

John Wilkinson*

*A agricultura familiar ante o novo padrão
de competitividade do sistema agroalimentar
na América Latina¹*

Neste artigo consideramos algumas das principais transformações recentes na organização econômica e institucional do sistema agroalimentar na América Latina para avaliar as oportunidades e os desafios que elas apresentam para a agricultura familiar e as comunidades rurais tradicionais.

Na primeira parte, discutimos o novo quadro institucional que redefine os espaços entre público e privado nos mercados agroalimentares e alinha as regras de jogo domésticas de cada país às exigências da OMC. Estas mudanças visam tanto um ajustamento às condições de acesso a mercados de exportação quanto a criação de um ambiente favorável a investimentos externos como principal estratégia de modernização e competitividade. Novos patamares de qualidade tornam-se pré-requisitos de participação nos mercados alimentares, quer domésticos quer de exportação, e a reorganização desses mercados passa pela

* Jonh Wilkinson é professor do CPDA/UFRRJ.

¹ O presente artigo foi elaborado com base num *paper* apresentado no VII Congresso Internacional da Associação Latino-americana e Caribenha de Economia Agrícola (ALACEA), Lima, 6 e 7 de novembro de 2003.

crescente transnacionalização das empresas líderes sob o domínio da grande distribuição. Esse quadro sugere a continuação de tendências à concentração e consolidação, hoje aceleradas pelas exigências de qualidade que criam barreiras cada vez mais intransponíveis para a pequena produção tradicional, seja na agricultura, seja na indústria.

Na segunda parte do artigo, consideramos tendências que apontam para um papel mais central para pequenas e médias empresas (PMEs) e para a pequena produção a partir de experiências que associam crescimento e competitividade a noções de aglomeração e de interdependência em espaços territoriais determinados. Aqui, não é a grande empresa auto-suficiente que é o motor de dinamismo econômico, mas a construção de *clusters*, de distritos (agro)industriais e de sistemas agro-alimentares locais (SIALs). Amparada em noções de inovação que valorizam os conhecimentos tácitos e as complementaridades dinâmicas de relações interpessoais e de proximidade, a promoção de “sistemas locais de inovação” ou “arranjos produtivos locais” encaminha na mesma direção. A revalorização de recursos e conhecimentos locais/tradicionais a partir da criação de “denominações de origem”, cujos mecanismos são formalizados na teoria das convenções, complementa essas alternativas. No entanto, é importante notar aqui a originalidade das “convenções de qualidade” que surgem no contexto da pequena produção na América Latina e que se destacam por noções mais difusas de território e de atividades artesanais, pela importância de agroecologia e pelo apelo a diversas formas de validação, bem como pelos procedimentos de certificação participativa.

Na terceira parte, apontamos a ambigüidade dessa valorização de recursos e conhecimentos tradicionais como opção de reinserção econômica da pequena produção. Por um lado, o reconhecimento por parte do consumidor/cidadão dos valores associados à pequena produção (sejam sociais, culturais ou políticos) e as iniciativas para transformar esses em valores de mercado trazem ameaças de diversas ordens. Toda valorização, mesmo no caso de comércio justo, passa pela promoção de mudanças e investimentos que podem ter um impacto

desestabilizador, seja internamente ao grupo em questão, seja em suas relações com a comunidade mais ampla. No caso de empresas que se interessam por produtos típicos, artesanais ou insumos/ingredientes (cósméticos, nutracêuticos), e que normalmente fazem parte de atividades habituais e eventuais, a escala e o ritmo da demanda podem perturbar os sistemas tradicionais de produção e a sustentabilidade dos seus ecossistemas. Por outro lado, muito mais desafiador é a valorização dos recursos genéticos devido aos avanços ocorridos na biotecnologia, no contexto da transnacionalização da indústria de sementes e insumos, amparada em legislações de propriedade intelectual que transformam as comunidades tradicionais numa nova fronteira de bioprospecção. Iniciativas institucionais – desde as leis de acesso e a formatação de contratos de acordo com a Convenção de Biodiversidade (CDB) até medidas de proteção dos direitos intelectuais de conhecimento tradicional – são aqui fundamentais para que as comunidades se beneficiem de sua participação nos valores a serem criados a partir da exploração dessa nova (última) fronteira de recursos naturais.

Na conclusão deste artigo, avaliamos as implicações dessas três grandes tendências para a participação da pequena produção que passam por respostas que variam desde medidas de “inovação adaptativa” por parte de pequenos grupos de produtores, iniciativas de ação coletiva de maior abrangência no caso da promoção de qualidades específicas, até a consolidação de redes inéditas entre povos indígenas, empresas transnacionais e laboratórios de biotecnologia e a negociação de práticas culturais mais amplas.

Transnacionalização, concentração e novas regras de organização dos mercados

Após a crise dos anos 80 e a percepção do fracasso do modelo de substituição de importações, o conjunto dos países da América Latina remodelou os seus sistemas de governança interna e externa ao se ajustarem às pressões dos organismos financeiros internacionais,

ao se alinharem às exigências da OMC e ao adotarem estratégias de crescimento por via das exportações.

Em relação aos mercados nacionais, esse processo levou à retirada do governo de controles diretos na forma de preços ou compras e em muitos casos ao desmantelamento de serviços de extensão e também à eliminação de políticas ativas setoriais. Houve conseqüentemente uma fragilização da participação dos pequenos produtores e de suas organizações tradicionais (cooperativas) nesses mercados. Tais medidas vieram acompanhadas de uma menor proteção tarifária e uma maior abertura ao comércio internacional, levando em vários casos a um aumento no ritmo de importações de alimentos (que em alguns países do continente já eram tradicionalmente altas). O impacto dessa maior abertura foi acirrado pela manutenção dos subsídios às exportações por parte dos EUA e da União Européia e pela consolidação de blocos regionais (Mercosul, NAFTA, Pacto Andino).

A contrapartida da adoção de *export-led growth strategies* foi a modificação da legislação sobre os níveis de participação do capital estrangeiro em empresas nacionais e uma maior tolerância à remessa de lucros, porque o *foreign direct investment* (FDI) foi agora visto como a solução à falta de poupança e tecnologia internas necessárias para alavancar as exportações. Embora empresas estrangeiras tenham uma longa história na América Latina, esse novo quadro institucional convergia com pressões advindas dos próprios mercados domésticos dos países desenvolvidos para estimular uma onda de FDI que também atinge os sistemas alimentares dos países em desenvolvimento.

