



Mesa Redonda

“Trajetórias, institucionalização, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar em perspectiva comparada”

Erosão, crise e desmonte de políticas para a agricultura familiar na América Latina

Eric Sabourin

Cirad Umr Art-Dev, Universidade de Brasília CDS & MADER



Plano

1. Sócio história das políticas públicas de desenvolvimento rural na América Latina

Três gerações de políticas públicas impactando a agricultura familiar

Avanços e limitações das políticas específicas para a agricultura familiar

2. A crise e o desmonte das políticas para agricultura familiar

As causas e tendências a nível regional na América Latina

Mecanismos de desmonte das políticas públicas de AF

Os processos e as reações

Conclusão

1. Sócio história das políticas públicas de desenvolvimento rural na América Latina

1a geração - anos 50 a 80 : Políticas de acesso à terra e reforma agraria (+ credito rural e ATER).

→ barrar os comunistas

2a geração - anos 1990 a 2014: Políticas específicas ou focalizadas na agricultura familiar.

- Revoluções (Cuba, Chile) + diversas coalizões de causa ou janelas de oportunidade (Brasil, Argentina)
- Mesmo modelo geral: com 3 instrumentos:
 - Registro de produtores familiares para delimitar os beneficiários
 - Programa de crédito agrícola
 - Programas de fortalecimento das capacidades: capacitação, ATER e apoio as organizações locais.

3a geração: desde 2000: Políticas globais/transversais: segurança alimentar e nutricional, meio ambiente, resposta as mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável ou territorial, combate à pobreza.

- Não focalizadas na agricultura familiar, mas com espaços de negociação e de participação para AF
- Tratam de desafios globais as vezes participativas, consultivas ou compensatórias.
- Num contexto de governos conservadores e neoliberais = espaço para agriculturas familiares e camponesas, comunidades indígenas e povos tradicionais mediante temas de interesse da sociedade global.

Características comuns dessas três gerações de políticas

- Não caíram do céu ou da bondade dos governos : reivindicações de movimentos sociais e coalizões de causa suficientemente amplas para influir decisões públicas.
 - “*guerras campesinas*” no Paraguai nos 2000 e “*paros campesinos*” Colômbia em 2013.
- Oposição constante dos setores do agronegócio e da grande propriedade (Alves e Rocha, 2010; Navarro, 2011)
 - janelas fim dos 90 e início 2000, com mais disponibilidade de recursos públicos
 - Governos progressistas aprovaram políticas de AF, SAN e agroecologia, mas com apoio ainda maior para a grande empresa rural
 - Políticas da 3a geração podem mobilizar setores mais amplos da sociedade meio ambiente, SAN, agroecologia e produção orgânica (Rodriguez et al., 2014).

Avanços das políticas específicas para agricultura familiar

- **Reconhecimento de identidades diversas**

- Visibilidade de populações vulneráveis, muitas vezes marginalizadas, e reconhecimento público.
- Dignidade e identidade ao fato de ser agricultor. « agricultor familiar » = definição positiva
- Essa nova percepção se traduziu pela incorporação de identidades antes marginalizadas

- **Políticas regulação de preços, criação de mercados do produtor** (Argentina, Costa Rica, Cuba)

- Compras públicas de alimentos aos agricultores familiares (Brasil, Costa Rica, Equador)

- **Resultados para redução da pobreza rural** provados no Brasil, Chile, Argentina e Uruguai

- Efeitos mais decepcionantes quanto a diminuição das desigualdades

Limitações das políticas específicas para agricultura familiar

Fragilidade dos recursos e riscos de exclusão

- **Orçamentos específicos facilitam o acesso ao crédito da AF,**
 - problemas de garantia, burocracia, tetos e mínimos
 - dotações diferem segundo força política das organizações de produtores.
- **Tipologia dos agricultores familiares da FAO (2012) :** consolidado, em transição e periférico
 - rusticidade e adaptabilidade a situações diferentes, e aceitabilidade fácil
 - limitações para incluir produção para o autoconsumo ou pluriatividade dos agricultores
- **Financiamentos dedicados a AF frágeis ou limitados**
 - Depende de subsídios ou empréstimos internacionais
 - Dotação infinitamente inferior àquela para agricultura patronal e empresarial
- **Precisa encontrar e adaptar soluções « a medida »,**
 - Conjuntos de instrumentos de política pública (*policy mix*)
 - Coordenação medidas transversais multi-setoriais e medidas focalizadas de apoio a produção agrícola e não agrícola,

