEP. (2009c)

COSTA, F. A., ANDRADA, W. D. C.. *A Cultura do Açaí no Brasil e no Pará: Aspectos estruturais de produção e mercado*. Belém-Pa: ADS/ Amazônia, 2003, v.1.

COSTA, F. A.; ANDRADE, W. D. C.; SILVA, F. C. F. (2006) O arranjo produtivo de frutas na região polarizada por Belém do Pará. In: *Arranjos Produtivos Locais: Novas Políticas para o Desenvolvimento*. 1 ed. Rio de Janeiro : e-papers, 2006, v.1, p. 59-78.

COSTA, F. A. *Elementos para uma Economia Política da Amazônia: Historicidade, territorialidade, diversidade, sustentabilidade*. Belém, NAEA, Coleção Economia Política da Amazônia, Série II, Livro 2. (2012a).

COSTA, F. de A. Dinâmica Agrária na Amazônia, Situação Reprodutiva e Pobreza: uma contextualização estrutural. In: MIRANDA, C., TIBURCIO, B, BUAINAIN, A. M., DEDECCA, C. *A Nova Cara da Pobreza Rural: desenvolvimento e a questão regional*. Brasília, IICA, 2013.

CHOMITZ, K. e THOMAS, T. S. *Geographic Patterns of Land Use and Land Intensity*. World Bank, Development Research Group, Draft Paper, Washington, D.C. 2000.

DINIZ, M. B.; NASCIMENTO, R.B.S.; DINIZ, M. J.; PUTY, C. C. B.; RIVERO, S.L.M. A Amazônia (Legal) Brasileira: Evidências de uma Condição de Armadilha da Pobreza. In: RIVERO, S., JAYME JR., F. G. *As Amazônias do Século XXI*. Belém, Ed., UFPa. Pp. 125-154. 2008.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories. In: *Revista Brasileira de Inovações*, v. 5, n.1, jan./jun. 2006: p. 17-32.

DRUMOND, J. A. Natureza rica, povos pobres? Questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporâneas. In: *Ambiente e Sociedade*, Ano V, n. 10, 2002.

GOODMAN, D.; SORJ, B.; WILKINSON, J. *Da Lavoura às Biotecnologias*. Rio de Janeiro, Ed. Campus. 1998.

HAYAMI, Y.; RUTTAN, V. W. *Agricultural Development: An International Perspective*. Johns Hopkins University Press, Baltimore and London. 1980.

IMMLER, H. *Natur in der Ökonomischen Theorie*. Opladen, Westdeutscher Verlag. 1985.

IMMLER, H. *Vom Wert der Natur: zur ökologischen Reform von Wirtschaft und Gesellschaft*. Opladen, Westdeutscher Verlag. 1990.

LUSTOSA, M. C. J. Inovação e tecnologia para uma economia verde: questões fundamentais. In: *Política Ambiental*, N. 8, Jun. 2011. Conservação Internacional, Brasil.

MARGULIS, S. *Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira*. Brasília, Banco Mundial. 2003.

NACIF, A. M. P. *O APL de Polpa de Frutas no Nordeste Paraense e Região Metropolitana de Belém: Análise da dinâmica evolutiva, 2003/2007*. Dissertação de Mestrado. Belém, PLADES/NAEA, UFPa. 2009.

SEROA DA MOTTA, R.; DUBEUX, C. Mensuração nas políticas de transição rumo à economia verde. In: *Política Ambiental*, N. 8, Jun. Conservação Internacional, Brasil. 2011.

SCHNEIDER, R. R.; ARIMA, E.; VERÍSSIMO, A.; BARRETO, P.; SOUZA JR., C. *Amazônia Sustentável: limitantes e oportunidades para o desenvolvimento rural*. Brasília/Belém, Banco Mundial/IMAZON. 2000.

SOARES, L. C. C. *Os Efeitos da Demanda Crescente de Produtos Extrativos para os Pequenos Produtores de Açai (Euterpe oleracea Mart.) na Microrregião de Cametá – Pará*. Dissertação de Mestrado. Belém, PLADES/NAEA, UFPa. 2008.

UNEP. *Towards a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication*. UN, Washington. 2011.

WORL BANK. *Green Growth Report*. Washington. 2012.

- PAINÉIS REGIONAIS: As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida

## PAINÉIS REGIONAIS

### I. As Singularidades da Agricultura Familiar na Região Amazônica

#### 4. AGRICULTURA FAMILIAR EN LA AMAZONIA COLOMBIANA

■ **Santiago Perry Rubio**  
Diretor Executivo do PBA

##### 1. Introducción

En años recientes el tema de la agricultura familiar (AF) ha tomado relevancia. El incremento de los precios de los alimentos y la persistencia de la pobreza rural en muchas áreas del planeta, entre otros, llevaron a que diferentes países volvieran su mirada hacia el agro y, en particular, hacia los agricultores familiares. Su papel fundamental en la producción de alimentos en la mayoría de países en desarrollo, su potencial para contribuir a la reducción de la agobiante pobreza rural, su mayor eficiencia y generación de valor por unidad de área que la gran agricultura, sus formas de producción más sostenibles y amigables con el medio ambiente, su contribución al mantenimiento de las costumbres y la diversidad cultural, han sido algunas de las razones que se han recordado y argumentado para propender por el fortalecimiento de la AF<sup>1</sup>. A ellas se suma, en el caso colombiano, su importancia para terminar con nuestro largo y degradado conflicto interno y para la cimentación de una paz duradera.

Hoy en día un creciente número de países ha comprendido la urgencia de prestarle importancia a la AF y de otorgarle un tratamiento diferencial en sus políticas públicas, que tenga en cuenta sus características particulares y sus numerosas necesidades. En muchos de ellos, como Colombia, la acción gubernamental ha beneficiado principalmente a los grandes productores y ha olvidado a los agricultores familiares, por lo que estos últimos han tenido que defenderse solos y requieren con urgencia de políticas que les faciliten el acceso a la tierra y los otros recursos productivos y a los bienes públicos y el capital básico que necesitan para mejorar sus condiciones de vida y productivas.

Este abandono ha sido mucho mayor en regiones como la Amazonia colombiana. Al tradicional marginamiento y falta de interés estatal por esta región se ha sumado el olvido que ha vivido la AF en las estrategias gubernamentales. Por ello, la AF en la Amazonia no ha contado con políticas y programas que contribuyan a su fortalecimiento y bienestar. Más aún, no ha tenido ninguna prioridad en los estudios y las estadísticas nacionales, lo que genera una considerable dificultad a la hora de pretender estudiarla.

La región de la Amazonia colombiana es una región del país con características particulares: ocupa el 35% del territorio nacional y es uno de los ecosistemas y reserva natural más importantes. Demográficamente es la región menos poblada de Colombia, sus ha-

<sup>1</sup> Las afirmaciones hechas en este párrafo están explicadas por Santiago Perry (Perry, Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria en los países andinos, 2012) en *Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos*, documento elaborado para Oxfam y Rimisp, Bogotá, y en Perry, Santiago (2014), *Desarrollo rural con equidad y con enfoque territorial: requisito para la paz y el desarrollo*, artículo escrito para el libro de la Universidad Nacional de Colombia sobre el proceso de paz y el desarrollo rural. [Perry, Desarrollo Rural con Equidad y Enfoque territorial: requisito para la paz y el desarrollo, 2014].

bitantes representan solo el 2,3% de la población colombiana, sin embargo, allí convive una gran diversidad étnica: indígenas de cerca de 125 resguardos de diferentes etnias, afrocolombianos y colonos provenientes del interior del país.

Su desarrollo está íntimamente ligado a su historia de poblamiento y colonización. De los 6 departamentos que la componen, 3 de ellos —Caquetá, Guaviare y Putumayo— tienen un mayor desarrollo económico debido a sus condiciones geográficas, de infraestructura y de articulación con el resto del país. Los demás —Amazonas, Guainía y Vaupés— presentan indicadores de crecimiento económico y de desarrollo muy bajos, son los menos poblados y en los que los procesos de colonización han sido marginales.

El aporte de la región al PIB del país es de solo el 1,28% y sus actividades económicas predominantes están relacionadas con la explotación de hidrocarburos y minería, servicios sociales, comunales y personales (la administración pública es uno de los principales empleadores), la agricultura, la ganadería y el turismo. Específicamente la actividad agropecuaria ha perdido participación en la zona y en la actualidad solo representa el 7% de los ingresos de la región.

A partir de diferentes migraciones que se han dado en la región, se presentaron diferentes patrones de poblamiento. Por un lado se encuentran los procesos de colonización agrícola que se concentraron en la subregión conformada por el noroeste de Caquetá y Putumayo y el norte de Guaviare, denominada por diferentes estudios como *anillo de poblamiento*<sup>2</sup>, y, por el otro, en el resto del territorio se conformaron solamente enclaves geopolíticos en las capitales departamentales y se presenta la zona menos intervenida de la región (Meisel Roca, Bonilla Mejía & Sánchez Jabba, 2013).

Esta división plantea también dos tipos principales de formas de producción y consumo basadas en el trabajo familiar. Ambas combinan autoconsumo y venta de productos pero en proporciones diferentes y bajo esquemas culturales distintos: la primera es la agricultura itinerante de las comunidades indígenas que más que un sistema productivo es un modo de vida y su finalidad principal es la seguridad alimentaria del grupo familiar; y la segunda corresponde a la agricultura de los pequeños productores rurales (campesinos y colonos) orientada hacia la producción para el mercado. Al primer modelo pertenecen 58873 indígenas, distribuidos en 125 resguardos y que cuentan con una superficie de tierra de alrededor de 30221245 hectáreas. Y el segundo lo componen alrededor de 54122 familias de campesinos y/o colonos.

La primera se da en las zonas menos intervenidas de la región, especialmente en los departamentos de Amazonas, Vaupés y Guainía y en los asentamientos indígenas de los departamentos de Putumayo, Casanare y Guaviare. Es un sistema productivo que está orientado a la producción de autoconsumo, con un saldo mínimo para la comercialización, con el que las comunidades indígenas se han mantenido a través del tiempo, y que se ha denominado «CHAGRAS»<sup>3</sup>.

2 Las expresiones en cursiva se toman del libro *Perfiles urbanos en la Amazonia colombiana* (Gutiérrez, Acosta y Salazar, 2004). Allí se plantea que «El anillo de poblamiento de la Amazonia colombiana es la continuación del sistema urbano periférico nacional en el sur del país, fenómeno que se explica por la construcción social del territorio. [Se trata de...] un área de poblamiento continuo, organizado en jerarquías de ciudades y pueblos, con una red de comunicaciones que integra el conjunto y cuya economía se basa en la producción de mercancías. El anillo de poblamiento abarca ciudades, pueblos, áreas de colonización y comunidades indígenas. Este concepto está relacionado con la expansión continua de los territorios amazónicos vinculados con el mercado de capital y tierras a través de la red vial».

3 «El agroecosistema chagra es un bien intrínseco en sí mismo. Lo biofísico y lo sociocultural coexisten en una armonía dinámica y dialéctica. Cada componente de la chagra se recrea mutuamente en un tiempo y en un espacio que depende de la cosmovisión respectiva de cada pueblo indígena amazónico. Presta servicios ambientales y culturales, ofrece seguridad alimentaria y espiritual, es un banco genético sustentado sobre una base sólida de concomimientos tradicionales de especies domesticadas, semidomesticadas y nativas. Es un laboratorio de experimentación y de mejoramiento genético transmitido de generación en generación» (Cabrera, 2004).

El sistema de producción de estas poblaciones sigue las pautas culturales tradicionales, y ha sido diseñado por las comunidades indígenas bajo la utilización de técnicas agroforestales, la rotación de las áreas de cultivo, la fertilización con materia orgánica y otras prácticas culturales que constituyen una de las formas de desarrollar sistemas sustentables.

La segunda se desarrolla principalmente en el denominado *anillo de poblamiento*, y se enmarca en un esquema básico de fuerte vinculación al mercado y autoconsumo, cuyas labores culturales son más cercanas a la agricultura tradicional que se practica en la zona andina y los valles interandinos de donde esta población procede. Es practicado por la población colona ubicada en los asentamientos rurales, quienes no tienen la concepción sagrada de la tierra de las comunidades indígenas y, por consiguiente, su tipo de producción no está asociada a la cosmovisión de las chagras.

Los colonos en gran porcentaje viven en sus fincas y en algunos casos viven en las cabeceras municipales cercanas. En general, la familia completa está dedicada a las actividades del hogar y las actividades agrícolas propias de la finca; sin embargo, es común que otra fuente de ingreso de algún miembro de la familia sea el jornaleo. La agricultura no es su fuente de ingresos principal pues la ganadería es la actividad de mayor importancia para los campesinos o colonos, a diferencia de lo que sucede en la agricultura itinerante practicada en las zonas menos intervenidas. Esta tendencia a la actividad ganadera<sup>4</sup> se explica por los mejores ingresos recibidos, la mínima utilización de jornales externos y la instalación de empresas procesadoras de leche en la zona, especialmente en los departamentos de Caquetá y Guaviare.

Estos sistemas de producción, a pesar de sus diferencias, conviven en la mayor parte del territorio y comparten dificultades relacionadas con escasez de canales e infraestructura de comercialización y que desmotivan a los agricultores a extender y mejorar sus cultivos y producciones, tales como: las largas cadenas de comercialización, la alta perecibilidad de los productos, las distancias y los bajos precios.

## 2. Desafíos y consideraciones para la agricultura familiar en la región

La región amazónica colombiana es un ecosistema extremadamente diverso y frágil, que se encuentra amenazado por muy diversos factores, tales como la minería —en especial la ilegal—, la extracción petrolera, la siembra de cultivos de los que se obtienen sustancias ilícitas, la expansión ganadera, la deforestación y la acción de los actores del conflicto armado.

La implementación de políticas y apoyos gubernamentales muchas veces opuestos han desencadenado en algunas partes del territorio cambios importantes en el uso del suelo, sedimentación de cuerpos de agua, remoción de especies nativas —entre otros conflictos ambientales— y asimetrías en el acceso a bienes y servicios, así como desigualdad en los beneficios, ingresos y costos derivados de la intervención en la naturaleza.

Estos fenómenos afectan a la agricultura familiar en la región amazónica colombiana. La agricultura itinerante de las comunidades indígenas ve reducido e intervenido su territorio por ellos, con lo que su subsistencia y su forma de producción se ven amenazadas. La actividad de campesinos y colonos también se ve afectada, en especial por los daños ambientales que ellos ocasionan, por el encarecimiento de los artículos de primera necesidad que debe adquirir y por la competencia que le generan.

4 Normalmente los colonos tumban el bosque, siembran cultivos transitorios durante unos cuantos semestres y, cuando cuentan con recursos para adquirir ganado, siembran pastos y dedican la mayor parte de su parcela a la ganadería.

Por ello, las políticas del Estado colombiano para la sociedad rural y especialmente para los agricultores familiares deben dirigirse a los siguientes cuatro grandes objetivos:

- Dotar a la sociedad rural de la infraestructura básica para el desarrollo de que hoy carece, en especial en cuanto a la acumulación de capital humano, de capital social, de capital básico y de servicios públicos (lo que implica destinar el presupuesto a bienes públicos y no a subsidios individuales).
- Diseñar una política integral para transformar la estructura agraria, dándole consideración a la distribución de la propiedad de la tierra y a la clarificación y legalización de la misma, al uso que se da a los suelos desde el punto de vista de su vocación natural y de su explotación económica, tomando en consideración la sostenibilidad ambiental.
- Hacer que la producción agrícola y las otras actividades rurales generen suficientes ingresos para quienes se dedican a ellas y diseñar políticas que faciliten la movilidad de los productores<sup>5</sup> cuando ciertas actividades dejen de ser rentables.
- Mejorar las capacidades de generación de recursos fiscales y el manejo gerencial de las administraciones territoriales rurales.

Y considerar que por las características particulares de la Amazonia colombiana se requiere, entre otras cosas:

- Abrir espacios de concertación que cuenten con la participación de los diferentes actores interesados, mediante los cuales se construya una visión común de la región y se obtengan acuerdos institucionales que promuevan la cooperación y permitan resolver las controversias alrededor de los conflictos por la apropiación, la transformación y el control de la naturaleza. Es necesario para ello cumplir con los procedimientos de consulta previa y consentimiento libre, previo e informado a las comunidades étnicas, que permita garantizar la implementación de acciones y programas.
- Propiciar el fortalecimiento de la institucionalidad y el desarrollo de capacidades (gubernamental y no gubernamental) para que la sociedad territorial pueda definir el tipo de desarrollo que quiere darse y pueda liderar su construcción. Estudiar la experiencia del Centro de Formación Ciudadana de Tungurahua (Ecuador), que forma de manera descentralizada — con el apoyo de universidades y otros centros académicos — a afiliados a las organizaciones de base, personal de las instituciones públicas, empleados del sector privado y no gubernamental en temas de ciudadanía, participación, deberes y derechos, funcionamiento del Estado, etc.
- Definir las formas de coordinación y gobernanza entre las autoridades que trabajan en el territorio, reconociendo que existen grandes diferencias en las dinámicas de desarrollo de las dos Amazonas, una que ha tenido un patrón de colonización e intervención, y otra menos intervenida donde ha podido primar la conservación. Así mismo, establecer mecanismos para la integración de herramientas de cumplimiento ambiental y de fomento productivo, articuladas con el alcance de los planes de desarrollo departamentales y municipales.
- Revisar la intervención que se puede generar a partir del desarrollo de infraestructura terrestre y multimodal, que, aunque necesaria, debe ser progresiva, responsable y concertada, considerando que puede tener consecuencias importantes en la colonización de áreas de bosque primarios, disminución de la riqueza de especies, fragmentación de los hábitats y pérdida de cosmovisiones culturales.

5 La movilidad debe entenderse como el cambio que se produce cuando se pasa de actividades menos rentables a las que lo son más, y no como la movilidad espacial o temporal.



- Considerar los impactos ambientales y productivos de la explotación de minerales e hidrocarburos como un aspecto de alta sensibilidad para la agricultura familiar de la zona. Es necesario trabajar de una manera planificada y con instrumentos de medición y evaluación ambiental y social diseñados especialmente para la zona considerando que esta actividad genera: migraciones y el establecimiento de nuevos asentamientos de población con costumbres e intereses diferentes; desequilibrio de los procesos económicos y éxodo de miembros de las familias agrícolas a actividades comerciales de bienes y servicios; agudización de los conflictos por el uso del suelo y, en áreas de relevancia para las comunidades indígenas, el desplazamiento, socavamiento de la economía tradicional e incorporación de nuevas relaciones monetarias y hasta el abandono de las lenguas nativas.
- Fortalecer las instituciones de control y autoridad minera especialmente en lo que se refiere a la asignación de títulos mineros y control de la minería ilegal. Es fundamental distinguir entre minería ilegal e informal, y apoyar a la segunda para que se haga de manera sostenible y sirva al mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades rurales de la región. La Amazonia es en la actualidad una zona en exploración y se debe prever que la actividad minera trae consigo la sustitución de sistemas de producción, la modificación en los patrones de intercambio y de consumo de las comunidades afectadas y la degradación del medio ambiente y los recursos naturales.
- Incentivar un turismo responsable con la sociedad y la naturaleza del territorio (ecoturismo, turismo étnico, de aventura, etc.) que adquiera bienes y servicios limpios locales, en especial de las comunidades, y respete y valore la cultura local.

En lo que respecta específicamente a la agricultura familiar en la región, es indispensable:

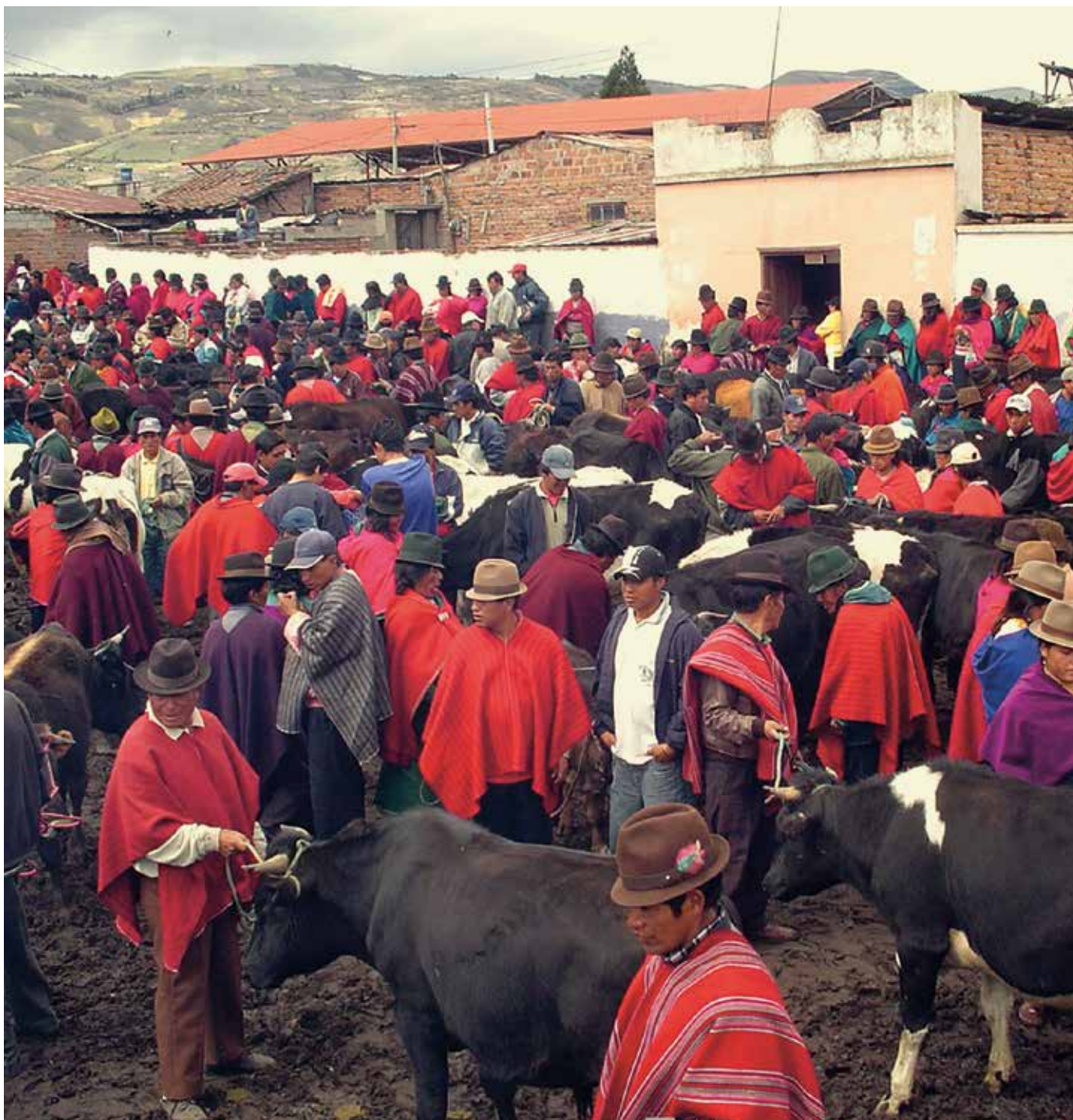
- a)** Poner en marcha programas que contribuyan a garantizar el acceso de los agricultores familiares a la tierra, los cuales deben tener en cuenta las diferencias existentes entre la AF itinerante de los indígenas y la campesina. Los primeros requieren principalmente de estrategias que les permitan preservar sus resguardos y propiedades colectivas de los agentes externos que los amenazan, y los segundos necesitan programas de distribución de tierras y, muy especialmente, de formalización de su propiedad.
- b)** Establecer programas de apoyo a los agricultores familiares que garanticen su acceso a crédito y tecnología adecuados a los dos tipos de agricultura familiar existentes en la región. Los AF indígenas requieren acompañamiento para lograr una mayor productividad en sus chagras y para combatir las enfermedades y dificultades que se les presenten, sin atentar contra los principios básicos de su forma de producción. Los campesinos de la AF requieren acompañamiento para establecer y/o mejorar técnicamente sus sistemas productivos diversificados, en especial agroforestales y silvopastoriles, así como acceso a recursos financieros para hacer las inversiones que necesitan para que estos sistemas sean eficientes y sostenibles.
- c)** Inscribir estas estrategias en planes de desarrollo rural territorial, liderados por los actores del territorio, y con una amplia participación de las comunidades de AF (indígenas, campesinos y afros) en su formulación y ejecución. Apoyar el desarrollo de capacidades y el fortalecimiento institucional para que la sociedad territorial pueda liderarlos.
- d)** Promover estrategias que valoricen la producción de la AF amazónica y contribuyan a su comercialización en los mercados locales, institucionales y de valor agregado, fomentando los canales cortos, los mercados campesinos e indígenas, la adquisición de alimentos para las instituciones y programas gubernamentales y la venta a la creciente actividad turística y

a los mercados étnicos y especializados de fuera de la región que aprecian y valoran los productos autóctonos, naturales y amigables con el medio ambiente.

- e)** Fomentar el aprovechamiento económico sostenible de los recursos de la biodiversidad (biocomercio), incluido el turismo respetuoso con la sociedad y la naturaleza territoriales y la formación de taxónomos empíricos de la AF.
- f)** Propiciar el establecimiento de sistemas territoriales de innovación en que todos los actores (comunidades indígenas, campesinos, académicos e investigadores, entidades territoriales) trabajen de común acuerdo y de manera participativa en la solución de los problemas tecnológicos que enfrenta la producción amazónica. Pasar de los modelos verticales de asistencia técnica al acompañamiento integral en sistemas de innovación abiertos en el ámbito territorial que reconozcan los diferentes tipos de saberes y de fuentes del conocimiento y la innovación.
- g)** Implementar estrategias y programas que permitan dotar a la AF de los bienes públicos y la infraestructura básica que requieren para su bienestar y mejoramiento productivo. Es fundamental el mejoramiento de las vías de comunicación, de las condiciones de habitabilidad (vivienda y saneamiento básico), de los servicios de salud y de educación, etc. Sin embargo, estos programas no deben construirse con una visión urbana, o andina, sino teniendo en cuenta las condiciones, requerimientos y experiencias existentes en la región. Es indispensable pensar en estrategias alternativas para el mejoramiento de las viviendas y de los servicios de salud y educación, que contemplen los saberes ancestrales y populares, articulen la medicina y la educación tradicionales a las nuevas estrategias y fortalezcan y escalen las experiencias exitosas. En todos estos aspectos es fundamental la activa participación de las comunidades campesinas e indígenas y de sus organizaciones en el diseño, ejecución y monitoreo de los programas, para que estos sean adecuados y relevantes a las condiciones y necesidades de la AF amazónica.



- PAINÉIS REGIONAIS: As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida



## PAINÉIS REGIONAIS

### II. As singularidades da agricultura familiar e as políticas públicas na Região Andina

#### 1. AGRICULTURA FAMILIAR Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SIERRA DEL ECUADOR

##### ■ Miguel Carvajal Aguirre

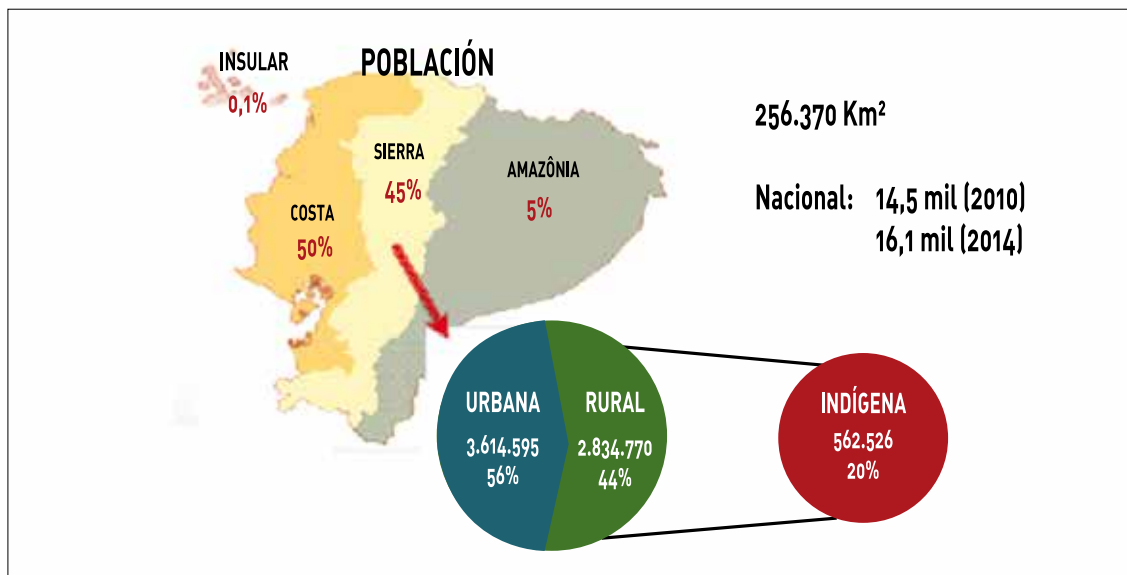
Sociólogo, diputado da Assembléia Nacional Equatoriana

##### ■ Sandra Ramos

Consultora Autônoma

### Introducción

La Región Interandina o Sierra del Ecuador es una de las cuatro regiones del país. Se extiende por la Cordillera de los Andes, con sus montañas y sus valles, está formada por 11 provincias (Azuay, Bolívar, Cañar, Carchi, Chimborazo, Cotopaxi, Imbabura, Loja, Pichincha, Santo Domingo de los Tsáchilas, Tungurahua) de las 24 existentes en el Ecuador.



■ PAINÉIS REGIONAIS: As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida

Su extensión territorial es de 63.308 km<sup>2</sup> de los 256.370 km<sup>2</sup> totales que alcanza el Ecuador. Según el Censo de 2010, la población ecuatoriana llega a 14,5 millones de habitantes; la sierra ecuatoriana abarca el 45%, esto es 6,4 millones de habitantes, de los que 6,4 millones, el 56% (3,6 millones), se ubican en el área urbana y 44% en área rural.

La sierra ecuatoriana tiene alto peso demográfico indígena: el 68% (69.4442 habitantes) del total de la población indígena ecuatoriana (1.018.176 habitantes), se encuentra en esta región.

El mundo rural ecuatoriano se caracteriza por distintas formas de coexistencia que conforman los espacios sociales y productivos. Una importante población que vive de manera dispersa en el campo y una gran población rural que vive en las cabeceras parroquiales y en los asentamientos humanos rurales; una importante población blanco-mestiza que coexiste con la población indígena; formas de propiedad individual o privada mestizas e indígenas integradas con formas de propiedad colectiva (particularmente indígena donde hay uso y usufructo familiar y manejo de predios comunitarios). Coexiste la producción familiar de pequeños y medianos propietarios de predios menores de 5 ha y de 1 ha, con producción orientada al mercado interno (lácteos, vegetales, ganado menor de carne) con agricultura empresarial de carne, lácteos y de exportación (flores, brócolis). Es decir, la región andina es un espacio diverso y de coexistencia étnica, de formas de propiedad y de organizaciones sociales distintas, de actividades de producción distintas, con la concurrencia de intereses económicos y políticos distintos y obviamente con la presencia de derechos individuales y de derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades ancestrales.

## 1. Régimen administrativo

Nacional	Gobierno	GADs	Régimen Comunas y Territorios
Provincia	Gobernador Ent. Desconcentradas	Gobiernos Provinciales	
Cantón		Gobiernos Municipales	221 municipios
Parroquia		Gobiernos Parroquiales Circunscripciones territoriales*	820 juntas parroquiales

El Estado ecuatoriano se organiza territorialmente en regiones (4), provincias (24), cantones (221) y parroquias rurales (820). Por razones de conservación ambiental, étnico-culturales o de población pueden constituirse regímenes especiales, por ejemplo la Ama-

zonía o las circunscripciones territoriales. Los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) tienen autonomía política, administrativa y financiera, se rigen por principios de solidaridad, subsidiaridad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Los presupuestos se componen básicamente de asignaciones nacionales que se han duplicado en los últimos 7 años, de 1300 a 2600 millones USD, y de ingresos propios a través de tasas y tarifas.

En el área rural, la imbricación e interrelación del gobierno nacional con los GAD implica la necesidad de complementariedad. Los Gobiernos provinciales tienen competencias en desarrollo rural (infraestructura, caminos, riego, apoyo a la producción agraria), los Gobiernos municipales competencias urbanas y rurales (agua potable, definición de normas de ordenamiento territorial, construcción de infraestructura de salud y educación, en proceso de revisión, manejo de mercados, control de tránsito).

En el caso de las comunas indígenas supone la aplicación de una legislación especial en algunos ámbitos: la tierra colectiva no puede ser dividida, no puede embargarse, es imprescriptible. Muchas de las tierras de propiedad colectiva comunal ocupan áreas productivas y la mayor parte de los páramos andinos en la sierra central.

Los pueblos y nacionalidades de origen ancestral están protegidos por la vigencia de un conjunto de derechos colectivos constitucionales que obliga a varios procesos de consulta sobre decisiones públicas que puedan afectar sus derechos o territorios. Así mismo, implica el reconocimiento del Derecho Indígena para el procesamiento y administración de justicia en varios ámbitos.

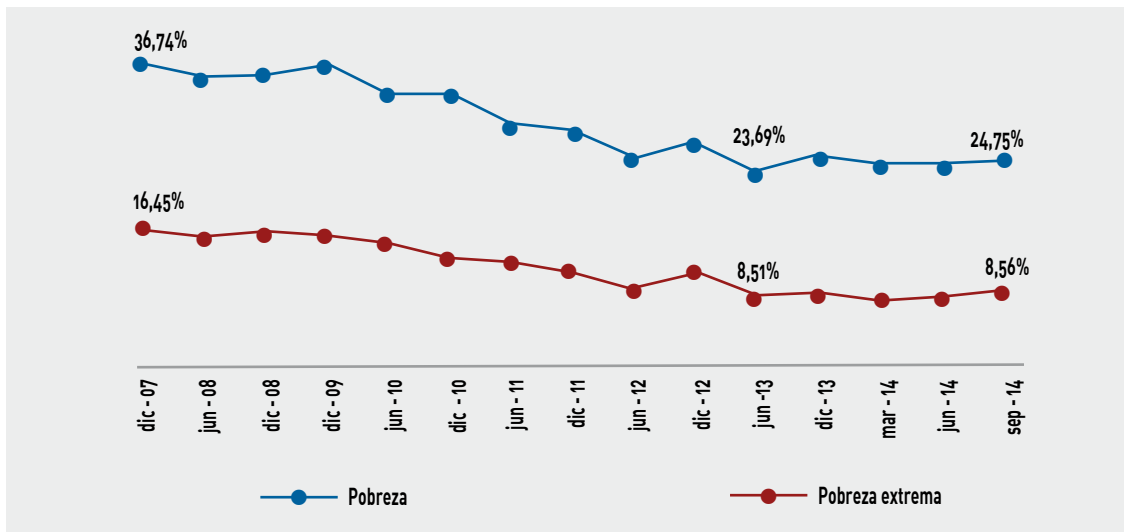
## **2. Fomento de la igualdad**

Los Andes ecuatorianos mantienen una condición histórica estructural de prevalencia de la pobreza; la condición indígena fue sinónimo de pobreza extrema y exclusión. La política pública debe echar mano de las políticas sociales (educación, salud, empleo, vivienda, subsidios) y de inversiones públicas para mejorar la producción, la comercialización asociativa, la incorporación de valor agregado, como parte de políticas integrales para enfrentar la pobreza y la desigualdad.

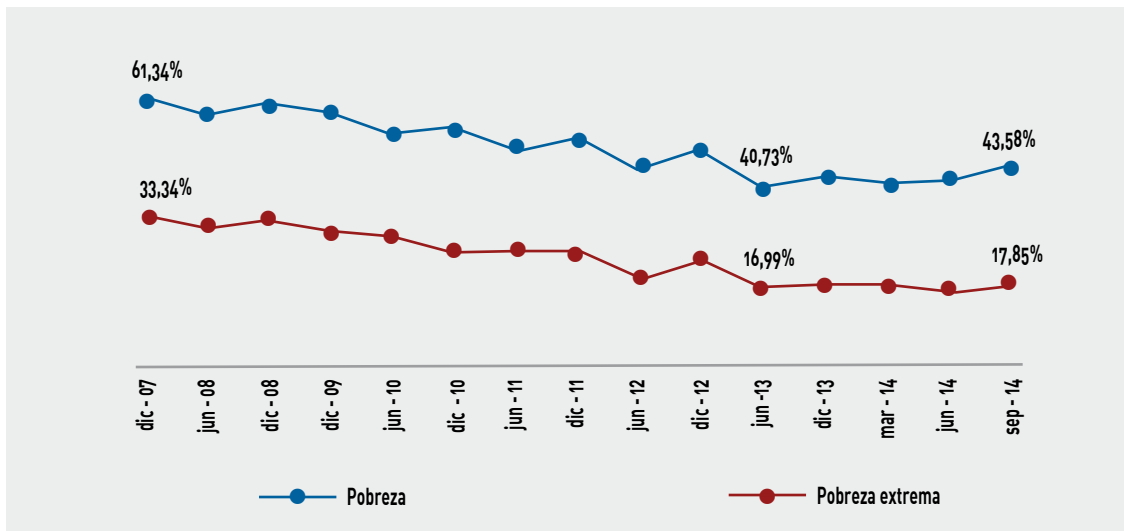
La política de desarrollo rural debe, en nuestra opinión, combinar las inversiones sociales y ambientales con carácter de integridad con las inversiones de desarrollo productivo, nos parece que ese es el camino para lograr reducción de la pobreza, disminución de la desigualdad y aumento de la producción en condiciones de responsabilidad ambiental.

■ PAINÉIS REGIONAIS: As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida

En septiembre de 2014, la pobreza a nivel nacional se situaba en 24,75% y la pobreza extrema en 8,56%.

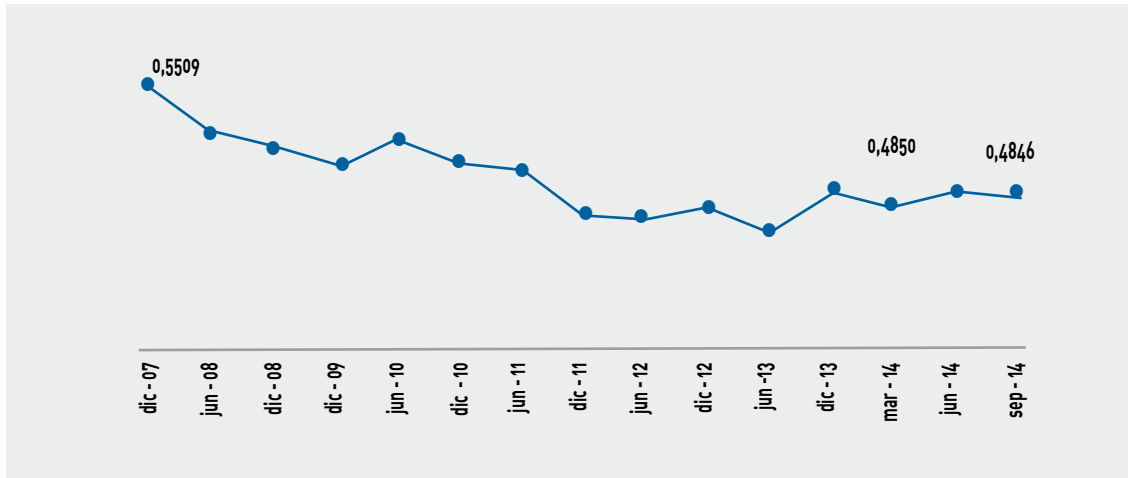


Sin embargo, la pobreza a nivel rural se situaba en 43,58% y la pobreza extrema en 17,85%, es decir, el doble de los indicadores nacionales.

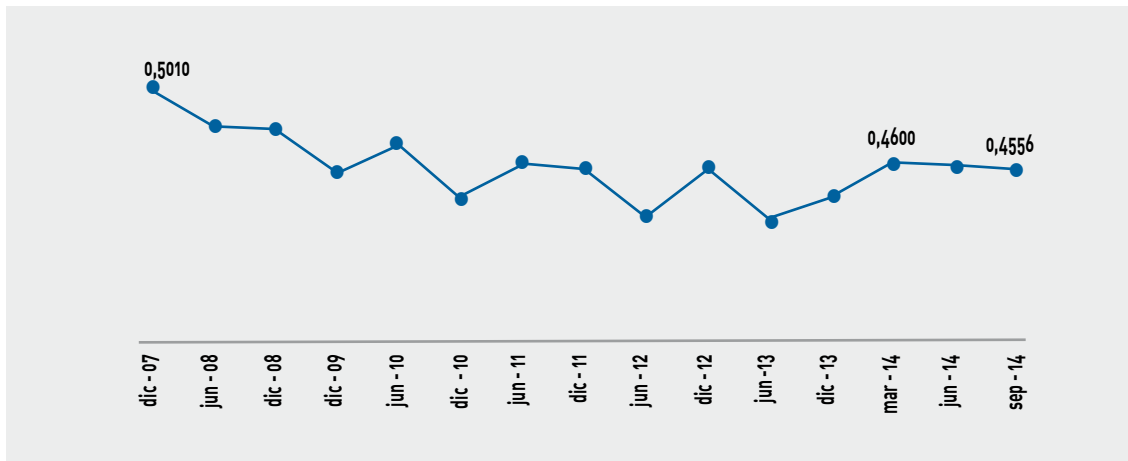




En la reducción de la inequidad social, entre el 2007 y 2014, el Ecuador redujo su coeficiente de Gini en siete puntos, siendo este un logro histórico sin precedentes en nuestra historia.

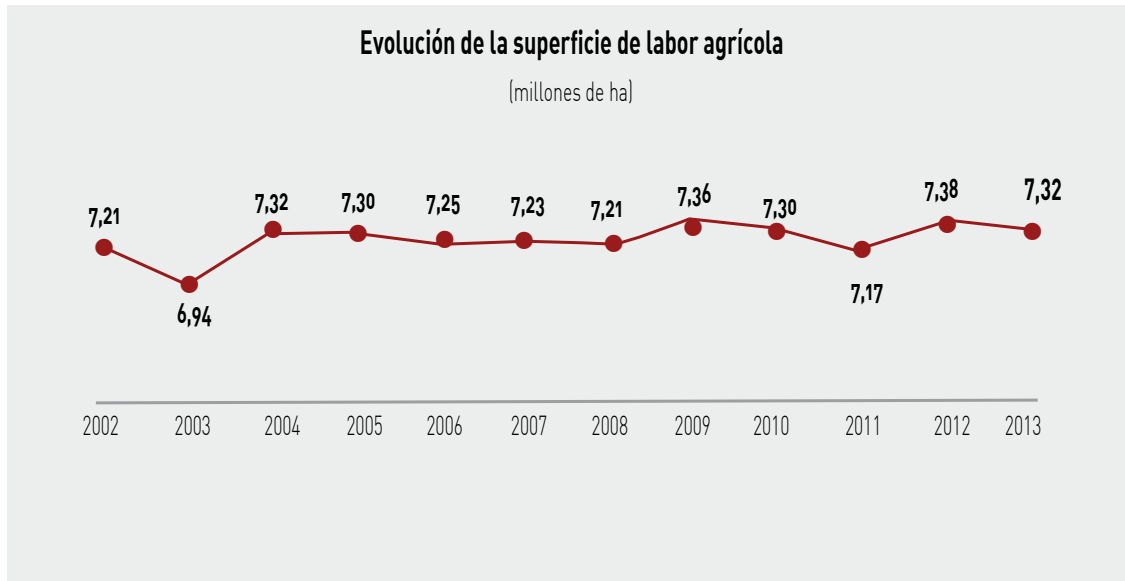


En el área rural la disminución alcanzada fue de 5 puntos:



### 3. Espacio productivo

La superficie de labor agropecuaria (cultivos permanentes, transitorios y barbecho, pastos naturales y cultivados) es de 7,32 millones de hectáreas. Esta superficie no ha variado sustancialmente desde hace varias décadas, lo cual manifiesta los límites en la expansión de la agricultura y los límites en el acceso real a la tierra.



La Sierra es la segunda región con mayor superficie de uso agropecuario, con 2763 miles de ha, que representa el 37,73% del total nacional.

En la Sierra se concentra el 100% de la producción de papa, arveja tierna, cebada, el 99% de maíz suave, el 97% de trigo y haba. En la provincial del Carchi se concentra la mayor producción de papa con el 28,2% del total nacional.

El 51,72% del ganado vacuno se encuentra en la Región Sierra; las provincias con mayor número de cabezas de ganado son Azuay, Chimborazo, Loja y Pichincha.

En el 2013, la producción total de leche a nivel nacional fue de 6,26 millones de litros; la Sierra aportó el 76,82% de la producción diaria de leche líquida. Carchi es la provincia con mayor rendimiento, 10,71 litros/vaca.

La agricultura familiar en el Ecuador sustenta aproximadamente el 60% de la demanda de alimentos, entre ellos: el 49% de arroz, 46% de maíz duro, 76% de maíz suave, 64% de papa, 91% de cebolla blanca, 81% de cebolla colorada, 85% de col, 77% de zanahoria, 71% de fréjol seco, 42% de leche fresca, 71% de ganado porcino, 82% de ganado ovino, 73% de huevos de campo, entre otros. En cuanto a los mercados externos, este sector aporta en el 93% de café, y 80% de cacao.

El espacio productivo andino se caracteriza por compartir diversos tipos de productores agrícolas:

- Productores para exportación. Principalmente flores (9327 hectáreas) y horticultores, con producción intensiva y uso intensivo de recursos como agua. Incorporan altos niveles de tecnología y requieren de fuertes inversiones de capital

- Agricultores grandes y medianos, vinculados principalmente a la ganadería lechera, que han modernizado las haciendas y la producción, orientados principalmente al mercado interno y a las agroindustrias.
- Pequeños y medianos productores, que son agricultores familiares que han incorporado tecnología y capacidades de gestión modernas en el manejo de sus unidades productivas. Son agricultores familiares en transición y consolidados que mantienen vínculos importantes con el mercado interno hortícola, de frutas y de animales menores, que incorporan tecnología y que se mantienen en espacios de tensión, colaboración y disputa, con las prácticas empresariales.
- Pequeños y minifundistas productores, que combinan la propiedad individual con la pertenencia a estructuras de propiedad colectiva comunitaria. Vinculados al mercado interno, pero con posibilidades importantes de mejorar sus condiciones productivas mediante mecanismos asociativos de producción que incorporen valor agregado, como en el manejo de la quínoa y el amaranto, en su industrialización e incluso sus posibilidades de exportación. De hecho, es el segmento que requiere de mayor atención social y de las inversiones públicas, pues generalmente son los espacios sociales de concentración de la pobreza extrema y de condiciones deficitarias extremas de habitabilidad, además de su ubicación muchas veces en ecosistemas frágiles y suelos erosionados.

#### 4. Políticas públicas nacionales

En el Ecuador, el Gobierno de la Revolución Ciudadana, plantea la noción del buen vivir como objetivo central de la política pública. La agricultura familiar es definida como una condición para la emergencia del *buen vivir* en toda la sociedad rural. Constituye el sujeto privilegiado de la estrategia, y no solo porque son titulares de los derechos garantizados en la Constitución, sino porque son segmentos productivos indisociables del sistema económico prevaleciente, esenciales para garantizar nuestra seguridad y soberanía alimentaria.

Las principales líneas políticas son:

- Mejoramiento y búsqueda de equidad de la calidad de vida y garantía de la soberanía alimentaria;
- Inversiones sociales en salud, educación, alimentación;
- Programas para mejoramiento de la producción, productividad y comercialización asociativa;
- Tierras, programas de titulación individual, recuperación de tierras erosionadas. Garantizar la propiedad comunal o colectiva.
- Agua, conservación patrimonio hídrico público, gestión pública y comunitaria, inversión en sistemas de riego y agua potable;
- Crédito, reorganización banca pública orientada a desarrollo rural y fortalecimiento de los sistemas cooperativos y populares de finanzas;
- Investigación e innovación tecnológica, mediante programas de acompañamiento y fomento de la producción y la comercialización;
- Conservación y manejo de recursos renovables.

### a) Mejoramiento y búsqueda de equidad de la calidad de vida y garantía de la soberanía alimentaria

- Dar continuidad a procesos de reversión de las condiciones de pobreza y extrema pobreza de los agricultores familiares dependerá de la continuidad de políticas nacionales de transferencia de riqueza vía políticas sociales (educación, salud, subsidios). Ello dependerá de las condiciones macroeconómicas y del mantenimiento de una política democrática como la que ahora caracteriza al Ecuador;
- Mantener las políticas de fomento productivo, que incluyen los aspectos energéticos, las tecnologías de la comunicación, aparte de los relacionados a mejoramiento de sistemas de comercialización.

### b) Tierra

Los conflictos por tierra son mínimos en la región, que pasó por un importante proceso de reforma agraria en los años 64 y 71-74 y un proceso de afectación y compra de haciendas en los 90. Los problemas centrales están relacionados con la degradación y erosión de los suelos, con la presión demográfica de las comunidades indígenas sobre las tierras de páramos que son ecosistemas frágiles conservadores y distribuidores de agua, la excesiva fragmentación de tierras rurales y con la necesidad de titulación de tierras individuales de beneficiarios de la reforma agraria y sus descendientes.

Existen tensiones diversas sobre la tierra, algunas debidas a la presión demográfica, otras a la dificultad de acceso al recurso y la presión sobre ecosistemas frágiles. Existe una importante demanda social por tierra, particularmente entre los miembros de comunidades que no tienen tierra productiva para incorporarla entre sus miembros. Se trata de una demanda que obliga a buscar nuevas respuestas, distintas a las de las décadas de la reforma agraria o la compra de tierra.

### c) Água

El agua es un recurso estratégico y por tanto está prohibida toda forma de privatización. Su acceso forma parte de los derechos humanos de los ecuatorianos.

La disminución de caudales y la contaminación de los cauces es el principal problema del agua en los Andes ecuatorianos. El primero requiere encontrar soluciones a la conservación de páramos con beneficios tangibles para la población que vive en ellos y requiere usarlos productivamente, el segundo es un reto de control de las autoridades ambientales sobre la producción agrícola y la necesidad de generalizadas y costosas inversiones en el control y tratamiento de las aguas usadas en las ciudades y las industrias.

Se mantienen las dos formas de gestión, la pública y la comunitaria, incluyendo la realizada y mantenida por las organizaciones comunitarias indígenas o afroecuatorianos y aquellas gestionadas por la población mestiza y los sistemas indígenas y mestizos que han sido transferidos. La organización de juntas de regantes y de juntas de agua potable para consumo humano forma parte de las estructuras sociales más fuertes y activas del mundo rural ecuatoriano en la costa y en los Andes; son alrededor de 7000 juntas y cada una de ellas puede agrupar hasta 10000 miembros. El Estado los reconoce en su autonomía de gestión, la ley obliga a que el Estado invierta recursos para capacitación y mejoramiento y hay experiencias de planificación y coordinación social de muchos años, como el Parlamento del Agua en el gobierno provincial de Tungurahua. Se ha elevado el nivel de protección del sistema hídrico público; el Estado tiene una gestión descentralizada del riego en los gobiernos provinciales y del agua potable en los gobiernos municipales.

El objetivo de la política pública es lograr la distribución de agua de buena calidad para el consumo humano y para el riego.

Conseguir este objetivo implica la concreción de los programas de agua potable y saneamiento y el cumplimiento del plan nacional de riego que y permitiría incorporar cerca de 2000 has a la producción nacional, así como fortalecer y ampliar los programas de riego parcelario por parte del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales.

#### **d) Crédito**

La economía del país registra niveles acelerados de financiamiento caracterizados por un crecimiento de la banca privada y pública y un crecimiento menor en el sistema cooperativo. La banca privada es la principal fuente de crédito agropecuario que beneficia principalmente a agricultores con alta capacidad de inversión, mientras que la agricultura familiar, por sus limitaciones estructurales, se ve limitada a fuentes de financiamiento cooperativo; en la región Sierra, la banca privada alcanza el 79% del financiamiento, y la diferencia la cubren el Banco Nacional del Fomento y la Corporación Financiera Nacional.

Está en fase de diseño una banca pública de desarrollo rural y urbano marginal que permita superar la tradicional banca de fomento y que logre el acceso a créditos productivos oportunos a los agricultores pequeños y medianos que conforman nuestra agricultura familiar. Al mismo tiempo se está en proceso de fortalecer los sistemas financieros rurales de cooperativas, bancos comunitarios y cajas de ahorro, que son los soportes financieros de los agricultores no empresariales, y principalmente de los miembros de comunidades indígenas que no acceden a créditos formales por la propiedad colectiva de la tierra y su prohibición de afectación y fragmentación.

#### **e) Innovación tecnológica**

La innovación tecnológica está concentrada en sectores privados ligados a la agroexportación, con financiamiento privado. Pero debe reconocerse que la Revolución ha avanzado muy poco en la investigación, la adaptación para el mejoramiento productivo de los agricultores pequeños o familiares de la región andina. Está en proceso una reforma legal del INIAP para que el Estado controle su directorio y eliminar su condición autónoma más allá de lo que se requiere por la condición de órgano de investigación científica. Existe la percepción generalizada de una suerte de estancamiento en los servicios públicos de investigación aplicados al desarrollo de la pequeña y mediana agricultura, a pesar de las necesidades y retos de mejoramiento de la productividad, de la incorporación de valor agregado y del mejoramiento de la calidad de la producción. Los procesos de innovación tecnológica en la agricultura familiar están ligados a la existencia de programas públicos de desarrollo rural, incluyendo los de asistencia técnica y a la presencia marginal de programas de cooperación técnica privada e internacional, que aún no han logrado superar una condición de experiencias puntuales o locales.

Se advierte la necesidad del fortalecimiento de la investigación adaptada a las condiciones de los productores familiares en genética, innovación tecnológica, intensificación del usos de la información predial y extrapredial, uso potencial de la nanotecnología y agricultura de precisión, convergencia entre modalidades de manejo y tecnología ancestral y moderna, sanidad, prácticas de buen manejo, gestión, fortalecimiento organizacional, redes y otras áreas necesarias que mejoren la producción y productividad, gobernanza y futuro de seguridad y soberanía alimentaria.

Se requiere el mejoramiento de la fertilidad del suelo, producción y multiplicación de semillas, mecanización agrícola y la recuperación de Cangahua.

#### **f) Conservación y áreas protegidas**

La conservación se basa en los sistemas públicos de áreas protegidas, que incluyen áreas de conservación de gobiernos provinciales y municipales, generalmente vinculadas al manejo del agua. Los páramos que están en tierras comunitarias no han logrado aún ser incorporados a un sistema de manejo que les permita ser beneficiarios de inversiones nacionales de conservación, más allá de programas puntuales.

Hoy el Ecuador es muy distinto al país excluyente, que trataba peyorativamente a nuestros indígenas, afros y montubios.

Se ha mejorado el acceso a la propiedad de la tierra a campesinos e indígenas que no la disponían y que trabajaban en condiciones de precarización, sin derechos sociales ni laborales. Sin embargo la estructura de propiedad de la tierra aún es muy inequitativa, en circunstancias en que el recurso es escaso, en que las propiedades que se podrían llamar latifundios por su extensión y su abandono productivo también son escasas.

Pasamos de una sociedad con población mayoritariamente rural a una población mayoritariamente urbana.

Han mejorado los indicadores económicos y sociales, luego del deterioro sufrido en los años de la desinstitucionalización neoliberal de los noventa en que se afectaron los programas de asistencia técnica a la producción rural, a la comercialización, se eliminaron las empresas públicas de insumos, y se suprimieron las inversiones sociales estructurales en el campo. Los procesos iniciados en el 2007 con la Revolución Ciudadana sin duda han logrado revertir el estancamiento producido en el periodo neoliberal y posteriores a la crisis bancaria de fines de los noventa. Los efectos en la disminución de la pobreza y la desigualdad son ejemplo de este proceso.

Pero también han cambiado otras realidades, continúa el deterioro de recursos naturales como suelos, la afectación a los páramos andinos que son fuente de conservación de agua, la pérdida de biodiversidad, el aumento de la presión demográfica rural, los bajos niveles de rendimiento de productos que están orientados al consumo interno, a garantizar la soberanía alimentaria.

Los retos están en relación a la continuidad de un proceso político que mantenga inversiones sociales y productivas sostenidas en todos los niveles de la agricultura, con énfasis en los pequeños y medianos productores y en aquellas familias agricultoras que forman parte de los pueblos y nacionalidades que registran aún ahora los mayores niveles de pobreza y exclusión.

## PAINÉIS REGIONAIS

### II. As singularidades da agricultura familiar e as políticas públicas na Região Andina

#### 2. LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL PERÚ: TIPOS Y DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL

- **Fernando Eguren**  
Presidente do Centro Peruano de Estudos Sociais

*A pesar de la importancia de la agricultura familiar en el Perú, solo en tiempos recientes que se ha considerado la necesidad de definir una estrategia y una política coherente que evite la dispersión de esfuerzos y recursos en programas y proyectos poco articulados e inspirados en distintas propuestas conceptuales. Un aporte importante en este empeño es el análisis de los resultados del IV Censo Nacional Agropecuario, realizado en el año 2012. El censo anterior fue realizado en el año 1994, en momentos en que se iniciaba la aplicación en el país de una política neoliberal cuyas líneas fundamentales se han mantenido en la actualidad. Este documento aprovecha los resultados de la reciente información censal para tipificar la agricultura familiar en el Perú.*

#### 1. Perú: un país heterogéneo

Las características geográficas y climáticas del Perú están determinadas en buena medida por la Cordillera de los Andes que, en la sección que corresponde a Perú y Bolivia, se denomina Andes Tropicales del Sur. Los países andinos poseen 84 de las 114 zonas de vida reconocidas en el planeta y 28 de los 34 climas del orbe.

En el Perú se reconocen tres grandes regiones naturales: la costa, la sierra y la selva. Las grandes diferencias geográficas, climáticas y de calidad de suelos condicionan que se hayan desarrollado diferentes tipos de agricultura adecuados a esta variedad física, la cual ofrece diferentes tipos y cantidades de recursos naturales. Iniciamos esta sección, pues, con una breve descripción física del Perú.

La costa es una angosta franja árida que va de norte a sur, que separa la cordillera del mar, con una extensión aproximada de 200 000 kilómetros cuadrados. Sería un largo desierto — más de 3 000 kilómetros de frontera a frontera — si no estuviese interrumpida por una cincuentena de valles regados por los ríos que corren de este a oeste, que nacen en la vertiente occidental de los Andes y desembocan en el Océano Pacífico. Características de la región son la humedad de la atmósfera — con una media de 70 a 80% — y la sequedad del suelo. Consta de dos pisos altitudinales: costa propiamente dicha, hasta los 500 metros sobre el nivel

del mar, y yunga marítima, hasta los 2000 msnm aproximadamente. Cada uno de estos pisos altitudinales tiene características geográficas y climáticas distintas.

Los suelos de estos valles se encuentran entre los más fértiles del país. En general la costa es la región que ha concentrado la mayor cantidad de inversiones públicas en infraestructura de todo tipo, y en donde el acceso a bienes públicos es mayor y de mejor calidad.

