

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
INSTITUTO DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

**DISSERTAÇÃO**

**As Políticas de Fomento à Agricultura Familiar: uma Análise Comparativa  
das Experiências do Brasil e da Colômbia (1990-2010)**

**Yamile Lined Ramos Mahecha**

**2016**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO MULTIDISCIPLINAR  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
INSTITUTO DE TECNOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS - PPGDT**

**AS POLÍTICAS DE FOMENTO À AGRICULTURA FAMILIAR: UMA  
ANÁLISE COMPARATIVA DAS EXPERIÊNCIAS DO BRASIL E DA  
COLÔMBIA (1990-2010)**

**YAMILE LINED RAMOS MAHECHA**

*Sob a Orientação do Professor*

**César Augusto Da Ros**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas. Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ  
Junho, 2016

338.1

M214p

T

Mahecha, Yamile Lined Ramos, 1984-

As políticas de fomento à agricultura familiar: uma análise comparativa das experiências do Brasil e da Colômbia (1990-2010) / Yamile Lined Ramos Mahecha - 2016.

154 f.: il.

Orientador: César Augusto Da Ros.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas - PPGDT.

Bibliografia: f. 144-154.

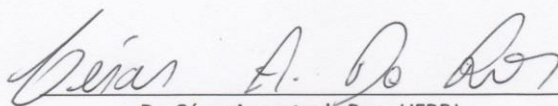
1. Agricultura familiar - Teses.  
2. Agricultura familiar - Brasil - Teses.  
3. Agricultura familiar - Colômbia - Teses.  
4. Política pública - Teses.  
I. Da Ros, César Augusto, 1971-.  
II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas - PPGDT.  
III. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO  
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**YAMILE LINED RAMOS MAHECHA**

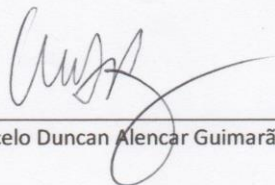
Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de MESTRE<sub>2</sub> no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 28/06/2016

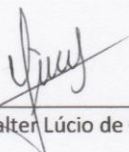


Dr. César Augusto da Ros - UFRRJ

(Orientador)



Dr. Marcelo Duncan Alencar Guimarães - UFRRJ



Dr. Valter Lúcio de Oliveira - UFF

*Dedico...*

*A meu amor, eu agradeço a Deus todos os dias por ter me dado você de presente. Por fazer com que nossos caminhos se cruzarem e que você fizesse parte de minha vida, que mudasse minha história de uma forma tão intensa, tão repentina e tão linda. Sinto-me muito feliz por ter você ao meu lado. Te Amo!!*

## AGRADECIMENTOS

Ao PPGDT, pela oportunidade de realizar meu mestrado e me acolher.

Agradeço à CAPES, pela concessão da bolsa de estudo durante todo o período de realização do Mestrado.

Aos professores em geral, por todas as contribuições, e ao professor Marcelo Duncan, por seu apoio. Muito obrigada.

Ao meu orientador, César Da Ros, por me ajudar muito neste processo e pelo compartilhamento de informações e ideias, as quais me ajudaram muito para percorrer este caminho. Muito obrigada por dedicar seu tempo a este trabalho e por ser tão atencioso. Desculpa pelo trabalho que deu a revisão do meu portunhol, mas, como você me falava, não tem como evitar fazer isso, faz parte. Muito obrigada mesmo.

Ao meu marido, Gustavo, pelo enorme carinho, amor, compreensão, apoio moral e incentivo em todos os momentos, fossem estes de alegria ou de tristeza. Obrigada por aceitar quem eu sou e me incentivar a cada dia; tenho muito orgulho da pessoa maravilhosa que você é. Muito obrigada, meu amor, ao seu lado, sou muito feliz.

Agradeço muito aos meus pais, irmãos e sogros pelas palavras de incentivo, pelo carinho e por respeitarem meu espaço e entenderem as minhas ausências durante todo este período. Da mesma forma, um obrigada cheio de carinho a minha amiga de todas as horas que, desde Colômbia, sempre tinha uma palavra de incentivo, animando-me com seu carinho. Muchas gracias Carito!!!!

Aos meus colegas do PPGDT/UFRRJ, muito obrigada, vocês tornaram este momento muito mais especial. Gostaria de agradecer em especial por aqueles (momentos) em que compartilhamos confraternizações, alegrias e tristezas durante todo esse tempo. Foi muito bom conhecer vocês; todos contribuíram muito com seus ensinamentos, obrigada Adri, Bianca, Karla, Michelle, Dani, Sarmiento, Leo, Douglas, Ph, que estiveram mais próximos ajudando e acrescentando sempre.

Este trabalho não teria sido possível sem as contribuições de pessoas que me aproximaram do tema, já que ignorava a realidade dos agricultores familiares, o que me ajudou bastante a entender e a me aproximar dessa temática. Desde minha profissão de assistente social, enfatizando a importância da inserção mais ampla do serviço social no contexto rural. Muito obrigada ao senhor Mario, a Victor, a Pedro e ao professor Acevedo pela ajuda que se dispuseram a compartilhar comigo, por meio de suas experiências, que fazem parte de organizações que promovem a agricultura familiar na Colômbia, como a Agrosolidaria e o Comitê de Impulso Nacional a Agricultura Familiar (CIN-AF). Muito obrigada mesmo por todas as suas contribuições, foram muito importantes para meu trabalho.

Agradeço a Deus pelas oportunidades que tem me dado e por estar sempre presente em minha vida e fazer de mim uma pessoa de bem e melhor a cada dia.

OBRIGADA A TODOS

## RESUMO

MAHECHA, Yamile Lined Ramos. **As Políticas de Fomento à Agricultura Familiar: Uma Análise Comparativa das Experiências do Brasil e da Colômbia (1990-2010)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016.

A presente pesquisa tem como objetivo principal realizar um estudo comparativo das políticas de fomento à agricultura familiar (AF) do Brasil e da Colômbia, entre os anos de 1990 e 2010. Nesse período, observou-se mudanças significativas nos dois contextos, com o reconhecimento da categoria social e política da agricultura familiar e o surgimento de políticas específicas para este segmento. Para tanto, são estabelecidos previamente cinco parâmetros de comparação: i) a trajetória histórica e a evolução do conceito de agricultura familiar, enfatizando-se sua construção e configuração nos dois países; ii) os atores sociais do meio rural, especialmente aqueles envolvidos na construção da categoria social da agricultura familiar e, também, na criação das políticas públicas para o seu fomento; iii) a institucionalidade construída para a gestão das políticas de fomento à agricultura familiar; iv) os programas de fomento à agricultura familiar implementados nos dois países, a saber: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Fundo de Financiamento do Setor Agropecuário (FINAGRO); v) e os principais instrumentos de políticas utilizados para o fomento da agricultura familiar que atuam em paralelo aos programas de crédito rural. Esta pesquisa foi realizada mediante a utilização de fontes primárias (documentos governamentais) e secundárias (literatura especializada sobre o assunto). A ênfase das análises realizadas nesta dissertação centra-se na tentativa de realizar uma comparação dos contextos nacionais distintos, nos quais estão inseridas as políticas de fomento à Agricultura Familiar. Nesta direção, o trabalho demonstra que em ambos os países as reivindicações produzidas pelas lutas de seus atores sociais e organizações do meio rural repercutiram diretamente no caráter das políticas de fomento à AF adotadas, assim como estas representam importantes avanços tanto para o Brasil quanto para a Colômbia. Como resultado, ambos os países também têm fortalecido o apoio institucional para a agricultura familiar, mediante a criação de um conjunto diversificado de políticas de fomento, visando melhorar o seu desempenho produtivo. As análises dessa dissertação demonstram que o Brasil se diferencia por ter políticas específicas para a AF, enquanto que a Colômbia se caracteriza mais por políticas mais generalistas, embora o governo tenha tentado incorporar políticas mais específicas nos últimos anos. Neste sentido, os acordos de cooperação celebrados entre os dois países podem trazer contribuições importantes ao aperfeiçoamento das políticas de fomento à agricultura familiar, mediante a análise comparativa das experiências em curso.

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar, Políticas públicas, Programas de fomento, atores sociais, e institucionalidade.

## ABSTRACT

MAHECHA, Yamile Lined Ramos. **The Development of the Family Farming Policies: A Comparative Analysis of Experiences of Brazil and Colombia (1990-2010)**. Dissertation (Masters in Territorial Development and Public Policy), Rural Federal University of Rio de Janeiro, Seropédica, 2016.

This research has as its main objective to carry out a comparative study of policies encouraging family farming (AF) of Brazil and Colombia, between 1990 and 2010. During this period there was significant changes in both contexts, recognizing social and political category of family farming and the emergence of specific policies for this segment. To that end, previously established five benchmarks: i) the historical trajectory and evolution of the concept of family agriculture, with emphasis on the construction and configuration in both countries; ii) social actors in the rural areas, especially those involved in the construction of the social category of family farming, and also in the creation of public policies for its promotion; iii) the institutional framework built for the management of policies encouraging family farming; iv) development programs for family farming implemented in both countries, namely: the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF) and the Financing Fund of the Agricultural Sector (FINAGRO); v) and the main policy instruments used for the promotion of family farming that act in parallel to rural credit programs. This research was conducted through the use of primary sources (government documents) and secondary (specialized literature on the subject). The emphasis of the analyzes carried out during this thesis focuses on the attempt to make a comparison of the different national contexts in which they operate to support policies on family farming. In this direction, the study demonstrates that in both countries the claims produced by the struggles of their social actors and organizations of rural reverberated directly in the character of policies encouraging the AF adopted, as these represent important advances both for Brazil and for Colombia. As a result, both countries have also strengthened the institutional support for family farming, through the creation of a diverse set of development policies in order to improve their productive performance. The analysis of this dissertation show that Brazil is distinguished by having specific policies for AF, while Colombia is characterized more by more general policies, although the government has been trying to incorporate more specific policies in recent years. In this sense, cooperation agreements between the two countries can make important contributions to the improvement of policies encouraging family farming through the comparative analysis of current experiences.

**Key words:** Family farming, public policies, development programs, social actors and institutions.



## RESUMEN

MAHECHA, Yamile Lined Ramos. **Las políticas de fomento a la agricultura familiar: un análisis comparativo de las experiencias de Brasil y Colombia (1990-2010)**. Tesis (Maestría en Desarrollo Territorial y Políticas Públicas), Universidad Federal Rural de Rio de Janeiro, Seropédica, 2016.

Esta investigación tiene como objetivo principal llevar a cabo un estudio comparativo de las políticas de fomento de la agricultura familiar (AF) de Brasil y Colombia, entre 1990 y 2010. Durante este período hubo cambios significativos en ambos contextos, con el reconocimiento de la categoría social y política de la agricultura familiar y la aparición de políticas específicas para este segmento. Para eso son previamente establecidos cinco parámetros de comparación: i) la trayectoria histórica y la evolución del concepto de la agricultura familiar, enfatizando en la construcción y la configuración en ambos países; ii) los actores sociales del medio rural, especialmente los que participan en la construcción de la categoría social de la agricultura familiar, y también en la creación de políticas públicas para su promoción; iii) institucionalidad construida para la gestión de las políticas de promoción de la agricultura familiar; iv) programas de fomento de la agricultura familiar implementados en ambos países: el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO); v) y de los principales instrumentos de política utilizados para la promoción de la agricultura familiar, que actúan de forma paralela a los programas de crédito rural. Esta investigación se llevó a cabo mediante el uso de fuentes primarias (documentos gubernamentales) y secundaria (literatura especializada sobre el tema). El énfasis de los análisis llevados a cabo durante esta tesis se centró en el intento de hacer una comparación de los diferentes contextos nacionales en los que operan las políticas de apoyo a la agricultura familiar. En este sentido, el estudio demuestra que en ambos países las reclamaciones producidas por las luchas de sus actores y organizaciones sociales del medio rural repercutieron directamente en el carácter de las políticas adoptadas para promover la AF, como también representan avances importantes tanto para Brasil y para Colombia. Como resultado de ello, ambos países también han fortalecido el apoyo institucional para la agricultura familiar, a través de la creación de un conjunto diverso de las políticas de fomento con el fin de mejorar su rendimiento productivo. El análisis de esta tesis muestra que Brasil se distingue por tener políticas específicas para la AF, mientras que Colombia se caracteriza más por las políticas más generales, aunque el gobierno ha estado tratando de incorporar políticas más específicas en los últimos años. En este sentido, los acuerdos de cooperación entre los dos países pueden hacer contribuciones importantes a la mejoría de las políticas de fomento de la agricultura familiar a través del análisis comparativo de las experiencias actuales.

**Palabras clave:** Agricultura Familiar, políticas públicas, programas de desarrollo, actores sociales e institucionalidad.

## LISTA DE SIGLAS

AF- Agricultura Familiar  
AFC- Agricultura Familiar Consolidada  
AFS Agricultura Familiar de Subsistência  
AFT Agricultura Familiar em Transição  
ALCA- Área de Livre Comercio das Américas  
ASCAR – Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural  
BID- Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CEPAL- Comissão Econômica para América Latina e o Caribe  
CONDRAF- Conselho Nacional De Desenvolvimento Rural Sustentável  
CONTAG- Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura  
CNTTR -Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais  
CUT- Central Única dos Trabalhadores  
DANE- Departamento Administrativo Nacional de Estadística  
EMATER – Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRAER – Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
FARC- Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
FAO- Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura  
FETAG- Federação dos Trabalhadores na Agricultura  
FETRAF- Federação dos Trabalhadoras na Agricultura Familiar  
FINAGRO- Fundo de Financiamento do Setor Agropecuário  
IICA- Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura  
IGAC- Instituto Geográfico Agustín Codazzi  
INCODER Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural  
INCORA Instituto Colombiano de Reforma Agraria  
INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
MAPA- Ministério da Agricultura, Pecuária e abastecimento  
MDA- Ministério de Desenvolvimento Agrário  
MPA- Movimento de Pequenos Agricultores  
MSTTR- Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais  
PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
SAF- Secretaria de Agricultura Familiar  
SDT- Secretaria de Desenvolvimento Territorial  
SMLV- Salário Mínimo Legal Vigente  
TLC- Tratado de Livre Comercio  
PNCF- Programa Nacional de Credito Fundiário  
ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil

## LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS, TABELAS E MAPAS

### LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Parâmetros de comparação .....	44
Gráfico 2 - Distribuição do valor total dos financiamentos do PRONAF por grandes regiões no período de 1999- 2010.....	69
Gráfico 3 - Distribuição do total de contratos do PRONAF por Grandes Regiões no período 1999-2010.....	70
Gráfico 4 - Valor financiado e número de contratos do PRONAF nos Anos-Safra 1995/1996 a2009/2010. ....	72
Gráfico 5 - Acesso ao Crédito no setor rural na Colômbia .....	99
Gráfico 6- Organograma do Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA.....	121
Gráfico 7- Organograma do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural-MADR...	122

### LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Classificação dos agricultores do PRONAF por Grupos na Safra 2013-2014.....	62
Quadro 2 - Agrupamento das principais políticas públicas, programas e ações vinculados ao MDA.....	76
Quadro 3- Agrupamento das principais políticas públicas, programas e ações vinculados ao MADR .....	105
Quadro 4- Comparativo do Conceito de Agricultura familiar no Brasil e na Colômbia.....	113
Quadro 5- Aspectos Convergentes e Divergentes do conceito de AF existente no Brasil e na Colômbia. ....	114
Quadro 6- Comparativo dos principais Atores Sociais e Movimentos Sociais Rurais .....	117
Quadro 7- Comparativo das principais Instituições de Fomento para o setor Rural a Agricultura Familiar.....	120
Quadro 8- Comparativo dos principais avanços do PRONAF e o FINAGRO .....	128
Quadro 9- Comparativo das Linhas de Atuação de Crédito do PRONAF e FINAGRO.....	129
Quadro 10- Comparação das políticas públicas e instrumentos de fomento a AF no Brasil na Colômbia .....	131

### LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Volume de recursos repassados pelo PRONAF no período de 1996-2010.....	69
Tabela 2 - Comparação de Índice de Concentração da Terra e Índice de Desenvolvimento Humano (Gini) por .....	82
Tabela 3 - Evolução da institucionalidade do setor agropecuário na Colômbia (1990-2010).	92

### LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Concentração da Terra na Colômbia (Índice Gini da Terra).....	81
Mapa 2 - Distribuição das unidades de Agricultura Familiar por estados e Regiões da Colômbia. ....	83

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I – DEFINIÇÕES CONCEITUAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E NA COLÔMBIA .....	21
1.1 Gênese e Desenvolvimento do Conceito de Agricultura Familiar .....	21
1.2 Políticas Públicas, Programas ou Ações para o fomento da Agricultura Familiar.....	29
1.3 Atores Sociais e Instrumentos de Participação social das Organizações .....	33
1.4 Estudos Comparativos (método comparativo) .....	37
1.5 Considerações Finais do Capítulo .....	40
CAPÍTULO II. METODOLOGIA DA PESQUISA .....	42
CAPÍTULO III - ORIGENS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO.....	46
3.1. Gênese, Desenvolvimento e Configuração da Categoria da Agricultura Familiar no Brasil .....	46
3.2 Atores Sociais e o Processo de Constituição das Instituições voltadas para a Gestão das Políticas de Fomento à AF no Brasil .....	52
3.3. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).....	57
3.3.1 Antecedentes.....	57
3.3.2. Características e objetivos do PRONAF .....	61
3.3.3 Público beneficiário e abrangência territorial.....	61
3.3.4 PRONAF infraestrutura e serviços municipais .....	65
3.3.5. Principais avanços e resultados alcançados do PRONAF desde sua implementação ....	68
3.4 Principais Aportes de Políticas e Programas de Fomento à AF .....	73
CAPÍTULO IV - ORIGENS DA AGRICULTURA FAMILIAR NA COLÔMBIA: BREVE HISTÓRICO.....	79
4.1 Gênese, Desenvolvimento e Configuração da Agricultura Familiar na Colômbia .....	79
4.2 Atores Sociais e Processo de Constituição das Instituições voltadas à Gestão das Políticas de Fomento à Agricultura Familiar .....	84
4.3 Fundo de Financiamento do Setor Agrícola- FINAGRO.....	93
4.3.1 Antecedentes do programa .....	93
4.3.2 Características e objetivos do FINAGRO .....	94
4.3.3 Público beneficiário e abrangência territorial.....	95
4.3.4 Principais resultados alcançados desde sua implementação.....	98
4.4 Principais Aportes de Políticas e Programas de Fomento à AF .....	101
CAPÍTULO V - RESULTADOS DAS TRAJETÓRIAS DOS DOIS PAÍSES (Brasil e Colômbia).....	108

5.1 Análise Comparativa das Trajetórias da Agricultura Familiar no Brasil e na Colômbia .	108
5.1.1 Trajetória histórica e evolução do conceito de agricultura familiar .....	108
5.1.2 Atores sociais na gestão e participação das políticas de fomento a AF .....	114
5.1.3 Constituição da institucionalidade voltada para a gestão das políticas de fomento à AF .....	117
5.1.4 Programas de fomento à agricultura familiar implementados nos dois países (PRONAF e FINAGRO) .....	123
5.1.5. Outras modalidades e instrumentos de fomento a Agricultura Familiar .....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	144

## INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a analisar as experiências das políticas de fomento à agricultura familiar (AF) em dois países da América Latina: Brasil e Colômbia. Mesmo sendo territórios com várias diferenças históricas, econômicas, sociais, políticas e culturais, se torna necessário e importante um estudo deste tipo por meio da comparação de alguns parâmetros que vão a nortear a pesquisa para um maior entendimento e compreensão do papel da agricultura familiar nos dois territórios e sua contribuição para o desenvolvimento rural dos países. Adota-se aqui o conceito da FAO, que define a agricultura familiar como todas aquelas atividades agrícolas de base familiar que estão ligadas a diversas áreas do desenvolvimento rural e que consistem em um meio de organização das produções agrícolas, florestais, pesqueiras, pastorais e aquícolas, as quais são dirigidas pela própria família e dependem de mão de obra dela.

