Politiques publiques pour l'agriculture familiale. Caractériser pour mieux soutenir

Jean-Michel Sourisseau, Jean-François Bélières, Philippe Bonnal, Pierre-Marie Bosc, Bruno Losch, Jacques Marzin

▶ **To cite this version:**

Jean-Michel Sourisseau, Jean-François Bélières, Philippe Bonnal, Pierre-Marie Bosc, Bruno Losch, et al.. Politiques publiques pour l'agriculture familiale. Caractériser pour mieux soutenir. Perspective, 2014, N° 29, 4 p. 10.18167/agritrop/00031 . hal-01537958

HAL Id: hal-01537958
https://hal.science/hal-01537958

Submitted on 19 Jun 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

perspactive
novembro de 2014 . n° 29 ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

cirad
A PESQUISA AGRONÔMICA
PARA O DESENVOLVIMENTO

> POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR

Caracterizar para apoiar melhor

Jean-Michel SOURISSEAU, Jean-François BÉLIÈRES, Philippe BONNAL, Pierre-Marie BOSC, Bruno LOSCH e Jacques MARZIN

O ano internacional da agricultura familiar vem destacando o papel econômico e social que este tipo de agricultura exerce, bem como seus trunfos para enfrentar os desafios globais. Ele apontou também certas fragilidades, indicando a necessidade de conduzir uma ação pública determinada de grande envergadura para superá-las. Ora, elaborar e implementar políticas públicas requer uma definição precisa e estatística da agricultura familiar na escala mundial, bem como uma imagem precisa das diversas formas que esta agricultura adota em escala nacional. Esta é a origem de uma proposta de caracterização da agricultura familiar como conjunção entre unidade doméstica e unidade de produção e de definição de critérios para refinar esta definição em cada país.

Em 2014, a Organização das Nações Unidas (ONU) trouxe a agricultura familiar para o primeiro plano, ao criar um ano internacional dedicado, haja visto sua importância econômica e social, e seus trunfos. É bem verdade que as formas familiares de produção são amplamente majoritárias: 88% das unidades de produção, segundo cifra da FAO. A agricultura familiar gera emprego para a imensa maioria da força de trabalho ativa da agricultura; hoje ainda, ela representa 40% da população ativa mundial, apesar do contraste entre as situações (menos de 2% na Europa ocidental, cerca de 80% na África Ocidental) e é a principal abastecedora da maioria dos mercados agrícolas do mundo todo. Além deste peso, suas virtudes foram destacadas: conhecimento dos ecossistemas; manejo sustentável dos recursos naturais; contribuição para a segurança alimentar e o ordenamento dos territórios e capacidade de gerar empregos no futuro. Assim, a agricultura familiar é um elemento chave na resposta a desafios globais como a mudança climática, a segurança alimentar, a crescente escassez dos recursos fósseis, as doenças emergentes e o emprego. Mas ela pode também desenvolver práticas agrícolas capazes de comprometer o futuro, principalmente se estiver em situação de vulnerabilidade e que sua única solução consistir em retirar os recursos naturais não renováveis que estiverem disponíveis sem planejamento.

Por outro lado, a agricultura familiar continua gerando uma série de controversas marcadas. Alguns a estigmatizam, acusando-a de ser arcaica e incapaz de proporcionar rendas decentes às populações rurais e atender às necessidades alimentares do planeta, cuja população deve passar de 7 bilhões de habitantes em 2011 para 10 bilhões em 2050. Para alcançar estes objetivos, propõe-se uma modernização e aumento das estruturas de produção, ampliando a produção do trabalho em toda parte, até alcançar a produção dos países mais ricos. Este modelo produziria uma regressão significativa da agricultura familiar e, com o tempo, seu desaparecimento quase total; por este motivo, outros consideram que esta perspectiva é pouco realista e no mínimo arriscada, se consideramos o peso e as funções assumidas por este tipo de agricultura.

Em função não apenas de seus trunfos, como também de suas fragilidades e das ameaças que pesam sobre ela, a agricultura familiar precisa poder contar com uma ação pública voluntária e ampla. E para que as políticas implementadas

perspactive

Com a revista *Perspective*, o CIRAD propõe um espaço de expressão de novas pistas de reflexão e ação, baseadas em trabalhos de pesquisa e expertise, sem apresentação de um posicionamento institucional.