La cordillera de los Andes recorre el Perú también de norte a sur y es la columna vertebral del país. Comúnmente se le da el nombre de sierra, y comprende el territorio que se extiende a partir de los mil metros sobre el nivel del mar. El área de esta región natural se extiende sobre cerca de un tercio del territorio del país. Como puede suponerse, la geografía de la sierra es muy variada, así como sus climas. En los fondos de los estrechos valles el clima es cálido y húmedo, propicio para una variedad de cultivos y, a medida que la superficie se eleva, va tornándose más frío. La región está diferenciada en cuatro pisos altitudinales con climas y flora y fauna diferenciadas: quechua, de 2000 hasta 3500 msnm aproximadamente; suni, hasta 4000 msnm, puna, hasta 4800 msnm y, por encima, el piso janca, hasta los picos cercanos a los 7000 msnm.

La tercera región —la selva— se extiende a partir de la vertiente oriental de los Andes, mirando al llano amazónico, y ocupa el 60% del territorio del país. Usualmente se diferencian tres subregiones: yunga fluvial, o ceja de selva, entre los 800 y 3800 msnm, la selva alta, entre los 400 y 800 msnm, y selva baja, debajo de los 800 msnm.

## 2. Las unidades agropecuarias en Perú

Sobre los espacios rurales de esta variada y caprichosa geografía se asientan 2292772 unidades agropecuarias según el último Censo Nacional Agropecuario (IV CENAGRO). Número muy elevado si se toma en consideración la superficie relativamente reducida con aptitud agropecuaria (alrededor de 7 millones de has, de las que el 58% estaban activas en el momento del censo). El número de UA, además, aumentó notablemente (30%) desde la realización del censo anterior, en 1994.

No puede dejar de mencionarse que la estructura de propiedad de la tierra en el Perú cambió radicalmente en la década de 1970, como resultado de la aplicación de una de las reformas agrarias más radicales en la región latinoamericana. En apenas cinco años —entre fines de 1969 y el año 1975— fueron expropiadas alrededor de diez millones de hectáreas, incluyendo a todos los latifundios, que concentraban la mayor parte de las tierras. Estos fueron transformados en cooperativas agrarias de producción u otras formas asociativas, y los trabajadores asalariados se convirtieron en los nuevos propietarios colectivos. Por diferentes razones estas empresas asociativas tuvieron una corta duración, y los propios cooperativistas decidieron distribuirse las tierras en parcelas familiares. Este proceso de fragmentación de las cooperativas ya había culminado antes de finalizar la década de 1980.

El período intercensal (1994-2012) corresponde precisamente al período de aplicación de políticas económicas neoliberales. Las leyes de propiedad sobre la tierra fueron cambiadas al amparo de la nueva Constitución de 1993. Se desmontó toda la legislación sobre tierras de los años anteriores y se instauró uno de los regímenes de propiedad más liberales de toda la región latinoamericana, que es el que rige actualmente. Estas políticas dieron todas las facilidades para la reconstitución del latifundio; la liberalización del comercio exterior y la suscripción de varios TLC promovieron las exportaciones. El resultado fue el crecimiento de neolatifundios agroexportadores.



Este proceso de concentración se ha dado particularmente en la región costeña. En menos de dos décadas, más de un cuarto de las tierras de esta región han sido acaparadas por medio centenar de empresas con más de mil hectáreas cada una. Pero, paralelamente, en la misma región el número de UA se incrementó, sobre todo aquellas con menos de 5 hectáreas. La tendencia parece conducir a una nueva estructura de propiedad bipolar, que había sido desmontada con la reforma agraria. En esa región la agricultura familiar se expande, pues, en paralelo con la instalación de agronegocios exportadores de tecnología avanzada y gran dimensión. En cuanto a la sierra, es la región en donde ha habido un mayor incremento del número de unidades agropecuarias: el 64% de ellas están en esta región (tabla 1).

**Tabla 1 - Unidades agropecuarias según región natural**

Región natural	Unidades agropecuarias	Porcentaje
Costa	357 561	15,8
Sierra	1 444 530	63,9
Selva	458 882	20,3
Total	2 260 973	100,0

**Fuente:** INEI. *Resultados definitivos. IV Censo Nacional Agropecuario 2012*. Lima, 2013. P. 10.

### 3. La sierra y las comunidades campesinas

La sierra es la región campesina más característica del Perú, en buena medida por razones históricas. Alberga la mayor parte de las comunidades campesinas del país, cuyas lejanas raíces datan de antes de la conquista española. Las comunidades, formadas por un número variable de familias, constituyen espacios socioculturales que contribuyen a la transmisión de conocimientos sobre la biodiversidad y la adaptación a los eventos climáticos. En muchos casos regulan el uso de los recursos naturales y los ciclos agrícolas con la finalidad de su utilización óptima y sostenibilidad. El IV CENAGRO reconoce la existencia de 6.277 comunidades. Aún en la actualidad son las principales instituciones rurales de la sierra y de la agricultura familiar. Aunque no hay información precisa, se estima que el número de las familias comuneras superan el millón y medio.

En la tercera región, la selva, las poblaciones originarias están organizadas en 51 grupos étnicos agrupados en 13 familias lingüísticas, que reúnen a aproximadamente medio millón de familias. Sus derechos sobre la tierra fueron reconocidos por primera vez en 1974, al mismo tiempo que se oficializaba el nombre de «comunidades nativas». Años más tarde, con el respaldo del Convenio 169 de la OIT, la identidad étnica fue aceptada como derecho fundamental, así como la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario dentro del territorio comunal. Hoy están legalizadas 1.469 comunidades. Pero la población migrante proveniente sobre todo de la sierra es muy importante, y es una de las causas tanto de la multiplicación del número de unidades agropecuarias en la región, como de la deforestación con fines agrícolas.

De los párrafos anteriores se desprende la gran heterogeneidad de la agricultura familiar en el Perú, tanto por su asentamiento en áreas altitudinales y ecológicas muy diversas como por su distinto origen histórico. Se evidencia también el importante aumento en las últimas décadas del número de unidades agrarias familiares en las tres regiones.

## 4. La agricultura familiar

Hay un cierto consenso sobre los elementos básicos de la definición de agricultura familiar: posesión familiar directa del predio, preeminencia de la mano de obra familiar y escaso acceso a activos, particularmente a la tierra. En el Perú, la utilización de la expresión *agricultura familiar* es relativamente reciente. Ahora bien, el diseño e implementación de políticas orientadas a la agricultura familiar requiere de definiciones operativas, que faciliten la construcción de una categoría de unidades agropecuarias —las unidades agropecuarias familiares— que permita diferenciar en el terreno de aquellas que no lo son.

La realización del IV CENAGRO, en el caso peruano, permite utilizar dos elementos para la identificación y posterior cuantificación de la AF. El primero es la preeminencia de la fuerza laboral familiar, lo que no excluye la utilización de trabajadores contratados eventuales, pero sí de contratados estables. El segundo elemento es el tamaño del predio. Para el caso del Perú, el límite superior sería de 10 hectáreas bajo riego (o su equivalente en tierras de cultivo de secano y de pastos naturales). La AF comprenderá a las UA cuya superficie agropecuaria sea menor a 10 hectáreas estandarizadas.

Integrando ambas — preeminencia del trabajo familiar y superficie del predio— se constata que la inmensa mayoría de las unidades agropecuarias del Perú —el 97%, más de dos millones— entraría en la categoría de agricultura familiar. De ellas, el 60% solo utilizan trabajo familiar, mientras que el 40% acuden por temporadas al trabajo asalariado. Solo algo más de 42000 UA contratan a trabajadores permanentes. Las unidades agropecuarias familiares están distribuidas en todo el territorio peruano. En general, se observa que las unidades familiares se concentran principalmente en la sierra, mientras que las unidades empresariales, en la región más modernizada, la costa (tabla 2).

Tabla 2 - Distribución de las UA según tipo de agricultura y región natural, 2012

Región Natural	Agricultura familiar			Agricultura no familiar			Total
	N.º de UA	%	% fila	N.º de UA	%	% fila	N.º de UA
Costa	324363	15	93	26,137	46	7	350,500
Sierra	1392032	65	99	15000	26	1	1407032
Selva	440438	20	97	15536	27	3	455974
Perú	2156833	100	97	56673	100	3	2213,506

Fuente: CENAGRO 2012.

La AF es hegemónica en los 24 departamentos del país; en cada uno de ellos representa más del 90% del total de unidades agropecuarias.

### (i) Heterogeneidad de la agricultura familiar

Dadas las características heterogéneas del universo de la agricultura familiar, es preciso diferenciarlas por tipos, en la perspectiva del diseño de políticas diferenciadas. Siguiendo la ya muy difundida clasificación en tres tipos: AF consolidada, AF intermedia

o de transición y AF de subsistencia, se definieron dos variables para diferenciarlas: la superficie del predio y el nivel tecnológico. Además, se definieron, para la AF intermedia y de subsistencia, dos subtipos (ver cuadro 1).

**Cuadro 1 - Tipos y subtipos de agricultura familiar**

Tipos	Variables
<b>Agricultura familiar de subsistencia</b>	UA con menos de 2 has
AF de infrasubsistencia	Sin riego ni semilla certificada
AF de infrasubsistencia no crítica	Con riego y/o semilla certificada
<b>Agricultura familiar intermedia</b>	UA con un área de 2 a 5 has
AFI con menor potencial	Sin riego ni semilla certificada
AFI con mayor potencial	Con riego y/o semilla certificada
<b>Agricultura familiar consolidada</b>	UA con un área de 5 a 10 has
	Con riego y/o semilla certificada

**Fuente:** Elaboración propia

La distribución de la agricultura familiar según los tipos muestra que una gran mayoría —el 88%— corresponde a la agricultura familiar de subsistencia (AFS), un 10% a la agricultura familiar intermedia (AFI) y el resto, algo más del 2%, a la agricultura familiar consolidada (AFC) (cuadro 2).

**Cuadro 2 - Número de UA familiares según tipos de AF**

Tipos	N.º de UA	%
<b>AF de subsistencia</b>	<b>1 893 307</b>	<b>87,8</b>
AF de infrasubsistencia	1 063 524	49,3
AF de infrasubsistencia no crítica	829 783	38,5
<b>AF intermedia</b>	<b>217 961</b>	<b>10,1</b>
AFI con menor potencial	97 012	4,5
AFI con mayor potencial	120 949	5,6
<b>AF consolidada</b>	<b>45 565</b>	<b>2,1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 156 833</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información del IV CENAGRO

### (ii) Distribución espacial de la agricultura familiar

Los diferentes tipos de unidades agropecuarias familiares se distribuyen entre las regiones de manera diferenciada (tabla 3).

**Tabla 3 - Distribución de las UA según tipología de la AF y regiones naturales, 2012**

Región natural	AFS		AFI		AFC	AF
	Crítica	No crítica	Menor potencial	Mayor potencial		
Costa	2,9	22,0	1,6	62,6	74,1	15,0
Sierra	68,0	72,3	32,6	25,6	14,3	64,5
Selva	29,1	5,7	65,8	11,8	11,6	20,4
Perú (100%)	1063524	829783	97012	120949	45565	2156833

Fuente: IV CENAGRO

La altitud también juega un papel importante en la distribución de las unidades agropecuarias familiares para cada tipo de agricultura (tabla 4). Las unidades familiares críticas se concentran en las regiones altitudinales Quechua, Suni y Yunga fluvial; las de subsistencia no crítica, en las regiones Quechua, Suni y Costa; las unidades familiares intermedias con menor potencial, en las regiones Omagua o Selva baja y Yunga fluvial; las unidades familiares intermedias con mayor potencial en la región costa; y las unidades familiares consolidadas, en la región Costa. Bajo esta clasificación regional, la costa aparece nuevamente como el espacio donde se sitúa la agricultura con mayores posibilidades de desarrollo.

**Tabla 4 - Distribución de las unidades agrícolas familiares por tipos, regiones y piso altitudinal, 2012**

Región	Piso altitudinal	AF subsistencia		AF intermedia		AF consolidada	AF total
		Crítica	No crítica	Menor potencial	Mayor potencial		
Costa	Costa	1,5	16,2	0,8	49,3	59,6	11,0
	Yunga mar	2,2	8,3	0,9	14,4	15,1	5,4
Sierra	Quechua	29,0	45,6	9,0	14,9	7,5	33,2
	Suni	28,2	19,8	11,9	7,3	4,4	22,6
	Puna	6,6	2,4	8,5	1,4	1,4	4,7
	Janca	0,2	0,0	0,7	0,0	0,0	0,1
Selva	Yunga fluvial	16,2	4,8	23,8	4,7	2,8	11,2
		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Selva alta	7,7	2,0	18,2	5,1	4,8	5,8
	Omagua	8,4	1,0	26,2	2,9	4,3	5,9
Perú (100%)		1063524	829783	97012	120949	45565	2156833

Fuente: IV CENAGRO 2012. Elaboración propia

En síntesis, la inmensa mayoría de las unidades agropecuarias del país —el 97%— puede considerarse agricultura familiar. La AF está distribuida territorialmente en todo el país: es mayoría en los 24 departamentos, en ninguno de ellos representa menos del 92%, y en siete de ellos —departamentos predominantemente serranos— son el 99%.

En segundo lugar, un alto porcentaje de la agricultura familiar —casi dos tercios— se encuentra en la sierra. La cuestión agraria y del desarrollo rural en esa región es esencialmente un tema de la agricultura familiar.

En tercer lugar, la mayor parte de la agricultura familiar es de subsistencia —casi el 88%—; es decir, cuenta con poca tierra y en algunos países sería llamada minifundio. Más aún: dentro de las AF de subsistencia cerca de la mitad pueden ser consideradas en situación crítica, pues además de disponer de menos de 2 hectáreas, no tienen acceso al riego ni a semillas certificadas.

La AF intermedia incluye al 10% de las unidades agropecuarias; si bien en términos porcentuales son un grupo relativamente reducido, de todas formas son más de 200000 UA, una parte importante de la cual puede tener un importante potencial de desarrollo.

La importancia cuantitativa de la AF consolidada es bastante menor —2,1%—, posiblemente menos de lo que el «sentido común precensal» estimaba.

La abrumadora presencia de la AF en el Perú conduce a las siguientes conclusiones:

- a) que la «cuestión agraria», en sus dimensiones económica, alimentaria, social, ambiental y cultural, prácticamente se identifica con la «cuestión de la agricultura familiar»;
- b) que la política agraria es —o debiera ser—, en buena medida, una política orientada a la agricultura familiar;
- c) que la superación de la pobreza rural pasa inevitablemente por el desarrollo de la agricultura familiar;
- d) que para el logro de un desarrollo territorial descentralizado —uno de los objetivos de la descentralización regional iniciada en el Perú en el año 2002— es imprescindible el desarrollo de la agricultura familiar.

## 5. La agricultura familiar en la sierra

La mayoría de unidades agropecuarias familiares está localizada en la rugosa región andina. Las características geográficas y climáticas de la región la definen como una de extrema diversidad, con múltiples ambientes naturales, que algunos describen como un «archipiélago vertical», que dio pie a una agricultura que se basaba en el control vertical de un máximo de pisos ecológicos. La alteración de la organización social y productiva como efecto de la colonia —incluyendo la formación de haciendas— y la posterior generalización de la economía de mercado en los espacios rurales ha modificado, obviamente, el sistema socioproductivo que permitía a amplios sectores de la población campesina este control vertical. Pero aún los estudios antropológicos contemporáneos destacan la continuidad de esta capacidad de manejo de estos múltiples ambientes naturales.

Sin duda la continua ampliación del mercado en las zonas rurales, la permanente emigración, la difusión de la cultura urbana, el envejecimiento de los conductores de las parcelas —el 60% de los agricultores familiares en la sierra tienen más de 45 años, y

solo el 11% menos de 30 años— han contribuido a reducir los espacios de este tipo de agricultura campesina. De alguna manera, la información del IV CENAGRO expresa estos cambios, al registrar más de 60000 unidades agropecuarias familiares intermedias y consolidadas, que responden más a una especialización definida por el mercado que a una estrategia de sobrevivencia campesina. Sin embargo, como lo señala el IV CENAGRO, el destino de la producción de más de la mitad de las unidades agrícolas familiares en la sierra es aún el autoconsumo.

## 6. Las políticas para la agricultura familiar

Quizá el esfuerzo más destacado hecho por el Estado peruano para aproximarse a la definición de una política orientada a la agricultura familiar fue la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural, aprobada por el Poder Ejecutivo el año 2004. Lamentablemente no se completó el cuerpo normativo ni la arquitectura institucional para su aplicación. Los planteamientos de la Estrategia estaban muy por delante de las concepciones que todavía estaban vigentes en los organismos públicos encargados de la implementación de la Estrategia.

Por lo menos desde la década de 1990 se multiplicaron los programas y proyectos orientados a la agricultura familiar. Sin embargo, no se logró unificar una visión compartida de objetivos estratégicos, precisamente para lo cual la Estrategia hubiese podido ser útil. Los programas, pues, se concibieron y ejecutaron de manera paralela, con escasa o ninguna coordinación entre sí, aun cuando la mayor parte de ellos dependía del mismo Ministerio de Agricultura. En efecto, este alberga un conjunto de más de 30 programas y proyectos —la mayor parte en la sierra— que dialogan muy poco entre sí, desaprovechando la oportunidad de compartir y retroalimentarse de las experiencias y lecciones aprendidas. Algunos de estos programas se orientaron a la agricultura familiar de sobrevivencia y otros a los dos tipos restantes. En el cuadro 3 se muestra algunos de los más importantes.

Una deficiencia notoria de la mayor parte de estos programas es que las comunidades campesinas no suelen ser consideradas ni como objeto de apoyo o promoción, ni como entes ejecutores. Es más común que se creen nuevas entidades ejecutoras *ad hoc*, agrupando a las familias comuneras en nuevas estructuras organizativas.

Recientemente el gobierno ha creado una comisión multisectorial denominada «Comisión Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014» (CAIAF), adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego, para «visibilizar a la agricultura familiar como una herramienta fundamental en la lucha por la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la educación, para mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y lograr un desarrollo sostenible». Además, la CAIAF «busca aumentar el conocimiento del público sobre este tema, lograr una mejor comprensión de las necesidades de la agricultura familiar y, en consecuencia, impulsar la creación de políticas públicas en favor del desarrollo sostenible específicamente de este sector». Para tal propósito, definirá los lineamientos de una estrategia de apoyo para la agricultura familiar en un proceso que incluya, además de representantes del sector público, a especialistas y miembros de la sociedad civil.

## PAINÉIS REGIONAIS

### III. As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Regiões Semiáridas

#### 1. AS SINGULARIDADES DA AGRICULTURA FAMILIAR E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO SEMIÁRIDO NORDESTINO BRASILEIRO

#### ■ Antônio Márcio Buainain

Professor do IE/Unicamp

#### ■ Junior Ruiz Garcia

Pesquisador do IE/Unicamp

O objetivo principal do artigo é refletir sobre a presença e perspectivas da agricultura familiar no Semiárido brasileiro.

O Semiárido brasileiro ocupa uma área de aproximadamente 979,9 mil km<sup>2</sup>, que abriga 1.134 municípios distribuídos em oito estados do Nordeste (877,3 mil km<sup>2</sup>) mais o norte de Minas Gerais. Ao contrário das regiões semiáridas no mundo, o semiárido brasileiro se destaca pela elevada densidade demográfica [24,2 hab./km<sup>2</sup>], que varia de 1,3 hab./km<sup>2</sup> (Sebastião Leal-PI) a 1.383 hab./km<sup>2</sup> (Toritama-PE), que coloca forte pressão sobre a base dos recursos naturais e tem contribuído para a degradação da caatinga e avanço do processo de desertificação. Além disso, a população rural do Semiárido brasileiro, estimada pelo IBGE, é de 8,6 milhões de pessoas; no entanto, 453 municípios tinham população residente total inferior a 10 mil pessoas (IBGE, 2010).

Vale destacar que o Semiárido brasileiro e a agricultura familiar são heterogêneos em todas as suas dimensões, e as ações para o desenvolvimento rural não podem ignorar essas heterogeneidades. E também não é possível ignorar as características ambientais e edafoclimáticas inerentes do Semiárido, que historicamente condicionaram o desenvolvimento e que hoje, diante dos eminentes efeitos das mudanças climáticas, colocam-se como variável central em qualquer reflexão sobre as possibilidades e as estratégias para o enfrentamento da situação da pobreza rural e do desenvolvimento rural (Buainain; Garcia, 2013a).

A institucionalização da agricultura familiar com a criação do Pronaf (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) na década de 1990, e em seguida com a Lei Federal nº 11.326/2006 (Lei da Agricultura Familiar), tem influenciado nas estratégias de desenvolvimento rural no Brasil. Embora esse aparato institucional tenha facilitado o acesso ao crédito agrícola subsidiado, argumenta-se que o Pronaf – um mecanismo de financiamento – não tem instrumentos necessários para lidar com o conjunto de deficiências históricas que os agricultores familiares estão sujeitos. Ademais, argumenta-se, ainda, que na maioria das situações o ambiente que envolve esse agricultor não oferece oportunidades adequadas para a expansão da produção, ocupação e renda para todos os membros da família.

## 1. A Agricultura Familiar no Semiárido Nordeste

A definição legal de agricultores familiares inclui tanto as famílias rurais mais pobres, que possuem apenas um lote pequeno de terra, quanto agricultores com área maior, que contam com volume considerável de recursos, utilizam modernos sistemas de produção e que estão vinculados às principais cadeias produtivas do agronegócio brasileiro (Buainain; Garcia, 2013b). Por isto mesmo que Buainain e Garcia (2013b) argumentam que a personificação jurídica de grupos de produtores rurais em agricultor familiar não consegue captar a heterogeneidade estrutural inerente dos produtores que utilizam mão de obra familiar, seja em termos da área do estabelecimento seja quanto ao sistema de produção e da geração de renda. Em particular, a caracterização não leva em conta que a configuração e as características estruturais da chamada agricultura familiar são resultados de processos históricos, especificidades regionais, heranças culturais, experiências profissionais e pessoais e do acesso e da disponibilidade de um conjunto de fatores de produção (Batalha *et al.*, 2005).

Apesar de todas as limitações relacionadas à denominação dos agricultores familiares (Navarro; Pedroso, 2014), não é possível ignorar que os assim denominados “agricultores familiares” conquistaram um *status* político relevante, não apenas no Brasil, mas, também no âmbito internacional, como bem demonstra a designação, pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), de 2014 como Ano Internacional da Agricultura Familiar. No Brasil este *status* se traduziu na criação da Secretaria de Agricultura Familiar (SAF) no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), na participação dos grupos de representação da agricultura familiar em esferas relevantes de decisão política e na inclusão de pautas de interesse destes agricultores na agenda de políticas públicas, com destaque para um Plano Safra próprio e um conjunto abrangente de programas e políticas voltados especificamente para o grupo de agricultores familiares. Tampouco se pode ignorar que, independente de como sejam designados, este grupo de produtores delimitado pela Lei Federal nº 11.326/2006 é relevante, seja do ponto de vista econômico seja do ponto de vista social, para a agricultura e para o próprio país, uma vez que não apenas absorve contingente populacional expressivo como produz alimentos e matérias primas agropecuárias, tanto para o mercado doméstico como para exportação.

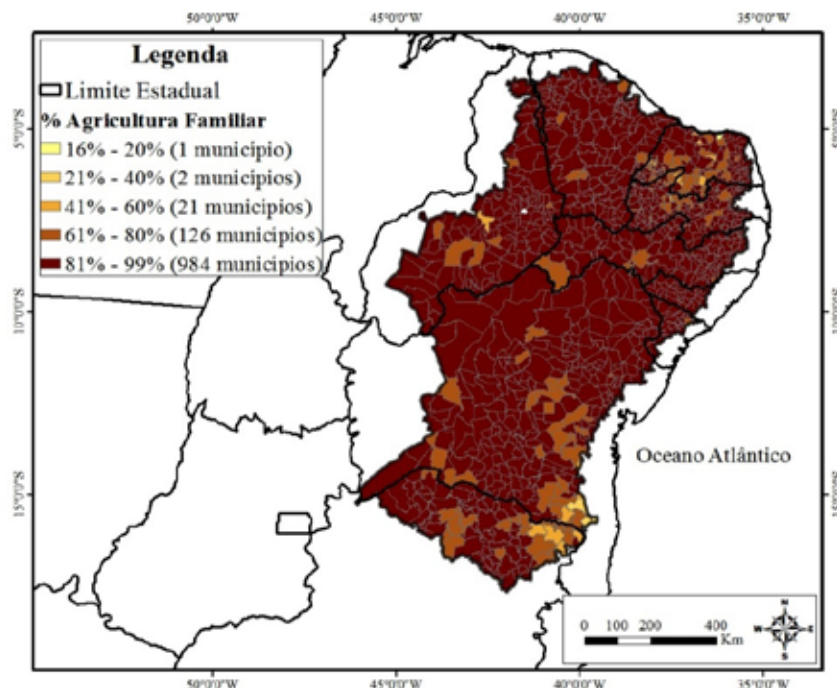
A seguir são apresentadas algumas informações a respeito das dimensões, características e do papel da agricultura familiar no Semiárido onde revelam sua profunda heterogeneidade.

### i) Dimensões e características da agricultura familiar no semiárido

O Censo Agropecuário 2006 (IBGE<sup>1</sup>, 2006) qualificou quase 90% dos estabelecimentos agropecuários do Semiárido como familiares, totalizando 1.527.861 unidades que ocupavam 21.449.040 hectares, perfazendo área média de 14 hectares, mas variando entre os estados de 6,88 a 21,43 hectares. Ainda, em apenas 24 municípios do Semiárido, de um total de 7 mil estabelecimentos, os estabelecimentos familiares representavam menos que 60% do total, e em 984 a participação relativa dos estabelecimentos familiares no total de estabelecimentos agropecuários variou entre 81% e 99% em 2006 (Mapa 4).



**Mapa 1 – Distribuição por município do semiárido brasileiro da participação relativa dos estabelecimentos familiares no total de estabelecimentos agropecuários: 2006**



**Fonte:** Preparado pelos autores com base em IBGE (2006).

**Nota:** para as observações em branco não há dado disponível.

Outra informação relevante para embasar reflexões sobre as perspectivas dos agricultores familiares no Semiárido é que, embora o módulo fiscal mínimo seja 12 hectares e o máximo 90 hectares (Landau *et al.*, 2012), 49% tinham área inferior a 5 hectares e 13% área entre 5 a 10 hectares. No entanto, Helfand e Pereira (2012) demonstram que o aumento da área média do estabelecimento na Região Nordeste não seria suficiente para alterar de maneira significativa as dificuldades enfrentadas por estes produtores, seja em função da baixa produtividade da terra e da mão de obra, seja pela fragilidade da base de recursos naturais seja ainda pelo déficit de capital. Os resultados encontrados por Helfand e Pereira (2012) indicam que a maioria dos estabelecimentos, mesmo duplicando a área disponível, não conseguiria gerar renda agrícola para retirar o produtor e sua família da situação de pobreza. Os autores mostram que até o 90 décimo da PTF (produtividade total dos fatores) acima de 95% dos estabelecimentos os produtores ainda estariam em situação de pobreza. Entre a minoria dos produtores que produz com a PTF mais elevada, apenas 19% deles conseguiriam gerar renda superior à linha da pobreza. Entre os produtores com área entre dois e cinco hectares, até o 70 décimo da PTF 90% estão em situação de pobreza, no intervalo entre cinco e dez hectares também no 70 décimo da PTF, a situação de pobreza é superior a 80% dos estabelecimentos. Ainda, vale destacar a presença de 35.737(2%) agricultores familiares em estabelecimentos rurais com área maior que 100 e menor que 1.000 hectares no Semiárido.

■ PAINÉIS REGIONAIS: As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida

Em relação ao produtor familiar do Semiárido, em 2006 em torno de 43% não sabiam ler e escrever. Incluindo produtores com ensino fundamental incompleto (1º grau), nenhuma instrução formal (mas sabem ler e escrever) e participando de cursos para alfabetização de adultos, esse percentual alcança 91% do total de agricultores familiares.

## ii) Funções socioeconômicas

Em 2006, 1.554.088 produtores do Semiárido registraram VBP<sup>2</sup>, dos quais 1.380.641 eram familiares. O VBP médio por estabelecimento familiar foi de R\$ 6 mil por ano, variando de R\$ 830 a R\$ 268 mil, desvio padrão de R\$ 12,4 mil. A agricultura familiar do Semiárido contribuiu com 15,5% do VBP familiar brasileiro, embora concentre 35% dos produtores familiares do país. O VBP gerado pela agricultura familiar do Semiárido por tipo de produção foi: vegetal 75% (R\$ 6,3 bilhões) – 56% de lavoura temporária e 36% de lavoura permanente; animal 24% (R\$ 2 bilhões) – 71% de animais de grande porte.

O Semiárido respondeu por 6% (7,4 milhões de toneladas) da produção vegetal brasileira, e a agricultura familiar, que ocupa 85% da área cultivada total com produção vegetal no Semiárido, por 85% (6,2 milhões de toneladas) da produção vegetal da região. Os principais produtos da agricultura familiar do Semiárido em quantidade foram: milho 52%; mandioca 23%; feijão fradinho 13% (Tabela 1). No entanto, independentemente da contribuição na produção nacional ou mesmo regional, a produção individual é geralmente pequena, e se traduz em níveis insuficientes de produto e renda para que o produtor e sua família tenham acesso aos recursos básicos para sua manutenção.

**Tabela 1 – Quantidade produzida pelos estabelecimentos agropecuários e pela agricultura familiar por tipo de produção vegetal para o Brasil e o semiárido: 2006**

Produto vegetal	Quantidade produzida (toneladas)			
	Total		Agricultura Familiar – Lei nº 11.326	
	Brasil	Semiárido	Brasil	Semiárido
Café canephora	471.783	2.462	259.884	1.697
Trigo em grão	2.233.255	157	473.258	0
Feijão preto	671.833	68.585	512.000	61.225
Café	1.949.696	102.970	659.527	34.109
Feijão de cor	1.279.557	467.034	684.504	407.975
Feijão fradinho	1.136.692	891.548	952.829	803.482
Arroz em casca	9.687.838	277.693	3.203.540	226.574
Soja em grão	46.195.843	162.990	6.464.739	93
Mandioca	11.912.629	1.686.911	9.906.903	1.423.048
Milho em grão	41.427.610	3.710.951	18.872.504	3.213.800
Total	116.966.734	7.389.803	41.989.687	6.174.448

Fonte: Preparado pelos autores com base em IBGE (2006).

2 Estimou-se que 147.220 agricultores familiares (9,3% dos produtores) do semiárido não registraram VBP no período.

Outra função socioeconômica dos agricultores familiares é a geração de ocupação para a população em geral e para os membros da própria família do produtor. O número de pessoas ocupadas em estabelecimentos agropecuários brasileiros era de 16,6 milhões em 2006, na agricultura familiar eram 12,3 milhões. No Semiárido o pessoal ocupado em estabelecimentos agropecuários era de 5,2 milhões, e 4,4 milhões estavam na agricultura familiar: 2,9 milhões homens; 1,5 milhões mulheres. Observa-se que em torno de 25% da população do Semiárido podem ter ocupação em estabelecimentos familiares. Quase 4 milhões de pessoas ocupadas no Semiárido tinham laço de parentesco com o produtor, e apenas 491,8 mil pessoas não tinham laço. Daqueles que tinham laço, apenas 107 mil recebiam salário e menos de 26 mil tinham qualificação profissional.

Por fim, cabe destacar a heterogeneidade encontrada em alguns indicadores que retratam as funções socioeconômicas da agricultura familiar no Semiárido. O número de pessoas ocupadas por estabelecimento familiar era de 2,88 – variando entre 1 e 6 pessoas, com desvio padrão de 0,56. A área do estabelecimento familiar por pessoa ocupada era de 4,87 ha – variando entre 0,54 e 37,85 ha, com desvio padrão de 4,25 ha. Esses dados mostram que não há uma grande disponibilidade de mão de obra na agricultura, embora o montante passe essa impressão para a sociedade, de que a agricultura familiar ainda possui um estoque de mão de obra para atender o setor agrícola não familiar. O percentual de pessoas ocupadas na agricultura familiar em relação à população rural era de 51%, com variação entre 1% e 256% e desvio padrão de 24%. O percentual de estabelecimentos familiares que registraram valor da produção era de 90%, variando de 38% à 100%, e desvio padrão de 10%. O valor da produção por pessoa ocupada na agricultura familiar era de R\$ 1,91 mil, variando de R\$ 190 à R\$ 49 mil, e desvio padrão de R\$ 3,95 mil. Já o valor da produção por hectare na agricultura familiar era de R\$ 392,6 – variando de R\$ 18,8 à R\$ 55,2 mil, com desvio padrão de R\$ 1.888.

Esse conjunto de dados revela a profunda heterogeneidade na produtividade entre os agricultores familiares do Semiárido. Neste sentido, a questão que se coloca é: quais fatores poderiam explicar esse diferencial de produtividade entre os agricultores familiares do Semiárido?

## 2. Transformações recentes do Semiárido

A situação de pobreza do Semiárido Brasileiro é disseminada em todo o território, que pode ser um indicador da debilidade da economia local e das próprias administrações municipais para a execução de políticas de desenvolvimento rural. No entanto, essa visão, ainda que continue válida no que se refere à pobreza, revela um quadro que poderia ser chamado de “velho semiárido”, e que facilmente levaria a uma visão pessimista quanto às perspectivas de superação da pobreza rural extrema. A análise superficial dos números agregados, conforme mostra o estudo de Buainain e Garcia (2013a), esconde um conjunto de transformações em curso na economia e na sociedade do Semiárido que certamente podem condicionar tanto as possibilidades, oportunidades para a agricultura familiar, como as estratégias das políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural.

No período mais recente (1999-2008), a economia do Semiárido cresceu a um ritmo superior ao verificado na nacional, embora a região ainda concentre a maior parcela da população em situação de pobreza rural no país. A análise da variação do PIB-M a preços de 2008 (deflacionado pelo IPCA a partir do PIB-M a preços correntes, divulgado pelo IBGE) revela o dinamismo da economia do Semiárido: 251 municípios apresentaram um crescimento acumulado do PIB entre 75% e 150% entre 2000 e 2008; 13 municípios entre 153% a 300%; 4 municípios entre 317% e 743% (Canindé de São Francisco – SE; Fronteiras – PI; Guamaré – RN; Sebastião Leal – PI). No outro extremo, apenas dez municípios apresentaram um decréscimo ou redução do PIB de 1% a 27% no período (IBGE, 2008a).

O crescimento econômico dos municípios do Semiárido, impulsionados por investimentos e políticas públicas – inclusas as transferência de renda – e investimentos privados na agricultura, indústria e serviços podem contribuir para a transformação das velhas estruturas produtivas, além de ampliar o horizonte de desenvolvimento local e rural para novas atividades que têm potencialidade para absorver de forma sustentável parte da população que hoje não encontra perspectivas de trabalho e sobrevive na subocupação, em atividades agrícolas e não agrícolas.

O crescimento da população total e urbana dos municípios também pode ser usado como *proxy* para indicar as mudanças ocorridas no período recente no Semiárido, e como indicativo dos pontos mais dinâmicos. Entre 2000 e 2010 o percurso migratório diminuiu e vem se intensificando o movimento entre origem e destino mais próximos, determinado mais por fatores de atração do que por fatores de expulsão. Mesmo diante das dificuldades estruturais para geração de renda no Semiárido, é possível verificar que a população total da maior parte dos municípios (em 848 municípios) cresceu no período. Por exemplo, em 48 municípios o crescimento demográfico ficou entre 25% e 63%, o que pode indicar a atração decorrente de um maior dinamismo da economia local. Além disso, a maioria dos municípios registrou expansão significativa da taxa de urbanização. Em torno de 205 municípios registraram variação entre 25% e 75% na taxa de urbanização (IBGE, 2000; 2010).

Um número cada vez maior de famílias tem optado por residir nas aglomerações urbanas, onde encontram melhores serviços públicos, em particular, acesso à escola para os filhos, postos de saúde e oportunidades de ocupação em atividades não agrícolas para os membros da família que não têm trabalho agrícola e ou não querem manter esta atividade (IBGE, 2000; 2010). Também é expressivo o número de pessoas com residência urbana, no conceito oficial, e com ocupação agrícola; muitos passam a semana na roça e o final de semana no povoado, com as famílias. Isto significa que a estratégia de desenvolvimento rural deverá levar em conta este movimento, e contribuir para preparar a população rural para aproveitar oportunidades de trabalho e de negócios em atividades não agrícolas nos espaços urbanos dos territórios rurais. Este movimento é crucial para o futuro do meio rural no Semiárido.

A rápida mudança no perfil demográfico dos municípios parece acompanhar transformações estruturais mais profundas, que alcançam até mesmo características socioeconômicas e culturais que marcaram a identidade do Semiárido como região pobre e problema, podem acentuar a degradação dos ecossistemas locais, em especial a caatinga, e acelerar e ampliar o alcance geográfico do processo de desertificação do território. A vegetação da caatinga sempre foi usada como fonte de energia para uso “doméstico”, em processo de extrativismo cuja sustentabilidade foi sendo reduzida pelo adensamento populacional e pela ação de outros fatores de desmatamento (ampliação de cultivos, incluindo de pastos e palma; construções civis vinculadas à urbanização e outras obras de infraestrutura). No período mais recente a caatinga também se tornou fonte de renda para o produtor de carvão vegetal<sup>3</sup>. Segundo dados do Projeto de Monitoramento do Desmatamento dos Biomas Brasileiros por Satélite (PMDBBS), entre 2002-2008 a taxa média anual de desmatamento do Bioma Caatinga alcançou 2,8 mil km<sup>2</sup>, resultando em uma emissão média anual de Dióxido de Carbono (CO<sub>2</sub>)<sup>4</sup> da ordem de 25 milhões de toneladas (6,8 milhões de toneladas de carbono – C)<sup>5</sup>. Os dados do monitoramento mais recente reve-

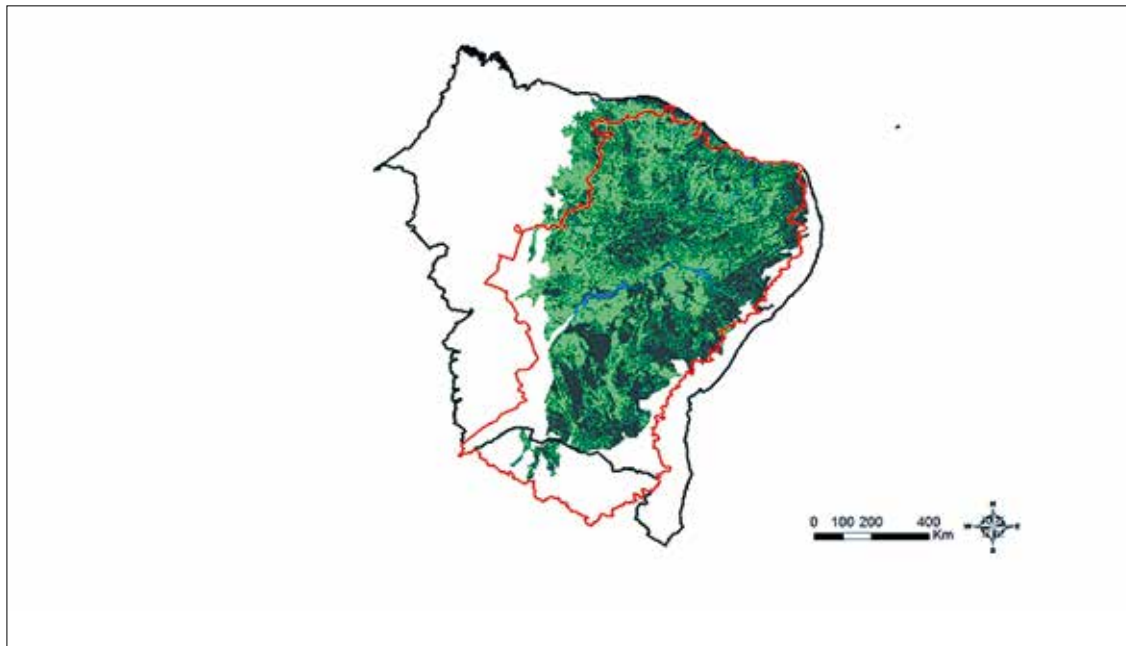
3 Segundo informações do secretário de Agricultura e Meio Ambiente do Município de Sertânia – PE, mais de 50% da produção de carvão no Semiárido Nordeste utiliza madeira extraída ilegalmente da Caatinga (Globo Rural, 2011).

4 Gás de efeito estufa.

5 Tomando por base o preço médio da tonelada de carbono no mercado de certificados de redução de emissões – 15,19 US\$ em 01 de julho de 2011 (*Ecosystem Market*, 2011) – pode-se afirmar que foram literalmente queimados por volta de 103,6 US\$ milhões por ano entre 2002-2008

laram que entre 2008-2009 o desmatamento alcançou 1,9 mil km<sup>2</sup>, resultando que o remanescente representasse apenas 53,4% (441 mil km<sup>2</sup>) da cobertura original (826,4 mil km<sup>2</sup>) do bioma (IBAMA, 2011).

**Mapa 2– Panorama do bioma caatinga segundo área desmatada e remanescente: 2008**



**Fonte:** Elaborado pelos autores com base em IBAMA, 2011.

Ademais, o adensamento urbano também contribui para a ampliação da demanda local por alimentos e insumos agrícolas (fibras), produzidos em bases precárias, que aceleram a degradação dos ecossistemas. Cabe destacar que as técnicas de cultivo agrícola adotadas pelos agricultores do Semiárido Brasileiro contemplam o uso de queimadas seja para “limpar” o solo após a colheita seja para abrir novas áreas para cultivo. Além disso, a carência de recursos para investimento, reduzido grau tecnológico das técnicas de cultivo, falta de equipamentos adequados e de assistência técnica não permitem que os agricultores adotem práticas conservacionistas no manejo do solo, logo, a estrutura produtiva que vigora no setor rural não é sustentável. Desta forma, em muitos casos o aumento da produção não é resultado de ganhos de produtividade, mas da abertura de novas áreas de cultivo. A fragilidade desse sistema pode ser observada nos próprios polos de irrigação, nos quais não tem sido possível usar toda a infraestrutura instalada pela insuficiência hídrica (Vidal; Evangelista, 2012; Suassuna, 2014).

Outro recurso que tem sido pressionado pela rápida urbanização do Semiárido é a água, cuja escassez é questionada, mas que continua faltando para um número significativo de famílias, residentes no meio urbano e rural. Pequenas e médias cidades sofrem com interrupções no suprimento, que é racionada em período críticos, gerando efeitos distributivos perversos – a indústria da seca e o comércio de água penalizam fortemente os mais pobres – e ensejando ações ambientalmente condenáveis que favorecem aqueles que podem pagar para ter acesso à água. De certa maneira, o problema de escassez de água no Semiárido é hoje mais

urbano do que rural, e os custos ambientais da superação por meio das obras de transposição do Rio São Francisco, entre outras, ainda não são inteiramente claros.

Neste contexto, o enfrentamento dos desafios para a sustentabilidade dos agricultores familiares no Semiárido brasileiro passa pela avaliação das suas capacidades para enfrentar e superar os desafios e as inúmeras restrições e deficiências estruturais apresentadas nas seções anteriores, sem perder de vista os efeitos já visíveis e potenciais das mudanças climáticas, que exigirão maior capacidade de adaptação dos produtores familiares. Desse modo, o enfrentamento dos “velhos” e “novos” desafios requer a adoção de estratégias que considerem, em conjunto, as inúmeras dimensões que afetam diretamente a sustentabilidade da atividade familiar no Semiárido Brasileiro: ecológica, sociocultural, socioeconômica, política e institucional, entre outras dimensões.

Os recursos do Semiárido Nordeste estão sob forte estresse, provocados, por um lado, pelo adensamento populacional, pela intensificação do uso dos recursos naturais em base não sustentáveis, pelo acirramento da disputa pelo uso de recursos escassos, notadamente a terra e água, por diferentes atores e diferentes finalidades, dentre outros fatores. De outro lado, por fatores mais gerais, desde o assoreamento do rio São Francisco até as mudanças climáticas. Por isto, neste novo contexto pautado pela restrição eco-ambiental, em especial a carência de acesso a recursos hídricos em qualidade e quantidade suficiente para levar a cabo a produção, a dimensão ecológica assume posição central em qualquer estratégia de desenvolvimento rural sustentável. Não se trata mais de opção ou discurso ideológico, mas de constatação: dadas as fortes restrições ambientais, o raio de manobra para práticas não sustentáveis se reduziu de forma considerável, e por isto a dimensão ecológica emerge como determinante de todos os vetores das ações envolvidas nas demais dimensões responsáveis pela sustentabilidade da agricultura familiar. A dependência das demais dimensões em relação à ecológica ficou muito evidente na recente grande seca que assolou o Semiárido brasileiro em 2012, e que comprometeu grande parte do esforço, até então exitoso, que vinha sendo feito para promover sistemas produtivos adequados para a agricultura familiar. Neste sentido, a discussão da sustentabilidade da atividade rural familiar no Semiárido deve ter como eixo básico a dimensão ecológica em todas as suas dimensões, mas de uma maneira transversal (Figura 1)<sup>6</sup>.

### **3. Transversalidade da Dimensão Ecológica: ainda mais um discurso do que uma prática**

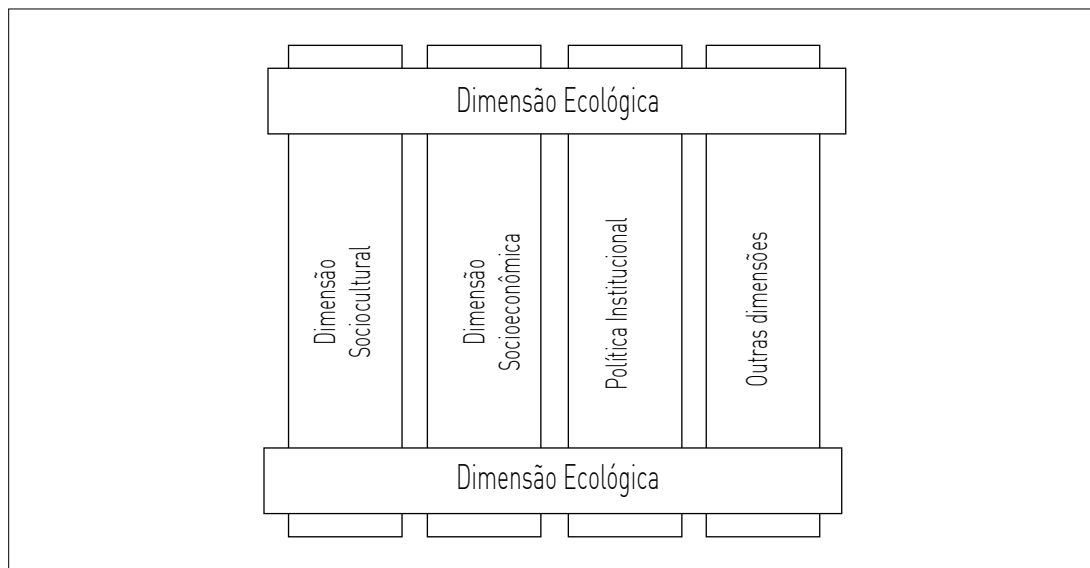
Argumenta-se, no artigo, a necessidade de adotar uma perspectiva transversal para enfrentar os desafios da sustentabilidade, na qual a dimensão ecológica seja de fato incorporada por todas as políticas e levada ao centro das análises de viabilidade das ações adotadas. Esta necessidade decorre do reconhecimento, mais radical, das fragilidades e das ameaças que atingem o Semiárido, que está em risco de desertificação. Isto significa que não caberia o atual tratamento marginalizado da dimensão ecológica na estrutura institucional e das políticas, similar a um apêndice ou a um subprojeto dentro do projeto central. Por exemplo, na estrutura vigente a preparação de qualquer ação ou política para estimular a produção agrícola tem sido realizada independentemente a dimensão ecológica, quando muito se chama o órgão ambiental para participar da sua estruturação final.

A própria política de disseminação da agroecologia parece carecer de estudos que demonstrem tanto sua efetividade como solução para a pobreza dos produtores rurais como para proteger o bioma do processo de deterioração em curso. O mesmo vale

<sup>6</sup> Essa perspectiva transversal é baseada na proposta da Economia Ecológica para a análise do novo contexto histórico-social que a sociedade está vivenciando, que exige uma abordagem transdisciplinar na análise da problemática ambiental e nas propostas para a transição do atual modelo de desenvolvimento para um mais sustentável. Ver Costanza (1994), Ropke (2004) e Cechin (2010).

para a política de irrigação, que tem ignorado a dinâmica ecológica das regiões que abrigarão os sistemas de irrigação, o resultado dessa estratégia tem sido sobre utilização dos recursos hídricos, que tem levado ao esgotamento ou a insuficiência hídrica, comprometendo a realização da produção agrícola e a própria sustentabilidade do sistema implantado. Estimam-se que os perímetros de irrigação públicos tenham 190,7 mil hectares, porém em torno de 30 mil hectares não estão sendo usados na produção, em grande parte pela insuficiência hídrica das regiões, embora tenham infraestrutura instalada [DNOCS, 2013; Codevasf, 2013].

**Figura 1 – A transversalidade da dimensão ecológica no enfrentamento dos desafios para a sustentabilidade da agricultura familiar do semiárido brasileiro**



**Fonte:** Preparado pelos autores.

O mesmo ocorre com as dimensões socioeconômica e sociocultural que, também, estão dependentes da dimensão ecológica. A economia e os aspectos sociais e culturais têm sido moldados no Semiárido brasileiro em função das características ecológicas da região. Na ausência de secas severas inúmeras regiões do Semiárido apresentam elevado dinamismo econômico, resultando na melhoria da qualidade de vida de sua população, e claro dos produtores familiares. No entanto, a presença de secas severas resulta na perda econômica e social. Do mesmo modo que essa dinâmica ocorre na dimensão econômica e social, no aspecto cultural tem-se uma intensificação, em que o produtor rural busca se apoiar nas crenças populares ou de seus ancestrais para reverter a situação criada pela ocorrência da seca.

O resultado prático dessa dinâmica fragmentada e distorcida no tratamento das dimensões do desenvolvimento sustentável contida nas estratégias de desenvolvimento rural, e na sustentabilidade da agricultura familiar, tem sido caracterizada por períodos de bonança e crises, que na média tem mantido a condição de pobreza e de baixo dinamismo das regiões do Semiárido, salvo exceções, como os polos de irrigação e as novas fronteiras agrícolas como os Cerrados Nordestinos, nas quais o dinamismo econômico não têm se traduzido em igual melhoria do bem-estar social.

#### 4. A Sustentabilidade da Agricultura Familiar nas condições do Semiárido

A sustentabilidade da agricultura familiar passa pela geração de renda além daquela necessária para subsistência. Neste aspecto, é preciso reconhecer que, em termos objetivos, a perspectiva de geração de renda agrícola é muito limitada, praticamente nula, para uma parte importante dos agricultores do Semiárido. É neste sentido que alguns trabalhos têm questionado a “viabilidade econômica” e a possibilidade de permanência dos agricultores mais pobres no mundo rural (Alves; Souza; Oliveira, 2006; Alves, 2006; Alves; Marra, 2009; Alves; Rocha, 2010; Helfand; Pereira, 2012; Alves et. al., 2012; Vieira Filho, 2012).

Helfand e Pereira (2012) sustentam, com base na literatura internacional, que a saída da condição de pobreza ou a “viabilidade econômica”, que a saída pela via agrícola talvez seja possível apenas para uma minoria dos produtores rurais pobres, o que inclui os agricultores familiares do Semiárido Brasileiro, região que abriga a maior parcela de produtores em situação de pobreza no país. A mudança dos determinantes da viabilidade dos estabelecimentos está relacionada ao novo contexto histórico, em que se verifica uma maior integração entre as atividades agrícolas e não agrícolas, as novas formas de organização do trabalho rural, entre outros fatores. Desse modo, a questão de fundo que enseja a sustentabilidade da agricultura familiar no Semiárido seja exatamente analisar a capacidade de parte dos produtores para gerar renda suficiente para mantê-los em condições que pelo menos não estimule a migração ou a transformação do estabelecimento em apenas local de residência.

A restrição de terra é importante, em particular para os minifundistas localizados em territórios com solos de baixa aptidão agrícola e condições edafoclimáticas inadequadas como o Semiárido Nordeste, com baixa dotação de infraestrutura, longe de polos econômicos locais e regionais, elevada concentração de pobreza e com baixo dinamismo econômico. No entanto, não é a principal restrição. Outros três fatores são no mínimo igualmente importantes: a dotação de capital, a capacidade de gestão e as condições gerais para inovação. Em todas essas dimensões a situação média dos produtores familiares do Semiárido é muito desfavorável, como visto anteriormente. Mas é importante indicar que todas essas dimensões refletem distorções do padrão histórico de desenvolvimento excludente do país, as quais, se bem conformem um passivo importante que aumenta as dificuldades de um grupo já estruturalmente mais fraco, não são imutáveis e em muitos casos ainda podem ser devidamente corrigidas por meio de políticas públicas.

É preciso reconhecer que parcela dos agricultores, especialmente os familiares, enfrente muitas dificuldades e restrições para elevar sua produtividade, isto é, para alcançar a sua viabilidade e a sustentabilidade a partir somente da renda agrícola. Nestes casos, as estratégias de enfrentamento devem adotar uma abordagem holística que visualize não apenas “dentro da porteira”, mas também o entorno ou “fora da porteira”, o que inclui discutir o papel do ambiente “antes da porteira” e “depois da porteira”. Em outras palavras, talvez seja necessário analisar o contexto local ou regional em que este produtor familiar se encontra conforme proposto por Buainain e Garcia (2013c), e a partir desse diagnóstico preliminar, estabelecer as linhas de ações e os instrumentos mais adequados para elevar a renda total desse produtor.



## PAINÉIS REGIONAIS

### III. As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Regiões Semiáridas

#### 2. LAS SINGULARIDADES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CORREDOR SECO CENTROAMERICANO

#### ■ Ileana Gómez

Professora da Universidade de El Salvador

### 1. Introducción

El Corredor Seco Centroamericano (CSCA), es un extenso territorio que ha sido parte vertebral del desarrollo social y económico de seis países de la región centroamericana y donde predomina la agricultura familiar. Se trata de un área de alta relevancia para la economía de la región que también enfrenta la creciente vulnerabilidad frente al cambio climático expresada en eventos climáticos extremos como las sequías prolongadas, huracanes y tormentas tropicales, los cuales revelan la profunda vulnerabilidad social, económica, ambiental y política, que se ha traducido en inseguridad alimentaria, pérdida de vidas humanas y económicas.

Históricamente la agricultura familiar se ha desarrollado en forma subordinada a las grandes apuestas económicas prevalecientes en el CSCA. Tanto la economía agroexportadora predominante hasta los años ochenta como más recientemente el proceso de diversificación económica han implicado procesos de despojo de tierras, marginación social y extracción desmedida de los recursos territoriales. Lo anterior presenta un contexto adverso para los agricultores/as familiares, en principio por la inseguridad alimentaria, que sin embargo es solo el eslabón más débil de la vulnerabilidad estructural de sus medios de vida.

Como presentamos en este documento, el contexto del CSCA demanda una seria reorientación de las políticas nacionales y regionales. De ahí la importancia de que existan políticas específicas como la que actualmente se está definiendo bajo la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT), bajo la idea de que el CSCA constituye un «Territorio Afín». Esta propuesta tiene el potencial para incentivar esfuerzos concertados para la gestión del CSCA, de modo que a partir de la promoción de un amplio proceso de consulta y definición de acuerdos concretos se logre incorporar las dimensiones de vulnerabilidad generadas

por el cambio climático, las implicaciones del cambio económico y las distintas relaciones territoriales que le subyacen. El desafío está en lograr una mayor articulación interinstitucional que apoye y vincule las acciones territoriales con marcos de políticas locales, nacionales y regionales que demuestre compromisos de largo plazo en concordancia con el desarrollo de los territorios.

## 2. Las dimensiones y características de la agricultura familiar en la región centroamericana

En la región centroamericana hay un paulatino reconocimiento de la importancia de la agricultura familiar en las políticas públicas que inicialmente fue impulsado por la preocupación por la seguridad alimentaria cuando hacia el 2008 se produce el alza de los precios internacionales de granos básicos. Además el impacto cada vez más acentuado del cambio climático está llevando a que se valoren los servicios ambientales provistos por determinados tipos de agricultura familiar, así como la resiliencia de algunos de los agroecosistemas asociados a ella. Esto último es de especial importancia en el caso del Corredor Seco Centroamericano por su mayor vulnerabilidad a los eventos meteorológicos extremos, como las prolongadas sequías o excesos de lluvia.

La agricultura familiar tiene un peso demográfico y económico considerable en Centroamérica, sumando más de 2,1 millones de unidades productivas en los países conocidos como región CA-4, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, esta cifra equivalente a una tercera parte de los hogares de esa región. En términos de su peso en el sector agropecuario, la agricultura familiar representaría por lo menos el 64% de los ocupados en el sector y el 49% del valor agregado agropecuario (PIB agropecuario) (Baumeister, 2011). Es también una fuente de empleos importante, alrededor de 3,2 millones de personas tienen ocupación principal en el sector agropecuario, tomando en cuenta asalariados, patronos, trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados<sup>1</sup>. Las dos últimas categorías coinciden a grandes rasgos con los criterios que definen la agricultura familiar y sumadas representan algo más de dos millones de personas desde Guatemala a Nicaragua. En términos porcentuales, ambas categorías representan un 62% los ocupados del sector en Guatemala, 50% en El Salvador, 76% en Honduras y 64% en Nicaragua.

Por otra parte, socialmente la AF tiene una connotación reivindicativa en términos del rol de los actores y territorios rurales. Las organizaciones campesinas centroamericanas han incorporado a su agenda la AF y un conjunto de demandas asociadas a ella, incluyendo su fortalecimiento para garantizar la seguridad alimentaria, la protección de la biodiversidad y las semillas criollas, así como promoción de prácticas sostenibles. Además, impulsan el fortalecimiento organizacional y el de las capacidades, la participación de las mujeres y el relevo generacional, así como el reconocimiento y rescate de la cultura campesina asociada a la AF (Gómez, Le Coq y Samper, 2014).