Neste sentido, pretende-se realizar um estudo comparativo considerando-se os seguintes parâmetros de análise: i) a trajetória histórica e a evolução do conceito de agricultura familiar; ii) os atores sociais do meio rural; iii) a institucionalidade construída para a gestão das políticas de fomento à agricultura familiar; iv) os programas de fomento à agricultura familiar implementados nos dois países, a saber: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e o Fundo de Financiamento do Setor Agrícola (FINAGRO); v) e os principais instrumentos de políticas utilizados para o fomento da agricultura familiar, os quais atuam em paralelo aos programas de crédito rural. A escolha da experiência brasileira para servir de comparação com a experiência colombiana deve-se principalmente aos resultados e avanços significativos que o Brasil tem apresentado na implementação de suas políticas públicas voltadas especificamente para a AF, tendo-se convertido em uma referência internacional. Sob este aspecto, as políticas brasileiras de fomento a este setor são reconhecidas e destacadas por organizações internacionais multilaterais, considerando-se a estrutura política e institucional que foi construída ao longo dos anos para a agricultura familiar, cujos formatos, objetivos e políticas têm servido de modelo para implementar programas semelhantes em outros países.

Esse conjunto de políticas públicas brasileiras para a AF também é reconhecido pelos integrantes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) como um exemplo a ser seguido, porém, para os agricultores familiares e suas organizações de representação, ainda há muito a ser feito.

Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), responsável pela gestão das políticas que promovem o desenvolvimento do setor, o PRONAF iniciou seu primeiro ano Safra (1995-1996) com vários problemas impostos pelos bancos para a liberação do crédito, liberando-se só na primeira Safra R\$ 89 milhões, distribuídos em 33.227 contratos. Desde esta primeira safra até a safra de 2009-2010, a qual disponibilizou R\$ 15 bilhões, distribuídos em 1.752.988 contratos. A cada safra, o programa aumentou os valores disponibilizados, tema que vai ser tratado no Capítulo II.

O MDA, ao analisar a evolução dos recursos dos Planos Safras nos últimos anos, ressaltava um crescimento expressivo no volume de crédito contratado pela agricultura familiar. O Ministro Pepe Vargas salientava que:

Poucas pessoas sabem, mas o Brasil é dos poucos países que dispõem de crédito, seguro de rendas, programa de compras e programa de garantia de preços voltados para a agricultura familiar. É um conjunto de políticas públicas pouco visto no mundo (PORTAL BRASIL, 2015).

A FAO destacou o fato de que o Brasil atendeu a meta de reduzir pela metade a proporção de pessoas que sofrem de fome, uma das Metas de Desenvolvimento do Milênio de 2000, reduzindo à metade o número de pessoas nesta situação, objetivo estipulado na Cúpula Mundial da Alimentação, em 1996. Segundo a FAO, em 1990-1992, 14,8% dos brasileiros passavam fome. Nos últimos anos, o índice brasileiro caiu para 1,7%, o equivalente a 3,4 milhões de pessoas que não comem o suficiente diariamente. As estatísticas colocam o país como aquele que superou o problema da fome.

Anne Kepples, consultora da FAO, acredita que o Brasil se destaca como um exemplo para outros países, devido a uma série de políticas públicas articuladas, como o programa Bolsa Família, a geração de emprego formal, o fortalecimento da agricultura familiar, o Programa de Aquisição de Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, entre outros que serão mencionadas ao longo deste trabalho.

Segundo Mônica Rodriguez, oficial de Assuntos Econômicos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) da Organização das Nações Unidas (ONU):

Um dos produtos que o Brasil exporta é a imagem de governo que apoia a agricultura familiar. É muito interessante ver isso quando estamos em outros países. É o único país da América Latina que tem um Ministério de Desenvolvimento Agropecuário focado na agricultura familiar, é um avanço muito grande, e o Brasil é referência nisso.

Dessa maneira, o documento Fome Zero<sup>1</sup> destaca que o Brasil é hoje referência internacional e na América Latina em relação a políticas de segurança alimentar, desenvolvimento rural e de combate à pobreza, com base em três justificativas. A primeira tem a ver com a incorporação dos objetivos de erradicação da fome e do combate à pobreza ao centro da agenda nacional. A segunda está relacionada à inclusão destes objetivos como elementos organizadores da própria política macroeconômica brasileira. A terceira diz respeito à criação e à consolidação de uma política e de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional, assentados em um novo marco legal e institucional e em um renovado conjunto de políticas públicas.

Este documento também apresenta o avanço na renda da agricultura familiar, que aumentou em 33% no período de 2003 a 2009, superior à média nacional de 13%. O importante nessa evolução foi que decorreu especialmente do aumento das rendas do trabalho, fruto das novas políticas de garantia do direito à terra, de promoção da igualdade de gênero e de apoio à produção da agricultura familiar. Dessa forma, a sinergia das políticas com as ações de estabilidade e crescimento econômico, aumento do salário mínimo, ampliação do acesso à seguridade social, em particular a previdência social e as políticas sociais universais, como o programa Bolsa Família, explicam os bons resultados alcançados no meio rural. Este conjunto de políticas levou à criação de novas oportunidades de trabalho e de renda, gerando uma nova dinâmica de desenvolvimento com distribuição de renda mais equitativa.

A FAO-BID (2007) ressalta que, nos países da América Latina e do Caribe, o setor da Agricultura Familiar é responsável por mais de 80% das explorações agrícolas, proporcionando,

---

<sup>1</sup> **Fome Zero**. A experiência brasileira, organizado por José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França”. edição de NEAD/ MDA, organizado pelas Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), 2010.

em nível nacional, entre 27 e 67% da produção total de alimentos, ocupando entre 12 e 67% das terras agrícolas e gerando entre 57 e 77% do emprego agrícola na região.

No Brasil, 84,4% dos estabelecimentos rurais são configurados como pertencentes à agricultura familiar. O setor agropecuário brasileiro emprega quase 75% da mão de obra, no entanto, somente 24,3% da área ocupada por estes estabelecimentos agrícolas são administradas por pequenos proprietários. A AF é responsável pela produção de 70% dos alimentos consumidos no país – aproximadamente 70% do feijão, 87% da mandioca, 58% do leite e 46% do milho. Os números revelam o tamanho e a importância da AF para o desenvolvimento do país. Dessa forma, nos últimos anos, a agricultura familiar passou a ser um setor prioritário para o governo federal. Além disso, suas políticas públicas de incentivo ao pequeno produtor têm sido consideradas um exemplo pela FAO (NEHER, 2013).

Outro aspecto importante do presente estudo é a escolha do período de análise (1990-2010), principalmente por três motivos: i) a partir da década de 1990, a agricultura familiar passa a ser reconhecida como uma categoria social e política e, mais recentemente, como uma categoria profissional, para o caso brasileiro. O mesmo ocorre no caso da Colômbia, a partir do ressurgimento de atores sociais no meio rural, que passam a reivindicar os seus direitos e o seu reconhecimento como agricultores familiares; ii) pela criação de importantes programas governamentais de fomento à agricultura familiar, ocorrida em diversos países neste período, com dessa que especial ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no Brasil. iii) pelo fato de, nos últimos anos, o tema da agricultura familiar ter sido amplamente debatido, a ponto de ter alcançado uma grande repercussão internacional. A tal ponto que o ano de 2014 foi considerado como o Ano Internacional da Agricultura Familiar, por decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas em reconhecimento à contribuição da agricultura familiar para a segurança alimentar e para a erradicação da pobreza no mundo, isso com o apoio das reivindicações de movimentos sociais rurais organizados e suas constantes lutas.

Desse modo, foi um período de vários acontecimentos nos contextos históricos do Brasil e da Colômbia, pois foram décadas de intensas transformações e mudanças para o setor rural nesses dois países da América Latina. No cenário brasileiro, no início da década de 90, o setor agrícola do país estava afetado pelo processo de abertura econômica e pela desregulamentação dos mercados, o que impactou fortemente as atividades agrícolas por meio de uma concorrência intensa com os países que integram o MERCOSUL<sup>2</sup>. Com as dificuldades decorrentes da crise da segunda metade dos anos oitenta, referentemente à disponibilidade de crédito e à queda da renda, os agricultores familiares da região Sul do Brasil e, em menor medida, os agricultores da região Nordeste (em particular os produtores de algodão), encontravam-se debilitados diante da nova conjuntura econômica e comercial (SCHNEIDER et al., 2004).

---

<sup>2</sup> **MERCOSUL:** o Mercado Comum do Sul, mais conhecido como MERCOSUL, é uma organização intergovernamental fundada a partir do Tratado de Assunção de 1991. Estabelece uma integração, inicialmente econômica, configurada atualmente em uma união aduaneira, na qual há livre-comércio entre seus membros, situados todos na América do Sul. O MERCOSUL tem por objetivo não só o aumento do comércio intrazona, mas também o estímulo ao intercâmbio com outros parceiros comerciais. Como membros plenos estão Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai e como Estados Associados a Bolívia (em processo de adesão ao MERCOSUL), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Guiana e Suriname tornaram-se Estados Associados em 2013. Com isso, todos os países da América do Sul fazem parte do MERCOSUL, seja como Estados Parte, seja como Associado. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>. Acesso em: inserir data de acesso, p. ex. 3 jun 2016.



Com a abertura da economia e o conseqüente aumento das importações, houve um crescimento significativo dos movimentos sociais de luta pela terra, no contexto da implementação das políticas neoliberais do país. É importante destacar o crescimento do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), que se transformou na maior expressão política da luta pela terra e pela reforma agrária e no mais importante movimento social de oposição ao projeto neoliberal no Brasil (COLETTI, 2006). Esse processo de luta por direito à terra e o crescimento dos movimentos revalorizaram o meio rural e especialmente a agricultura familiar como um lugar de trabalho e de vida, expressada em reivindicações pela permanência ou retorno à terra.

Outra característica da época, especificamente a partir de 1993-1994, está relacionada à entrada em vigor de muitas das regulamentações estabelecidas pela nova constituição, formulada em 1988. Uma delas, por exemplo, trata da descentralização política e financeira, pois os municípios passaram a ser "entes federados" e, portanto, responsáveis pela execução de boa parte das políticas públicas, tais como saúde, educação e segurança (SCHNEIDER, 2010).

Na década de 1990, de acordo com Schneider (2010), surge também a discussão do desenvolvimento rural, em relação às mudanças da própria sociedade civil, introduzindo-se conceitos e noções de sustentabilidade e preservação do meio ambiente. As organizações e os movimentos sociais que foram reprimidos na ditadura militar na década de 1980 retornaram ao campo político. Assim as organizações e os movimentos passaram a ser mais ativos e propositivos. Acrescente-se, também, o fato de que várias organizações da sociedade civil ganharam diversidade e importância, como as organizações não governamentais (ONGs), as associações, as cooperativas, entre outras. De uma maneira geral, pode-se dizer que a sociedade civil readquiriu e ampliou a diversidade de formas de expressão de sua complexidade política, o que, sem surpresa, acaba estimulando conflitos e disputas e, às vezes, revelando suas contradições.

Até meados dos anos 90, não existia nenhum tipo de política pública, com abrangência nacional, voltada ao atendimento específico das necessidades dos agricultores familiares. A implantação do PRONAF somente ocorreu em resposta às antigas lutas organizadas pelos trabalhadores rurais (SOUZA, 2003).

Desse modo, o PRONAF emerge na década de 1990 como a principal política de apoio econômico e produtivo à agricultura familiar. O programa é criado em 1995 com a resolução CMN-Bacen n. 2.191, de 24/08/95, objetivando promover o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e tendo como característica: crédito para custeio e investimento para produtores rurais, inicialmente com taxas de juros bastante elevadas, na ordem de 16% ao ano. Atualmente, este programa é mais conhecido pelos créditos concedidos aos agricultores familiares, por meio de suas diferentes modalidades de atuação em suas linhas de crédito, as quais serão apresentadas no segundo capítulo como também podem ser observadas no quadro 8. Estas diferentes linhas buscam fomentar a geração de renda pela agroindústria, turismo rural, biocombustíveis, plantas medicinais, cadeia produtiva, seguro agrícola, seguro de preço e seguro contra calamidade por seca na Região Nordeste, além da inclusão social (MDA, 2015).

Dessa forma, o crédito torna-se um gerador de oportunidades, aproximando o beneficiário das políticas públicas, o que estimula investimentos em avanços tecnológicos e melhorias nas estruturas das propriedades, auxilia e estimula a permanência na agricultura e fortalece o processo de sucessão na agricultura familiar. Além disso, também realiza inclusão social por meio de ações e incentivos que buscam benefícios para os agricultores familiares e

fortalecem os projetos de permanência dos agricultores no campo. Dessa forma, procura-se permitir um maior acesso à população de menor renda, colocando à disposição da agricultura familiar políticas, programas, produtos e serviços que possam gerar desenvolvimento e qualidade de vida no campo.

A partir dessa política, surgem importantes programas que foram desenhados, visando integrar as ações governamentais para este segmento social, amplo e diversificado que constitui a Agricultura Familiar. No quadro 2 do segundo capítulo, é possível observar as principais políticas, programas e instrumentos para a AF.

A formulação das políticas em benefício à agricultura familiar e à Reforma Agrária obedeceu, em grande parte, às reivindicações das organizações de trabalhadores rurais e à pressão dos movimentos sociais organizados, mas também está fundamentada em formulações conceituais desenvolvidas pela comunidade acadêmica nacional e apoiada em modelos de interpretação de agências multilaterais, como a FAO, o IICA e o Banco Mundial (BARRIL; CHAVEZ, 2007).

A Colômbia, de modo semelhante ao que ocorreu com o Brasil, teve que passar por um processo de abertura econômica no início de 1990, com a administração de Cesar Gaviria, que decidiu a restituição das importações pela nova estratégia comercial, a chamada abertura econômica, consistindo na liberação do comércio para todos os setores, incluindo a agricultura. Dessa forma, o governo justificou as reformas como solução para o baixo crescimento da economia e para a queda da produtividade nos anos 1980. No entanto, esperava-se que, com a abertura da economia, os mercados se expandiriam para os produtores colombianos, impulsionando-se a acumulação de capital e promovendo-se melhorias tecnológicas (GARAY, 1998).

Em meados dos anos noventa, o setor agrícola enfrentou uma grave crise associada com as políticas de liberalização econômica, além de escassos resultados de redistribuição de terras em geral. De acordo com Albán (2011), diante dos maus resultados da redistribuição da propriedade e da luta contra a pobreza rural e da orientação tradicional da reforma agrária, passou-se para o regime de mercado de terras e ao subsídio para aquisição direta pelos agricultores. Nesse novo quadro, o governo de César Gaviria aprovou a Lei 160 de 1994, que criou o Sistema Nacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Campesino para promover o acesso dos trabalhadores agrários às terras e melhorar a renda e a qualidade de vida da população do campo.

O objetivo da lei era promover o acesso à terra para os trabalhadores agrícolas, bem como outros serviços públicos rurais, a fim de melhorar o rendimento e a qualidade de vida dos agricultores. Os principais aspectos Dessa reforma foram: foi criado o Sistema Nacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural Campesino para o planejamento, coordenação, execução e avaliação das atividades relacionadas com a economia rural; é dada maior importância à mulher camponesa e indígena; é reafirmado o INCORA como órgão encarregado de dirigir as políticas agrárias do país; estabelecem-se subsídios para a compra de terras para os agricultores que têm o status de assalariados rurais; são criados mecanismos de negociação voluntária entre camponeses e proprietários de terra, fornecendo apoio aos agricultores; são criadas as áreas de reserva camponesa e desenvolvimento de negócios (JIMÉNEZ, 2012).

Esta lei então pode ser entendida como uma tentativa por parte do Estado para regular a estrutura da propriedade em um esquema de economia mais aberta e internacionalizada. Dessa

maneira, a reforma criou um mercado de terras amplo, de compra direta de terras aos proprietários por parte dos camponeses assalariados vulneráveis, com os subsídios estatais concedidos. Mas vários impactos negativos se criaram a partir Dessa reforma, exemplificando-se: o poder concedido pelo INCORA estava cheio de corrupção, concedendo terras a quem não precisava e realizando distribuição de terra para favorecer a terceiros tal era a sua corrupção que, em 2007, foi desmontado O INCORA para dar lugar ao INCODER; outro aspecto foi que, ao criar-se um mercado de terra próspera, levou-se à especulação, de modo que os preços da terra aumentaram, tornando-os difíceis de adjudicação. Corroborando esse quadro, registre-se que, graças à abertura do governo Gaviria, o país entrou em colapso no final dos anos 90, as liberalizações de políticas enfraqueceram a agricultura, e a população afetada, muitas vezes, não tinha escolha senão a de recorrer ao retorno à economia ilegal, aos cultivos ilegais (VARGAS, 1999).

Assim, os conflitos armados ocasionados pela guerrilha nas áreas rurais e os deslocamentos forçados das pessoas deste setor, o que gerou uma migração rural-urbana e também a diminuição da rentabilidade rural, incluindo as atividades agrícolas, geraram uma profunda mudança na situação da agricultura e da área rural colombiana. Dessa forma, houve um declínio da área plantada e uma reestruturação da produção agrícola. Houve neste período uma tendência de concentração de propriedade, como também aumento das terras dedicadas à pecuária, diminuição da produção de alimentos e aumento dos deslocamentos forçados de comunidades agrícolas assentadas nos departamentos<sup>3</sup> com maior concentração de propriedade rural.

Assim, os aspectos e os acontecimentos anteriormente mencionados referentes ao Brasil e à Colômbia fazem parte do contexto da década de 1990, além de outras mudanças ocorridas até 2010, que serão desenvolvidas e tratadas ao longo da pesquisa. Dessa forma, ressalte-se que o período a ser estudado é crucial para compreendermos a trajetória da agricultura familiar e sua forma de abordagem, além de permitir comparar o papel assumido por cada Estado na implementação de políticas públicas de fomento à AF, levando em consideração o contexto e as mudanças nos dois países.

Diante do exposto, a escolha pela comparação entre os dois países, ou seja, Brasil e Colômbia, obedeceu às reflexões sobre o tema em relação ao processo pelo qual vive ou passa cada país. Embora sejam marcados por contextos históricos particulares e por diferentes fatores econômicos, políticos, sociais, ambientais e culturais, ainda assim possuem algumas particularidades em comum, sendo interessante realizar a comparação para ilustrar como se decorreu o processo da AF no Brasil e o seu estado atual, que avançou bastante nos últimos anos no que se refere à implementação de políticas eficientes com resultados satisfatórios para o setor rural, especialmente para a AF. Embora ainda exista muito a se fazer pelo agricultor familiar, o estado atual é reflexo de todo um processo de luta pela terra, pela sobrevivência e pelo reconhecimento de sua atividade para o desenvolvimento sustentável do país.