Para os EUA, o FDI se tornou mais importante que as exportações, com as vendas de suas filiais no segmento de alimentos processados na América Latina (US\$ 30 bilhões em 1995) chegando a ser quatro vezes maior que o total das suas exportações para a região nessa rubrica. As análises da *United States Department of Agriculture* (USDA) concluem que o comércio e o FDI são geralmente complementares, com as exportações se constituindo em insumos para as filiais. Os fluxos de FDI dos EUA nas Américas estão fortemente concentrados,

com 90% se dirigindo ao Canadá, México, Argentina e Brasil (Bollinger *et alli*, 1998). Empresas líderes da Europa também são responsáveis por parcelas importantes de FDI na América Latina. Mesmo os países menos visados sentem os efeitos de FDI indiretamente por meio de processos de integração regional.

Por um lado, associadas a ondas anteriores de FDI, as exportações de *commodities* tradicionais (nas quais se concentra um grande segmento de pequenos produtores, sobretudo no México, América Central e nos países do Pacto Andino) experimentaram baixas sucessivas de preços durante a década de 90, ocasionando o surgimento de circuitos alternativos de *fair trade* com impacto direto cada vez maior e influência crescente também nos rumos do comércio *mainstream*. Por outro lado, os novos fluxos de FDI são identificados com as oportunidades para *non-traditional food exports* e são vistos por alguns analistas como uma componente chave das estratégias de *export-led growth* (Athukorala, no prelo). Os produtos se concentram nas rubricas de frutas e verduras (preferencialmente *pre-prepared*, mas no mínimo classificados e embalados) e peixes, e vários países da América Latina são vistos como exemplos da viabilidade dessa estratégia (Chile, em primeiro lugar, e Costa Rica, Guatamala, Honduras, El Salvador, México).

Diferentemente das exportações tradicionais tidas como *commodities*, tais produtos são classificados como alimentos processados e são considerados por vários analistas como mais dinâmicos, tanto do ponto de vista dos impactos sobre o emprego e a renda como em termos de aprendizagem e *up-grading* tecnológicas. Nesse sentido, os desafios decisivos seriam, em primeiro lugar, o salto tarifário que a mudança para alimentos processados muitas vezes implica, desafio amenizado em alguns casos por acordos bilaterais (Pacto Andino e a Argentina com seu relacionamento com a União Européia, o Caribe e México com os EUA). Mais importantes, porém, são as barreiras de qualidade (microbiológico, resíduos) consagradas nos acordos *Sanitary and Phy-tosanitary* (SPS) e *Technical Barreirs to Trade* (TBT) da OMC, que levam a exigências para adotar novos *standards* como a *International Standards Organisation* (ISSO), *Hazards and Criticial Control*

Points (HACCP), *Europe Good Agricultural Practices* (EUROPGAP), rastreabilidade, entre outros. Além dos custos que a adaptação a estes *standards* implica, muitos países carecem de infra-estrutura técnica e humana para a sua implantação (Hanak *et alli*, 2000).

Para analistas mais favoráveis a essa estratégia de exportação de produtos não-tradicionais, os problemas fundamentais, portanto, são os de acesso. Numa visão de *global commodity (value) chains*, essa onda de exportações de produtos não-tradicionais faz parte da consolidação de uma nova divisão internacional de trabalho sob a governança das transnacionais. Trata-se, apenas, da externalização de mais uma etapa da cadeia global de valor para os países em desenvolvimento, motivada pela disponibilidade de mão-de-obra e recursos naturais baratos. Mesmo assim, as exigências de qualidade e de logística tendem a deslocar essa produção para médios e grandes produtores, e existe uma acirrada concorrência entre países para entrar em tais cadeias globais, o que mantém uma pressão para baixo nas rendas auferidas (Gereffi, 1994; Dolan, Humphrey e Pascal, 2001). Outras análises, de cunho mais ambientalista, vêem essa tendência como mais uma etapa no aproveitamento dos recursos naturais de países dotados de regimes regulatórios mais permissíveis, sobretudo no caso da pesca.

Por outro lado, muitos analistas focalizam os impactos internos da nova onda de FDI ou da transnacionalização que agora atinge todos os elos do sistema agroalimentar. Estudos realizados nos países mais atingidos (Brasil e Argentina, o México sendo um caso especial devido a sua integração ao NAFTA) apontam para uma transformação do ambiente concorrencial que leva a maiores níveis de eficiência e a pressões tanto sobre custos quanto sobre um maior ritmo de inovações e modernização tecnológica. Isto está provocando uma fragilização de empresas tradicionais e cooperativas, tendência essa notada também no Chile. Ao mesmo tempo, inovações radicais em algumas cadeias e novas exigências de qualidade promovem uma crescente contratualização das relações com fornecedores de matérias-primas com base na adoção de *private standards* impostos pelas empresas por estratégias de concorrência ou para compensar as limitações de regulações públicas. Nesse processo,

médios e até grandes produtores estão sendo privilegiados às custas da participação da pequena produção que só se mantém com base em respostas inovadoras de organização ou sob sistemas variados de subcontratação ou associação com médios produtores (Farina e Viegas, 2003, Farina e Reardon, 2000).

Não está claro se tais tendências decorrem diretamente da transnacionalização ou se o novo ambiente institucional internacional também teria impulsionado as empresas nacionais nessa mesma direção. Para alguns analistas, os influxos de FDI estariam baseados fundamentalmente em vantagens de captação de recursos financeiros e teria havido, de fato, um *crowding out* de investimentos nacionais. A maior parte dos fluxos de FDI toma a forma de aquisições, *joint-ventures*, ou participação acionária com muito poucos investimentos de tipo *greenfield*. Em todo caso, o novo padrão de concorrência também se impõe nas grandes empresas nacionais sobreviventes que agora adotam as mesmas práticas que afastam a pequena produção de participação nas grandes cadeias de *commodities*.