2. Crise e desmonte das políticas para agricultura familiar

As causas e tendências a nível regional

- **Consequências da crise financeira:** redução e competição para recursos públicos (Bauer et al, 2013)
- **Tomada de poder de governos mais conservadores e neoliberais desde 2012** (Rosanvallon, 2014)
 - Eleições : Argentina, Colômbia, Peru
 - Golpes de estado institucionais: Paraguai, Honduras, Brasil
 - Derivas autoritárias e antissociais em Venezuela, Equador, Nicarágua
- **Judicialização da política para travar políticas sociais** (tendência mundial)
- **Crise partidos progressistas:** apoio publico maior ao agronegócio, sem controle / regulação
- **Crise dos movimentos sociais tradicionais**
 - sindicatos e federações nacionais mais fracos (fora Uruguai e Colômbia): esgotamento modelo, participação governos, acomodação, falta de renovação ? **Falta pesquisa !!**
 - renovação agenda e modalidades de luta pelos novos movimentos sociais (povos tradicionais, do extrativismo, da SAN, da agroecologia, cf Gohn, 2011)
 - Eles conseguem coalizões mais amplas na sociedade, ...mas, criminalização pelos poderes judiciários

2. A crise e o desmonte das políticas para agricultura familiar

2.2. Mecanismos de desmonte das políticas públicas

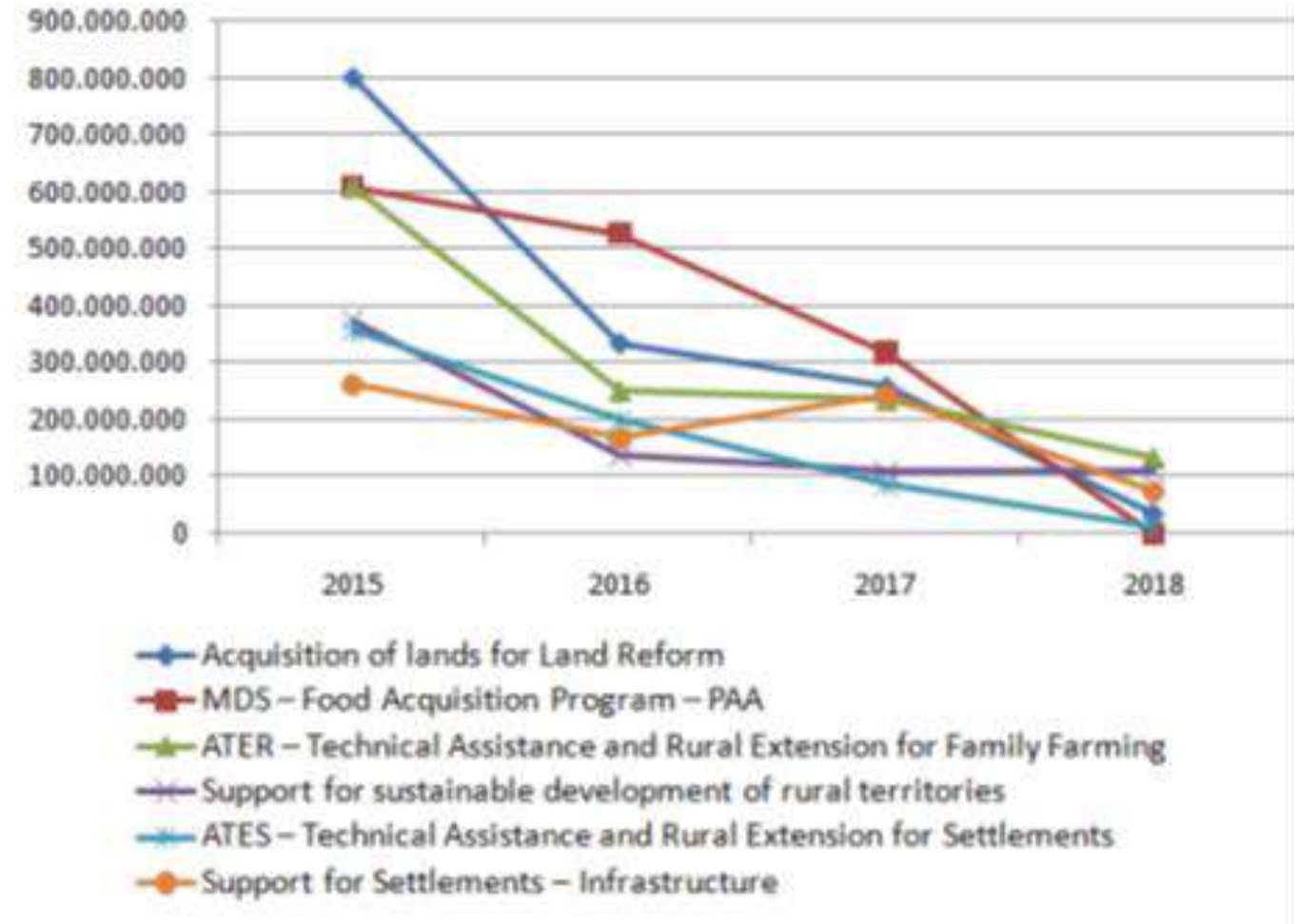
Brasil

O desmantelamento ativo (Bauer et al, 2013)

- Cortes orçamentários e redução recursos;

O desmantelamento por mudança de arena

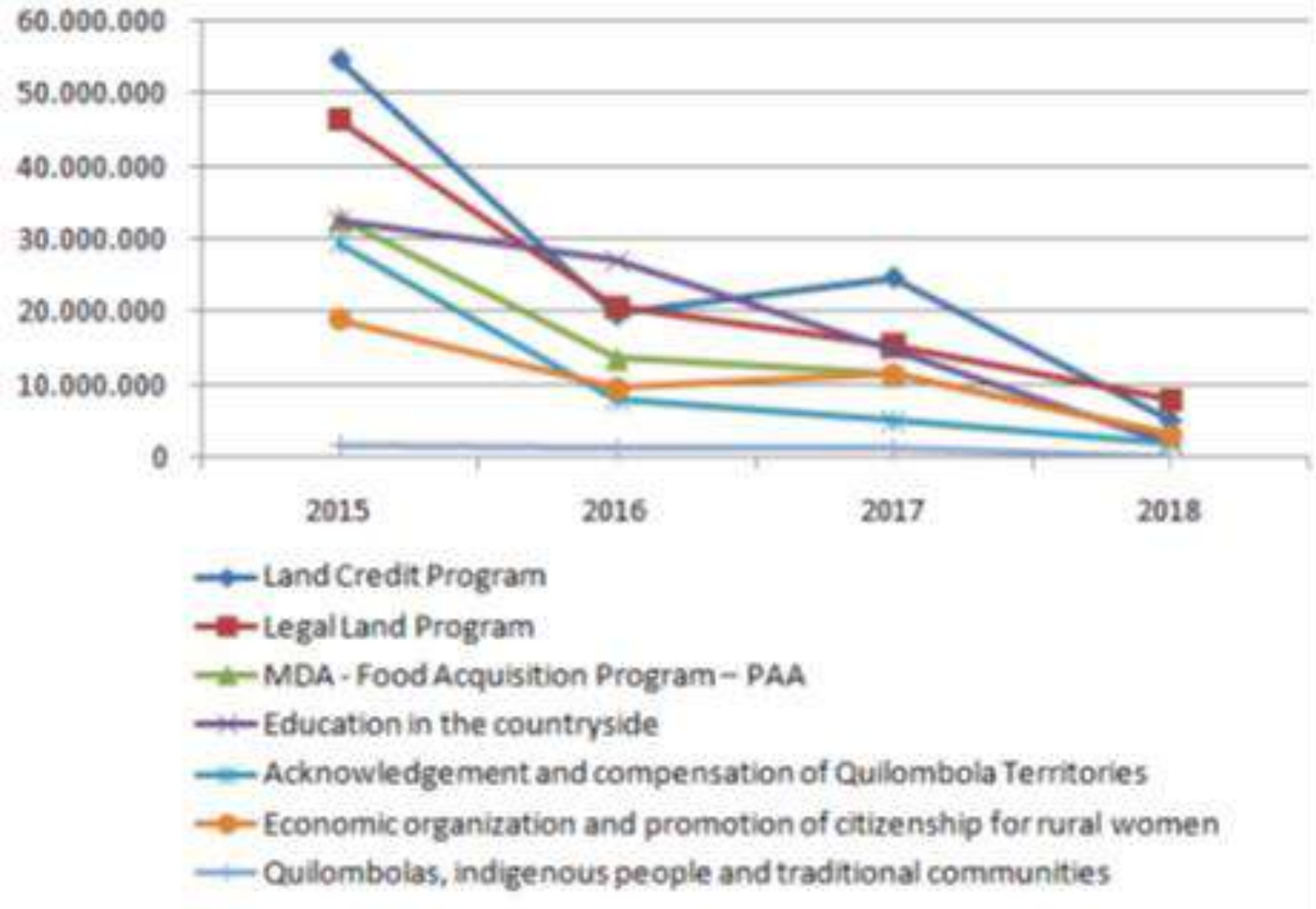
- Fim do MDA e deslocamento da nova secretaria, a SEAD baixo tutela da Casa Civil