Portanto, o presente estudo pretende contribuir para os debates sobre políticas públicas para agricultura familiar e, no contexto colombiano, auxiliar na formulação e na implementação de políticas, programas, ações ou instrumentos dirigidos aos agricultores familiares, tendo por base as experiências bem-sucedidas do Brasil na elaboração, implementação e execução de programas e instrumentos específicos para a AF. Além disso, o estudo irá abarcar aspectos que têm contribuído para que determinado país tenha conseguido avanços importantes em suas

---

<sup>3</sup> Unidades territoriais na Colômbia equivalentes aos estados brasileiros.

políticas de desenvolvimento rural, com foco na agricultura familiar. Adicionalmente, o estudo pretende apresentar um panorama geral do que tem sido todo o processo de construção da categoria de AF, como também a criação e a implementação de políticas e programas específicos para o setor rural, sendo especialmente útil para os leitores colombianos.

Existem sinalizações por parte do governo colombiano de um esforço de intensificar o apoio à AF, devido principalmente ao papel crescente de destaque da agricultura familiar nos dois países e também de propostas de alianças com o Brasil para colaborar em diversos assuntos onde existe interesse mútuo, entre eles a agricultura familiar.

Segundo a FAO (2012), os governos da Colômbia e do Brasil assinaram um acordo de cooperação para fortalecer a segurança alimentar e melhorar a renda dos pequenos agricultores locais. Na Colômbia, a AF é tratada como um mitigador da pobreza e fornecedor de alimentos. O Brasil tem alcançado um sucesso notável nestes dois pontos, já que a produção oriunda da AF alimenta um percentual significativo dos brasileiros, mesmo considerado o fato de que o Brasil é uma potência agrícola mundial.

Embora exista uma ampla literatura já produzida em relação aos programas brasileiros de apoio à AF, ainda existem lacunas gerais identificadas, o que permite contribuir significativamente para estudos sobre AF e desenvolvimento rural dos países, em especial em temas relacionados com a análise da construção das políticas públicas, bem como no desenvolvimento de estudos comparativos sobre políticas públicas de fomento à agricultura familiar entre países. Apesar da existência desses estudos, constata-se que não estão focados na perspectiva da realização de análises comparativas entre os instrumentos de fomento à AF e seus resultados. É importante a existência de estudos comparativos entre países, porque permitem uma perspectiva mais ampla e um entendimento mais profundo do contexto, das mudanças, dos acontecimentos, bem como permitem uma reflexão sobre quais políticas estão sendo implementadas para melhorar as condições da população rural, mais especificamente da AF.

Neste caso, a lacuna a ser preenchida com esta pesquisa está relacionada ao caso colombiano, já que, como foi apresentado, o Brasil é uma referência mundial em políticas públicas de fomento à agricultura familiar e também é uma referência na produção acadêmica, em termos de qualidade e quantidade de artigos e da realização de trabalhos e pesquisas desenvolvidas em relação a esta temática, tão importante para os países. Dessa maneira, esta pesquisa pretende contribuir por meio de um estudo comparativo com base na literatura abrangente sobre a agricultura familiar e as políticas de fomento do Brasil, tendo potencial de servir como uma referência para futuros estudos e, também, para incentivar o surgimento de novas pesquisas sobre o mesmo tema na Colômbia, contribuindo para que a agricultura familiar na Colômbia tenha um maior reconhecimento e valorização em todas as dimensões, haja vista a apresentação das trajetórias dos dois países.

Diante do exposto, o objetivo principal deste trabalho é realizar um estudo comparativo das políticas de fomento à agricultura familiar do Brasil e da Colômbia entre os anos de 1990 e 2010, por meio da análise de alguns parâmetros previamente estabelecidos.

Para isso, contamos com os seguintes objetivos específicos: i) Reconstruir, por meio da literatura, a trajetória histórica e a evolução do conceito da agricultura familiar nos dois países (Brasil e Colômbia), a fim de destacar sua importância para o desenvolvimento rural de cada país; ii) Analisar as experiências políticas, sociais e institucionais que precederam e

influenciaram o processo da AF nos dois contextos durante o período de 1990-2010; iii) Analisar os programas de fomento à agricultura familiar implementados nos dois países (PRONAF, FINAGRO), destacando a importância dos outros instrumentos que promovem o desenvolvimento rural.

Este trabalho está organizado em cinco capítulos, além desta breve introdução e das considerações finais do texto. No primeiro capítulo, são apresentadas as definições conceituais da categoria de agricultura familiar para o Brasil e a Colômbia. No segundo capítulo, é apresentada a metodologia aplicada no estudo.

No terceiro capítulo, são apresentadas as origens da agricultura familiar no Brasil, com um breve histórico, evidenciando a gênese e a configuração da categoria no país e seus atores sociais. Nesse mesmo capítulo, apresenta-se também como se deu a construção de uma institucionalidade específica para a gestão das políticas de fomento à agricultura familiar, bem como a criação do PRONAF e os seus principais instrumentos de gestão.

No quarto capítulo, são apresentadas as origens da agricultura familiar na Colômbia, com um breve histórico, evidenciando a gênese e a configuração da categoria no país e seus atores sociais. Nesse mesmo capítulo, apresenta-se também como se deu a construção de uma institucionalidade específica para a gestão das políticas de fomento à agricultura familiar, bem como a criação do FINAGRO e os seus principais instrumentos de gestão.

No quinto e último capítulo, são destacados os resultados das trajetórias dos dois países (Brasil e Colômbia), no qual são analisadas cada uma das cinco categorias, apresentando-se, assim, os resultados encontrados. Por fim, na última parte do texto, são apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa e o objeto estudado.

## **CAPÍTULO I – DEFINIÇÕES CONCEITUAIS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL E NA COLÔMBIA**

O objetivo deste capítulo é reconstruir, por meio de uma revisão de literatura, o surgimento dos conceitos e da interpretação em perspectiva histórica sobre o que se entende por: agricultura familiar, políticas públicas, atores sociais e participação das organizações, desenvolvimento rural e estudos comparativos, a fim de compreender a terminologia para assim fazer uso dela ao longo da pesquisa.

Cinco conceitos são essenciais neste capítulo: agricultura familiar, políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento rural. Em relação à agricultura familiar, serão apresentados o processo de construção do conceito, o contexto e a trajetória até o seu reconhecimento como uma categoria, utilizando-se as contribuições de vários autores. Sobre políticas públicas, esta sessão apresentará o conceito, especialmente os relacionados à agricultura e ao meio rural, como também a identificação dos instrumentos que tornam efetiva a ação do Estado para o desenvolvimento do setor rural.

A seção sobre atores sociais (públicos e privados) discorrerá sobre a definição e o papel que estes atores representam dentro da dinâmica rural e da agricultura como agentes de transformação, além de sua participação nas organizações rurais da agricultura e em diversos espaços de interação. Por último, será apresentado o papel da agricultura familiar no desenvolvimento rural, sendo ressaltadas a importância e a contribuição da agricultura familiar nas dimensões econômica, social, cultural, conservação e preservação do meio ambiente.

Faz-se importante destacar e realizar a definição dos conceitos num sentido mais amplo, pois estas diversas definições e contribuições teóricas mostram e identificam as diferentes facetas de compreensão dos fenômenos, acontecimentos ou das trajetórias de determinado conhecimento. Neste caso, faz-se necessário apresentar a construção de cada um desses conceitos, partindo-se da história, do reconhecimento e do uso de determinado conceito em relação a cada realidade ou território aqui analisados.

As diferentes definições que um termo ou conceito recebe são contribuições importantes, já que são variadas perspectivas de diversos autores que vão auxiliar na compreensão do tema com maior clareza e, dessa forma, pode-se identificar que conceitos são mais apropriados ou quais identificam melhor determinado território, situação ou acontecimento.

### **1.1 Gênese e Desenvolvimento do Conceito de Agricultura Familiar**

As origens do conceito da agricultura familiar na América Latina são baseadas em ideias populistas do final do século XIX e início do XX, que tinham no campesinato europeu um elemento de estabilidade e coesão social (MALETTA, 2011). Segundo Alpha e Castellonet (2008), existem vários estudos sobre o mundo camponês europeu, nos quais está presente o reconhecimento de que o campesinato é uma classe social marcada por uma ligação forte entre seu país, seu território, os grupos sociais pertencentes a esses territórios, suas culturas e as regras que são próprias daquele espaço.

No início do século XX, um russo chamado Alexander Chayanov, criador da teoria da unidade econômica camponesa, defendeu que a economia camponesa tem um caráter familiar, além de indicar que a organização da economia camponesa é determinada pela "composição da

família camponesa, sua coordenação, as exigências dos consumidores, como também o número de trabalhadores que tem" (WOLF, 1982, p. 25).

O mundo começou a reconhecer que a unidade econômica camponesa tinha características sociais e econômicas específicas a partir dos trabalhos de Chayanov. Dessa forma, Hernández (1993) ressalta que a atividade econômica da empresa rural é movida pela necessidade de subsistência da unidade de produção. Ou seja, ao contrário das empresas capitalistas em que existe um intercâmbio, a agricultura familiar utiliza sua própria produção.

Conforme Sanchez (2011), o conceito de agricultura familiar nos países desenvolvidos foi criado durante a primeira metade do século XX, considerando que o setor é constituído por atividades nas quais predomina o trabalho familiar. Campos e Garner (2012) também apontam que a definição mais antiga de agricultura familiar (*Family Farming*) surge nos Estados Unidos com o trabalho de Johnson (1944), que, nesta obra, defendeu que a agricultura familiar é caracterizada pela forte dependência da mão de obra da família.

No caso da América Latina, a definição de agricultura familiar tem sua origem em um conceito criado em meados do século XX, conhecido como 'Unidade Econômica Familiar', que é "uma propriedade utilizada para fornecer o sustento de uma família e que não precisa da força de trabalho assalariado, mas que utiliza a força de trabalho da própria família". Este conceito foi utilizado como um padrão para a atribuição de terras aos camponeses que foram beneficiados pela reforma agrária na América Latina. Neste ponto, já foram alguns elementos que se destacaram durante o desenvolvimento histórico do conceito da agricultura familiar, como, por exemplo, a propriedade familiar que não utiliza a mão de obra contratada, já que a contratação de trabalhadores assalariados está ligada à exploração capitalista (MALETTA, 2011).

No século XX, o conceito mais utilizado foi o do campesinato, que, nos anos de 1960, era caracterizado como um setor social submetido historicamente a situações de desigualdade e pobreza, em grande parte pela estrutura de propriedade da terra existente na maioria dos países de América Latina, marcada por um modelo latifundiário<sup>4</sup> que representava a maior proporção de terras cultiváveis. Com o fim de destacar a existência de uma estrutura agrária dicotômica e desigual, o conceito de camponês era equivalente ao dos pequenos agricultores, o que levou a um processo de reforma agrária em vários países da América Latina, o que sem dúvida contribuiu para conhecer o setor e sua racionalidade econômica e social (SALCEDO E GUZMÁN, 2014).

Nos anos de 1980 e 1990, a agricultura familiar, ainda chamada de setor camponês, passou despercebida nos países da América Latina e do Caribe. O sistema econômico<sup>5</sup> destes países foi definido pela globalização e pelo agronegócio, mais especificamente o modelo de

---

<sup>4</sup> O termo **latifúndio**, ao longo do texto, faz referência a formas de produção realizadas em grandes extensões de terra, onde mantêm no campo relações de poder desiguais nas quais os grandes proprietários exercem o seu domínio sobre os trabalhadores rurais, em relações de trabalho com baixo nível de contratualização, e caracteriza-se pela exploração extensiva de seus recursos.

<sup>5</sup> Compreende-se como o sistema de produção, distribuição e consumo de bens e serviços de uma economia, como também é o conjunto de princípios e técnicas com os quais os problemas de economia são endereçados, tais como o problema da escassez com a alocação de recursos produtivos limitados.

exportação, desenvolvendo e implementando políticas e programas que permitiam incluir os agricultores familiares.

Os Estados tinham a agricultura familiar como um setor marcado pela pobreza e pela degradação dos sistemas produtivos, sem possibilidades de desenvolvimento e contribuição para a sociedade. Dessa forma, a modernização que ocorreu na América Latina e no Caribe, assim como em muitos outros países, foi baseada na desigualdade, favorecendo somente os agricultores já inseridos no mercado. Nos anos 90, foram implementadas reformas para reduzir os programas públicos referentes à agricultura familiar em vários países da América Latina e do Caribe (FAO, 2012).

Sanches (2011) ressalta que essas medidas impactaram profundamente os países da região, provocando aumentos na migração rural-urbana e na competição por terra e água, e a instalação do fenômeno da reconcentração de terras, levando a outras diferenças socioeconômicas entre agricultura empresarial e agricultura camponesa, o que foi denunciado por organizações de camponeses e da sociedade civil em alguns países.

Na década de 2000, segundo Barril e Almada (2007), o conceito da agricultura familiar começou a ser usado mais amplamente na região. Da mesma forma, em vários países, o fim das ditaduras culminou em um ‘re-olhar’ para esse segmento que ainda existia, apesar dos impactos econômicos desfavoráveis. Houve iniciativas para a criação de políticas de inclusão para o setor, o que criou a necessidade de estudos para caracterizar a agricultura familiar, para determinar a contribuição deste setor para a economia dos países. Assim, os estudos em cada país serviram de base para cada um deles desenvolver suas próprias definições sobre o setor, além de ONGs, universidades e agências de cooperação nas quais era observado o uso o termo de agricultura familiar (CAMPOS e GARNER, 2012).

Para Salcedo e Guzmán (2014), na América Latina e Caribe, o termo ‘agricultura familiar’ foi oficialmente reconhecido no ano de 2004, com a criação da Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF), ocasião em que os membros do MERCOSUL e os membros da REAF estabeleceram e construíram alguns parâmetros ou critérios gerais para a definição da agricultura familiar, aplicados de acordo com a realidade de cada país, (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai). Com o único objetivo de promover o reconhecimento mútuo de agricultores familiares em cada um dos países, resolução do Grupo de Mercado Comum (GMC), órgão máximo executivo do MERCOSUL, reconhece a existência, validade e importância da AF e estabelece os critérios que a identificam.

O GMC estabeleceu os seguintes critérios comuns de identificação das populações rurais que compõem toda a agricultura familiar: a) a força de trabalho empregada no estabelecimento deve ser predominantemente familiar, com presença limitada de trabalhadores contratados; b) a família é diretamente responsável pela produção e gestão de atividades agrícolas e deve residir no local ou numa localidade vizinha; c) os recursos produtivos utilizados são compatíveis com a capacidade de mão de obra familiar, com a atividade e a tecnologia utilizada, de acordo com a realidade de cada país (que é uma relação direta entre a capacidade dos agricultores e a utilização de recursos).

Além disso, os homens e mulheres que são agricultores sem-terra, beneficiários dos processos de reforma agrária ou programas para acessar e permanecer na terra, como também as comunidades de produtores que fazem uso comum da terra, fazem parte da agricultura familiar, desde que os critérios listados acima sejam cumpridos.



Esta compreensão da definição de agricultura familiar possibilitou um melhor posicionamento do setor junto às agendas dos governos, pelo reconhecimento das contribuições da AF ao desenvolvimento rural sustentável (SALCEDO e GUZMAN, 2014). Segundo Schneider (2012), nos últimos anos, o conceito de AF está transitando como uma categoria política emergente em alguns países da América Latina e Caribe, com aumento crescente da legitimidade social, o que resulta na definição de políticas e estratégias públicas particularmente voltadas para o desenvolvimento do setor.

No Brasil, a trajetória do campesinato é marcada por uma forte mobilidade espacial. Nesse sentido, Medeiros (2000) aponta que o predomínio de sistemas de posse precária da terra nas formas de existência desenvolvidas por essa classe social tem resultado em uma condição de instabilidade estrutural, fazendo com que a constante busca por novas terras se torne uma importante estratégia de reprodução social. Dessa forma, para Wanderley (1996), é o seu estilo de vida, mais do que a terra, o patrimônio que tem sido de fato transmitido entre gerações.

Nos anos 50, nas ciências sociais brasileiras, o conceito de camponês adquire destaque, mas ao mesmo tempo afirma-se como uma identidade política em nível nacional. Essa época foi o momento das ‘ligas camponesas’, quando a grande concentração de terra e a extrema desigualdade social tornaram-se mais evidentes com as mudanças nas relações de trabalho e surgiram como fundamentos da questão agrária brasileira (MEDEIROS, 2000). No mesmo processo de definição do conceito de camponês, é formado também o conceito de latifundiário, o seu par contraditório, pois esses conceitos aparecem como categorias analíticas que se transportam a situações de classe e que constituem uma longa história de lutas (MARTINS, 1981).

Conforme Medeiros (2000), o conceito de pequena produção passa a ser usado pelas ciências sociais na década de 1970 como uma alternativa ao conceito de camponês, por este apresentar caráter operacional e, aparentemente, melhor representar a realidade de um campo submetido pelo Estado à desarticulação de seus movimentos sociais e a um conjunto de políticas modernas. Para Porto e Siqueira (1994), o domínio de tal perspectiva contribui para o arrefecimento do debate político travado em torno do tema da questão agrária.

Para a construção do conceito da agricultura familiar, dois trabalhos fundamentais serviram como base nas referências teóricas para o conceito (MEDEIROS, 2000). O primeiro deles é o livro de Abramovay, publicado em 1992 e intitulado ‘Paradigmas do capitalismo agrário em questão’; e o segundo é a contribuição de Lamarche, publicado em dois volumes chamados ‘A agricultura familiar: uma realidade multiforme’ e ‘A agricultura familiar: do mito à realidade’, em 1993 e 1998, respectivamente. Os dois volumes apresentam os resultados de um estudo comparativo realizado no Brasil, França, Canadá, Polônia e Tunísia sobre a realidade da produção familiar<sup>6</sup>.

A primeira contribuição de Abramovay propõe compreender o desenvolvimento do capitalismo na agricultura, que, por sua vez, encontra na agricultura familiar um de seus mais importantes fundamentos. Para este autor, o agricultor familiar moderno corresponde a uma profissão, que é diferenciada do campesinato e constitui um modo de vida. O que significa que, para o agricultor familiar, representa um tipo de produção familiar totalmente integrada ao

---

<sup>6</sup> O estudo é feito por uma equipe internacional de pesquisadores, constituída por representantes de cada país pesquisado e da qual Hugues Lamarche é o coordenador.

mercado, sem apresentar qualquer tipo de conflito em relação ao desenvolvimento capitalista, enquanto o campesinato apresenta como traço básico a integração parcial a mercados incompletos. Assim, para este autor, a natureza empresarial, o dinamismo técnico e a capacidade de inovação constituem-se traços predominantes da forma contemporânea de produção familiar (MEDEIROS, 2000).