Outros autores destacam como resultado mais importante dessa nova onda de transnacionalizações sobre a organização dos mercados dos países em desenvolvimento a aceleração do domínio da grande distribuição, na forma de super e hipermercados cada vez mais regionalizados. Segundo Reardon *et alli* (2003), o avanço dos supermercados na América Latina nesses últimos dez anos iguala-se a transformações que levaram cinquenta anos nos EUA. Consolidados, primeiro nos países com os mais modernos sistemas alimentares e maior densidade de consumo urbano (Brasil, Argentina, Chile e México), os supermercados avançam agora, com base em estratégias de regionalização, para os países menores do Pacto Andino e da América Central.

Os referidos autores argumentam que o novo sistema de distribuição baseado nos supermercados está transformando radicalmente os padrões de coordenação dos atores ao longo das cadeias de suprimento nos mercados domésticos e regionais da América Latina, tendo impactos hoje muito maiores que as novas estratégias de exportação.

Mais ainda: os autores identificam uma crescente convergência entre os exportadores e os novos fornecedores dos supermercados, diluindo as fronteiras entre mercados nacionais e mercados de exportação.

Segundo esses analistas, os supermercados, que inicialmente se estabeleceram nas metrópoles dos grandes países e nos bairros da classe média, agora avançam ao mesmo tempo para os bairros mais pobres das metrópoles, para cidades menores daqueles países e também para os países menores (Costa Rica, Honduras, Nicarágua) por meio de uma regionalização dos seus canais de suprimento. Mesmo focalizando, fundamentalmente, o segmento de frutas, legumes e verduras (FLV), por ser este o segmento onde canais alternativos têm sido mais solidamente estabelecidos e por seu grande dinamismo comercial, tais estudos argumentam que as mesmas tendências podem ser identificadas em outras cadeias.

Com ritmos diferentes e dependendo das condições locais, a grande distribuição substituiu os canais tradicionais de distribuição com a montagem de centrais próprias de distribuição (CD) por país ou região e também substituiu fornecedores tradicionais, operando com um número limitado de fornecedores especializados que atendem às especificações de entrega, leque de produtos e qualidade. Não predominam contratos formais, mas os fornecedores precisam fazer parte do registro de fornecedores e obedecer a rígidos critérios de qualidade, sujeitos a inspeção periódica. A maior parte dos negócios é conduzida pela Internet na forma de B2B (Mainville *et alli*, 2003).

Esse sistema exclui claramente pequenos produtores individuais que agora precisam trabalhar em associação para poderem enfrentar os investimentos em transporte, logística, instalações de packing e cesta de produtos a serem ofertados. Mesmo assim, existe um longo processo de aprendizagem para se alcançar esses novos patamares de qualidade e organização, sem falar nos pesados investimentos financeiros com os seus riscos conexos. Os grandes supermercados dependem cada vez mais de fornecedores altamente profissionalizados, contexto no qual a pequena produção pode ter apenas uma participação subordinada.

Nos supermercados menores, com sistemas de abastecimento pouco desenvolvidos no segmento de FLV, as perspectivas das associações de pequenos fornecedores parecem ser mais alentadoras.

Como componente central do novo quadro institucional e também como contrapartida à adesão à OMC, os países em desenvolvimento ajustaram os seus sistemas de propriedade intelectual, adotando versões da União para Proteção das Obtenções Varietais (UPOV) ou legislação de patentes para abranger o setor de sementes e os produtos da biotecnologia. Nesse novo ambiente houve uma rápida desnacionalização das empresas nacionais de sementes, uma diminuição nas atividades independentes de melhoramento por parte dos sistemas públicos de pesquisa e o seu alinhamento como parceiros às transnacionais em programas baseados na nova geração de sementes transgênicas (Wilkinson e Castelli, 2002). Fica claro que esta primeira geração de transgênicos se encaixa em práticas que favorecem operações em escala (cobrança de *royalties*, plantio direto), dificultando ainda mais a permanência de pequenos produtores nesses setores de grãos. Além dos debates em torno dos seus riscos para o meioambiente e para a saúde, a comercialização dos transgênicos já representa uma ameaça para as estratégias de valorização do papel da agricultura tradicional em relação à preservação da biodiversidade e a outras estratégias de ocupação de mercados de nicho, quase todos incompatíveis com transgênicos pelo perigo de poluição genética (por exemplo, o milho crioulo no México).

No que diz respeito aos recursos genéticos e à biodiversidade, a Convenção de Biodiversidade, que culminou no Protocolo de Cartagena, representa uma referência internacional alternativa à Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) ou à OMC. No âmbito desses acordos, países em desenvolvimento, e muitos deles da América Latina, ou já tem (Costa Rica, Pacto Andino) ou estão elaborando (Brasil) leis de acesso aos recursos genéticos que abrem melhores perspectivas para estratégias de “valor agregado” por meio de conhecimento e práticas tradicionais.

Clusters, sistemas agroalimentares locais (SIAL) e estratégias territoriais

Tradicionalmente, a análise da pequena produção e de suas formas de inserção econômica focalizava, por um lado, medidas de intervenção pública relacionadas ao acesso a fatores básicos de produção (terra, crédito e assistência técnica) e, por outro, o poder econômico nos mercados (tanto no caso do atravessador quanto da agroindústria). Hoje, em um contexto de mercados desregulamentados dominados por *grades* e *standards* de qualidade, novas questões analíticas tornam-se chaves: informação, coordenação e a natureza e implicações de investimentos para facilitar o acesso a esses novos mercados, o que justifica a importância que vêm assumindo os enfoques baseados em custos de transação (Zilberstajn, 2000).

A sociologia econômica tem oferecido um quadro analítico de muita relevância para se abordar a persistência e a vitalidade da economia informal e dos mercados de proximidade, identificando bases distintas de confiança coletiva e, portanto, de coordenação nas redes sociais que modelam as transações nesses mercados. Os aportes da sociologia econômica também mostram como redes sociais influenciam até mercados classicamente impessoais, chegando a definir a sua criação, o seu perfil e o seu alcance. Nesse sentido, a sociologia econômica fornece uma abordagem complementar e/ou alternativa não apenas ao enfoque contratualista dos custos de transação, mas também às análises centradas exclusivamente em conceitos de poder econômico (Wilkinson, 2002).