> **Fortalecer a ação pública.**

sejam efetivas, importa primeiramente promover o reconhecimento da categoria "agricultor familiar" como categoria inteiramente inserida nestas políticas e nos debates internacionais. Para tanto, é preciso ter uma definição estrita, operacional e compatível com as possibilidades estatísticas das instituições internacionais, de forma a levar em conta os efetivos da agricultura familiar e sua contribuição para o desenvolvimento. Além do mais, é importante que cada país adapte esta definição genérica ao seu contexto, de forma a elaborar ações coerentes com sua história e seus desafios nacionais.

Os trabalhos do CIRAD (ver quadro p. 4) resultam em propostas no âmbito destas duas escalas – mundial e nacional: definir, de forma geral, a agricultura familiar como conjunção entre unidade doméstica e unidade de produção e explicitar esta associação em cada país, com base em critérios bem específicos.

Contabilizar as agriculturas familiares pelo mundo

> **Promover a inserção da categoria "agricultor familiar" nas políticas e debates internacionais.**

Apesar de sua celebração pela ONU e de seus trunfos, somos forçados a constatar que a noção de agricultura familiar continua pouco estabilizada, ou até imprecisa. Há várias explicações para este fato.

Há, primeiro, explicações de ordem tática. Como a categoria está sendo explicitamente mencionada nos debates internacionais por ocasião do ano internacional, as organizações de produtores, que representam uma série extremamente variada de formas de produção, desejam poder se referir a ela. De fato, no médio e longo prazo, pode ser estratégico reivindicar sua identificação com a categoria. Assim, uma definição imprecisa, que discrimine pouco, seria aceitável - e é aceita pela maioria.

> **É preciso criar uma definição adotada por todo o planeta.**

Outra explicação é que a agricultura familiar é mencionada em histórias e trajetórias políticas nacionais diferentes, no contexto das quais a categoria é mobilizada para enfatizar as diferenças e características específicas. Neste caso, as representações das categorias podem variar e estarem satisfeitas com uma definição imprecisa que abrange a diversidade.

Por fim, a noção é imprecisa porque ela se expressa em registros diferentes: registro ideológico de defesa de modos de vida; registro normativo das políticas públicas específicas; registro acadêmico de produção de conhecimento sobre o funcionamento da agricultura.

Nesta imprecisão, a agricultura familiar é muitas vezes associada (sendo até confundida com): à pequena agricultura, definida pela área cultivada; à agricultura de subsistência, definida pela sua finalidade; ou ainda à agricultura camponesa, definida pela sua vinculação comunitária e territorial e pela sua autonomia em relação à indústria de insumos e serviços agrícolas. Estas confusões impedem de afirmar o que é a agricultura familiar.

Assim, é preciso criar uma definição adotada por todo o planeta. Com ela, poderemos quantificar melhor a agricultura familiar, bem como as outras formas de agricultura (agricultura empresarial e agricultura patronal), e avaliar melhor, a longo prazo, qual é a contribuição dada por cada tipo de agricultura para o desenvolvimento sustentável. Só então será possível quantificar a importância respectiva de cada modalidade de agricultura no âmbito da produção alimentar, na geração de emprego e de renda para os trabalhadores rurais, no manejo (virtuoso ou não) dos recursos naturais, visando políticas adaptadas. Todos estes conhecimentos nos possibilitarão responder aos argumentos daqueles que privilegiam a concentração do mundo agrícola, a detrimento da agricultura familiar, para enfrentar os desafios globais.

O trabalho como critério de definição

Os trabalhos do CIRAD confirmam a existência de vínculos intrínsecos entre unidade doméstica e unidade de produção. A natureza familiar do trabalho permanente empregado na unidade de produção, incluindo-se os assalariados ocasionais, se impõe como critério para dar conta desta forma de organização.