## 3. La agricultura familiar en el Corredor Seco Centroamericano

El Corredor Seco Centroamericano (CSCA) es un amplio territorio que se define a partir condiciones naturales y sociales propias. Por una parte presenta las características bioclimáticas que corresponden a las zonas de vida de los bosques subtropicales húmedos y secos de Centroamérica, pero también es resultado de las huellas de la intervención humana a lo largo de su historia, pues en esta zona se ha concentrado gran parte de la vida productiva de la región y la mayor parte de la población (90%), incluyendo los centros

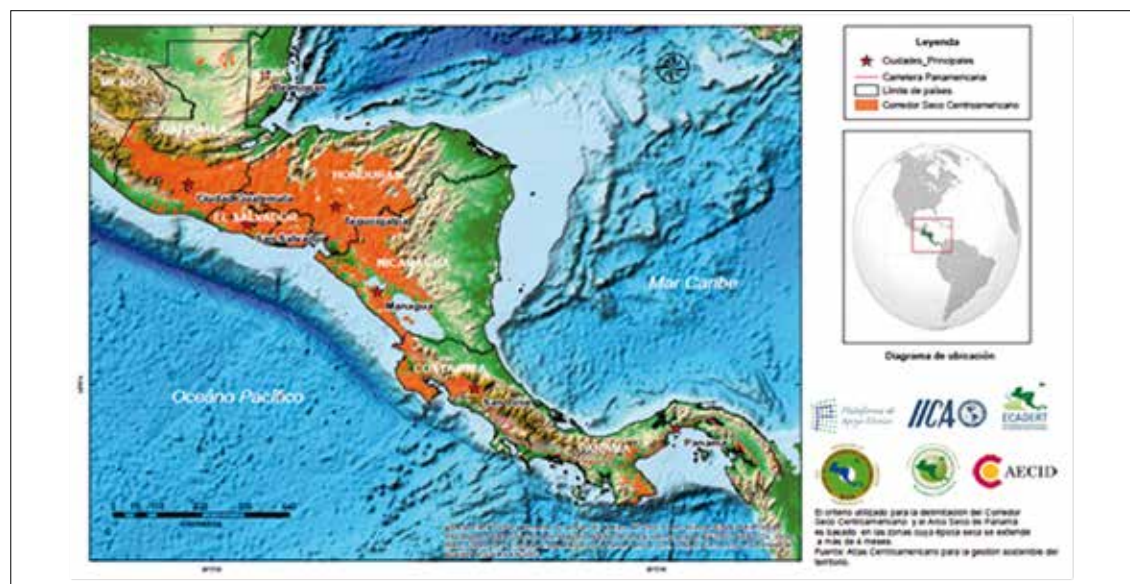
<sup>1</sup> Según cifras de los Censos de Población de Guatemala [2002], Honduras [2001] y Nicaragua [2005], citadas en Baumeister [2011]. Para El Salvador se usaron datos de la Encuesta de Hogares.

metropolitanos y las áreas rurales donde predomina la agricultura familiar, la producción de granos básicos, así como las grandes unidades de producción agroindustrial bajo monocultivos principalmente para exportación (PRISMA, 2014).

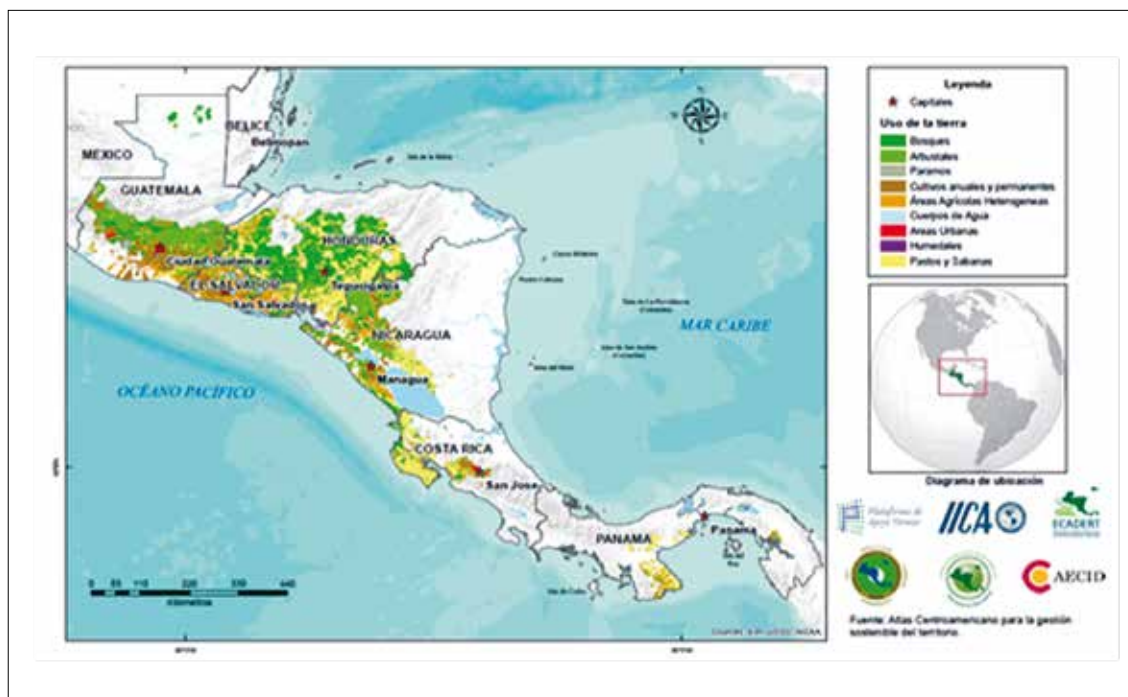
En términos biofísicos, esta área se caracteriza por ser una región con períodos marcados y cíclicos de sequía asociados al fenómeno de El Niño, la estación seca llega a ser superior a los seis meses, con una precipitación que va desde los 800 a los 1200 mm/año (FAO, ACH y ECHO, 2012b). Los productores familiares han ido desarrollando prácticas adaptadas a estas singularidades climáticas; las fases de producción agrícola corresponden principalmente a una agricultura de secano que aprovecha las lluvias estacionales para la siembra de cultivos que son la base de la dieta alimentaria de la región. Sin embargo, en las últimas décadas, las estrategias de adaptación realizadas por los/as agricultores familiares se han vuelto un imperativo debido a la variabilidad climática que se expresa recurrentemente en lluvias extremas y sequías prolongadas. Estos fenómenos han afectado fuertemente a los ciclos agrícolas, incrementando el deterioro de los agroecosistemas, que son claves para la agricultura familiar.

Para responder a estas condiciones de cambio se han ido impulsando diversas estrategias de adaptación entre las que se encuentran el uso de sistemas agroforestales, sistemas silvopastoriles, huertos familiares, prácticas de conservación de suelos, práctica de no quemar, uso de abonos orgánicos y abonos verdes, prácticas de labranza mínima, uso de bioinsumos y disminución de la dependencia de agroquímicos. Sin embargo, son estrategias aún dispersas con incipientes o inexistentes marcos de políticas que permitan su reproducción y consolidación en el largo plazo, de manera que puedan ser respuestas efectivas para la seguridad alimentaria y el desarrollo productivo sustentable de los agricultores/as familiares. De ahí la importancia de que existan políticas específicas para el CSCA, como la que actualmente se está definiendo bajo la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) bajo la idea de que constituye un «Territorio Afín». (Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Corredor Seco, 2014).

**Mapa 1 - Ubicación del Corredor Seco Centroamericano y Arco Seco de Panamá**



- **PAINÉIS REGIONAIS:** As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida



#### 4. Las singularidades de los actores sociales, las institucionalidades, sociopolíticas económicas y públicas para el desarrollo rural

Al ser un territorio que atraviesa países y diversos tipos de sociedades, urbanas, rurales, con una amplia gama de medios de vida, en el CSCA se conjugan una serie de intereses e iniciativas a veces contradictorios y otras veces complementarios. De cara a la gobernanza, este territorio requiere esfuerzos con acciones a diversos niveles, desde los comunitarios a los territoriales y al nivel de la región centroamericana, involucrando a una variedad de actores que inciden en las condiciones de vulnerabilidad y que a su vez son claves para ganar resiliencia: organizaciones comunitarias y de productores, empresas privadas de diversa escala, municipios y mancomunidades; así como los marcos de políticas y recursos proporcionados por el Estado, el Sistema de Integración Centroamericano y la cooperación internacional.

La región centroamericana se caracteriza por una densa institucionalidad regional y de cada uno de los países relacionada con el CSCA que parecería suficiente para atender los retos que implica enfrentar el cambio climático para reducir sus impactos en el CSCA, pero se encuentra estructurada de manera muy sectorial y, por ende, dispersa, más enfocada en la aplicación de políticas cortoplacistas y muchas veces contradictorias y, sobre todo, con poca articulación territorial entre los planos local, regional y nacional. Esta realidad también se refleja en la conformación de los actores sociales que, por lo general, manifiestan pocas alianzas, agendas contradictorias, desiguales cuotas de poder y planteamientos de corto plazo (Elías, 2014).

## 5. La heterogeneidad de las zonas rurales de la región y la diversidad de la agricultura familiar: implicaciones para la política pública

Visto en su conjunto, el CSCA es producto de las condiciones naturales así como de las huellas de la intervención humana a lo largo de su historia, por lo que se trata de una construcción social que evoluciona de acuerdo a la conjugación de una serie de variables. En los últimos años podemos hablar de tres situaciones interrelacionadas: un primer tema crítico son los eventos climáticos extremos, como las sequías prolongadas, huracanes y tormentas tropicales, que revelan la profunda vulnerabilidad social, económica, ambiental y política, que se ha traducido en una considerable pérdida de vidas humanas, deterioro de los medios de vida y cuantiosas pérdidas y daños a las economías nacionales. Otro tema de importancia en el CSCA es el rezago social, la pobreza y la exclusión que afecta a la mayoría de la población como producto histórico de los procesos productivos desarrollados en esta zona, caracterizados por una estructura de inequidad de la propiedad de la tierra y predominio de prácticas que degradan los recursos naturales e intensifican la desnutrición e inseguridad alimentaria. Los procesos de deforestación, erosión de suelos y pérdida de la biodiversidad, son fenómenos que han ocurrido desde hace largo tiempo, debido a que es ahí en donde se ha concentrado la mayor parte de los intereses económicos. En tercer lugar, se observa un creciente auge de inversiones públicas y privadas para aprovechar las ventajas de conectividad y los recursos naturales en sectores como infraestructura vial, minería, energía, turismo y agroindustria, las cuales amenazan con aumentar drásticamente la vulnerabilidad y repercuten en la aparición de disputas y conflictos territoriales (Davis y Díaz, 2014).

## 6. La compleja gestión territorial en el CSCA

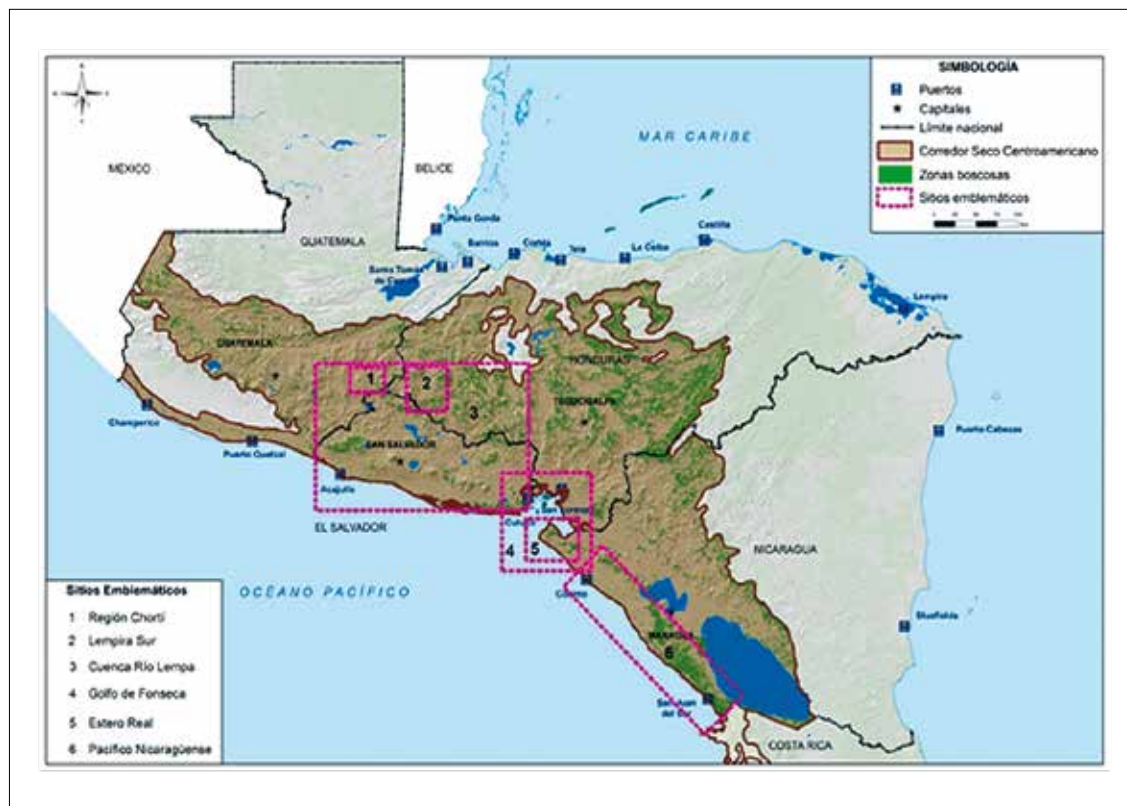
Cualquier marco de políticas que se realice para el CSCA debe tomar en cuenta la complejidad de la gestión territorial por los desafíos que enfrentan los actores e instancias de decisión local, nacional y regional en un contexto de cambios que amplía los retos de desarrollo.

Una forma de acercarnos a esta complejidad es revisar casos emblemáticos que reflejan diversos desafíos, entre estos la inseguridad alimentaria de poblaciones tradicionalmente marginadas, como campesinos sin tierra o pueblos indígenas, pero también la creciente vulnerabilidad por el cambio climático que tienen que enfrentar las nuevas inversiones y los programas de desarrollo, tanto nacional como territorial, lo cual puede agudizar las condiciones de exclusión, pobreza y degradación afectando seriamente a los productores familiares. Además, si las apuestas económicas de gran escala no cuentan con marcos de implementación adaptados a esta compleja situación, se corre el riesgo de que empeoren las disputas por los recursos y se incremente la degradación de los mismos.

Con esta lógica el documento desarrolla los perfiles de cinco territorios dentro del CSCA, dos de ellos de carácter trinacional —el Golfo de Fonseca y la Cuenca Alta Trinacional del Lempa— y tres territorios nacionales —el Pacífico Nicaragüense, Estero Real, Región Chortí y Lempira Sur—, que muestran las complejidades de las diversas dinámicas de desarrollo, actores y desafíos para las políticas de agricultura familiar.

■ PAINÉIS REGIONAIS: As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Biomas selecionados da América Latina, com foco nas regiões Amazônica, Andina e Semiárida

Mapa 3 - Sitios emblemáticos del Corredor Seco Centroamericano



El mapa 3 ubica estos casos emblemáticos. El Golfo de Fonseca (4) y la Cuenca Alta Trinacional del Lempa (3) evidencian la complejidad de crear políticas para ecosistemas compartidos entre varios países, donde además se están desarrollando nuevas inversiones que aprovechan recursos naturales o las ventajas de ubicación territorial, sin que esto necesariamente incorpore a los agricultores familiares o pescadores artesanales en forma ventajosa. El caso más crítico de degradación de ecosistemas y marginación de la población local respecto a estas dinámicas se evidencia en el Estero Real de Nicaragua (5). La región Chortí (1) forma parte del Oriente seco de Guatemala, presenta el desafío de revertir la inseguridad alimentaria de la población indígena a partir de estrategias para el fortalecimiento de las formas de organización de los pueblos indígenas para su incorporación en programas y estrategias de largo plazo para adaptación al cambio climático, mientras tanto en Lempira Sur (2) tenemos un caso que ejemplifica cómo se pueden dar pasos para que los agricultores familiares sean los actores de la restauración de los ecosistemas a partir de intervenciones de largo plazo y la creación de instituciones arraigadas para el territorio. Finalmente, el Pacífico nicaragüense (6) ha sido la región agrícola más productiva del país y en donde se han desplegado las mayores acciones del Estado para incrementar su productividad, pero es a su vez la más expuesta a los impactos del cambio climático en términos de aumento de temperaturas, señalando la importancia de la generación de políticas que involucren a diversos actores territoriales, el gobierno central y los inversionistas privados en definir alternativas de adaptación.

## 7. Desafíos para las políticas públicas en el CSCA

### a) Lograr la sostenibilidad de la agricultura familiar teniendo en cuenta las dimensiones políticas, institucionales, económicas, sociales, ambientales y culturales

En el CSCA la alta vulnerabilidad frente al cambio climático repercute fuertemente en los agricultores familiares, que además se encuentran constreñidos por las políticas que han favorecido el despliegue de grandes inversiones, profundizando las vulnerabilidades estructurales. En los últimos años la necesidad de revertir el punto álgido de la inseguridad alimentaria ha permitido reenfocar las políticas y revalorar el sector por su rol clave en la producción de alimentos. Sin embargo, ninguna política que se oriente a la transformación masiva de prácticas agrícolas en pro de la seguridad alimentaria, el mejoramiento productivo de la agricultura familiar o la reducción de su vulnerabilidad y la adaptación al cambio climático puede ser realizada sin considerar las características de las configuraciones territoriales específicas del CSCA.

De acuerdo a la propuesta de Territorio Afín la agricultura familiar en el CSCA enfrenta una amplia gama de desafíos, como la falta de acceso a mercados, servicios básicos e infraestructura, pero sobre todo, depende en alto grado de los recursos naturales y servicios ecosistémicos cada vez más deteriorados. El manejo de los recursos naturales es condición indispensable para revertir la pérdida o deterioro de importantes servicios ecosistémicos: la deforestación lleva a la erosión y degradación de suelos y una menor capacidad de retención de agua, lo cual implica mayor riesgo de inundaciones y deslizamientos y la reducción de rendimientos y pérdida de cultivos y, por ende, una mayor vulnerabilidad.

Un elemento clave es el fortalecimiento de los sistemas productivos de la agricultura familiar en el corredor seco como parte de una estrategia más amplia para la gestión de los territorios de esta importante área regional. Al respecto han empezado a definirse abordajes que buscan para recuperación de la resiliencia de los sistemas productivos familiares. En la región centroamericana hay un activo dialogo social, investigaciones y algunas iniciativas sociales y de política pública que apuestan por la promoción de la restauración masiva de los ecosistemas, que podría frenar este ciclo de creciente vulnerabilidad y promover paisajes más sostenibles y resilientes.

De acuerdo a los hallazgos de una investigación realizada por PRISMA (2014c) se identifican cuatro factores que han condicionado los alcances y limitaciones de la restauración de servicios ecosistémicos en zonas del corredor seco de Honduras y El Salvador<sup>2</sup>, donde el paisaje está dominado por sistemas agropecuarios y el régimen de propiedad predominante es de carácter privado individual. Estos son: a) la heterogeneidad de intereses y de derechos de los actores que moldean el paisaje<sup>3</sup>; b) el capital social en el territorio, incluyendo el desarrollo de sistemas policéntricos de gobernanza territorial, es decir, aquellos que se caracterizan por la concurrencia de actores con potestades a diferente nivel o escala (comunitaria, municipal, nacional, territorial), con suficiente

<sup>2</sup> El estudio «La restauración de servicios ecosistémicos a escala de paisaje en Centroamérica: Implicaciones de experiencias en Honduras y El Salvador», PRISMA (2004) por publicar, aborda los casos de Lempira Sur (Honduras), La Montaña y Bajo Lempa (El Salvador) con el objetivo de identificar medidas de política y mecanismos institucionales clave para impulsar la adopción de prácticas de uso de la tierra que resulten en la restauración de SE, que mejoren la capacidad de adaptación al cambio climático y aporten a la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).

<sup>3</sup> Una de las conclusiones del Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar fue la necesidad de avanzar en políticas diferenciadas para la agricultura familiar que trasciendan el abordaje meramente sectorial mediante una visión más integral y articulado a los territorios rurales (Secac, IICA, PDRR, Prisma, FAO, Confras, 2014).

independencia para tomar decisiones, establecer normas y relaciones de cooperación; c) los sistemas de gestión de innovación y conocimientos —tecnologías, prácticas y sistemas productivos, así como sistemas de investigación, validación y difusión de prácticas— que respondan al contexto local y permitan revertir los procesos de degradación del suelo, pérdida de biodiversidad y contaminación; y d) el uso de incentivos directos y otras formas de compensación, dependiendo del tipo de prácticas de manejo de recursos naturales y restauración que se busca promover abarca una amplia gama de opciones, no solo las convencionales como pagos en dinero o créditos, sino otras opciones atractivas a productores, como material vegetativo, capacitaciones, inversiones en infraestructura de uso común, etc.

Los esfuerzos de restauración para llegar a una agricultura familiar sostenible requieren de políticas públicas en función de dicho objetivo, coherente en su articulación de los cuatro factores clave identificados. Para garantizar dicha coherencia en las iniciativas de restauración de servicios ecosistémicos, la resiliencia de los medios de vida rurales y la adaptación al cambio climático, deben incorporarse como principios orientadores de las diferentes políticas públicas que inciden en el manejo de los agroecosistemas y demás recursos naturales. Hasta el presente, existen políticas sectoriales de carácter agrícola o ambiental en los países de la región por otra parte muchas iniciativas de restauración se enfrentan a marcos de incentivos y dinámicas territoriales adversas que favorecen dinámicas de degradación. Este último elemento nos lleva a la importancia de crear un sistema articulado de políticas entre los territorios y los niveles nacionales, punto que desarrollamos en el apartado siguiente.

### **b) Definir políticas diferenciadas para la agricultura familiar articuladas a la gestión territorial**

El CSCA a la vez que es una construcción social es un espacio propicio para la planificación a múltiples niveles que dé pie a la construcción de alianzas necesarias para reducir la vulnerabilidad, mejorar las condiciones de pobreza y desnutrición que afectan en gran medida a la agricultura familiar, así como ordenar las inversiones y orientar la función pública hacia la gestión integral de los territorios en el CSCA.

En la región hay una fuerte demanda por el establecimiento de políticas diferenciadas para la agricultura familiar<sup>4</sup>. En el caso del CSCA es necesario comenzar por un proceso de articulación de esfuerzos intersectoriales a partir de la promoción de un amplio proceso de consulta, inclusión y participación para incidir en reformas institucionales y de políticas públicas, así como desarrollar las capacidades y el potencial de los actores para la gestión integral del CSCA. Por otra parte, la diversidad de tipos de agricultura familiar y de los contextos territoriales en los cuales se desenvuelve requiere de políticas y acciones institucionales diferenciadas para fortalecer su contribución tanto al desarrollo de los territorios rurales y al bienestar de las familias y comunidades rurales como a la seguridad y soberanía alimentaria y en general al desarrollo sustentable.

### **c) Propuesta de Hoja de Ruta para la gestión coordinada del CSCA.**

El CSCA puede convertirse en un espacio de convergencia de acciones regionales frente a problemas comunes. Dado que ya existe la propuesta de Territorio Afín, se propone aprovechar este proceso con la siguiente ruta de acción:

<sup>4</sup> Una de las conclusiones del Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar fue la necesidad de avanzar en políticas diferenciadas para la agricultura familiar que trasciendan el abordaje meramente sectorial mediante una visión más integral y articulado a los territorios rurales [Secac, IICA, PDRR, Prisma, FAO, Confras, 2014].



- Establecer una coordinación efectiva entre los diferentes actores (sociedad civil, Estado, sector privado y cooperación), aprovechando que ya existen iniciativas dentro de ECADERT para establecer el CSCA como Territorio Afín, desde el cual se busca fortalecer el desarrollo territorial en zonas priorizadas. Desde ahí se pueden definir las reglas del juego para el arranque y funcionamiento del proceso. Esta coordinación iniciaría con el establecimiento de compromisos con los gobiernos nacionales de la región.
- Definir de forma colectiva las prioridades, para abrir una consulta más amplia con diversos actores nacionales y territoriales. La gestión del CSCA debe ser una propuesta de articulación de actores, mediante la formación de alianzas sólidas para dar respuesta conjunta a sus intereses particulares, preocupaciones comunes y concertar mecanismos para resolver las diferencias. Las prioridades deben resultar de un proceso serio de diálogo y negociación entre los actores, que trasciendan las visiones sectoriales para repercutir de manera efectiva en la transformación de la vulnerabilidad, los rezagos sociales y el desarrollo sustentable de los países.
- Diseñar un marco institucional que permita la articulación, representatividad y legitimidad de los actores sociales, con una activa presencia de las formas de representación de los productores/as familiares. El CSCA no debe ser planteado como un proyecto más, sino como un proceso verdaderamente apropiado y conducido por actores sociales involucrados, en sus diferentes escalas sectoriales y territoriales. Para ello se requiere un marco institucional reformado (normativas, regulaciones, sistemas de control, auditoría social, sanciones) y de políticas públicas que vayan más allá del tradicional enfoque sectorial.
- Generar conocimiento y capacidades sobre las especificidades territoriales en el CSCA, de acuerdo a sus características particulares, las que deben considerarse a la hora de definir las acciones para gestión de cara al cambio climático. Los actores sociales y específicamente las Universidades y Centros Académicos, deben involucrarse en la construcción de una agenda de investigación y formación de capacidades que proporcione a los actores, sobre todo en los territorios, conocimientos, habilidades y destrezas para enfrentar desde sus propios espacios y actividades los retos del cambio climático.
- Lograr el compromiso de los gobiernos nacionales y los organismos regionales e internacionales para la implementación de las acciones priorizadas en el CSCA, implica que sus prioridades formen parte de los planes municipales, nacionales y regionales, de tal manera que expresen el compromiso de sus gobiernos. Los gobiernos nacionales y el SICA deben institucionalizar su respaldo a las acciones del CSCA, dotarle del marco institucional necesario, readecuar sus políticas públicas y asignar recursos dentro de sus presupuestos y gestionar respaldos técnicos y financieros para su implementación.
- Propiciar la coherencia territorial de las intervenciones de los diferentes actores en el CSCA, que hasta ahora demuestran disputas y contradicciones por el control de los recursos y el aprovechamiento de sus potencialidades. El propósito del CSCA es precisamente ordenar, mediante el consenso y la articulación, los intereses de los actores, de cara a un futuro de interés común. Para esto resulta clave establecer mesas de diálogo y concertación para definir planes de desarrollo y de gestión integral del territorio que den respuesta a las necesidades de los diferentes actores que busquen la coherencia, la cooperación y la solidaridad, tomando en cuenta las implicaciones que sobre todos los actores tiene el cambio climático.
- Potenciar y promover las sinergias entre el desarrollo de la agricultura familiar y el de los territorios en el CSCA. Dado que las agriculturas familiares tienen siempre una base territorial y generalmente son uno de los pilares de la economía de los territorios rurales, las políticas públicas y las acciones institucionales deben tomar en cuenta y potenciar este sinergismo,

de manera que la agricultura familiar sea motor de desarrollo del territorio, y que el mejoramiento integral de las condiciones para el desarrollo de este contribuya también a fortalecer a la agricultura familiar.

- Facilitar procesos de comunicación, consulta e inclusión de los sectores más desfavorecidos en la definición de prioridades en función de sus aspiraciones. Uno de los principales problemas del CSCA es el profundo rezago que los actores del sector campesino, indígena y urbano marginal (con especial énfasis en jóvenes, mujeres y adultos mayores). El establecimiento de procesos de comunicación social y consulta previa con los actores del sector indígena, campesino y urbano marginal puede propiciar su inclusión en la planificación e implementación de acciones del CSCA para que puedan adaptarse de mejor manera al cambio climático.

## PAINÉIS REGIONAIS

### III. As Singularidades da Agricultura Familiar e Políticas Públicas em Regiões Semiáridas

#### 3. AGRICULTURA FAMILIAR EN LAS ZONAS ÁRIDAS DE MÉXICO

■ **Rafael Echeverri Perico**  
Consultor Autônomo

#### 1. Introducción

El presente estudio tiene como propósito la caracterización de la agricultura familiar en las zonas áridas de México y el análisis de las políticas públicas que el país ha establecido para la atención a sus demandas y desafíos. Este ejercicio se realiza en el marco del estudio comparativo formulado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), para identificar las condiciones diversas de la agricultura familiar en los principales biomas latinoamericanos, en particular la Amazonia, las zonas áridas y la región Andina.

Para el presente estudio se ha utilizado el Sistema de Información Territorial que el Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial (PROTERRITORIOS) ha desarrollado en el marco del Observatorio de Políticas Públicas de Gestión Territorial que cubre los principales países latinoamericanos.

Esta aproximación se orienta a considerar la agricultura familiar desde la perspectiva de sistemas territoriales y no —como es tradicional en la mayor parte de los estudios consultados— exclusivamente como unidades productivas individuales o asociadas. En esta perspectiva, el objetivo del estudio es la caracterización de los territorios de la agricultura familiar o, en otros términos, de los sistemas territoriales de producción agrícola familiar en las zonas áridas de México.

México es uno de los países con mayor proporción de su territorio con clima seco, alcanzando el 65,3% de su extensión, que equivale a 1,3 millones de kilómetros cuadrados, lo que le convierte en el segundo país con mayor proporción de aridez en América Latina continental, después de Argentina, esto significa que el 18% de los suelos áridos de la región se encuentran en territorio mexicano<sup>1</sup>.

La aridez en México está concentrada en el norte del país, principalmente en la Península de Baja California y la Meseta Central entre las cordilleras Sierra Madre Occidental y Sierra Madre Oriental, delimitando una región claramente definida de zonas secas. En

1 UNESCO, 2010.

la zona central y sur se presentan porciones menores de aridez<sup>2</sup>. Esto indica que la aridez es un atributo localizado geográficamente en una región muy localizada y continua y no una característica distribuida a lo largo del territorio nacional.

## 2. Dimensiones y características de la agricultura familiar y sus funciones socioeconómicas

En México se estima la existencia de 4 300 000 unidades de producción que corresponden a la definición de agricultura familiar, esto es el 81 % del total de unidades de producción, donde existe una fuerza de trabajo familiar equivalente a tres millones y medio de trabajadores<sup>3</sup>, aportando el 13% del PIB agropecuario, y dispone de un área de 42,2 millones de hectáreas, esto es el 32 % del área total gestionada por el sector. La clasificación de la agricultura familiar, en términos de su estratificación respecto a su potencial de consolidación económica y productiva, define tres estratos<sup>4</sup>.

El primer corresponde a la agricultura familiar de subsistencia, con ningún vínculo con los mercados agropecuarios y cuya producción se restringe al consumo de la unidad familiar o a algunos niveles de intercambio no monetario. A este grupo corresponden 1,2 millones de unidades productivas, esto es el 22% del total de unidades del país. El segundo estrato corresponde a las unidades productivas familiares cuya producción se distribuye entre el autoconsumo y el mercado, correspondiendo a 2,7 millones de unidades, equivalentes el 51 % de las unidades totales, que se clasifican como agricultores familiares en transición y aportan el 8% al PIB sectorial. Finalmente, el tercer estrato se define como agricultura familiar consolidada, que está integrada al mercado y posibilita la reproducción ampliada, que corresponde a 442 000 unidades, 8% del total, quienes aportan el 5% del PIB sectorial. Las unidades de producción de agricultura familiar se distribuyen en estas tres categorías.

La predominancia de agricultores familiares como parte del total de trabajadores existente en un territorio, permite identificar la concentración de modelos de agricultura familiar, rasgo que diferencia espacialmente los sistemas productivos predominantes. La distribución de estos diferentes sistemas productivos distribuyen los 112 millones de hectáreas ocupadas del país en un 54% en municipios en los que no predomina la economía rural de tipo familiar, 30% en sistemas intermedios y solo un 16% en territorios de agricultura familiar.

En total existen 5 millones y medio de unidades de producción, las cuales se localizan en un 33% en municipios que no son predominantemente de agricultura familiar, un 37% en territorios intermedios y el 30% en los municipios de predominio de la agricultura familiar. En cuanto a la distribución del área dedicada a la producción de la agricultura, que alcanza a 31 millones de hectáreas, el 40% se encuentra en los municipios donde predominan economías que no son de agricultura familiar, un 38% a los territorios intermedios y un 22% en los de agricultura familiar. La presencia de agricultura familiar constituye un rasgo territorial altamente diferenciador de los indicadores claves de desarrollo, mostrando la asociación estrecha entre estos sistemas de producción y los indicadores sociales y económicos territoriales. En contraste, el área dedicada a la ganadería — solo el 9% del total de 31 millones de hectáreas — corresponde a municipios de agricultura familiar, el 28% a los intermedios y el 63% a municipios con otro tipo de

2 SEMARNAT, 2013.

3 Esta diferencia indica que estos trabajadores no dedican tiempo completo a su explotación familiar, lo que significa un promedio de 0,8 trabajadores familiares por unidad.

4 FAO, 2011.

economías. De los tres y medio millones de agricultores familiares, el 43% se ubica en los territorios donde predomina la agricultura familiar, el 34% está en los territorios intermedios y el 23% en los municipios sin agricultura familiar importante.

Las condiciones demográficas, económicas y sociales entre los tipos de territorios mencionados presentan una alta relación directa con los diferentes indicadores de desarrollo. La densidad de población rural es extraordinariamente más alta en los municipios donde predomina la agricultura familiar, alcanzando 500 habitantes por kilómetro cuadrado, frente a poco más de cien en los territorios que no tienen presencia importante de agricultores familiares. La disponibilidad de infraestructura en las zonas de agricultura familiar es sustantivamente menor, lo cual se puede apreciar en el indicador normalizado de dotación municipal, indicando que los territorios de agricultura familiar se encuentran sustancialmente por debajo del promedio nacional, indicando que estos territorios tienen un menor nivel de acceso a bienes públicos como vialidad, energía o servicios sociales. Esto se complementa con la situación de marginación, en la cual hay, igualmente una relación directa con la predominancia de agricultura familiar, indicando que la marginación en los municipios donde predomina la agricultura familiar es tres veces la existente en los municipios donde esta no es el sistema predominante. La presencia de unidades de producción gestionadas por mujeres, no presenta diferencias tan marcadas, sin embargo si expresa un mayor nivel, del 20% en los municipios de agricultura familiar contra un 15% en los que no lo son. En cambio, las unidades de producción de población indígena sí marcan una diferencia más marcada, llegando a 26% en los municipios de agricultura familiar y un 14% en los otros, indicando la alta importancia de la relación entre agricultura familiar y la presencia de población indígena. En cuanto al grado de tecnificación y modernización de la producción primaria, los municipios con agricultura familiar tienen un nivel 30% inferior al que presentan los productores de los municipios de la primera categoría.

Estas cifras nos indican que hay una diferenciación clara entre los territorios con predominio de agricultura familiar y aquellos que no lo son. La agricultura familiar como sistema territorial de producción se localiza en municipios con mayor especialización en agricultura y mucho menor en ganadería, son espacios de alta densidad demográfica, lo cual se relaciona con que ocupa una proporción menor de la superficie productiva del país. Sus condiciones sociales indican una mayor marginación, menor acceso a bienes públicos de infraestructura productiva y social, mayor presencia de población indígena, mayor presencia de unidades de producción en manos de mujeres y menores niveles de tecnificación de la producción agrícola.

México tiene la presión para dar continuidad a las estrategias integrales de políticas para el desarrollo rural sustentable que fueron acordadas en el marco del Acuerdo Nacional para el Campo y la tramitación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Las transformaciones que en estos marcos fueron definidas son estructurales y de largo plazo, razón por la cual, la más difícil tarea es la de darle continuidad y compás de espera a resultados basados en transformaciones institucionales, políticas y culturales de largo aliento.

La política para el desarrollo rural sustentable de México se ha orientado hacia el establecimiento de un modelo territorial de intervención, basado en la focalización de la población objetivo en espacios geográficos delimitados y definidos con base en condiciones de institucionalidad clara. Para ello se estableció una estructura jerárquica territorial que define la unidad municipal como célula básica de intervención, acogiendo en este nivel, proyectos estratégicos de carácter territorial y procesos de desarrollo basados en una visión integral del desarrollo rural. Las bases de esta orientación de política se ajustan a los principios de la gestión territorial, que se expresan en la precisión del objeto y población objetivo como un territorio, considerado integralmente, multisectorial y dimensionalmente; una estructura de ordenamiento territorial con responsabilidades definidas del nivel federal, estatal, regional

y municipal con competencias y recursos definidos bajo principios de subordinación, coordinación y solidaridad; una estrategia de articulación de políticas y estrategias sectoriales buscando las sinergias territoriales de sus intervenciones, en beneficio de una estrategia de proyectos territoriales convergentes y de carácter multisectorial; y el establecimiento de los procesos de gestión social del territorio por medio del reconocimiento, legitimización, organización y desarrollo de capacidades de los actores sociales territoriales en modelos de colegiados que negocian y consensuan pactos y proyectos estratégicos territoriales.

Este marco debe reflejarse, tal como lo señala la Ley, en una asignación presupuestaria y de esfuerzo institucional acorde con estos principios, lo cual no ha sucedido con la continuidad requerida. Es por ello que se requiere acompasar y dar coherencia a la política pública de Estado, referida al largo plazo, con las acciones de los Planes de Desarrollo de los Gobiernos federales que manejan horizontes temporales sexenales, impidiendo la madurez y fortalecimiento de las bases institucionales, políticas y sociales del proceso.

En el caso específico de los territorios de agricultura familiar en las zonas áridas de México, se hace aún más evidente la necesidad de una concepción y fidelidad al modelo de la política de Estado reflejada en la ley, en razón de los patrones territoriales y de interdependencias que los sistemas territoriales de agricultura familiar evidencian en estas zonas y que han marcado una importante impronta en su desarrollo.

### **3. Singularidades de la política pública de desarrollo rural y sus institucionalidades**

Las políticas públicas para el desarrollo rural y la agricultura familiar se encuentran aglutinadas en el marco de una política de Estado, consignada en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, expedida en 2001, que integra el conjunto de las estrategias de atención al sector rural y en el desarrollo de políticas de gobierno, con planes anuales, que giran en torno al Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. Adicionalmente, para el caso de la agricultura familiar y las zonas áridas, que convocan nuestro interés en el presente trabajo, existe un conjunto de políticas específicas. A continuación se presentan los más importantes rasgos de estas políticas.

La Ley ha determinado la formulación de un plan sexenal específico para el sector rural, el cual debe ser promulgado por el Gobierno federal al inicio de cada administración, en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo. Este plan se acoge a las categorías de Programa Especial (PEC) consignadas en la Ley General de Planeación, que determina la particularidad de estos planes, de los cuales se destacan dos aspectos, el primero, que involucra más de un sector de política y, segundo, que puede tener un presupuesto particular dentro del presupuesto general de la Federación<sup>5</sup>.

Hasta el momento se han formulado tres PEC, que han seguido, en líneas generales, estructuras similares de componentes. Tomando como referente la evaluación realizada el año anterior sobre el PEC que culminó en 2012, se puede entender la estructura de las políticas y la ejecución del gasto público en función de su estructura programática. El PEC se ha estructurado por vertientes que corresponden a las áreas prioritarias de política pública.

Estas políticas involucran un conjunto institucional amplio, más allá del sector agropecuario, incorporando un principio central de la política que consiste en la visibilización y articulación de las inversiones e intervenciones sectoriales, en búsqueda

5 SAGARPA, 2012 (1).

de una gestión de carácter concurrente, sinérgico, cuya responsabilidad recae en la Comisión Intersecretarial integrada por 13 secretarías de Estado.

La importancia del gasto territorial y rural, en el marco general de las políticas públicas de México, alcanza al 8% del total de gasto público. En la inversión pública en estrategias de desarrollo —esto es, descontando los gastos de operación del aparato público— se aprecia que los ramos 28 y 33 cubren más de la mitad del gasto público, el cual cubre los sectores de educación, salud y seguridad social, que son transferidos a las entidades territoriales para su ejecución federalizada y descentralizada, cubriendo los presupuestos que son aplicados en los municipios, la mayoría de los cuales son rurales. Sigue en importancia el gasto aplicado a programas y políticas sectoriales y urbanas que no cubren al sector rural. Luego es destacable que la inversión rural, tanto los involucrados en el PEC rural, como en el destinado a las comunidades indígenas, alcanza el 20% del total de la inversión, esto es cerca del 40% del gasto ejecutado directamente por el nivel federal.

Si se considera que la población rural del país se encuentra cercana al 22% del total nacional, se aprecia que existe una discriminación positiva de la política a favor del sector rural, con montos más altos que los aplicados a las zonas urbanas. La evolución del gasto aplicado al sector rural evolucionó significativamente durante la década anterior, alcanzando un nivel cercano a mil dólares por poblador rural en 2013, cifra que es significativa como inversión pública. La participación y relevancia de las instituciones involucradas en el PEC dan idea de la importancia de las políticas e inversiones sectoriales que son aplicadas en el marco de una estrategia integral.

La distribución de la inversión pública indica que la Secretaría de Agricultura (SAGARPA) participa tan solo con el 28% del total del recurso aplicado en el medio rural. Entre las secretarías, le sigue en importancia la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con más del 18%, la Secretaría de Educación Pública (SEP) con el 11% y la Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT), la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT), y Salud, con participaciones entre el 7 y 8%. Significativa es la participación de los recursos del ramo 33, correspondiente a financiaciones para las entidades territoriales para financiamiento de los sistemas básicos de educación y salud, que llega al 11% del PEC. Esto muestra el sentido multisectorial que tiene el gasto para el desarrollo rural.

La distribución del PEC por vertientes del plan refleja una estructura integral de inversión en el sector rural, con predominancia del gasto social, que incluye los programas de subsidios condicionados, que alcanza cerca de la cuarta parte del total, seguido por infraestructura, con el 20%, competitividad, con el 17%, salud, con el 13%, y educación, con el 10%. Esto significa que en programas del sector social se aplica el 68% del total del gasto concurrente rural.

El componente de inversiones orientadas a la competitividad se distribuye en nueve programas. El 15% de los recursos están orientados al financiamiento, el 25% a adquisición de activos productivos, el 25% a apoyos directos al campo (PROCAMPO), 20% a atención a problemas estructurales y 12% al programa de soporte. Estos 6 programas alcanzan el 96% del total del componente orientado a la producción<sup>6</sup>.

El programa de adquisición de activos (24% del total de la inversión de apoyo a la producción) se encuentra concentrado en las estrategias tradicionales de subsidios para proyectos productivos, que alcanzan el 62% de la inversión, que consisten en recursos

6 SAGARPA, 2012 [2].

para financiar inversiones o capital de trabajo de las unidades productivas, por medio de programas de apoyo directo para la capitalización de la empresa productiva.

El programa de Apoyos Directos al Campo (25% del total de la inversión productiva) corresponde en su totalidad a subsidios directos a los productores, subsidio creado con el propósito de proteger a los productores de los riesgos creados por la apertura de los mercados en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Aunque se trataba de un subsidio temporal, aplicado en forma homogénea a todos los productores de los rubros más sensibles, con propósitos de apoyar procesos de reconversión, con el tiempo se fue convirtiendo en una transferencia al ingreso que se prolongó mucho más allá de su previsión original.

El programa de atención a problemas estructurales (20% del gasto productivo) está fuertemente concentrado en el programa de ingreso objetivo y apoyos a la comercialización, que representa el 82% de este componente, y el 20% restante es subsidio a los costos de la energía. Eso suponen transferencias directas a los productores para el apoyo a proyectos, de forma que se proteja la renta de los emprendedores haciendo un aporte a los ingresos, de manera que puedan ser compensados los gastos de producción. El resto de este componente se orienta a subsidiar otros insumos.

En el caso del programa de soporte (12% del total de gasto productivo), que involucra un conjunto de acciones que buscan generar bienes públicos que apoyen la modernización y reconversión productiva, se puede entender como acciones de tipo «palanca» para el desarrollo de las otras estrategias, para potenciarlas y hacerlas más eficientes. Se puede observar la estructura de distribución de las acciones al interior del programa de soporte. Sanidad e información suman más del 70% del total de este componente.

Esto indica que las actividades de soporte destinadas al apoyo y acompañamiento a los productores y comunidades receptoras de los programas, representan solo el 29% del total del programa de soporte y el 0,7% del total del PEC. Este componente de acompañamiento está representado principalmente en asistencia técnica, lo que significa que solo hay un equivalente al 3% de recursos para acciones de apoyo y acompañamiento de las acciones.

La primera conclusión de esta estructura de la política pública es que tiene un carácter muy débilmente diferenciado, esto es, que dada su orientación a las transferencias individuales, no se cuenta con la flexibilidad y márgenes de presupuesto para emprender una política diferenciada. Si bien las reglas de operación privilegian la focalización de la población objetivo con criterios de selectividad por marginación o tamaño de la unidad productiva, la forma homogénea de operación de los recursos no da márgenes de acción para emprender estrategias diferenciadas de alcance, cobertura e impacto significativos.

La segunda conclusión tiene que ver con la dificultad para emprender estrategias transformadoras de carácter estructural que requieren altas inversiones en bienes públicos, ya que el presupuesto de inversión está comprometido en transferencias de bienes privados, para atender las condiciones coyunturales de debilidad de los productores frente a los escenarios de mercado. Esto significa que hay una alta intervención pública, pero esta no tiene cómo superar el efecto paliativo de sus inversiones, por transformaciones estructurales de los marcos y entornos en los cuales se da la producción en el medio rural.

En la estructura de la inversión pública que está contenida en el PEC, se destaca el hecho de que solo el 39% corresponde a bienes públicos que tienen como objetivo brindar las condiciones para un desarrollo económico sostenido. En contraste, el 61%



corresponde a diferentes formas de transferencia de recursos a productores y población rural, que atiende a corregir imperfecciones de los mercados que los colocan en condiciones de vulnerabilidad.

La distribución de los programas de acuerdo con su naturaleza productiva o social indican un sesgo muy claro para privilegiar las estrategias productivas en las zonas del norte del país, que corresponden a las áreas con mayor nivel de desarrollo rural y, al tiempo, las zonas más secas de la geografía nacional. En cambio, en las zonas del sur y centro de México predominan las políticas de carácter social.

En cuanto a la cobertura de los programas y apoyos gubernamentales originados en la política pública, se debe distinguir entre los instrumentos generales de aquellos que corresponden a programas diferenciados que pueden tener orientación particular, en nuestro caso de análisis, a agricultores familiares en las zonas áridas. Como se ha señalado, la mayor parte del recurso público corresponde a transferencias privadas bajo mecanismos homogéneos como son los programas de PROCAMPO e Ingreso Objetivo. En el primero, la cobertura general es del 53% de la superficie sembrada, llegándole al 42% de los productores agrícolas, esto es, al 24% de los trabajadores rurales. En el caso de Ingreso Objetivo, hoy integrado en el Programa de Riesgos, la cobertura es sustancialmente menor.

En los territorios en los cuales predomina la agricultura familiar, la cobertura de los apoyos productivos —en un año en particular, no se trata de un acumulado de apoyos— alcanza tan solo al 1,5% de los productores en las zonas áridas de agricultura familiar, un poco por encima del 1,2% de los territorios de agricultura familiar en las zonas no áridas.

Existen adicionalmente a las políticas generales enunciadas, un conjunto de estrategias enfocadas específicamente en las zonas áridas del país por medio de programas de carácter diferenciado. México cuenta desde el año 1970 con la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA) como instancia de apoyo y dirección del sector rural, para el desarrollo de estrategias focalizadas en las zonas secas del país, actuando como ejecutora del Proyecto Estratégico de Desarrollo de las Zonas Áridas (PRODEZA). Esta instancia está adscrita a la Secretaría de Agricultura y actúa a través de proyectos específicos. En la actualidad su acción se centra en cuatro proyectos específicos<sup>7</sup>.

Dentro del PEC se encuentra el programa de Conservación y Uso Sustentable del Suelo y Agua (COUSSA), con una asignación presupuestal equivalente al 0,7% del presupuesto total; el Programa COUSSA-PESA que se orienta al componente de uso del suelo dentro del Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria; el Programa de Pequeñas Obras Hidráulicas, con el 0,2% del PEC; y el Programa Estratégico de Desarrollo de las Zonas Áridas, PRODEZA, con el 0,4% del PEC<sup>8</sup>.

También es importante destacar que se ha realizado un intento significativo para introducir de forma transversal, los principios y objetivos de sustentabilidad y conservación, así como la atención a las condiciones restrictivas ambientales, en todos los programas de política pública, particularmente en los apoyos productivos. Esto implica que las reglas de operación para acceder a los apoyos imponen a los beneficiarios la obligatoria consideración de la dimensión ambiental. Entre ellos se identifica el Programa Ganadero (PROGAN), con una asignación presupuestal del 1,4% del PEC, cuyo objetivo es lograr la sostenibilidad de la ganadería, con un componente importante en las zonas áridas.

7 SAGARPA, 2014.

8 SAGARPA, 2009.

El programa COUSSA tiene como propósito optimizar el uso del suelo, logrando los mayores impactos en el desarrollo, con la aplicación de modelos sustentables de manejo. Su objetivo expresa «mediante el apoyo subsidiario a la población rural para que invierta a través de proyectos integrales en la construcción, establecimiento y desarrollo de obras orientadas a la conservación y recuperación de tierras, la captación, conducción, almacenamiento e infiltración del agua de lluvia y a la regeneración, mejoramiento y aprovechamiento racional de la cubierta vegetal»<sup>9</sup>. El programa se ha concebido como una plataforma de generación de modelos y propuestas de gestión del suelo que puedan ser expandidos y adaptados por los productores, gestores territoriales y responsables de otros programas específicos de desarrollo productivo. Por tanto, no tiene una cobertura importante en términos de productores atendidos, pero sí lo es en términos de tipos de territorios con desafíos de sustentabilidad.

Su focalización está en la generación de modelos de intervención en el manejo del suelo de carácter estructural dentro de los ecosistemas en los cuales interviene. Esto implica el privilegio de desarrollo de acciones relacionadas con infraestructuras de manejo sustentable de suelo y agua, representado en obras que beneficien colectivamente a los pobladores de un territorio. Si bien su sentido tiene una orientación hacia la ingeniería de manejo, se realiza desde una perspectiva integral que conduce a un análisis de las condiciones ambientales, productivas, sociales e institucionales de forma sistémica, en el propósito de obtener modelos de gestión viables.

Sus componentes contemplan los procesos de planificación, tanto como estrategia de política pública en acuerdos entre la Federación y los estados, como al interior de los territorios seleccionados como focos demostrativos, que contempla la participación de los actores económicos, sociales y públicos. Otro componente es el de la difusión y divulgación de los modelos generados y validados a través de procesos de comunicación y formación.

El Proyecto COUSSA-PESA se centra en los territorios de alta y muy alta marginación que son cubiertos por el programa de seguridad alimentaria, el cual tiene como propósito mejorar la calidad de vida, combatir la pobreza alimentaria y alcanzar medios de vida sostenidos en la población rural, por medio de una acción integral de planificación e identificación de oportunidades de desarrollo que hagan sinergia con los programas de atención al campo en todas sus vertientes. PESA opera a través de agencias de desarrollo rural que prestan soporte técnico a las comunidades que conforman la población objetivo.

Se ha identificado un componente específico dentro de la estrategia PESA correspondiente a las necesidades de obras de infraestructura para la conservación del suelo y la introducción de prácticas de manejo sustentable, el cual es ejecutado en forma coordinada e integral con el programa COUSSA, definiendo como foco de intervención los territorios de cobertura del PESA. Las intervenciones son de carácter integral y participativo, definiendo proyectos de carácter productivo y social que son ejecutados en torno al desarrollo de infraestructura de desarrollo local.

La formación y desarrollo de capacidades es uno de los ejes centrales de este componente de PESA, tal como lo es en toda la estrategia COUSSA, lo cual se garantiza con la presencia de procesos ligados a la estrategia nacional de desarrollo de capacidades para el sector rural y los sistemas de extensionismo.

El concepto de integralidad territorial de las inversiones es un factor clave en la definición de las áreas de intervención, que combina el privilegio de paisajes naturales, principalmente cuencas, con la delimitación de carácter político administrativo para una

intervención que garantice la integralidad y gobernabilidad desde las estrategias de desarrollo e inversión pública. Sin embargo, este componente es altamente técnico, orientado al apoyo de infraestructuras de conservación.

El Proyecto Estratégico de Construcción de Pequeñas Obras Hidráulicas tiene como propósito el apoyo a las comunidades de productores y pobladores rurales de las zonas de alta y muy alta marginación de las zonas áridas para la construcción de infraestructuras locales para la captación y almacenamiento de agua para las épocas de estiaje. Este programa cuenta con recursos anuales que alcanzan al 0,2% del total del PEC. Los proyectos emprendidos alcanzaron en 2003 una cobertura de poco menos de 3000 obras que beneficiaron a 9000 productores<sup>10</sup>.

El PRODEZA tiene como objetivo la atención de la población de más alta marginación de las zonas áridas, que para nuestros efectos incluye la agricultura familiar de estos territorios, para mejorar sus condiciones de vida. Adicionalmente a las zonas áridas y semiáridas, el programa incluye las zonas de alta degradación y en procesos de desertificación. Las áreas de intervención incluyen disponibilidad de agua, reconversión para ajustarse a las condiciones del suelo, planificación de agostaderos, aprovechamiento sustentable de recursos naturales y generación de valor agregado. Específicamente se orienta a obras de infraestructura hídrica, obras de conservación de suelos y desarrollo de capacidades y extensionismo.

A diferencia del COUSSA que busca encontrar modelos de manejo sustentable en zonas secas y degradadas, el PRODEZA tiene el objetivo de financiar obras y transferir recursos para que proyectos territoriales concretos cuenten con las condiciones para ser desarrollados.

#### **4. Heterogeneidad de la agricultura familiar en las zonas áridas de México. Implicaciones de política**

A partir del cruce la regionalización de zonas áridas, degradadas y con desertificación y la distribución de la agricultura familiar se construyó la definición de las categorías territoriales de los municipios de México en seis categorías. Los criterios utilizados identifican los municipios no áridos donde predomina la agricultura familiar, los intermedios y los que no presentan una participación significativa, y lo mismo para los municipios en las zonas áridas.

La agricultura familiar en zonas áridas se concentra en 120 municipios, en los cuales residen 11 millones de habitantes, solo 1,6 millones en las zonas rurales, localizados en 12000 localidades, indicando un grado de concentración sustantivamente mayor que el promedio de la zonas áridas, con promedio de 146 habitantes por localidad, en contraste con 72 en las localidades que nos son de agricultura familiar en las mismas zonas áridas.

Hay 309000 unidades de producción en los territorios de agricultura familiar de zonas áridas, esto es el 6% del total nacional, de las cuales dependen 1,6 millones de personas, que ocupan el 5% del área de agricultura y el 4% de ganadería total del país.

Los territorios de agricultura familiar de las zonas áridas del país cuentan con 197000 unidades de producción dedicadas a la agricultura y solo 9000 de ganadería, lo que supone el 6% y el 3%, respectivamente, del total nacional. La actividad forestal es muy escasa, con apenas 111 unidades de producción dedicadas a esta actividad.

En términos demográficos, la importancia relativa de cada una de estas categorías puede dimensionar la importancia relativa de los sistemas de agricultura familiar. Los territorios de agricultura familiar en las zonas áridas presentan tasas de ruralidad de 18%, sustancialmente menores a las de agricultura familiar en las zonas áridas, 34%, indicando que la población en estas zonas está menos dispersa y constituyen asentamientos humanos de mayor tamaño. Los municipios de agricultura familiar de zonas áridas representan el 11% del total de la población nacional y solo el 6% de la población rural.

La densidad de población en las zonas rurales indica, como cabía esperarse, menores densidades en las zonas áridas y densidades sustancialmente mayores en los territorios en los cuales predomina la agricultura familiar, que llega a 30 habitantes por hectárea, en contraste con los 5 habitantes en los municipios de las zonas áridas que no tienen agricultura familiar como predominante.

La propiedad social es uno de los factores claves para comprender la estructura agraria de México. Se muestra la forma como se expresa el resultado del reparto agrario que tuvo lugar en la primera mitad del siglo pasado, como resultado de la Revolución Mexicana. El 52% del territorio nacional fue definido como de propiedad social mediante la conformación de ejidos y tierras comunitarias, al interior de las cuales se subdivide la tierra en una porción para el asentamiento humano que concentra la población, las tierras parceladas con derecho privado de explotación y una porción de uso común. Este patrón de tenencia y acceso a la tierra ha marcado en forma profunda la naturaleza de la agricultura familiar del país.

En los ejidos se encuentra una superficie ocupada en actividades productivas de 37 millones de hectáreas en ejidos y 3,8 millones en tierras comunitarias. La participación de la agricultura familiar de zonas áridas es sustantivamente menor, indicando que en esta región, el régimen de propiedad social tiene menor relevancia que en el resto del país.

El riego se constituye en uno de los factores determinantes de la producción en las zonas áridas. México cuenta con una importante infraestructura hídrica para la agricultura, que alcanza 1,8 millones de hectáreas, distribuidas particularmente en las zonas norte y centro del país.

La participación de la agricultura en la superficie con riego del país es muy baja, ya que las tierras con riego corresponden principalmente a los territorios donde no predominan sistemas de producción de agricultura familiar. Los territorios sin agricultura familiar concentran una buena proporción de la infraestructura de riego. Se debe destacar que la superficie de riego se encuentra principalmente en las zonas áridas, pero la mayor parte de las unidades de producción que cuentan con riego están establecidas en zonas no áridas. La proporción de unidades de producción que acceden al riego en los territorios de agricultura familiar no alcanza el 10% en las zonas áridas, y es de menos del 7% en las zonas no áridas. En contraste, las unidades de producción localizadas en territorios donde no hay agricultura familiar con acceso a riego, en las zonas secas, supera el 50% de acceso. Lo que indica que hay una enorme desigualdad en cuanto a acceso a riego para la agricultura familiar en todos los territorios.

La distribución del trabajo familiar en México se concentra en los territorios no áridos del país, donde se encuentra más del 80% del total de trabajadores familiares. En las zonas áridas, la tercera parte de los trabajadores familiares se encuentran en los territorios donde predominan los sistemas de agricultura familiar y solo un 25% se encuentra en territorios donde la agricultura familiar no es predominante. El número promedio de trabajadores familiares por explotación es mayor en los territorios de predominio de agricultura familiar.

Las actividades productivas principales en los territorios, presentan diferencias marcadas entre las regiones secas y las que no lo son. En todos los territorios predominan las unidades de producción dedicadas a la agricultura sobre las dedicadas a la ganadería. Particularmente en los territorios donde predomina la agricultura familiar es menor la presencia de la actividad ganadera. La diversificación de las actividades económicas de las unidades productivas indica que en las zonas áridas es mayor la presencia de empleo rural no agrícola, que es mayor en los territorios donde predomina la agricultura familiar, alcanzando a más del 30% de los productores en las zonas áridas. El comercio explica el 65% del empleo no agrícola en los territorios de agricultura familiar de las zonas áridas, seguido de la minería, con un 18%. La artesanía tiene una mayor importancia en los territorios de agricultura familiar en las zonas no áridas, ya que alcanza el 37% del empleo no agrícola.

Los niveles de participación de los productores en organizaciones muestran una marcada diferencia entre aquellos que pertenecen a ejidos y los que no. En los primeros la participación en organizaciones supera el 30% de los productores, sin que se pueda establecer una diferencia significativa entre los territorios de agricultura familiar y los que no lo son, o entre zonas áridas o húmedas. Esto se explica por la naturaleza de la propiedad social que cuenta con estructuras ejidales de organización, en torno a la asamblea ejidal que es parte esencial del régimen de propiedad. Sin embargo, es extraordinariamente baja la participación de los productores que no pertenecen a estructuras ejidales en organizaciones en todos los tipos de territorio. La participación en organizaciones no alcanza el 10% y, en el caso de los territorios de agricultura familiar en las zonas áridas, esta participación no llega al 4%.