A teoria “francesa” das convenções tem se difundido como enfoque privilegiado para analisar mercados de qualidade “superior”, sobretudo os produtos orgânicos e artesanais de denominação de origem. Em contraste com a nova microeconomia, o enfoque das convenções enfatiza não apenas a assimetria de informação, mas também os valores distintos que são atribuídos à mesma informação, o que aponta para pluralidade de formas igualmente legítimas de coordenação econômica. Nesta perspectiva, os parâmetros de custos

e as noções de eficiência precisam ser compatíveis com as qualidades norteadoras da forma de coordenação sob análise. Ao mesmo tempo, esta abordagem reconhece a existência de “princípios comuns” que devem sustentar qualquer tipo de coordenação econômica, como, por exemplo, a prioridade para a saúde pública (Sylvander, 1995).

A teoria das convenções se ocupa especialmente da coordenação econômica de ação e de identidades coletivas a partir de parâmetros técnicos delimitativos da forma e do alcance dessa produção. Assim, diferentemente da sociologia econômica, são o conteúdo e a forma de validação dos acordos (práticas produtivas, certificações e selos), e não apenas as relações sociais, os critérios que sustentam a reivindicação de qualidade, bases que permitem que produtos, mesmo os artesanais, extrapolem o âmbito de proximidade e circulem em mercados nacionais ou até internacionais (Eymard Duverney, 1995).

Ao focalizar a dinâmica do local e do território, cada vez mais as abordagens analíticas de coordenação horizontal substituem ou complementam os enfoques de cadeia e relações verticais. Os efeitos positivos da aglomeração e da acumulação de conhecimentos e práticas coletivas num espaço determinado são explorados a partir de noções como *clusters* e distritos (agro)industriais. Abordagens convencionalistas desenvolvem a idéia das vantagens de um território em termos do seu potencial de ação coletiva baseada em “ativos intangíveis” de conhecimentos e expectativas compartilhadas (Storper, 1997). Os enfoques evolucionistas, por sua vez, identificam a importância dos conhecimentos tácitos que são inseparáveis das pessoas e do lugar e também entendidos como fundamentais para a aprendizagem e a inovação, o que leva à valorização de “sistemas locais de inovação” (Lundvall, 1997, Lastres e Cassiolato e Maciel, 2003).

As abordagens da inovação trazem à tona o reconhecimento que mesmo as tradições estão sendo redefinidas a partir de novos conhecimentos, valores, regulamentações e níveis de demanda. Isto implica que a aprendizagem é uma constante e a capacidade de aprender, mais importante que os estoques de informação, que rapidamente são

sucateados. Nesse sentido, as pesquisas mostram uma tendência para um aumento de desigualdades regionais na economia de informação, o que significa que pressões de curto prazo de eficiência não podem se sobrepôr aos tempos mais longos de aprendizagem (Lundvall, op. cit.).

O desafio da América Latina tem sido o de aplicar esse conjunto complexo de abordagens novas, as quais, em princípio, apontam para o potencial competitivo do “pequeno” enraizado mediante laços de solidariedade e complementaridade em seu contexto social e territorial às realidades das suas economias rurais e locais, tão marcadas pela pobreza e pela marginalidade.

A noção que unifica essas abordagens tem sido aquela de “valor agregado” pensado como mecanismo tanto para aumentar como para reter as rendas no âmbito da economia local. O valor agregado foi inicialmente entendido em seu sentido técnico de processamento agroindustrial e sob uma visão tradicional de cadeias. A barreira fundamental identificada foi o viés de “escala” nas opções tecnológicas dominantes, o que apontava para soluções baseadas no desenvolvimento de tecnologias apropriadas. Neste sentido, muitos programas foram desenvolvidos com níveis significativos de investimentos. Orientados à solução de problemas técnicos de processamento e a uma valorização nutritiva dos produtos, eles visavam os consumidores pobres e/ou programas governamentais (merenda escolar). Hoje, as iniciativas em torno de valor agregado incorporam aportes do leque das abordagens analíticas anteriormente mencionadas com variações segundo o país e a instituição promotora, tendo em comum os aspectos coletivos de proximidade e de território e sua orientação para uma valorização definida por qualidades advindas da demanda (do consumidor/cidadão).

Como resultado de inúmeras iniciativas de ONGs, programas de cooperação internacional e programas de governo federais e locais, temos hoje um mapeamento de experiências de localidades dinâmicas de produção, nas quais a participação da pequena produção agrícola e de PMEs nas etapas a montante e a jusante é fundamental. Os Sistemas Alimentares Locais (SIALs) identificados pelo Programa

de Desenvolvimento de Agroindústrias Rurais (PRODAR) incluem fábricas de queijo em Cajamarca (Boucher, 2001), vinho e tomate na Argentina (Muchnick e Velarde, 2001), amido de iúca no Equador e Colômbia (González-Roja, 2003), queijos na Costa Rica (Cascante-Sánchez, 2001), conservas de goiaba na Colômbia e queijo coalho no sertão nordestino do Brasil. O enfoque de *clusters* tem sido utilizado para estudar a cadeia de leite em diversos países da América Latina (Dirven, 1999), de suínos, frutas e de cacau no Brasil (Haddad, 1998). Ele tem sido usado também no couro/calçadista (como, por exemplo, no Vale dos Sinos, no Rio Grande do Sul) e no segmento de quinoa no Peru e na Bolívia (Brenes *et alli*, 2001). Este último produto já assinala regiões produtoras de “qualidade superior”, étnicas ou artesanais – “chayote” na Costa Rica, “queijo cotija” no México (Pelupessy, 2003) e “queijo da Canastra” em Minas Gerais, Brasil (SOFRECO, 2002) este último reestruturado trabalhadas nos moldes clássicos de “denominação de origem”. No Brasil, levantamentos feitos no Sul do país já identificaram mais de mil pequenas agroindústrias rurais no Estado de Santa Catarina (Oliveira *et alli*, 2000) e 1.528 cadastradas no Rio Grande do Sul (Oliveira *et alli*, 2002).