Assim, na agricultura capitalista contemporânea, conviveriam a agricultura familiar e a patronal. Abramovay diferencia a agricultura familiar da patronal, utilizando como referência a classificação de Nikolitch. Para Abramovay, a AF é uma unidade de produção que tem só o trabalho familiar ou um trabalho assalariado, desde que não seja maior do que a contribuição da própria família, enquanto na agricultura patronal os membros da família não executariam nenhuma atividade inteiramente ligada ao processo de trabalho, ou podem vir a executar, desde que em uma proporção menor que a realizada pela mão de obra contratada (ABRAMOVAY, 1992, p. 142-143).

Lamarche (1993, p.10) aponta que as mudanças verificadas na agricultura exigem um estudo cauteloso para decifrar a realidade da produção familiar, que não só se restringe à produção camponesa. Porém, para este mesmo autor, a relevância deste estudo se deve ao fato de o modelo produtivista de agricultura estar em crise e, conseqüentemente, causando problemas de desenvolvimento em praticamente todos os países do mundo.

Embora os dois estudos tenham concebido a AF como uma forma de produção baseada no trabalho da família, Lamarche aborda a produção familiar como um objeto sociológico, enquanto Abramovay privilegia a dimensão econômica. O trabalho feito por Lamarche em seu estudo comparativo entre países permite identificar de diversas formas o funcionamento da produção familiar, tendo em consideração a complexidade da realidade e o peso do contexto histórico, político e cultural com a formação da produção familiar.

Lamarche (1998) identifica quatro modelos teóricos de funcionamento das unidades de produção, partindo da interação entre os laços familiares e o grau de dependência em relação ao exterior. Os modelos definidos são: empresa, empresa familiar, agricultura familiar moderna e agricultura camponesa ou de subsistência. Em relação aos dois conceitos anteriormente referidos, foram desdobrados em oito, a saber: a forma de relação com a terra; a importância do trabalho familiar em contraponto com o trabalho assalariado, permanente ou temporário; a estrutura familiar e o papel que os produtores lhe atribuem; a relação com a representação familiar do estabelecimento; o grau de intensificação do sistema de produção; os aspectos financeiros; o grau de integração ao mercado e o grau de dependência alimentar.

Torna-se um pouco complexo distinguir e definir a agricultura familiar segundo o conceito elaborado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e o Fundo das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO). Estas entidades definem a AF utilizando três critérios centrais: o primeiro deles é a gestão da unidade produtiva e os investimentos nela realizados, os quais são feitos por indivíduos que mantêm entre si laços de sangue ou de casamento; o segundo critério estabelece que a maior parte do trabalho é igualmente fornecida pelos membros da família; e o terceiro critério é de que a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) pertence à família e é em entre os membros da família que se realiza sua transmissão em caso de falecimento ou de aposentadoria dos responsáveis pela unidade produtiva (SILVA e JESUS, 2010).

Silva e Jesus (2010) consideram que nesta abordagem se adota como base a relação entre terra, trabalho e família, e que é justamente a relação entre estes três fatores que diferencia a agricultura familiar das outras formas de agricultura. Vários estudiosos do tema apontam uma tentativa política de negar o poder de uma categoria social. Entre eles, destacamos Lima e Figueiredo (2006), que argumentam que a adoção da expressão ‘agricultura familiar’ e não de ‘camponês’, “pode ter sido uma estratégia em um momento de transição política, já que o camponês é fundamentalmente uma identidade política e ideológica de sujeitos que no passar dos anos resistiram e resistem à dominação”.

Carneiro (1999) ressalta de forma sintética que podemos definir “por agricultura familiar em termos gerais uma unidade de produção onde trabalho, terra e família estão profundamente relacionados”. Ainda segundo esta autora:

(...) embora a trajetória do conceito de AF ainda seja curta em termos temporais, é extensa em termos bibliográficos, expressando o intenso debate sobre as características empíricas e o estatuto teórico dessa ‘nova’ categoria de análise. (CARNEIRO, 1999, p. 327)

Nesse sentido, para Lima e Figueiredo (2006) “a agricultura familiar, considerada em sua totalidade, é fruto de um longo processo de conquista”.

Para Schneider (2003), a discussão sobre a agricultura familiar vem ganhando legitimidade tanto social, política como acadêmica no Brasil, passando a ser dessa forma utilizada com mais frequência nos diversos discursos dos movimentos sociais rurais, pelos órgãos governamentais e por segmentos do pensamento acadêmico, especialmente pelos estudiosos das ciências sociais que se ocupam do tema da agricultura e do mundo rural.

A agricultura familiar passou a ser incluída nas informações dos dados estatísticos do IBGE no censo agropecuário de 2006. O IBGE procedeu a uma reformulação de seu conteúdo e à incorporação de novos conceitos, em reciprocidade com as novidades que se integraram ao meio agrícola nacional ao longo do tempo. Além de informações sobre as diferentes práticas agrícolas, formas de ocupação da terra, manejo e conservação do solo, utilização de agrotóxicos e demais atividades agrícolas, entre outras, foi investigada, também, pela primeira vez, a agricultura familiar. Ao conhecer quantos são, onde estão e o que produzem os agricultores e empreendedores familiares rurais no País, o IBGE atende, assim, a uma importante demanda por estatísticas oficiais sobre o tema, até então contemplado apenas em trabalhos acadêmicos e científicos dispersos, realizados com base em dados históricos.

O conceito de agricultura familiar também foi definido por meio da Lei nº 11.326, de julho de 2006, que considera agricultor familiar aquele que desenvolve atividades econômicas no meio rural. Para o enquadramento como agricultor familiar, devem ser respeitados alguns requisitos básicos: possuir propriedade rural menor que quatro módulos fiscais<sup>7</sup>, utilização de mão de obra da própria família nas atividades econômicas e possuir renda derivada das atividades agropecuárias desenvolvidas no estabelecimento rural.

---

<sup>7</sup>O **módulo fiscal** é uma unidade territorial agrária, fixada por cada município brasileiro, com base na Lei Federal nº 6.746/79, segundo a qual o tamanho do módulo fiscal, para cada município, é determinado de acordo com o tipo de exploração predominante no município e a renda obtida com ela; outras explorações importantes (seja pela renda ou área ocupada) existentes no município; e o conceito de "propriedade familiar". A depender de cada município, o módulo fiscal varia de 5 a 100 hectares.

Por último, é importante destacar a respeito da preocupação existente por parte dos órgãos governamentais, dos movimentos sociais rurais e de um conjunto de pesquisadores em afirmar o conceito de agricultura familiar. Existem setores, tais como as entidades patronais rurais, que respondem a sua pertinência, ressaltando que o uso dessa categoria se oferece somente à segmentação do setor agrícola. É assim que defendem o uso da categoria agronegócio<sup>8</sup>.

Nessa perspectiva, para o período iniciado a partir de 1990, a dinâmica sociopolítica do meio rural do país, historicamente marcada por disputas entre os grandes proprietários (ou seja, entre o setor patronal e suas entidades de representação) e setores marginalizados, estabeleceu uma oposição entre os conceitos de agronegócio e agricultura familiar. Para Sauer (2008), esse contexto e as estratégias de legitimação resultaram no uso corrente e dominante do termo agronegócio como um processo de modernização tecnológica excludente, além de apropriação e concentração de terra e de renda, agregado o conceito ao modelo agropecuário dominante adotado com a implementação da revolução verde. Para este autor, esse termo indica um antagonismo político e simbólico à agricultura familiar ou camponesa, considerando-a pouco eficiente em sua produção especificamente por não incorporar certa racionalidade técnica.

É a partir de 1995 que esses esforços teóricos levaram à consolidação do conceito da categoria agricultura familiar no seio do MSTR (Movimento Sindical dos Trabalhadores Rurais), coordenado pela CONTAG, definindo as formulações teóricas e pautas de negociação. O processo de adoção do conceito não foi nada tranquilo entre os movimentos e entidades agrárias nem ao interior do MSTR. É nesse contexto que surge o MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores) entre o final de 1995 e início de 1996, como resultado das mobilizações sociais reivindicatórias do Sul do país. Com a criação do MPA, que tinha como principal objetivo consolidar um movimento de luta pela mudança do modelo agropecuário do país, expressou-se a insatisfação com as lutas do movimento sindical (SAUER, 2008).

Portanto, os conflitos entre o setor patronal e os produtores familiares se reproduzem também sobre a construção, apropriação e uso de noções e conceitos no início dos anos de 1990 no país. Sob esse enfoque, depreende-se que as apropriações das noções de agronegócio e agricultura familiar se expressam em disputas políticas resultantes da situação fundiária.

No caso da Colômbia, o conceito da agricultura familiar ainda não está muito claro. Dados da Pesquisa Nacional Agrícola mostram que os agricultores familiares são aqueles que vivem das atividades produtivas de suas propriedades (FORERO, 2010). Outros autores consideram a AF como famílias nas quais pelo menos dois de seus membros realizam alguma atividade agrícola. A Federação Nacional da Pecuária estima que as famílias rurais são aquelas que possuem menos de 20 hectares de pastos e propriedades com até 15 cabeças de gado. Ainda existem outras classificações baseadas no tipo de cultivo. Em alguns estudos, os agricultores familiares são definidos como os que trabalham em cultivos tradicionais, enquanto os capitalistas são aqueles que produzem cana-de-açúcar, flores, banana de exportação, óleo de palma, arroz, algodão, sorgo, soja e milho.

De acordo com Garay et al., (2010), a *Encuesta Nacional Agropecuária* (ENA) de 2005 estabelece que são agricultores familiares as unidades cuja área de produção é menor que uma

---

<sup>8</sup> **Agronegócio:** entendido como as atividades agropecuárias que utilizam técnicas de produção intensiva (mecanização e química) e de escala, o que gera aumento da produção e da produtividade. Desde o começo, seu uso se deu em contraposição tanto à lógica latifundista de grandes extensões de terra como à produção de subsistência, atividades agrícolas de menor escala e com menos capital investido e não competitivo ou plenamente integrado ao mercado (SAUER, 2008)

Unidade Agrícola Familiar (UAF)<sup>9</sup> e que o inventário dos animais não excede 50 cabeças de gado, 100 porcos, 100 aves e 150 cabeças de outras espécies. Finalmente, o Ministério da Agricultura, em uma primeira tentativa de definição do conceito, por meio da Resolução nº 267, de 2014, afirma que os agricultores familiares são aqueles que geram pelo menos 75% de sua renda a partir de atividades de produção agrícola e sua força de trabalho é predominantemente de origem familiar.

Segundo Maldonado e colaboradores (2007), a AF engloba um conjunto de conceitos que têm sido tradicionalmente usados para definir uma parte da agricultura, na qual as unidades produtivas são ao mesmo tempo unidades de produção e consumo, com base na reprodução da unidade produtiva da própria família e no uso de mão de obra familiar em diferentes estratégias de geração de renda. Para estes autores, os termos mais usados na literatura para definir a agricultura familiar no contexto da Colômbia são: economia rural, produção rural, unidades de agricultura familiar, pequenos agricultores, produtores agrícolas associados com as culturas tradicionais, produtores minifundistas, produção de parcela camponesa, entre outros; cujas definições têm variações entre si.

A agricultura familiar é caracterizada operacionalmente por alguns elementos, tais como: a) uso predominante do trabalho familiar, sem prejuízo da contratação de mão de obra casual; b) acesso limitado (quantidade e qualidade) aos recursos da terra e do capital e; c) atividades geradoras de diversificação de renda na família (Pluriatividade). É importante reconhecer a grande heterogeneidade dentro da AF, aspecto determinado pelo tamanho das explorações, articulação diferenciada dos mercados, estruturas de produção diferentes e localização em diversas zonas agroecológicas, que, em geral, permitem diferentes tipologias (ECHENIQUE, 2006).

Para Forero (2010), a AF é um sistema de produção que tem uma dupla finalidade: por um lado, a produção de bens e serviços agrícolas (florestal, agro ou pesca) e, pelo outro, a geração de renda (em dinheiro ou espécie), as quais contribuem para a produção e bem-estar. Este sistema de produção é intermediado e regulamentado por uma família que toma decisões com certo grau de autonomia, embora influenciada pelo ambiente socioeconômico, político, cultural e ambiental.

Assim, para a Colômbia, de acordo com o Decreto 2.379, de outubro de 1991, o Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, no sétimo artigo do referido diploma, define os pequenos agricultores como:

(...) proprietários titulares, detentores de qualquer título, diretamente ou com a ajuda de sua família que explorem uma propriedade rural, que não exceda a área e a renda de duas unidades agrícolas familiares, e que pelo menos 70% de sua renda familiar seja decorrente de sua atividade agrícola. **(Tradução nossa)**

O Comitê Nacional de Impulso para a AF da Colômbia define a AF como a maneira de executar as atividades agrícolas de pecuária, silvicultura, aquicultura e pesca, que dependem principalmente do trabalho da família. A AF na Colômbia tem um acesso bastante limitado a terras, capital, bens e serviços de abastecimento público e mercados. Diante desse cenário, são utilizadas várias estratégias de sobrevivência e geração de renda, apresentando-se uma alta heterogeneidade, na forma de subsistência, transição e consolidada. É a agricultura familiar e o território que combinam dimensões econômicas, ecológicas, políticas, sociais e culturais.

---

<sup>9</sup> UAF: área de terrenos suficiente para gerar uma renda em fundo de pequena subsistência (Machado, 1991)

Segundo o comitê, a AF contribui para a proteção da biodiversidade e fornece mais oportunidades para o trabalho rural, desenvolvendo os próprios conhecimentos agrícolas e sendo dependente de fortes redes familiares e comunitárias. Assim, a AF é camponesa, indígena, afrodescendente, urbana, periurbana e neorrural.

Em síntese, a consagração e a consolidação da AF como categoria social e política geraram transformações na forma de conceber o campo nos dois cenários, não só para o âmbito intelectual, mas também para o social, econômico e político. A agricultura familiar ganha uma nova ressignificação, permitindo, assim, seu reconhecimento e sua contribuição como responsável por significativa parte da produção agropecuária, além de auxiliar no desenvolvimento econômico e social dos países. Dessa forma, vários autores apresentam suas contribuições sobre o conceito o que se deveria entender por agricultura familiar em cada país, a qual passou a ser definida, no caso do Brasil, pela Lei nº 11.326, de 2006, e na Colômbia, pelo Decreto 2.379, de outubro de 1991.

## **1.2 Políticas Públicas, Programas ou Ações para o fomento da Agricultura Familiar**

É importante entender a origem das políticas públicas como área de conhecimento e disciplina acadêmica, pois como tal nasceu nos Estados Unidos. Os estudos nessa área concentravam-se mais na análise sobre o Estado e suas instituições que propriamente na produção dos governos. Por esse motivo, considerava-se na Europa que a área de políticas públicas era uma consequência de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o Estado e o papel deste, representado no governo, o qual é o produtor das políticas públicas. Contrariamente, nos Estados Unidos, surge no mundo acadêmico o papel do Estado, focando-se nos estudos sobre a ação dos governos, mas sem estabelecer relações com bases teóricas (SOUZA, 2003).

A área de políticas públicas contou com quatro grandes fundadores: Laswell H; Simon H; Lindblom C; e Easton D. Laswell (1936); utilizou a expressão *Policy Analysis* (análise de política pública) como a forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e o governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers*, indicando que a racionalidade poderia ser maximizada pelo conhecimento racional. Para este autor, a racionalidade dos decisores públicos é limitada por vários fatores, entre eles a informação incompleta, o tempo reduzido para as tomadas de decisão, os autointeresses dos decisores, entre outros. No entanto, a racionalidade pode ser maximizada até um ponto satisfatório com a criação de estruturas que limitem o comportamento dos atores e a direção dos resultados (SOUZA, 2003).

Neste sentido, Lindblom examinou os aportes de Laswell e Simon e propôs a inclusão de outras variáveis para a formulação e análise de políticas públicas, entre elas, as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Dessa forma, as políticas públicas precisariam incluir outros elementos na formulação e na análise da racionalidade, como o papel das eleições, dos partidos políticos, da burocracia e dos diferentes grupos de interesse.

Por último, Easton (1965) definiu a área de políticas públicas como uma relação entre a formulação, os resultados e o ambiente. Assim, as políticas recebem *inputs* dos partidos, da

mídia e dos grupos de interesse, o que influenciaria seus resultados e efeitos. Segundo Souza (2003), ainda que a produção acadêmica tenha evoluído consideravelmente nos últimos anos e desde os aportes dos fundadores, as formulações iniciais continuam influenciando a literatura teórica que caracteriza a produção contemporânea sobre políticas públicas.

É importante destacar neste tema uma diferenciação entre Estado e governo. Entende-se o primeiro como o conjunto de instituições permanentes, como órgãos legislativos e tribunais, que possibilitam a ação do governo. O segundo entende-se como um conjunto de programas, projetos e ações que partem da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil, entre outros) e propõem para a sociedade, configurando-se a orientação política de um determinado governo que desempenha as funções de Estado por um determinado período (MATTOS, 2001). Nesse sentido e para este caso específico, as políticas públicas são aqui entendidas como o ‘Estado em ação’ (GOBERT e MULLER, 1987), ou seja, o Estado inserindo um projeto de governo, por meio de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Dessa forma, o Estado não pode ser reduzido à burocracia pública nem aos organismos estatais que implementariam as políticas públicas; neste caso, as políticas públicas são compreendidas como de responsabilidade do Estado, quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve diversos órgãos públicos ou agentes da sociedade relacionados à política implementada (MATTOS, 2001).

As políticas públicas são princípios norteadores da ação do poder público, mas também regras e procedimentos para as relações de poder público e sociedade, além de mediações entre atores da sociedade e do Estado. Para Teixeira (2002), as políticas públicas são políticas explicitadas e formuladas em documentos, sejam eles leis, programas, ou linhas de financiamento, etc, nos quais se orientam ações que envolvem recursos públicos. No entanto, nem sempre existe compatibilidade entre as intervenções e as ações desenvolvidas.

As políticas públicas, segundo Teixeira (2002?), traduzem em seus processos (elaboração, implementação e resultados) formas de exercer o poder político e de distribuição e redistribuição do poder, formas de conflito sociais nos processos, benefícios sociais, entre outros. No campo do poder, existe uma relação social que envolve diversos atores com projetos e interesses diferenciados e contraditórios e é onde existe o consenso entre as instituições e os atores sociais para que assim as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Dessa maneira, fica claro que não existe uma definição única ou melhor do termo *política pública*. Para outros autores, como Mead (1995), este é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já para Lynn e Gould (1980), é um conjunto específico de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) conceitua *políticas públicas* como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou via delegação e que influenciam a vida dos cidadãos.

Dye (1984) sintetiza a definição do conceito como: “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Portanto, a definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, que ressalta que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: Quem ganha o quê? Por quê? e Que diferença faz? (SOUZA, 2003).

Diversos autores concordam que na América Latina o contexto econômico foi marcado historicamente por três grandes períodos em relação a políticas agrícolas. Entre esses autores,

encontram-se Barrel e Almada (2007); Schjetman (2008); Marques e Ramos (2012); Piadal (2013); Bélières *et al.*, (2013).

A primeira fase de políticas nacionais de desenvolvimento da indústria foi ligada ao processo de substituição de importações (1950-1980); uma segunda fase foi marcada pela liberalização e abertura econômica, com a priorização da produção agrícola para exportação e apoio às empresas agrícolas (1980-1990); e uma última fase, mais recente, caracterizada por programas de compensação de falhas do mercado (SABOURIN *et al.*, 2014).