Recursos atribuídos as políticas de agricultura familiar reforma agrária entre 2015 e 2018 (Niederle , et al, 2017)

2. A crise e o desmonte das políticas para agricultura familiar

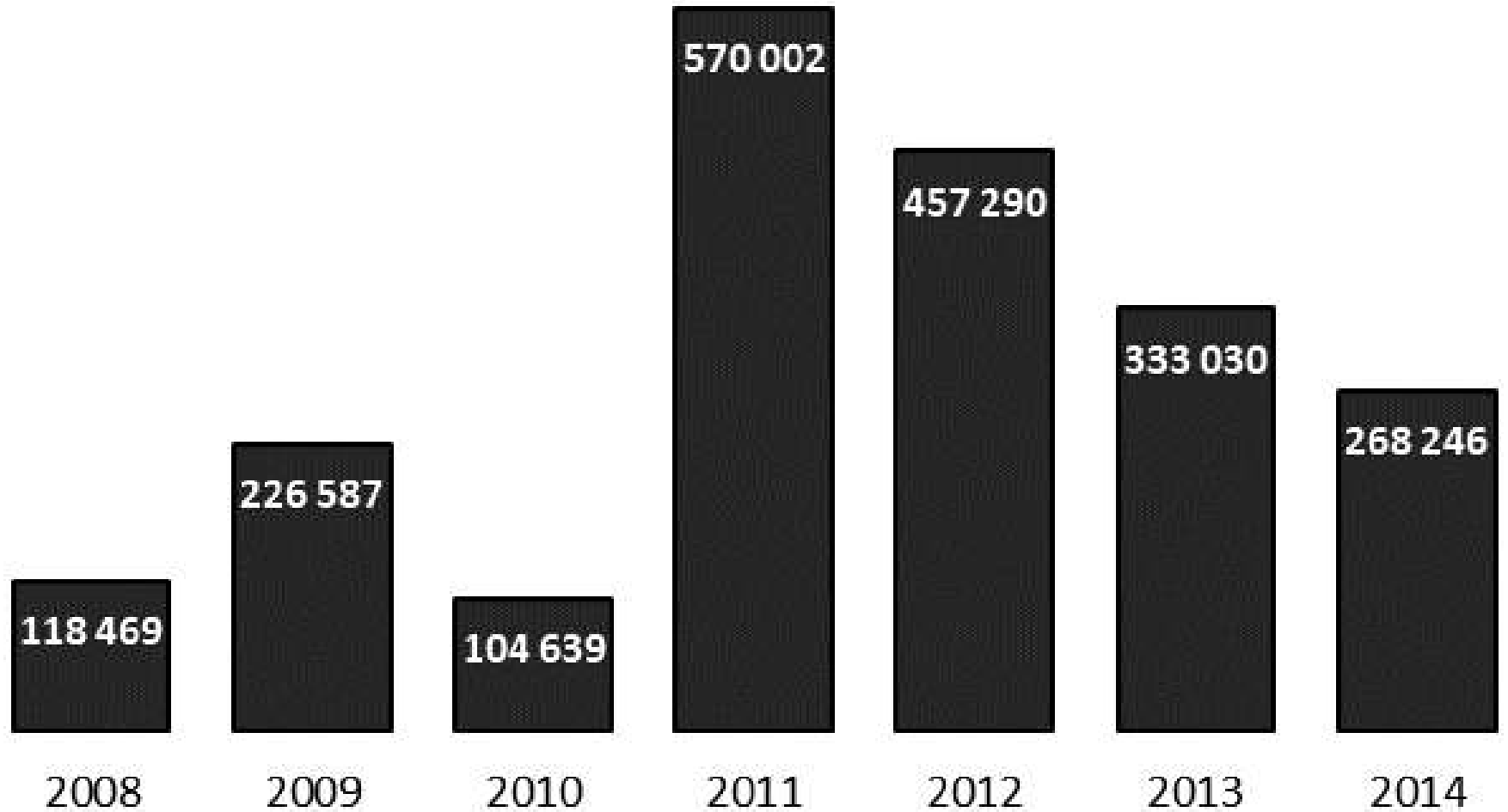
Brasil



Recursos atribuídos as políticas de agricultura familiar reforma agrária entre 2015 e 2018 (Niederle , et al, 2017)