Uma multiplicidade de programas de fortalecimento dessas experiências já funciona em vários países e, *grosso modo*, seguem três modelos: aglomerações de *cottage industries*, *clusters* e estratégias de qualidade superior (artesanal e étnica). Comum a todos é a necessidade, em primeiro lugar, de adequar tais atividades (muitas vezes em condições informais e clandestinas) às exigências de qualidade mínima e de fiscalização tributária. As estratégias de fortalecimento de *cottage industries*, predominantemente unifamiliares, visam, inicialmente, a melhoria nas rendas das famílias diretamente envolvidas. Cada vez mais, porém, são as externalidades positivas que justificam o apoio, na medida em que a consolidação dessas *cottage industries* se dá no âmbito de estratégias de promoção de turismo rural e “consumo” do espaço rural. Neste sentido, elas se aproximam a estratégias baseadas em conceitos de multifuncionalidade. As orientações em torno de *clusters* visam fundamentalmente a construção de competitividade

em mercados nacionais ou de exportação, a partir do conjunto das vantagens de proximidade nas quais, em muitos casos, a pequena produção e as PMEs giram em torno de atores maiores. Estratégias de qualidade superior, por sua vez, destacam valores da tradição e do artesanal e, portanto, formalmente, focalizam a pequena produção e as PMEs, muito embora entre essas possam coexistir produtores tradicionais e “novos entrantes” mais profissionalizados.

A estratégia de “qualidade superior” tem se baseado, na prática e na teoria, no modelo francês de construção de *appellations de origine*. Este modelo se difundiu como uma estratégia mais generalizada de alternativa para a agricultura familiar francesa a partir dos anos 60. Ele tinha o seu foco no nicho de produtos artesanais em contexto de forte apoio público, inclusive com os subsídios da Política Agrícola Comum (PAC), e se baseava em sistemas muito formalizados de legitimação a partir do protótipo elaborado para os vinhos. Atualmente, e no contexto da América Latina, uma série de fatores indica que o sucesso da estratégia de “denominação de origem” dependerá da capacidade de se ir além do puro mimetismo para desenhar modelos mais adaptados à evolução dos mercados e ao novo quadro institucional. A flexibilização dessas denominações na Inglaterra, após a adoção da legislação pela União Européia, reforça o argumento. Em primeiro lugar, a consolidação de uma legislação mais restritiva de indicação geográfica no âmbito da OMC pode dificultar a generalização daquela estratégia, sobretudo para produtos destinados a mercados externos. Segundo, os mecanismos de implementação e fiscalização de um sistema de denominação de origem são muito mais frágeis na maioria dos países da América Latina, o que sugere que a construção de reputação a partir de marcas e *labelling* seria, provavelmente, um caminho mais trilhado que a atribuição e defesa de direitos de propriedade coletiva demarcados territorialmente. De um modo geral, os custos de certificação, sem apoio público, tornam-se barreiras significativas e levam (junto com outros motivos) à promoção de sistemas de certificação participativa, cujo reconhecimento está sendo objeto de negociação em foros nacionais e internacionais. Por

outro lado, a qualidade artesanal é muito mais difusa no contexto latino-americano, com definições frouxas de técnicas, máquinas e equipamentos (muitas delas sujeitas à substituição devido à necessidade de se adequarem a *standards* mínimos de qualidade). Mais importantes são as associações positivas dos produtos da agroindústria rural com os valores de “comida caseira” e de alimentos “sem aditivos”. Assim, a associação rígida entre “qualidades superiores” e regiões muito bem delimitadas tenderia a ser muito mais excepcional na América Latina do que na França ou na Itália. Ao mesmo tempo, os valores associados à pequena produção agrícola na América Latina combinam o artesanal com conteúdos ambientais (agroecológicos e orgânicos) e sociais (agricultura familiar) que podem ter, em muitos casos, força mercadológica maior que a qualidade percebida no aspecto artesanal.

Independentemente dos *clusters* e das localidades de qualidade superior, circuitos alternativos estão sendo criados nas cadeias de *commodities* mais tradicionais, como café, cacau, bananas e agora laranja, e também estão se expandindo para outros produtos, precisamente a partir da adoção de valores sociais como critério de qualidade, sob movimentos de *Fair Trade*. Embora em alguns países, esses produtos sejam típicos das grandes plantações, centenas de milhares de pequenos agricultores no México, na América Central e na Colômbia enfrentam uma crise sem precedentes com a queda dos preços dessas *commodities* (Raynolds, 2002). Em 2000, no México, 32 cooperativas, com 3.400 membros, foram incorporadas aos circuitos de *Fair Trade*. Algo em torno de 27 mil produtores fizeram a transição para produção orgânica e 1.000 ha foram plantados “com sombra”, ganhando a certificação *bird friendly* (amigável aos pássaros) (Runsten, 2003). Existe uma crescente convergência nestes mercados de consumidores “engajados” entre critérios sociais, ambientais e de saúde, o que leva, por sua vez, a uma aproximação entre os movimentos de *Fair Trade* (FLO) e dos Orgânicos (IFOAM) em nível internacional.

Valorização de recursos e conhecimentos tradicionais

Às estratégias desenvolvidas na agricultura familiar e nas comunidades camponesas de transformar práticas alimentares e sistemas de produção em valores de “qualidade superior”, acrescenta-se a questão do forte interesse mercadológico nas propriedades “funcionais” e cosméticas de alimentos e plantas tradicionais. As grandes empresas estão sendo impulsionadas pela valorização de produtos naturais e de metabolitos secundários de plantas em forma proativa em relação à saúde (o valor do mercado de nutracêuticos hoje equivale ao dos orgânicos) (Wilkinson, 2002). As indústrias de cosméticos e de alimentos, em particular, promovem acordos com povos indígenas para explorar produtos anteriormente de aproveitamento apenas esporádico. A empresa inglesa *Bodyshop*, a norte-americana *Aveda* e firmas da própria região como *Natura* no Brasil desenvolvem contratos diretamente com comunidades indígenas. Muitas vezes esses contratos se assemelham a mercados solidários ou do tipo *Ethical Trade Initiatives*, com cláusulas de apoio social e cultural (Barrientos, 2000). Nesse sentido, eles fazem parte de iniciativas mais abrangentes para promover alternativas não-madeireiras para os povos da floresta. Existem muitos exemplos, aparentemente bem-sucedidos, de organização e desenvolvimento desses mercados em condições que trazem benefícios importantes para as comunidades em questão. No entanto, outros estudos apontam o perigo do desequilíbrio ecológico provocado pela exploração sistemática e em escala de produtos antes integrados como componentes de ecossistemas complexos. Na Bolívia, a valorização das propriedades de *quinua* nos mercados europeus e norte-americanos parece estar pressionando nesse sentido: “En la mayoría de las unidades productivas, la superficie cultivada de quinua no sobrepasa la hectárea de extensión. Estimulados por los altos precios que se pagan por la quinua orgánica, muchos productores han cambiado su habitual forma de rotación de cultivos para convertirse prácticamente en monocultores” (Brenes et al, 2001).