Em relação à primeira fase, a do modelo de substituição de importações, Sabourin e colaboradores (2014) ressaltam que coincidiu com os modelos de Estados centralizados em muitos países da região, associados à ditadura militar. Dessa forma, a agricultura deveria servir à indústria, sem que isso seja traduzido em todos os países no desenvolvimento de um verdadeiro agronegócio, com capacidade de processamento e agregação de valor à produção agrícola.

A segunda fase de liberação, entre os anos 1980-2000, aconteceu em um contexto de globalização do comércio mundial, de liberação do comércio associado de privatização e, em vários países, de uma série de ajustes financeiros, entre nos anos de 1994 e 2001, variando de país para país. As décadas de 60 e 70 abrigaram a Revolução Verde e a intensificação seletiva de apoio à agricultura comercial, o que Silva (1982) chamou de modernização dolorosa e conservadora. Tal contexto levou a uma marginalização e empobrecimento de formas familiares ou camponesas e a um processo de polarização da agricultura latino-americana entre camponeses e empregadores.

Na última fase, relacionada a políticas públicas, ocorreram as primeiras respostas em termos de tentativas de redistribuição de terra por parte dos governos da região para lutas camponesas, em relação ao acesso à terra e aos direitos fundamentais, como as Ligas camponesas no Brasil, as revoltas camponesas e guerrilheiros no Peru e as ligas agrárias no nordeste da Argentina (AZEVEDO, 1982).

As primeiras políticas públicas neste sentido foram constituídas em forma de programas de desenvolvimento rural, localizados, e regionais (Nordeste do Brasil, Costa de Peru, etc.) e de política fundiária e reforma agrária, como os casos do Chile e do Peru, ou de pagamento de terras para evitar a reforma agrária, nos casos de Brasil, Argentina e Uruguai. Entretanto, a maioria dessas políticas nunca foi implementada devido a fortes oposições de oligarquias rurais conservadoras, ou ainda a aplicação foi interrompida por golpes militares e ditaduras durante os anos de 1960 (Brasil e Peru) e nos anos de 1970 (Bolívia, Uruguai, Paraguai, Equador, Argentina, Nicarágua, etc.) (SABOURIN *et al.*, 2014).

Durante o período de 1950-1970, no contexto da Guerra Fria e da dominação norte-americana, falava-se da agricultura camponesa, da pequena produção, do pequeno agricultor ou da agricultura de subsistência, mas nunca de agricultura familiar. O primeiro país a apoiar a pequena agricultura ou agricultura camponesa foi o Chile, com a criação do Instituto Nacional para o Desenvolvimento Agrícola (INDAP) em 1962 (ECHENIQUE E ROMERO, 2009).

Durante o período de redemocratização, nos anos 1990-1995, com a onda de reivindicações por novos movimentos sociais rurais, os governos responderam de maneira diversa (BONNAL *et al.*, 2010). Esse período correspondeu ao momento em que se elaboraram políticas específicas para a agricultura familiar em diferentes países como Cuba (1993), Brasil



(1995), Argentina (2003) e Uruguai (2005). O aumento da demanda de alimentos e preços agrícolas foi fundamental na formulação de políticas públicas para a agricultura familiar em particular e para a agricultura em geral, durante a década de 2000. Anos depois, com a crise de 2007-2008 do mercado de grãos, a agricultura ganhou ainda mais importância para garantir a segurança alimentar e ajudar a financiar o superávit da balança comercial e os orçamentos dos Estados (PIADAL, 2013; MARQUES E RAMOS, 2012).

De acordo com Sabourin et al., (2014), no início da década de 2000, surgiram reformas institucionais para responder às demandas populares, levando à formulação de políticas ambientais, de descentralização, 'territoriais' e programas de combate à pobreza rural nos casos de México, Costa Rica, Nicarágua, Guatemala, Peru e Colômbia.

Vários autores do livro Painel Internacional sobre Agricultura e Desenvolvimento Rural na América Latina (PIADAL, 2013) analisam a política agrícola como uma colagem de programas que ocorrem após negociações parciais com alguns atores setoriais, em torno de problemas específicos, levando a acordos limitados. As práticas podem estar associadas a diversas formas de neocorporativismo (México e Argentina), clientelismo (Brasil) ou populismo (Venezuela, Equador, Bolívia). Nos diferentes estudos, observa-se em geral a natureza fragmentada das políticas agrícolas e um aumento do número de políticas públicas (LINDBLOM, 1959).

Ao final desse período economicamente favorável para a agricultura, observa-se um paradoxo de crescimento do PIB agrícola com a manutenção da pobreza na América Latina (Berdegué et al., 2012). Algumas explicações propostas foram: a) crescimento centrado em áreas que geram pouco emprego (criação de gado, lavouras mecanizadas e "pools" de plantio); b) crescente concentração de terra e renda (PIADAL, 2013), c) distribuição inadequada da despesa pública, permitindo a captura de políticas públicas pelas partes interessadas com mais poder e recursos (SILVA *et al.*, 2009). A crescente desigualdade é confirmada no caso da Colômbia e do Peru como também na Argentina e no Brasil. Por conseguinte, historicamente, podem ser distinguidos dois períodos nas políticas públicas em relação à agricultura familiar: o primeiro é o período que compreende os anos de 1950-1990, em que se sucederam as primeiras respostas institucionais pela luta da terra; e o segundo período, que começou a partir de 1995 e prossegue até hoje, foi o surgimento e propagação de políticas específicas e dirigidas para a categoria de agricultura familiar.

Sabourin et al., (2014) considera que dois fatores principais explicam o desenvolvimento das políticas públicas para a agricultura familiar: a liberação dos mercados (e os resultados adversos para certas categorias de produtores) e a democratização da vida política. Os dois fatores podem estar associados com a formação de grupos de interesse, que procuram determinar as diretrizes de política, seja a favor do empregador e do agronegócio, seja a favor da agricultura ou de um segmento específico dentro da categoria, ou com políticas paralelas para cada segmento como nos casos do Brasil e de Cuba.

As políticas destinadas à agricultura familiar pertencem a um período de redemocratização dos Estados na região, com o surgimento de governos mais favoráveis a este setor da população rural (Brasil, Argentina, Uruguai, Chile, Nicarágua, Equador, Bolívia). Além disso, observa-se um reaparecimento de movimentos sociais nacionais e suas expressões regionais, como a Confederação de Organizações de Agricultores Familiares do MERCOSUL-COPROFAM, Via Campesina ou a Reunião Especial da Agricultura Familiar-REAF, que reúne

representantes de organizações de agricultores nacionais, mas também dos governos e setores técnicos.

As respostas dos Estados ainda são diferenciadas. No Brasil, após os esforços dos setores rurais conservadores contra a possibilidade de reforma agrária, durante a Assembleia Constituinte de 1988, a resposta dada pelo governo foi enfatizar qualquer política de crédito específica para a integração de agricultores familiares, para as cadeias produtivas do agronegócio e agroindustriais e, dessa forma, evitar a obrigação de realizar o processo de redistribuição de terra. Nesse processo, foram muito importantes a determinação dos movimentos sociais, a estabilização financeira alcançada pelo Plano Real em 1994, além da aproximação do principal sindicato da agricultura familiar (Confederação dos Trabalhadores da Agricultura-CONTAG) com o Governo, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso (SABOURIN et al., 2014).

Nos casos dos países Andinos (Colômbia, Equador, Peru), Sabourin et al., (2014) indica que, em que pese as experiências de reforma agrária terem sido frustradas em geral e sem nenhuma política específica para a agricultura familiar, conseguiram afirmar-se - apesar dos movimentos sociais ativos -, contudo de forma dividida e instrumentalizada. Dessa maneira, os agricultores familiares mais dotados de recursos podem acessar a política agrícola em geral, enquanto os pobres ou isolados foram beneficiados com medidas sociais recentes, especificamente nas situações do Peru e do Equador.

### **1.3 Atores Sociais e Instrumentos de Participação social das Organizações**

De acordo com Wanderley (2004), não há dúvida de que o agricultor familiar é um ator social no mundo moderno, e de acordo com Marcel Jollivet (2001: 80), “no agricultor familiar há um camponês adormecido (aliás, um camponês bem acordado)”. Dessa forma, o que outorga aos agricultores modernos a condição de atores sociais e construtores de um projeto de sociedade e não simplesmente objetos de intervenção do Estado, sem história, é precisamente a dupla referência à continuidade e à ruptura.

Para Escher (2011), os atores sociais lançam mão tanto de recursos habituais como de recursos reflexivos para dessa forma interpretar as situações em que se lhes é permitido empreender ações dentro de um ambiente institucional. Dessa forma, quando as ações são guiadas pela intencionalidade dos atores, passam a adotar um caráter estratégico. De acordo com Beckert (1999), a incerteza joga um papel principal nas interações humanas, é onde os significados e percepções são estabelecidos intersubjetivamente entre os atores nas próprias ações.

Da mesma forma, tanto os objetivos quanto os meios usados para alcançar os fins, além dos próprios fins, são reconfigurados à medida que o processo avança, alterando dessa forma as expectativas dos atores. Pois a percepção da situação é que a partir daí encontram-se formas, imersas nas experiências (individuais) dos atores e (coletivas) das organizações. Nesse processo, o território, que é o próprio ambiente social e material onde transcorrem as interações sociais, é reproduzido e reconfigurado.

Para Long (2001, 2006), os atores sociais são possuidores de “projetos de vida” e repertórios culturais que sabem aproveitar suas escolhas e estratégias, já que não são passivos nem vazios frente a determinados eventos sociais, à ação do Estado ou a mudanças imprevistas.

E assim os atores sociais são construtores de suas atividades econômicas, sociais e até dos mercados nos quais se inserem e desenvolvem interações sociais com diversos atores.

De acordo com Menezes e Malagodi (2009), a teoria sociológica clássica e contemporânea tem como dilema central a relação entre indivíduo e sociedade, ou entre atores e estrutura. Esse assunto atravessou diversos temas e disciplinas das ciências sociais. Pesquisadores, mais recentemente, dedicam-se a estudos do campesinato, da agricultura e do desenvolvimento rural. Portanto, este tema está incluído na agenda de debates. Um desses autores interessados no tema, Van der Ploeg (1994, p.3), destaca a importância de um paradigma centrado nos atores a partir de uma crítica a dois modelos fundamentais de desenvolvimento: por um lado, a teoria da modernização e, por outro, a teoria marxista estruturalista. Estas duas teorias sujeitariam a autonomia das pessoas à força de grupos dominantes, e de instituições e empresas econômica e politicamente poderosas. A proposta de Van der Ploeg e Long desenvolve uma perspectiva de análise centrada nos atores, o que quer dizer que os indivíduos e os grupos sociais devem ser entendidos como ‘sujeitos ativos’ na construção dos processos sociais nos quais estão envolvidos.

Ao se utilizar esta perspectiva de análise, se reconhece que os atores sociais não só respondem às pressões e impulsos sociais determinados externamente, como também são participantes e sujeitos de um processo de construção e mudança social. Este entendimento os aproxima da perspectiva teórica de Edward P. Thompson, historiador inglês que faz uma crítica às noções de totalidade por meio do conceito do modo de produção e determinismo econômico, rejeitando a perspectiva teórica do estruturalismo. Thompson (apud MENEZES e MALAGODI, 2009) propõe uma metodologia de análise na qual homens e mulheres possam ser vistos como o centro da historicidade dos processos sociais. A noção de experiência é o caminho utilizado para a elaboração de sua proposta teórico-metodológica.

Ainda de acordo com Thompson, a ação histórica é simultaneamente humana e social e ocorre em meio a escolhas, ou seja, decisões pessoais que estão referenciadas em valores, normas e atitudes, localizadas num contexto histórico determinado. Com este autor, cristaliza-se a perspectiva metodológica na qual os atores são entendidos como sujeitos ativos na construção de suas ações, em vista das necessidades e interesses específicos presentes na relação com outros atores. Dessa forma, Long e Van der Ploeg concluem que os atores sociais não podem ser vistos como presenças vazias, nem muito menos suas ações consideradas como meros resultados de categorias estruturais construídas a priori, pelo contrário:

Os atores sociais não são vistos meramente como categorias sociais vazias (baseadas na classe ou em outros critérios de classificação) ou recipientes passivos de intervenção, mas sim como participantes ativos que processam informações e utilizam estratégias nas suas relações com vários atores locais, assim como com instituições e pessoas externas (LONG e VAN DER PLOEG, 1994, p.5).

Em relação à participação das organizações rurais na agricultura, estas se fazem fundamentais, segundo o Ministério da Agricultura (2014), que, em seu site<sup>10</sup>, ressalta que o associativismo se constitui em alternativa necessária de viabilização das atividades econômicas e que, dessa forma, possibilita aos trabalhadores e aos pequenos proprietários um caminho efetivo para participar do mercado e melhorar assim suas condições de concorrência. Ainda segundo o Ministério, com a cooperação formal entre sócios afins, a produção e a

comercialização de bens e serviços podem ser muito mais rentáveis, tendo-se em vista que a meta é construir uma estrutura coletiva da qual todos os agricultores sejam beneficiários.

No contexto dos pequenos produtores, que normalmente apresentam as mesmas dificuldades para obter um bom desempenho econômico, estes têm na formação de associações um mecanismo que lhes garante um melhor desempenho para poder competir no mercado. Assim como transformar a participação individual e familiar em participação grupal e comunitária, as associações se apresentam como uma alavanca, um mecanismo que acrescenta capacidade produtiva e comercial a todos os associados, colocando-os em melhor situação para viabilizar suas atividades da melhor maneira possível. Também a troca de experiências e a utilização de uma estrutura comum possibilitam-lhes explorar o potencial de cada um e, portanto, conseguir maior retorno financeiro por seu trabalho. Dessa forma, a união dos pequenos produtores em associações torna possível a aquisição de insumos e equipamentos com menores preços e melhores prazos de pagamento. Tais recursos tornam-se acessíveis quando são divididos entre vários associados, visto que se tem um maior lucro, pois reúnem-se esforços em benefício comum (MAPA, 2014).

O reconhecimento, pelo Estado brasileiro, dos novos atores sociais e da legitimidade de suas demandas é expresso, nos dias atuais, por um conjunto de políticas públicas de desenvolvimento rural e de segurança alimentar, estabelecidas no diálogo democrático e na participação social (FRANÇA; GROSSI; MARQUEZ, 2010).

Segundo estes autores, novas organizações se credenciaram como representantes legítimas dos homens e mulheres da classe trabalhadora do campo e da floresta, ligadas ao sindicalismo rural e aos movimentos sociais, entre as quais estão: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF Brasil), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Também afirmaram-se entidades de representação de interesses diferenciados no âmbito rural, como as entidades de pescadores artesanais, do Conselho Nacional das Populações Extrativistas (antigo Conselho Nacional dos Seringueiros, CNS), Movimento das Mulheres Quebradeiras de Coco, Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas Rurais (CONAQ), Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), Movimento de Mulheres Camponesas e as organizações específicas de mulheres rurais no interior das entidades gerais.

Dessa forma, a voz que hoje vem do meio rural é múltipla e expressa conflitos de interesses e diferentes visões de projetos para o país, portanto, é uma conquista da democracia brasileira. Ao mesmo tempo, as informações do Censo Agropecuário tiraram do anonimato estatístico a agricultura familiar e evidenciaram por meio de números uma realidade social em mudança, e que tem sinalizado uma participação política e social crescente nos últimos anos (FRANÇA; GROSSI; MARQUEZ, 2010).

Por outro lado, para Silva (2008), a história da Colômbia contou com uma série de eventos que levaram à luta os setores excluídos ou marginalizados do país. Estes fatos têm relação com a afirmação dos direitos que foram tomados destes setores, desde a independência do país. A população rural não foi imune ao problema da exclusão: nas áreas rurais, sempre foram violentados os direitos de acesso à terra e à propriedade. O país caracteriza-se historicamente por ser agrícola. Por vários anos, a economia dependeu em grande parte na produção agrícola. É assim que os grandes proprietários acumularam seu capital: baseado na

exploração de camponeses que foram transformados em arrendatários, trabalhadores, camponeses, desempregados, sem-terra e pessoas deslocadas.

No início do século XX, surgiram as primeiras organizações camponesas com intenções quanto à melhoria fundiária e à independência como sujeito social e produtiva. Os camponeses exigiram, desde a década de 1920, não ser apenas uma força de trabalho cativa e submissa, e demandavam a possibilidade de trabalhar em seu próprio benefício e ter o controle da terra na qual trabalhavam. Nesta década de 1990, em função das mobilizações agrárias, houve um pequeno grau de organização para fazer frente aos monopolistas da terra e fazer exigências sobre a questão dos salários e de condições de vida e de trabalho dignas (SILVA, 2008).

Para Silva (2008), algumas organizações já tinham sido consolidadas em 1928: o Partido Agrário Nacional; a União Nacional Esquerdista Revolucionária e o Partido Socialista Revolucionário, o embrião do Partido Comunista Colombiano, que espalhou sua influência exponencialmente, mostrando a inter-relação de expressão política e organização popular camponesa.

Ante a grande depressão e a queda dos preços internacionais do café em 1929, fenômenos que trouxeram desemprego e empobrecimento das condições de vida nas fazendas, começaram a surgir lutas agrárias principalmente em Sumapaz, Viota e na região do Tequendama e Córdoba. Neste contexto, mobilizaram-se agricultores colombianos em todo o país, entre eles as Ligas Camponesas, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais e Unidades de Ação Rural, como expressões do movimento camponês, enquanto que, em nível nacional, encontram-se a Federação Camponês e Indígena, depois conhecida como a Confederação Camponesa e Indígena, fundada em 1942, e que levou protestos nacionais contra a Economia Nacional e a Associação Patriótica e, mais tarde, contra a Lei 100, de 1944 (SILVA, 2008).

Dessa forma, em 1956, as organizações camponesas e indígenas foram completamente destruídas por ação ou omissão do governo colombiano. Nesta dinâmica, só é salva a Federação Agrária Nacional (FANAL), fundada em 1946, com o apoio da Igreja Católica e da União da Colômbia. Esta foi a mais importante organização até o surgimento da Associação Nacional de Usuários Camponeses (ANUC), uma organização camponesa (SILVA, 2008).

Para este autor, na década de 1990, os camponeses tinham desafios relacionados à possibilidade de se manifestar. Uma dessas formas foi alcançada com o advento da Constituição de 1991, que trouxe diversos direitos sociais, além de mecanismos de participação e um novo projeto de lei de reforma da terra que instituiu um novo regime, por meio de reformas de mercado. Dessa forma, as lutas tradicionais relacionadas com o terreno e com as políticas agrícolas se uniram nos últimos anos para protestar por seus direitos e por suas necessidades básicas, tais como infraestrutura e serviços, o que torna os agricultores participantes das lutas cívicas. Entre as 158 lutas agrárias de 1991-1994, houve 27 greves cívicas, com participação dos agricultores, e 82 manifestações.

Silva (2008) ressalta que um fator importante que prejudicou a luta dos agricultores durante este período foi a expansão do tráfico de drogas, pois trouxe limitações para agricultores, consistentes no acesso à terra, à tecnologia e a subsídios. Sob estas condições, a única maneira que camponeses tinham para sobreviver era a participação na produção dos cultivos ilícitos. No entanto, em 1996, as organizações camponesas tornaram-se uma parte importante na história dos movimentos sociais na Colômbia, pelas marchas em massa dos camponeses cocaleiros protestando contra a fumigação.