Las diferencias socioeconómicas en los territorios presentan dos patrones claros. El primero indica que las zonas áridas presentan niveles de marginación significativamente inferiores a las de las zonas húmedas. El segundo muestra que los territorios donde predomina la agricultura familiar presentan mayores niveles de marginación que los otros territorios.

Esto presenta el grado de marginación a nivel municipal, en el cual se aprecia con claridad la relación entre la marginación y la regionalización por condiciones de aridez.

El indicador de marginación es superior en todos los territorios de las zonas no áridas, pero es especialmente alto en los correspondientes a agricultura familiar. Nótese que la marginación es mayor incluso en los territorios donde no predomina la agricultura familiar en las zonas no áridas que en los de agricultura familiar de las zonas áridas.

Estos índices de marginación se encuentran muy relacionados con las características poblacionales de los territorios comparados. En las regiones húmedas, predomina la población indígena que en los territorios de agricultura familiar de las zonas no áridas llega al 40%, en tanto que solo alcanza al 11% de las zonas áridas. Igualmente, la diferencia en cuanto a las unidades de producción gestionadas por mujeres indica una clara diferenciación, siendo significativamente superior en las zonas húmedas que en las zonas áridas, donde alcanza el 24%, mientras que en las zonas áridas es del 16%.

Las características de los territorios, clasificados a partir de los criterios de aridez y de predominancia de agricultura familiar, presentan significativa y consistentemente un patrón diferenciador, en el cual se concluye que la agricultura familiar de las zonas áridas se encuentra en entornos territoriales de mejores dotaciones, menores niveles de marginación y pobreza, mayor presencia de riego, menor presencia de propiedad social, menor marginación y presencia de población indígena. Es necesario enfatizar que esto no significa que en estos territorios no se encuentren poblaciones en condiciones desfavorables de desarrollo, pero su participación relativa es menor que en los territorios de agricultura familiar de las zonas no áridas del país.

En complemento a las estrategias sectoriales generales que componen las políticas públicas de desarrollo rural lideradas por las instancias institucionales de agricultura, debe reforzarse el conjunto de estrategias que provienen de las políticas ambientales relacionadas con la conservación, gestión sustentable y restauración de los ecosistemas degradados y de preservación de los servicios ecosistémicos en los sistemas áridos. Estas estrategias focalizadas en el manejo del recurso hídrico y del suelo deben ser fortalecidas en la dirección de las acciones articuladas de la política ambiental y sectorial agrícola.

Procesos como los adelantados desde las políticas del COUSSA y PESA en zonas áridas son buenos ejemplos de las acciones de recuperación del entorno natural para la producción, la construcción de infraestructura hídrica, preservación de las fuentes de agua, sistemas de amortiguamiento y opciones productivas ajustadas a las prácticas productivas tradicionales y ancestrales, entre otras opciones de diferenciación y ajuste tecnológico a los ecosistemas áridos.

## **5. Los desafíos para la sustentabilidad de la agricultura familiar y propuestas de política pública**

Una de los mayores desafíos de la agricultura familiar nace de la consideración de su importancia y contribución estratégica al desarrollo nacional, lo cual implica una mirada desde los intereses de la sociedad en su conjunto. La visión predominante de la pequeña agricultura en México, igual que en la mayor parte de los países latinoamericanos, parte de su condición de vulnerabilidad, exclusión y pobreza y localiza el tema en el ámbito de la equidad, garantía de derechos ciudadanos y combate a la pobreza. Esto conduce a que la mayor parte de las intervenciones públicas tengan un fuerte sentido compensatorio y asistencialista. Este es un factor determinante de la enorme importancia de la agricultura familiar, aunque no es el único.

En el Año Internacional de la Agricultura Familiar se ha realizado un esfuerzo mundial por la redefinición de la importancia y papel de este sector económico y social. Se ha buscado trascender su visión micro y se ha intentado ampliar el espectro, considerando la seguridad alimentaria como un factor clave de la necesidad de reconsiderar las estrategias meramente compensatorias, al reconocer la extraordinaria importancia de la contribución que la agricultura familiar hace a la alimentación de toda la sociedad.

La agricultura familiar tiene una estrecha relación con los patrones de sustentabilidad y resiliencia, en virtud de que esta cumple un papel de explotación y uso de los recursos naturales que tiene a su disposición. Las condiciones de explotación de los recursos naturales significan una relación directa con los servicios ecosistémicos y su influencia en los servicios ambientales. La conservación de suelo y agua son componentes claves de las actividades productivas y de preservación que estos productores desarrollan, omiten o transgreden, implicando una relación directa en la generación de servicios ambientales de enorme valor estratégico para el desarrollo nacional. La gestión sostenible de los recursos naturales tiene costos de oportunidad para los productores y enormes retribuciones para la sociedad en su conjunto. Esta relación de cargas y beneficios indica uno de los mayores aportes de la agricultura familiar. Cabe destacar, en este aspecto, la conservación de la biodiversidad de los ecosistemas en los cuales se inserta la agricultura familiar, pero en particular la agrobiodiversidad, la cual está casi exclusivamente en manos de los pequeños productores quienes, en conjunto, significan el banco de germoplasma in situ del potencial agroproductivo del futuro de México.

En el plano de la cultura, la agricultura familiar se asocia directamente con los valores, códigos, cosmovisiones, tradiciones estéticas, sociales, lenguas y valores éticos construidos socialmente a través de la historia de formación de estructuras territoriales que le son propias a estos modelos de organización económica y social. La agricultura familiar, el campesinado, los ejidatarios,

los comuneros, los pequeños productores, todos, conforman la base identitaria de la mayor parte de los territorios rurales y de los asentamientos humanos con los cuales conforman una estructura territorial y regional que les caracteriza. La preservación de la nacionalidad, la identidad y la cultura de México tiene un alto y valioso componente en la sostenibilidad de los modelos de agricultura familiar.

En la dimensión política, la agricultura familiar representa el sustento de la ocupación del territorio y la conformación de región y nación como elemento de enorme importancia para la creación de patrones de ocupación del territorio. Es claro que más allá de las consideraciones de eficiencia-costo, que pudieran aconsejar la extrema concentración de la población para reducir costos de provisión de servicios y generación de economías de escala, un modelo nacional de sociedad no puede permitir el abandono y despoblamiento de su territorio. Sin ser el único sistema económico o social que permite establecer modelos equilibrados de ocupación territorial, la agricultura familiar constituye uno de los sectores que más contribuye a la preservación de una territorialidad nacional en México.

A este aspecto político de construcción de territorialidad nacional se añade que el campesinado, la agricultura familiar, ha sido el eje central de la construcción de la gobernanza en México. El sistema político de México actual se definió hace un siglo sobre las bases de una revolución obrera, agraria y campesina, que estableció los pilares de una estructura de la tierra que definió un modelo de propiedad social único en América. Los problemas y soluciones agrarios son elementos claves de la gobernanza, la paz, la justicia y la democracia, razón por la cual las consideraciones sobre la agricultura familiar no se pueden circunscribir a las consideraciones de carácter económico productivo.

Estos reconocimientos de las contribuciones de la agricultura familiar son determinantes para la definición de las estrategias para atender sus requerimientos. Es crucial hacer el reconocimiento de la multifuncionalidad de la agricultura familiar como un modelo estratégico para el desarrollo nacional, lo que implica la valoración de esas externalidades sociales que han de traducirse en una nueva relación de cargas y beneficios, significando una nueva contabilidad social como base para las definiciones de políticas públicas. Los acuerdos alcanzados en el marco de la Convención Río+20 indican una ruta de estimación y valoración de estas externalidades que deben ser incorporadas en el análisis de la importancia relativa de la pequeña agricultura, particularmente en el marco la desertificación, zonas áridas y suelos degradados. Esta valoración tiene un efecto político de referente de la importancia real de la agricultura familiar y un efecto económico que se expresa en las justificaciones de transferencias de la sociedad a ellos, sea por la vía de la inversión y gasto público o por la vía de la internalización a los precios, por vías como certificaciones de origen o sellos, como es el caso de los productos orgánicos.

Tal como se ha expresado en el presente estudio, el carácter sistémico de la producción de la agricultura familiar ha conducido a destacar la importancia de considerar el sistema territorial como un criterio de diferenciación de este modelo en las zonas áridas de México. Los resultados expresados en términos de los significativos diferenciales en términos de condiciones de vida y desarrollo de la agricultura familiar en las zonas áridas y el resto del país se explican por las estructuras territoriales en los cuales se desarrollan. Por un lado, la combinación de economías diversificadas de mayor dinámica, proximidad a mercados, mayor densidad en zonas de riego, economía diversificada y mayor institucionalidad.

Esto refuerza la propuesta de considerar la agricultura familiar como sistemas territoriales de producción, que se expresan como clúster en su dimensión económica productiva, como paisajes en su dimensión ecológica ambiental y como territorios de

identidad y cohesión política. Enfrentar y ajustar los instrumentos de política a este enfoque implica la necesidad de entender que las estrategias de intervención han de ser consideradas como una canasta de instrumentos que no pueden ser asumidos en forma individual y aislada.

Desde la perspectiva productiva se requiere una visión integral de componentes que atiendan a la dotación de factores, particularmente agua y suelo, y los factores determinantes de la productividad, más relevante que las rentas mismas. La productividad depende de un vector de dimensiones que incluye aspectos internos de la gestión del emprendimiento productivo, de factores del entorno territorial basados en la localización, aglomeración y proximidad de las actividades productivas. Desde la perspectiva ambiental, se requiere, en correspondencia con las estrategias productivas, la coherencia de los procesos de sustentabilidad de los procesos de uso sostenible, conservación y resiliencia, incorporando la valoración de las externalidades. Desde la perspectiva político-institucional, se requiere contar con estructuras de fortalecimiento y desarrollo de capacidades individuales, asociativas y comunitarias para la gestión del conflicto territorial, la negociación democrática y la construcción de consensos para la formulación de los pactos territoriales que soporten las apuestas productivas, sociales, ambientales, culturales y políticas que se materializan en proyectos estratégicos territoriales.

El modelo de política pública estructural busca la creación de espacios de gestión territorializada, tal como se ha descrito. Esto implica la creación de espacios de planeación, priorización y formulación de planes y proyectos integrales en instancias territoriales con el protagonismo de colegiados conformados por productores, organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas. La capacidad de que estos procesos trasciendan hacia condiciones autónomas y vinculantes que puede ser determinante en las decisiones de inversión pública, la innovación social y los emprendimientos productivos, en una concepción estratégica que supera la diferenciación que nace de la centralización de las decisiones en instancias públicas, nacionales y distantes de las especificidades de los territorios. La diferenciación debe abrir paso a una mayor autonomía de las nuevas institucionalidades colegiadas de los territorios.



## Bibliografía

- Echeverri, R., Moscardi, E., Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México, IICA, 2005.
- FAO, Sistemas de Producción Agropecuaria y Pobreza, Santiago de Chile, 2001.
- FAO, Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero, FAO, Ciudad de México, 2011.
- OCDE, Análisis del Extensionismo Rural en México, Paris, 2011.
- OXFAM, Crisis Rural, Cambio Climático y Pobreza: Hacia la Búsqueda de Alternativas para la Definición de Políticas Públicas en México, Ciudad de México, 2011.
- PROTERRITORIOS, Observatorio de Gestión Territorial, Sistema de Información Territorial, 2014.
- RIMISP, FIDA, La Agricultura Familiar en América Latina, Un Análisis Comparativo, Santiago de Chile, 2014.
- SAGARPA, Comisión Nacional de las Zonas Áridas, [www.conaza.gob.mx](http://www.conaza.gob.mx), portal web, 2014.
- SAGARPA, Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero, FAO, Ciudad de México, 2012 (1).
- SAGARPA, Diagnóstico del Sector Rural y Pesquero, Identificación de la Problemática que atiende PROCAMPO, FAO, Ciudad de México, 2012 (2).
- SAGARPA, FAO, Agricultura Familiar con Potencial Productivo en México, Ciudad de México, 2012.
- SAGARPA, FAO, Propuesta de Políticas Públicas para el Desarrollo del Sector Rural y Pesquero, Ciudad de México, 2013.
- SAGARPA, Lineamientos Operativos del Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua, Subsecretaría de Desarrollo Rural, Ciudad de México, 2008.
- SAGARPA, Lineamientos Operativos Específicos para la Aplicación del Recurso del Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua para la Producción Primaria en Torno a la Estrategia PESA, Subsecretaría de Desarrollo Rural, Ciudad de México, 2009.
- SAGARPA, Lineamientos Operativos Específicos para la Aplicación del Recurso del Componente de Conservación y Uso Sustentable de Suelo y Agua, «Construcción de Pequeñas Obras Hidráulicas», Subsecretaría de Desarrollo Rural, Ciudad de México, 2009.
- SAGARPA, Lineamientos para el Proyecto Transversal de Desarrollo de las Zonas Áridas, Ciudad de México, 2011.
- SEMARNAT, INECC, Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, 2012.
- SEMARNAT, SINAES, CONAFOR, Línea de Base Nacional de Degradación de Tierras y Desertificación, Informa Final, Ciudad de México, 2013.

Subsidiosalcampo.org, Portal WEB, 2014.

UNESCO, Atlas de Zonas Áridas de América Latina y el Caribe, Oficina Regional de Ciencia para América Latina, Montevideo, 2010.

## Documentos Consultados

Alonso-Fradejas, A., CaalHub, J., & Chinchilla, T. (2011). Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena campesino en la Guatemala del siglo XXI. Ciudad de Guatemala.: Instituto de Estudios Agrarios Rurales (IDEAR) y CONCOOP.

Baumeister, E. (2010). Características económicas y sociales de los agricultores familiares en América Central. Documento Borrador.

Baumeister, E. (2011). Características económicas y sociales de los agricultores familiares y aspectos de la evolución del comercio agropecuario y alimentario de los países de América Central. FAO-RUTA.

CAC, CCAD, CEPREDENAC, BCIE. (2012). Construyendo Resiliencia en el Corredor Seco Centroamericano: Agenda para Fortalecer la Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Adaptación al Cambio Climático y la Reducción del Riesgo. sl.

Chávez, Carlos (2011). «El Sensuntepeque de Lempira». En Revista Séptimo Sentido, La Prensa Gráfica, El Salvador. 28 de agosto. Disponible en <http://www.laprensagrafica.com/revistas/septimo-sentido/214113-el-sensuntepeque-de-lempira.html>

Cuéllar, N., Davis, A., Luna, F., & Díaz, O. (2012). Inversiones y dinámicas territoriales en Centroamérica. Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas. San Salvador: Fundación PRISMA.

Cuéllar, N., Kandel, S., Davis, A., Díaz, O., Luna, F., & Ortíz, X. (2011). Dinámicas Territoriales en Centroamérica: Contexto y desafíos para las comunidades rurales. San Salvador: Fundación PRISMA.

Davis, A., & Díaz, O. (2014). Adaptación y acumulación: Desafíos, contradicciones e implicaciones para la gobernanza territorial en el Corredor Seco Centroamericano. San Salvador: Fundación PRISMA.

Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Corredor Seco. (2014). Propuesta de Territorio Afín Corredor Seco Centroamericano. Documento de Trabajo de la Plataforma de Apoyo Técnico al Desarrollo Rural Territorial. San José.

Elías, Silvel (2014). Institucionalidad y Gobernanza en el Corredor Seco Centroamericano. San Salvador: Fundación PRISMA.

FAO (2008). Evaluación de las actividades de la FAO en Honduras en el período 2002-2007. Informe final. Honduras.

FAO, ACH y ECHO. (2012a). Identificación de actores relevantes y relaciones interinstitucionales en el Corredor Seco Centroamericano. ACH, FAO y ECHO. Tegucigalpa: FAO.

FAO, ACH y ECHO. (2012b). Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano. Tomo I. Tegucigalpa: FAO.

FAO, R. D. [enero de 2011]. Caso de la experiencia del Bono Productivo Agropecuario: Hambre Cero. Recuperado el 14 de enero de 2013, de [www.ruta.org](http://www.ruta.org): [http://www.ruta.org/Documentos-CD/ExperienciasSistematizadas/PDF/NICARAGUA\\_CasoBonoProductivoAgropecuario.pdf](http://www.ruta.org/Documentos-CD/ExperienciasSistematizadas/PDF/NICARAGUA_CasoBonoProductivoAgropecuario.pdf)

Fernández, L. y Navarro, E. (2005). El Sistema Agroforestal Quesungual. Una opción para el manejo de suelos en zonas secas de ladera. Tegucigalpa: FAO, 2005.

FunPROEIB – Andes. (2009). Atlas sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina. Cochabamba, Bolivia: FunPROEIB - Andes.

FunPROEIB, A. (Atlas Sociolingüístico de pueblos indígenas en América Latina. DVD). 2009. Cochabamba.

GIZ. (2011). Capacity – Works. El modelo de gestión para el desarrollo sostenible.

Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. (2012). Plan Operativo Anual PRORURAL Incluyente. Recuperado el 13 de enero de 2013, de [www.magfor.gob.ni](http://www.magfor.gob.ni): <http://www.magfor.gob.ni/prorural/IMesa2012/POASectorial2012.pdf>

Gómez, I., Cartagena, R., Ortiz, X., & Díaz, O. (2013). La Agricultura Familiar en Centroamerica: Una apuesta estratégica frente a los desafíos de los territorios rurales. San Salvador: Fundacion Prisma.

Gómez, I., Le Coq, J. F., & Samper, M. (2014). Las agriculturas familiares en Centroamérica: procesos y perspectivas. San Salvador: Fundación PRISMA.

Hasemann, G., & Lara, G. (1993). La Zona Central: regionalismo e interacción. Cap. 3. Tomo I. En FLACSO, Historia General de Centroamerica. Madrid: FLACSO.

Luna, F. (2012). Revisión de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y fomento de la producción en la agricultura familiar, en el marco de un proyecto de incidencia regional en Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador). San Salvador: RIMISP-PRISMA.

MAG (2012). Plan Sectorial de Agricultura Familiar 2011-2014. San José, Costa Rica.

MAG (23 de enero de 2013). MAG. Obtenido de <http://www.mag.gob.sv>

MARN (2012). Análisis de la producción azucarera en El Salvador y sus vínculos con procesos de cambio de uso de suelo, deforestación y degradación de ecosistemas forestales. San Salvador: Gobierno de El Salvador. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

MFEWS. (s.f.). Perfiles de medios de vida. Ciudad de Guatemala: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional/USAID/MFEWS/FAO.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (14 de enero de 2013). Programa de Agricultura Familiar para el fortalecimiento de la economía campesina (PAFFEC) 2012 - 2016. Ciudad de Guatemala. Obtenido de [http://www.dialogo.gob.gt/docs/programa\\_de\\_agricultura\\_familiar.pdf](http://www.dialogo.gob.gt/docs/programa_de_agricultura_familiar.pdf)

OACNUDH. (2011). Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central. Tomo I. Managua.

PESA/FAO (2011). Centroamérica en Cifras: Datos de Seguridad Alimentaria Nutricional y Agricultura Familiar. Programas Especiales para la Seguridad Alimentaria (PESA) de FAO Centroamérica.

PNUD (2013). Evaluación del bienestar humano y ambiente en el Corredor Seco Oriental de Guatemala. Ciudad de Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRISMA (2014a). Institucionalidad y gobernanza en el Corredor Seco Centroamericano. Policy Brief.

PRISMA (2014b). La Restauración de Servicios Ecosistémicos a Escala de Paisaje. Casos de Honduras y El Salvador. San Salvador: Fundación PRISMA.

PRISMA (2014c). La restauración de servicios ecosistémicos a escala de paisaje en Centroamérica. Implicaciones de experiencias en Honduras y El Salvador. San Salvador: Fundación PRISMA.

Romero, W. (2013). La Agricultura Familiar En Guatemala. Informe del Proyecto Análisis de la Pobreza y de la Desigualdad en América Latina. Ciudad de Guatemala: FIDA- RIMISP.

Rosa, H. (2009). Perfiles y trayectorias del cambio económico en Centroamérica: Una mirada a las fuentes de divisas. San Salvador: Fundación PRISMA.

SECAC, IICA, PDRR, PRISMA, FAO, CONFRAS. (2014). Encuentro Centroamericano y de República Dominicana sobre Agricultura Familiar. Resumen Ejecutivo. San José.

Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras (s.f.). Estrategia del Sector Público Agroalimentario y Plan de Implementación. Recuperado el 24 de enero de 2013, de <http://www.sag.gob.hn/assets/display-anything/gallery/1/65/Estrategia-del-Sector-Publico-Agroalimentario.pdf>

SICA-ECADERT-PRAT-IICA. (2014). Desafíos y oportunidades para invertir en restauración de paisajes en Centroamérica. San Salvador 17 de febrero: Presentación realizada en el Foro Internacional Restauración de Paisajes, Gobernanza y Cambio Climático.



- PAINEL DE BOAS PRÁTICAS: Boas práticas de desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido cearense e sudeste africano, com foco na agricultura familiar



## **PAINEL DE BOAS PRÁTICAS**

### **Boas práticas de desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido cearense e sudeste africano, com foco na agricultura familiar**

#### **1. EXPERIÊNCIA DO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – PROJETO SÃO JOSÉ III**

- **Josias Farias Neto**  
Coordenador do Projeto São José III

Inicialmente quero enfatizar como última experiência a ser apresentada e debatida neste painel hoje à tarde, tendo como referência as anteriores (Plano Piloto Municipal Agropecuário de Preparação e Respostas à Seca, Monitor de Secas e Projeto Dom Helder Câmara), aliado ao simbolismo do coordenador deste painel, Prof. José Lemos, da Universidade Federal do Ceará, criador e entusiasta do Laboratório do Semiárido, a demonstração de forma cabal, com apenas uma amostragem, dos avanços significativos no Ceará, com políticas que levam em conta os principais eixos deste evento: heterogeneidade dos Territórios Rurais, diversidade da agricultura familiar e necessidade premente de políticas diferenciadas de desenvolvimento rural sustentável, que trabalham de forma compartilhada com todos os agentes envolvidos, notadamente as entidades representativas dos agricultores(as) familiares.

Dentro deste contexto, chamo atenção para o nome original do projeto: Projeto de Desenvolvimento Rural Sustentável – Projeto São José III. A razão de ser deste nome, saindo dos tradicionais Projetos de Combate à Pobreza Rural, constantes nos contratos anteriores do Estado com o Banco Mundial (PCPR 1 – PSJ 1 e PCPR 2 – PSJ II) deveu-se a exaustivas discussões internas e com representações dos parceiros institucionais, dos movimentos sociais, da adequação do Projeto São José II ao Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, a partir de 2007, bem como inovações na concepção do contrato atual do São José III, sob a liderança do então Secretário do Desenvolvimento Agrário Camilo Santana, hoje Governador eleito do Estado do Ceará. Isto em decorrência da reestruturação naquele ano da nossa Secretaria, a qual passou a ter o agricultor(a) familiar como foco, transferindo o público ligado ao agronegócio para a Agência de Desenvolvimento do Ceará (Adece), diante do atendimento do Governador Cid Gomes, a uma formulação feita pelos Movimentos Sociais. Num cenário em que o próprio governo do Estado e o Banco Mundial relutavam em repetir a estratégia convencional do Projeto, com desenhos padronizados na área de infraestrutura (eletrificação e abastecimento de água), a proposta multisetorial resultante, com ênfase na Inclusão Econômica, aperfeiçoamentos nas ações de Saneamento Básico e forte componente de Apoio à Gestão, foi apresentada em reunião no Escritório do BIRD em Brasília. Na ocasião houve grande receptividade por parte dos representantes do Banco, interessados inclusive em fazer replicar a mesma estratégia para outros Estados.

Começava aí uma nova geração de Projetos de Desenvolvimento Rural Sustentável no Nordeste, financiados pelo Banco Mundial. Em visita logo após, ao Estado, especialistas do Banco Mundial, acompanhados pelo novo Diretor para o Brasil, inclusive a experiências bem sucedidas em comunidades rurais, já em curso na nova perspectiva, o novo financiamento em tramitação no Governo Federal, duplicado para US\$ 100 milhões em relação ao contrato anterior, foi elevado para US\$ 300 milhões, com US\$ 200 milhões a serem financiados pelo BIRD, com o Estado assumindo US\$ 100 milhões de contrapartida.

### **i) Objetivo do Projeto São José III**

Devido ao Projeto estar inserido no Plano de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário construído na primeira gestão do governo Cid Gomes e atualizado no início desta última com todos os agentes envolvidos, sob a coordenação do atual Secretário de Desenvolvimento Agrário (SDA) Nelson Martins, seu objetivo pode ser resumido no seguinte: contribuir para o Desenvolvimento Rural Sustentável do Estado do Ceará com foco nos agricultores(as) familiares, por meio de suas entidades representativas (Associações, Cooperativas e outras). Neste sentido, prioriza atividades agrícolas e não agrícolas existentes, de forma sistêmica, no âmbito de cadeias produtivas. Também inovando nas ações dos Projetos Integrados de Abastecimento de Água, em comunidades que já dispõem de fontes hídricas e eletrificação e sem acesso à água potável, complementando com a implantação de Esgotamento Sanitário Simplificado, por meio de Módulos Sanitários de qualidade.

### **ii) Informações gerais**

O Projeto São José III, previsto para implantação em duas etapas, contou com recursos para a primeira etapa da ordem de US\$150 milhões, sendo US\$100 milhões financiados pelo BIRD e US\$50 milhões de contrapartida do Estado, num período de quatro anos, completando dois no próximo mês de dezembro deste ano de 2014.

Devido aos últimos quatro anos de irregularidades climáticas no Ceará, houve uma negociação com o Banco Mundial, no sentido do remanejamento de recursos do Componente de Inclusão Econômica (C 1) para o de Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário Simplificado (Saaes) (C 2), passando de uma previsão de US\$50 milhões para US\$74,50 milhões, equivalendo a 50% dos recursos atuais. Desta forma, avançar diante da nova realidade na Política do Estado de universalização do abastecimento de água no meio rural, preservando, de forma realista, recursos significativos da ordem de US\$45,50 milhões para projetos produtivos, no contexto de Cadeias Produtivas Prioritárias, tendo os agricultores(as) familiares com acesso aos mercados, como protagonistas. Como forma de garantir sustentabilidade destes Projetos dos dois Componentes, estão alocados recursos significativos para as ações de Fortalecimento Institucional e Apoio à Gestão, da ordem de US\$ 23,30 milhões, correspondendo a 16% do montante total.

### **iii) Abordagem territorial**

O Projeto São José III tem uma abordagem territorial, expressa nas formas de acesso aos recursos por Editais de Chamada Pública, via pontuações diferenciadas, fortalecendo a Estratégia de Desenvolvimento Territorial desenvolvida diretamente pela Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial (Codet) da SDA, juntamente com assessores e Colegiados, nos 13 Territórios, todos eles com Planos de Desenvolvimento construídos de forma participativa. Para o Componente 1, ampara-se com base em Estudo das Vocações Produtivas por Território, bem como nas prioridades estabelecidas nos Planos Territoriais, procurando também pontuar organizações com acesso a mercados e base organizacional comprovada e recursos utilizados por Políticas congêneres. No



Componente de Saaes, um dos parâmetros relevantes nas pontuações do Edital desta área, considera o Índice de Alerta construído pelo Instituto de Pesquisas e Estudos do Ceará (Ipece), ranqueando por ordem de vulnerabilidade climática, tanto os Territórios como os municípios.

#### iv) Caminhos estratégicos

São os seguintes os caminhos estratégicos básicos:

- a) desenvolver planos de negócios integrados que promovam o fortalecimento da agricultura familiar, atuando de forma sistêmica em torno de todos os elos da Cadeia Produtiva, abrangendo a produção, beneficiamento e comercialização;
- b) promover a garantia de água de qualidade e saneamento básico, por meio de sistemas integrados, incluindo-se adutora, estação de tratamento de água, ligações domiciliares, hidrômetros, módulos sanitários de qualidade e a imprescindível cogestão da Ong Sistema de Saneamento Rural (Sisar) com entidades locais;
- c) seguindo a dinâmica do Projeto, desenvolver um amplo Programa de **Capacitação com Inclusão**, abrangendo todos os agentes institucionais, Conselhos Territoriais e Municipais, Movimentos Sociais e Organizações locais dos beneficiários, alcançando de forma significativa e qualificada os quilombolas, indígenas, jovens e mulheres;
- d) em consonância com as instâncias que facilitem a gestão compartilhada (Organizações dos Beneficiários, Grupos de Trabalho Intersetoriais, Colegiados Territoriais, Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural (CEDR), Conselhos Municipais e outros), efetivar **ações articuladas com outras políticas públicas**, impactando resultados na produção e qualidade de vida.

#### v) Componentes do Projeto

##### a) Inclusão Econômica

Caracteriza-se pelo fortalecimento de empreendimentos dos agricultores familiares e suas organizações, com uma meta de 145 Projetos Produtivos, prevendo o atendimento a 18.300 famílias. Até o momento, encontra-se em processo de elaboração, 255 Projetos com 13.161 famílias, totalizando um valor de R\$ 44 milhões. Destes, 55 Planos de Negócio, envolvendo R\$ 14 milhões e atendimento a 1.641 famílias, resultantes do 1º Edital de Chamada Pública, estão previstos para serem concluídos e conveniados com as respectivas Entidades Representativas até o final do próximo mês de dezembro. Do segundo Edital, 100 Projetos encontram-se com análise de viabilidade em andamento com vistas à definição dos Planos de Negócios a serem elaborados para efetivação dos Convênios correspondentes, com recursos alocados de R\$ 27 milhões, prevendo-se atendimento a 5.945 famílias. Também referente ao segundo Edital encontram-se em elaboração, 100 Planos de Assessoria Técnica Integral, para atendimento a 5.772 famílias, contando-se para tanto com R\$ 3,0 milhões.

##### b) Sistemas de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário Simplificado

Visa contribuir para a universalização do acesso à água potável no Ceará, tendo como diferenciais:

- implantação de 17 Projetos Pilotos de Reuso de Água, até o próximo mês de janeiro, abrangendo os 13 Territórios do Estado;

- desenvolvimento de Plano de Ação através dos próprios beneficiários de cada um dos Projetos com vistas a uma ação coletiva de contrapartida ambiental;
- atrelado ao Sistema de Abastecimento de Água, a instalação de Módulos Sanitários, com quatro tipos de Projetos para adaptação a diferentes tipos de solo, observando-se a questão ambiental. Saindo dos banheiros de pré-moldados do passado com tamanho diminuto, estes abrangem fossas sépticas, caixas d'água, revestimento de cerâmica, lavanderia, possuindo custos entre R\$ 6,0 e R\$ 8,0 mil reais, superiores ao valor médio do Sistema de Abastecimento de Água por família;
- obrigatoriedade do acompanhamento pelo Sisar ou Saaes, com papel em apoiar comunidades rurais na gestão do Sistema, incluindo-se aspectos contábeis das taxas pagas pelo uso da água, bem como mobilização social, educação sanitária e higiene.

Com uma meta original de 140 Projetos para atender 10.000 famílias, o Componente de SAAES, contabiliza atualmente 138 Sistemas, dos quais 48 concluídos e os demais em andamento, beneficiando 16.088 famílias, totalizando somente na área de Abastecimento de Água, R\$ 61,2 milhões. Adicionalmente, 134 comunidades estão sendo atendidas com Projetos de Esgotamento Sanitário Simplificado, somando 8.631 Módulos Sanitários, com valor de R\$ 56,1. Dessa forma, sem considerar os subcomponentes, os recursos totais envolvidos, com Projetos concluídos e em andamento de Abastecimento de Água e Módulos Sanitários, importam no valor de R\$ 117,3 milhões.

### **c) Fortalecimento Institucional e Apoio a Gestão**

Trata-se de um componente da maior importância para fortalecimento do capital social dos beneficiários do Projeto, bem como de todos os agentes envolvidos no apoio técnico e gestão de Projetos, tanto na área institucional como no âmbito dos movimentos sociais, incluindo-se técnicos, representantes de movimentos sociais e conselheiros dos Colegiados Territoriais e dos municípios atendidos. Envolve ações de capacitação, comunicação, apoio à gestão, aos estudos e aos intercâmbios. Enfatizamos a importância prática desta última ferramenta, por proporcionar o conhecimento de inovações tecnológicas e oportunidades de agregação de valor aos produtos das Cadeias Produtivas, bem como acesso a mercados.

Esforços nesta área, de conformidade com o estabelecimento de Planos de Capacitação anuais, condizentes com a dinâmica do Projeto São José III, resultaram nestes últimos dois anos (2013 e 2014), na realização de 43 Eventos, abrangendo Oficinas (21), Intercâmbios (04), Seminários (18), com um público de 1.872 participantes.

### **vi) Modelo de gestão compartilhada (gestão social)**

Para sermos fiéis ao conceito de Modelo de Gestão Compartilhada, este pressupõe abertura para discussão do Projeto com todos os agentes envolvidos, tanto na fase de formulação, como na execução, no acompanhamento e na avaliação, gerando comprometimento com os resultados. Neste sentido, todo este processo de interlocução compartilhada deve ter, como referência maior, os beneficiários do Projeto representados por meio de suas Entidades. Estes interagem em mão dupla com a Unidade de Gerenciamento do Projeto (UGP), por meio das Unidades de Gerenciamento Territoriais (UGTs), em estreita articulação com as Colaboradoras (Ematerce, Centec, Cagece e Sohidra, Grupos Temáticos de Trabalhos [GTs], Colegiados Territoriais e Conselhos Municipais). Este modelo requer um processo de comunicação eficaz com todos os atores envolvidos, constituindo-se o planejamento conjunto a peça chave, mantendo-se, entretanto, o foco nos resultados.

## **vii) Principais desafios**

### **a) Encurtar passos para acesso dos beneficiários do Projeto aos recursos, sem prejuízo para o mérito das propostas, transparência e participação**

Trata-se de um desafio crucial para os próximos dois anos do Projeto. Talvez o maior, diante do aprendizado e experiências acumuladas nos últimos dois anos com uma estratégia totalmente nova em relação aos contratos anteriores com o Banco Mundial. Nesta linha, no biênio 2015 e 2016, apressaremos o passo, combinando criatividade com disciplina e qualificação dos impactos, enxugando os processos, os quais podem ser aprimorados por ações compartilhadas e legitimadas com todos os agentes envolvidos, bem como utilizando tecnologias modernas de informação para aperfeiçoar o processo de comunicação. Dentro deste contexto, avançaremos nas discussões com o Banco Mundial e Procuradoria Geral do Estado nos passos para Aquisições e Contratações, sem ferir legislações específicas.

Progredindo nesta linha estaremos atendendo aos reclamos de representações dos beneficiários e dos Movimentos Sociais para superar a lentidão das respostas no campo e simultaneamente, melhoraremos nosso desempenho financeiro quanto ao percentual de desembolsos do Projeto.

### **b) Agilizar processos para complementação da Equipe (UGP-UGTs e colaboradoras)**

Levando-se em conta o volume de recursos em fase de consolidação, é imprescindível que a equipe seja concluída para fortalecermos o processo de acompanhamento e supervisão das ações, bem como garantirmos velocidade ao andamento dos processos e fundamentalmente trabalharmos intensivamente, utilizando metodologias de capacitação, a fim de os beneficiários se apropriarem das ações do Projeto, garantindo a sustentabilidade. Entretanto, neste sentido, temos a convicção de que não só a quantidade é necessária, mas o aprimoramento dos processos de recrutamento, capacitação e avaliação de desempenho, com Controle Social por parte dos beneficiários do Projeto, através de suas Entidades representativas.

### **c) Avançar com proposta para fortalecimento com autonomia dos Conselhos Municipais, em sintonia com os Colegiados Territoriais**

Este aspecto diz respeito à necessidade de uma retomada de processos para apoio aos Conselhos Municipais, os quais funcionando de forma equilibrada, potencializarão as ações dos governos, sociedade e mercados. Terão condições de acelerar a intersectorialidade das Políticas Públicas, gerando impactos no processo de desenvolvimento sustentável com reflexos nas Regiões, representando uma correia de transmissão de mão dupla junto aos Colegiados Territoriais e estes, por sua vez, junto ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável.

### **d) Intensificar acompanhamento da construção compartilhada de Projetos Produtivos Estruturantes Sustentáveis (Planos de Negócio) e Projetos Executivos de Sistemas de Abastecimento de Água**

Diante da complexidade aliada à multisetorialidade dos Projetos de Inclusão Econômica estes necessitam de um acompanhamento intensivo, tanto na fase de formulação com todos os agentes envolvidos, na instalação e notadamente no processo de funcionamento, requerendo avaliações contínuas, sobre aspectos tecnológicos e organizativos voltados para o processo produtivo com foco nas alternativas de mercado, no contexto de uma autogestão social e eficaz.

Quanto ao Componente de Saaes, apesar do apoio à gestão das estruturas regionais do Sisar, carece de supervisão contínua em harmonia com as UGTs e colaboradoras (Cage e Sohidra), atentando para aspectos transversais, tais como: contrapartidas ambientais, gestão local do Sistema, nível de satisfação dos beneficiários, apropriação do Projeto por parte da Entidade Representativa, articulação com demais parceiros institucionais e movimentos sociais, dentre outros.

### **viii) Avanços**

#### **a) Ações Inovadoras propostas e em implementação pelo Projeto**

*Implantação de 17 Pilotos de Reuso de Água nos 13 Territórios.* Trata-se de uma experiência promissora, principalmente devido à escassez de água, ocasionada por quatro anos consecutivos de irregularidades climáticas no Estado, principalmente neste final de ano (pico do verão) e perspectivas de agravamento para 2015. O primeiro, denominado de Bioágua Escola, por constituir-se numa Unidade Demonstrativa para os demais, foi construído neste mês de novembro no decorrer de uma semana, mediante processo de Capacitação em Serviço, envolvendo diretamente representantes das famílias que serão beneficiadas com os demais, contemplando cada um dos Territórios do Estado, pedreiros de cada uma das comunidades e técnicos de todas as UGTs do Estado. Este processo está sendo realizado com sucesso, "sem inventar a roda", devido contratação por parte da UGP do Projeto São José III de consultores que deram apoio a uma experiência bem sucedida realizada no Rio Grande do Norte, por meio do Projeto Dom Helder Câmara. Esta foi identificada, dentre um rol de experiências debatidas no Workshop Internacional realizado no final de 2012 aqui em Fortaleza através do Projeto São José III, com apoio do Banco Mundial.

Os 16 Pilotos de Reuso restantes previstos para todos os 13 Territórios, para se constituírem como referência para expansão e geração de uma Política Pública Específica, encontram-se em processo licitatório, na modalidade *Shopping*, o que permitirá instalação simultânea para os próximos dois meses.

Ressaltamos que se trata de uma experiência factível de expansão, visto que o custo de uma unidade por família situa-se em torno de R\$ 10 mil, permitindo com água do banho e da pia a exploração de cerca de 45m<sup>2</sup> com hortaliças e fruteiras, suficientes para melhoria da alimentação da família e venda de excedente. Contamos nesta experiência com um rol de parceiros institucionais, além dos Especialistas contratados, destacando-se a Cagece (Gerência do São José e Gerência de Inovação Tecnológica), Sisar, bem como o Instituto Federal de Educação e Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará (Ifce), os quais contribuirão na análise da qualidade da água. O Ifce, por exemplo, demonstrou interesse em disponibilizar alunos estagiários, com bolsas financiada por aquele Instituto, para acompanhar todo o processo.

*Plano Piloto Municipal de Preparação para a Seca.* Trata-se de uma iniciativa do Banco Mundial desenvolvida no município de Piquet Carneiro no Ceará, com apoio da UGP do Projeto São José III e em articulação com integrantes do Comitê da Seca.

O Plano encontra-se com sua versão preliminar concluída e será legitimado na próxima semana com toda municipalidade de Piquet Carneiro. Nesta mesma semana, será apresentado ao Secretário da SDA com a participação dos principais agentes do Estado envolvidos.

Consideramos um trabalho de vanguarda, pois apesar dos avanços no Ceará com Ações de Convivência com a Seca e a instalação do Comitê Permanente da Seca, ainda falta muito para desenvolvimento um Plano Integrado com foco nas ações preventivas

às Secas, comprovando com sintomas visíveis, a nossa priorização em prol das ações reativas, principalmente devido aos quatro anos sucessivos de irregularidades climáticas. Por esta razão, é fundamental que as ações concretas deste Plano ocorram com velocidade, a fim de permitir uma ampliação com segurança.

*Apoio ao Plano de Gestão de Riscos e Desastres Naturais.* Estão sendo feitas discussões com entidades ligadas a esta área (Equipe do Banco Mundial, Fundação Cearense de Meteorologia (Funceme), Comissão Estadual de Defesa Civil, Superintendência de Meio Ambiente do Ceará (Semace), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e Conselho de Políticas Ambientais (Conpam) no sentido de serem priorizadas ações estratégicas, dentro do contexto da agricultura familiar, para aporte de recursos do Projeto, totalizando o valor de R\$ 1,0 milhão. Tendo em vista que a Funceme, encontra-se com o Plano Monitor das Secas com sua versão preliminar concluída, objetivando-se avançar no processo, está marcada uma reunião na próxima semana para priorização de ações, a serem atendidas pelo Projeto, fortalecendo consequentemente a agricultura familiar, no âmbito do Componente Inclusão Econômica do Projeto São José III, principalmente na área de preparação para a seca.

*Editais de Chamada Pública.* A utilização de editais de chamadas públicas nesses dois anos de Projeto constituiu uma metodologia inovadora, o que permitiu a realização de duas Chamadas Públicas dirigidas para o Componente de Inclusão Econômica e uma através do Componente -2 (SAAES). Através do Componente 1, facilitou a seleção de propostas, levando-se em conta as vocações produtivas dos Territórios, estabelecidas como prioritárias nos seus Planos de Desenvolvimento, de Entidades dos Agricultores familiares com acesso a mercados, comunidades com ações de Políticas similares, dentre outros critérios de pontuação no Edital. Para garantir o acesso democrático aos recursos, foi desenvolvida uma ampla estratégia de mobilização e capacitação nos 13 Territórios do Estado, junto aos Colegiados Territoriais e demais parceiros. O trabalho de tabulação das pontuações e classificação das Propostas, foi realizada por uma Comissão Intersetorial, com a participação de especialistas, privilegiando o mérito e a transparência, com vistas aos passos seguintes referentes aos Estudos de Pré-viabilidade e Planos de Negócio.

Com relação ao Edital do Componente de SAAES, os principais critérios de pontuação referiram-se ao número de famílias a serem atendidas, bem com Índices de Alerta medindo vulnerabilidade à secas, trabalhados pelo Instituto de Pesquisas e Estudos do Ceará (IPECE), por município e por Região.

Com o aprendizado da sistemática de Editais e necessidade de dar velocidade ao processo nos próximos dois anos do Projeto (2015 e 2016), ainda levando-se em conta recursos significativos da ordem de R\$ 50 milhões do Componente de Inclusão Econômica, encontra-se em curso a discussão com o Banco Mundial o aperfeiçoamento da estratégia, a supressão da Chamada Pública, mantendo-se entretanto, como características principais, o mérito das Propostas e a transparência. Dentro desta ótica, estão sendo aprofundadas discussões com os movimentos sociais e instituições parceiras, para seleção criteriosa de futuros Projetos Estruturantes Integrados (Planos de Negócios), com base em critérios estabelecidos no Componente, considerando-se ações de Convivência com o Semiárido, Organizações de Agricultores(as) Familiares com acesso a mercados.

*Planos de Negócio com foco no Desenvolvimento Rural Sustentável.* A utilização de Planos de Negócio é um sonho que buscamos há muito tempo. Estamos tendo a oportunidade de apoiar a formulação de Planos de Negócios, concebidos de forma participativa com os beneficiários, por meio de especialistas em cada uma das Cadeias Produtivas priorizadas (Ovinocaprinocultura, Apicultura, Piscicultura e Inovação Tecnológica da Agricultura Familiar), tendo como eixos, as vertentes econômica, social e ambiental. A atenção

maior está na metodologia de construção destes Planos, de forma que os beneficiários, através de suas Entidades Representativas se apropriem das ações previstas. Por meio de oficinas serão legitimados por todos os atores envolvidos, abrangendo, além das Entidades Representativas, os parceiros institucionais e movimentos sociais, com foco na consolidação do mercado já acessado. Dentro desta ótica, o Projeto São José III entrará com um Investimento Estruturante de uso comum dos associados, prevendo-se recursos de outras fontes para suprir gargalos nos demais elos da Cadeia Produtiva trabalhada. Neste sentido, foram firmados Termos de Cooperação Técnica com o Banco do Nordeste e o Banco do Brasil com o Governo do Estado do Ceará, por intermédio da SDA, permitindo aporte de recursos no Plano para ações de custeio ou investimentos individuais, bem como Capital de Giro. Esses dois Agentes financeiros – a disponibilidade de recursos do Pronaf (BNB) e o Programa DRS (Desenvolvimento Rural Sustentável) do BB –, aliado ao Fundo de Desenvolvimento da Agricultura Familiar do Estado do Ceará (Fedaf), suprirão recursos para um Plano abrangendo todos os elos da Cadeia Produtiva trabalhada.

*Garantia de Acompanhamento do SISAR aos Projetos Executivos de SAAES.* Nos contratos anteriores com o Banco Mundial só tínhamos a garantia de acompanhamento do processo de gestão, mobilização social, educação sanitária e higiene, dos Projetos de Abastecimento de Água acima de 50 famílias. O Sisar, todos nós sabemos da experiência exitosa desta ONG, com capilaridade em todos os Territórios do Estado, no apoio à gestão por parte das Entidades Representativas dos beneficiários. Por esta razão, no Contrato atual do Projeto São José III, constou como regra que o apoio do Sisar e dos Saaes em nível municipal, são condicionantes para atendimento aos Projetos de Água-Módulos Sanitários, para um mínimo de 25 famílias até 500 famílias.

*Sistemas de Abastecimento de Água com Módulos Sanitários.* Nos contratos anteriores ficou comprovado, através de pesquisas, a redução de verminoses, doenças e mortalidade infantil apenas com Projetos de Abastecimento de Água com Estações de Tratamento e ligações domiciliares. No Projeto São José III, agregou-se valor com a introdução simultânea de Módulos Sanitários de qualidade, conforme descritos em segmento anterior. Trata-se de uma nova frente de atuação, diante dos precários índices de Esgotamento Sanitário Simplificado nas comunidades rurais.

*Contrapartidas Ambientais dos Beneficiários nos Projetos de SAAES.* Nos contratos anteriores, a comunidade era obrigada a participar com 10% do orçamento do Projeto em mão de obra para efeito de contrapartida local. Geralmente isto era atendido através de construção de valetas para fixação dos canos. Entendendo que isto não ocorre nas áreas urbanas, quando o Projeto paga apenas pelo consumo, esta sistemática foi abolida. Entretanto, para evitar paternalismo e transformar esta ação em um benefício para a própria comunidade, a contrapartida está sendo desenvolvida através de ações ambientais sob a responsabilidade da Associação Local, com apoio dos técnicos das UGTs na preparação e acompanhamento.

*Atendimento a comunidades mais populosas, inclusive Distritos.* Nos contratos anteriores, todos os Subprojetos tinham um limite de U\$\$ 50 mil. Isto terminava acarretando em Projetos atendidos em etapas, gerando constrangimentos para aqueles beneficiários contemplados seqüencialmente. Com a decisão de abrangência até 500 famílias, inclusive entrando os Módulos Sanitários, o atendimento alcança, de forma completa, comunidades maiores, inclusive a grande maioria dos Distritos Rurais do Estado do Ceará.

*Avaliação em processo com base nos Indicadores de Qualidade.* A UGP, em conjunto com especialistas do Banco Mundial, estão desenvolvendo uma Sistemática de Avaliação em processo, com base em Indicadores de Qualidade, a fim de permitir avaliar no final do contrato, não só as metas de Projetos e famílias atendidas, mas também os seus impactos.

*Complementaridade Gestão Compartilhada-Gestão Social (Controle Social).* Em nível institucional, a abordagem territorial do Projeto, a adoção de Planos de Negócios Integrados e os Termos de Cooperação Técnica com o Banco do Nordeste e do Brasil, concorrem para a complementaridade de recursos, a gestão compartilhada do Projeto e acima de tudo fortalecendo o protagonismo pelas próprias Entidades Representativas, resultando no Controle Social, agregando valor ao acompanhamento institucional. Fortalecem este processo, os Grupos Temáticos de Trabalho com parceiros institucionais e movimentos sociais. Para tanto, temos reuniões sistemáticas com os seguintes GTs: GT de Inclusão Econômica, GT de Meio Ambiente, GT de Populações Tradicionais, Mulheres e Jovens, bem como o GT de Gestão de Riscos e Desastres Naturais.

*Acesso a Mercados.* Nesta área poderemos avançar substancialmente por meio dos Planos de Negócios Integrados, principalmente casando com as vocações locais por meio de ações focalizadas nos gargalos ao longo dos elos da Cadeia Produtiva Principal, bem como secundárias, tendo-se como referência as disponibilidades e exigências de mercados, sejam institucionais, locais, no município, intra ou extrapolando os muros do Território. Dentro deste processo, é fundamental a estratégia do Projeto em garantir, antes, durante e depois (no mínimo um ano) uma Assessoria Técnica Integral e contemporânea.

#### **b) Legados principais para os próximos dois anos (2015 e 2016)**

- Construção coletiva com todos os agentes envolvidos, na formulação do Projeto, execução e avaliação, gerando uma base sólida para contribuição com uma Política diferenciada frente aos desafios dos dias de hoje.
- Desdobramentos da Avaliação de Meio Termo do PSJ III, levando-se em conta o aprendizado consolidado nos dois primeiros anos com experiências inovadoras, aliado à abertura do Gerente do Projeto pelo Banco Mundial para estabelecermos Plano Estratégico Operacional para o biênio 2015-2016, com ajustes nos processos, visando combinar eficiência e eficácia nos resultados com participação e transparência, transformando o momento atual numa oportunidade para uma rápida inflexão, trazendo reflexos positivos principalmente para os beneficiários.
- Momento propício também pelos motivos do item anterior, para consolidação e ampliação dos avanços, através de ações inovadoras, ciclo virtuoso da Gestão Social e Inclusão Produtiva com equidade e respeito ao meio ambiente.

#### **ix) Considerações finais**

Devemos reconhecer que apesar dos avanços registrados nesta exposição, ainda existem muitos desafios a serem enfrentados. Entretanto, ressaltar a convicção de que estamos no caminho certo e que uma herança e uma cultura patrimonialista, autoritária, individualista e perversa da realidade no meio rural nordestino não se muda com a velocidade com que todos nós desejamos. Por sua vez, a sociedade nos cobra pressa com melhoria da qualidade dos serviços públicos. Dentro deste contexto, o desafio será apressar o passo e termos a humildade de reconhecer que, apesar destes avanços, necessitamos urgentemente de uma inflexão, sermos eficientes, sem comprometer a transparência, participação, a meritocracia e finalmente o sonho da intersetorialidade, mesmo no âmbito de um arcabouço institucional fragmentado e superado.

A Estratégia de Desenvolvimento Territorial, desenvolvida pela Secretaria do Desenvolvimento Agrário do Ceará em sintonia com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, com 13 Colegiados Territoriais, com participação de representações dos movimentos sociais e das instituições das três esferas do Poder Público, com Planos de Desenvolvimento, construídos de forma participativa, aliado ao trabalho de vanguarda do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável do nosso Estado, bem como a forte

- PAINEL DE BOAS PRÁTICAS: Boas práticas de desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido cearense e sudeste africano, com foco na agricultura familiar

inserção do Projeto São José III neste contexto, sinalizam fortemente de que é possível acelerar processos na construção de uma Política compartilhada, multisetorial e diferenciada, respeitando-se a heterogeneidade dos Territórios Rurais e a diversidade da Agricultura Familiar.

O curto prazo, apesar da complexidade dos problemas locais, regionais, nacionais e internacionais, fortalece nosso otimismo, diante do resultado das urnas no Ceará e no Brasil, permitindo ampliar cada vez mais as parcerias entre as Entidades Representativas da Agricultura Familiar e os Poderes Públicos, estadual e federal, incorporando a municipalidade, aliado ao apoio do Banco Mundial, não só no aspecto do financiamento, mas principalmente pela abertura na discussão de Políticas Públicas inovadoras e viáveis frente à complexidade do momento atual.

Para encerrar com uma profunda reflexão, gerando ação com todas nossas energias, uma mensagem do renomado escritor Francês, Albert Camus: **A maior generosidade com o futuro, consiste em darmos tudo ao presente.**



## PAINEL DE BOAS PRÁTICAS

### 2. EXPERIÊNCIA DE REUSO DE ÁGUA DESENVOLVIDA PELO PROJETO DOM HELDER CÂMARA – PDHC/MDA E PLANO PARA SUA APLICAÇÃO NO SEMIARIDO CEARENSE

- **Espedito Rufino**  
Diretor do Projeto Dom Helder Camara

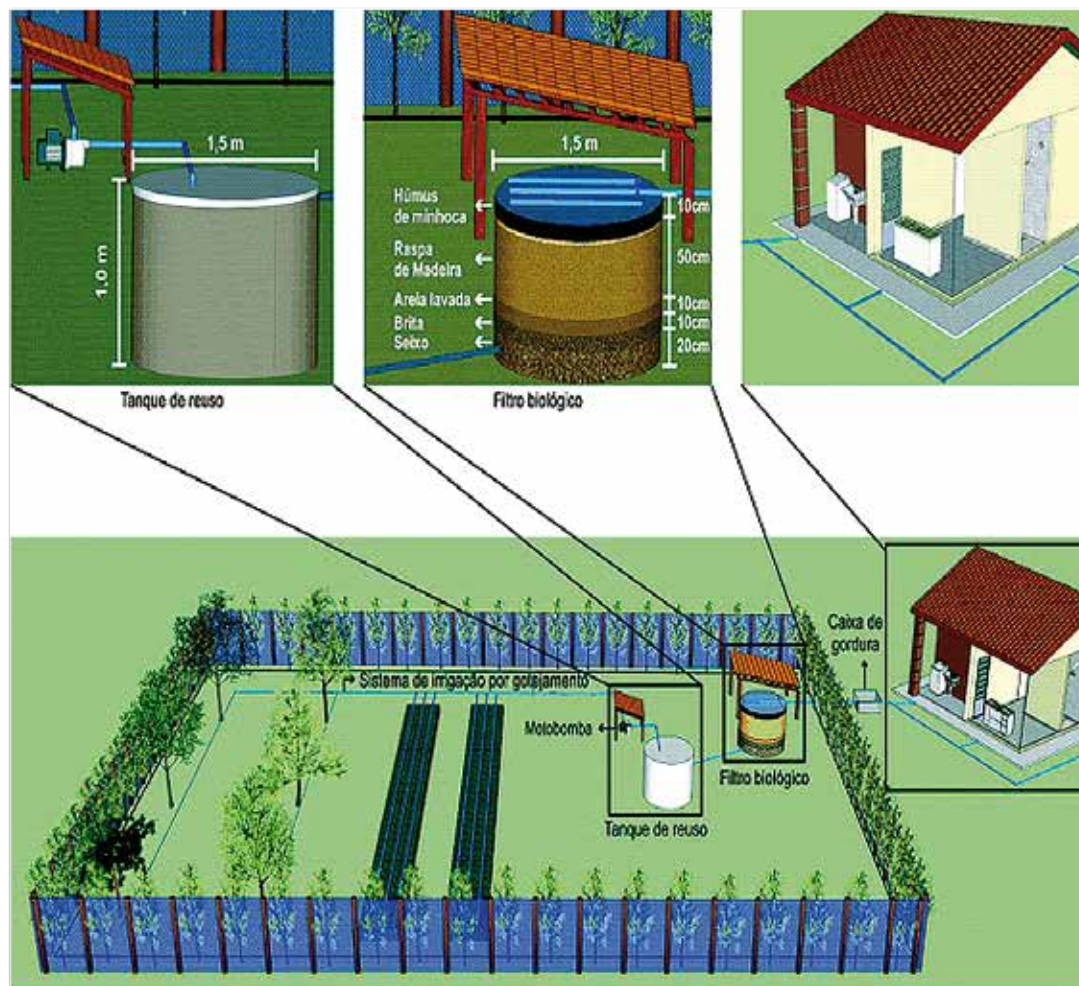
#### Introdução

O uso consciente da água e o seu reuso se apresentam como grandes desafios para a sociedade, os governos e para a ciência. No Semiárido brasileiro, muito se tem feito nos últimos 10 anos para o enfrentamento do histórico atraso no abastecimento hídrico dessa região. Apesar desse esforço, pouco se avançou no que concerne a processos educativos sobre o consumo consciente da água e no campo das tecnologias de reuso da água. Esse avanço tecnológico deve ser acompanhado por uma educação escolar que produza uma cultura de gestão e uso racional da água.

Foi nesse cenário que o Projeto Dom Helder Camara – PDHC (Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA / Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura – FIDA / Global Environment Facility – GEF), a ONG ATOS e a Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa), em parceria com três famílias de agricultores desenvolveram o Sistema Bioágua Familiar (SBF) de reuso de água cinza domiciliar, para a produção de alimentos e despoluição dos quintais.

Este sistema consiste em um processo de filtragem por mecanismo de impedimento físico e biológico dos resíduos presentes na água cinza, sendo parte da matéria orgânica biodegradada por uma população de microrganismos e minhocas (*Eisenia foetida*). A água de reuso é utilizada em um sistema fechado de irrigação (gotejamento) destinado à produção de hortaliças, frutas, plantas medicinais, folhas verdes para galinhas poedeiras de quintal e outros tipos de alimentos, sobretudo, nos períodos de escassez de água.

■ PAINEL DE BOAS PRÁTICAS: Boas práticas de desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido cearense e sudeste africano, com foco na agricultura familiar



A pesquisa que desenvolveu o Sistema Bioágua Familiar junto às três famílias já referidas apresentou os seguintes resultados:

- o comportamento das plantas sob a irrigação da água pós-tratamento foi dentro dos padrões normais de crescimento e desenvolvimento vegetal;
- as propriedades físicas e químicas do solo irrigado com a água pós-tratamento se apresentaram com padrões normais para uso agrícola;
- em termos de alguns parâmetros físico-químicos (CE, B, Cl-, cloro residual, SDT, Ca, Mg, Na, alcalinidade a  $\text{HCO}_3^-$  e RAS), de maneira geral, a qualidade da água pós-tratamento em relação ao grau de restrição para irrigação apresentou de nenhum a moderado grau de restrição para irrigação. Em relação à concentração máxima tolerável de elementos para

irrigação, foram observadas concentrações abaixo das máximas toleráveis para irrigação, com algumas exceções para Al, Cu, Mo e Zn e concentrações acima das máximas toleráveis para irrigação, em algumas amostragens, para Fe e Mn. A água de reuso apresentou macro nutrientes com concentrações médias de nitrogênio total, em torno de 10 mg/l e de fósforo total, por volta de 2 mg/l;

- d)** a concepção final do sistema bioágua tem potencial de redução global de E. Coli de 5 a 7 unidades logarítmicas, atendendo à diretriz da Organização Mundial da Saúde (OMS) para água cinza. A água não produz mau cheiro devido aos processos biológicos usados, evitando a situação de “esgoto a céu aberto”;
- e)** o Sistema Bioágua apresenta um baixo custo de implantação e manutenção (o custo de energia é baixo), tendo uma operacionalização adequada à dinâmica e disponibilidade de mão de obra familiar;
- f)** a quantidade e tipo de água cinza produzida pelas famílias que fizeram parte da pesquisa foram, respectivamente, suficientes e adequados para o funcionamento do Sistema Bioágua. O monitoramento da oferta de água cinza versus o desempenho de filtragem permite o dimensionamento de sistemas para famílias típicas do Território Sertão do Apodi, no Rio Grande do Norte;
- g)** a produção de hortaliças, frutas, raízes e tubérculos no quintal irrigado a partir da oferta de água pós-tratamento supriu a demanda familiar por estes alimentos e ainda, no período chuvoso, gerou excedentes.