2. A crise e o desmonte das políticas para agricultura familiar

Paraguai

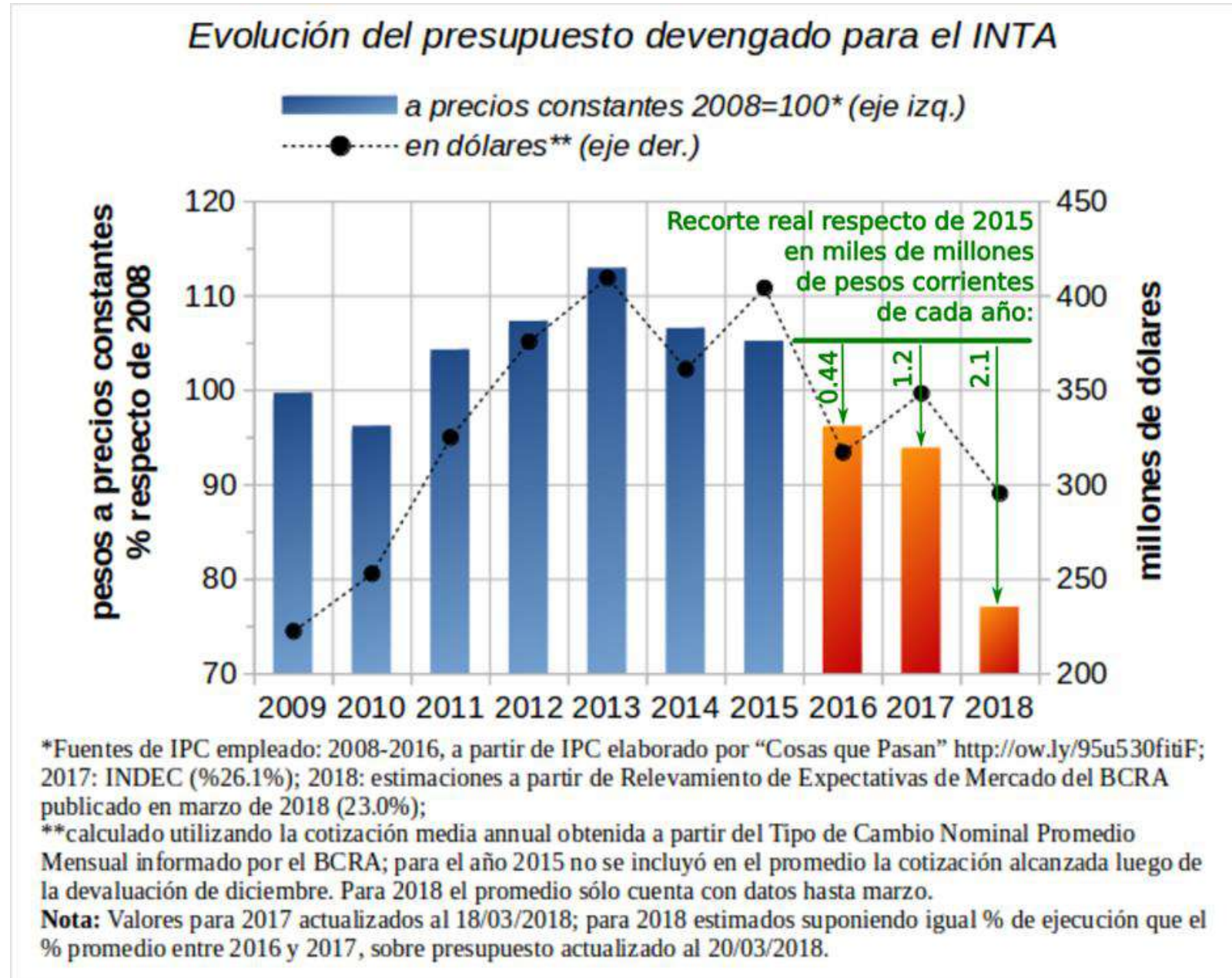


Gastos realizados pelo MAG para a agricultura camponesa (milhões de guaraníes) Rodríguez y Villalba (2016)

2. A crise e o desmonte das políticas para agricultura familiar

Argentina

Evolução orçamento do INTA 2009-2018



Os processos e as reações

- 3 estágios do processo de desmonte das políticas públicas, não lineares e exclusivos

Cf diversas estratégias de desmantelamento de políticas públicas em Bauer et al. (2013)

- **Manutenção da institucionalidade** : *desmantelamento por norma em Bauer et al (2013)*

- Evitar protestos sociais, ou só mudando nome do ministério, do titular e responsáveis.
- Redução de recursos gradativa, discreta, disfarçada
- Preservar interesses agronegócio ou transferir benefícios da AF para empresários (Paraguai)

• **Tentativa do governo Macri na Argentina.**

Inicialmente a institucionalidade foi mantida e pouco a pouco foi “esvaziada” segundo Nogueira et al (2017), mas rapidamente não se sustentou por falta de recursos assignados.

• **Tentativa do governo Temer no Brasil via o MDS,**

mas não funcionou por falta de competências (recursos humanos) e de base social (com novos sindicatos : Solidariedade, Força Sindical)

Os processos e as reações

- **Redução da institucionalidade e dos recursos: “dividir para reinar” = *desmantelamento por defeito***
- Caso do Brasil com Temer : manutenção Pronaf é de interesse do agronegócio
 - Corte de todos programas de desenvolvimento rural e territorial, apoios à populações extrativistas reforma agraria, terras indígenas e quilombolas.
 - Golpe fatal à reforma agraria por expropriação e redistribuição: autorização de vender as terras + novos decretos de estímulo a ocupação ilegal por grilagem de terras publicas (Sauer, 2018).