Estas marchas chegaram a mobilizar mais de 300 mil agricultores e originaram o movimento coordenador de coca e papoula, que deixou de funcionar no ano 2000 em função do Plano Colômbia<sup>11</sup>, mantendo uma firme oposição frente à fumigação dos cultivos ilícitos, propondo planos alternativos.

Assim, as manifestações serviram para relembrar a tradição agrícola do país, além de evidenciar que o campo foi o setor mais afetado pelas políticas de ajuste e de liberalização econômica, promovidas pelo governo de Gaviria (1990-1994) e Samper (1994-1998). O movimento camponês desde então foi estruturado por meio de organizações regionais, tais como: a Associação Camponesa de Arauca, a Associação Camponesa do Valle do Rio Güéjar na Serrania da Macarena, a Associação Camponesa do Catatumbo e a Associação Camponesa de Valle do Rio Cimitarra (ACVC).

Em 1995, as Unidades de Organização do Café se juntaram com outros pequenos agricultores sindicais, pequenos e médios empresários da cana de açúcar, cereais e papicultores, que questionaram a política neoliberal e a importação de produtos agrícolas e formaram a Associação Nacional para a Salvação Agrícola da Colômbia, comumente conhecida como Salvação Agropecuária. Esta organização conduziu a greve nacional agrícola em 4 de julho de 2000, que mobilizou pelo menos 100.000 pessoas em 27 bloqueios de estradas e manifestações.

De acordo com Silva (2008), a organização realizou seu primeiro congresso em novembro de 2001. É uma organização em ascensão e tem um número crescente de membros em 17 departamentos; sua presença e capacidade de mobilização são grandes; encontram-se presentes nas cidades de Caldas, Antioquia, Tolima, Huila, a sudoeste de Boyaca e Santander.

O Conselho Nacional Camponês foi fundado oficialmente em 19 de março de 1999, em meio a mobilizações unitárias de camponeses com os sindicatos. Atualmente eles são parte dos sindicatos de trabalhadores rurais e camponeses e também das seguintes organizações nacionais: Ação Camponesa Colombiana, ANUC- Unidade e Reconstrução, Associação Colombiana de Beneficiários da Reforma Agrária, ANMUCIC, Coordenador Nacional de Deslocados, Fanal, Federação Nacional de Cooperativas Agrícolas, FENSUAGRO, FESTRACOL (SILVA, 2008).

#### **1.4 Estudos Comparativos (método comparativo)**

O método comparativo utiliza as comparações com o objetivo de explicar semelhanças e diferenças. Segundo Schneider e Schmitt (1998), a comparação pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento, em que, por meio do tipo de raciocínio comparativo, podem ser descobertos padrões, se entender deslocamentos e transformações, se construir modelos e tipologias por meio da identificação de continuidades e discontinuidades, além de mapear semelhanças e diferenças.

Draibe (1991) faz uma discussão sobre metodologias de análise comparativa internacional em um documento apresentado no Seminário-Oficina sobre métodos de análise comparativa de reforma de políticas públicas, organizado pelo 'Projeto Regional sobre

---

<sup>11</sup> O Plano Colômbia surgiu como uma iniciativa de desenvolvimento para o país, por meio do financiamento de projetos sociais e, principalmente, da reabilitação das áreas afetadas pela violência, cultivos ilícitos e conflitos ambientais, articulando o trabalho do Estado com as necessidades da comunidade, para fortalecer os pilares democráticos da sociedade colombiana, promovendo o processo de paz, o combate à indústria de narcóticos e revitalizando a economia. FONTE: Embaixada dos Estados Unidos da América

Reformas de Políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina e no Caribe'. Este documento sintetiza parte das contribuições apresentadas no Seminário-Oficina organizado pela Divisão de Desenvolvimento Econômico da Cepal.

Neste documento, há uma referência ao colóquio de pesquisa organizado pelo *Ministère des Affaires Sociales* (MIRE) da França, em cooperação com a Associação Internacional de Seguridade Social (ISSA), intitulado "The International Comparisons of Social Security Policies and Systems", que foi dedicado à temática de metodologias da pesquisa comparativa no campo das políticas sociais, procurando considerar as condições e precauções necessárias para garantir que os dados e resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos países possam ser efetivamente comparáveis.

A autora Sonia Draibe expõe algumas questões relevantes tratadas por alguns autores naquela reunião internacional. Menciona que a diversidade, redundância e imprecisão de fundamentos utilizados para designar os tipos de comparações internacionais são já reveladoras de dificuldades de se distinguir o que efetivamente se constitui em objeto de comparação: "cross-national", "cross-societal", "cross-country", "cross-cultural", "cross-systemic", "cross-institutional". Draibe indica que Konh (1989) sugere pelo menos 4 categorias de pesquisa internacionais, dependendo de como o componente internacional é tratado. O país pode ser considerado o objeto de estudo, o contexto do estudo sobre fenômenos sociais comuns a vários países, pode ser a própria unidade de análise (relação entre os fenômenos e as características dos países) ou pode fazer parte de objetos transnacionais, nas situações de um país que seja integrante de um sistema internacional maior.

A peculiaridade da metodologia comparativa está ligada à necessidade da interdisciplinaridade característica das pesquisas internacionais. Rokkan (1978 apud DRAIBE, 1991) indica que a pesquisa internacional é parte de uma transição da internacionalidade à interdisciplinaridade, já que é difícil estabelecer comparações aceitáveis entre países ou culturas sem levar em consideração uma série de variáveis mais extensas que aquelas de uma única disciplina.

Além da questão da interdisciplinaridade, é necessário levar em conta a diversidade de tipos e níveis de comparação, que são exigidos para a compreensão dos fenômenos sociais. Segundo Ashford (1990), os estudos comparativos de políticas sociais tendem a envolver pelo menos cinco formas maiores de comparação, que implicam exigências referentes a cuidados metodológicos particulares: a) comparações históricas, b) comparações estatísticas, c) comparações socioeconômicas, d) comparações institucionais, e) comparações setoriais.

Dessa forma, o caráter integrado e integrável das análises de reforma de políticas públicas esperado pelo projeto tenderá a exigir a articulação dessas cinco formas maiores de comparação, o que demanda cuidados metodológicos específicos para cada conjunto de dados e informações, que ao final serão objeto de comparação.

Portanto, a autora ressalta a importância da definição dos objetivos da pesquisa e das comparações que se quer realizar, afinal serão estes objetivos os determinantes dos tipos privilegiados de dados e das informações a serem examinadas nas comparações e também indicarão todos os passos a serem seguidos na pesquisa, incluindo "a estrutura da equipe de pesquisa, a seleção de países, os trabalhos preparatórios, os temas e as variáveis, os instrumentos de coleta, os conceitos amostrais para cada país, a análise dos dados e a apresentação das conclusões." (GLASER, 1990).

A análise comparada da reforma de programas sociais em países latino-americanos requer recomendações específicas e sugestões genéricas de metodologia de análise comparativa. Draibe (1991) considera que, no final, o que se quer é a comparação entre estratégias de reforma do Estado que visaram o aumento de sua eficácia, processo no qual os estudos de reforma de programas sociais são somente uma das dimensões.

Durante a revisão da literatura, foram encontradas várias pesquisas comparativas sobre países de América Latina, conduzidas por diversos autores. Estes estudos foram relacionados à agricultura familiar e ao desenvolvimento rural de vários países de América Latina. Um destes trabalhos é o livro 'A agricultura familiar em América Latina: uma nova análise comparativa', elaborado pela FIDA (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola). Este estudo foi realizado em seis países (Brasil, Colômbia, Chile, Equador, Guatemala e México), além de incluir os casos de El Salvador e Nicarágua. O estudo empregou uma metodologia para cada caso, que consistiu principalmente no desenvolvimento de uma tipologia que iria compreender a contribuição de atividades agrícolas para toda a economia rural. O desenvolvimento dessa tipologia alcançou o objetivo de classificar a agricultura familiar por meio de variáveis que permitiram compreender o seu perfil econômico e, ao mesmo tempo, comparar os países da América Latina anteriormente mencionados.

Outro exemplo de estudo comparativo foi realizado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), intitulado 'Políticas para a agricultura familiar em América Latina e o Caribe', organizado por Fernando Soto Baquero, Marcos Rodríguez Fazzone e César Falconi em 2007. Os estudos foram realizados no Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México e Nicarágua. O estudo apresenta as principais características da AF na América Latina, a partir de uma comparação detalhada dos países analisados, percebendo-se a enorme heterogeneidade presente na AF.

O estudo mostra que a contribuição da AF no valor do setor da produção rural (agricultura, pecuária, pesca e silvicultura) varia entre um quarto e dois terços nos países estudados. No entanto, em todos os casos, a contribuição para o emprego setorial é substancialmente maior, abrangendo, pelo menos, metade do emprego rural, sendo capaz de atingir até 77%, para o Brasil.

Outros estudos fazem um compilado do que tem sido a agricultura familiar em diferentes países de América Latina, ressaltando a sua importância em cada contexto. Dessa maneira, é importante considerar que, para este tipo de estudo, os parâmetros ou instrumentos a serem comparados devem ser cuidadosamente selecionados para que se tenham os resultados válidos e passíveis de comparação. Como se considerou anteriormente, este tipo de estudo requer cautela na seleção dos parâmetros e instrumentos para permitir a comparação entre os diversos contextos ou países, como é o caso desta pesquisa.

De acordo com Franco (2000), a comparação procura conhecer as diferentes soluções que outros países e outros povos dão aos seus problemas, às suas instituições, como, por exemplo, no caso da educação, que sempre foi um meio de desenvolvimento e de enriquecimento para as pessoas. Mas, para fazer comparações, além da dificuldade de entender as diferentes línguas e seus complexos significados, há o problema do conhecimento e da interpretação da história e da cultura.



Para Franco (2000), no mundo atual com a tecnologia, os problemas da internacionalização, e depois da globalização da economia, as relações desiguais entre os países, o aumento da pobreza e a necessidade de imigrar, de encontrar trabalho e melhores condições, a questão do outro e das relações interculturais passam a ter um lugar central nas ciências sociais e nos projetos de solidariedade e cooperação. Sob estas relações, estão sempre as situações de comparação.

Quando são desenvolvidos processos de intercâmbio intercultural ou projetos de cooperação internacional, a atitude de comparação está sempre presente, mesmo que não seja inteiramente explicativa. Segundo a autora, o próprio processo de conhecimento do outro e de si próprio, na troca entre realidades culturais diversas, implica um confronto que vai além do mero conhecimento do outro. Implica-se de tal modo a comparação de si próprio com aquilo que se vê no outro. Dessa forma, é importante, neste processo comparativo, conhecer e assumir as categorias ou parâmetros que permitem fazer este confronto. Pois nem sempre se trata das categorias sobre as quais estamos raciocinando de modo explícito, mas é uma coisa que acontece sobre algum tipo de paradigma. Dessa forma, pode acontecer que não se tenha consciência do tipo de comparação que se está realizando.

Utilizando-se o método histórico, permite-se buscar as diferenças entre os países por meio dos processos históricos mais amplos (compreender a história como processo) e reconstruí-las como parte de uma determinada realidade que é sempre complexa, aberta às transformações das ações dos sujeitos sociais (utilizar a história como método) (FRANCO, 2000).

Os estudos históricos comparados são de grande valor; é importante preservar a singularidade de cada país na análise de seus assuntos, sem padronizar a coleta de dados, nem forçar a existência das mesmas variáveis para conhecer um acontecimento; também não se pretende transpor modelos de um país para outro. Segundo a autora, sua importância está no conhecimento de diversas experiências, com seus trajetos próprios de interrogações e de imprevistos, como algo já avaliado por outros sujeitos sociais, de modo a reconhecer antecipadamente, naquele contexto, naquela conjuntura, a natureza dos problemas e as suas possíveis soluções (FRANCO, 2000).

## **1.5 Considerações Finais do Capítulo**

No decorrer deste capítulo, buscou-se realizar um restabelecimento de diferentes conceitos por meio das contribuições de vários autores, tendo como objetivo reconstruir, por meio da literatura, o surgimento dos conceitos e a interpretação em perspectiva histórica dos conceitos de agricultura familiar, políticas públicas, atores sociais e participação das organizações, desenvolvimento rural e estudos comparativos, para compreender a terminologia e utilizá-la ao longo da pesquisa.

Este restabelecimento de diferentes conceitos permitiu um entendimento mais aprofundado do que significa cada conceito para determinado território e como estes foram sendo abordados ao longo de sua história, sendo então possível usar e tratar estes conceitos nesta pesquisa.

Conclui-se que os diferentes conceitos, construídos por meio das contribuições de diversos autores, nos permitem ter um maior entendimento e compreensão dentro de cada dinâmica, de como o conceito será abordado, determinando as condições às quais está sujeito.

Esta análise nos permite também ter maior clareza e diálogo com diversos autores que expõem seus pensamentos e contribuições, no contexto da América Latina, e neste caso mais especificamente do Brasil e da Colômbia.

Nos últimos anos, a agricultura familiar vem ganhando maior força e reconhecimento pela realização e pelo papel que representa, não só econômico, mas também, social, cultural e sua grande contribuição na conservação e preservação do meio ambiente. Ninguém melhor que os agricultores para saber e reconhecer o valor que representam a terra e os recursos naturais, pois, sem estes recursos e os cuidados pertinentes, não existiria a agricultura.

Vários estudos demonstram que a agricultura familiar é um fator chave e indispensável para o desenvolvimento rural dos países. Entre as contribuições da agricultura familiar, cite-se: alimenta milhares de pessoas por meio do combate à fome e da segurança alimentar; responde pela maioria dos empregos do setor rural; ajuda na conservação e preservação da natureza e seu papel na superação da extrema pobreza. É por isso que as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar possuem destaque, isto é, para permitir a realização dessas contribuições ao desenvolvimento de cada um dos países.

É dessa forma que a agricultura familiar deve ser o centro das políticas sociais, econômicas, agrícolas e ambientais dos países. Além disso, os compromissos assumidos pelos governos se refletem no fortalecimento da agricultura familiar e na criação de políticas específicas e diferenciadas. A importância política do setor deve ser fortalecida com a promoção da participação de diversos atores e organizações envolvidas com a agricultura familiar.

## **CAPÍTULO II. METODOLOGIA DA PESQUISA**

A metodologia desenvolvida nesta pesquisa inclui a análise de dados qualitativos com característica exploratória, já que, normalmente, os métodos qualitativos são menos estruturados e, assim, permitem lidar com informações mais subjetivas, amplas e com maior riqueza de detalhes do que os métodos quantitativos. Este tipo de pesquisa não se preocupa com representatividade numérica, mas com o aprofundamento da compreensão de um grupo social ou organização, entre outras. Neste tipo de estudo, os pesquisadores que utilizam este método buscam explicar o porquê das coisas, mas também não se submetem à prova de fatos (TOLFO e PEIXOTO, 2009).

Para Tolfo e Peixoto (2009), as características de uma pesquisa qualitativa são a objetivação do fenômeno, a hierarquização das ações de compreender, descrever e explicar, assim como a precisão das relações entre o global e o local em determinado fenômeno. Além disso, trata também da observação das diferenças entre o mundo social e o mundo natural, com respeito aos objetivos buscados pelos pesquisadores. Para este estudo, foram consideradas as seguintes etapas:

### ***Etapa 1.*** Obtenção e organização de dados secundários

Os dados secundários foram levantados das seguintes instituições governamentais: para o caso do Brasil, foram consultados o MDA, INCRA, PRONAF, IBGE, IPEA. Para o caso da Colômbia, MADR, FINAGRO, DANE, IGAC, entre outras.

Entre os principais documentos utilizados ao longo da pesquisa, encontram-se: a) manual operacional do PRONAF, b) documento FAO/INCRA, c) relatório PRONAF 2006, d) relatório IPEA, e) manual operacional FINAGRO, f) relatório FINAGRO 2010, g) estudo FAO /BID, h) relatório final MADR, i) relatório nacional de desenvolvimento humano 2011, entre outros documentos.

### ***Etapa 2.*** Análise documental e bibliográfica

A coleta de dados inicia-se por uma análise documental e bibliográfica, com a finalidade de analisar um conjunto de textos, avaliações, relatórios de órgãos públicos e privados de qualquer natureza e pesquisas, além de registros, ofícios, balancetes e outros documentos de reivindicações elaboradas pelos movimentos sociais e sindicais ou organizações rurais, entre outros, sobre as políticas públicas de agricultura familiar de Brasil e Colômbia. Também serão consideradas as publicações oficiais dos governos, tais como leis, resoluções, decretos e demais documentos legais de aprovação ou divulgação das políticas ou instrumentos.

### ***Etapa 3.*** Coleta dos dados

Os dados foram coletados por meio de:

- a) Pesquisa bibliográfica, em documentos oficiais, relatórios, decretos, leis, estudos, pesquisas, artigos, livros, teses, dissertações, revistas especializadas, notícias de jornais com dados pertinentes, materiais bibliográficos de diversos autores, pesquisadores e organizações interessadas no tema. A partir dessa coleta,

estabelecem-se os parâmetros de comparação com os respectivos objetivos traçados na pesquisa.

Esse tipo de pesquisa, segundo Fonseca (2002, p. 32), é realizado a partir do levantamento de referências teóricas que já foram analisadas e publicadas, sejam elas meios escritos ou digitalizados, como artigos científicos, livros, sites e páginas web. O autor defende que qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, pois é importante para o pesquisador saber e conhecer o que já se estudou sobre o tema. Algumas pesquisas científicas se baseiam só na pesquisa bibliográfica, buscando referências teóricas publicadas com o único objetivo de reconhecer as informações e conhecimentos prévios sobre o problema que se estuda.

- b) Pesquisa documental, nos arquivos oficiais do MDA, IBGE, INCRA, MADR, FINAGRO, DANE, IGAC, entre outros, nos quais se encontraram relatórios e documentos oficiais.
- c) Pesquisa exploratória, já que o estudo envolveu levantamento bibliográfico e conversas informais com pessoas que têm experiências práticas com o problema de pesquisa, no caso da Colômbia.

Segundo Gil (2007), o tipo de pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar uma maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito. A maioria dessas pesquisas envolve: (i) levantamento bibliográfico; (ii) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (iii) análise de exemplos que estimulem a compreensão. Dessa maneira, tanto a pesquisa bibliográfica como a documental e a exploratória contribuíram para o levantamento das diferenças e semelhanças na hora de comparar as categorias de análise.

#### ***Etapa 4.*** Delimitação da pesquisa

Quanto aos critérios de delimitação usados nesta pesquisa, estão o espacial e o temporal. A delimitação espacial são os limites geográficos compreendidos pelos dois países selecionados: Brasil e Colômbia. O primeiro, por sua longa trajetória e seus resultados com a implementação de uma política específica para atender aos agricultores familiares, qual seja, o PRONAF, o qual tem sido referência mundial. O segundo, por ser um país que tem apresentado uma história bastante difícil, dadas as suas condições de conflito e violência no meio rural.