A ameaça aos ecossistemas das comunidades tradicionais se torna crítica no momento em que a conservação *in situ* dos recursos genéticos

é reconhecida como decisiva para a preservação da biodiversidade. Os programas de melhoramento genético recorrem sistematicamente à incorporação de propriedades de espécies selvagens para manter o vigor das variedades comerciais. Houve períodos em que os bancos de germoplasma foram vistos como o mecanismo principal de preservação da variabilidade do *pool* genético. Hoje, com a crescente privatização não apenas do mercado de sementes como também dos bancos de germoplasma, a própria crise dos sistemas públicos de pesquisa genética (nacionais, regionais e internacionais) coloca em xeque essa perspectiva. Mesmo antes dessa onda de privatização (que se acelerou com a adoção da engenharia genética como rota principal de melhoramento e com a extensão dos sistemas de proteção de propriedade intelectual a plantas e organismos vivos), a conservação *in situ* foi crescentemente reconhecida como um complemento essencial à rede de bancos de germoplasma.

A conservação *in situ*, por sua vez, implica a preservação da biodiversidade que uma literatura importante hoje está mostrando como sendo inseparável da preservação dos conhecimentos e culturas tradicionais (Castelli e Wilkinson, 2002). Não é uma questão, portanto, de isolar variedades específicas em lotes experimentais, mas de proteger e valorizar as práticas tradicionais em regiões de ecossistemas específicos, uma grande parte das quais se encontram na América Latina. Segundo Gonzáles (2002): “Os Andes detêm 84 dos 103 ecossistemas identificados no mundo e é considerado como um dois oito principais centros de diversidade genética vegetal do mundo” (ISNAR, 1987). Cinco dos 17 países identificados como “megadiversos” são da América Latina. ONGs têm sido as protagonistas mais importantes nesses esforços de proteger e recuperar variedades rústicas (*landraces*) e preservar práticas culturais tradicionais (entre muitas outras, ASSESSOAR, AS/PTA, no Brasil e a Asociación Bartolomé Aripaylla, no Peru).

Para tanto, seria necessário desenvolver mecanismos de valorização destes recursos tradicionais baseados nos direitos e práticas específicos das comunidades. Um caminho seria a partir de indicações geográficas (IG), agora incluídas nas regras da OMC. Outro, seria o de

se amparar no conceito de multifuncionalidade defendido na União Européia a partir do reconhecimento de uma variedade de funções públicas que a agricultura desempenha além do fornecimento de alimentos e matérias-primas. Neste caso, ao se tratar da preservação de áreas estratégicas de biodiversidade, as formas de reconhecimento precisariam ser não apenas nacionais ou regionais mas também de âmbito internacional.

A questão dos direitos das comunidades tradicionais se torna ainda mais sensível com a nova valorização dos recursos genéticos com base nos avanços da engenharia genética. Um estudo recente calculou o valor patrimonial da biodiversidade brasileira em US\$ 2 trilhões (Arruda, 2000). O valor comercial mundial de produtos derivados dos recursos genéticos tem sido estimado entre US\$ 500 e 800 bilhões (Kate e Laird, 1999). A rota da engenharia genética tem sido adotada hoje por todas as empresas líderes e laboratórios públicos de farmacêuticos. O desenvolvimento de uma nova molécula chega a cifras de US\$ 200 milhões. Nesse contexto, existe uma corrida das grandes empresas para se apropriar dessa nova fronteira de valor concentrada fundamentalmente nos países em desenvolvimento e nas regiões de comunidades tradicionais, sob a forma de direitos privados.

A extensão de direitos de propriedade intelectual aos recursos genéticos tem sido imposta aos países em desenvolvimento como condição de acesso à OMC. Por outro lado, a Convenção de Biodiversidade colocou esses recursos no âmbito da soberania nacional com a diretriz segundo a qual todos os países desenvolvam leis de acesso aos seus recursos genéticos. Como resultado, muitos deles já têm ou estão em via de elaboração dessas leis, como mencionado anteriormente.

Além de um quadro regulatório nacional de acesso, existe o desafio de desenvolver direitos para governar contratos entre as empresas de bioprospeção e as comunidades indígenas. Sobre esta temática já existe uma literatura substancial que explora opções baseadas em concepções de domínio público, em aplicações com base nos sistemas de DPI existentes, na exploração do potencial de modelos *sui generis*

dentro dos modelos de DPI e na elaboração de sistemas *sui generis* fora dos modelos de DPI (Correa *apud* Castelli, 2004).

A elaboração de sistemas eficazes de proteção do conhecimento tradicional passa pelo reconhecimento de que a preservação da biodiversidade é um produto de inovação incremental e coletiva de longo prazo, no qual práticas culturais e recursos biológicos são inseparáveis. Desenvolvimentos recentes na pesquisa acadêmica respaldam esse esforço para estender direitos de propriedade a conhecimentos tradicionais. Os avanços mais importantes nos estudos de inovação, particularmente na literatura da economia evolucionista (neoshumpeteriana) e na sociologia da inovação, têm destacado a natureza coletiva da inovação. A contrapartida da atenção dada às características dinâmicas, coletivas e indivisíveis das inovações tem sido a atribuição de um status decisivo para o conhecimento tácito, não-codificável, na produção de inovações que são igualmente importantes nos sistemas de inovação de alta e baixa tecnologias. O conhecimento não-codificável, previamente visto como residual ao avanço do conhecimento “científico”, é considerado básico para o conhecimento científico envolvido na maioria das atividades de inovação (Castelli e Wilkinson, 2002).