Após essa fase de pesquisa em escala experimental, o Bioágua Familiar entrou numa fase de “expansão monitorada”, através de projetos piloto. Trata-se de uma etapa importante de consolidação do Sistema Bioágua Familiar de reuso da água cinza domiciliar como uma alternativa concreta para a produção de alimentos e redução da contaminação ambiental nos quintais das famílias agricultoras da região semiárida brasileira.

A expansão monitorada conta com financiamento da Petrobras/Programa Socioambiental, com apoio do PDHC/MDA/FIDA e Ufersa e realização da ATOS. Está sendo implementada no Território do Sertão do Apodi – RN, local onde foi desenvolvido o Sistema Bioágua Familiar (SBF), com o intuito de formar 1.000 agricultores/as (200 famílias) sobre implantação, manejo e manutenção do SBF, aliado a formação em educação ambiental de 600 alunos de escolas rurais ligadas às comunidades e assentamentos onde atua o mesmo.

Um pressuposto fundamental para o sucesso dessa expansão é que cada família, cada professor(a) do meio rural, cada extensionista e cada gestor(a) público consigam se apropriar da compreensão que não estão lidando apenas com uma tecnologia, e sim com um sistema que tem vários componentes interligados, destacando-se o biológico e a água, e que a intervenção humana é determinante para o maior ou menor nível de eficiência do mesmo. Por isso, é necessário que nesta expansão se rompa com a noção de transferência de tecnologia, evitando-se os riscos de inviabilização de uma proposta extremamente promissora para contribuir para a superação da pobreza e para o desenvolvimento sustentável da região semiárida brasileira.

Assim, além dos aspectos técnicos, é fundamental a construção de experiências que sirvam como referenciais sobre processos metodológicos de formação integrada à educação ambiental, imprescindíveis para qualquer iniciativa de expansão desse Sistema nas variadas localidades da região semiárida brasileira.

É nesse contexto que no presente Plano de Ação da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (SDA), por meio do Projeto São José III, assume o compromisso de iniciar a expansão do Sistema Bioágua Familiar (SBF) no semiárido cearense, contribuindo para a formação de capacidades entre técnicos/as, famílias agricultoras, professores/as do meio rural e agricultores-pedreiros na implantação, manutenção e manejo dos SBFs.

## 1. Plano de Ação para o Estado do Ceará

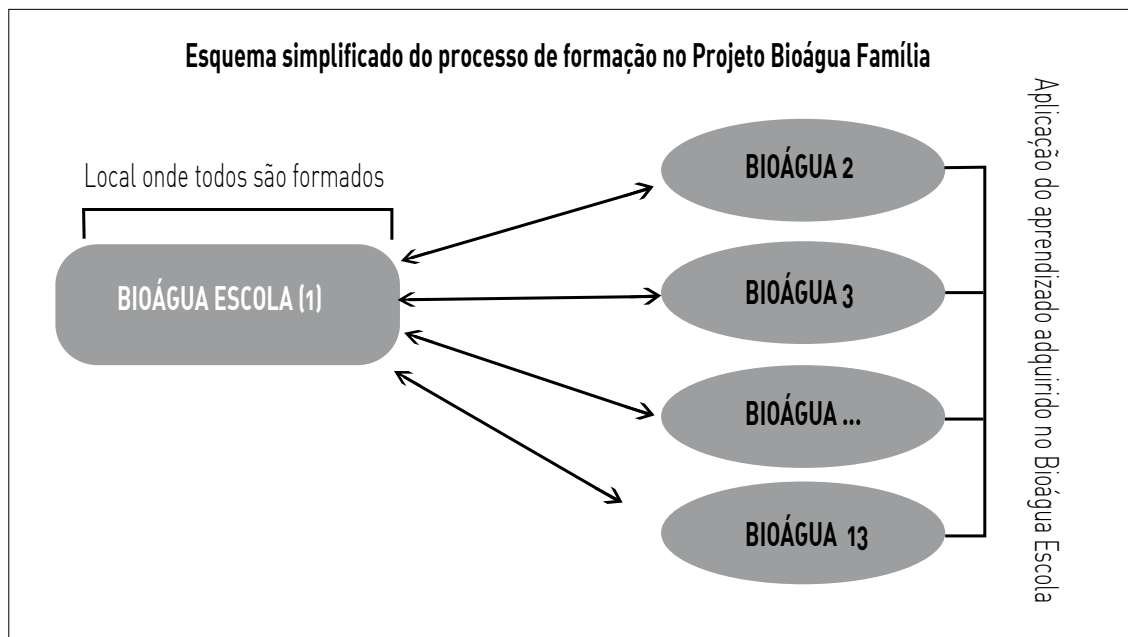
**Objetivo geral.** O objetivo do Plano é a geração de capacidade técnica e metodológica na implementação de SBFs referenciais em territórios rurais no estado do Ceará, de forma que possibilite a expansão e apropriação dos conhecimentos no reuso de água cinza domiciliar na produção de alimentos de base agroecológica para famílias de agricultores no Semiárido.

**Estratégia e resultados esperados.** A estratégia baseia-se na implantação de uma unidade de Bioágua Familiar denominada de Bioágua Escola. É nesse local onde todos os envolvidos na ação terão a oportunidade de praticar e compreender todas as etapas de implementação e funcionamento dos SBFs. Ou seja, a partir da experimentação em 1 (um) “Bioágua Escola”, com participação de multiplicadores (cada território: 1 técnico/a, 1 pedreiro rural e 1 agricultor/a), de 17 comunidades em 13 territórios selecionados previamente pela SDA, haverá a formação e a prática de todos os módulos descritos neste plano de ação.

Desse modo, a formação do Bioágua Escola será realizada em um dos territórios e contará com multiplicadores de outros 12 territórios. Assim, estes territórios terão multiplicadores capazes de conduzirem o processo técnico e metodológico na implementação nos 17 SBFs (Figura 1).

Portanto, os produtos desta estratégia são o próprio Bioágua Escola e mais 17 SBFs em condições de funcionar como sistemas de reuso de água domiciliar destinados à produção de alimentos de base agroecológica em nível familiar.

Ao final do processo de formação dos multiplicadores, espera-se formar um grupo com a expertise técnica e metodológica para a expansão dos SBFs, composto pelo menos por: 13 técnicos/as ligados à SDA, 17 agricultores-pereiros, 17 agricultores familiares. Somados a professores/as do meio rural que farão parte do processo de Educação Ambiental e poderão multiplicar esta experiência em um processo de ampliação no estado do Ceará.



Fonte: PDHC 2014

### i) Fases da formação e recursos necessários

Foram estabelecidas etapas para a formação das capacidades locais e implantação dos SBFs de referência em 13 territórios no Estado do Ceará. Estas servirão de referência técnica-metodológica na ampliação do SBF neste Estado. Segue abaixo uma breve descrição de cada uma das fases.

*Sensibilização.* O objetivo da sensibilização é identificar, informar e qualificar o público alvo da ação. Os resultados esperados: multiplicadores (13 técnicos/as, 17 pedreiros e 17 agricultores/as), dos 13 territórios, sensibilizados e mobilizados a participar da formação de multiplicadores para o SBF.

A sensibilização contou com dois momentos distintos, uma oficina com multiplicadores e um intercâmbio para conhecer a experiência no estado do Rio Grande do Norte, desenvolvido a partir da experiência do Projeto Dom Helder/SDT/MDA – Ufersa - ATOS. A oficina teve duração de um dia, com apresentação da metodologia proposta, vídeo do SBF no Globo Rural e critérios que interferem na implementação do SBF.

No intercâmbio foi o momento de conhecer a estrutura física do SBF em funcionamento e dialogar com as famílias sobre sua experiência em relação ao SBF. No fim do processo de sensibilização foi feita uma avaliação técnica e pedagógica.

*Formação Bioágua Escola com o tema dimensionamento do SBF.* O objetivo da formação com o tema do dimensionamento é habilitar os multiplicadores no desenho dos SBFs. O resultado esperado são pessoas (13 técnicos/as, 17 pedreiros e 17 agricultores/

as beneficiários/as), dos 13 territórios, habilitadas tecnicamente e metodologicamente na disseminação dos conhecimentos sobre dimensionamento dos SBFs.

A formação do Bioágua Escola sobre o tema do dimensionamento é uma formação teórico-prática, permeando temas de convergência de água cinza domiciliar para o Filtro Biológico (FB); utilização de sistema de irrigação localizada na produção de alimentos agroecológicos em quintal produtivo; estrutura física do FB; tanque de reuso; casa de bomba; minhocário; minitelado; compostagem; culturas arbóreas; e hortaliças que compõe o sistema.

A duração deste módulo foi de três dias, entre teoria e prática e finalizando com a geração de quatro documentos essenciais: *croqui representativo do quintal produtivo; dimensionamento hidráulico; lista de materiais; e necessidade hídrica*. Posteriormente, os multiplicadores dos demais 12 territórios terão um tempo de quatro semanas para gerar os quatro documentos referentes aos SBFs em seus territórios, dialogando com o consultor responsável pela formação. Esta etapa não é presencial, mas será por comunicação através da internet.

*Geração de lista de materiais para os 17 SBFs.* Paralelamente ao processo de formação de dimensionamento, foi realizado um levantamento técnico para gerar a lista de materiais dos 17 SBFs de maneira mais rápida e assim subsidiar o processo de licitação que precede a aquisição dos mesmos pela SDA-CE.

*Formação do Bioágua Escola com o tema de implantação do SBF.* O objetivo é habilitar todos os multiplicadores na implantação dos SBFs. O resultado esperado são pessoas (13 técnicos/as, 17 pedreiros/as e 17 agricultores/as beneficiário), dos 13 territórios, habilitadas tecnicamente e metodologicamente a disseminar conhecimentos sobre o implantação dos SBFs.

A formação através da implantação de 1 (um) SBF Escola teve duração de 3 dias e foi realizado em Iguatu/CE, no Centro Diocesano de Iguatu, CE. Esta experimentou na prática a montagem de todo o SBF projetado. Foi implantado no SBF Escola: sistema hidráulico para a convergência da água cinza domiciliar para o FB, tanque de reuso; sistema de irrigação localizada; estrutura física do FB; casa de bomba; minhocário; minitelado; compostagem; e culturas arbóreas e hortaliças.

*Formação do Bioágua Escola com o tema sobre o manejo do SBF.* O objetivo é habilitar os multiplicadores no manejo do SBF. O resultado esperado são pessoas (13 técnicos/as, 17 pedreiros/as e 17 agricultores/as beneficiários), dos 13 territórios, habilitadas tecnicamente e metodologicamente a multiplicar os conhecimentos sobre o manejo dos SBFs.

A formação sobre o tema do manejo terá duração de dois dias e abordará quatro temas: manejo agroecológico do sistema; manejo da irrigação, segurança e cuidados na produção de acordo com a vigilância sanitária; e registro da produção, valor bruto da produção (VBP) e relação benefício/custo produção do sistema. A metodologia contempla momentos teórico-práticos e participação de todos os multiplicadores.

*Formação sobre o tema da educação ambiental.* A educação ambiental é uma parte importante da estratégia, pois amplia o efeito benéfico do SBF nas comunidades e assentamentos, trazendo um aprendizado sobre consumo consciente e uso dos recursos naturais. O objetivo é elevar a consciência sobre agroecossistemas mais sustentáveis na região Semiárida com foco nas crianças e adolescentes.

O resultado esperado para esta fase são pessoas (13 técnicos/as, 17 pedreiros/as e 17 agricultores/as beneficiários), dos 13 territórios, habilitadas tecnicamente e metodologicamente a disseminar conhecimentos sobre educação ambiental nas comunidades/assentamentos onde os SBFs estão inseridos.

Esta ação deve envolver crianças e adolescentes da escola rural situada na comunidade ou assentamento onde está situado o SBF, com momento de trabalho na escola e também com visita das crianças ao SBF. O tema abordado nesta formação será o consumo consciente e uso dos recursos naturais. A formação terá duração de um dia.

*Acompanhamento dos 17 SBFs implantados como referência no Estado do Ceará.* Este momento tem dois objetivos distintos. Um trata de uma reunião técnica de aproximação tecnológica e metodológica sobre monitoramento da segurança sanitária e solo dos SBFs no Ceará, com a participação da Universidade Federal do estado. O outro é um acompanhamento técnico de dois consultores para possíveis ajustes de funcionamento e de manejo que estejam ocorrendo.

Os resultados esperados são relacionados às atividades a serem desenvolvidas por uma equipe da Universidade Federal do Ceará para monitoramentos dos sistemas e tratamento dos dados em relação à segurança sanitária dos SBFs, e 17 SBFs ajustados e funcionando adequadamente no Estado do Ceará.

A reunião de aproximação tecnológica e metodológica sobre monitoramento da segurança sanitária e solo dos SBFs no CE, com a participação da Universidade Federal do Ceará, terá uma apresentação de uma Professora da UFERSA do trabalho realizado no Rio Grande do Norte e debate sobre a metodologia e técnica envolvida neste monitoramento.

O acompanhamento aos 17 Sistemas Bioágua Familiar será *In loco* com deslocamento dos 2 (dois) consultores por todos os 17 territórios com SBFs implantados.

## **ii) Situação atual**

A parceria na implementação do Sistema Bioágua Familiar nos 13 territórios de atuação do Projeto São José III, SDA/Governo do Ceará encontra-se aliada à estratégia da formação pela prática, tanto pelas famílias de agricultores quanto dos/as técnicos/as, com objetivo de gerar novos conhecimentos à luz da produção de alimentos a partir do reuso de água cinza domiciliar, e em convivência com o Semiárido.

Neste sentido, etapas de sensibilização, formação em dimensionamento, educação ambiental, apresentação de resultado da qualidade da água, solo e alimento para aproximação com instituições ligadas à questão ambiental no Estado do Ceará e implantação de um Bioágua Escola já foram realizadas. A etapa seguinte será a implantação dos 16 Sistemas Bioágua Familiar em 13 territórios, com acompanhamento técnico da equipe do Projeto São José III. Posteriormente, no espaço do Bioágua Escola (Iguatu-CE), haverá a formação de manejo do SBF, envolvendo aspectos do próprio sistema e manejo do solo e práticas agroecológicas.

- PAINEL DE BOAS PRÁTICAS: Boas práticas de desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido cearense e sudeste africano, com foco na agricultura familiar



## PAINEL DE BOAS PRÁTICAS

### 3. MUDANÇAS NA DINÂMICA DE DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE PIQUET CARNEIRO, NO SEMIARIDO CEARENSE

#### ■ **Expedito Nascimento**

Prefeito do Município de Piquet Carneiro-CE

#### **Mônica Amorim**

Consultora do Banco Mundial

*Manifestação do Prefeito Expedito Nascimento:* “O movimento foi iniciado no município de Piquet Carneiro há 10 anos, chamado PMDR (Programa Municipal de Desenvolvimento Rural). O Programa foi montado à época pela Ematerce e pelas comunidades rurais e ele seguiu como guia, como orientador para que a gente pudesse orientar as nossas ações de gestão na área rural. E tudo vem acontecendo de forma que as ações através do projeto São José resultem em muito investimento na área de infraestrutura, na parte educação rural, na parte de abastecimento d’água, tendo o município conseguido mudar a cultura, porque os nossos agricultores no passado faziam aquilo que vinha na cabeça e agora, de forma organizada, começaram a trabalhar as políticas públicas de forma diferente. Nós tivemos também a felicidade de nesse período de mudanças constantes de governo, de aproveitar e nos apoderar de todas as políticas públicas e elas foram sendo educadas de forma que cada localidade, hoje nós podemos dizer que no semiárido continua a seca, ela não vai desaparecer do meio da gente, mas o município conseguiu aprender a conviver com essa adversidade.

Nós temos exemplos claros no nosso município de agricultores e agricultoras que hoje convivem e conseguem ter produção nesse momento. Nós podemos dizer a vocês, com certeza – e isso temos como testemunhar – que a nossa pecuária melhorou, diminuiu o rebanho e está aumentando a quantidade de leite, nessa época que nós não temos forragem, quer dizer, isso é mudança cultural que vem acontecendo no nosso meio. Nós hoje temos nas localidades nas áreas rurais, temos situações em que os agricultores, mesmo em situação de adversidade climática, estão conseguindo produzir.

E durante esse período, várias situações aconteceram e vieram melhorar a situação do nosso homem do campo, por exemplo, a questão de Programa Aquisição de Alimentos (PAA), que hoje podemos dizer que temos fartura nas nossas escolas: temos a merenda escolar sendo usada da agricultura familiar, produto da roça que o homem produz para alimentar seus filhos e seus netos na escola. Tem também o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que está sendo trabalhado pelas políticas públicas do município, e que melhorou ainda, dentro de tudo que a gente está colocando, a gente tem a possibilidade de junto com a equipe de forma pensada, discutida e planejada, a criar a feira da agricultura familiar que nosso município realiza todas sextas-feiras, e aí nós introduzimos com jeito e com discussão e com a participação do Sebrae e Ematerce.

Hoje nós temos uma feira que está dando sustentabilidade no mínimo a 20 agricultores que estão produzindo e trazendo para comercialização. E aí, nós tivemos agora a experiência, estamos vivenciando, com as ações do Banco Mundial, o projeto São José,

universidade está lá dentro, e aí, sim, nós estamos discutindo um projeto mais “pé no chão”, que está sendo feito um diagnóstico, um retrato falado, de todo o município, onde comunidades foram visitadas e também participaram dessas atividades na sede do município, ou o banco vai até às comunidades discutir com as famílias, vendo também um processo de organização comunitária, identificando e visitando as áreas de produção, quer dizer, isso no momento a gente começa sentir, que em breve a gente possa chegar às comunidades e encontrar cinco, seis ou dez políticas públicas aplicadas e já dando resultado naquelas comunidades. Esses projetos, nós sabemos que não é aplicado resultado de imediato, é um projeto que vai ser trabalhado pela consciência e conscientização do homem e das famílias – é o que se tem feito junto às famílias, no município de Piquet Carneiro. Hoje nós temos sem nenhuma dúvida a tranquilidade de dizer a vocês que estamos preparando o município para o futuro. Garanto a vocês que o sucesso depende também das visitas e acompanhamento dos técnicos.

Aqui, nós tivemos a visita de intercâmbio da Bolívia e El Salvador, onde apresentamos todas as nossas políticas ouvindo principalmente não o prefeito nem secretários, e, sim, os beneficiários que recebem na base os resultados de todo esse projeto. Quero dizer ainda que o banco Mundial está sendo representado em Piquet Carneiro por um técnico da Nicarágua, que está dando sua contribuição, tem também o Dr. Josias. Então (Piquet Carneiro) é um município que quer realmente acertar e eu tenho colocado muito, como gestor do município, que trabalho para que as experiências possam ser aplicadas e que a gente possa ter resultados, para que essas experiências possam ser aplicadas em todo o estado e, quem sabe, em todo o nordeste brasileiro. Acredito, sobretudo, porque trabalhei durante 22 anos como extensionista rural da Ematerce e hoje é muito melhor de se trabalhar, porque no passado nós não contávamos com tanto apoio e parcerias. Todo esse trabalho resultou ainda na conquista do prêmio Sebrae Empreendedor”.

Na continuidade Monica Amorim, professora da Universidade Federal do Ceará, fez a apresentação sobre o tema *A gestão da seca no Ceará e a mudança de um enfoque reativo para uma estratégia de preparação e resposta: o Plano Agropecuário Municipal de preparação e resposta às secas de Piquet Carneiro*.

Diante da persistência das ocorrências de secas no semiárido Nordeste, e da falta de planejamento específico para enfrentar o fenômeno, o município de Piquet Carneiro<sup>1</sup>, com apoio do Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), do Projeto São José III, da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (Ematerce), Fundação Cearense de Meteorologia e Recurso Hídricos (Funceme), e do Banco Mundial, desenvolveu esforço pioneiro para elaborar o Plano Municipal Agropecuário de Preparação e Resposta às Secas. Com essa iniciativa, o município pretende se antecipar ao fenômeno e construir estratégias para conviver com a seca, reduzindo assim os danos e riscos relacionados ao fenômeno. Essa conquista será possível não só pela execução de ações de resposta, mas, também, com ações de preparação, mitigação e transferência do risco da seca.

O Plano estratégico se baseia na gestão de risco, que consiste no planejamento e implementação de medidas para prevenir ou reduzir os efeitos adversos de eventos perigosos em pessoas, bens, serviços e no meio ambiente. Esse método envolve a identificação de riscos e a redução desses com medidas *ex-ante*, se contrapondo assim a prática usual de gestão de desastres (a seca) com atividade *ex-post*. Em suma, a metodologia objetiva reduzir ou mitigar os riscos, se antecipando à ocorrência de desastres ou crises, no caso, a seca. Assim, o Plano Agropecuário de Preparação e Resposta às Secas de Piquet Carneiro visa reduzir a vulnerabilidades dos produtores agropecuários de Piquet Carneiro diante dos eventos de seca.

1 População estimada (2012) em 15.820 habitantes, sendo 52% rural.

A elaboração do Plano faz parte de um esforço maior dos governos federal e estadual no sentido de construir uma política nacional de preparação para as secas. O município de Piquet Carneiro foi escolhido, em conjunto pela SDA e o Banco Mundial, como um piloto para a aplicação da nova metodologia por preencher os seguintes critérios: (i) pequeno porte; (ii) baixo Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM, calculado pelo Ipece); (iii) vulnerabilidade média-alta a alta em relação ao Índice Municipal de Alerta (IMA, calculado pelo IPECE), e (iv) uma articulação institucional forte, assim como grupos sociais ativos que incluem associações de produtores. Os critérios adotados visavam selecionar um município que melhor caracterizasse a vulnerabilidade frente a seca e que, ao mesmo tempo, oferecesse condições favoráveis para a aplicação da nova metodologia.

O Plano de Piquet Carneiro tem como objetivo reduzir a vulnerabilidade dos produtores rurais do município diante da seca, especificamente os enquadrados no Pronaf B e variável. São enquadrados no Pronaf B, os agricultores familiares com renda bruta anual familiar de até R\$ 10.000,00, além de mulheres agricultoras integrantes de unidades familiares enquadradas nos Grupo A, AC e B do Pronaf. Já os agricultores do Pronaf Grupo de Renda Variável (Pronaf Comum) compreendem agricultores familiares com renda bruta anual até R\$ 360.000,00. Considerando esses segmentos, o total de beneficiários gira em torno de 2.800 agricultores, todos vinculados à agricultura familiar.

A elaboração do Plano contou com o decisivo e entusiasmado apoio da prefeitura municipal e de toda a administração municipal, em especial da Secretaria de Municipal de Agricultura Familiar. Segundo o Prefeito Expedito do Nascimento, o Plano terá grande impacto em Piquet Carneiro, pois visa reduzir as perdas provocadas pela seca (safras, culturas, rebanho, rendimentos, produção em geral, arrecadação, degradação da infraestrutura hídrica, abandono de propriedades, danos ambientais etc.). Além disso, acrescenta o prefeito, o Plano de Piquet Carneiro será igualmente importante para os demais municípios do Ceará, uma vez que a experiência piloto do município deverá ser replicada para todos do Estado, de modo que a estratégia de convivência com a seca evolua, de forma generalizada no Estado, a partir de um planejamento estratégico voltado para a redução de seus impactos, saindo de uma enfoque de reação para um enfoque de preparação para a convivência com a seca.

A metodologia utilizada para elaborar o Plano privilegiou processos participativos, desde o início. Foram utilizados diversos instrumentos de participação como oficinas, entrevistas semiestruturadas junto aos produtores, lideranças e gestores locais, além de visitas de campo e observação passiva da realidade local. O processo de elaboração contou ainda com levantamento de informações sobre o município, a seca e seus impactos no semiárido cearense, a legislação relacionada a seca, e ainda o inventário de programas com foco na agricultura familiar, semiárido e seca, pequena produção, redução de pobreza e desenvolvimento local. A oficina inicial realizada com os *stakeholders*, em Piquet Carneiro, visou identificar os problemas que dificultavam a redução das vulnerabilidades dos produtores agropecuaristas frente aos eventos de seca. A atividade contou com participantes dos mais diversos segmentos do município, incluindo homens e mulheres engajados na agricultura familiar, membros de associações de produtores rurais, proprietários rurais de porte médio, criadores de animais, comerciantes, servidores públicos, membros de assentamento rural, padre da igreja católica e pastor da igreja evangélica, professores de escola pública, técnicos agrícolas, representantes de instituições como o Sebrae, Banco do Nordeste e Banco do Brasil e outros segmentos representativos da população local.

As principais sugestões oferecidas pelos participantes da oficina enfatizaram a necessidade de maior planejamento para enfrentar a seca. Os participantes destacaram ainda a importância da disponibilidade de informações precoces sobre as possibilidades de ocorrência do evento (seca), oferta de capacitação e maior capacidade de atendimento da assistência técnica, inclusive salientando

que esta assistência deva se orientar pela real demanda dos produtores, ao invés de trazer pacotes pré-definidos e generalizados, sem grande identificação com os reais problemas locais. Além disso, outras sugestões se relacionaram à ampliação de infraestrutura (exemplo: água, energia, saneamento, instalações para armazenamento e beneficiamento de alimento humano e animal), desenvolvimento e disseminação de novas tecnologias para o semiárido (exemplo: energia renovável) e disponibilidade de recursos específicos para a preparação e resposta à seca. Todas essas recomendações constituíram um ponto de partida para a elaboração do Plano.

O Plano terá um horizonte de implementação de quatro anos (2015-2018) e compreende quatro linhas estratégicas voltadas para: i) fortalecimento das instituições locais de coordenação e implementação do Plano; ii) construção de instrumentos de gestão, em especial um banco de dados sobre os produtores e programas acessados por esses, além da disponibilização de informações meteorológicas de forma ágil, tempestiva e em linguagem de fácil compreensão; iii) capacitação dos técnicos e dos produtores com foco na convivência com o semiárido; iv) melhoria da infraestrutura relacionada à convivência com a seca. Os investimentos relacionados pelas linhas estratégicas estão estimados em cerca de R\$ 16 milhões.

No dia 28 de novembro último, o prefeito de Piquet Carneiro, gestores municipais e líderes de produtores agropecuaristas do município, juntamente com consultores do Banco Mundial, apresentaram o Plano para a Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), cujos gestores asseguraram apoio para a implementação do referido instrumento. Na ocasião, foi destacado o exemplo do município em abraçar uma nova e eficiente estratégia para enfrentar a seca, dando assim exemplo para outros municípios do Estado. Além da implementação do Plano de Piquet Carneiro e seu monitoramento permanente, os próximos passos incluem a definição do modelo de replicação da experiência desse município, em termos da elaboração do Plano Agropecuário de Preparação e Resposta às Secas, para outros municípios cearenses.

A população do município mantém grande expectativa com a implementação do Plano, principalmente porque este tem como propósito contribuir para a redução dos riscos de perdas e danos relacionados à seca. Como se expressou um produtor local:

*“Piquet Carneiro, embora enfrente uma grave situação de seca, vai provar a todos que pode conviver com pouca água”* (Rivanildo Alves dos Santos, agricultor e presidente da Associação de Feirantes de Piquet Carneiro).

Assim, pelas mãos de Piquet Carneiro, o estado do Ceará e o Nordeste se preparam para mudar a história de enfrentamento da seca, passando de uma abordagem reativa, como a adotada até o momento, para uma abordagem proativa, ou seja, se antecipando ao fenômeno e assim melhorando a eficiência das medidas adotadas.

## PAINEL DE BOAS PRÁTICAS

### 4. THE ROLE OF PUBLIC POLICIES AND SMALLHOLDER FARMERS´ PARTICIPATION IN SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT: *THE CASE OF ETHIOPIA'S SUSTAINABLE LAND MANAGEMENT PROJECT*

- **Million Alemayehu Gizaw**  
Especialista do Projeto SLWM

#### 1. Ethiopia: Country Background

Ethiopia is a large and diverse country, located in the Horn of Africa with an area of 1.13 million km<sup>2</sup>. Its biophysical environment includes a variety of contrasting ecosystems, with significant differences in climate, soil properties, vegetation types, agricultural potential, biodiversity and water resources. It is a country of many nations, nationalities and peoples, with a total population of 91.7 million (2012). Only 17 percent of the population lives in urban centers, the great majority of them in Addis Ababa.



With a current annual growth rate of 2.6 percent, Ethiopia's population is estimated to reach 130 million by 2025, and the UN forecasts that it will be among the world's top ten most populous countries by 2050. Ethiopia has a federal, democratic government system, established in the early 1990s, with nine autonomous National Regional States ('regions') and two chartered cities. Decentralization of governance to the regional and district (*Woreda*) levels has been actively pursued since 2003. Ethiopia's diverse

production landscapes provide a range of services to poor rural people, including crops, livestock, timber, firewood, and fresh water. Unfortunately, these landscapes are increasingly unable to sustain prosperity or reduce poverty due to persistent land degradation that affects agricultural productivity and the availability of forest products, as well as damaging the hydrologic cycle.

Agriculture is the key pillar of the economy and the most important source of growth and poverty reduction. The sector accounts for almost 48 percent of Gross Domestic Product (GDP) and 85 percent of export earnings. Agricultural production is largely rain-fed and dominated by smallholder/small-scale farmers and enterprises. Smallholder farmers form the backbone of the agricultural sector, cultivating 95% of the cropped area, and producing 90-95% of the country's cereals, pulses and oilseeds. Smallholder farmers are principally concerned with meeting their subsistence needs, and while in the most productive areas any surplus produce will be sold, the amounts are usually limited. Meanwhile, in the more marginal areas many farming households struggle to meet their annual food needs from their own production. Services provided by natural resources including soil, water, forests and biodiversity play a critical role in the livelihood of a large majority of the population. While much of the agriculture serves subsistence purposes, smallholders also provide most of the traded commodities, including for export, and about 70 percent of the raw material requirements of the agro-based domestic industries.

Agriculture, and therefore the country's economic growth and food security, rely on the sustainable management of land and water. Land degradation is a major cause of the country's low and declining natural resource and agricultural productivity, persistent food insecurity, and rural poverty. The minimum annual cost of land degradation in Ethiopia is estimated to be in the range of 2-3 percent of agricultural GDP. Studies have shown that by the mid-1980s, some 27 million ha, or almost 50 percent of the Ethiopian highlands (which make up about 45 percent of the total land area) were considered to be significantly eroded, of which 14 million ha were seriously eroded, and over 2 million ha were beyond reclamation. An estimated 30,000 ha are lost annually as a result of soil erosion, representing over 1.5 billion tons of soil that is removed annually by a variety of land degradation processes. This is a significant loss for a country that is expecting the sector to play a key role in generating surplus capital to speed up the overall socio-economic development of the country.

Given the predominant geo-climatic conditions, inherently fragile soils, undulating terrain, and highly erosive rainfall, Ethiopia has continuously faced challenges in conserving its soil fertility. Coupled with these natural constraints, the environmentally inadequate farming methods that many farmers practice make the country highly vulnerable to soil erosion. Furthermore, about one-third of the agricultural land is moderately to strongly acidic because of long neglect in soil conservation and traditional farming practices. Gully formation and sedimentation of waterways, lakes, dams and irrigation channels are widespread. The main anthropogenic causes of land degradation are complex and diverse, including poor land use and management practices throughout the landscape, rapid depletion of vegetation cover, poor livestock management and an insecure land tenure system.

## 2. Government Policies and Strategies for up-scaling Sustainable Land Management

The Government of Ethiopia (GoE) is currently implementing its ambitious Growth and Transformation Plan-GTP (2010/11–2014/15), which sets a long-term goal of Ethiopia becoming a middle-income country by 2023, with growth rates of at least 11.2 percent per annum during the Plan's period. It has prioritized key sectors, such as agriculture and industry, as *drivers* of sustained economic growth and job creation. The GoE has also developed the Climate Resilient Green Economy (CRGE, 2011) Strategy which aims to

build a climate resilient green economy with middle-income status by 2025 and to keep carbon emissions at the country's 2010 level. Sustainable Land Management (SLM) is one of the priorities outlined in Ethiopia's GTP and CRGE Strategy. The GTP critically depends on how natural resources and climate risks are managed. The impacts of natural resource degradation on the economy and people's livelihoods are significant, complex, and expanding with increasing climate risks.

Both the Federal and the Regional governments have consistently shown a strong commitment to address the issue of land degradation. There is a profound national and regional sense of urgency as Ethiopians become increasingly aware of the imminent and serious ecological threats posed by land degradation and the subsequent negative impacts to national development and livelihoods. The Federal and Regional governments have to date enacted a wide range of policies, strategies, action plans and programs with the aim of addressing land degradation and associated cross-cutting themes. The inclusion of several articles in the 1995 Federal Constitution demonstrates the commitment of the country to environmental issues. For example, Article 44 guarantees the right to live in a "clean and healthy environment," while Article 92 requires that the design and implementation of programs and projects of development shall not damage or destroy the environment.

To address the complex and diverse constraints to sustainable development, the GoE introduced, in addition to the GTP and the CRGE Strategy, a series of policies, strategies, investment plans and institutional reforms including the following:

- Prior to the ratification of the United Nations Convention to Combat Desertification (UNCCD), Ethiopia developed the "Conservation Strategy of Ethiopia" (CSE) in April 1997 with the help of the World Conservation Union (IUCN). The CSE provides an umbrella strategic framework, detailing principles, guidelines and strategies for the sustainable conservation and management of the country's natural resources and biodiversity.
- The National Action Program (NAP) to Combat Desertification was originally prepared in 1998, through a participatory consultative process, that involved relevant governmental and non-governmental organizations, civil societies, grassroots level communities and professionals. Reviewed and updated in 2007, it advocates an action program involving a range of activities related to managing natural resources leading to sustainable development, improving knowledge on drought and desertification, promoting awareness and participation, improving institutional organization and capacity and the empowerment of women.
- Other environmental strategies and policies include: (i) the 20-year Ethiopian Forestry Action Program (EFAP) formulated in 1994; (ii) the Ethiopian Water Sector Strategy formulated by the Ministry of Water Resources in 2001 and its 15 year (2002-2016) water sector development program; and (iii) the Ethiopian National Biodiversity Strategy and Action Plan prepared in 2005 in fulfilment of the country's obligations following ratification of the UN Convention on Biodiversity.
- Considering the adverse effects of tenure insecurity on food production and the environment, the GoE embarked upon policy and institutional reforms since 1997 that have laid the ground for establishing and implementing an effective land administration system. The core and key element of reform in the drive to improve tenure security among farming households was the registration and certification of rural lands. A highly decentralized, participatory, pro-poor, low-cost and rapid first-level registration and certification process was adopted. Elected village land committees of 5-7 members at sub-district levels were established to affirm existing landholding rights before they were registered. Women were encouraged to become members of these committees. Public awareness campaigns were conducted informing rural communities

about the objectives of the land registration process and the role of the village land committees. As a result, investment in soil and water conservation, including terracing and construction of bunds, planting of trees and perennial crops, as well as participation in the land rental market and access of women to land have all increased, while land-related disputes have decreased.

- The multi-year (2009-2023) Ethiopia Strategic Investment Framework for Sustainable Land Management (ESIF) and the (2010-2020) Agricultural Sector Policy and Investment Framework (PIF) are formulated within the framework of the New Partnership for Africa's Development (NEPAD)'s TerrAfrica partnership and Comprehensive Africa Agricultural Development Programme (CAADP) respectively. The overall development goal of ESIF is to improve the livelihoods and economic well-being of the country's farmers, herders and forest resource users by scaling up sustainable land management practices with proven potential to restore, sustain and enhance the productivity of Ethiopia's land resources. The Agriculture Sector PIF aimed to contribute to Ethiopia's achievement of middle income status by 2025 by sustainably increasing rural income and national food security through increasing agricultural productivity and production, accelerating agricultural commercialization and agro-industrial development, reducing degradation and improving the productivity of natural resources, and achieving universal food security and protecting vulnerable households from natural disasters.
- The ESIF has been formulated with the goal of serving as a national level strategic planning framework that is to be used to guide the prioritisation, planning and implementation, by both the public and private sector, of current and future investments in SLM with the aim of addressing the interlinked problems of poverty, vulnerability and land degradation at the rural community level.

### 3. Coordination and Implementation Arrangements

The ESIF has been implemented by bringing together federal/national, regional, Woreda and local/community level stakeholders within a multi-level cooperative partnership. At the federal level, the Rural Economic Development and Food Security Sector Working Group (RED&FS SWG) is the Government-Donor coordination platform for agriculture, natural resource management and food security. Its objective is to jointly review sector level implementation status, and to coordinate and harmonize efforts of various development partners supporting thematic areas under RED&FS. Formally established in April 2008, it is composed of an Executive Committee and three Technical Committees (Agricultural Growth, Sustainable Land Management, and Disaster Risk Management and Food Security). The RED&FS SWG is mandated to share information on the GoE's policies, strategies, and programs based on the five-year national development plan objectives and targets; to review sector level implementation status; to coordinate and harmonize the efforts of various development partners supporting the sector; and to interact with and mobilize partners to provide additional support so as to achieve the Government's five-year plans and the Millennium Development Goals (MDGs).

Within the context of these initiatives, in particular the ESIF and the Agricultural PIF, the Government of Ethiopia (GoE) established the National Sustainable Land Management Program (SLMP) with the objective of improving land and water management, and agricultural productivity. The SLMP has been strongly supported by several Development Partners including the World Bank Group (WBG), the German Agency for International Development Cooperation (GIZ), the German Development Bank Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), the Government of Norway (the Norwegian fund is administered by WBG through a trust fund arrangement), and the Canada Department for Foreign Affairs, Trade and Development (DFATD, formerly the Canadian International Development



Agency-CIDA), the International Fund for Agricultural Development (IFAD), the European Commission and the Government of Finland. The Sustainable Land Management Project Phase I (SLMP-1), approved by the World Bank's Board on April 29, 2008 and closed on September 2013, was a significant contributor to the GoE's SLMP. The SLMP-1 supported a comprehensive strategic approach to improved natural resources management, which included a highly participatory identification of degradation factors and impacts, the subsequent planning and design of the most appropriate interventions, and the community-led implementation of improved practices and infrastructures. As a result, the GoE has received credit and grant resources from a number of development partners and donors, including the International Development Association (IDA), the Royal Norwegian Government (RNG), the Global Environment Facility (GEF) and the Least Developing Countries Fund (LDCF) towards the implementation of the second phase of Ethiopia's Sustainable Land Management Project (SLMP-2).

#### 4. SLMP-1 Major achievements

The Sustainable Land Management Project Phase I (SLMP-1) was implemented for about five years (Oct 2008 - Sep 30, 2013) and financed with a total budget of US\$37.79 million (US\$20 million Sector Investment Loan from IDA, US\$9 million GEF grant, and US\$8.79 million from the Government of Ethiopia). The project was implemented in 45 major/critical watersheds (10 watersheds were included later during the project implementation) in 52 Woredas/districts in the six National Regional States of the country (i.e. Amhara, Benshangul Gumuz, Gambela, Oromia, Southern Nations and Nationalities People-SNNP, and Tigray regions). The SLMP-1 had two intertwined objectives, namely: Development Objective (PDO), and Global Environmental Objective (GEO). The PDO was to reduce land degradation in agricultural landscapes and to improve the agricultural productivity of smallholder farmers, while the GEO was to reduce land degradation, leading to the protection and/or restoration of ecosystem functions and diversity in agricultural landscapes. The SLMP-1 had three components, namely watershed management, rural land certification and administration, and project management.

In general, SLMP-1 has made a substantial contribution to the improvement of Natural Resources Management (NRM) in Ethiopia's rural areas by supporting the community-driven planning and implementation of 613 community-based watershed management plans (prepared at the micro-watershed level) which integrated a comprehensive set of soil and water conservation measures/SLM practices in communal hillsides and individual farmlands, implemented by the farming communities themselves. Some of the major achievements of the project are as follows:

- A total of 99,500 ha of degraded communal lands (i.e. grazing lands, hillsides and gullies) have been treated by various SLM measures and properly managed by the respective target communities.
- A total of 110.400 ha of individual farmlands have been treated by various bio-physical SLM measures.
- A total of 39 different SLM measures were applied in both communal lands and individual farmlands, in accordance with the Government's Community-Based Participatory Watershed Development Guidelines (CBPWDG) developed by the MoA in 2005.
- An estimated 84,500 households (representing over 400,000 people) directly benefited from project interventions. Moreover, 370 User Groups (with 6,988 members) were established (mainly unemployed youth, females or others) with the task of engaging in the protection and utilization of assigned common natural resources (especially rehabilitated hillsides and gullies) with binding bylaws.

- Increase in the Normalized Difference Vegetation Index (NDVI): In relation to watershed development in SLM intervention areas, the NDVI value of a 2% annual increase reflected the gradual regeneration of closed areas, rehabilitation of communal grazing areas and hillsides; and the improved performance of crops grown on individual farmlands.
- Increase in the amount of carbon sequestered in soil: A study conducted to measure the change in soils carbon content in 15 project-supported watersheds showed that during the period 2009-2013 the average carbon content in sampled soils increased from 1.87% to 2.45%, providing an indication of the overall improvement in soil conditions.
- Increase in agricultural productivity: An average 10% yield increase was observed for major crops from all watersheds, according to project beneficiaries.
- A total of 59,999 households have received second level certificates during the project period. As a result, 98.6% of landholders in the project intervention areas feel more secure with the land holding certificate, and 71% explained that land use-related disputes and/or conflicts have significantly reduced. There is an increased sense of ownership on the farmers' side with regard to the issue of land administration and management. Implementation of soil and water conservation measures on farmland has therefore substantially increased.
- The project also supported the titling of 5,079 parcels of communal lands - an important requirement for the implementation of hillside rehabilitation measures.
- Promising income generating activities (IGA) were identified and promoted with the aim of promoting the establishment and profitability of natural resource affiliated business opportunities owned by landless youth and women groups. Accordingly, 16,819 households (of which 60% were female) benefited from various IGA including apiculture, goat and sheep raising, poultry and horticulture production.

## 5. Lessons Learned from SLMP-1

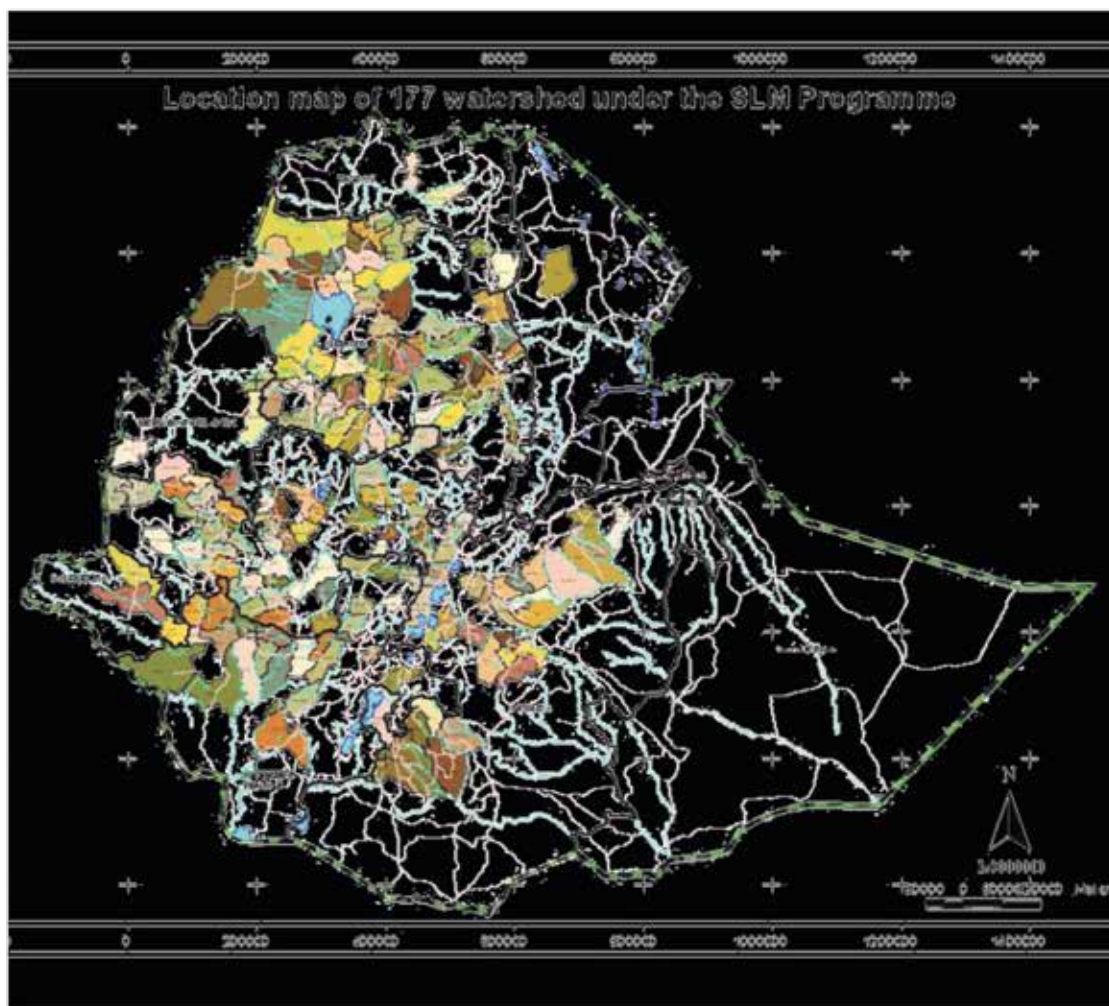
Some of the main lessons with regard to soil fertility improvement during project implementation are as follows:

- Integration of physical and biological conservation measures with soil fertility improvement practices would have a major role in reducing runoff and soil erosion, and maintaining soil moisture and fertility, which in turn would improve farmers' agricultural productivity, food security and incomes;
- Area closures are ideal for environmental rehabilitation, climate-resilience and reclamation of bio-diversity. In this respect, community bylaws play a decisive role in consolidating the rehabilitation of communal lands;
- Land certification has a strong impact on the increasing trend of farmers' participation in the application of SLM measures on their respective farmlands, including the application of various integrated soil fertility management practices; and
- Scaling-up of SLM practices should be considered as an integral part of rural development, and a more holistic approach is therefore needed to support livelihood development at the rural community level. Rural households face a variety of constraints, including soil fertility decline, to ensuring sustainable livelihoods and increased incomes.

## 6. The Way Forward/Future Directions

- To further SLMP-1 results, the GoE and the World Bank Group (WBG) continued their partnership in scaling up best SLM practices and introducing and expanding new sustainable land and water management practices in Ethiopia. In this regard, the US\$107 million SLM Project Phase II (SLMP-2), co-financed by the Government of Norway and the Global Environment Facility (GEF), was approved by the WBG board and declared effective in April 2014. Its development objective is to reduce land degradation and improve land productivity in selected watersheds in targeted regions in Ethiopia. It is being expanded in the same six regional states of Ethiopia, tripling in scope to cover 135 watersheds (including the 45 watersheds supported under SLMP-1);
- SLMP-2 will provide suitable conditions for beneficiaries to adopt improved, climate-smart/resilient farming practices and to diversify and/or intensify their current production systems. For this, technical and financial assistance will be provided to stabilize soils and increase fertility, to improve water retention, harvesting and infiltration, to increase biomass (especially carbon) accumulation above and below ground, and to promote the adoption of climate-smart tillage and production practices in farm plots and home gardens;
- Under SLMP-2, farmers will be highly encouraged and supported in the application of integrated soil fertility management practices. Various soil fertility management practices will be integrated as a package, and promoted and implemented according to local conditions and farmers' indigenous knowledge including manuring, composting, mulching, cover cropping, crop rotation, and intercropping at the field and homestead level;
- Focus should be given to livelihood improvement through group-based approaches by implementing various Income Generation Activities (IGA's) with business plan development;
- Increased emphasis towards private sector participation and service provision;
- Strengthening SLM Platforms: the functionality of SLM Steering and Technical Committees established at different levels (national, regional, Woreda and community levels) should be regularly checked and monitored; and
- Strengthening the Monitoring & Evaluation and Knowledge Management System of the National SLM program in general, and that of SLMP-2 in particular.

- PAINEL DE BOAS PRÁTICAS: Boas práticas de desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido cearense e sudeste africano, com foco na agricultura familiar



## PAINEL DE BOAS PRÁTICAS

### 5. THE ROLE OF NRM-BASED AGRICULTURE PUBLIC POLICIES CONTRIBUTES TO INCREASING THE INCOMES OF SMALLHOLDER FARMERS AND SUSTAINING RURAL DEVELOPMENT: THE EXPERIENCE OF THE TIGRAY REGION (SEMI-ARID), ETHIOPIA

- **Mehari G/medhin**  
Especialista do Projeto SLWM

#### 1. Introduction

Ethiopia is part of the Nile Basin drainage network. Ethiopia is located in the horn of Africa and plays a significant role in political and economic development in Africa. Agriculture is Ethiopia's most important sector, crucial for the country's food security and the livelihoods of about 85% of its people, but it is also the engine for the country's Agriculture Development Led Industrialization (ADLI) strategy.

The Tigray region is located at the northern tip of the country. Its geography is mainly hilly and it is often characterized as the most drought-prone area, with chronic natural resources and land degradation problems. Computing the climatic factors (EPA 1998GC) indicated that over 90% of the region falls in the semi-arid zone category.

In Tigray, agriculture accounts for 38% of the regional GDP, 90% of export revenue, and is the source of livelihood for more than 85% of the population of 6.2 million. The total land mass of Tigray is estimated to be 54,000Km<sup>2</sup> of which 24% is cultivable. There is uncertainty about adopting proposed soil fertility improvement measures. More than 70% of the regional land mass (districts) receive a total annual rainfall of below 700 mm, of which 80-90% falls during July and August. Major soil types with low soil fertility are predominantly Cambisol, Nitosol, Vertisols, Alluvial and others on which teff, wheat, barley, sorghum, finger-millet, maize and oilseed are grown.

Induced by biophysical and human factors, land degradation in this region has reached a climax. The regional government has recognized and responds to the urgent need to address land degradation and to sustainably improve rural livelihoods by mobilizing people in a highly participatory manner. The region is a pioneer in mobilizing the human and material resources available in the region in an organized and consistent manner in order to revert widespread land degradation. This experience is currently being widely disseminated to the other

regions of the country. Hundreds of thousands people have been, and continue to be, mobilized for natural resource management throughout the country.

In view of the importance of the agriculture sector to the regional economy and the livelihood of a large majority of the Tigray population, the government has invested over the last two decades in the development and transformation of the sector. Furthermore, an enabling policy framework has been formulated in order to ensure the sustainable development of the agriculture sector and improved livelihoods.

The relentless efforts to reverse land degradation and improve the sustainable use of the natural resource base have resulted in increased crop and livestock production in the region, regardless of the amount of annual rainfall, through the expansion of areas under irrigation and soil fertility improvement. It would have been difficult to feed the growing population without these concerted efforts made in sustainable land management throughout the region.

## 2. Land degradation in Tigray

Land degradation processes have been going on for several thousand years. In recent years the process has been accelerated by population pressure. Since people have been living in Tigray since time immemorial, the level of land degradation is especially severe. In some areas of the region, land degradation has caused the complete removal of the soil from the slopes, thereby rendering them totally unproductive. Some studies done in Tigray reveal a loss of 17-42 metric tons of soil per year per hectare of land, with 80% of the losses occurring on cultivated lands. The vicious circle of soil erosion/land degradation/ poverty is illustrated in Figure 1 below.

Land degradation, with its significant effect on agriculture in Tigray, has multiple root causes:

- High population growth
- Land degradation leading significantly to erosion and reduction in soil fertility
- Deforestation
- Short rainy season coupled with high rainfall variability between seasons
- Small plot sizes that rarely exceed 0.5 ha per family
- Limited (and in most cases) the absence of irrigation practices
- Over-cultivation
- Topography of the area
- Inappropriate land use practices
- Free grazing
- High soil loss and siltation of reservoirs
- Loss of biodiversity

- Loss of soil fertility and nutrients
- Low moisture-holding capacity of soils
- Decreased groundwater potential
- Destruction of some indigenous tree species
- Erratic nature of rainfall distribution
- Decline of agricultural production and productivity
- Farmers' poverty cause by drought

Land degradation has multiple root causes in Tigray and has a significant effect on agriculture in Tigray. How could we reverse this?

### **3. Natural Resource Management (NRM) based Agricultural Development Led Industrialization (ADLI) Strategy**

The strategy for economic development of the country is designed to be ADLI, focused on natural resources and environmental rehabilitation. The government has therefore envisaged aggressively adopting strategic NRM programs that seriously involve the community in the planning, design, implementation and M&E of these strategic programs.

Well-organised and structured Soil and Water Conservation (SWC) activities commenced when TPLF was a guerrilla organization, and progressed especially once the whole Tigray had been liberated from the Derg.

This situation created the basis and awareness for the present SWC activities taking place in Tigray. The strategies and policies of the Government for the past two decades can be described as follows.

The Regional Government of Tigray places great emphasis on SWC activities and the main development strategy is considered to be NRM Based Agriculture Led Industrialisation.

#### **i) Approaches used in Natural Resource Management in Tigray.**

Watershed management has been undertaken in two ways, both involving mobilization of the public:

- Free labor: every "able-bodied" member of a community spent 20-40 days per year working on SWC activities free of any charge, and
- Support provided by development partners such as: Sustainable Land Management (SLMP), Productive Safety Net Programs (PSNP), Irish Aid, WFP-MERET, REST, World Vision and others. These efforts aimed to provide employment for able-bodied chronically food insecure people, and to maintain high potential food secure areas. Each development partner has its own working areas and work plans which fill the gaps in the region. Most of the NGOs are involved in industrial materials support, watershed rehabilitation, gully treatment and capacity building.

## ii) Organization of Watershed Management

- The Federal Government has developed guidelines and coordinates national activities.
- The regional state government provides training and support to Woredas.
- Woredas provide trainings and support to Tabias.
- Tabias (in coordination with Woreda representatives) deliver training to the sub-catchment areas.

Different organizations and institutions (farmers unions, women's associations, youth associations, schools, and religious institutions) are involved in the planning and implementation of watershed management activities.

## iii) Efforts to date

To ensure the continuity of human life and the economic development of the region, overcoming the above mentioned problems and challenges is obviously needed. Due attention is therefore given to the rehabilitation and development of the region's natural resources through highly participatory strategic NRM based Agriculture public policies, programs and projects involving GO's, NGO'S and the Committed Community, all designed, implemented and focused on changing for the better the environmental and socio-economic welfare of the population involved.

In an effort to understand the processes of soil erosion and eventually recommend appropriate land management technologies, the Mekelle University, the Tigray Research Institution, the Relief Society of Tigray, WFP MERET, Irish Aid, PSNP, the Sustainable Land Management Program (SLMP), the Bureau of Agriculture and Rural Development and, above all, the Tigray Regional Government, initiated NRM Based Agriculture.

## iv) The Three Development Phases

Before 1991

- Following the disastrous 1985 drought
- 'One hand gun and the other for hoe strategy'
- Fighting against farmland degradation and the "Derg Regime"
- Focus on simple terraces for farmland
- 1988-1990: TPLF (under REST) commenced natural resources management.

**First phase: 1992 – 2003.** NRM based agricultural development public policy during this period focused on farmland terraces (in order to convince the people). The community committed to three months free labor. After evaluating the success of the Irish support project in Atsbi womberta (Gergera catchment) and the MERET Support Projects, efforts were made to standardize and scale up the different terrace technologies and the watershed approach in all the other areas (with or without project support).

**Second phase: 2004 – 2008.** After 2004 the SWC adopted a new approach whereby cultivable land was farmed by individual farmers and uncultivable land worked on the basis of public mobilization.



The focus changed to water harvesting and soil moisture structures in order to enhance farmland soil moisture and irrigation opportunities and contribute to increased agricultural production and productivity.

**Third phase – the great leap forward from 2009 to present.** In 2008 two forums brought the attention of key political leaders to the success stories in the region. This resulted in the region further assessing the reasons for such success, and the possibilities for robustly scaling up the initiative. Exploring the scope for scaling up also involved examining other experiences in Ethiopia (Hararge) as well as from abroad (China, Korea and India). Emphasis nevertheless continued to be placed on strategic water harvesting and *in situ* soil moisture conservation technologies, using sloping land for economic purposes, and especially to provide opportunities for landless youth. SLMP Phase I began in 2009 with three watersheds (Woredas) funded with World Bank support.

In addition to SWC, irrigation development through public mobilization started in 2012.

In 2014, Ethiopia launched its “Meles Campaign for Green Economy and Food Security”

- Technology transformation: terrace to bench terrace
- Hillside areas developed into productive land to benefit landless youth

This 3rd phase is also known as the Development Army phase, with the Government, the ruling party and the people all contributing towards the development of the country’s natural resources.

**Mass mobilisation.** Every farmer to contribute free labour for soil and water conservation activities for 20 days per year. This to be done in a well organised and structured manner. The mass mobilisation involves three phases: training and orientation; study of available manpower; identification of the material and land to be treated, types of techniques, and implementation.

**Training and orientation.** Before the actual work is started, the training on SWC activities is given to the production cadres (2/ kushet), baito (part of the Tabia administration) and surveyors.

The main training and orientation topics will be decided by evaluating past SWC activities, i.e. each technique will be assessed to determine whether it was constructed correctly or not and subsequently the Woreda or Zonal SWC expert will rule on the topic. The experts will pay particular attention to techniques which the people found difficult.

**Study phase.** Involving studies of available manpower, the construction materials to be used, the land to be treated and the type of techniques to be employed.

**Manpower.** The people eligible for participation in the mass mobilisation within the Tabia should be over 18 years-old and healthy. Children, pregnant women, seniors and sick people are therefore ruled out. The entire community will approve the study when finalized.

**Materials.** The materials possessed by individuals and in the Tabia store will be counted by type, status and number. If additional materials are required, arrangements will be made by the Woreda, Zonal or the regional experts.

**Sites and types of intervention techniques.** Based on the current available manpower, priority will be given to work sites: 80% of the plan's activities will be on cultivated lands and 20% on the catchments of the cultivated lands. After decisions are made on the work locations, the types of techniques required for carrying out the work on the sites will be determined. Finally, the plan will be approved by the whole community, and will then be accepted as the Tabia Annual SWC Work Plan. The Plan will be sent to the Woreda, and then to the Zone, and from the Zone to the Region (i.e. bottom-up planning in Tigray).

A body called the Soil And Water Conservation Commission will lead on the studies. This comprises the following members:

- Tabia Chairman ----- Chairman (1)
- Development Agent (DA) ----- Secretary (1)
- Head, Tabia Economic and Development Sector ----- Member (1)
- Chairman, Democratic Associations ----- Members (3)
- Head, Tabia Propaganda Section ----- Member (1)
- Production Cadres ----- Members (2)
- Knowledgeable Farmers ----- Members (2)

The above Committee also exists at Woreda and zonal levels. As mentioned earlier, the Tabia's Annual Plan will be approved by the whole community and then submitted to the other respective bodies.