Assim, a agricultura familiar se diferencia da empresa agrícola (agronegócio, que emprega unicamente trabalho assalariado, e da agricultura patronal que recorram ao trabalho assalariado permanente para complementar a mão-de-obra familiar. Na agricultura familiar, a família se superpõe à unidade de produção; o capital produtivo não se diferencia do patrimônio familiar; as lógicas domésticas e produtivas, mercantis ou não, se misturam. Em contrapartida, na empresa agropecuária, o capital de exploração é detido por atores privados ou públicos que aplicam uma lógica capitalista e financeira.

Ao adotarmos o critério do trabalho, podemos diferenciar a agricultura familiar, levá-la em conta nos censos agrícolas, independente dos contextos nacionais, dos sistemas de produção, dos estatutos jurídicos e dos modos de funcionamento.

Podemos também criar uma definição mais genérica e operacional do que as denominações baseadas em outros critérios. De fato, não podemos comparar as situações nacionais, haja visto que a unidade de produção de pequeno porte (pequeno

produtor, *small scale farmer*) depende dos sistemas de produção e do contexto. As finalidades almejadas (*subsistence farmer*, *commercial farmer*) não são exclusivas e evoluem em função dos incentivos. A lógica e a racionalidade econômica (camponesa ou capitalista) se referem apenas à dimensão econômica e financeira e são critérios subjetivos. Já a autonomia econômica e a vinculação comunitária, muitas vezes empregados no discurso anti-agronegócios, dependem do contexto socioeconômico e cultural e acabam não sendo bastante genéricos.

> O trabalho permite definir uma categoria estatística objetiva.

E, sobretudo, o trabalho permite definir uma categoria estatística cujo critério pode ser verificado objetivamente, por refletir a organização da agricultura familiar e as implicações desta forma de produção em termos de resiliência e de contribuição para os desafios globais do desenvolvimento. Como o trabalho vem sendo melhor levado em conta nos censos agrícolas nacionais e internacionais, as estatísticas mundiais devem melhorar, fazendo com que seja possível medir o papel da agricultura familiar na agricultura mundial. Isto deve contribuir para alimentar os debates internacionais e as reflexões acerca das transformações da agricultura e das suas estruturas de produção, de forma a poder comparar as contribuições potenciais do modelo que privilegia a concentração, defendido na maioria dos casos, com contribuições potenciais da agricultura familiar.

Levar em conta a diversidade

O tipo de trabalho empregado na unidade de produção permite definir a agricultura familiar na escala global e apontar suas especificidades sem caricaturá-las, mas ele não expressa a extrema diversidade desta mesma agricultura. Por exemplo, ela reúne unidades de produção familiares nas quais capitalização do trabalho e produção do trabalho são diferentes, não tendo as mesmas necessidades e expectativas em termos de políticas públicas. Assim, para ir além do censo estatístico e transformá-lo em ação pública adaptada, convém analisar com maior precisão a diversidade das unidades de produção da agricultura familiar e suas necessidades, levando sempre em conta as realidades de cada contexto nacional. Por exemplo, responder aos desafios da agricultura familiar na Índia, hoje em fase de fracionamento e cujo acesso fundiário vem se reduzindo, não remete aos mesmos instrumentos que aqueles necessários para aumentar a estabilidade de produção e de preço de uma unidade de produção no Sahel, onde o acesso à terra é garantido, ou para conquistar mercados no caso de unidades de produção familiar do Nordeste brasileiro que precisam conviver, ou até competir, com grandes latifúndios.

> Oito critérios relativos às estruturas de produção e ao modo de funcionamento para descrever a diversidade.

Para descrever esta realidade, podemos apontar oito critérios relativos às estruturas de produção e ao modo de funcionamento. Eles remetem às condições de acesso aos recursos e capitais, que determinam as possibilidades de transformação dos sistemas de produção e sistemas de atividades. Podemos declinar e hierarquizar estes critérios conforme as trajetórias históricas nacionais, as relações de poder político no contexto do mundo agrícola e das organizações locais da sociedade civil e conforme a percepção local dos desafios agrícolas. Estes são os critérios:

– a segurança do acesso aos recursos naturais, com destaque para a terra, e a qualidade destes recursos. Este critério abrange um leque de situações que vai desde famílias sem terra até unidades de produção familiar dotadas de um capital fundiário e natural importante, chegando a gerar problemas de transmissão;