As pressões contemporâneas para a adoção de um regime regulador único e global, baseado no fortalecimento e na universalização do sistema de patentes, chocam-se com a convergência que existe em grande parte da literatura de diferentes tradições disciplinares sobre o papel estratégico dos aspectos coletivos e não-codificáveis da inovação. Essas considerações são particularmente relevantes quando observamos a questão de inovação e apropriação no campo das biotecnologias, no qual mundos nitidamente contrastantes se tornaram dependentes, como é o caso da indústria farmacêutica e das comunidades indígenas. A produção do conhecimento nas comunidades indígenas não pode ser vista, assim, dentro do eixo “tradicional-moderno”, mas deve ser entendida como um tipo de inovação coletiva que envolve um alto grau de conhecimento

não-codificável. Por outro lado, essa riqueza dos conhecimentos tradicionais serve como um processo de screening que já pré-seleciona o material genético de interesse para as empresas de biotecnologia.

No Equador, o BID desenvolve o projeto “Transformando o Conhecimento Tradicional em *Trade Secrets*” a partir do depósito de informações sobre práticas tradicionais num banco de dados de acesso controlado. No Peru, uma aplicação de *licenças de know-how* foi pactuada entre Searle (Monsanto), Washington University e as Organizações Aguaruna do Marañon Norte da Amazônia Peruana, na qual todo o conhecimento associado aos recursos biológicos foi considerado know-how dos Aguarunas. Esta parceria definiu uma taxa anual a ser paga à comunidade durante o período da pesquisa e um acordo sobre distribuição dos benefícios no evento do desenvolvimento de um produto comercial (Tobin *apud* Castelli, 2004). Outros acordos – como o de Novartis com a BioAmazônia no Brasil, ou Merck, na Costa Rica – têm recebido críticas. Apesar de alguns avanços importantes é a biopirataria que ainda prevalece, levando a concessões esdrúxulas de patentes no exterior para os produtos de conhecimento tradicional nos países de origem.

A elaboração dos sistemas eficazes de contratos que reconhecem a contribuição do conhecimento tradicional representa um dos maiores desafios na defesa dos espaços da pequena produção na era da biotecnologia. Fundamental nessa defesa é a aceitação de que o acesso aos recursos genéticos preservados pelas comunidades tradicionais, mesmo quando não se trata de conhecimento explícito, deve levar em conta que a sua existência depende das práticas culturais tradicionais dessas comunidades que devem, portanto, ser reconhecidas e remuneradas como um elo vital na nova cadeia de valor.

Conclusões

Se formos analisar as oportunidades para a pequena produção apenas a partir da ótica do novo quadro institucional e da globalização do sistema agroalimentar sob a hegemonia das transnacionais, sobretudo

das de grande distribuição, as perspectivas estariam em princípio limitadas a regiões e a mercados nos quais os processos de concentração ainda não chegaram ou estão bloqueados pela extrema desigualdade na distribuição de renda. Mesmo nesse clima altamente desfavorável, existem muitos exemplos de reinserção de grupos de pequenos produtores com base em inovações organizacionais e tecnológicas. Por outro lado, a transição para uma “economia de qualidade” cria um prêmio para valores diretamente relacionados às tradições da pequena produção: atividades artesanais, produtos “naturais”, a organização familiar das atividades econômicas, assim como associações positivas entre a pequena produção e o meio ambiente e o rural. Mas ainda, o choque entre noções de sustentabilidade e a valorização dos recursos genéticos a partir dos avanços da biotecnologia reposiciona a pequena produção, situando-a como guardiã central de uma biodiversidade colocada em risco.

No primeiro caso, são as grandes empresas transnacionais que assumem a coordenação das atividades econômicas. No segundo, as ações de governos centrais e locais, de associações de produtores e as iniciativas de cooperação internacional e ONGs criam redes, plataformas e parcerias que oferecem formas alternativas de coordenação. No terceiro caso, trata-se fundamentalmente de ONGs articuladas com organizações e movimentos internacionais, iniciativas dos governos, bem como da crescente auto-organização das comunidades indígenas. Em alguns casos, há ainda um novo tipo de empresa disposta a internalizar responsabilidades sociais, empresas que são os atores principais na construção das novas cadeias de valor com o objetivo de compatibilizar a valorização dos recursos genéticos com a sustentabilidade e a preservação da biodiversidade. Políticas para o fortalecimento da pequena produção precisam discriminar os distintos tipos de oportunidades que existem nestes três cenários esboçados, identificando as medidas apropriadas para cada caso e mobilizando os parceiros correspondentes.

Referências bibliográficas

- Athukorala, P. C, e S. Jayasuriya. "Food Safety Issues, Trade & WTO Rules: A developing Country Perspective". In: *World Economy*, Oxford, Blackwell, no prelo.
- Balsevich, F. J. A. Berdegue, L. Flores, D. Mainville, T. Reardon, L. Busch e L. Unnevehr. "Supermarkets and Produce Quality and Safety Standards in Latina America". In: *American Journal of Agricultural Economics*, Nova York, Blackwell, no prelo.
- Barrientos, S. "Globalisation and Ethical Trade: Assessing the Implications for Development". In: *Journal of International Development*, v. 12, Chichester, Wiley, 2000.
- Belik, W. e R. Rocha dos Santos. "Regional Market Strategies of Supermarkets and Food Processors in Extended Mercosur". In: *Development Policy Review*, Oxford, Blackwell, 2002.
- Bolling, C., S. Neff e C. Handy. *U.S. Foreign Direct Investment in the Western Hemisphere Processed Food Industry*, ERS, Washington, USDA, 1998.
- Boucher, F. *Estudio del Caso de los Productos Lácteos de Cajamarca con el Enfoque SIAL*, CIRAD/IICA, Lima, 2001.
- Brenes, E. R., F. Crespo e K. Madrigal. *El Cluster de Quinoa en Bolívia: Diagnóstico competitivo y recomendaciones estratégicas*, INCAE, La Paz, 2001.
- Byé, P. e W. Schmidt. "Agricultura familiar no Sul do Brasil - de uma exclusão produtivista a uma exclusão certificada?". *Estudos, Sociedade e Agricultura*, n. 17, Rio de Janeiro, 2001.
- Cascante-Sánchez, M. *Estudio del SIAL: Concentración de Queserías en las Faldas del Volcan Turriale, Costa Rica*, (mimeo), San Jose, 2001.
- Castelli, G. P e J. Wilkinson. "Conhecimento Tradicional, Inovação e Direitos de Proteção". *Estudos, Sociedade e Agricultura* n. 18, Rio de Janeiro, 2002.
- Castelli, G. P. *Biodiversidade: Direitos de Propriedade Intelectual*

versus Direitos dos Recursos Tradicionais, Tese de Doutorado, Rio de Janeiro, 2004.