**Implementation phase.** At this phase all the available manpower, materials and the land to be treated will already have been identified. But before the actual work commences, a Working Group will be formed and working times simultaneously scheduled.

The Working Group consists of 10 - 15 individuals or 10 per day and the team will work together for 20 days

The appropriate working time is also decided by the community, and must not clash with farmers' agricultural activities.

During the implementation of the plan, work quality will be evaluated every weekend. If the SWC work plan is incorrectly designed (poor quality), the team will amend it.

Progress reports are prepared every three days. The team leader will send the progress report to the DA, and the DA will in turn submit it once a week to the Woreda.

Local rules and regulations apply to people who do not participate in the mass mobilisation. Punishment for males or females alike is according to local by-laws. During the implementation period 1.5 million people per day participate.

**v) Some of the technology implemented during the campaign in Tigray to rehabilitate degraded land by using *Bench Terracing***

*Landless Youth have an opportunity to acquire a parcel of land from the communal area.* Most of the micro-watershed sites involve not only the use of bench terrace technology, but also take into account other key components:

- Landless youth are organized and receive the treated land for growing fruit trees and other cash crops
- Soil improvement practices such as composting, cow dung and fertilizer application are also integrated
- Water harvesting structures or option of water diversion components.

**vi) Biophysical and Economic changes/ Livelihood changes in smallholder farmers using NRM based Agriculture public policy:**

**a) Biophysical changes.** Different soil/water conservation, water recharging, and water harvesting structures have been constructed in Tigray.

- More than 60% of the region is now covered.
- The entire activity is moving from soil/water conservation to water harvesting, gully rehabilitation and other natural resources management.

**Table 1 - Summary of NRM activities performed in the region to date.**

	<b>Activities</b>	<b>Hectares</b>	<b>% of regional land mass</b>	<b>Obs.</b>
01	Cultivated area treated	960,000		
02	CBIWSM	835,623		
03	New plantation	481,516		
04	State Forest	266,240		
05	Wildlife Park	200,000		
06	Area Closure Management	1,116,870		
	Total	3,860,249	60	

NB. Assuming there is some overlapping (25%), upgrading structures the actual coverage of upgrading structures is about 60%.

Benefits (recorded by all, including farmers):

- Infiltration enhanced and moisture stress within the soil reduced
- Improved soil fertility
- Flooding reduced and in many cases fully controlled
- Sedimentation reduced

- *With proper watershed management the lifetime of our dams/reservoirs is improving.*

## vii) Economic changes/ Livelihood changes for smallholder farmers as the result of public policies

### a) Enhanced irrigation practices

- Groundwater improved (quality and quantity)
- Groundwater irrigation tops Government 's agenda
- New water sources emerged and discharge of existing ones improved
- Availability of water boosts development of new irrigation schemes
- Biodiversity is regenerating and wild animals are appearing
- Micro-climate around the treated watersheds is improving
- *A shallow well at imminent risk of drying up after the rainy season is now used throughout the year after the gully and catchment area were treated.*

**Table 2 - Irrigation development in Tigray, by year and beneficiaries**

Year	Irrigated area (hectare)	Yield (qts)	Beneficiaries
2004	11,673	67,358	28,427
2005	13,354	964,840	116,106
2006	18,148	1,022,752	151,557
2007	29,734	1,878,853	212,766
2008	44,740	2,766,249	212,766
2009	53,659	5,112,653	239,679
2010	82,893	7,200,152	378,740
2011	125,558	13,616,845	420,753
2012	188,238	15,986,634	479,305
2013	228,906	28,554,865	546,146

The increased irrigated area (11,673 ha – 228,906 Ha over the past 10 years) demonstrates the efforts that have been made to improve Irrigation Scheme Development for smallholder farmers as the result of the public policy and the commitment of the Government and People.

**b) Crop Production and Productivity**

Year in E.C.	Area cultivated	Production achieved	Productivity
	Hectares	Quintals	Qt/ha
2004	958,357	7,163,879	7.48
2005	1,004,121	7,169,606	7.14
2006	1,004,121	11,350,939	11.30
2007	1,064,594	13,537,912	12.72
2008	1,221,625	17,039,823	13.95
2009	1,136,620	16,386,450	14.42
2010	1,238,900	19,700,129	15.9
2011	1,300,000	25,631,432	19.0
2012	1,300,000	27,600,000	21.2
2013	1,328,327	34,065,000	25.6
2014	1,351,633	35,232,125	26.06

The above chart shows that crop production increased from 7.1 million quintals in 2004 E.C. (productivity 7.48 qt/ha) to 35.2 million quintals in 2014 (productivity 26.06 qt/ha)

**4. Attitude of people towards natural resources management and irrigated agriculture is changing**

- Migration to other areas (including Middle East countries) is reducing.
- One of the greatest achievements in the entire process.
- People´s livelihood is improving and in some cases completely changing.
- Productivity has improved by up to three-fold.
- Food security is closely linked to water security. More than 500,000 farmers currently have access to irrigation in the region.

**Opportunities for up-scaling.** Tigray is considered to be the most degraded region in Ethiopia. Despite this, a number of affirmative changes have been recorded. A great opportunity exists for the efforts made in Tigray to be reproduced in other regions of Ethiopia, Africa and beyond, for a number of reasons:

■ PAINEL DE BOAS PRÁTICAS: Boas práticas de desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido cearense e sudeste africano, com foco na agricultura familiar

- Less degraded land
- Better experience in the region and the country
- Other regions of Ethiopia have made substantial progress in natural resource management

#### **The restoration of Tigray has resulted in:**

- Increased production and productivity in the smallholder farms
- Job opportunities (landless youth and women)
- Increase in income of local people (doubled),
- Availability of better quality water
- Increased vegetation biomass and reforestation

#### **Why?**

- Full community participation, commitment and empowerment
- Government support policy
- Partnership and accountability
- Efforts made by households

In general, this is an extraordinary experience in ecological restoration and rehabilitation in the Tigray semi-arid area due to the NRM based Agriculture public policy.



1984 Long-term monitoring observatories and their temporal development



- PAINEL DE BOAS PRÁTICAS: Boas práticas de desenvolvimento rural sustentável na região do semiárido cearense e sudeste africano, com foco na agricultura familiar



2006





- PAINEL FINAL: Agricultura Familiar: repensando as políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável



## PAINEL FINAL

### Agricultura Familiar: Repensando as Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural Sustentável

#### 1. POR UMA POLÍTICA MACROECONÔMICA CONSISTENTE COM A PROMOÇÃO DA AGRICULTURA FAMILIAR E O DRS

■ **Ronaldo Coutinho Garcia**  
Técnico em Planejamento do IPEA

Solicitaram-me comentários sobre qual deveria ser o conteúdo de uma política macroeconômica condizente com a promoção da agricultura familiar e um desenvolvimento rural sustentável. Tentarei fazê-lo de uma perspectiva que enfatiza o necessário. Isto por entender que um evento como o aqui em curso promete movimentos e posicionamentos convergentes, ampliadores das possibilidades de realização de políticas globais e setoriais mais coerentes com os propósitos de se construir um Brasil mais justo, democrático, sustentável e dinâmico.

Convencionalmente, integram a política macroeconômica as dimensões fiscal, tributária, monetária e cambial.

**a) Política Fiscal.** Desde junho de 2013 está claro que os brasileiros demandam mais Estado, da mesma forma como foi aqui defendido ao longo das exposições e dos debates. Mais Estado é necessário para que se tenha uma verdadeira democracia cidadã.

Há duas décadas, parcela majoritária da população nacional não poderia ser considerada plenamente cidadã, pois lhe faltava renda suficiente para uma existência digna, o trabalho informal era dominante, o analfabetismo elevado, era grande o contingente sem acesso à saúde, à luz elétrica, ao saneamento, à moradia decente, à telefonia/internet, entre tantas outras situações negadoras da cidadania.

O País conheceu muitos avanços nos últimos 12 anos no que refere à concepção e implantação de instrumentos de política que permitiram significativas melhorias na qualidade de vida de parcela expressiva do nosso povo pobre. No meio rural, muitos agricultores familiares passaram a dispor de crédito, de seguro, de acesso aos mercados institucionais, à água e à energia, entre muitos outros instrumentos de promoção.

Todavia, seja no rural ou no urbano, ainda são muitos os submetidos a carências impeditivas da plena realização da cidadania. Estão a demandar, portanto, uma ponderável ampliação da capacidade estatal para ofertar, com plena cobertura, os serviços propiciadores de um estágio civilizatório superior. Trabalho e renda decentes; acesso à terra; previdência e assistência sociais (crianças, portadores de deficiências, idosos); educação, saúde e transporte de qualidade em todos os níveis; segurança pública, justiça, informação, cultura e lazer, e tudo o mais requerido para uma vida multidimensional plena, consciente, solidária e sustentável.

Para andarmos nessa direção, o aparato público haverá de se desdobrar cobrindo toda a nossa extensão geográfica e a grande diversidade socioeconômica e territorial. O poder público tem de se desconcentrar, saindo das capitais e sedes municipais e chegando aos cidadãos onde eles se encontrarem. Uma nova organização do setor público se impõe, novos e suficientes servidores terão de ser formados e espalhados, em condições de bem servirem por todos os recantos povoados. Outra malha viária se imporá: hidrovias, rede de canais, barcos velozes, embarcações não convencionais para carga e passageiros, veículos anfíbios, ferrovias, balões dirigíveis, ultraleves, motocicletas multiusos etc. A energia será ofertada a partir de múltiplas fontes renováveis, preferencialmente gerada localmente. Efetivo sistema público de assistência técnica e extensão rural será criado, assim como organizado um sistema público de pesquisa em agroecologia e tecnologia apropriada (e apropriável) ao agricultor familiar (novas universidades públicas interiorizadas, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETs). Estas são apenas indicações ligeiras do que ainda falta fazer para que conheçamos um Desenvolvimento Rural Sustentado verdadeiro, que alcance (ou tenha a pretensão de) a totalidade dos que vivem da agricultura familiar, dos assentados da reforma agrária e dos demais trabalhadores rurais.

Não será uma política fiscal contracionista que possibilitará a realização das aspirações da massa do povo brasileiro, em particular da população rural que ainda convive com indicadores sociais muito inferiores aos encontrados nas cidades. Ao Estado caberá mobilizar os recursos fiscais (e os de outros atores interessados) para fazer frente à ampliação de despesas requeridas a transformar, democratizar e potencializar a vida rural. Que fique claro: cidadania exige recursos fiscais volumosos, aplicados na melhoria das condições de existência da população, a começar pelos que menos têm<sup>1</sup>. Cidadania custa caro, mas é condição para a coesão social e para o desenvolvimento nacional.

**b) Política Tributária.** Construir uma sociedade mais democrática exige recursos fiscais aplicados eficiente, eficaz e equitativamente. Demanda, por isso, uma estrutura tributária igualmente eficiente, eficaz, progressiva e contemporânea às novas formas de riqueza financeirizada e globalizada.

Por estarmos discutindo o desenvolvimento rural sustentável (DRS), comecemos apontando o quão ridícula é a taxa sobre a grande propriedade rural. Para o nosso Fisco o latifúndio deixou de existir, pois a arrecadação com esse tributo é pífia, algo que nos envergonha perante os países mais igualitários. O fato de termos dos mais elevados Índices de Gini da propriedade da terra parece não gerar incômodos às lideranças políticas brasileiras<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Os que mais têm, os detentores da dívida pública brasileira, vão receber juros de R\$ 121,8 bilhões em 2014, conforme o Plano Anual de Financiamento (PAF) da dívida pública, feito pelo Tesouro Nacional. ([www.G1.com](http://www.G1.com) em 27/10/2014, acessado em 6/11/2014).

<sup>2</sup> De acordo com o Censo Agropecuário de 2006 (IBGE) o Índice de Gini da estrutura fundiária era de 0,872, maior do que os dos anos de 1995 (0,857) e 1985 (0,856). A concentração fundiária aumenta no Brasil, apesar da existência formal de um programa governamental de reforma agrária há 50 anos.

Para suportar o aumento das despesas fiscais imprescindíveis ao aprofundamento da democracia e à construção do desenvolvimento nacional em bases equitativas e sustentáveis, as receitas tributárias terão de crescer. Nenhum país desenvolvido chegou a essa condição sem implantar um sistema tributário inteligente, progressivo e que taxasse fortemente os grandes detentores da riqueza. A nossa sempre falada e nunca realizada Reforma Tributária tem de entrar na ordem do dia.

E tem de entrar em bloco e sob forte politização. Reforma fatiada é cosmética, não altera a relação pagador-recebedor e tende a ser discutida tecnocraticamente em um Congresso Nacional onde os interesses populares só têm vez quando empurrados pela movimentação social que ocupe as ruas. Politizar a reforma tributária é explicar didaticamente as razões de sua necessidade, é apontar quem vai perder com ela (os que sempre ganharam e que tudo têm) e os que vão ganhar (a massa não cidadã, carente de tudo ou quase, a quem o Brasil tanto deve os pobres rurais e urbanos). Ganharão também todos os brasileiros ao passarem a viver em um país mais coeso, próspero, seguro e solidário.

A reforma tributária deve ter como princípio **a equidade** e como diretriz **a progressividade**. A ampliação de receita deve se originar do aumento das alíquotas sobre as altas rendas (inclusive do “trabalho para o capital”, os executivos de empresas de porte)<sup>3</sup>, da taxação rigorosa das grandes heranças, da regulamentação alta do imposto sobre grandes fortunas, da imposição de alíquotas crescentes sobre os ganhos de capital das pessoas físicas. A riqueza imobiliária deve ser fonte expressiva de recolhimento, assim como as aplicações feitas por nacionais no exterior e os ganhos com transações financeiras. A Receita Federal do Brasil deve rever a legislação pertinente fechando as inúmeras brechas para a elisão e a sonegação fiscais realizadas como “planejamento tributário” e se habilitar a lançar suas malhas sobre transformações contínuas por que passam as diversas formas de riqueza financeira.

Um contraste elementar ou uma imagem-objetivo animadora: os oito principais países da Europa central e do norte, detentores de elevado padrão de vida e com os maiores IDH, possuem na atualidade uma carga tributária média de 45% do PIB (variando de 40,6% na Alemanha a 49% na Dinamarca)<sup>4</sup>. E eles já implantaram suas respectivas infraestruturas econômicas e sociais e dispõem de contingentes de servidores públicos relativamente muito maiores que o nosso. Pagam juros muito menores sobre as suas dívidas públicas.

Não temos alternativa: ou democratizamos todas as dimensões da vida nacional ou corremos o risco de vermos travar, ou mesmo retroceder, o nosso penoso processo civilizatório.

**c) A Política Monetária e o Financiamento do DRS/Agricultura Familiar.** Tal como as anteriores, o que se faz necessário a um DRS equitativo e célere é uma política monetária expansionista, implementada mediante bem manejada monetização da dívida pública<sup>5</sup>, a redução progressiva da Taxa Selic, a oferta de crédito barato pelos bancos públicos (no que serão acompanhados pela banca privada).

3 Thomas Piketty em entrevista à Folha de São Paulo, 28/11/2014, afirmou: “A faixa mais alta de Imposto de Renda no Brasil é de 27,5%, inferior à menor dos Estados Unidos”.

4 Index of Economic Freedom, 2012. Disponível em: <<http://www.heritagefoundation.com>>. Acessado em: 30/11/2014.

5 Emitindo moeda para o pagamento de juros e recompra de títulos em poder do público. Afinal, os credores não possuem alternativas satisfatórias de investimento no exterior.

É crucial serem concebidas modalidades de crédito que contemplem as especificidades da agricultura familiar: policultura e múltiplas atividades produtivas; ciclos culturais/vitais variados; a possibilidade de infraestrutura e bens de capital de propriedade coletiva; o adequado financiamento da indústria rural, entre outras necessidades.

É importante normatizar a concessão de financiamentos à agricultura familiar e aos empreendimentos promotores do DRS sob a perspectiva de que se trata de um complexo sinérgico e não de fazendas monocultoras como as que dominam o agronegócio. Conceber projetos de financiamento que contemplem o conjunto da (s) unidade (s) familiar (es) e não cada uma das atividades desenvolvidas em seus domínios é o distintivo requerido.

**d) Política Cambial.** Ao DRS e à agricultura familiar um câmbio alto (real desvalorizado) é bastante vantajoso, por não serem demandantes de insumos importados (seria forte distorção caso o fossem) e possuírem grande potencial para conquistar mercados externos, auferindo retornos elevados. Todavia, a maior vantagem a ser obtida é pela ampliação do mercado interno. O câmbio atual, real valorizado, está comprometendo seriamente a indústria brasileira, eliminando fontes de demanda pelos produtos da agricultura familiar e de outros empreendimentos familiares rurais. Os empregos industriais bem remunerados estão sendo destruídos e transferidos para o exterior na forma de volumosas e crescentes importações, o que também reduz mercados e rentabilidade dos produtos (bens e serviços) da agricultura familiar. A nossa balança comercial está entrando em uma perigosa trajetória deficitária que pode atravancar, como muitas vezes aconteceu no passado, o desenvolvimento nacional.

Uma política cambial promotora de dinamismo interno, para o DRS, para a indústria e para os trabalhadores brasileiros, tem que deixar de ser um cômodo instrumento de combate à inflação e de atração de capitais especulativos que, em uma espiral ascendente, se tornam cada vez mais necessários ao equilíbrio das contas externas. Esta não é uma rota que interesse à nacionalidade. Ela é produtora de vulnerabilidades e pode comprometer o nosso futuro.

Câmbio alto é sinônimo de menos importações, mais exportações, mais empregos e mais renda para os brasileiros. Pode ser que integrantes das classes dominantes adquiram menos imóveis em Londres, Paris, Florença e em outras praças bem cotadas. A classe média terá mais dificuldades para viajar a Miami e voltar carregada com enormes malas de bugigangas. Mas esse é um preço desprezível a pagar e não vai matar ninguém, como matam as crises cambiais – “Inflação aleija, câmbio mata” – alertava Mario Henrique Simonsen.

**Complementações: uma política institucional audaciosa e a revitalização de planejamento governamental.** Não é usual complementar a política macroeconômica como o aqui proposto, mas em se tratando de repensar as políticas de DRS faz-se necessário o acréscimo.

Primeiramente, há de ser destacado o uso do plural, políticas, ao se referir ao DRS. O mesmo se dá no tratamento da área social, falando-se em políticas sociais e não em política social. Diferentemente são formuladas, anunciadas ou debatidas a política econômica, a política energética, a política industrial, a política agrícola, a política de infraestrutura, entre outras a comporem o centro de interesses das classes dominantes. Estas são sempre no singular, únicas, não passíveis de discussão, a não ser por eles mesmos.

Creio que assim é feito para que não se afirmem, nas políticas sociais e de DRS, concepções fortes, densas, com possibilidades de se tornarem hegemônicas na sociedade. Esse jogo não pode ser aceito por aqueles que querem uma política social e uma política

de DRS coesas, integradas, multisetoriais, completas o suficiente para atender à multidimensionalidade da problemática social e de desenvolvimento do mundo rural. Um esforço de configuração de **uma política** de DRS deve ser desencadeado para fazer frente a jogadas que não interessam e aumentar a viabilidade do Pacto pela Valorização do Rural e do Estatuto do Mundo Rural, como sugerido, respectivamente, por Arilson Favareto e Tânia Bacelar aqui nesse Seminário.

**Por uma política institucional audaciosa.** A institucionalidade estatal brasileira, as estruturas organizacionais e culturas institucionais dos poderes públicos<sup>6</sup> não foram concebidas para atender aos interesses populares, para a todos incluir, para realizar a cidadania universal. Ao contrário, foram se formando para conter o povo, produzir a exclusão dos pobres, para não reconhecer e estender direitos à massa da população.

Nos últimos anos, mediante reorientações políticas que possibilitaram mudanças na margem, remendos político-administrativos, manejo criativo de instrumentos convencionais e a atuação dedicada de equipes técnico-burocráticas comprometidas, foi possível promover avanços significativos na redução das desigualdades sociais e na promoção da agricultura familiar. Mas é importante reconhecer que o feito foi conseguido remando-se contra a corrente, vencendo árduas resistências no interior do aparato estatal (executivos, legislativos e judiciários dos entes federados) e que por essa via não será alcançada a desejada universalização das coberturas em cada um dos instrumentos de política hoje existentes e dos que são necessários.

No item 1, Política Fiscal, foram antecipadas algumas inovações institucionais a demandarem financiamento adequado. Agora, sem atentar para as implicações fiscais, podem ser listadas outras tantas, ainda que muitas requeiram fontes apropriadas de recursos.

Lembremos, no entanto, que a Revolução Verde brasileira contou com a criação de uma rede de instituições que mudou radicalmente a face da agricultura empresarial, e o fez em uns 15 anos, do final da década de 1960 a meados dos anos de 1980 do século passado. No período foram concebidos e implantados o Sistema Nacional de Crédito Rural (crédito farto e altamente subsidiado para a adoção de novas tecnologias bio-químico-mecânicas), uma política tributária específica para a modernização agrícola (fartos e criativos incentivos fiscais), a Embrapa e a rede de empresas estaduais de pesquisa agropecuária, a Embrater e a rede de empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural, a Petrofértil (subsidiária da Petrobras para a produção de fertilizantes), uma grande malha infraestrutural (estradas, eletrificação rural, silos e armazéns, irrigação etc.). As universidades tiveram os seus currículos profundamente modificados para difundir a nova ideologia técnico-científica e formar os profissionais que viabilizassem levá-la à prática. Todos os que pudessem cooperar se ajustavam impositivamente ao projeto e por isso foi possível tamanha transformação em tão pouco tempo.

A promoção do DRS e da agricultura familiar demanda um esforço assemelhado, com conteúdo e m sentido transformador radicalmente distinto.

O sistema bancário não irá universalizar o acesso ao financiamento à agricultura familiar. Existem interesses, regras (Acordos de Basileia I, II, III), preconceitos, cultura produtivista e de redução de riscos que deixarão de fora a parcela majoritária de agricultores familiares pobres. A democratização do crédito exige a disseminação de instituições não bancárias de financiamento (agências de fomento não submetidas às restrições e normas que regulam os bancos).

<sup>6</sup> Que se traduzem em normas formais ou não, procedimentos e ritos, instrumentos de ação etc.

O sistema Embrapa não irá desenvolver a ciência e a tecnologia da equidade, da sustentabilidade, da emancipação camponesa. Existe a possibilidade de se organizar um novo esforço de desenvolvimento científico e tecnológico da agricultura tropical, voltado para a agroecologia e outros padrões produtivos que respeitem e promovam o ambiente, o modo de vida rural, a socioeconômica da agricultura familiar, que propiciem a sua **descommoditização** e o abandono da monocultura<sup>7</sup>. Como apontado anteriormente, as universidades públicas e a rede de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com a articulação e organização devidas, podem cumprir esta missão.

Em vingando o proposto no parágrafo anterior, há que se pensar na montagem de um Sistema Nacional de Proteção da Agroecologia de forma a propiciar a imposição de limites físicos às fazendas transgênicas, contendo eventuais danos mediante a implantação de faixas de isolamento suficientes com vegetação nativa, o monitoramento intensivo, o estabelecimento de pesadas multas por contaminação para o financiamento de indenizações.

Os programas de compras públicas que beneficiam a agricultura familiar são insuficientes em instrumentos, recursos financeiros (PAA), modelo operacional e, conseqüentemente, em cobertura. Impõe-se a criação de uma Política Nacional de Compras Públicas capaz de suprir as deficiências hoje verificadas.

Para a viabilização do acima proposto é imperiosa a criação de um novo e contemporâneo sistema nacional público de assistência técnica e extensão rural, de natureza federativa e coordenado pela União. Em estreita interação com o novo sistema de pesquisa, acima vislumbrado, o lado extensão voltaria a ser valorizado, auxiliando na promoção do desenvolvimento rural em sua acepção mais ampla.

O proposto nesse item não pretende esgotar o que seria a nova institucionalidade para o DRS. Apenas aponta o sentido das ações que tenham o propósito de superar carências constatáveis.

**Por uma revitalização do planejamento governamental.** O planejamento governamental<sup>8</sup> está em processo de degradação há quase trinta anos. Não se produzem transformações de vulto, como o DRS, na base da improvisação, de ações descoordenadas, sem integração federativa e pactuação social continuada e legitimadora. A construção de uma imagem-objetivo que possibilite um caminhar convergente de todas as forças sociais interessadas não se faz sem democrática coordenação governamental (de todos os governos envolvidos). Caminhar em direção aos objetivos acordados exige condução fina e determinação férrea dos governos. Nada disso se faz sem planejamento estratégico público de elevada qualidade.

Retomar o planejamento governamental, na atualidade, implica em reconhecer que a realidade possui alta complexidade social, se move, em ambiente democrático, em ritmo acelerado e sob o domínio da incerteza. E que o esforço de tentar orientar o movimento para o objetivo de um DRS exige a superação das antigas concepções de planejamento, que lamentavelmente ainda vigoram. Deverão ser desenvolvidos teorias, métodos e técnicas de planejamento e governo que permitam operar com eficácia a implementação do

**7** Historicamente, a força da agricultura familiar residiu no policultivo, na pluriatividade intra unidade e na independência do mercado quanto ao fornecimento dos principais insumos.

**8** Considera-se o planejamento estratégico público algo inerente e imprescindível ao processo de governar. E governar como o esforço de conduzir processos de transformação social rumo a objetivos legitimamente pactuados.



DRS. Um conjugado esforço de capacitação haverá de ser efeito para habilitar um amplo contingente de servidores públicos no que de melhor tivermos elaborado em termos de planejamento estratégico público.

Evidenciam-se como objeto de desenvolvimento teórico-metodológico o planejamento territorializado, a compatibilização de múltiplos recortes espaciais adotados nas estratégias de execução setoriais, a programação integrada de ações multisetoriais, a gestão compartilhada das iniciativas referentes a cada território, entre outros tantos.

Existem competências dispersas a serem mobilizadas para vencer os desafios que se apresentam. Mobilizar, organizar e co-ordenar tais competências parece ser a tarefa imediata, a ser acordada entre os poderes públicos e os atores pertinentes para ser posta em prática sem demora. Eis um novo desafio.

**Finalizando.** O DRS e a promoção da agricultura familiar em novas e mais amplas bases tornam-se possíveis por termos muito avançado nos últimos tempos. Hoje há um razoável consenso entre os interessados e os defensores do DRS sobre o que fazer e o que não fazer. Ao se dar vazão organizada à energia transformadora que anima esse contingente, os governantes e dirigentes públicos serão impelidos a se moverem no rumo desejado. Estamos em um bom momento para acelerar o movimento.



## PAINEL FINAL

### 2. AGRICULTURA FAMILIAR: REPENSANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

- **Humberto Oliveira**  
Secretário de Desenvolvimento Territorial do MDA

Este documento traz uma das contribuições ao Painel *Agricultura Familiar: repensando as políticas públicas de desenvolvimento rural sustentável*, que teve como objetivo apresentar elementos para reflexão sobre a adequação e suficiência das políticas públicas brasileiras para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural e tomou em consideração os temas apresentados durante o evento.

Por essa razão a apresentação, a primeira do referido painel que encerrou o IX Fórum de Desenvolvimento Territorial, abordou algumas ideias forças que estiveram presentes no evento e que se destacaram em outras atividades comemorativas do Ano Internacional da Agricultura Familiar 2014, especialmente em evento realizado pelo IICA e outras instituições, em El Salvador para a América Central e República Dominicana.

**A Agricultura Familiar é uma força política emergente no meio rural.** O Ano Internacional da Agricultura Familiar 2014 vem sendo comemorado com sucesso, em todas as partes do mundo. Não é para menos: a sua declaração pela Organização das Nações Unidas (ONU) foi resultado de um amplo processo de mobilização social que envolveu 360 organizações da sociedade civil e governos de mais 60 países em todos os cinco continentes. O AIAF 2014 significa o reconhecimento de aproximadamente 2,0 bilhões de pessoas que habitam o planeta se dedicando a agricultura familiar em 500 milhões de unidades produtivas e cumprem importantes papéis na vida e no desenvolvimento das nações. Na América Latina são 17 milhões de unidades de produção da agricultura familiar, das quais 4,5 milhões no Brasil.

Essa visibilidade internacional foi conquistada em apenas duas décadas. O conceito político de agricultura familiar vem tornando visível agricultores anteriormente marginalizados, revelando uma força emergente no meio rural, e passando a ser uma das principais referências de organização da pauta dos movimentos sociais do campo, para a reivindicação de políticas públicas. Hoje, para muitos governos e muitos países, a agricultura familiar é considerada uma solução e não um problema para as sociedades modernas e urbanizadas. Afinal ela é fundamental para a segurança alimentar, a ocupação de mão de obra no campo, a geração de renda, o combate à pobreza e a preservação das tradições culturais, da paisagem e do modo de vida no meio rural.

Com esse reconhecimento vem aumentando o número de políticas públicas destinadas ao financiamento, à assistência técnica, a seguros agrícolas e as compras públicas de produtos da agricultura familiar. No entanto, para que este momento de visibilidade e

promoção da agricultura familiar seja adequadamente aproveitado em favor da sua consolidação, há que se difundirem três ideias centrais, tomadas como corolários essenciais para a formulação e gestão de políticas públicas: 1) a diversidade da agricultura familiar não é um problema, é uma vantagem, uma riqueza sobre a qual se constroem soluções; 2) a agricultura familiar desempenha múltiplas funções no meio rural, sendo uma particularidade exclusiva desse tipo de agricultura; 3) a agricultura familiar, por sua natureza, é territorial.

**A Agricultura Familiar convida a uma releitura do mundo rural.** O surgimento nos últimos anos dessa ideia-força em que se transformou a agricultura familiar exige compreender melhor a concepção de ruralidade no mundo contemporâneo, pois ela é diretamente afetada por macro decisões de políticas de desenvolvimento. Sendo assim, pouco vai adiantar que se tenham políticas agrícolas para desenvolver a agricultura familiar, se o meio rural continuar sendo visto como um lugar do atraso, um lugar que ficou para trás no processo de modernização das sociedades urbano-industriais, um resíduo do urbano que está secundarizado em termos de prioridades na destinação de políticas de educação, saúde, segurança, comunicação, transporte, cultura, lazer e infraestrutura.

O desafio é que o modelo de desenvolvimento dos países latino-americanos levou a uma concentração de investimentos públicos para as áreas metropolitanas, para onde se dirigiu o capital e as empresas, atraindo a população para esses ambientes de oportunidades no acesso a políticas públicas de melhor qualidade. Como consequência observam-se nitidamente duas situações diametralmente opostas em termos de acesso a políticas públicas e desfrute das condições de cidadania: a das áreas essencialmente urbanas das metrópoles e grandes cidades de um lado; a das áreas essencialmente rurais dos territórios formados por pequenos aglomerados urbanos, remotos e com baixa densidade populacional, de outro. E é nesse segundo ambiente onde está inserida a maior parte da agricultura familiar, o que se conclui que ela se realiza nas mais precárias condições de cidadania, onde estão ausentes políticas públicas que assegurem condições mínimas de bem-estar social.

Para piorar o quadro, há uma visão predominante de que o suprimento de políticas públicas para atendimento da população desses territórios rurais é mais eficiente quando se atrai a população rural para as médias e grandes cidades, pois se torna mais racional o gasto público com a oferta de bens e serviços em áreas de concentração de população e não em locais remotos com população dispersa. Há também uma espécie de naturalização de que para os territórios essencialmente rurais bastam políticas públicas básicas que assegurem direitos mínimos, visto que são ambientes de pobreza, aonde o mínimo que chegue já se torna suficiente para melhorar as condições de vida e bem-estar de uma população extremamente carente. A visão predominante na gestão pública tem sido a de mover a população, ao invés de encontrar mecanismos adequados de descentralização das políticas e inclusão dos territórios rurais ao processo de desenvolvimento do país. O mais problemático é que entre a população que se retira dos territórios rurais estão os jovens, com a gravidade de comprometer a sucessão rural e a reprodução da agricultura familiar, provocando o fenômeno do envelhecimento no meio rural.

**A Agricultura Familiar demanda um novo enfoque ao desenvolvimento rural.** Esses novos atores políticos do meio rural, organizados a partir do conceito de agricultura familiar, pautaram outra demanda na formulação e gestão de políticas públicas – um enfoque territorial para promover desenvolvimento rural, visto como uma oportunidade de enfrentar os desafios da descentralização de políticas públicas para um espaço remoto e disperso, de escassos recursos, incluindo recursos técnicos, e com baixa capacidade reativa de responder aos estímulos de uma política de promoção de desenvolvimento local.

É por essa razão que se propôs o território como uma unidade de planejamento e gestão de políticas públicas para o desenvolvimento rural, considerando uma escala intermediária capaz de promover mobilizações e gerar protagonismo e, ao mesmo tempo, reunir capacidades de pequenas municipalidades para aumentar a musculatura institucional na realização de projetos que gerem impactos e contribuam com a melhoria do bem-estar da população dessas localidades, tendo a agricultura familiar como um dos atores políticos desse processo.

O enfoque territorial atende a essa expectativa de inclusão de pessoas e lugares no projeto de desenvolvimento de uma nação. Diferentemente do caminho do enfrentamento da pobreza pela via exclusiva da proteção social das famílias, cria-se uma alternativa de inclusão dos lugares pobres na rota do desenvolvimento, que seja capaz de oferecer oportunidades para que famílias possam sair da rede de proteção social ingressando em projetos de inclusão produtiva. Esse caminho tem todas as condições de fortalecer a agricultura familiar, aproveitando a sua natureza territorial.

É também com essa capacidade de inclusão de pessoas e lugares que o enfoque territorial pode apontar soluções para a instalação de equipamentos públicos de qualidade que não se justifica colocar em cada município individualmente, mas torna-se viável em um território, reduzindo as distâncias de acesso da população rural a uma Universidade, a um Hospital de média ou alta complexidade e outros que exigem certa concentração de população para que se viabilizem.

Outra característica do enfoque territorial é a sua capacidade e possibilidade de promover intersectorialidades que permitam a articulação e a integração de políticas públicas no mesmo território para criar as sinergias necessárias e produzir os efeitos desejados para a população rural. Isto requer uma atuação do conjunto das instituições governamentais e a compreensão de que a oferta de políticas públicas para o meio rural é responsabilidade do governo e não do setor agrícola, exclusivamente.

Por fim o enfoque territorial é fundamental para a agricultura familiar por sua condição intrínseca de promover protagonismo dos atores locais, uma vez que se reconhece no enfoque territorial que não há desenvolvimento sem uma participação ativa dos atores políticos locais da sociedade civil e dos governos.

**A Agricultura Familiar desafia a construção de políticas públicas diferenciadas.** Todo esse processo de crescimento da Agricultura Familiar como uma força política no cenário rural pode levar a um estágio de elaboração de políticas públicas diferenciadas para os territórios rurais e para a agricultura familiar, algo extremamente necessário para tratar diferente, os desiguais. O tratamento igual a todos os cidadãos gera políticas públicas homogêneas para condições muito diversas entre aqueles que vivem nos espaços essencialmente urbanos e aqueles que habitam os espaços essencialmente rurais, onde o acesso às políticas públicas mais elementares é marcado pelas enormes distâncias e tempos de deslocamentos a que se submete a população mais pobre.

Mas, em regra geral não há uma cultura na gestão pública de elaboração de políticas diferenciadas, que leve em consideração as compensações nos orçamentos, estratégias mais adequadas, ajustes específicos nos desenhos, metodologias para facilitação de acessos, flexibilidades legislativas e outras providências para uma diferenciação positiva na formulação e gestão de políticas públicas para o meio rural, salvo raras exceções. Entre essas exceções estão as políticas agrícolas para a agricultura familiar realizadas no Brasil que apresentam uma importante diferenciação em relação à agricultura patronal. Ainda assim elas tratam de forma homogênea um conjunto diversificado de agricultores familiares e por essa razão topa em limites muito baixos de acesso, como o caso do crédito rural e da assistência técnica. Limites que não têm relação com a disponibilidade orçamen-

tária, mas com o desenho em si das políticas que não oferecem condições de acesso a uma parte considerável de agricultores familiares diferenciados.

Esse tema é bastante desafiador, pois requer mais estudos e conhecimentos das características específicas dos territórios rurais e dos agricultores familiares. E, mais uma vez, o enfoque territorial pode ser uma estratégia que aporte contribuições ricas na construção de políticas públicas diferenciadas, tanto pela possibilidade de reconhecimento da diversidade entre os territórios, como pela diferenciação interna sobre as diferentes agriculturas familiares que os compõem, identificando suas múltiplas funções e propondo alianças para contemplar essa heterogeneidade nos planos e projetos territoriais.

De todo o exposto espera-se que os elementos trazidos a essa reflexão sobre a articulação da Agricultura Familiar com o mundo rural e com os territórios rurais contribuam para argumentar sobre a necessidade de construção de políticas públicas diferenciadas que crie condições para que a Agricultura Familiar possa realizar suas múltiplas funções nos territórios e na sociedade em que está inserida, considerando a sua vantagem de ser uma agricultura familiar diversificada.

## PAINEL FINAL

### 3. POLÍTICAS DE PRODUÇÃO, MERCADO E CONHECIMENTO PARA A AGRICULTURA FAMILIAR<sup>1</sup> A DÉCADA VIRTUOSA E ALGUNS DESAFIOS ATUAIS

#### ■ Hur Ben Corrêa da Silva

Coordenador da Unidade de Inovação - Dater/SAF/MDA

#### Valter Bianchini

Consultor da FAO

No Brasil o conceito de Agricultura Familiar assim como as políticas voltadas para esse segmento e o desenvolvimento rural sustentável e o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), é muito recente no espaço político e de governo. E, aconteceu a esteira do processo de redemocratização do País, iniciado pela denominada *abertura* do regime militar, na década de 1970, marcado fortemente pela participação da sociedade civil organizada, especialmente pelos movimentos sindicais e sociais do campo, a igreja progressista, os partidos de esquerda, mas incluindo também acadêmicos, extensionistas, pesquisadores e militantes orgânicos e engajados, entre outros; protagonistas da construção da democracia em favor das classes menos favorecidas do campo. Processo esse que passou pela *Anistia* (1979) e decolou definitivamente na década de 1980, com a campanha *Diretas Já*, que culminou com a Constituinte de 1988, a *Nova República*, quando iniciou o debate das Leis Agrícola e Agrária, entre tantos outros que davam início a um novo Brasil. Foi nesse contexto que nasceram as políticas diferenciadas para o meio rural, tais como o crédito diferenciado para os assentados da Reforma Agrária e agricultores familiares. Com o Governo Lula as políticas para a agricultura familiar foram ampliadas e outras tantas criadas, as quais incluem o desenvolvimento territorial, seguro, agregação de renda, gestão, mercado institucional, e Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), entre outras. Nesse período se consolidou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrاف) como órgão consultivo do MDA e representativo de governo e setores da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, e foram realizadas a primeira e segunda Conferências Nacionais de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (CNDRSS), que remetem à criação de lei e sistema de DRSS, ainda a ser conquistado. Também foi criado o Plano Safra da Agricultura Familiar 2002/2003 totalizando 5,4 bilhões de reais para o conjunto de políticas para a Agricultura Familiar, o qual cresceu para 24,1 bilhões de reais no Plano Safra 2014/2015. O avanço dessas políticas se deram de forma associada a outras políticas de ministérios e os governos estaduais, em particular com as entidades estaduais de Ater e Oepas, assim como com as organizações de Ater da sociedade civil e as cooperativas da Agricultura familiar. A criação da Política Nacional de Ater (Pnater) em 2004 orientou o processo de reconstrução da Ater, em curso, com recursos que cresceram de 5,4 milhões em 2003 para cerca de 1,0 bilhão de reais em 2014; e a realização do Seminário Nacional de Ater em 2008 e a 1ª Conferência Nacional de Ater (Cnater), em 2012. Ainda muito relevante foi a instituição de leis federais e decretos presidenciais relativos às políticas setoriais, visando assegurar institucionalidade e permanência das políticas, tais como a Lei da Agricultura Familiar e Lei do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan em 2016, Lei da Alimentação Escolar (Pnae) em 2009,

<sup>1</sup> Esse artigo foi motivado por nossa participação no I Seminário Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável promovido pelo IICA em Fortaleza, Ceará, no mês de novembro de 2014. O sentido é tratar de forma pontual algumas políticas voltadas para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural sustentável, no âmbito do MDA, chamando a atenção para os avanços, conquistas e limites até aqui, e desafios para os próximos anos. Não teria sido possível elaborar esse artigo, em meio aos afazeres do cotidiano e no prazo requerido para a publicação, sem a contribuição de colegas do MDA, estes que de forma muito anônima, vem contribuindo diuturnamente para fazer dessas políticas uma realidade junto às famílias rurais do nosso País. Obviamente a responsabilidade das impressões aqui emitidas são unicamente nossas.

e a públicos específicos da agricultura familiar. Aconteceu uma verdadeira revolução no campo das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e o DRS, com grande impacto no meio rural.

Populações historicamente à margem do desenvolvimento, passaram a ser foco das políticas públicas, promovendo inclusão e combatendo à fome e à pobreza. Contribuíram de forma ímpar, para diminuir a concentração da riqueza, permitindo a milhões de brasileiros que vivem no campo saírem da pobreza, ingressando na classe média; reduzindo desigualdades regionais, e revertendo o processo migratório do campo para cidade. Não é por menos que em 2014 o Brasil deixou o mapa da fome, com o indicador de prevalência a subnutrição menor do que 5%, declarado pela FAO, e surge a primeira geração de brasileiros sem fome. Portanto, é razoável sugerir que as políticas do MDA, aliadas às políticas de infraestrutura e serviços, demarcaram um espaço significativo no ambiente do desenvolvimento do meio rural, mas o *ciclo virtuoso* de pouco mais de uma década enfrenta novos desafios, que incluem aumentar a abrangência das políticas e adequá-las à diversidade de públicos, regiões e biomas, entre outros. Nesse artigo é apresentado de forma pontual, o estado da arte de algumas políticas do MDA, indicando avanços, limites e desafios, com o objetivo de contribuir com o debate do DRS com base na Agricultura familiar.

O artigo apresenta e analisa as seguintes políticas e programas:

*Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)*, documento oficial que identifica e qualifica os agricultores familiares para acessarem as políticas da agricultura familiar. Ao todo são 11,2 milhões de DAP registradas e destas 5,1 milhões são ativas (em operação). São cadastradas, também, 3,4 mil entidades jurídicas que possuem DAP.

*Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar* é a política de maior envergadura voltada para a agricultura familiar; seja pelo volume de recursos alocados ou pelo número de beneficiários, atualmente com carteira ativa de R\$ 56 bilhões, acumulando 3,5 milhões de contratos, beneficiando diretamente 2,6 milhões de famílias de agricultores. Resulta da demanda do setor e se inspirou nos estudos FAO/Incrá, que definiram com maior precisão conceitual a agricultura familiar e, mais ainda, estabeleceram um conjunto de diretrizes relativas a formulação de políticas públicas, adequadas às especificidades dos diferentes tipos de agricultores familiares. Nasceu com o objetivo de ofertar crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais historicamente a margem das políticas públicas. O Pronaf enfrenta desafios como reverter a distribuição desigual dos recursos em termos regionais, superar fatores estruturais como capacidade dos agricultores oferecerem garantias e presença de estrutura de Ater, entre outros.

*Seguro e Garantia Safra*, cobre as perdas por eventos climáticos, deu cobertura a mais de 529 mil contratos de custeio e investimento do Pronaf e seguiu R\$ 7,9 bilhões na safra 2013/2014. Deste montante, 20.041 contratos receberam indenização, somando recursos de R\$ 235,8 milhões.

*Cooperativismo da Agricultura Familiar*, por meio do Programa Mais Gestão para fornecer assistência técnica às cooperativas em todas as áreas organizacionais, da produção à comercialização, visando prepará-las para atender às entidades executoras do Plano Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e assessorar os gestores dos municípios selecionados.

*Mercado Institucional*, por meio do PAA e Pnae, garante a compra de produtos para quem não tem acesso ao mercado.

*Política de Garantia de Preços e Agricultura Familiar (PGPAF)*, garante preço aos produtos das famílias que acessam o Pronaf.



*Assistência Técnica e Extensão Rural*, desde 2003 o MDA desenvolveu esforços para reestruturar os serviços de Ater no país, fazendo crescer o orçamento de R\$ 21 milhões para R\$ 264 milhões em 2010; criando a Lei nº 12.188/2010, que instituiu a Política Nacional de Assistência Técnica, o Programa Nacional de Ater (Pronater e a Conferência Nacional de Ater. Atualmente as chamadas públicas de Ater focam temas como a sustentabilidade, agroecologia, diversificação, cadeias produtivas da agricultura familiar e públicos específicos como jovens, mulheres e povos e comunidades tradicionais. A Anater, criada em 2013 pela Lei nº 12.897 dá início a um novo ciclo da reestruturação dos serviços de Ater no país.

*Formação de Agentes de Ater*, programa que se constitui no maior esforço de capacitação de agentes no país, com foco nas políticas públicas, nos conceitos da Política Nacional de Ater e tecnologias apropriadas para a agricultura familiar. Inclui um programa específico para os agentes que atuam no Plano Brasil sem Miséria, que tem como finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional

*Programa de Inovação e Sustentabilidade na Agricultura Familiar*, iniciado em 2013 visa aproximar a agricultura familiar, extensão rural, ensino e pesquisa agropecuária, com o objetivo de estimular a construção do conhecimento. Tem motivação da Anater e estabeleceu uma nova relação do MDA com a Embrapa.

Programa Nacional de Diversificação em áreas de tabaco, referente aos artigos 17 e 18 da Convenção-Quadro para o Controle do Tabaco (CQCT), da Organização Mundial da Saúde (OMS), visa minimizar possíveis impactos da redução das demandas por tabaco e proteger a saúde dos trabalhadores.

Agroecologia, instituída pelo Decreto nº 7.794/2012 na Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Pnapo) – Brasil Agroecológico – tem como objetivo integrar, articular e adequar políticas, programas e ações indutoras da transição agroecológica e da produção orgânica e de base agroecológica, contribuindo para o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população, por meio do uso sustentável dos recursos naturais e da oferta e consumo de alimentos saudáveis

Fomento à Extensão Universitária, iniciado em 2004, apoia projetos de extensão, pesquisa e ensino, por meio de editais do Cnpq e do MEC junto a instituições de Ensino Superior Públicas, Comunitárias e Confessionais, instituições Públicas e Privadas sem fins lucrativos de Assistência Técnica e Extensão Rural e Pesquisa.

A última década se constituiu num marco nas políticas para a agricultura familiar e o DRS sendo o MDA um grande protagonista, ao lado de outros ministérios. Em um período de crescimento econômico essas políticas tiveram grande impacto, contribuíram para promover o desenvolvimento local e reduzir as desigualdades regionais, a distribuição da riqueza, inclusão, redução da fome, e o combate à pobreza. Também deram visibilidade e valorizaram a diversidade dos povos e populações do campo, especialmente as mulheres rurais, os povos e comunidades tradicionais, entre outros tantos. No entanto, existem muitos desafios como entre outros, o crédito chegar ao universo da agricultura familiar, promover mudanças estruturais e na matriz tecnológica; a Ater aumentar a abrangência e atender as demandas de conhecimento; a formação de profissionais se adequar às demandas da agricultura familiar e agroecologia; a Agência Nacional de Ater ser implantada; e a organização econômica da agricultura familiar ser desenvolvida. As políticas devem iniciar um novo ciclo avançando na abrangência e eficácia. Um desafio que requer a participação de todos os setores do governo e sociedade, e que traz à tona a questão da democracia e dos canais de participação social.

- ANEXO ÚNICO: Desenvolvimento, agroecologia e inovações no semiárido brasileiro: a experiência do Projeto Dom Helder Camara – SDT/MDA – FIDA/GEF



## ANEXO ÚNICO

### DESENVOLVIMENTO, AGROECOLOGIA E INOVAÇÕES NO SEMIÁRIDO BRASILEIRO:

#### A experiência do Projeto Dom Helder Camara – SDT/MDA – FIDA/GEF

##### ■ Espedito Rufino de Araújo

Economista, pós-graduado em Economia do Desenvolvimento (IUED – Universidade de Genebra). Diretor do Projeto Dom Helder Camara (PDHC), vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

##### Nielsen Christianni Gomes da Silva

Engenheiro Florestal, consultor em Desenvolvimento Rural Sustentável contratado pelo IICA para assessoria à SDT/MDA

##### Felipe Tenório Jalfim

Médico Veterinário, doutorando em Agroecologia. Consultor em Desenvolvimento Rural Sustentável contratado pelo IICA para assessoria à SDT/MDA

## 1. Introdução

O Projeto Dom Helder Camara é uma ação descentralizada do Governo Federal na região semiárida do Nordeste do Brasil. O projeto é fruto de acordo de empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (Fida<sup>1</sup>) das Nações Unidas, e contou também com doação do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, do inglês *Global Environmet Facility*) também das Nações Unidas. A sua execução é de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT). O seu objetivo é desenvolver ações de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no Semiárido.

O Projeto focou esforços na geração e difusão de referências para orientar políticas públicas de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável no Semiárido. Para tanto, perseguiu objetivos específicos de: (i) elevar o nível de segurança hídrica e alimentar das famílias agricultoras; (ii) ampliar a capacidade tecnológica e de gestão, a ocupação produtiva, o emprego e a renda; (iii) apoiar a diversificação de atividades e de culturas; (iv) formação de espaços interinstitucionais democráticos para implementação participativa de políticas públicas; (v) ampliar acesso aos serviços financeiros e de crédito; (vi) fortalecer as práticas organizacionais autônomas e solidárias; (vii) promover o acesso a novos mercados; (viii) reduzir as desigualdades entre homens e

<sup>1</sup> O orçamento da primeira fase do Projeto Dom Helder Camara foi de aproximadamente 56 milhões de dólares americanos (USD 25 milhões acordo empréstimo Fida, USD 25 milhões Governo brasileiro e USD 6 milhões da doação do GEF). A segunda fase soma 125,3 milhões, sendo USD 18 milhões acordo empréstimo Fida; USD 42 milhões de contrapartida do Governo brasileiro; USD 40,1 milhões dos investimentos em assessoria técnica pela SAF/MDA e Inkra; USD 24,5 milhões de projetos como Pronaf; e USD 0,63 milhões de contrapartida dos beneficiários aos projetos de fundos não reembolsáveis.

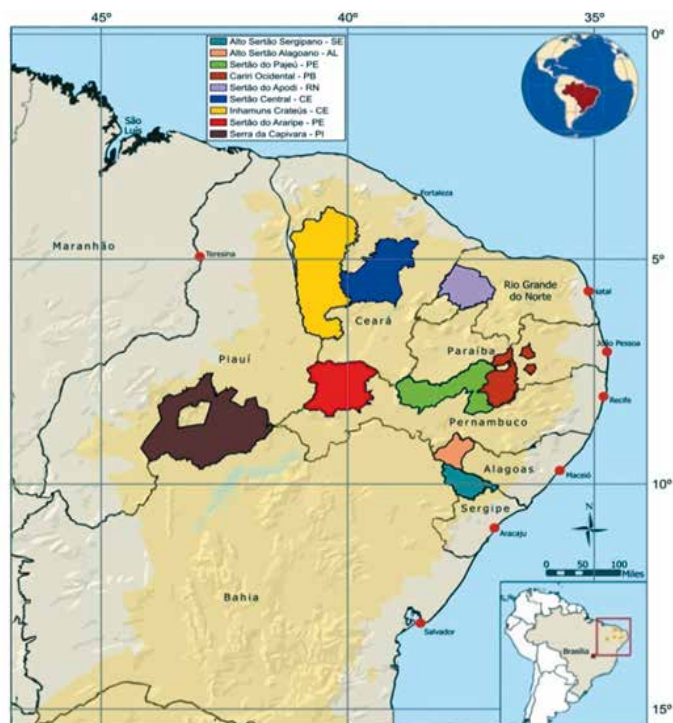
mulheres; (ix) estimular e potencializar a participação direta dos jovens; (x) promover e apoiar a inclusão étnica, visando fortalecer a cidadania de populações negras e indígenas; e, (xi) dinamizar conhecimentos e práticas sobre as alternativas de convivência com o Semiárido (PDHC, 2009).

A gestão operacional do Projeto foi organizada por meio dos componentes de: (i) planejamento; (ii) desenvolvimento produtivo e comercialização; (iii) formação, educação e saúde; (iv) organização para a gestão social; e (v) serviços financeiros e crédito. Incorporando-se estratégias para assegurar ações transversais voltadas às temáticas de gênero, geração, etnia e meio ambiente. A gestão é conduzida pela Unidade Gestora do Projeto (UGP), que também proporciona apoio metodológico e técnico às ações nos territórios, com apoio das Unidades Local de Supervisão (ULS), que promovem articulação e supervisão da execução das ações.

Na primeira fase, o Projeto prestou assessoria técnica diretamente a 15.574 famílias agricultoras presentes em 337 comunidades e assentamentos rurais, que compreendem 77 municípios, 8 territórios e 6 estados da região Nordeste do Brasil. A segunda fase do Projeto, em processo inicial, prever a prestação de assessoria técnica diretamente a 27 mil famílias, e a ampliação para o território do Alto Sertão Alagoano.

A Figura 1 ilustra a localização dos nove territórios de atuação direta do Projeto Dom Helder Camara na região Semiárida do Nordeste do Brasil. O território do Alto Sertão Alagoano será incorporado na segunda fase do Projeto.

**Figura 1 – Territórios de atuação do Projeto Dom Helder Camara**



Fonte: Gomes-Silva, N. (2014).

## 2. O Semiárido

O Semiárido brasileiro, incrustado na região Nordeste, corresponde a 8,78 % do território brasileiro, com uma área de 969.589,4 km<sup>2</sup> (Brasil, 2005). É também caracterizada como a região semiárida mais populosa do mundo. É numerosa a população do Nordeste em situação de extrema pobreza, ou seja, com renda familiar per capita de até R\$ 70,00 (setenta reais) por mês. São 9,6 milhões de pessoas vivendo nestas condições, correspondente a 59% dos 16,2 milhões de pessoas na extrema pobreza no país (Censo Populacional, 2010). Aproximadamente 5,0 milhões de pessoas que habitam nas áreas rurais do Nordeste estão na extrema pobreza, o que representa mais da metade (52%) do total na região.

A extensa área do Semiárido é também caracterizada por extrema flutuação de clima e, sobretudo, por limitada disponibilidade hídrica. Esta característica é resultante de uma precipitação pluviométrica anual média inferior a 800 mm, com ocorrência de médias anuais inferiores a 400 mm e uma distribuição desigual no espaço e no tempo, concentrada em três a cinco meses, ao que se soma uma alta taxa de evapotranspiração potencial (acima de 2.000 mm), e aos frequentes períodos de seca.

Na paisagem predomina a formação vegetal de florestas de caatinga, que varia de condições de savana arbustiva a florestas secas, incluindo afloramentos rochosos com cactos e bromélias, até florestas perenes de altitude (Velloso *et al.*, 2002). No entanto, a caatinga, bioma exclusivamente brasileiro, apresenta uma refinada adaptação ao meio, que proporciona a manutenção de uma rica biodiversidade da flora e fauna, com espécies endêmicas desta região. Estas características também conferem a este bioma o grande potencial de integração com as atividades agropecuárias.

Esta região detém os piores indicadores socioeconômicos do Brasil. No entanto, vale ressaltar que a pobreza não é determinada pela condição de semiaridez, mas, sim, resultado de um processo histórico de políticas públicas inadequadas para a região. Que vão desde os equívocos no sistema de educação; passando por uma matriz tecnológica estranha e agressiva a cultura de convivência das famílias agricultoras com o ambiente semiárido; a negação secular de cidadania; a subordinação das famílias às classes dominantes da região; até a ação exclusiva de políticas públicas que alimentavam práticas de clientelismo, assistencialismo e paternalismo.

O Semiárido nordestino é também caracterizado pela marcante presença da agricultura familiar. Na região Nordeste do Brasil 80% da mão de obra presente no campo advém da agricultura familiar. Aproximadamente 50% da agricultura familiar do país se encontram nesta região. São 2,2 milhões de estabelecimentos agropecuários, que correspondem a 89% das propriedades rurais na região (IBGE, 2006). Estes números se revertem em importância econômica da agricultura familiar, pois este segmento é responsável por 92% da produção de mandioca, 88% da produção de feijão, 85% da produção de arroz, 73% da produção de milho e 56% da produção de leite<sup>2</sup>.

A história do Semiárido nordestino brasileiro, nos dois últimos decênios do século XX, contou com avanços e crescimento de movimentos de resistência social e política, visando à construção de políticas públicas que, entre aspectos, sejam inclusivas, socialmente justas, que promovam a cidadania, e ofereça oportunidade de desenvolvimento para as famílias agricultoras, e que dialoguem com a realidade social, cultural, econômica e ambiental da região. Forjando assim, os primeiros ensaios do conceito de convivência com o Semiárido.

### 3. O Projeto Dom Helder Camara

O histórico momento político de redemocratização do país, promovido por uma rica mobilização da sociedade, convergiu para favorecer e fortalecer os anseios urgentes de construção de políticas públicas voltadas aos cidadãos. E desta forma, se contrapor as velhas práticas centralizadoras e autoritárias que beneficiavam e mantinham as oligarquias locais. É neste ambiente que se germina e nasce o Projeto Dom Helder Camara, fortemente influenciado pelos anseios e pressões sociais, encarnadas em movimentos, como o Muda Nordeste (1985); a Ocupação da Sudene (1993); e as Ações Permanentes de Convivência com o Semiárido.

É marcante no Projeto Dom Helder Camara a influência do desejo de participação e democratização de programas e projetos de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento regional, que foram incorporados na sua concepção, gestão, execução e controle social. Assim, o Projeto Dom Helder Camara materializa o desejo já expresso no movimento pela redemocratização – consagrada na Constituição de 1988, de que a democracia brasileira deveria ser representativa, mas também participativa, o que implicava na criação de espaços de gestão e compartilhamento de políticas entre Estado e sociedade.

Inspirado pelos debates e pressões exercidas pela sociedade junto ao Estado, o Projeto Dom Helder Camara incorpora uma gestão descentralizada, participativa e democrática. O que favoreceu a criação de novas institucionalidades e o rompimento de velhas práticas clientelistas, assistencialistas e paternalistas. Promovendo espaços para participação da sociedade em debates e construção de políticas, programas e projetos vinculados aos reais anseios das populações rurais, normalmente excluídas da maioria das políticas públicas.

O Projeto Dom Helder Camara foi firmado após ratificação do acordo de empréstimo da República Federativa do Brasil junto ao Fida com aprovação do Senado Federal em nome do Congresso Nacional. A partir de então, foram criados o comitê gestor e a unidade gerencial do Projeto por portaria do MDA. O comitê criado, que tem caráter deliberativo, consta em sua composição, com direito a voz e voto, da participação das famílias agricultoras beneficiárias por meio das Federações dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura; Banco do Nordeste do Brasil (BNB); e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Fez também parte da composição como convidados, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa); a Articulação do Semiárido Brasileiro (ASA); a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); e a Direção do Projeto.