– a capacidade de investimento, tanto quando os agricultores familiares estão limitados pela escassez de seu capital, com excesso de dívidas, quanto se liberam excedentes com os quais podem ampliar suas opções técnicas e estratégicas;

– a importância e o papel do autoconsumo na estratégia familiar. Os agricultores vulneráveis ou pluriativos têm como primeira meta a alimentação de sua família, ao passo que outras só consumem sua própria produção de forma marginal;

– o tipo de inserção nos diversos mercados da cadeia e a autonomia em relação a estes mercados. Este critério diz respeito a agriculturas familiares que limitam sua dependência externa através de modelos técnicos ou de modos de comercialização selecionados, indo até agriculturas familiares inseridas, em todas as posições da cadeia, em sistemas alimentares concentrados, industrializados e financiarizados;

– o grau de diversificação da atividade agrícola. Algumas unidades de produção familiar praticam uma agrossilvicultura complexa, com vários níveis de culturas múltiplas; outros se especializam em uma especulação com foco em cereais ou frutas;

– a pluriatividade e o papel da agricultura nos sistemas de atividade, que vai desde a função de estrita subsistência, até mesmo social, até a especialização exclusiva na agricultura, passando pelo regime assalariado não agrícola dominante;

– o grau de substituição da mão-de-obra familiar pelo capital físico. Algumas famílias vêm mantendo sistemas manuais, com uma grande intensidade de trabalho, e fazem uso de pessoal extra durante os períodos de demandas intensas de trabalho. Outros optam por sistemas mecanizados com grande produtividade do trabalho, fazendo uso exclusivo da mão-de-obra familiar;

– as finalidades da atividade e as estratégias de mobilização do resultado da unidade de produção

> Envolver as organizações e instituições do mundo agrícola e rural.

agrícola, que vão desde a remuneração do trabalho da família até o acúmulo produtivo e a diversificação, ou até mesmo a remuneração do capital financeiro do produtor.

Tais critérios podem ser levados em conta pelas políticas públicas e pelas organizações e instituições do mundo agrícola e rural. De fato, são elas que podem privilegiar e criar, ou não, condições favoráveis para a expressão das estratégias das famílias. Elas influem e determinam as opções possíveis para as agriculturas familiares, por intermediá-las na organização da produção e na comercialização, bem como no campo político. Elas explicam também a diversidade da agricultura familiar e são partes envolvidas nas orientações políticas que podem valorizá-la.

A agricultura familiar oferece perspectivas para responder aos desafios do futuro, a condição de que seja reconhecida e acompanhada por ser o que é e por desempenhar tantas funções. Pois não resta dúvidas de que os processos de industrialização ou de concentração da agricultura devem continuar. Assim, o futuro da agricultura familiar depende de suas relações com as outras formas de agricultura e da sua capacidade de adotar configurações para competir melhor com elas. Ela dispõe de todos os trunfos para responder, nos mercados – locais, nacionais e internacionais, às expectativas que as sociedades podem ter em relação à sua agricultura.

Por este motivo, ao buscarmos definir a agricultura familiar e sua diversidade, convém explorar as formas híbridas, inclusive as formas patronais, que adotam características de organização inspiradas das empresas e das famílias, mas que são regidos por lógicas familiares. E mais, novas formas de agricultura devem surgir. Quando isso acontecer, será estratégico caracterizar estas formas emergentes e acompanhar seus desempenhos e sua contribuição para o desenvolvimento sustentável. <

Um poucou mais sobre...

Jean-Michel SOURISSEAU, socioeconomista, coordena, desde 2012, os trabalhos do CIRAD sobre a agricultura familiar para preparar o Ano internacional, jean-michel.sourisseau@cirad.fr

Jean-François BÉLIÈRES, agroeconomista, jean-francois.belieres@cirad.fr

Philippe BONNAL, agroeconomista, philippe.bonnal@cirad.fr

Pierre-Marie BOSC, agroeconomista, pierre-marie.bosc@cirad.fr

Bruno LOSCH, investigador en economía política, bruno.losch@cirad.fr

Jacques MARZIN, agroeconomista, jacques.marzin@cirad.fr

Todos eles são pesquisadores do CIRAD. Integram a UMR ART-DEV (Atores, recursos e territórios no desenvolvimento, http://recherche.univ-montp3.fr/artdev/), exceto P.-M. Bosc, que integra a UMR MOISA (Mercados, organizações, instituições e estratégias de atores) (http://umr-moisa.cirad.fr/).