Dirven, M. Local Agroindustry Survival Difficulties in a Globalising World – Illustrated by examples from the Chilean Milk Industry, IAAE/SOBER, Campinas, 1999.

Eymard Duverney. “La Negociation de la Qualité”. In: Agro-Alimentaire: Une Économie de la Qualité, Nicolas, F. e E. Valceschini (eds.), INRA, Paris, 1995.

Farina, M. e Reardon, T. “Agrifood Grades and Standards in the Extended Mercosur: their Role in the Changing Agrifood System”. In: American Journal of Agricultural Economics, 2000.

Gonzáles-Roja, M. C. Sistema Agroalimentario Localizado de Trapiches Paneleros en Santander de Quilichão – Colombia, CIAT/PRODAR/IICS, Bogotá, 2003.

Gonzáles, T. A. “The Cultures of the Seed in the Peruvian Andes”. In: Genes in the Field, (ed.) S. Brush, IDRC/IPGRI, Ottawa, 2002.

Hanak, E., Boutrif, E. Fabre, P. e M. Pineiro. Food Safety Management in Developing Countries, Proceedings of the International Workshop, CIRAD/FAO, Montpellier, dezembro de 2000.

Lastres, H. M. M., J. E. Cassiolato e M. L. Maciel (orgs.). Pequena Empresa, Cooperação e Desenvolvimento Local. Rio de Janeiro, Relume-Dumará Editora, 2003.

Medaets, J. P. A Construção de Qualidade na Produção Agrícola Familiar: Sistemas de Certificação de Produtos Orgânicos, Tese de Doutorado, Brasília, 2003.

Muchnik, J. e I. Velarde. SIAL Procesos de Innovación Aplicados a la Calificación y Valorización de los Recursos Locales – Argentina, Buenos Aires, 2001.

Oliveira, J. A. V. V. D. B. Schmidt e W. Schmidt. Avaliação do Potencial da Indústria de Pequeno Porte (IRPP) em Santa Catarina, EPAGRI/CEPAGRO/EMBRAPA, Florianópolis, 2000.

Oliveira, J. A. V. de, L. L. Prezotto e L. Voigt. Diagnóstico e Potencial

- das Agroindústrias Familiares do Estado do Rio Grande do Sul, Florianópolis, 2002.
- Pelupessy, W. *Tropical Commodity Chains Emanating from Latina America*, DIIS, Oslo, 2003.
- Raynolds, L. T. "Consumer/Producer Links in *Fair Trade* Coffee Networks", *Sociologia Rurales*, 2002.
- Reardon, Timmer, Barret e Berdegue. "The Rise of Supermarkets in Africa, Asia and Latin America", In: *American Journal of Agricultural Economics*, n. 85, Nova York, Blackwell, 2003.
- Reardon Codron e Busch. "Agrifood Grades and Standards in Developing Countries: Issues of Inclusion and Exclusion". In: *International Food and Agribusiness Management Review*, Elsevier, Londres.
- Reardon e Berdegue. "The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America". In: *Development Policy Review*, Oxford, Blackwell, 2002.
- Rodriguez-Borray. *La Multifuncionalidad de los SIAL*, Buenos Aires, 2002.
- Runsten, D. *Globalisation, NAFTA and the Restructuring of Mexican Food Processing: the Consequences for Small Producers*. Roma: FAO, 2003.
- Storper. M. *The Regional World*, Guildford, 1997.
- Sylvander, B. "Conventions de Qualité et Institutions: le Cas des Produits de Qualité Spécifique". In: *Agro-Alimentaire: Une Économie de la Qualité*, (eds.) Nicolas, F. e E. Valceschini, Paris: INRA, 1995.
- Weid, J. M. von der, M. Altieri. "Perspectivas do Manejo de Recursos Naturais com Base Agroecológica para Agricultores de Baixa Renda no Século XXI" In: *Inovação nas Tradições da Agricultura Familiar*. D. M. de Albuquerque Lima e J. Wilkinson (orgs.).
- Wilkinson, J. & L. C. Mior. "Setor Informal, produção familiar e pequena Agroindústria: Interfaces". *Estudos Sociedade e*

Agricultura n. 13, Rio de Janeiro, 1999.

Wilkinson, J. *Food Processing and Manufacturing in Developing Countries: Driving Forces and the Impact on Small Farms and Firms*, Roma: FAO, 2003.

Wilkinson, J. e Castelli, G. P. *A Transnacionalização da Indústria de Sementes no Brasil*, Actionaid, Rio de Janeiro, 2002.

Wilkinson, J. "The Final Foods Industry and the Changing Face of the Global Agrofood System". In: *Sociologia Rurales*, Rio de Janeiro, 2002.

Resumo: (*A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina*). Este artigo discute algumas das principais transformações na organização institucional e econômica do sistema agroalimentar na América Latina e avalia o seu impacto sobre a agricultura familiar e as comunidades rurais tradicionais. Num primeiro momento, considera as novas barreiras de acesso ao mercado criadas por medidas de liberalização e pelo avanço dos supermercados. Em seguida, destaca tendências que apontam para o papel mais estratégico de micro e pequenos empreendimentos, sobretudo aquelas que se apóiam em noções de aglomeração e estratégias territoriais. O artigo conclui com uma apreciação do potencial para inserção econômica da valorização de conhecimentos e recursos tradicionais.

Palavras-chave: agricultura familiar, acesso aos mercados, América Latina.

Abstract: (*Family Farming in Latin America and the Challenges of the New Competitive Environment*). This article reviews some of the principal

transformations in the institutional and economic organization of the agrofood system and their impact on the family farming sector and traditional rural communities in Latin America. It first considers the new barriers to market access consequent on liberalization and the advance of large-scale distribution. The article then singles out tendencies which point to a more central role for micro and small-scale undertakings, particularly those building on notions of the advantages of agglomeration and territory-based strategies. The concluding section discusses the potential for economic insertion through the valorization of traditional knowledge and resources.

Key words: Family Farming, Market Access, Latin America.