Outro aspecto inovador incorporado ao Projeto foi o enfoque territorial, balizado por debates iniciais, que entendia como importante os espaços socialmente utilizados pelos beneficiários dentro de um contexto ambiental e cultural determinado. A partir dos qual as relações sociais, econômicas, políticas e culturais estão mediadas por características que são reconhecidas pelas pessoas que nele habitam. Como consequência, foram criados os comitês territoriais e as unidades de supervisão locais. Um exercício de descentralização coordenada com planejamento ascendente desde as comunidades ou assentamento, para os territórios, para a gestão regional do Projeto. Esta dinâmica permitiu a efetiva participação das famílias e um bom controle social sobre as ações executadas.

O cenário de efervescência política e de redemocratização permitiu um exercício de gestão de política pública, onde diferentes, divergentes e desiguais puderam, no exercício do debate de ideias e proposições, construir entendimentos, concertação para elaboração de planos que apoiavam o objetivo comum de desenvolvimento da agricultura familiar do Semiárido. Que proporcionou também no campo da operacionalização, um raro resultado encontrado na gestão pública de executar 100% do planejado em cada ano.

A forte integração das ações com o planejamento, além da capacidade de execução, tem contribuído para o processo educativo e formativo das famílias agricultoras. Neste sentido, a unidade técnica do Projeto desenhou metodologias e instrumentos de planejamento; monitoramento, que incluem por imagem; avaliação; sistematização; e por fim, de socialização dos conhecimentos gerados por diversos meios, que incluem publicações, vídeos e artigos técnicos e científicos.

Vale ressaltar e reconhecer que os êxitos auferidos com a execução do Projeto, foram extremamente favorecidos pela parceria com as organizações e instituições da sociedade civil e de representações das famílias agricultoras.

### 3.1 Conceitos norteadores

O Projeto Dom Helder Camara é, na sua essência, uma ação descentralizada de assessoria técnica e extensão rural do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Trujillo (2003) em seus trabalhos evidenciou que, toda ação de extensão rural se orienta, mesmo que implicitamente, por alguma teoria do desenvolvimento. Neste sentido, o Projeto se orientou por meio de conceitos relevantes, como os apresentados a seguir.

*Desenvolvimento sustentável.* Ao conceito de desenvolvimento humano das Nações Unidas, que orientava a concepção original do Projeto, com as dimensões econômica, social, institucional e ambiental, acrescentaram-se as dimensões política e cultural; as relações sociais de gênero, geração e etnia; e, na questão ambiental, definiu-se como essencial a convivência com o semiárido. A ideia-força é uma opção estratégica: investir no ser humano é essencial para transformar o semiárido.

*Pobreza.* Habitualmente, a pobreza é vista apenas como um conjunto múltiplo e variado de carências. No entanto, os que são afetados são também dotados de potencialidades e habilidades. Neste sentido, a pobreza deve ser vista como “privação de capacidades”, nas palavras de Amartya Sen (2000, p.109). Para combatê-la, portanto, as políticas devem superar ações intermitentes, atomizadas e setorializadas. Só uma abordagem sistêmica e multidimensional pode superar suas deficiências crônicas e estimular as potencialidades e habilidades. Sobretudo, em se tratando de combate à pobreza no meio rural.

As famílias agricultoras de comunidades rurais, dos assentamentos de reforma agrária, e das comunidades tradicionais<sup>3</sup> são os principais protagonistas do processo e das ações a serem desenvolvidas. São caracterizadas, como demonstrado em muitos estudos, por serem multifuncionais e pluriativas. Essas qualidades fortalecem uma abordagem multidimensional, bem como estratégias que aglutinem suas potencialidades, saberes e fazeres. O que proporciona diversas ações, capazes de combinar interesses e criar condições para financiamentos a projetos inovadores, em diversas atividades, no âmbito social, produtivo e ambiental.

*Sustentabilidade ambiental – agroecologia associada ao combate à pobreza.* A Agroecologia é assumida pelo Projeto como uma saída para a atual crise ecológica e social na produção, circulação e consumo de alimentos (Sevilla Guzmán, 2006). A abordagem agroecológica não se limita apenas ao estabelecimento de agroecossistemas sustentáveis, sobretudo mais resilientes ao fenômeno da seca. Trabalha-se também na visão apresentada por Gliessman (2000), na qual a perspectiva agroecológica deve favorecer uma ação social coletiva muito além da unidade produtiva familiar, buscando a sustentabilidade dos sistemas alimentares. A partir deste

**3** O público do Projeto Dom Helder Camara, na sua proposta inicial, era quase que exclusivo de agricultores(as) de assentamentos da Reforma Agrária. Isso foi revisto em 2003, quando o Projeto ampliou o seu público para incluir as comunidades rurais de agricultores(as) familiares e as tradicionais (remanescentes de quilombos e indígenas).

entendimento, o mercado agroecológico não é percebido como um nicho. Pelo contrário, é concebido como um caminho possível para o desenvolvimento de processos de produção, comercialização e consumo de alimentos em bases socioeconômicas e ecológicas sustentáveis (Montiel, 2004).

### 3.2 Estratégias de ação

A definição de um projeto de futuro, de vida para que as famílias e as comunidades possam superar o isolamento e a pobreza, deve ser orientado e articulado a políticas públicas permanentes, superando a ideia de que existem políticas contínuas para os ricos; e para os pobres, projetos. Cabe à assessoria técnica enquanto facilitadora, apoiar a organização e qualificação das demandas face à oferta crescente de políticas e programas orientados à superação da pobreza e ao desenvolvimento rural no país.

*Protagonismo.* O isolamento e a exclusão aos quais foram submetidas às famílias pobres ao longo da história implicam na necessidade do maior aporte possível de informações, novos conhecimentos para que elas e suas organizações se apropriem do Projeto e das políticas. São fundamentais para o protagonismo necessário ao desenvolvimento dos seus projetos individuais e associativos. Nesta condição, cabe ao Estado, promotor das políticas, Movimentos Sindical/Sociais, ONGs e demais parceiros, a função de facilitadores. Isto implica uma mudança radical de postura e atitude dos(as) agricultores(as) e suas organizações representativas, que precisam assumir a responsabilidade dos projetos enquanto sujeitos de seu próprio destino. Esta mudança de atitude precisa também ser assumida pelas entidades de apoio e pelo Estado, fortalecendo a autonomia dos sujeitos sociais e de suas organizações.

*Autonomia.* O fortalecimento da autonomia do agricultor na autogestão de capital social/econômico e dos recursos naturais – capital ecológico –, e de suas organizações é essencial nesta estratégia, havendo necessidade de afastar qualquer tentativa de cooptação e/ou ingerência e manipulação da ação pública sobre os sujeitos sociais envolvidos. Só assim é possível criar as condições necessárias ao empoderamento individual e coletivo e, portanto, o exercício da cidadania.

*Desenvolvimento e democracia.* Sem fortalecimento das organizações sociais, não é possível consolidar e qualificar a democracia representativa e participativa, preconizada na nossa Constituição. Desenvolvimento, portanto, exige investimento, não só nas questões técnicas, mas também nas organizativas. Para tanto, é necessário fortalecer espaços democráticos participativos – novas institucionalidades, as organizações representativas da sociedade civil, comitês territoriais e regionais – com vistas a conceber, implementar, e promover a gestão e o controle social das políticas públicas.

*Aprendizagem.* Orientar as ações do Projeto e seus instrumentos para a geração participativa de conhecimento, buscando aproximar ensino, pesquisa e extensão, para que as famílias se apropriem de novos processos, conhecimentos, tecnologias, e inovem na elaboração, execução, monitoria e avaliação de seus projetos e das políticas públicas.

*Integrar políticas, programas e projetos.* É necessário uma estratégia de integração das diversas políticas, programas e projetos, dos diferentes níveis de governo, com intuito de alavancar apoio e recursos disponíveis, formar parcerias, as mais amplas, e comprometer instituições públicas e privadas com as estratégias de saída da pobreza. Quebrar a setorização, a compartimentação, superposição e pulverização de recursos, elementos reflexos de um Estado oligárquico que não se integra, e inibe as dinâmicas locais de estruturação e organização de qualquer ação pública de apoio ao desenvolvimento.



*Interação Estado/Sociedade.* A interação entre Estado e sociedade tem papel fundamental para que os pobres possam encontrar a porta de saída da pobreza e uma inserção social e produtiva, com a superação da baixa estima e (re)encontro com a dignidade e a cidadania. Há, portanto, a necessidade de definições claras sobre papéis e responsabilidades das famílias e suas organizações, dos técnicos e das parceiras na gestão e implementação do Projeto e das políticas públicas.

*Articular ações locais, territoriais e nacionais.* A desorganização e o isolamento das famílias e comunidades pobres dificultam em muito a identificação e os meios para a superação de seus próprios problemas. Fazer diagnósticos, planejar de forma participativa identificando suas potencialidades, habilidades e carências e transformá-los em projetos e ações é fundamental para que os pobres compreendam com quem devem se articular para realizar suas demandas, seus objetivos e obter o desenvolvimento almejado. Este exercício é fundamental para que as famílias compreendam os diferentes níveis de decisão política. De maneira a promover uma intervenção mais organizada e qualificada na gestão de suas ações e de políticas públicas.

*Fortalecer processos locais, participativos e solitários de construção social.* É incipiente o nível de organização e institucionalização local/associativa comunitária, o que implica em esforço concertado de formação e desenvolvimento de capacidades e institucionalidades locais, formando redes de parceiros e prestadores de serviços sem os quais é difícil promover o desenvolvimento territorial sustentável. Sem organizações sociais e produtivas, e novas institucionalidades, é quase impossível à promoção do desenvolvimento territorial sustentável.

### 3.3 Assessoria técnica

A especificidade e a condição de referência da assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara foram motivações para publicação de um livro intitulado *A estratégia de assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara*, de autoria de Pablo Sidersky, Felipe Jalfim e Espedito Rufino de Araújo. Esta publicação é a principal base e fonte das informações contidas neste capítulo. Neste sentido, recomenda-se aos que buscam aprofundar os estudos sobre o tema, fazer uma leitura da referida publicação.

A assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara foi inspirada, entre outros aspectos, por dois grandes momentos de reflexões nacionais, materializadas no Workshop Nacional sobre uma nova assistência técnica e extensão rural centrada na agricultura familiar, em 1997, e a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, em 2004. Assim, os conceitos e metodologias em debate, a geração do conhecimento junto às famílias e aos parceiros institucionais, cristalizaram-se nas seguintes premissas:

- Assessoria técnica permanente. Para qualificar, evitar fragmentação e ampliar a frequência das ações;
- Facilitadora e animadora. Apoiar a organização e qualificação das demandas das famílias agricultoras e dirigi-las às políticas governamentais de apoio ao desenvolvimento rural;
- Gestão compartilhada Estado-Sociedade. Foco na ação das organizações locais da sociedade civil (ONGs, cooperativas de técnicos, movimentos sindicais e sociais), universidades e centros de pesquisa. Ação em estreita sintonia e aprovação das famílias e colegiados gestores do Projeto.

Para dar conta dos conceitos, estratégias e premissas do Projeto, a assessoria técnica às famílias agricultoras se deu por um planejamento territorial ascendente que integra as várias dimensões do conhecimento, a partir destas famílias, integradas ao corpo técnico, em um processo anual contínuo de planejamento execução e avaliação.

Além das equipes locais das ONGs que prestam assessoria técnica, as famílias contavam com apoio de especialistas em temas relevantes, que atuavam conforme os conceitos de base agroecológica. Ainda se contou com o apoio de organizações referenciais em gênero e geração, para acompanhamento das ações e capacitação das famílias, especialistas e equipes locais. Para apoiar o fortalecimento da organização social das famílias agricultoras, o Projeto constituiu equipes de mobilizadores sociais, vinculados aos movimentos sociais e sindicais, que cumpriam o papel de controle social dos serviços de assessoria técnica, orientações para o funcionamento das organizações comunitárias e apoio às famílias no acesso às políticas públicas. O Projeto ainda promoveu ampla articulação com universidades e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) do Nordeste, no sentido de aportar expertises as ações em curso.

A assessoria técnica toma como base a agroecologia e metodologias de aprendizagem evolutiva e a geração participativa de conhecimentos focados em mudanças nas dimensões organizacional, tecnológica e produtiva. A aprendizagem se dá pela reflexão de vivência prática das famílias, em suas tarefas diárias. Evitando assim capacitações descoladas de um contexto mais amplo. O papel da assessoria técnica vai além de ensinar novas práticas agrícolas, de gestão e organização das famílias para solução de seus problemas e aproveitamento de suas potencialidades. Extremamente relevante é o seu papel de promover, com metodologias e ferramentas adequadas, a geração participativa do conhecimento, ampliando a capacidade dos agricultores familiares de identificar problemas, formular hipóteses, realizar seus testes e analisar os resultados dos mesmos (Jalfim *et al.*, 2013).

- a) **Grupos de Interesse.** Entre as metodologias da assessoria técnica, está a constituição dos grupos de interesse. Esta metodologia cumpre o papel de reforçar a organização das famílias agricultoras tanto na comunidade/assentamento, quanto no município e território. Vislumbra-se que os problemas e oportunidades comuns sejam tratados de forma articulada. As atividades desenvolvidas pelos grupos de interesse se constituem em referências dos agroecossistemas. Os grupos de interesse têm natureza informal, servindo como espaço de articulação para definição de estratégias, planejamento, execução e avaliação das ações.
- b) **Intercâmbios entre agricultores familiares.** O intercâmbio é uma importante ferramenta de apoio aos processos de formação, por possibilitar troca de conhecimentos e de experiências concretas entre as próprias famílias. Esta ferramenta é bem utilizada para apoiar ações apropriadas às condições socioeconômicas e ambientais. O intercâmbio funciona como parte de um processo de escolha de novas formas organizacionais e tecnológicas, e como parte do processo de aprendizagem do mesmo. Para obter melhor resultado a apresentação das experiências devem ser realizadas pelas famílias agricultoras, favorecendo a linguagem entre os pares e aqueles que estão exercitando a experiência.
- c) **Geração participativa do conhecimento.** Ao se tomar os embasamentos agroecológicos, considera-se que a pesquisa e geração de conhecimento não é exclusividade da Academia. Mas, podem estar nas práticas cotidianas de famílias agricultoras. Nas ações do Projeto, a pesquisa participativa foi importante para que as famílias se tornem agentes multiplicadores permanente de conhecimentos. Isto demonstrou que a participação das famílias agricultoras contribuiu para assegurar ajustes técnicos e organizacionais vinculados às condições locais.

A pesquisa participativa não resulta apenas no uso de tecnologias melhoradas, pois fortalece também a capacidade institucional e da comunidade de solucionar seus problemas e desenvolver suas capacidades, autonomia e autoestima. Isto ocorre porque as famílias agricultoras refletem sobre seus problemas, encontram soluções e se organizam de forma solidária. A geração participativa

de conhecimento foi desenvolvida no Projeto, por meio de Unidades Demonstrativas (UDs), que permitiu às famílias incorporarem aos seus saberes, novos conhecimentos, novas práticas, inovações.

### **3.4 Fundo de Investimento Social e Produtivo (FISP)**

O FISP objetivou promover investimentos não reembolsáveis para melhoria das condições de vida das famílias. Este fundo financiou projetos produtivos e sociais apoiados em repasse via associações comunitárias. O contexto das famílias em que o FISP se inseria era de uma alta inadimplência dos créditos tomados. Assim, este Fundo ampliou seu objetivo, incorporando como instrumento educativo para a capacitação das famílias e das equipes de assessoria técnica em processos participativos de elaboração e gestão de projetos produtivos e sociais (FISP, Pronaf e outros).

O FISP contribuiu para a melhoria das condições de vida das famílias, abrangendo as dimensões social, cultural, econômica e ambiental. Mas, também apoiou as famílias para o acesso qualificado às políticas públicas voltadas para a agricultura familiar no Brasil.

### **3.5 O Planejamento, monitoramento e avaliação das ações**

O planejamento, monitoramento e avaliação das ações do Projeto nos oito territórios de atuação seguiram uma concepção de momentos anuais e participativos, a partir de uma lógica ascendente, das famílias agricultoras em suas comunidades e assentamentos até o território e a região.

Os planos locais formulados pelas comunidades e assentamentos são consolidados em ações estratégicas e planos territoriais, formulados e aprovados pelo Comitê Territorial e, por conseguinte submetido à aprovação no Comitê Regional de Gestão do Projeto. Este processo promove uma dinâmica educativa com base no diálogo, na transparência, na proximidade e compromisso entre as famílias, a assessoria técnica, as organizações não governamentais, os movimentos sociais e sindicais e os diferentes setores do poder público local, estadual e federal.

As associações locais representativas das famílias agricultoras e assentados e os movimentos sociais e sindicais, se envolveram desde o planejamento, passando pela gestão, controle social, execução dos planos locais e territoriais, monitoramento, e por fim, sua avaliação. As organizações não governamentais cumpriram o papel de facilitadoras no processo de planejamento, implantação, monitoramento e avaliação dos planos locais e territoriais.

### **3.6 Ações catalisadoras do desenvolvimento das famílias agricultoras**

Para se valer das estratégias traçadas pelo Projeto, em busca do atendimento de seu objetivo maior de gerar referências de políticas públicas para a agricultura familiar do Semiárido do Nordeste do Brasil, foram experimentadas ações catalisadoras do desenvolvimento destas famílias que permitiram a geração, gestão e socialização do conhecimento, com vistas a produzir referências em diversos campos de atuação, de sobremaneira na integração da caatinga às atividades produtivas por meio de seu manejo sustentável, o manejo agroecológico dos tradicionais roçados de sequeiro e pequena irrigação, a integração destes com a criação animal, entre outros descritos a seguir.

### a) Cultivo de sequeiro com algodão em consórcios alimentares agroecológicos

A partir da década de 1990, intensificou-se a perda de agrobiodiversidade dos roçados tradicionais do Semiárido, traduzida pela redução da prática do policultivo (ou consórcio). Isso teve início com a impossibilidade de cultivo do algodoeiro, devido à praga do bicudo (*Anthonomus grandis*) e por fatores econômicos como fim do financiamento ao regime de “morada” em meados da década de 1960 e a queda dos preços a nível internacional. Após esse evento, os roçados foram gradativamente se resumindo aos cultivos do milho e do feijão. Essa baixa diversidade do roçado não só prejudicou a segurança alimentar das famílias e a oferta de forragens para os animais, como também contribuiu para a própria perda da capacidade de manutenção da fertilidade dos solos, encurtando a necessidade do posúio, fragilizando o controle natural de insetos-praga, entre outros desequilíbrios nos agroecossistemas.

Este cenário motivou o Projeto Dom Helder Camara, em 2008, a desenvolver a proposta de consórcios alimentares agroecológicos, tendo o algodão como cultivo central na formação de renda do consórcio, buscando encontrar equilíbrio entre os ganhos econômicos, sociais e ambientais. A proposta era que as famílias agricultoras pudessem ter roçados mais eficientes na conservação dos recursos naturais, na produção de alimentos (milho, feijão, gergelim e outros), renda (pluma do algodão, biodiesel, óleo de gergelim) e forragens para os animais (torta de algodão, restolhos).

A base conceitual e técnica do manejo do consórcio trabalhado pelo Projeto Dom Helder Camara está na integração do conhecimento acumulado pelos agricultores do semiárido com o dos técnicos e pesquisadores dedicados ao tema, de modo que, além de viabilizar a retomada do cultivo do algodão, possibilite a geração de conhecimentos que contribuam para a reversão dos processos de degradação que estão afetando a sustentabilidade dos cultivos tradicionais (Santiago *et al.*, 2013)

Para enfrentar a grandeza desse desafio, o Projeto desenvolveu parcerias institucionais fundamentais para dar conta das especificidades técnicas do cultivo do algodão noutra perspectiva dos sistemas tradicionais. Estas parcerias foram estabelecidas com as entidades com acúmulo de conhecimento no cultivo do algodão agroecológico no Nordeste brasileiro, a Embrapa Algodão e a ONG cearense Centro de Pesquisa e Assessoria (Esplar).

As estratégias e diretrizes foram construídas conjuntamente, e executadas nos territórios por uma equipe de formação mista, com representantes do PDHC, da Embrapa e do Esplar. Nas comunidades, a ação ocorreu com assessoria técnica do Projeto Dom Helder Camara, que conta com técnicos e mobilizadores sociais, agricultores multiplicadores e técnicos de campo com maior acúmulo de conhecimento na área.

Além das parcerias mencionadas, esta ação construiu parcerias com a Embrapa Recursos Genéticos e Biotecnologia para fins científicos no estudo dos insetos polinizadores e de desenvolvimento sustentável; com o Governo do estado do Ceará para disseminação da proposta dos consórcios; com a Rede Ecovida de Agroecologia e o Centro Ecológico para mudança no modelo de certificação orgânica; com mais sete organizações de base da agricultura familiar, para fortalecimento da organização de controle social de conformidade orgânica; e com a Coordenação de Agroecologia (Coagre) do Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa), para ação de fomento na consolidação dos Sistemas Participativos de Garantia (SPGs).

A formação das famílias teve como premissa a geração participativa de conhecimentos, rompendo com a noção de transferência de tecnologias. Inclui em seu conteúdo os temas da Agroecologia; melhoria da produção de alimentos; meio ambiente; proteção e

manejo do solo e da água; preservação da biodiversidade etc. A formação, alterna prática de campo, discussões, exposições, vídeos, intercâmbios, acompanhamento técnico, capacitações pontuais e momentos de reflexão sobre a prática. Além dos aspectos técnicos, ligados à implantação e manejo dos consórcios, a formação em gestão e organização para certificação orgânica, beneficiamento e comercialização.

Cerca de mil famílias de sete territórios plantaram os roçados consorciados de algodão agroecológico (Figura 2). Esta ação integra de maneira efetiva o desenvolvimento de capacidades das famílias para aliar a produção de alimentos e geração de renda através do cultivo da terra à conservação dos recursos naturais.

**Figura 2 – Colheita e beneficiamento do algodão do roçado de base agroecológica**



**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

Estudos realizados pelo Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste (Etene) do Banco do Nordeste publicado no livro *Caracterização da cadeia produtiva do algodão no semiárido nordestino*, série nº 32, apresenta um comparativo entre receitas e despesas de diferentes tipos de algodão produzidos no Semiárido e no cerrado Baiano.

A tabela 1 apresenta a larga vantagem em rendimento econômico que o algodão em consórcio agroecológico (sistema trabalhado pelo Projeto Dom Helder Camara) comparado a outros sistemas de cultivo de algodão. Vale salientar que a produção do algodão branco convencional da agricultura familiar ou irrigado se refere à rama (pluma e caroço), enquanto os demais a pluma. Os valores por hectare dos consórcios se referem a todas as culturas do consórcio. Ademais, este estudo comparativo não levou em consideração os ganhos ambientais da proposta desenvolvida pelo Projeto, nem os custos ambientais dos sistemas convencionais.

**Tabela 1 – Comparativo do rendimento de diversos sistemas de cultivo de algodão no semiárido**

Tipos de algodão / Rubrica	Valores em R\$/hectare			Valores em R\$/Kg		
	Receita	Despesa	Lucro	Lucro / Despesa	Custo do algodão	Preço do algodão
Algodão colorido em consórcio agroecológico	3.631,20	1.840,35	1.790,85	0,97	1,84	7,50
Algodão branco (BRS Aroeira) em consórcio agroecológico	4.662,40	2.036,95	2.625,45	1,29	1,27	6,00
Algodão branco convencional – agricultura familiar	2.250,00	1.975,00	275,00	0,14	1,32	1,50
Algodão branco convencional irrigado	4.500,00	3.195,80	1.304,20	0,41	1,07	1,50
Algodão branco convencional no cerrado da Bahia	4.860,00	4.124,93	735,07	0,18	1,22	1,50

**Fonte:** ARÁUJO FILHO, A.A., et al. Caracterização da cadeia produtiva do algodão no Semiárido nordestino. Banco do Nordeste do Brasil, Série Estudos Econômicos e Sociais – Etene, série nº 32. 2012.

Como demonstração de ganhos ambientais gerados a partir do Algodão em consórcios agroecológicos, apresenta-se a seguir resultados do monitoramento de ganhos ambientais.

- No município de Sumé, território do Cariri (PB), comparando-se uma área com produção de algodão em consórcios agroecológicos, com uma área de roçado tradicional. Verificou-se que as duas áreas apresentaram incremento de matéria orgânica (MO) no solo. No entanto, na camada mais superficial do solo (0-20 cm) da área agroecológica houve maior aporte de MO, aumentando de 1,86 para 2,51%, além de ter diminuído a densidade do solo e aumentado a porosidade, o que evidencia melhoria da qualidade do solo. Já no roçado tradicional ocorreu aumento da densidade do solo e diminuição da porosidade, o que reduz a permeabilidade e a infiltração de água, quebra os agregados e aumenta a resistência mecânica à penetração do solo. Observou-se ainda, que a erosão laminar média do solo no roçado tradicional foi de 21,3 t. ha-1/ano, enquanto na área agroecológica foi equivalente a uma perda de solo de 8,1 ton/ha-1/ano, ou seja, uma perda de solo 61,97% menor que no manejo tradicional.

- A perda de solo no Sítio do Góis (RN) em área de cultivo de algodão em consórcios agroecológicos com adoção de práticas de conservação de solo e de água, apresentou-se 85% menor que a área com manejo convencional. Foi possível concluir que as práticas realizadas nos consórcios agroecológicos contribuíram para a conservação da água e do solo, influenciando assim na melhoria dos atributos físicos do solo.
- No território do Sertão Central (CE), em área com cultivo de algodão com consórcios alimentares agroecológicos evidenciou melhor estruturação do solo a partir da diminuição da densidade. Confirmando o aumento da qualidade do solo com manejo agroecológico em consórcio, proporcionando melhores condições de desenvolvimento das culturas.
- No assentamento Ramada da Quixabeira, território do Sertão do Pajeú (PE) o manejo agroecológico com algodão em consórcios alimentares apresentou um incremento de carbono total (COT) de 66% e estoque de carbono (EC) de 79% em relação ao manejo de roçado convencional. Estes incrementos estão relacionados às práticas de manejo agroecológico, como a manutenção dos resíduos vegetais e preparo do solo com tração animal, ocasionando menor taxa de decomposição do carbono.

Os resultados apresentados são bons exemplos dos ganhos ambientais obtidos a partir da agricultura de base agroecológica e, especificamente, demonstram que o cultivo do algodão em consórcios agroecológicos contribui para tornar mais sustentável a produção de fibras, alimentos e forragens nos roçados.

#### **b) Hortas e pomares agroecológicos**

A produção de alimentos em bases agroecológicas no Semiárido tem desafios peculiares, em especial quando se refere a pequenos sistemas irrigados, devido ao risco de salinização das áreas produtivas. No entanto, quando bem manejadas, as áreas de produção irrigada tornam-se esteios da segurança alimentar e da economia das famílias agricultoras. Em muitas áreas do Semiárido, é possível encontrar disponibilidade suficiente de água para a pequena irrigação, que proporcionam frequentes demandas das comunidades e assentamentos.

Esse cenário, da demanda das famílias por irrigação, nos locais com condições ambientais básicas para isso, permitiu ao Projeto construir juntamente com estas famílias, o conhecimento necessário para implantar e manejar sistemas de irrigação sustentáveis. Foi também priorizada a produção agroecológica irrigada para canais curtos de comercialização, especialmente as feiras agroecológicas, como uma das estratégias para fortalecer o manejo sustentável de terras levado a cabo pela agricultura familiar no Semiárido.

Para ampliar esse conhecimento sobre o manejo agroecológico de hortas e pomares irrigados junto às famílias, iniciou-se um processo articulado e metodologicamente estruturado de formação territorial pela experimentação, que se desenvolveu de 2008 a 2011. A partir de 2012, a formação teve sequência com as ações rotineiras da assessoria técnica permanente.

O objetivo da formação foi de promover a sustentabilidade ambiental dos agroecossistemas de produção irrigada de hortaliças e frutas, baseada na produção diversificada, de qualidade e regular para inserção nas feiras agroecológicas.

A principal estratégia da formação foi colocar regularmente grupos de agricultores(as) e técnicos(as) em processos de troca de saberes, planejamento e avaliação da produção e de experimentações participativas, baseadas na agroecologia e focados nas problemáticas cotidianas das famílias na produção e na inserção regular - e com qualidade - dos produtos no mercado (Figura 3).

**Figura 3 – Famílias agricultoras envolvidas nas hortas e pomares de base agroecológica**



**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

As atividades de formação pela experimentação foram facilitadas por organizações locais da sociedade civil de cada território que apresentavam maior acúmulo de conhecimento com a produção agroecológica de hortas e pomares. Além disso, buscou-se em cada território se beneficiar da prática acumulada por alguns agricultores e agricultoras experimentadores, alguns técnicos e técnicas e eventualmente especialistas que se integravam pontualmente às formações, quando a expertise local não era suficiente diante de dado desafio.

As formações contemplaram a saúde da terra (controle de erosão, controle e ajuste da irrigação, aporte de matéria orgânica, compostagem, cobertura morta, adubação verde) e saúde e equilíbrio entre os organismos (biofertilizante, controle alternativo de insetos-praga e doenças e arranjo da agrobiodiversidade, consórcios e rotações de culturas).



Os resultados nas dimensões produtiva e ambiental apresentados a seguir são fruto de uma ampliação da capacidade das famílias de conhecimento específico do tema e, sobretudo, do aumento de sua organização para a gestão da produção e acesso aos mercados.

Nos oito territórios de atuação do Projeto foram implantados aproximadamente 264 ha de hortas e pomares irrigados sob manejo agroecológico, envolvendo diretamente 720 famílias de agricultores/as familiares. Entre outros aspectos, este dado revela o efeito multiplicador do processo de formação pela experimentação em hortas e pomares.

A irrigação é realizada por sistemas de microaspersão e/ou gotejamento, que por sua vez otimizam o uso racional da água por meio da eficiência e uniformidade de aplicação, contribuindo para conservação da água e do solo.

Tomando como referência território do Sertão do Apodi/RN, a proporção média de área irrigada é 0,31 ha/família, com 26 ha cultivados e 16 espécies de hortaliças e frutas gerando um Valor Bruto da Produção (VBP) de mais de 366 mil reais/ano, correspondente a um incremento médio de renda de R\$ 325,24/família/mês. Estes resultados incluem os períodos de estiagem mais intenso dos últimos anos, no entanto, registrou-se famílias que atingiram R\$ 1.037,66/mês.

Já no Sertão Sergipano a área irrigada média foi em torno de 0,96 ha/família e com cultivo de 24 culturas de hortaliças e frutas, o VBP foi aproximadamente 820 mil reais/ano, equivalente a R\$ 1.084,00/família/mês. Considerando-se a média de quatro pessoas por família, atinge-se o valor de R\$ 9,03/dia/pessoa. Equivalentes a US\$ 4,09/dia/pessoa (valor do dólar R\$ 2,21). Ao considerar a base da linha de pobreza internacional de até US\$ 2,00/dia/pessoa, é possível ultrapassar com apenas essa atividade na agricultura familiar em 104,5% o valor da linha superior de pobreza internacional *per capita*.

Estudos nos territórios do Sertão do Inhamuns (CE) e do Apodi (RN), constante no documento de Avaliação da primeira fase do PDHC<sup>4</sup>, disponível na *homepage* do Projeto, apontam custos monetários relativamente baixos de aproximadamente de 7 a 8% do VBP.

Os indicadores de ganhos ambientais do manejo agroecológico de hortas e pomares irrigados, foram relacionados ao solo por meio de índice de riqueza de espécies da macrofauna, matéria orgânica, densidade do solo e os níveis de condutividade elétrica e saturação por sódio.

- Em Sombras Grandes, no Sertão do Apodi (RN), o índice de riqueza na área sob manejo de hortas e pomares de base agroecológica foi maior que em área de hortas com emprego de práticas convencionais, demonstrando que o manejo agroecológico do solo proporcionou um ambiente mais equilibrado da macrofauna em relação à área com manejo convencional. Ainda em Sombras Grandes, o aporte de matéria orgânica foi significativamente maior em relação à testemunha. Pode-se observar que o manejo de práticas agroecológicas como rotação de culturas, compostagem, consórcio de culturas, adubação verde, cobertura morta, entre outros, influenciam os atributos do solo, gerando incremento de matéria orgânica e, conseqüentemente, maior armazenamento de água no solo. No Semiárido esses fatores são estratégicos para manutenção da qualidade e capacidade produtiva dos sistemas produtivos.
- Em Pitombeira, no Sertão do Cariri (PB), o alto índice de riqueza da macrofauna do solo da área manejada (1,66) evidenciou que o manejo agroecológico no cultivo de hortas contribuiu para aumento na abundância e riqueza de espécies da mac-

4 Relatório de Avaliação externa do Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura, órgão das Nações Unidas – Fida, novembro de 2010.

rofauna em relação à testemunha (0,64), que colabora para a melhoria de atributos físicos e químicos do solo. Em relação ao aporte de matéria orgânica, no período entre 2009 e 2010 ocorreu um aumento significativo na área manejada (2,97%) quando comparado à testemunha (1,94%).

- Na área de hortas e pomares de base agroecológica na comunidade de Sombras Grandes e Milagres, analisou-se o monitoramento dos ganhos ambientais relacionados à compactação do solo entre os anos de 2009 e 2011. Nesse período, a área manejada diminuiu a resistência à penetração do solo. Conclui-se que o manejo adotado contribuiu para a redução da compactação do solo, influenciando nas propriedades físicas e na melhoria da qualidade do solo.
- Quanto à salinidade, após quatro anos de irrigação contínua nas hortas e pomares de Sombras Grandes e Milagres, o solo se mostrou cada vez mais fértil e capaz de sustentar a produção. Os níveis de condutividade elétrica e saturação por sódio permaneceram baixos, não havendo indicativos de salinização.

### **c) Feiras Agroecológicas**

As feiras agroecológicas são apoiadas pelo Projeto com vistas a integrar o ciclo de produção e consumo, oportunizando as famílias agricultoras a venda de produtos de qualidade em espaço de comercialização permanente, sem intermediários, o que propicia elevação da renda e exercício de novos papéis para essas famílias (Figura 4). Este espaço está fortemente integrado à produção irrigada de hortaliças, frutas e raízes, e enriquecido por produtos nativos da caatinga, sobretudo nas safras das frutíferas nativas. Comercializam também produtos beneficiados, otimizando o aproveitamento dos produtos sazonais.

**Figura 4 – Feiras agroecológicas**

**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

O Projeto apoiou as famílias agricultoras no desenvolvimento de metodologia participativa de implantação, planejamento e monitoramento das feiras agroecológicas. Esse processo se inicia com o mapeamento, no território, de famílias e grupos produtivos com interesse e condições básicas produtiva e organizacional para a comercialização. Em seguida é realizada mobilização dessas famílias e grupos produtivos para a comercialização direta em feiras agroecológicas. Mobiliza-se também a sociedade e instituições públicas locais, visando fortalecer os laços de coesão social e política entre as famílias agricultoras e os diversos atores locais interessados em apoiar a implementação de uma feira agroecológica. A partir deste momento, elabora-se um projeto básico compartilhado de estruturação, comunicação e gestão da feira com as famílias e diversos atores engajados na proposta.

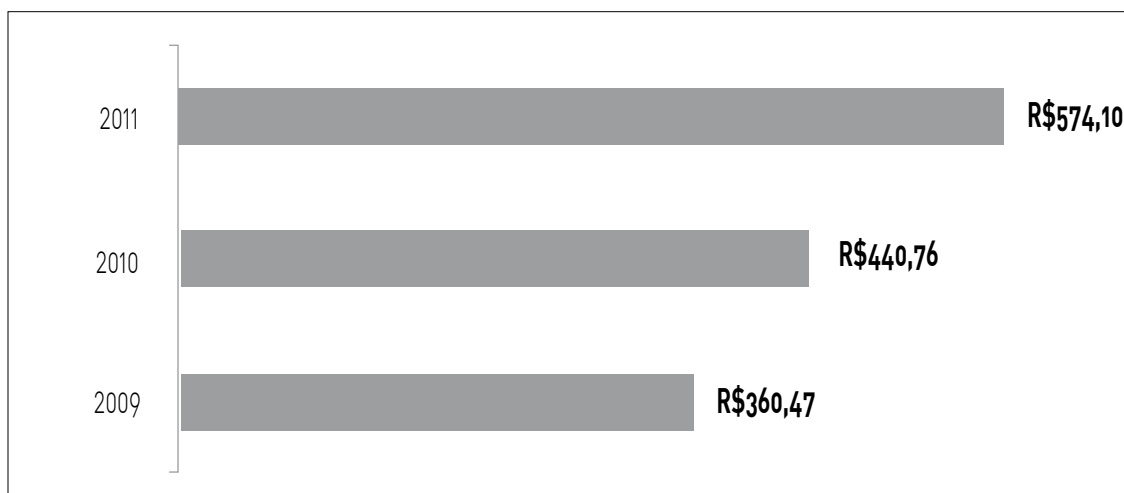
Outros momentos foram realizados focados na administração da feira, planejamento do equilíbrio entre oferta e demanda da produção, garantia da diversidade, frequência, quantidade e qualidade da produção ao longo do ano. Instala-se a feira agroecológica e realizam-se encontros mensais de formação com o grupo da feira, de forma rotativa nas unidades produtivas dos feirantes, com fins de amadurecimento coletivo e a partilha dos desafios e superações da evolução de seus agroecossistemas. A formação

realizada com as famílias envolvidas na produção agroecológica para as feiras é fortemente apoiada na experimentação que busca de soluções para os desafios vivenciados pelas famílias produtoras.

O Projeto apoiou 29 feiras agroecológicas em oito territórios, das quais 11 foram criadas durante sua atuação.

Observou-se ao longo do Projeto que a renda monetária das famílias que participam das feiras agroecológicas apresentou uma evolução relevante (Figura 5). Como parte da produção das famílias é destinada ao consumo, ou seja, renda não monetária, que contribui para a segurança alimentar das famílias. Mesmo no período de seca intensa, as áreas que se mantiveram em produção consistiram para muitas comunidades/assentamentos a única entrada de renda monetária e de provimento da alimentação das famílias.

**Figura 5 – Renda média mensal por família que comercializa nas feiras agroecológicas**



**Fonte:** Sistema de Monitoramento do Projeto Dom Helder Camara/Sertão, 2013.

O planejamento da produção para inserção nos mercados integra também o processo de garantia da qualidade orgânica. A lei brasileira dos orgânicos disciplina a garantia da qualidade orgânica para venda direta ao consumidor por meio de Organizações de Controle Social (OCS), sem a necessidade do Selo Orgânico Brasileiro. A OCS garante a qualidade orgânica a partir do controle social e os seus membros recebem a declaração de produtor orgânico pelo o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Como resultado deste esforço 21 OCSs foram constituídas nos territórios de atuação do Projeto: oito no Cariri paraibano, cinco no Apodi e três no Pajeú e cinco no Sertão Sergipano.

O Projeto também apoiou a constituição dos Organismos Participativos de Avaliação de Conformidade (OPAC), estes permitem a certificação orgânica da produção com utilização do Selo Orgânico Brasileiro para a comercialização, podendo atender a venda direta ao consumidor, a exemplo das feiras agroecológicas, além de alcançar outras instâncias, como supermercados, sacolões e programas de aquisição de alimentos com preço diferenciado.

Uma característica importante verificada nas feiras agroecológicas dos diversos territórios de atuação do Projeto é a diversidade de produtos. Isto não apenas na variedade de frutas e verduras, mas também pela presença de outros produtos agrícolas beneficiados, como queijo, doces e bolos, e de produtos não agrícolas, como peças de artesanato. A renda dos produtos agrícolas in natura corresponde, em média, a 75% do faturamento mensal das feiras.

Foram registradas transformações positivas nos agroecossistemas das famílias agricultoras feirantes, com uma diversificação na produção de sequeiro e melhor aproveitamento dos tipos de fontes de água, antes mal ou pouco utilizadas para irrigação em pequena escala. Observou-se também um melhor aproveitamento de alimentos in natura ou beneficiados que até então não eram valorizados como fontes de renda, é o caso de frutas de época, como umbu, manga e goiaba, produzidas nos baixios e na vegetação nativa. Além disso, essa diversificação produtiva traz repercussões positivas no padrão alimentar das famílias feirantes.

A participação das mulheres e dos jovens nas feiras agroecológicas foi crescente, inclusive na gestão e direção das associações de feirantes. Em Monteiro, na Paraíba, três feiras com certificação participativa são presididas por mulheres.

#### **d) Certificação participativa de produtos orgânicos**

As famílias que produzem o algodão em consórcios agroecológicos contam com um mercado diferenciado, que requer um selo de certificação orgânica. Essa certificação é um processo contínuo de monitoramento e avaliação da conformidade do manejo da produção vegetal. Seu marco legal no Brasil é a Lei Federal nº 10.831, de 23 de dezembro de 2003 e o Decreto nº 6.323, de 27 de dezembro de 2007.

Dessa forma, a certificação participativa de produtos orgânicos, tornou-se um elemento central para a organização das famílias. Para tanto, foi fundamental o fortalecimento dos grupos locais para a gestão da comercialização em mercados orgânicos e comércio justo, e manejo dos agroecossistemas baseados na conservação dos recursos naturais e, portanto, tornando-os mais resistentes e resilientes aos efeitos da seca.

Para superar o desafio da participação das famílias agricultoras nos espaços de gestão colegiada foi fundamental a estratégia de formação de agricultores(as), multiplicadores(as) e técnicos(as).

A partir de 2009, iniciou-se um trabalho de preparação para a certificação coletiva de grupos de agricultores(as), que em 2010 já contou com um Sistema de Controle Interno (SCI) para coleta de dados com verificação feita pelo próprio grupo, o que implicou em redução de custos. Entretanto, até 2011, os produtores de algodão agroecológico utilizavam a certificação por auditoria de uma entidade certificadora, o IBD Certificações.

A partir de 2012 o Projeto priorizou formações para fortalecimento da gestão coletiva territorial dos Grupos de Gestão Territorial (GGT), formado por organizações sociais das famílias agricultoras e entidades de assessoria técnica, contribuindo também para melhoria do processo de beneficiamento do algodão (separação da pluma do caroço), que permite uma importante agregação de valor. Assim, ações de interesse territorial, como o descaroçamento, a logística de armazenamento, a certificação orgânica e a comercialização passaram a fazer parte das responsabilidades dos agricultores por meio do GGT.

O Projeto buscou referências sobre o tema para subsidiar a reflexão junto aos grupos. Neste sentido, foi realizado um intercâmbio com a Rede Ecovida, entidade que constituiu o primeiro Organismo Participativo de Avaliação de Conformidade (OPAC) do país. Um grupo de agricultores(as) e técnicos(as) dos territórios de atuação do Projeto visitou o estado do Rio Grande do Sul para conhecer experiência. Representante técnico da Rede Ecovida do Rio Grande do Sul também veio conhecer a experiência do Projeto. Esse intercâmbio permitiu avançar no desenho do SPG implantado.

As famílias certificadas também passaram por um processo de registro no Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). Esse processo ocorreu com interação efetiva do MAPA, a convite das famílias, na construção da certificação participativa aproximando os diferentes setores envolvidos, tais como, as famílias agriculturas e suas organizações representativas, de assessoria técnica e do Estado.

O Mapa, além de regular os sistemas de certificação orgânica, também tem a função de fomentar a regularização dos mesmos. O Projeto apoiou a constituição de sete Organismos Participativos de Avaliação da Conformidade Orgânica (OPACs) credenciados pelo Mapa para usar o selo do Sistema Brasileiro de Avaliação de Conformidade Orgânica (SISORG) nas áreas de algodão em consórcios agroecológico. No Brasil existiam cinco OPACs credenciados, agora totalizam doze. Estes sete novos OPACs localizados no Semiárido, mostram crescimento em autonomia e organização das famílias dessa região, mesmo com os mais graves anos consecutivos de estiagem das últimas décadas.

Outro destaque é que estes novos OPACs foram os primeiros constituídos após a criação da Lei dos Orgânicos em 2003. Assim, os OPACs criados na região Semiárida no âmbito da ação do Projeto Dom Helder Camara/Sertão servem de referência nacional para a criação de novos. Com isso, agricultores(as) e técnicos(as) da equipe do Projeto foram convidados a participar de debates junto ao Mapa para atualização das Instruções Normativas que regem o funcionamento dos SPGs no Brasil.

### **e) Manejo de caatinga**

O equilíbrio ecológico dos agroecossistemas no Semiárido depende diretamente do nível de conservação do ecossistema original dessa região, a caatinga. No entanto, nos últimos 15 anos foram devastados mais de 4,0 milhões de hectares de caatinga. Isso leva a um distanciamento de estratégias na busca de uma convivência equilibrada entre as famílias agriculturas e o ambiente semiárido.

A caatinga, além de fornecer uma série de serviços ambientais, é responsável por significativo aporte de forragens para os animais e alimentos (néctar e pólen) para a criação de abelhas. Seu manejo permite que seja conservada de maneira compatível com as necessidades econômicas e de produção de alimentos para as famílias, tornando-a um componente mais integrado aos agroecossistemas de gestão familiar, nos aspectos econômico e ecológico. O manejo da caatinga buscou a regulação do pastoreio e enriquecimento da caatinga, recuperação e enriquecimento de áreas degradadas, e o aumento do potencial produtivo dos criatórios de abelhas, caprinos e ovinos. O manejo da caatinga proporcionou ainda importante produção madeireira, tais como, estacas, mourões e varas (tabela 1). Esta ação foi apoiada por Campos de Aprendizagem, pelo Fundo de Incentivo Ambiental (FIA) e por uma formação territorial baseada na experimentação participativa.

A formação territorial foi realizada em parceria com a sociedade civil local, respaldada por instituições de pesquisa reconhecidas, tais como a Embrapa Caprinos e Ovinos, Embrapa Semiárido e as ONGs IRPAA e GAJUC; e a Universidade Federal do Piauí (UFPI). A Figura 6 demonstra ação de manejo da caatinga.

**Figura 6 – Famílias agricultoras com domínio em práticas de manejo da caatinga**

**Fonte:** Banco de imagens Projeto Dom Helder Camara.

O manejo da caatinga requer um amplo conhecimento devido à grande variabilidade da formação florestal nativa na região semiárida, ocasionada, sobretudo, pelas variações nos índices pluviométricos e de solos. O grau de conservação ou degradação da biodiversidade e dos solos também influencia a evolução das áreas. O domínio técnico sobre este manejo traz uma complexidade em si mesmo, pois requer conhecimento dos processos de sucessão ecológica das espécies, das condições edafoclimáticas, e das práticas de intervenção sobre este ecossistema dinâmico. Desta forma, foi realizado um forte investimento na formação das equipes de assessoria técnica permanente parceiras do Projeto, as quais são oriundas de universidades e escolas técnicas voltadas para a modernização da agricultura, em detrimento de sistemas agrícolas compatíveis com a conservação dos ecossistemas. Apoiada por especialistas, intercâmbios e a publicação de um livro *Manejo Pastoril Sustentável da Caatinga*<sup>5</sup>, que estabelece uma base sólida para o desenvolvimento e disseminação do Manejo da Caatinga.

**5** Livro *Manejo Pastoril Sustentável da Caatinga*, autor João Ambrósio de Araújo Filho, parceria do Projeto Dom Helder Camara, Programa Semear (FIDA/IICA/AECID) e Associação Brasileira de Agroecologia (ABA).

Para se avaliar os resultados econômicos do manejo da caatinga, foram realizados estudos em sete comunidades/assentamentos<sup>6</sup> no território do Apodi (RN), no ano base de 2013, período crítico de ocorrência do pico da grande seca que atingiu o Semiárido por dois anos consecutivos. A caatinga manejada, devido à alta capacidade de resiliência e resistência aos efeitos da seca, apresentou o excelente desempenho produtivo conforme tabela 2.

**Tabela 2 – Produção do manejo da caatinga em assentamento e comunidades no Apodi/RN, 2013**

Período	Nº Famílias	Área (ha)	Produção				
			Carne (Kg)	Mel (Kg)	Estaca/mourão/vara (unidades)	Lenha (estéreo)	Plantas Medicinais (Kg)
1º Trimestre	32	36	3.148	-	4.520	762	3
2º Trimestre	32	36	725	40	1.446	285	4
3º Trimestre	32	36	4.570	1.950	4.675	298	10
4º Trimestre	32	36	4.940	1.840	2.578	425	13
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>36</b>	<b>13.383</b>	<b>3.830</b>	<b>13.219</b>	<b>1.770</b>	<b>30</b>

Fonte: PDHC, 2014.

Nesses assentamentos e comunidades, a produção das áreas de caatinga manejada, ilustrada na tabela 1, gerou a renda bruta anual de R\$ 257.778,50, possibilitando uma renda anual de R\$ 8.055,58<sup>7</sup> por família. Isso equivale à renda de R\$ 7.160,51 por hectare ao ano. Estes resultados demonstram um bom desempenho econômico, sobretudo ao se considerar que foi neste ano que o Semiárido brasileiro apresentou o menor índice pluviométrico dos últimos 50 anos, com quase 100% de perdas das safras de milho e feijão e redução de cerca de 50% do rebanho bovino dessa região. Vale salientar que os resultados produtivos estiveram associados aos ganhos ambientais de fertilidade e controle de erosão, que se convertem em pouco tempo na elevação da produtividade das áreas e da renda.

Como demonstração de ganhos ambientais do manejo da caatinga, foram levados em consideração indicadores de perda de solo, densidade, matéria orgânica e índice de riqueza de espécies da macrofauna edáfica, e a evolução da biodiversidade arbórea da caatinga, comparadas a áreas testemunhas – onde não se aplicaram as práticas de manejo da caatinga.

- O manejo da caatinga, associado às práticas de conservação do solo, proporcionou a manutenção da qualidade do solo, aproximando-se os valores de densidade do solo e de matéria orgânica ao de uma vegetação natural bem conservada, e maior que nas áreas de caatinga com criação animal desordenada e extração de produtos da caatinga sem respeitar o seu ciclo de crescimento.

<sup>6</sup> Assentamentos Moaci Lucena, Paraíso, Tabuleiro Grande, Lage do Meio, Sítio do Gois; Comunidades Pau de Leite e Bamburral.

<sup>7</sup> A parte da produção destinada ao consumo familiar foi considerada como renda.



- O manejo da caatinga aumentou o índice de riqueza da macrofauna do solo, mostrando que o manejo agroecológico melhorou o equilíbrio da macrofauna do solo, que por sua vez inibe o aumento de insetos “pragas” devido ao aparecimento e manutenção de insetos naturais.
- Identificou-se relevante redução da erosão do solo de 61 a 79% em áreas de manejo da caatinga quando comparada a áreas de caatinga sem o aporte de um manejo agroecológico, atuando assim, na contenção da erosão do solo. A redução do processo erosivo implica na manutenção de horizonte mais fértil, fator preponderante para sustentabilidade da capacidade produtiva do solo, na conservação do solo e dos recursos hídricos.
- Constatou-se que o manejo da caatinga proporciona o aumento do estoque de carbono da biomassa. Observou-se também que o incremento do estoque carbono orgânico no solo, até 40 cm de profundidade, foi 15% maior que em áreas de caatinga sem o manejo agroecológico, com médias superiores à encontrada em literatura para solos do Semiárido do Nordeste do Brasil, que é de 20 ton/ha-1 (Tiessen, 1998). O que demonstra que as práticas agroecológicas fixam carbono no solo, estratégia fundamental nos agroecossistemas no semiárido para manutenção da qualidade e capacidade produtiva do solo e, ao mesmo tempo, contribuir para a redução da emissão de CO2 para a atmosfera.
- O manejo da caatinga proporciona ampliação da biodiversidade arbustiva e arbórea e evolução do seu estágio de conservação, em contraponto a drástica redução da biodiversidade e incremento de espécies pioneiras (indicadoras de ecossistema degradado ou em estágio ecológico inicial de sucessão) nas áreas de caatinga não manejadas.

#### **e) Planejamento ambiental e produtivo estratégico**

O planejamento ambiental e produtivo estratégico teve o objetivo de ampliar a integração entre os aprendizados gerados nas diversas ações de formação desenvolvidas pelo Projeto, as demais iniciativas da assessoria técnica do Projeto, e com outros programas governamentais. Tem como aspecto norteador amadurecer uma visão sistêmica e integradora dos agroecossistemas para identificação dos problemas ambientais relevantes e sua relação com os sistemas produtivos, desafio este compartilhado por equipes técnicas e famílias agricultoras.

Para tanto, foi desenvolvida uma metodologia própria e realizadas capacitações regionais para técnicos(as) do próprio Projeto, representantes de parceiras de assessoria técnica permanente e das entidades de mobilização social ligadas aos movimentos sociais e sindicais. Após os cursos, cada organização de assessoria técnica realizou o planejamento nas suas comunidades ou assentamentos. A elaboração dos planos gerou uma repercussão positiva nas comunidades, técnicos(as) e mobilizadores(as) sociais. Este impacto se justifica pelo instrumento que permitiu a participação ampla das famílias e o desenvolvimento de debates de grande qualidade. Uma vez realizados os Planos, eles passaram a orientar e balizar os planos anuais das comunidades e assentamentos.

Com os planos foi possível identificar assentamentos e comunidades que incorporaram de maneira mais efetiva os problemas ambientais nos seus planos anuais. O problema da destinação dos resíduos sólidos, anteriormente não tratado, é um bom exemplo, que resultou em capacitações e na implantação de projetos FIA na temática de resíduos sólidos.

#### **f) Educação ambiental**

A Educação Ambiental é um tema ainda pouco presente nas escolas do meio rural do Semiárido. Isso representa uma importante lacuna na formação para a convivência com o Semiárido, haja vista que os conteúdos e metodologias poderiam, entre outros

aspectos, fortalecer valores culturais de pertença à região, o conhecimento da ecologia do Semiárido, o entendimento da problemática local e possibilidades de soluções.

Assim, visando contribuir para a redução dessa lacuna, o Projeto buscou criar uma referência de educação ambiental em rede. Para isso, elaborou uma estratégia metodológica para uma experiência piloto no território do Sertão do Pajeú (PE), com a ONG Centro Agroecológico Sabiá e demais parceiros.

A experiência referencial teve como eixo central a implantação de uma proposta pedagógica de educação ambiental baseada na contextualização para a convivência com o Semiárido. Para efetivá-la, o Projeto articulou secretarias de educação de sete municípios da região do Pajeú, capacitando professores(as) e estudantes de escolas de nove comunidades rurais destes municípios com o envolvimento direto das famílias agricultoras.

A estratégia pedagógica central adotada na experiência foi a da formação pela prática aliada à reflexão, envolvendo oficinas teóricas para reflexão conceitual; oficinas práticas de orientação para inserção da educação ambiental nas escolas, diagnóstico e sistematização; visitas de intercâmbio; estabelecimento de relações com famílias agricultoras da comunidade e de comunidades vizinhas que desenvolvem propostas técnicas que trazem em sua concepção o respeito ao ambiente e práticas de conservação e bom uso dos recursos naturais.

No momento em que essa experiência já apresentava uma significativa massa crítica entre educadores(as) no território do Pajeú (PE), que avaliavam de forma positiva a experiência vivenciada, o Projeto socializou e oportunizou um espaço de diálogo com outras experiências de educação ambiental nos demais territórios. Isso foi desencadeado em encontro que reuniu os oito territórios de atuação do Projeto. Neste grande encontro foi realizado um plano de trabalho para ampliar o diálogo entre os participantes do evento com gestores locais de educação, objetivando planejar e articular ações em diálogo com as referências metodológicas geradas na ação piloto no território do Pajeú (PE).

Um dos efeitos da replicação da experiência, foi a aplicação da metodologia em projeto financiado pelo Programa Petrobras Ambiental, no território do Sertão do Pajeú (PE), que trabalhou com as águas dos riachos que formam uma parte das microbacias do Rio Pajeú, afluente do rio São Francisco.

- A experiência proporcionou a professores e alunos uma maior consciência sobre o meio ambiente e os problemas ambientais que ocorrem nas comunidades e assentamentos, bem como fortaleceu a relação da educação com a vida das famílias e o conceito de convivência nas comunidades rurais, por meio de atividades conjuntas nas quais as famílias participavam da educação escolar das crianças.
- Ocorreram mudanças nas comunidades em relação ao enfrentamento de questões e problemas ambientais, como os resíduos sólidos que estão se acumulando na zona rural e a busca por melhorar a qualidade da água para consumo da escola e das famílias.
- Várias frentes de educação ambiental e contextualizada foram trabalhadas em todos os territórios de atuação do Projeto, com utilização de diversas metodologias.

Um aprendizado importante desta experiência, é perceber que é possível articular uma ação de educação ambiental em rede, dialogando com os municípios e trazendo uma abordagem diferenciada de educação ambiental para escolas rurais na região semiárida, com boa participação do público da escola e também das famílias que residem nas comunidades onde as unidades educacionais estão inseridas.

### **g) Sistema Biológico de Reuso de Água Cinza**

Muitas famílias do meio rural do Semiárido se utilizam de estratégias rudimentares de canaletas e tubulações de esgoto para aproveitamento das águas cinza, em geral da cozinha, como também do banho diário, para aguar algumas fruteiras no quintal. Por outro lado, esse tipo de água, na maioria das vezes, não tem nenhum tipo de uso, ficando como esgoto a céu aberto. Em ambos os casos, essa água não tratada apresenta riscos de poluição ambiental, pois podem conter produtos nocivos para as plantas (detergentes), para o solo (sais dissolvidos) e para a saúde humana (agentes patogênicos).

Diante desse problema, o Projeto em parceria da ONG ATOS e da Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa), juntamente com três famílias agricultoras do município de Olho d'água dos Borges (RN), desenvolveu o Sistema Bioágua Familiar<sup>8</sup> de reuso de água cinza domiciliar para a produção de alimentos e despoluição de quintais (Figura 7). Para tanto, realizou uma pesquisa de campo e laboratorial, para monitoramento e avaliação científica do sistema como um todo, analisando-se a eficiência da unidade filtrante, o solo cultivado com a água tratada, a qualidade da água filtrada e sua adequação qualitativa e quantitativa à irrigação de hortaliças e frutas cujos consumos são realizados geralmente in natura.

**8** Este sistema consiste em filtragem da água cinza por mecanismo de impedimento físico e biológico dos resíduos presentes, sendo a matéria orgânica biodegradada por uma população de microrganismos e minhocas (*Eisenia foetida*). A água é reutilizada em sistema fechado de irrigação (gotejamento) destinado à produção de hortaliças, frutas, plantas medicinais, folhas verdes para galinhas poedeiras de quintal no período seco e outros tipos de alimentos.