Toda a equipe conduz pesquisas sobre a agricultura familiar desde o final dos anos 90.

Esse *Perspective* é o resultado dos trabalhos que o CIRAD conduz desde os anos 90 através do programa Agriculturas familiares e globalização, de 1998 a 2005 e, mais recentemente, através das UMR ART-DEV e MOISA. O artigo é inspirado em livros e edições especiais de revistas publicadas por ocasião do Ano internacional da agricultura familiar e em eventos científicos organizados nesta oportunidade.

Entre as publicações do CIRAD sobre agricultura familiar, vale mencionar:

Sourisseau J.-M. (éd.), 2014. *Agricultures familiales et mondes à venir.* Versailles : Ed. Quæ, (collection « Agricultures et défis du monde »).

Bélières J.-F., Bonnal P., Bosc P.-M. (coord.), Losch B., Marzin J., Sourisseau J.-M., 2014. *Les agricultures familiales du monde. Définitions, contributions et politiques publiques.* Paris : Agence française de développement (collection « À savoir »).

Collectif, 2014. *Les agricultures familiales de par le monde. Exister, se transformer, devenir.* Versailles : Ed. Quæ (Collection « Nature et Société »).

Sabourin E., Samper M., Sotomayor O. (eds), 2014. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe. Balance, desafíos y perspectivas.* CEPAL – Colección Documentos de Proyecto. 298 p.

HLPE, 2013. Investing in smallholder agriculture for food security. A report by the high level panel of experts on food security and nutrition. Rome: CFS-HLPE, 112 p. http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/hlpe/hlpe_documents/HLPE_Reports/HLPE-Report-6_Investing_ in_smallholder_agriculture.pdf

Sourisseau J.-M., Bosc P.-M., Fréguin-Gresh S., Bélières J.-F., Bonnal P., Le Coq J.-F., Anseeuw W., Dury S., 2012. Les modèles familiaux de production agricole en question. Comprendre leur diversité et leur fonctionnement. *Autrepart* (62): 159-181.

Losch B., Fréguin-Gresh S., White E., 2012. *Structural Transformation and Rural Change Revisited: Challenges for Late Developing Countries in a Globalizing World.* World Bank - Agence française de développement.

Losch B., Bosc P.-M. et Devautour H., 2005. Programme « Agricultures familiales et mondialisation » (AFM), 1998-2004. Filiation et perspectives d'une recherche collective, Esquisse d'une trajectoire de recherche. In Bosc P.-M., Devautour H., Losch B. (éds). Agricultures familiales et mondialisation, cédérom, CIRAD, Département TERA.

MAIS INFORMAÇÕES

Friedmann H., *Farming Households in 1973 and Today: One path for agriculture or many paths for farming?* A publicar.

Lamarche H., 1991. *L'agriculture familiale. Comparaisons internationales I. Une réalité polymorphe.* Paris, L'Harmattan, 303 p.

Tchayanov A.V., 1990. *L'organisation de l'économie paysanne*, 1ère édition 1923, Paris, Librairie du Regard, 344 p.

Para uma visão diferente

Collier P., Dercon S., 2014. African Agriculture in 50 years: smallholders in a rapidly changing world. *World Development* (63): 92-101.

cirad
A PESQUISA AGRONÔMICA PARA O DESENVOLVIMENTO

42, rue Scheffer
75116 Paris . FRANÇA

perspective

Diretor de publicação: Patrick Caron, diretor geral da Delegação de Pesquisa e Estratégia
Coordenação: Corinne Cohen, Delegação da informação científica e técnica
Tradução: Leonardo Milani
Criação gráfica/execução: Patricia Doucet, Delegação da comunicação
Distribuição: Christiane Jacquet, Delegação da comunicação
e-mail: perspective@cirad.fr
www.cirad.fr/publications-ressources/edition/perspective-policy-brief