- **Supressão da institucionalidade e criminalização dos movimentos sociais: *desmantelamento ativo + desmantelamento por mudança de arena*** (Bauer et al. 2013)
 - Extinção políticas para agricultura familiar, associada a opressão policial e judicial,
 - Controlar as reações mediante a criminalização dos movimentos sociais do campo.
Honduras, Paraguai, Argentina, Brasil e Nicarágua.

Conclusão

Depois de um crescimento, as políticas específicas para AF estão em retrocesso

- Mudanças políticas ligadas aos interesses capitalismo financeiro internacional (captação de terras) ;
- Fim das PP, não é necessariamente jogo de exímio de culpa, nem "inerentemente impopular" ou "extremamente traiçoeiro" (Pierson 1994) ;
- Reações organizações da AF e atores aliados entre adaptação passiva e resistência;
- Reação adaptativa das organizações internacionais: financiam a AF via alternativas temáticas, as da 3ª geração de políticas globais e transversas. (FIDA Mercosur financia a Coprofam no lugar da REAF).

• Novas dificuldades para reconstruir coalizões capazes de reverter ou de influir as decisões

- sair do corporativismo de certos sindicatos e ampliar alianças, inclusive regionais e internacionais
- fortalecer coalizões com outros movimentos urbanos (ambientais, ecologia, SAN, educação, etc)
- e com os consumidores dispostos a apoiar a produção familiar de alimentos de qualidade e saudáveis.

• Contexto internacional pouco favorável:

- Redução dos recursos das agências de cooperação associada ao baixo crescimento econômico
- Focalização das sociedades dos países do Norte sobre suas próprias prioridades.
- Regressão populista e conservadora também impera nos USA e na Europa.
- Reinventar novas alianças, novas agendas e novas formas de luta.

Obrigado

eric.sabourin@cirad.fr



RED POLÍTICAS PÚBLICAS
Y DESARROLLO RURAL EN
AMÉRICA LATINA

www.pp-al.org/es