Quanto ao recorte temporal, este ocorre entre os anos 1990 a 2010 por três motivos principais:

- Dentro do período determinado no recorte dessa pesquisa, é a partir de 1990 que é reconhecida a agricultura familiar como uma categoria social e política e, mais recentemente, como uma categoria profissional, para o caso brasileiro. Em relação ao caso Colômbia, é a partir da década de 1990 que o tema começa a renascer com o surgimento dos atores sociais que reaparecem para reivindicar seus direitos, em razão do reconhecimento da agricultura familiar no país.
- Pela criação da política mais importante para o fomento da agricultura familiar no Brasil, o PRONAF.
- Por que nos últimos anos o tema da agricultura familiar tem tido bastante repercussão não só para o Brasil e a Colômbia como para o mundo inteiro. Tanto assim que foi estipulado em 2014 o Ano Internacional da Agricultura

Familiar, por decisão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em reconhecimento à contribuição da agricultura familiar para a segurança alimentar e para a erradicação da pobreza no mundo, com o apoio das reivindicações de movimentos sociais rurais organizados e suas constantes lutas.

### ***Etapa 5.*** Análise e tratamento dos resultados

Após a coleta dos dados e a estipulação dos parâmetros de comparação, utilizamos o recurso metodológico da análise de conteúdo que é um instrumento de pesquisa científica com múltiplas aplicações. Dessa maneira, com os resultados apresentados, é realizada a comparação por meio dos cinco parâmetros de análise a seguir:



**Gráfico 1** – *Parâmetros de comparação*

Para Bardin (1997), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas que permite estudar dados qualitativos de forma objetiva e sistematizada, permitindo compreender o conteúdo. Em termos de aplicação, a análise do conteúdo, segundo Oliveira (2008), permite o acesso a diversos conteúdos, evidentes ou não, presentes em um texto, sejam eles expressos na axiologia subjacente ao texto analisado, implicação do contexto político nos discursos, exploração da moralidade de dada época, análise das representações sociais sobre determinado objeto, inconsciente coletivo em determinado tema, repertório semântico ou sintático de determinado grupo social ou profissional, análise da comunicação cotidiana (verbal ou escrita), entre outros.

Portanto, vários autores definem diferentes tipos de técnicas que podem ser adotadas para o desenvolvimento da análise de conteúdo. Entre elas: análise temática ou categorial, análise de avaliação ou representacional, análise da enunciação, análise da expressão, análise das relações ou associações, análise do discurso, entre outras. Dessa maneira, cada técnica citada permite explorar o material analisado a partir da observação de diferentes elementos

presentes no texto, bem como conduz a resultados distintos em termos de compreensão da mensagem.

A técnica adotada nas análises deste estudo foi a análise categorial do texto, já que, a partir dos temas determinados e da sua quantificação, devem ser definidas as dimensões nas quais os temas aparecem, agrupando-os segundo critérios teóricos ou empíricos. Considerou-se também a totalidade do texto na análise, passando-o por um crivo de classificação e de quantificação, segundo a frequência de presença ou ausência de itens de sentido. Também é importante destacar, nas categorias, a importância qualitativa ou quantitativa dos temas (OLIVEIRA, 2008).

Procuramos, então, estabelecer os temas relevantes que seriam tratados e analisados nos dois contextos, de maneira comparada e, posteriormente, determinar categorias de análise, articulando assim as informações presentes nos vários documentos e a bibliografia a respeito do tema, com a finalidade de compreender e interpretar o papel das políticas públicas e dos programas de fomento à agricultura familiar nos dois cenários.

A respeito do método comparativo, este utiliza as comparações com o objetivo de explicar semelhanças e diferenças. Segundo Schneider e Schmitt (1998), a comparação pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento, em que, por meio do tipo de raciocínio comparativo, podem ser descobertos padrões, entender-se deslocamentos e transformações, construir-se modelos e tipologias por meio da identificação de continuidades e descontinuidades, além de mapear semelhanças e diferenças.

A peculiaridade da metodologia comparativa está ligada à necessidade da interdisciplinaridade característica das pesquisas internacionais. Além da questão da interdisciplinaridade, é necessário levar em conta a diversidade de tipos e níveis de comparação que são exigidos para a compreensão dos fenômenos sociais. Segundo Ashford (1990), os estudos comparativos de políticas sociais tendem a envolver pelo menos cinco formas maiores de comparação, que implicam exigências referentes a cuidados metodológicos particulares: a) comparações históricas, b) comparações estatísticas, c) comparações socioeconômicas, d) comparações institucionais, e) comparações setoriais.

## **CAPÍTULO III - ORIGENS DA AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL: BREVE HISTÓRICO**

Este capítulo tem por objetivo apresentar as origens da agricultura familiar no Brasil, fazendo uma breve trajetória do processo de configuração e reconhecimento da AF como uma categoria social e política. Portanto, faremos uma análise da trajetória das políticas e instrumentos de fomento à agricultura familiar no Brasil, destacando-se, assim, a sua importância para o desenvolvimento rural do país. A discussão do presente capítulo está organizada em quatro seções. A primeira seção apresenta a gênese, desenvolvimento e configuração da categoria no Brasil. A segunda seção apresenta o processo de constituição dos atores sociais e instituições voltadas para a implementação de políticas públicas para a AF. A terceira seção apresenta o surgimento do PRONAF, com alguns subitens: antecedentes do programa, características, objetivos, público-alvo e abrangência, PRONAF infraestrutura e serviços e principais resultados alcançados. Na terceira seção, são apresentadas as principais contribuições de políticas e programas de fomento à AF.

### **3.1. Gênese, Desenvolvimento e Configuração da Categoria da Agricultura Familiar no Brasil**

O conceito de agricultura familiar no Brasil é recente. Até o final do século XX, o uso do termo era incomum na literatura acadêmica, que fazia referência a termos como agricultor com baixa renda, agricultor de subsistência, arrendatário, pequeno produtor, pequeno proprietário, colono, parceiro, posseiro e camponês. Com a grande abundância de termos, via-se a preocupação com os diversos modos de existência, além disso, se evidenciava que não existia reconhecimento dessa categoria (COSTA E PIRES, 2011).

Para Altafin (2007), o termo agricultura familiar não é novo. Seu uso é recente e adquire novas significações nos meios acadêmicos, nas políticas de governo e nos movimentos sociais. Para este autor, agricultura familiar é um conceito em evolução, com significativas raízes históricas. Dessa maneira, as transformações vividas pelo agricultor familiar não representam ruptura definitiva com formas anteriores, pelo contrário, mantêm toda uma tradição camponesa que fortalece sua capacidade de se adaptar às novas exigências da sociedade.

Sendo assim, a categoria social e política de agricultor familiar no Brasil é recente, uma vez que foi nas últimas duas décadas que vem sendo construída a sua atual definição. Embora a categoria seja recente, a trajetória de lutas dos atores e representantes sociais tem sido um longo processo de conflitos tanto sociais como políticos. De acordo com Costa e Pires (2011), o termo agricultura familiar se consagrou na década de 1990, o que permitiu uma ressignificação que levou à criação de políticas públicas que mais tarde tornaram-se uma referência na América Latina. Além disso, em 2004, foi criada a REAF (Reunião Especializada da Agricultura Familiar) no MERCOSUL, a qual tinha como objetivo o fortalecimento das políticas para o setor agrícola, promovendo o comércio dos produtos, especificamente os de agricultura familiar, e facilitando a comercialização destes produtos na região.

Conforme Picolotto (2011), é a partir de meados da década de 1990 que ocorre o processo de reconhecimento e criação de instituições voltadas a apoiar a agricultura familiar, como também foram criadas políticas públicas para estimular os agricultores familiares. Entre tais políticas, a mais importante foi o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura

Familiar - PRONAF. No âmbito do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), criado em 1999, seria incorporada, em 2003, a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), e, mais tarde, em 2006, seria promulgada a Lei da Agricultura Familiar. A partir da aprovação dessa lei, reconheceu-se a agricultura familiar como profissão no mundo do trabalho, para o qual foram criadas novas organizações de representação sindical, como a FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar), a fim de consolidar a identidade política do agricultor familiar.

Este reconhecimento, segundo Picolotto (2011), tem se dado de três formas diferentes: a primeira delas trata-se do aumento da importância política e da representação dos atores com a criação da Fetraf, como organização específica da AF, e com a reorganização da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura-CONTAG, na qual, em meados de 1990, passou-se a usar a categoria de AF; a segunda tem a ver com o reconhecimento institucional na definição de espaços no governo, definição de políticas públicas e a publicação da Lei da agricultura familiar. A terceira ocorre com o trabalho de restituição das valorações negativas que eram impostas a este modelo de agricultura, que era visto como atrasado, inadequado e ineficiente.

Com o reconhecimento e a luta promovida pelo sindicalismo, por setores acadêmicos e por algumas instituições governamentais, a agricultura familiar passou a ser considerada como moderna, eficiente, produtora de alimentos, solidária e sustentável. Estes valores são vinculados ao processo de construção da AF como modelo de agricultura, e o sujeito (agricultor familiar) passa a ser um ator político importante. Este reconhecimento da categoria é um processo complexo de construção de diversas categorias sociais e grupos rurais que historicamente têm sido inferiorizados e buscam por meio da luta o reconhecimento frente a outros atores e diante do Estado. (PICOLOTTO, 2011, p. 258)

É assim que, a partir da procura das explicações sobre processo sociopolítico, permite-se o nascimento dos agricultores familiares como figuras políticas na atualidade. O reconhecimento que estes chegam a conseguir demanda debater sobre a criação e as mudanças por que tiveram que passar os grupos sociais. Assim, é importante ver e analisar a história desses grupos sociais que lutaram para dar origem a um novo personagem ou figura política. Dessa forma, evidencia-se que os grupos de agricultores familiares foram muitas vezes invisibilizados pela história por serem considerados de pouca importância frente às grandes explorações agropecuárias e às diversas formas de trabalho predominante como os casos de escravos, assalariados, etc. (PICOLOTTO, 2011).

Uma categoria teórica que permite analisar a trajetória percorrida para se chegar à construção da categoria de agricultura familiar. Para Thompson (1981;1987, apud PICOLOTTO, 2011, p. 15), as categorias sociais se constituem a partir da experiência concreta de sua produção como agente:

As pessoas experimentam suas situações e relações produtivas determinadas como necessidades e interesses e como antagonismos, e em seguida “tratam” essa experiência em sua consciência e sua cultura [...] das mais complexas maneiras (“relativamente autônomas”) e em seguida (muitas vezes, mas nem sempre, através das estruturas de classe resultantes) agem, por sua vez, sobre sua situação determinada (Thompson, 1981, p.182, grifos no original).

Desse modo, constata-se que a definição atual da categoria de agricultura familiar é uma construção política produzida nas lutas realizadas em que agem atores sociais que sugerem ser representantes dos agricultores em geral ou de grupos, ao mesmo tempo em que constroem



modelos de exploração na agricultura. É mesmo assim que a construção da categoria agricultura familiar não pode ser vista só como reflexões acadêmicas ou em criação de políticas públicas, mas são o resultado de um complexo processo de lutas entre os grupos de agricultores, os modos de exploração agropecuária e os atores políticos que aspiraram intervir em nome dos agricultores e modos de vida. (PICOLOTTO, 2011)

De acordo com Picolotto (2011), a agricultura familiar na história do país, pensada desde a importância socioeconômica, foi relegada pelo Estado e pelos setores mais dominantes à condição subsidiada dos interesses das grandes explorações agrícolas. As grandes explorações eram consideradas no tempo como as únicas que garantiam divisas para o país, por meio das exportações de seus produtos. Dessa forma, a agricultura de base familiar assumia funções secundárias, tais como: produção de alimentos para o mercado interno e resguardo para quando as grandes explorações necessitassem da força de trabalho e de acessória. Em contrapartida, o Estado atuou na constituição de pequenas propriedades em certos momentos e locais específicos, com o objetivo de povoar áreas estratégicas.

Em consideração, Brumer et al., (1993) afirmam que a agricultura familiar “surgiu no Brasil sob o signo de precariedade, precariedade jurídica, econômica e social do controle dos meios de trabalho e de produção e, especialmente, da terra”. Ainda assim, com as formas de precariedade tendo sido diferenciadas nas regiões do país, os agricultores familiares precisaram persistir para abrir caminho frente às dificuldades que enfrentavam. Muitas vezes, essa mesma precariedade limitava a construção da categoria de agricultura familiar e, em contrapartida, limitava a socioeconômica e política a grandes organizações e proprietários. Além de desprivilegiados em relação ao acesso da terra, ao crédito e a técnicas modernas, agricultores familiares também apresentaram dificuldades na construção das forças políticas com suficiente poder para desafiar o grande modelo de agricultura dominante e os grandes proprietários.

Como refere Picolotto (2011), o processo de construção da agricultura familiar como ator social e político contou com uma série de iniciativas do sindicalismo, articuladas com as políticas públicas destinadas para esse público e com as contribuições de vários estudos acadêmicos que valorizaram esse modelo de agricultura.

Autores como Ricardo Abramovay (1992/1998) e José Eli da Veiga (1991) buscaram mostrar que a configuração da moderna agricultura capitalista se apoiou em uma forma social de trabalho e empresa específica que é a “empresa familiar”. Para estes autores, a agricultura familiar obedece a um modelo de organização agropecuária focalizada na “empresa familiar”, a qual apresenta vantagens econômicas, sociais e ambientais por ser, segundo Picolotto (2011), mais democrática, eficiente e sustentável, quando comparada ao modelo patronal, que é o seu oposto. Os agricultores familiares têm a facilidade de se adaptar às exigências do mercado. A ideia principal é que o agricultor familiar é um ator social da agricultura moderna e, de certa maneira, ele é o resultado da própria atuação do Estado.

Em outra perspectiva, os trabalhos de Lamarche (1993), em sua pesquisa internacional, e os trabalhos de Wanderley (1996) procuram demonstrar a diversidade da agricultura familiar no Brasil e no mundo. Lamarche, em seus trabalhos, foca em realidades diferentes em cada um dos países que estudou, sob a lógica de produção familiar como elemento organizador. Este autor deixa claro que a diversidade socioeconômica entre os países não oculta o fato de que o elemento unificador seja o caráter familiar, da posse da terra e do trabalho. Para Lamarche: “a exploração familiar não é um elemento da diversidade, mas contém nela mesma toda esta diversidade” (LAMARCHE, 1993, p.18).

Em contraponto aos argumentos de Abramovay e Veiga, que contemplam a agricultura familiar de forma mais restrita, como uma empresa familiar, para Lamarche, a agricultura familiar é constituída por diversas situações nas quais opera sob a lógica familiar, apresentando uma grande capacidade de adaptação a diversas situações socioeconômicas.

O trabalho de Lamarche contou com a participação de Maria Nazareth Wanderley. Para esta autora, a pesquisa permitiu “recolocar o eixo das reflexões” nas pesquisas do Brasil, focando não só nas razões da sobrevivência do campesinato<sup>12</sup>, mas também no lugar que ele ocupa (WANDERLEY, 2009, p.15). Dessa forma, tratava-se de estender ao agricultor familiar como ator social e participante ativo do progresso, da sociedade e em geral do meio rural.

A ideia de Wanderley é procurar que os agricultores familiares sejam os protagonistas de sua própria história. Entre as ideias dessa autora, destaca-se a constante em seu artigo apresentado no congresso da ANPOCS em 1996, que faz um resgate sobre as “raízes históricas do campesinato brasileiro”. Também argumenta sobre a “agricultura familiar”, a qual, para ela, dever ser vista “como aquela em que a família, ao mesmo tempo em que é proprietária dos meios de produção, assume o trabalho no estabelecimento produtivo” (WANDERLEY, 1996).

Para Wanderley, a diferença dos pensamentos de Abramovay e Veiga é que o agricultor familiar não é um personagem novo na sociedade (produto da ação do Estado), desligado de seu passado camponês, pelo contrário, os agricultores familiares seriam portadores de rupturas de seu passado camponês e ao mesmo tempo manteriam algumas continuidades. Para esta autora, os agricultores familiares são portadores de tradição (fundamentados na centralidade da família e nas formas de produção e modo de vida), mas, adaptando-se a condições modernas de produção e de viver dentro da sociedade, já que estão inseridos no mercado moderno e influenciados pela sociedade e pelo Estado.

Dessa maneira, a proposta conceitual de Wanderley é muito mais ampla, evidenciando as “raízes camponesas” do agricultor familiar moderno, ao mesmo tempo em que encontra os atores sociais (organizações) e a participação dos agricultores em seu próprio processo de construção como agricultores familiares.

Assim como os trabalhos acadêmicos mencionados anteriormente pelos diferentes autores evidenciaram a categoria da agricultura familiar, também tiveram repercussão na definição de políticas públicas pesquisas elaboradas em colaboração técnica da FAO/INCRA e coordenadas por Carlos Guanzioli. Em 1994, foi realizado um primeiro estudo com o objetivo de construir diretrizes para “uma nova estratégia de desenvolvimento rural para o Brasil”. Uma de suas principais contribuições foi a sugestão para uma classificação dos estabelecimentos agropecuários do país em dois modelos: “patronal” e “familiar”. Por um lado, o modelo patronal se caracteriza pela separação entre gestão e trabalho, a organização descentralizada, a ênfase na especialização produtiva das práticas agrícolas, padronizáveis, uso predominante de trabalho

---

<sup>12</sup> O **Campesinato** é definido segundo Wanderley (1996) como uma forma social de produção. O campesinato corresponde a um modo de vida e a uma cultura. Os recentes debates teóricos e políticos a respeito confirmaram a constituição de um setor de agricultores não patronais e não latifundiários, que exercitam formas próprias de viver e trabalhar, confirmada pelos dados do Censo Agropecuário de 2006.

assalariado e doação de tecnologias para a eliminação das decisões do “terreno” e de “momento” que podem ser intuitivas ou de senso comum (FAO/INCRA, 1994).

Por outro lado, o modelo familiar caracteriza-se em por uma relação íntima entre trabalho e gestão, direção do processo produtivo assegurada pelos proprietários, ênfase na diversificação produtiva e na durabilidade dos recursos e quantidade de vida, utilização do trabalho assalariado como caráter complementar e tomada de decisões imediatas ligadas ao grau de previsibilidade do processo produtivo (FAO/INCRA, 1994, p.2). No interior do modelo familiar, é feita uma classificação em três subcategorias de unidades familiares de produção: a “consolidada” (área média de 50 hectares); em “transição” (média de 8 hectares) e “periférica” (média de 2 hectares).

O documento da FAO/INCRA, com base nessa classificação, sugere como público-alvo para a construção de políticas públicas a categoria dos agricultores familiares em “transição”, argumentando que expandir a agricultura familiar significa dar resposta às dificuldades que enfrentam os produtores familiares fragilizados e que contêm o potencial para se converter em empresas familiares viáveis. Em relação aos “consolidados”, estes não precisariam de auxílio público. E, por último, no que se refere aos “periféricos”, por não serem viáveis economicamente, só se poderia pensar em políticas sociais de combate à pobreza (FAO/INCRA, 1994).

Assim, argumentava-se pela necessidade prioritária de auxiliar os agricultores familiares em “transição”, já que seriam os que enfrentavam maiores dificuldades, mas também tinham as condições de dar respostas econômicas, caso apoiados com políticas de fortalecimento. Neste caso, a criação do PRONAF adota esta orientação de criar uma política de assistência aos agricultores familiares em “transição”, os que talvez seriam viabilizados na produção.