**Figura 7 – Bioágua integrado aos sistemas produtivos**

**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

A experimentação de campo com as três famílias e respectivas análises laboratoriais apresentaram os seguintes resultados: (i) as plantas irrigadas com a água pós-tratamento apresentaram padrões normais de crescimento e desenvolvimento vegetal; (ii) os solos irrigados com a água pós-tratamento apresentaram padrões normais das propriedades físicas para uso agrícola; (iii) as propriedades químicas da água pós-tratamento atenderam os parâmetros requeridos para o uso agrícola, apresentando boas quantidades de nutrientes e não representou fonte de poluição ambiental; (iv) o sistema bioágua familiar, que envolve o tratamento da água cinza, a irrigação por gotejamento e a disponibilidade de água potável, tem potencial de redução global de *E. coli* de 5 a 7 unidades logarítmicas, atendendo a diretriz da OMS para água cinza; (v) a água tratada não produz mau cheiro devido aos processos biológicos usados e evitam a situação de “esgoto a céu aberto”; (vi) o sistema bioágua familiar apresenta um baixo custo de implantação e manutenção, o custo de energia é insignificante, e sua operacionalização é adequada à dinâmica e disponibilidade de mão de obra familiar; (vii) a quantidade e tipo de água cinza produzida pelas famílias na pesquisa foram suficientes e adequadas para o funcionamento do sistema; (viii) o sistema pode ser dimensionado para o perfil de oferta de água cinza das famílias, considerando a capacidade potencial do sistema de 400 litros/dia, para volumes maiores deve-se dispor de um segundo filtro biológico; e (ix) a

produção de hortaliças, frutas, raízes e tubérculos no quintal irrigado com água pós-tratamento supriu a demanda familiar por estes alimentos<sup>9</sup> e gerou excedentes no período chuvoso.

Após a fase de pesquisa científica em escala experimental, o Bioágua Familiar entrou numa fase de “expansão monitorada”, que consolida uma série de informações técnicas e metodológicas em um processo de replicação do Sistema Bioágua Familiar em larga escala. Trata-se de uma etapa importante de consolidação do Sistema de reuso da água cinza domiciliar como uma alternativa concreta para a produção de alimentos e redução da contaminação ambiental nos quintais das famílias agricultoras da região semiárida brasileira.

Nesse contexto, o Projeto Dom Helder Camara/Sertão, em parceria com a ATOS e a Ufersa, aprovou projeto junto ao Programa Petrobras Ambiental, em execução no território do Sertão do Apodi (RN). Esta ação teve como meta, após a pesquisa experimental das três unidades iniciais, replicar para 200 unidades de Bioágua. Também visa consolidar o Sistema Bioágua Familiar como alternativa para a produção de alimentos e redução da contaminação ambiental nos quintais das famílias agricultoras da região semiárida brasileira. Além dos aspectos técnicos, busca a construção de experiências que sirvam como referenciais sobre processos metodológicos de formação integrada à educação ambiental, imprescindíveis para qualquer iniciativa de expansão do Sistema Bioágua Familiar nas variadas localidades da região semiárida brasileira.

Recentemente, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará (SDA), por meio do Projeto São José III, assumiu o compromisso de iniciar a “expansão monitorada” do Sistema Bioágua Familiar no semiárido cearense, contribuindo para a formação de capacidades entre técnicos(as), famílias agricultoras, professores(as) do meio rural e agricultores-pedreiros na implantação, manutenção e manejo dos Sistemas de Bioágua Familiar.

h) Fundo de Incentivos Ambientais (FIA). O Fundo de Incentivos Ambientais (FIA), constituído com o objetivo de apoiar projetos das famílias agricultoras que ampliem a sustentabilidade ambiental dos seus agroecossistemas. O FIA visou também proporcionar elementos de apoio à constituição de um mecanismo de pagamento por serviços ambientais voltado para a agricultura familiar do Semiárido do Nordeste do Brasil. Desta forma, os projetos FIA visavam promover ações de caráter referencial para ampliar a sustentabilidade ambiental dos agroecossistemas. Entre os critérios do FIA, foi estabelecido um teto R\$ 1.500,00 por família.

O início da formação para elaboração dos projetos FIA foi um estágio importante na compreensão das famílias, mobilizadores(as) sociais e técnicos(as) da assessoria, uma vez que os projetos a serem apresentados traziam um componente bastante inovador: a indicação dos seus ganhos ambientais. Ao longo dos 6 anos, a implementação de 169 projetos FIA atingiu um montante de recursos financiados pelo Projeto de aproximadamente 2 milhões de reais.

O processo de construção dos projetos FIA foi resultado dos debates, avaliação e planejamento anual das comunidades e dos processos de formação realizados pelo Projeto. As famílias de comunidades e assentamentos interessadas em determinado tema constituem grupos de interesses, orientados pela assessoria técnica e pela mobilização social, que por sua vez, apóiam as famílias na construção coletiva dos projetos. Estes projetos são submetidos em assembleia da associação para apreciação e sua devida aprovação.

**9** O monitoramento produtivo do sistema permite a estimativa da seguinte produção anual de alimentos numa área de 240 m<sup>2</sup>: 876 molhos de coentro; 177 pés de alface; 319 molhos de cebolinho; 49 kg de cenoura; 93 kg de beterraba; 55 kg de tomate cereja; 160 kg de goiaba, 48 kg de mamão e 120 kg de acerola. Monetizando esta produção atinge-se uma renda mensal de R\$ 289,00.

Um aspecto que vale ressaltar foi a representatividade da participação das mulheres encabeçando quase metade (46%) dos projetos FIA.

A diversidade de temáticas de projetos FIA permite fazer inferência sobre os resultados satisfatórios no que tange ao planejamento baseado em uma visão sistêmica do agroecossistema. Os projetos se agruparam em 16 temáticas distintas, apicultura, banco de sementes, biodigestores, conservação do solo, fogões a lenha ecoeficientes, fossas sépticas, manejo da caatinga, meliponicultura, plantas medicinais, processamento de pluma de algodão, processamento derivados do leite de cabras, recuperação de mata ciliar, reflorestamento, resíduos sólidos, sistema agroflorestal, e viveiro de produção de mudas.

Observa-se que os projetos FIA estiveram em consonância com o objetivo do Projeto de “minimizar as causas e os impactos negativos da degradação de terras sobre a integridade dos ecossistemas do bioma Caatinga, por meio da implementação de sistemas de uso e manejo sustentáveis de terras”.

Foram diversos os ganhos ambientais dos projetos FIA, em atendimento ao objetivo do Fundo e à sustentabilidade ambiental dos agroecossistemas. A seguir serão destacados esses ganhos em diversas temáticas de projeto.

- Fogões a lenha ecoeficientes – Ecofogão. Buscando apresentar alternativa ao consumo de biomassa florestal, as famílias agricultoras se mobilizaram em projetos de fogões a lenha ecoeficientes e biodigestores. O Projeto avaliou os impactos ambientais do uso destas tecnologias, a partir dos quais apoiou as famílias na implantação destes projetos. Em relação aos fogões a lenha ecoeficientes – ecofogões foi desenvolvido estudo em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que culminou com a monografia de graduação intitulada “Comparação entre a eficiência de dois modelos de fogão a lenha e seus impactos sobre o desmatamento da caatinga”, de Tainah Madureira Regueira. Estes estudos apontaram as vantagens da utilização dos ecofogões em relação ao fogão a lenha convencional, normalmente encontrado nos domicílios rurais do Semiárido brasileiro, tais como, eficiência energética 64% maior, e redução de 53% a 57% do consumo de lenha. Ademais, os estudos apontaram que pelas características do ecofogão se permite o uso de material lenhoso secundário, como restos de podas, gravetos, eliminando a necessidade do uso de lenha convencional, o que reduz ainda mais a pressão ocasionada pelo desmatamento (Figura 8).

Figura 8 – Resultados de estudo comparativo do ecofogão e fogão a lenha convencional



**Fonte:** Sistema de Monitoramento do Projeto Dom Helder Camara/Sertão.

A partir do uso dos 764 ecofogões implantados com financiamento do FIA, é possível estimar uma ordem de grandeza sobre a redução das emissões anuais de CO<sub>2</sub>. Considerando-se a redução média de 55% do consumo de lenha com o uso dos ecofogões pelas famílias (Figura 9), e a estimativa de emissão média anual de 2.967 Kg de CO<sub>2</sub> por família no Semiárido brasileiro, estima-se uma redução das emissões anuais em aproximadamente 1.250 toneladas de CO<sub>2</sub>.

**Figura 9 – Uso do ecofogão pelas famílias agricultoras**

**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

Além dos ganhos ambientais relacionados às emissões de CO<sub>2</sub>, decorrentes da redução da emissão de gases de efeito estufa, por meio da redução de queima de biomassa, são também relevantes os ganhos ambientais em conservação da biodiversidade, alcançados com a redução do desmatamento da caatinga, e pelos plantios normalmente atrelados a estes projetos; e na conservação do solo resultado da manutenção da cobertura florestal (caatinga). A utilização dos ecofogões não se restringe aos ganhos ambientais, os depoimentos, sobretudo das mulheres, relatam vantagens como facilidade ao usar gravetos em vez da lenha convencional, da qual se faz necessário mais tempo para buscar, mais distante; a praticidade no armazenamento do material lenhoso, de menor peso e volume; a sujeira que a fumaça e fuligem causam principalmente na cozinha; e mais importante, o benefício à saúde, com relatos da redução de problemas respiratórios.



## i) Biodigestor

Os biodigestores foram bastante demandados pelas famílias agricultoras. O Projeto em parceria com a ONG Diaconia realizou estudos que definiram o padrão de construção e de manejo do biodigestor, para se assegurar um balanço ambiental positivo.

O aperfeiçoamento da construção e manejo do biodigestor considerou torná-lo de fácil construção e com mão de obra local, materiais acessíveis e padronização de construção para minimizar riscos de falhas que resultem na ineficiência de funcionamento, sobretudo em fuga significativa de Gases de Efeito Estufa (GEE) para a atmosfera. O que resultou na sistematização e publicação do Manual do Biodigestor Sertanejo (Figura 10).

**Figura 10 – Capacitação na construção do Biodigestor Sertanejo**



**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

Os estudos demonstraram que a substituição do uso combinado de lenha, carvão vegetal e gás de cozinha (Gás Liquefeito de Petróleo – GLP) no cozimento de alimentos pelo Biodigestor Sertanejo reduz em 86,55% as emissões de GEE. Ou seja, decresce a emissão média anual de 6.515 para 876 Kg de CO<sub>2</sub> por família.

Extrapolando esse resultado para os 117 biodigestores implantados pelo FIA, estima-se uma redução aproximada de 660 toneladas de emissão de CO<sub>2</sub>/ano. No entanto, esse valor está bem aquém da realidade de replicação da tecnologia, pois houve um número considerável de implantação de biodigestores por diversos parceiros, a exemplo da Diaconia que sozinha já implantou mais de 150 biodigestores e aprovou um projeto junto à Caixa Econômica Federal para construir mais 335 biodigestores e formar 32 especialistas nessa tecnologia.

Vale salientar que esta sustentabilidade ecológica do uso do biodigestor se alia com outros benefícios à família, como economia financeira; maior disponibilidade de tempo para outras atividades, por não necessitar buscar lenha distante; e a percepção de redução de problemas respiratórios causados por aspirar a fumaça da queima da lenha e do carvão vegetal, citado especialmente pelas mulheres (Figura 11).

**Figura 11 – Uso do biodigestor sertanejo pelas famílias agricultoras**



**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Câmara.

#### **j) Manejo de resíduos sólidos.**

O problema ambiental dos resíduos sólidos tem se agravado bastante nos últimos anos. Muito disso se deve a mudança dos hábitos de consumo ocorrido na zona rural. Muitos produtos entram nas áreas rurais com suas embalagens que ali permanecem

sem destinação adequada. Ademais, as gestões municipais se ressentem de capacidade e, por vezes, de interesse de ofertar serviços de coleta de lixo na zona rural.

Diante desse contexto, e da priorização deste tema em diagnósticos e planos ambiental e produtivo estratégico das comunidades e assentamentos, o Projeto desenvolveu processos educativos e alocou recursos por meio de projetos FIAs para apoiar às famílias agricultoras a lidar com os problemas ambientais relacionados ao lixo. Este tema também foi trabalhado junto à ação do cultivo de algodão em consórcios agroecológicos, aspecto fundamental para a certificação orgânica. A estratégia usada pelo Projeto consistiu na implantação dos projetos FIA de tratamento e destinação adequada do lixo, e articulação com o poder público municipal e outros agentes externos, a exemplo das cooperativas de reciclagem de lixo.

Um exemplo prático do enfrentamento da problemática dos resíduos sólidos na área rural é a comunidade de Santo Antônio II, no território do Pajeú. Esta comunidade implantou um projeto FIA de coleta e reciclagem de resíduos sólidos. Os aprendizados de coleta e separação dos resíduos sólidos (Figura 12) foram incorporados ao cotidiano das famílias. A comunidade recolhe, armazena, prensa e pesa o material (Figura 13) em galpão construído para este fim (Figura 11), que é comercializado para a usina de reciclagem.

**Figura 12 – Separação de resíduos sólidos**



**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

A comunidade já está sendo mobilizada para separação dos resíduos sólidos de acordo com o planejamento, que inclui também em sua estratégia oficinas de reciclagem de resíduos sólidos, as quais contaram com amplo envolvimento e participação do grupo de mulheres da comunidade (Figura 14).

**Figura 13 – Prensa e balança de resíduos**



**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

**Figura 14 – Oficina de reciclagem de resíduos sólidos**



**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

### k) Pagamento por serviços ambientais de proteção de bacias hidrográficas.

O Projeto dirigiu esforços para estabelecer bases referenciais para o desenvolvimento de um mecanismo de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) baseado na abordagem de planejamento e conservação de bacia hidrográfica, voltado para a agricultura familiar no Semiárido do Brasil. Para desenvolver essa ação, o Projeto estabeleceu parceria com o Departamento de Tecnologia Rural da Universidade Federal de Pernambuco (UFRPE). Inicialmente foi realizado um diagnóstico das características ambientais e sociais de 11 microbacias no Território do Pajeú (PE), com o objetivo de selecionar área piloto para estudo de campo focado na definição de pagamento de serviços ambientais a partir da abordagem de microbacia (Figura 15). O Assentamento Ramada da Qui-xabeira, no município de Iguaraci (PE), foi a área selecionada por reunir as condições ambientais e de organização social propícias.

**Figura 15 – Diagnóstico das características ambientais e sociais de microbacias**



**Fonte:** Arquivo de fotos Projeto Dom Helder Camara.

Os resultados desses estudos e monitoramento foram confrontados com a literatura técnico-científica. Também foi realizada uma revisão sobre mecanismos de pagamentos por serviços ambientais, que incluiu uma visita técnica a uma experiência desenvolvida pelo município de Extrema, ao sul do estado de Minas Gerais, que se constitui uma das experiências brasileiras mais reconhecidas e consolidadas no campo dos incentivos ambientais relacionado à água.

Com o objetivo de estabelecer diálogo sobre o tema com atores institucionais, o poder público nas três esferas, as organizações da sociedade civil, representação das famílias agricultoras, comitês de bacias hidrográficas, centros de pesquisas e universidades, entre outros. O Projeto, em parceria com a UFRPE, sistematizou o resultado dos estudos, gerando uma proposta embrionária de mecanismo de pagamento por serviços ambientais, voltada para contemplar famílias agricultoras do Semiárido nordestino.

Na base da proposta está a integração com os agroecossistemas familiares e apoio a transição agroecológica dos sistemas produtivos tradicionais. Tem-se na fixação de carbono no solo um indicador de conservação das bacias hidrográficas e da melhoria dos demais atributos do solo. Alguns estudos apontam o estoque de carbono no solo como um bom indicador de serviço ambiental, por contribuir na redução da emissão de CO<sub>2</sub> para atmosfera e melhorar a qualidade da água e do solo. Os ganhos ambientais ainda deverão estar associados a uma estratégia de pagamento pelo serviço ambiental prestado pelas famílias agricultoras.

Os principais desafios a serem superados são: (i) promover a transição de base agroecológica dos sistemas produtivos convencionais; (ii) adotar práticas de conservação do solo, a fim de reduzir a erosão e melhorar a qualidade ambiental da microbacia; (iii) implantar sistemas integrados lavoura-pecuária-caatinga mais produtivos e de menor impacto ambiental; (iv) contribuir para redução das mudanças climáticas, desertificação e perda de biodiversidade; e (v) referenciar políticas públicas de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) para carbono fixado no solo na região Semiárida do Brasil.

Entre as práticas associadas ao PSA estão: (i) substituir o uso do fogo e de agrotóxicos, por compostagem, adubação orgânica e biofertilizante; (ii) controle natural de pragas e doenças; (iii) ampliação de biodiversidade com diversificação, rotação, sucessão e consórcio de culturas; (iv) movimentar solo só na linha de semeadura e reduzir ou eliminar o revolvimento do solo com implementos, (v) cultivo em curva de nível; (vi) cobertura regular do solo com resíduos vegetais ou plantas vivas; (vii) integração e/ou rotação entre os sistemas de produção agrícola, pecuário e florestal; (viii) manejo de pastagem com repouso, correções, plantio de forrageiras e evitar sobrecarga de animais; (ix) banco de proteínas com espécies perenes; (x) uso de leguminosas para fixação biológica do nitrogênio; e (xi) plantios de recuperação de áreas degradadas e comerciais, a fim de reduzir a pressão de desmatamento sobre as nativas.

Uma possibilidade de pagamento anual do serviço ambiental se baseia no valor da tonelada de carbono fixada no solo por hectare, comparando-se o estoque inicial (linha de base) com os anos subsequentes. Para isso, pode ser utilizada como referência a cotação de mercado de carbono. Propõe-se que ao longo do ano também sejam monitoradas de forma participativa e registradas as práticas de manejo empregadas pelas famílias agricultoras em suas áreas.

É necessário que o mecanismo de pagamento por serviço ambiental evolua na constituição de um banco dados de atributos do solo (carbono orgânico total, matéria orgânica seca, densidade do solo e outras variáveis) que resulte numa modelagem matemática calibrada e validada, associando as práticas agrícolas com a qualidade do solo em microbacia. Assim, será possível criar um sistema de índice de qualidade do solo correlacionado com o manejo dos agroecossistemas, bem como projeções e cenários da variação do carbono no solo.

Para avançar na constituição de um mecanismo se requer um arranjo institucional, com diálogo nas três esferas governamentais (municipal, estadual e federal); comitês de bacias hidrográficas; mercados estabelecidos, como o de carbono; instituições de pesquisa e universidades, entre outros, que poderão aportar institucionalidade; controle social; recursos financeiros; monitoramento e estudos dos indicadores; mobilização e assessoria técnica etc.

Pela natureza deste tipo de mecanismo, uma potencial integração é com o Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura (Plano ABC), que tem o objetivo de organizar e planejar ações para a adoção das tecnologias de produção sustentáveis, com os fins de responder aos compromissos assumidos pelo país de redução de emissão de gases de efeito estufa no setor agropecuário. O Plano ABC tem abrangência nacional, metas e recursos financeiros (200 bilhões de reais) estabelecidos para o período de 2011 a 2020.

#### **l) Disseminação de Informações e difusão técnico-científica**

Como uma ação piloto e de caráter referencial, o Projeto envidou esforços no sentido de monitorar, sistematizar e publicar os conhecimentos gerados no seu desenvolvimento, buscando alcançar diferentes espaços e instâncias técnicas e científicas, de modo a provocar o debate, a validação e a apropriação desses conhecimentos por diferentes atores e setores envolvidos com o tema da agricultura sustentável, especialmente no Semiárido brasileiro.

A produção de publicações que contribuam para o diálogo entre a comunidade científico-acadêmica, extensionistas governamentais e de ONGs, educadores e gestores públicos é um dos grandes desafios para projetos-piloto de desenvolvimento socioeconômico e ambiental, a exemplo do Projeto Dom Helder Camara/Sertão.

Para tanto, o primeiro passo foi a criação e manutenção de um banco de dados de monitoramento das ações do Projeto e, posteriormente, a elaboração e submissão de artigos técnicos e científicos em congressos e revistas científicas de grande relevância nos temas trabalhados pelo Projeto, bem como sistematização das experiências em livros produzidos pelo próprio Projeto e capítulos de livros oportunizados por órgãos relacionados com os temas da agricultura familiar e sustentabilidade, como no caso da Embrapa.

Mas, para que essa estratégia fosse exitosa, foram firmadas parcerias com instituições de ensino, pesquisa e extensão, como centros da Embrapa, e universidades, a exemplo da Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa) e a Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). Essas parcerias auxiliaram no desenvolvimento de pesquisas, monitoramento e análises dos dados coletados no campo para transformá-los em artigos e outros tipos de publicações técnicas.

Complementando essa estratégia, foi efetivada parceria com o Programa Semear – Gestão do Conhecimento em Zonas Semiáridas do Nordeste brasileiro, implementado pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (Fida) e pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), com apoio da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID).

Este esforço resultou na produção e submissão de 56 artigos científicos em 23 congressos e seminários de representatividade no cenário nacional. Estes envolvem desde os resultados e impactos gerais das ações do Projeto até os mais específicos, relacionados aos benefícios ambientais, tais como melhoria da qualidade do solo, com redução de sua compactação e erosão, aumento de sua fertilidade e teores de matéria orgânica, e maior diversidade da macrofauna; recuperação e conservação da agrobiodiversidade e da biodiversidade da caatinga; dentre outros.

Foram também publicados cinco artigos na Revista *Agriculturas: experiências em agroecologia*, ocupando um espaço de grande trânsito no universo da ONGs, universidades, ministérios e órgãos públicos ligados aos temas da agriculturas familiar e sustentabi-

lidade, no cenário nacional e internacional. Destaca-se, dentre estes artigos, o sob o título Geração do conhecimento agroecológico a partir da interação entre atores: A experiência do Projeto Dom Helder Camara.

O Projeto publicou duas cartilhas e três livros (Figura 16) com temas relacionados à sua experiência: (i) o Manual do Biodigestor Sertanejo, versões em português e inglês; (ii) a cartilha Bioágua Familiar: Reuso de água cinza para produção de alimentos no Semiárido; (iii) o livro A Estratégia de Assessoria Técnica do Projeto Dom Helder Camara; (iv) o livro Manejo Pastoril Sustentável da Caatinga, autoria do pesquisador João Ambrósio de Araújo Filho, parceria do Projeto Dom Helder Camara, Programa Semear (FIDA/IICA/AECID) e Associação Brasileira de Agroecologia (ABA). Este livro preenche uma lacuna importante de sistematização sobre a ecologia do ecossistema da caatinga e as técnicas sustentáveis de seu manejo pastoril. Seu lançamento, durante o VIII Congresso Brasileiro de Agroecologia, teve repercussão nacional com mais de 4 mil participantes de todo país.

**Figura 16 – Livros e Cartilhas publicados pelo Projeto**



O Projeto elaborou ainda três capítulos de livros (Figura 17): (i) Transferência de Tecnologia e Construção do Conhecimento, Embrapa. Capítulo *Algodão em consórcios alimentares agroecológicos: uma experiência de desenvolvimento sustentável no semiárido nordestino*; (ii) Práticas de Desenvolvimento no Nordeste do Brasil: experiências dos projetos apoiados pelo Fida, IICA<sup>10</sup>. Capítulo *Parcerias e Estímulo à Organização – o Projeto Dom Helder Camara e o fortalecimento de um tecido organizacional para o desenvolvimento sustentável*; e (iii) La Producción de Ruminantes Menores en las Zonas Áridas de Latinoamerica, Embrapa. Capítulo *Acciones del Desarrollo en Relación con la producción de Ruminantes Menores: la Experiencia em el Nordeste Semiárido del Brasil*.

**10** Nesse livro também há outra contribuição do Projeto no capítulo *O Projeto Sertão e a construção de sistemas de produção sustentáveis* de autoria de Emmanuel Bayle.



Figura 17 – Capítulos de livros



Além da produção desses três livros e três capítulos, o Projeto contribuiu, a partir da experiência do Algodão em Consórcios Agroecológicos, com a publicação do livro Caracterização da Cadeia Produtiva do Algodão no Semiárido Nordestino, série Documentos do ETENE nº 32, Banco do Nordeste por meio do seu Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste.

### m) Difusão nos meios de comunicação

As estratégias de comunicação do Projeto levaram em consideração às especificidades de seus diversos públicos. Assim, estruturou suas atividades com ênfase no compartilhamento de informações, resultados e métodos desenvolvidos no âmbito do Projeto para as famílias agricultoras e organizações parceiras de assessoria técnica e de mobilização social; o grande público; e a comunidade técnico-científica. Essa socialização de conhecimentos pelos meios de comunicação, além de apoiar a disseminação de suas ações, cumpriu também o papel de prestação pública de contas aos envolvidos e à sociedade.

Dentre as várias ferramentas de comunicação utilizadas pelo Projeto, o site institucional (<http://www.projetodomhelder.gov.br>) serviu para interação direta entre o Projeto e seus diversos públicos. A interação e a veiculação de notícias e informes contaram com um site interativo, e, sobretudo, com informações técnicas, metodológicas e conceituais nos diversos campos de atuação do Projeto.

Durante o período de atuação do Projeto foram veiculadas mais de 400 reportagens na internet e outros meios de mídia escrita, bem como nos meios televisivos de abrangência estadual, nacional e internacional. Assim, o Projeto se constituiu uma fonte confiável e acessível, mantendo relações firmes com os agentes comunicativos. As ações realizadas por ele conseguem espaço no meio midiático, sendo divulgadas conforme objetivo inicialmente pré-determinado. As veiculações das reportagens na internet e demais meios de mídia estão distribuídas ao longo da vida do Projeto na seguinte sequência: (i) reportagem televisiva sobre as atividades desenvolvidas nas comunidades Quilombolas das Emas e Novo Zabelê, no Piauí, veiculada em programa de abrangência nacional Globo Rural, da Rede Globo (cerca de 18 milhões de telespectadores); (ii) Agroecologia traz renda e qualidade de vida para assentados, Globo Rural, da Rede Globo; (iii) Projeto ajuda a reaproveitar água em pequenas propriedades do Rio Grande do Norte, Globo Rural, da Rede Globo; e (iv) Especialista brasileiro mostra vantagens do Projeto Bioágua Familiar, veiculada no programa Jornal da Noite, no país africano de Cabo Verde.

A veiculação de reportagens sobre as ações do Projeto permitiu que as atividades atingissem um público amplo, despertando o interesse em outras famílias agricultoras, agentes governamentais, ONGs e organizações de assessoria técnica e de mobilização social pelas técnicas e tecnologias sociais utilizadas nas ações de convivência com o Semiárido. Após a veiculação de reportagens, o Projeto recebeu solicitações de mais informações de vários estados brasileiros e de outros países sobre ações e tecnologias desenvolvidas.

## 4. Resultados e Lições

### i) Resultados

O Projeto Dom Helder Camara possui uma dinâmica de avaliações internas e externas, que demonstram os seus resultados e impactos. Estas avaliações, sobretudo, a Avaliação do PDHC – Aspectos Econômicos, Inovação e Aprendizagem<sup>11</sup> e da Pesquisa de Avaliação de Impactos e Resultados do Projeto Dom Helder Camara<sup>12</sup>, municiaram as reflexões a seguir.

Entre os aspectos de avaliação de resultados e impactos que merecem destaque, diante da natureza do Projeto, encontram-se os impactos sobre a pobreza rural. Que estão intimamente relacionados com a estratégia de desenvolvimento do capital humano e social, da segurança alimentar e ganhos na produtividade agrícola. Que levam ao aumento da capacidade de geração de renda, e uma relação harmônica com o meio ambiente.

Neste contexto, apresenta-se a seguir uma síntese dos resultados e impactos alcançados pelo Projeto.

**Capital humano e social e empoderamento.** As famílias agricultoras e suas associações fortalecidas, entre outros aspectos, pela confiança no gerenciamento de recursos e as melhorias na capacidade de auto-organização. Merece enfatizar a elevação da autoestima e empoderamento das mulheres, graças à abordagem participativa ascendente e ao enfoque em atividades de geração de renda. Agricultores que antes trabalhavam como diaristas, sem perspectivas de melhorias de vida, hoje, possuem terra, produzem e sustentam suas famílias, e começaram a participar nos mercados locais. Por fim, ações de desenvolvimento de mercados permitiram que as famílias agricultoras experimentassem pela primeira vez as transações no mercado agrícola formal. E o empoderamento de Jovens registrado pelos empregos após a conclusão de treinamentos, nos quais mais da metade conseguiu se empregar em sindicatos, municípios, agências governamentais ou ONGs.

**Segurança alimentar.** Devido ao alto nível de pobreza das famílias agricultoras, a mudança no sistema de produção agrícola em primeira instância voltou-se para garantir o acesso aos alimentos e à água potável, a partir daí criando a base para acesso ao mercado. Ocorreram mudanças positivas nos hábitos alimentares. 59,8% das famílias pesquisadas confirmaram aumento no consumo cada vez maior de carne, galinha, peixe, leite, ovos, frutas e hortaliças. Demonstrou-se também que 77% das famílias introduziram uma ou mais atividades novas de produção e muitos aumentaram suas rendas de atividades não-agrícolas. Esses resultados influenciaram padrões nutritivos mais diversificados em mais de 58% das famílias. A inserção do armazenamento de

11 Documento do Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola (Fida) – O Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semiárido do Nordeste – O Projeto Dom Helder Camara – Avaliação de Primeira Fase – 19 de novembro de 2010.

12 Pesquisa de Campo em oito Territórios realizada pela Universidade Federal Rural de Pernambuco – UFRPE. 2009.

forragens para alimentação animal e irrigação em pequena escala para a produção de hortaliças, melhorou a disponibilidade de alimentos na época seca. As famílias confirmam uma nutrição mais equilibrada e a ausência de períodos de subnutrição.

Desenvolvimento e diversificação agrícolas contribuíram para a segurança alimentar das famílias agricultoras, que aumentaram suas colheitas agrícolas e a substituição de plantios de baixo valor (mandioca) por hortaliças, o amendoim, batata doce, bananas, goiaba, pimentão, pimenta, e quiabo que foram introduzidos muitas vezes em resposta à maior participação nos mercados, e as plantas para a produção de mel de abelha. O milho e feijão continuaram a representar as colheitas de subsistência das famílias. Os volumes de produção foram em média mais altos para 25 produtos, acompanhados pelo aumento na produtividade da terra. 64% dos agricultores melhoraram sua produção agrícola em função do melhor acesso à água. Dois terços das famílias aumentaram a produtividade através de investimentos e a introdução de novas tecnologias.

As ações de orientação para mercado proporcionaram às famílias agricultoras alcançarem a inserção em feiras agroecológicas, mercados regionais e institucionais. 75% das famílias vendem para o Programa de Aquisição de Alimentos do governo Federal (PAA) ou mercados locais. 908 famílias agricultoras foram beneficiadas com unidades de beneficiamento de caju, doces, mel de abelha, polpa de frutas, queijo, frango, peixe e artesanato, com estimativa de incremento de renda mensal médio de R\$100/família.

**Renda líquida familiar.** A renda em média das famílias no início Projeto se encontrava abaixo da linha de pobreza. Esta renda média mensal familiar pós-projeto, oriunda de atividades agrícolas e não agrícolas, é de aproximadamente dois salários mínimos (tabela 3). O que corresponde a mais de seis vezes a renda média de 2001; deflacionado pelo índice geral de preços (em torno de 7% ao ano) o aumento absoluto é quase quatro vezes maior que a renda real média antes do projeto.

**Tabela 3 – Dados de renda in territórios selecionados**

Indicador	Inhamuns	Apodi
Valor em média da produção consumida	2.014	2.388
Valor em média da produção vendida	3.776	7.514
Custo em média (excluindo mão de obra)*	364	749
Valor total líquido da produção	5.426	9.247
Renda agrícola mensal	452	771
Outras fontes de renda mensal	467	313
Total renda mensal	919	1.083

**Fonte:** Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola - O Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semi-árido do Nordeste – O Projeto Dom Helder Camara – Avaliação de Primeira Fase, novembro de 2010.

Os investimentos na certificação da produção de castanha de caju e de mel de abelha proporcionou acesso a mercados mais exigentes, o que incrementou os preços praticados anteriormente. Ampliou-se também a quantidade de famílias que aumentaram investimentos em ativos produtivos (tabela 4), com ênfase para as melhorias na criação de pequenos animais.

**Tabela 4 – Investimento em ativos produtivos**

Porcentagem de domicílios investindo em:	Antes do projeto	Durante o projeto
Cercas	34	68
Água: instalação para gado	5	20
Equipamento de irrigação	1	16
Ração	6	26
Área cultivada para produção de forragens	7	41

**Fonte:** Estudo de Impactos PDHC, 2010.

A avaliação dos impactos do Projeto considerou que o aumento de rendas das famílias agricultoras e dos ativos líquidos atingiu a nota 5 (em uma classificação que vai até 6).

**Recursos naturais e meio ambiente.** Com a abordagem do Projeto de produzir respeitando o meio ambiente, o princípio da convivência com o semiárido associada as oportunidades de geração de renda e os incentivos ambientais para as famílias promover o uso sustentável dos seus recursos naturais, os agricultores incorporaram uma nova maneira de pensar, na qual se inclui uma maior compreensão e mais cuidados com o meio ambiente e os recursos naturais para um desenvolvimento em longo prazo. As estratégias de proteção da caatinga e a conservação dos recursos naturais do Semiárido foram efetivas também para contribuir com a adaptação e a mitigação de efeitos globais ao ambiente, como as mudanças climáticas.

O impacto do Projeto sobre os recursos naturais e o meio ambiente atingiu a nota 5, considera-se que isso foi possível por não se tratar as questões ambientais como um componente separado. Esta abordagem levou 80% das famílias a adotar práticas agroecológicas na produção agrícola e pecuária; 76,9% abandonaram práticas de broca e queima; 71% usam variedades locais de sementes e 59% substituem insumos externos por outros produzidos localmente adaptados às condições ambientais locais; 24% aplicam irrigação por gotejamento ou microaspersão; 25% usam fertilizantes orgânicos; 48% praticam a rotação de lavouras, e 10% utilizam curvas de nível nos seus cultivos.

Instituições e políticas públicas. Mais de 60 organizações não governamentais foram fortalecidas, com a melhoria de suas capacidades técnicas, de gestão e organização para responder às necessidades das comunidades e assentamentos. Ampliaram estruturas com aberturas de escritórios nos Territórios, e expandiram suas ações e serviços. E ainda irradiam sua experiência para outras organizações. Os sindicatos rurais fortaleceram seu papel de representação das comunidades rurais e incorporaram uma ação efetiva de mobilização social. As ONGs e os sindicatos consideraram a estratégia do Projeto de separar a mobilização social da assessoria técnica uma condição indispensável para a construção de um sistema que alimete especialização, competências e representação qualificada.

O impacto do Projeto relacionado à incidência sobre as políticas públicas obteve a nota 5, e estão relacionados a três aspectos:

- a capacidade de fazer com que as políticas públicas sirvam à população mais carente no meio rural – alcançada no âmbito federal com a ampliação de acesso às políticas públicas, especialmente do Pronaf, Fome Zero e PAA;
- influência sobre o desenvolvimento de políticas – no âmbito federal, contribuiu para a definição do programa Territórios da Cidadania do MDA, a metodologia do Projeto Dom Helder Camara foi adotada como uma das referências para a elaboração da nova lei de assessoria técnica para agricultura familiar (promulgada no início de 2010 e permite a contratação orga-

nizações sem fins lucrativos e exige total transparência no planejamento), Secretarias de Governo também têm buscado orientações metodológicas para o sistema governamental de extensão rural; e

- aumento da participação da população mais carente nos processos de tomada de decisão no âmbito dos municípios. Vários municípios se envolveram nas atividades educacionais, culturais e serviços de extensão. As lideranças das comunidades e assentamentos e mobilizadores sociais participam nos Comitês Territoriais, e algumas associações têm relações bastante estreita com os municípios.

## ii) Síntese da avaliação do Projeto

O Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (Fida) das Nações Unidas, em acordo com os princípios globais de sua política de avaliação e metodologia própria, realizou avaliação do Projeto Dom Helder Camara com o objetivo de avaliar seus resultados e impactos, e destacar aspectos e recomendações para subsidiar uma possível próxima fase do Projeto. A tabela 5 apresenta uma síntese desta avaliação, incluindo os critérios de avaliação e suas respectivas pontuações, a partir de sistema de classificação, cuja pontuação máxima corresponde à nota 6.

**Tabela 5 – Síntese da avaliação do Projeto dom Helder pelo FIDA**

<b>Crítérios de desempenho centrais</b>	
Relevância	5
Eficácia	5
Eficiência	4
<b>Desempenho do projeto</b>	<b>4,7</b>
<b>Impacto sobre pobreza rural</b>	
Renda e recursos domésticos	5
Capital humano e social, empoderamento	6
Segurança alimentar e produtividade agrícola	5
Recursos naturais e o meio ambiente	5
Instituições e políticas	5
<b>Outros critérios de desempenho</b>	
Sustentabilidade	4
Inovação, replicação e ampliação	5
<b>Conquistas globais do Projeto</b>	<b>5</b>
<b>Desempenho de parceiros</b>	
Desempenho do Fida	5
Desempenho do Governo	5
Desempenho das ONGs	5

**Fonte:** Fundo Internacional para Desenvolvimento Agrícola – O Projeto de Desenvolvimento Sustentável para Assentamentos de Reforma Agrária no Semi-árido do Nordeste – O Projeto Dom Helder Camara – Avaliação de Primeira Fase, novembro de 2010.

O Projeto alcançou excelente desempenho nos resultados e impactos voltados ao capital humano e social e empoderamento, obtendo a nota máxima (6).

### iii) Principais lições

Os conceitos e metodologias adotados pelo Projeto Dom Helder Camara, centrado na busca de ações referenciais para o desenvolvimento sustentável do semiárido, proporcionaram, além dos resultados e impactos já mencionados, ganhos importantes em aprendizagem e diversas lições, ao que se destacam algumas a seguir:

- Constata-se como importante lição, a promoção de metodologias que permitiram ampliar os conhecimentos já existentes das famílias, em um processo de geração e gestão de conhecimento pautado na experimentação. A construção destes novos conhecimentos permitiu o uso de novas tecnologias, novos conhecimentos e maior autonomia das famílias agricultoras para prática de inovações, que inclusive, resultou em relevante ampliação da inserção de mulheres e jovens no acesso às políticas públicas.
- A organização e a qualificação das demandas das famílias agricultoras, apoiadas pela assessoria técnica, foram fundamentais para a elaboração de bons projetos e ampliação do acesso a crescente oferta de políticas públicas de combate à pobreza e apoio ao desenvolvimento rural sustentável.
- A efetiva participação das famílias agricultoras em todas as etapas de gestão do Projeto, junto com outros atores sociais governamentais e não governamentais, e especialmente nos processos de planejamento, execução, monitoramento e avaliação, é fundamental para que as mesmas sintam e exerçam a apropriação das ações de maneira democrática e transparente. Esta participação leva às famílias a uma nova cultura educativa em que predominam a participação e o controle social sobre as políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento de seu território.
- A concepção e a prática de um serviço de assessoria técnica baseado na Agroecologia, destacando metodologias participativas de geração de conhecimento e um arranjo territorial integrado, possibilita de forma eficaz a geração participativa de conhecimento, empoderamento das famílias e troca de saberes entre técnicos e famílias agricultoras, entre estas e suas organizações representativas. Estes avanços são contribuições importantes para a superação da noção da transferência de tecnologia, ainda hegemônica no modelo de pesquisa e extensão rural brasileiro.
- A implementação de um programa de desenvolvimento rural como o Projeto Dom Helder Camara, caracterizado por buscar a valorização do conhecimento local e da capacidade de experimentação dos agricultores familiares, não significa um afastamento do conhecimento científico e das instituições oficiais de pesquisa e extensão rural. Ao contrário, obteve seus resultados mais significativos, em termos de impactos socioeconômicos e ambientais, onde ocorreu maior sinergia entre as famílias agricultoras, os extensionistas e os pesquisadores. Neste campo, o Projeto respondeu de maneira positiva às oportunidades de colaboração com organizações de ensino, pesquisa, e extensão.
- Observa-se que o notável aumento do empoderamento e autoestima das mulheres e jovens agricultores se deve a integração das atividades de formação sobre os seus direitos de educação e cidadania com as ações produtivas e geradoras de renda. Isto permitiu uma maior autonomia das mulheres nas suas relações com os seus maridos e fortaleceu o seu papel e importância social nos diferentes espaços de decisão (associação comunitária, grupos produtivos informais, sindicatos

e espaços institucionais municipais e territoriais). No caso dos jovens, esta condição de empoderamento e autonomia, foi alcançada especialmente pela formação técnica agrícola e do chamado treinamento de lideranças.

## Bibliografia

ARÁUJO FILHO, A.A., *et al.* *Caracterização da cadeia produtiva do algodão no Semiárido nordestino*. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, Série Estudos Econômicos e Sociais - ETENE, série nº 32. 2012. 251p.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional (2005). Nova delimitação do Semiárido brasileiro. Brasília, DF. 32p. Publicação online: <http://www.mi.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/delimitacao.asp>, acessado em 22 dezembro 2014.

BNB. Cartilha sobre PRONAF e Agricultura Familiar – Texto: *A agricultura familiar e o Nordeste Brasileiro*. Banco do Nordeste do Brasil.

IBGE. *Censo Agropecuário*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2006.

IBGE. *Censo populacional 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2010.

JALFIM, F.; SIDERSKY, P.; RUFINO, E.; SANTIAGO F. S dos; BLACKBURN, R. M. *Geração do conhecimento agroecológico a partir da interação entre atores: a experiência do Projeto Dom Helder Camara*. *Revista Agriculturas: Experiências em agroecologia*, v. 10, n. 03, p. 26 - 34, 2013

MDA/SAF/ATER. *Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*. Brasília. MDA, 2004.

PDHC. *Documento de relatório final do projeto manejo sustentável de terras no sertão*. Projeto Dom Helder Camara / SDT/MDA – FIDA - GEF. 2014. 132p.

PDHC. *Termo de Referência para execução de serviços de assessoria técnica permanente - ATP*. Recife, Projeto Dom Helder Camara / SDT /MDA. 2009. 6p.

Projeto BRA 92/020. *Workshop Nacional sobre uma nova assistência técnica e extensão rural centrada na agricultura familiar*. ASBRAER = CONTAG – FASER – FAO – MA/SDR/DATER – PNUD/Projeto BRA 92/020. Brasília, 24-28 de novembro de 1997.

GOMES-SILVA, N. C.; SANTIAGO, F.; DIAS, I.; JALFIM, F.; e BLACKBURN, R. *Estoque de carbono orgânico no solo em área de manejo agroecológico da caatinga no Sertão do Piauí*. VIII Congresso Brasileiro de Agroecologia, Porto Alegre-RS, novembro de 2013.

GOMES-SILVA, N. C. *Diagnóstico da agricultura familiar em nove Territórios da Cidadania, com vistas a subsidiar a definição de ações estratégicas de combate à pobreza*. SDT/MDA - IICA, outubro, 2014.

GLIESSMAN, S. R. *Agroecologia: processos ecológicos em agricultura sustentável*. Porto Alegre: Editora da UFRGS. 2000. 653 p.

GUZMÁN, E. S. *De la sociología rural a la agroecología*. Andalucía, Junta de Andalucía / Consejería de Agricultura y Pesca / Icaria. 2006.

MONTIEL, M. S. *O contexto socioeconômico da agricultura ecológica: a evolução dos sistemas agroalimentares*. Universidade de Sevilha, 2004.

SANTIAGO F. S dos; BLACKBURN, R. M., JALFIM, F. T., ARAÚJO, E. R., GOMES-SILVA, N. C., ALBUQUERQUE, F. Algodão em consórcios alimentares agroecológicos: Uma experiência de desenvolvimento sustentável no Semiárido nordestino In: *Transferência de tecnologia e construção do conhecimento*. 1 ed. Brasília-DF : Embrapa, 2013, p. 249-283.

SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo, Cia. das Letras. 2000. 416 p.

TRUJILLO, F. S. P. *Agroecologia, desenvolvimento, comunicação e extensão rural: a construção de um paradigma ecosocial na América Latina*. Seminário Internacional Agroecologia Uma Estratégia para a Agricultura Familiar. Recife. UFPE – Sabiá – CONTAG. 2003

VELLOSO, A.L., E.V.S.B. Sampaio e F.G.C. Pareyn (ed.) (2002). *Ecorregiões propostas para o bioma Caatinga*. Associação Plantas do Nordeste, The Nature Conservancy of Brazil, Recife, Pernambuco. 2002. 75 pp.







## SOBRE OS AUTORES

**ANTÔNIO MÁRCIO BUAINAIN** é economista e advogado com doutorado em Economia Aplicada, pelo Instituto de Economia da Unicamp. Constituem principais temas de suas pesquisas a reforma agrária, agricultura familiar, inovação tecnológica, agronegócio e propriedade intelectual. Atualmente é professor livre docente da Universidade Estadual de Campinas e pesquisador sênior do Instituto de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento (INCT/PPED).

**ARILSON FAVARETO** é sociólogo, doutor em Ciência Ambiental pela Universidade de São Paulo, USP. É professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC (UFABC) onde coordena o Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade. É também pesquisador associado do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap). Desenvolve pesquisas em temas relacionados à formulação e gestão de políticas públicas de desenvolvimento rural, políticas de combate à pobreza nas regiões rurais brasileiras e em desenvolvimento territorial. Participa da equipe de elaboração do Projeto Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas, coordenado pelo IICA.

**BYRON MIRANDA ABAUNZA**, nicaraguense, agrônomo, com doutorado em Filosofia, e especialista em Desarrollo Organizacional. Foi professor em diversas universidades nacionais e prestou assessoria técnica a empresas privadas e ao setor agropecuário nicaraguense como funcionário público. Participou de missões de cooperação técnica como consultor do Fida, FAO, COSUDE, CIAT, CIRAD, Rockefeller Foundation, IBIS de Dinamarca e CARE International, respectivamente. Atualmente exerce a função de Especialista Principal do tema Inclusão na agricultura e os territórios rurais – IICA.

**ESPEDITO RUFINO**, sertanejo, economista, com pós-graduação em Economia do Desenvolvimento pelo Institut Universitaire d'Études du Développement, Universidade de Genebra, na Suíça. Atuou como assessor sindical e econômico nas áreas de políticas salariais, agrícolas, agrárias e programas regionais de desenvolvimento rural da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag). Membro fundador da Articulação do Semiárido (ASA), exerce atualmente a função de Diretor do Projeto Dom Helder Camara, cofinanciado pelo Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (FIDA/ONU) e executado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

**FERNANDO EGUREN**, sociólogo peruano, especialista em desenvolvimento rural. Vem realizando estudos sobre a dinâmica do desenvolvimento rural latinoamericano, com maior focalização na situação agrária peruana, com indicação de políticas públicas dirigidas ao desenvolvimento sustentável, tendo como segmento prioritário a agricultura familiar. Atualmente é presidente do Centro Peruano de Estudos Sociais, membro da direção do Seminário Permanente de Investigação Agrária do Peru e responsável pelo grupo de trabalho de Desenvolvimento Rural da Associação Latinoamericana de Organizações de Promoção (ALOP).

**FRANCISCO DE ASSIS COSTA** é economista com doutorado em Economia pela Freie Universität Berlin (1988), Alemanha. Sua experiência de pesquisa tem ênfase em economia agrária, desenvolvimento regional e relações entre economia e sustentabilidade ambiental, destacando o papel das inovações tecnológicas e institucionais, sobretudo na Amazônia. Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Pará, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) e do Programa de Pós-Graduação em Economia do Departamento de Economia, além de pesquisador da Rede de Pesquisa em Sistemas e Arranjos Produtivos e Inovativos Locais (RedeSist, UFRJ) e da Rede Temática de Pesquisa em Modelagem Ambiental da Amazônia (Projeto GEOMA). É também professor colaborador externo do curso de Pós-Graduação em Ciência do Sistema Terrestre, do INPE.

**GUTEMBERG ARMANDO DINIZ GUERRA**, agrônomo, com doutorado em Socioeconomia pela École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, em Paris, França, com pós-doutorado na Columbia University em Nova York. Atualmente é professor associado e pesquisador do Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Pará, em Belém.

**HUMBERTO OLIVEIRA**, especialista em Comércio Exterior pela Universidade Federal Rural de Pernambuco (1999), com graduação no Curso Superior de Tecnologia em Cooperativismo (1984), pela Universidade Federal da Paraíba. Foi Secretário Nacional de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) – de janeiro de 2003 a março de 2011. Concomitantemente exerceu o cargo de Secretário Executivo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condrap), vinculado ao MDA. Consultor do IICA e integrante da coordenação técnica do Projeto Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicações para as políticas públicas.

**HUR BEN CORRÊA DA SILVA** é agrônomo, com doutorado em Desenvolvimento pela Universidade de Londres e Mestre em Extensão Rural pela Universidade de Reading, Reino Unido. Foi coordenador do Programa de Vídeo Educativo Rural e exerceu a função de coordenação geral de Relações Institucionais e Gestão do Sibrater. Atualmente é responsável pela coordenação da Unidade de Inovação e Sustentabilidade do Dater/SAF/MDA. Preside a Academia Brasileira da Extensão Rural.

**ILEANA GOMEZ GALO** é socióloga de El Salvador, doutoranda em Sociologia na Universidade de Alicante, Espanha, mestre em Ciências Sociais pela Flacso, México, pesquisadora sênior e membro da Equipe de Direção do Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (Prisma). Vem efetuando pesquisas sobre governança territorial rural, gestão comunitária de recursos naturais, turismo comunitário rural, movimentos sociais de mulheres rurais e conflitos ambientais, analisando cases em El Salvador e outros países centroamericanos. Atualmente coordena o Grupo de Diálogo Rural, um espaço de diálogo das políticas em El Salvador. Também vem trabalhando como professor na Universidade de El Salvador e na Universidade Centroamericana José Simeón – Cañas, UCA.

**JUNIOR RUIZ GARCIA** é economista, com doutorado em Desenvolvimento Econômico Espaço e Meio Ambiente pelo Instituto de Economia da Unicamp. Tem como principais áreas de pesquisa economia aplicada, análise regional, economia agrária e agrícola,

economia ecológica e valorização e gestão dos recursos naturais. Atualmente é professor do curso em Ciências Econômicas, do Mestrado Profissional em Desenvolvimento Econômico e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Econômico do Departamento de Economia da UFPR e pesquisador do Núcleo de Economia Agrícola e Ambiental (NEEA) do IE/Unicamp e do Núcleo de Economia Empresarial do Departamento de Economia da UFPR.

**JOSIAS FARIAS NETO**, agrônomo, com especialização em tecnologia educacional de Ensino Superior e em gestão de Projetos. Sua experiência profissional se situa na área de educação e extensão rural, planejamento participativo e gestão pública. Atualmente coordena a Unidade de Gerenciamento do Projeto São José III, na Secretaria de Desenvolvimento Agrário (SDA), numa parceria com o Banco Mundial e o estado do Ceará

**MARC PIRAUX**, PhD em Agroecologia pela Universidade Gembloux na Bélgica. Pesquisador do Centro francês de Pesquisa em Agronomia para o Desenvolvimento (CIRAD) – Unidade TETIS (Sensoriamento Remoto, Meio-ambiente, Território e Informação Espacial). Atualmente ligado ao Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Pará (Belém) e à Embrapa Belém, Pará. As suas temáticas de pesquisa são ligadas ao desenvolvimento territorial, em particular às dinâmicas territoriais, à governança, inovações sociais e políticas públicas. Anteriormente realizou estudos no Senegal, França e no Nordeste e região amazônica do Brasil. Coordena o Dispositivo em Parceria “Amazônia” Embrapa-Cirad-UFFPA.

**MARIA DE NAZARETH BAUDEL WANDERLEY** é doutora em sociologia pela Universidade de Paris X – Nanterre, França. Trabalhou na ANCAR-PE e na Embrater. Professora aposentada da Unicamp é atualmente professora colaboradora do PPGS-UFPE. Sócia fundadora e primeira presidente da Rede de Estudos Rurais. Coordenadora do Laboratório de Estudos Rurais do Nordeste – LAE-Rural. Publicou, entre outros trabalhos, O mundo rural como um espaço de vida; Reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade; Um saber necessário: os estudos rurais no Brasil e Juventude rural: vida no campo e projetos para o futuro. Participou como pesquisadora do estudo Repensando a ruralidade no Brasil, coordenado por Tânia Bacelar de Araújo e coordenou, juntamente com Josefa Salete Barbosa Cavalcanti e Paulo André Niederle a pesquisa Participação, território e cidadania: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recebeu, em 2011 o Prêmio Florestan Fernandes, concedido pela Sociedade Brasileira de Sociologia. É pesquisadora do CNPq.

**MEHARI G/MEDHIN**. Coordenador do Programa de Manejo Sustentável do Solo, na região Tigray, no norte da Etiópia.

**MIGUEL CARVAJAL AGUIRRE** é sociólogo, com doutorado em Sociologia, pela Universidad Central del Ecuador e mestrado em Ciências Políticas e Gestão do Desenvolvimento pela Flacso. Foi Coordenador Nacional de Operações do Projeto de Redução da Pobreza e Desenvolvimento Local, tendo ocupado vários cargos no governo equatoriano: ministro da Agricultura, Pecuária e Aquicultura, Vice-ministro de Desenvolvimento Rural do Ministério de Agricultura Pecuária e Aquicultura, Subsecretário de Defesa e delegado junto ao Conselho de Defesa Sulamericano. Atualmente é deputado da Assembléia Nacional do Equador.

**MILLION ALEMAYEHU GIZAW** é agrônomo etíope, com mestrado em Engenharia Agrícola, especializado senior em manejo e conservação de água e solo. Vem trabalhando na Etiópia no Programa de Manejo Sustentável de Solo e Água (SLWM) na promoção de práticas baseadas nos princípios de integração de bacias hidrográficas e manejo de paisagens. Também contribui para o registro e disseminação de boas práticas de manejo sustentável de solo/recursos naturais (SLM/NRM) e gestão do conhecimento.

**NATHALIE CIALDELLA**. Agrônoma com doutorado em Ciências Agrárias pelo Instituto Agronômico de Paris, AgroParistech – França. Os campos de estudos foram no Chile e na Tunísia, com o Instituto francês de Pesquisa para o Desenvolvimento (IRD). Desde 2009 é pesquisadora do Centro francês de Pesquisa em Agronomia para o Desenvolvimento (CIRAD), colaborando com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental/Embrapa. Desenvolve atualmente pesquisa em agronomia sistêmica, nos temas da conciliação entre preservação da natureza e produção agrícola, sustentabilidade da agricultura familiar e coexistência das agriculturas nos territórios. Integra o Dispositivo em Parceria “Amazônia” Embrapa-Cirad-UFPA.

**RAFAEL PERICO ECHEVERRI**. Cientista político pela Escola Superior de Administração Pública (ESAP), Colômbia, é um especialista em desenvolvimento rural. Prestou assessoria junto às agências das Nações Unidas do PNUMA, FAO, Unicef e a outras instituições como o Fida, Banco Mundial, BID, Corporação Andina de Fomento (CAF) e Agência Espanhola de Cooperação Internacional (Aeci). Vem assessorando sobre o tema do desenvolvimento territorial os governos do México, Guatemala, Costa Rica, Panamá, Honduras, Colômbia, Peru, Venezuela, Brasil, Uruguay e Argentina. A sua contribuição teórica e instrumental na formulação da estratégia de desenvolvimento territorial tem sido especialmente importante, com uma produção intelectual significativa mediante ação articulada com o IICA Brasil. Atualmente é Secretário Executivo do Programa Iberoamericano de Cooperación en Gestión Territorial (Protterritorios).

**RENÉ POCCARD-CHAPUIS**. PhD em Geografia pela Universidade de Nanterre em Paris, França. Pesquisador do Centro francês de Pesquisa em Agronomia para o Desenvolvimento (CIRAD), colaborando com a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental/Embrapa. Desenvolve pesquisas sobre o enfoque geográfico e territorial do desenvolvimento rural, em particular sobre a evolução do uso da terra e a pecuária. Integra o Dispositivo em Parceria “Amazônia” Embrapa-Cirad-UFPA.

**RONALDO COUTINHO GARCIA**, sociólogo, técnico de planejamento e pesquisa do IPEA (desde 1978). Trabalhou com desenvolvimento regional/rural, bioenergia, avaliação social de tecnologias agrícolas, segurança alimentar. Tem se dedicado à área de processos de governo, em particular planejamento governamental e capacidades de governo. Ocupou diversos cargos no governo federal (SEPLAN/PR, Casa Civil, Secretaria de Relações Institucionais/PR, ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Agrário/Incra e do Desenvolvimento Social) e nas secretarias de Governo e de Planejamento do Distrito Federal.

**SANDRA ISABEL RAMOS ARMIJOS**, equatoriana, é economista, com especialização em Intervenção Social e em Economia e Finanças. Prestou assessoria a projetos sociais financiados pelo Banco Mundial e Comissão Europeia, sobretudo em apoio a projetos de redução da pobreza e desenvolvimento local rural (Prolocal) e a áreas de governo: Subsecretaria de Planejamento e Economia,

Ministério de Defesa Nacional do Equador, Viceministerio de Desenvolvimento Rural, Subsecretaria de Planejamento do Ministério da Agricultura, Pecuária, Aquicultura e Pesca.

**SANTIAGO PERRY RUBIO** (colombiano) é especialista em desenvolvimento rural, tendo ocupado cargos de direção nos setores público, privado e social relacionados com a gestão de políticas públicas dirigidas à dinamização do meio rural. Entre diversas instituições citam-se o Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), a Corporação Colombiana de Investigação Agropecuária (Corpoica), Companhia Nacional de Café e a Companhia Colombiana de Cacau. Na atualidade, além da coordenação do Grupo Diálogo Rural Colombia e o Grupo Diálogo Rural Andino, exerce a função de Diretor Executivo da Corporação para o Desenvolvimento Participativo e Sustentável dos Pequenos Produtores Rurais (Corporação PBA).

**TANIA BACELAR DE ARAÚJO** é economista com doutorado em Economia Pública, Planejamento e Organização do Espaço, pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Desenvolveu vários estudos sobre desenvolvimento regional, com maior focalização na região Nordeste. Exerceu a função de Secretária do Planejamento e da Fazenda do Governo do Estado de Pernambuco, foi Secretária de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional. Atualmente é professora da UFPE e coordenadora técnica do projeto Repensando o Conceito de Ruralidade no Brasil: implicações para políticas públicas.

**VALTER BIANCHINI**, agrônomo, com doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná e especialização em Políticas Públicas na Agricultura pela Unicamp. Fundador do DESER. Exerceu a função de Secretário de Agricultura Familiar no período de 2003-2007 e 2012-2014 e de Secretário de Agricultura do Estado do Paraná, de 2007-2010. Atualmente é consultor da FAO Brasil..

**WILLIAM SANTOS DE ASSIS**. Agrônomo, com doutorado em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro/CPDA) e curso de Mestrado em Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável do Núcleo de Ciências Agrárias e Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Pará/ Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Amazônia Oriental/Embrapa. Vem desenvolvendo pesquisa em políticas públicas, desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial e sociologia rural. Atualmente é professor adjunto do Programa de Pós-graduação Agriculturas Amazônicas.



Instituto Interamericano de Cooperación para a Agricultura – IICA

Representação do IICA no Brasil

QI 05 Chacara 16 - Lago Sul

CEP: 71.600-530 – Brasília-DF

Fone: 55 61 2106 5477

Fax: 55 61 2106 5459

E-mail: [iica.br@iica.int](mailto:iica.br@iica.int)

Homepage: [www.iica.org.br](http://www.iica.org.br) / [www.iicaforumdrs.org.br](http://www.iicaforumdrs.org.br)