Empregando os dados do Censo Agropecuário de 1985 e de 1995/1996, outros estudos em colaboração técnica com FAO/INCRA, realizaram uma reclassificação. Estes estudos apresentaram a importância da participação social e econômica da agricultura familiar no setor agropecuário do país, como também a definição de critérios operacionais para a classificação do que seriam a agricultura familiar e a agricultura patronal. No censo de 1985, evidenciou-se que 75% dos estabelecimentos agropecuários do país eram familiares e que eram responsáveis pela produção da maioria dos alimentos para o consumo interno e para exportação (FAO/INCRA, 1996).

O Censo Agropecuário de 1995/1996 demonstrou que, do total de 4.859.864 estabelecimentos rurais existentes no país, 85,2% são familiares ocupando o 30,5% da área total e utilizando 23,3% dos financiamentos destinados para agricultura, os quais respondem por 37,9% do Valor Bruto da Produção Agropecuária nacional e empregam sete de cada dez pessoas ocupadas no setor (GUANZIROLI et al., 2001).

A partir desses dados, foram constituídos importantes critérios, usados nos estudos feitos pela FAO/INCRA para a definição operacional do que seria chamado como agricultura familiar no Brasil. Dessa maneira, nesse estudo foram considerados agricultores familiares os estabelecimentos que atendiam às seguintes condições: a) a direção dos trabalhos do estabelecimento estava exercida pelo produtor; b) o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado. Além disso, fixou-se um limite de 15 módulos fiscais para os estabelecimentos serem considerados familiares (GUANZIROLI et al., 2001).

Para Neves (2001), na década de 1990, a construção da categoria de agricultura familiar é o resultado de convergência entre as demandas das organizações sociais dos agricultores pelo reconhecimento da cidadania econômica e política de setores do Estado, interessados em construir políticas públicas para o setor agrícola que poderiam ser viáveis economicamente, com setores acadêmicos que discorrem sobre esses temas.

Para esta autora, a agricultura familiar é uma intenção, um projeto político de organizações sociais, setores do Estado e da academia em transformar os agricultores que se encontravam em instabilidade socioeconômica e exclusão produtiva em uma categoria de agricultores consolidada e com integração nos mercados. É assim que a criação do PRONAF aparece inicialmente como uma tentativa de integrar os agricultores que podem ser chamados de “agricultores” nos processos produtivos “modernos” (NEVES, 2001).

Por um lado, as contribuições do debate acadêmico sobre agricultura familiar e a colaboração técnica da FAO/INCRA foram propulsores de um novo olhar para este segmento de agricultores subalternos e para a definição de políticas públicas, por outro lado, as ações das organizações sindicais de representação dos agricultores familiares e as elaborações sobre um projeto alternativo de desenvolvimento rural cooperaram para que os pesquisadores formassem modelos teóricos sobre a agricultura familiar, do mesmo modo que as pressões feitas pelos ‘Gritos da Terra Brasil’<sup>13</sup> foram muito importantes para pressionar o Estado na criação de políticas públicas para estes agricultores.

As diferentes contribuições da academia, de instituições estatais e internacionais e as reivindicações do sindicalismo, segundo Medeiros (2011), a nova categoria, a reflexão e o aprimoramento destes atores progressivamente passaram a substituir o termo pequeno produtor, que era usado no debate nacional. Em todo o processo de emergência pelo reconhecimento da agricultura familiar, foi criada a oportunidade política para que o grupo de sindicalistas que eram vinculados à CUT (Central Única de Trabalhadores) formasse uma organização sindical de agricultores familiares. Nesse mesmo sentido, aparece como passo importante na consolidação da política da categoria de agricultura familiar no Brasil a Federação dos Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF) como representante e construtora dos grupos de agricultores, colaborando e concorrendo com a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG).

Nesse sentido, conclui-se que, com base nos diversos aportes que foram tratados nesta seção, a categoria social e política da agricultura familiar e seu reconhecimento são relativamente recentes no país e surgem a partir de alguns elementos importantes, entre os quais: as contribuições teóricas realizadas por diferentes autores sobre o tema; as ações dos atores que se constituíram como representantes dos agricultores, os chamados movimentos sociais rurais; e também pelas contribuições da FAO, que constituíram-se em referência obrigatória na definição e classificação do que passaria a ser chamado no Brasil de agricultura familiar.

---

<sup>13</sup> **O Grito da Terra Brasil** é a principal ação de massa do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (MSTTR). É promovido pela CONTAG, Federações dos Trabalhadores na Agricultura (FETAGs) e pelos Sindicatos dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais (STTR's). Reúne, anualmente, na capital federal, milhares de pessoas de todo o país, entre lideranças, agricultores(as) familiares, assalariados(as) rurais, assentados(as) e acampados(as) da reforma agrária, entre outros que apoiam as bandeiras de luta da população rural. Informação disponível em: <<http://fetase.org.br/mobilizacoes/grito-da-terra-brasil/acessado>>. Acesso em: 09 abr. 2016.

### **3.2 Atores Sociais e o Processo de Constituição das Instituições voltadas para a Gestão das Políticas de Fomento à AF no Brasil**

Com o reconhecimento da categoria agricultura familiar, é preciso entender e compreender o papel dela nos tempos mais atuais, localizar seu lugar na estrutura institucional organizativa da agricultura no Brasil, assim como também o papel dos principais atores que lhe dão apoio e suporte. Os instrumentos consultivos para as políticas públicas no âmbito da agricultura reproduzem diferentes concepções do desenvolvimento para o rural empregado pelo governo federal e promovem espaços públicos voltados aos interesses de dois segmentos sociais: o agronegócio e a agricultura familiar. O Brasil é um dos poucos países do mundo que têm dois ministérios encarregados de temas agrícolas e rurais. Dessa forma, existe o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) e o MDA (Ministério do Desenvolvimento Agrário), além do Ministério do Meio Ambiente, destinado à Pesca e a órgãos de fiscalização ambiental. O MAPA é o Ministério da agricultura comercial e de grande presença econômica, destinado ao agronegócio e voltado à exportação. Em sua estrutura, encontramos o Conselho do Agronegócio (CONSAGRO) e suas câmaras setoriais e temáticas, assentados em um modelo de desenvolvimento baseado na monocultura e na agricultura intensiva (ZIMMERMANN, 2014).

Fundado em 1998, o CONSAGRO tem por objetivo promover a articulação entre o poder público e a iniciativa privada. Compreende 30 representações do poder público e da sociedade civil, e, abrangendo um número significativamente maior de representações sociais, estão as câmaras setoriais e temáticas, que discutem as diretrizes para as políticas públicas apoiadas pelo CONSAGRO. As câmaras foram criadas na década de 1990; passaram por um período de descrédito e foram retomadas no governo Lula. O propósito é estabelecer um canal de interlocução do MAPA com a sociedade, buscando identificar oportunidades para as cadeias produtivas e definir as ações prioritárias aos interesses do agronegócio frente aos mercados interno e externo.

A partir de 1990, mudanças importantes nos estudos ocorreram. Entre elas, alterações na composição daqueles que originavam os estudos. Eram principalmente os antropólogos, sociólogos e cientistas sociais que se encontravam à frente das pesquisas sobre os movimentos sociais no campo e da questão agrária recente do país. Estes foram se juntando aos poucos profissionais de outras áreas, como educadores e geógrafos, os quais passaram a ter um espaço significativo nos estudos sobre os movimentos sociais no campo e na questão agrária. Foi de vital importância a presença dos historiadores, os quais se haviam mantido afastados. A legitimidade que foi ganhando a história do tempo presente, todavia, fez com que suas atenções pudessem se aproximar de períodos atuais (GRYNSZPAN, 2011).

Outro eixo importante aconteceu com as mobilizações da Agricultura Familiar no ‘Grito da Terra Brasil’. Em seus primeiros anos (1994 e 1995), contou com a presença de todas as organizações da agricultura familiar (CONTAG, CUT, MST e CPT-Comissão Pastoral da Terra). No mesmo período, a CONTAG estava na direção integrada por representantes do sindicalismo a ela ligado e do Departamento Nacional dos Rurais da CUT. Durante os anos seguintes, a CONTAG continuou liderando o Grito da Terra Brasil e o Departamento Nacional dos Rurais da CUT e, sob nova formação, liderou a frente da agricultura familiar. Tempos depois se constituiu a FETRAF-Sul (Federação Nacional Dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar) e posteriormente a FETRAF-Brasil. No período de 1996/2000, o MST apoiou a criação do Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), época em que ocorreu seu primeiro encontro nacional, e adotou a liderança da Via campestre no Brasil. Estas três frentes

com linhas comuns e outros particulares cooperaram para a construção do PRONAF como política pública de longa trajetória (BIANCHINI, 2015).

O reconhecimento, pelo Estado brasileiro, dos novos atores sociais e da legitimidade de suas demandas é materializado, nos dias atuais, por um conjunto de políticas públicas de desenvolvimento rural e de segurança alimentar, estabelecidas no diálogo democrático e na participação social (FRANÇA; GROSSI; MARQUEZ, 2010).

Segundo estes autores, novas organizações se credenciaram como representantes legítimas dos homens e mulheres da classe trabalhadora do campo e da floresta. Ligadas ao sindicalismo rural e aos movimentos sociais, seguem algumas dessas organizações: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF Brasil), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA). Também se afirmaram como entidades de representação de interesses diferenciados no âmbito rural as entidades de pescadores artesanais, o Conselho Nacional das Populações Extrativistas (antigo Conselho Nacional dos Seringueiros, CNS), Movimento das Mulheres Quebradeiras de Coco, Coordenação Nacional de Comunidades Quilombolas Rurais (CONAQ), Movimento das Mulheres Trabalhadoras Rurais (MMTR), Movimento de Mulheres Camponesas e as organizações específicas de mulheres rurais no interior das entidades gerais. (FRANÇA; GROSSI; MARQUEZ, 2010).

A partir de 1999, a estrutura da institucionalidade do PRONAF apresentou novas reformulações, as quais se iniciaram no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso. O programa deixou de estar vinculado ao Ministério da Agricultura e passou a ser incorporado no recém-criado MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário), em substituição ao Ministério Extraordinário de Assuntos Fundiários, o qual fora criado em 1995, tendo antes a condição de Secretaria de Estado.

O MDA então passou a acolher o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), instituição que é encarregada da política fundiária e de assentamentos da reforma agrária. No lugar da Secretaria de Desenvolvimento Rural, criou-se a Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), que passou a ser o guarda-chuva institucional das diferentes linhas de ação do PRONAF e de outros programas ligados à agricultura familiar do país (SCHNEIDER et al., 2004).

Dessa maneira, a nova estrutura organizacional da agricultura familiar conquistou mais espaço, tanto na esfera pública federal como na visibilidade junto à sociedade civil. Em 2003, no início do governo Lula, uma nova reformulação do PRONAF se apresentou na SAF. Na esfera do MDA, foi criada a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), a qual ficou encarregada de definir e gerenciar a infraestrutura e serviços municipais, modalidade do PRONAF (SCHNEIDER et al., 2004).

O MDA tem como foco de atuação a agricultura familiar e a reforma agrária, gerindo programas e políticas específicas para estes. Este Ministério foi criado no ano 2000 pelo decreto nº 3.338. Encontra-se vinculado ao MDA o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), um espaço importante para a representação política dos atores da agricultura familiar e também de outras instâncias de representação coletiva e colegiada, tais como as conferências nacionais, conselhos municipais e os colegiados territoriais, voltados a um modelo de diversidade produtiva e à uma agricultura menos intensiva. Este Conselho foi criado inicialmente como Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDS),

em 1999. Posteriormente, o CONDRAF passou por uma mudança institucional que representou não apenas uma mudança nominal, mas também a defesa da priorização de políticas públicas voltadas a três temáticas importantes: o desenvolvimento rural, a reforma agrária e a agricultura familiar.

Os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS) e os colegiados territoriais encontram-se vinculados ao CONDRAF. Os colegiados territoriais operam com base na noção de território como espaço de identidade sociopolítica, que abrange mais de um município. Segundo Zimmermann (2013), não se sabe especificamente o número de CMDRS's existentes. No ano de 2001, estes conselhos estavam presentes em mais de um quinto dos municípios do país. Com o advento da política territorial em 2003, foram criados os colegiados territoriais, hoje presentes em 164 territórios rurais de identidade. Não há exatidão quanto ao número de representações da sociedade civil e do poder público envolvidas nos fóruns mencionados, mas ambos geram demandas ao CONDRAF.

No que diz respeito à agricultura familiar, os dois Ministérios têm organismos com funções que a afetam, como é o caso da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), que é a encarregada de executar os programas de aquisição de alimentos e formação de estoques, e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), que é a encarregada de produzir tecnologias e inovação, os dois ligados ao MAPA. O MDA, criado no governo Fernando Henrique Cardoso em 1999, possui o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), que é o encarregado das questões fundiárias e da promoção da reforma agrária e assistência técnica (SCHNEIDER E CASSOL, 2013).

Além disso, ressalte-se que as principais políticas e programas que apoiam diretamente a agricultura familiar estão abrigados no MDA. A política mais importante e antiga para a agricultura familiar no país é o PRONAF (Programa nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), criado em 1996. É uma política de crédito para custeio e investimento, que anualmente é lançada no campo por meio do plano Safra de agricultura familiar, posteriormente às negociações entre o governo e os atores sociais. Há também o programa PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), criado em 2003 pela Lei 10.696, de 2 julho, e a Lei 11.947, de 16 de junho, do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que estabelece que pelo menos 30% dos alimentos adquiridos para alimentação escolar devem vir da agricultura familiar.

Para Schneider e Cassol (2013), os diversos organismos e espaços do Estado que atendem os interesses da representação institucional da agricultura familiar foram criados principalmente a partir da década de 1990. É um processo recente que se deu em função da força política e da legitimidade social obtidas pela agricultura familiar do país nas últimas duas décadas. Isso foi possível graças aos principais atores sociais, que participaram e conseguiram avançar nas políticas de desenvolvimento rural do país. Tais atores foram os agricultores familiares e suas organizações políticas, como também algumas organizações não governamentais, ONGs.

Segundo Medeiros (2010); Favareto (2006) e Abramovay (2007), entre os fundamentais atores identificados com a agricultura familiar, podem ser citadas três importantes organizações políticas: em primeiro lugar, encontra-se a mais tradicional e antiga, a CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura), que é uma das mais importantes organizações sindicais. Ela representa os trabalhadores rurais que têm em sua base agricultores familiares. Esta organização surgiu na década de 1950, mas só em 1963, alcançou o reconhecimento legal

pelo Estatuto do Trabalhador rural, o qual determina a forma de estruturação do sindicalismo do país.

A CONTAG desenvolveu um papel muito importante, que tem a ver com o apoio político dado ao governo de Itamar Franco em 1993-1994. Com este reconhecimento, abriu-se espaço para a formulação e implementação do PRONAF. Além disso, a CONTAG também foi na década de 1990 a organização dos protestos a favor da regulamentação do direito constitucional pela aposentadoria dos trabalhadores rurais contemplando-se, para os homens, 60 anos, e para as mulheres, 55 anos de idade (SCHNEIDER e CASSOL, 2013).

Com a força política conferida pelo Estado, a CONTAG tornou-se a principal organização do campo brasileiro, tendo uma atuação baseada no diálogo e na mediação com os governos, expressas nas reivindicações como o ‘Grito da Terra’, que a cada ano, definem agenda nas negociações de políticas para a agricultura familiar e que são o resultado da elaboração do Plano Safra da Agricultura Familiar.

O segundo ator social importante identificado com a agricultura familiar é o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra). Este surgiu no início da década de 1980 no Sul do país e, em 1990, tornou-se nacional, com fortes oposições e críticas aos governos. Este nasceu a partir da articulação das lutas pela terra, retomada no final dos anos setenta. A gestação ocorreu no período de 1979-1984, ainda sob o regime autoritário, e foi fundado em janeiro de 1984, quando foi realizado o Primeiro Encontro Nacional dos Trabalhadores Sem Terra, que teve a participação de trabalhadores rurais de doze estados do país e a presença de agências de apoio ou articulação dessas lutas.

Dessa forma, o MST nasceu de uma agenda política que se baseava na luta por três objetivos principais: i) o acesso imediato à terra, ii) a realização de uma ampla, massiva e radical reforma agrária, e iii) a promoção de mudanças estruturais na sociedade brasileira, em busca de um novo padrão de desenvolvimento nacional e democrático. Para conquistar esses objetivos, o MST adquiriu um caráter bastante singular, se comparado com outros movimentos sociais brasileiros e latinoamericanos com base agrária. Essa especificidade materializa-se em um conjunto de sete características principais, de acordo com Pereira (2005):

1. O MST, desde sua criação, se constituiu em um movimento popular e de massa em duas maneiras importantes. A primeira é que incorpora todas as famílias sem terra, não apenas o pai, e não necessita de uma filiação formal, como no caso dos sindicatos. O segundo significado é que, apesar de ser um movimento criado e formado por trabalhadores rurais sem terra, o MST nunca vedou a participação de pessoas comprometidas com a luta pela reforma;
2. É a sua orientação, para a ação direta da mobilização e organização do maior número possível de trabalhadores rurais. A ocupação da terra é a sua principal forma de luta e porta de entrada para o MST;
3. É um movimento autônomo, tanto da Igreja Católica como da estrutura sindical e dos partidos políticos;
4. É uma abertura de seu padrão de lutas orientadas para a defesa dos interesses abrangentes de sua base social. Isto é devido à percepção de que, ante a imagem de extrema precariedade e pobreza em que a grande maioria dos trabalhadores rurais vivem, a conquista da terra é insuficiente para melhorar substancialmente as suas condições de vida;



5. É a sua natureza política, segundo a qual a luta pela terra e pela reforma agrária pode fazer algum progresso para os trabalhadores sem terra somente se eles são parte de um esforço global para mudanças estruturais na sociedade.
6. O MST contém duas lógicas contraditórias que combinam: pressão imediata e organização permanente.
7. A internacionalização da sua agenda política. As principais lutas contemporâneas, por exemplo, contra o neoliberalismo, o domínio do agronegócio e do capital financeiro, a expansão de alimentos geneticamente modificados (GM), a implementação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e as guerras imperialistas juntaram-se ao padrão estratégico do MST no Brasil e à mobilização necessária para o progresso da própria luta pela reforma agrária e para obter mudanças sociais em nível nacional.

Segundo Schneider e Cassol (2013), o MST é bastante autônomo e estranhamente compartilha ações políticas com outras organizações, motivo pelo qual tem uma estratégia de pressão política, contra o poder público, que é dada pelo enfrentamento e ocupação de espaços públicos. Outro destaque do MST é ter dado origem a outros movimentos, passando assim a ganhar o apoio de novas organizações sociais, entre elas a Via Campesina, criada em 1992, o MPA (Movimento dos Pequenos Agricultores) e o Movimento das Mulheres Camponesas (SCHNEIDER e CASSOL, 2013).

O terceiro ator social do meio rural do país é o identificado com a representação política dos agricultores familiares. A FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar) nasceu de uma decisão tomada no I Encontro Nacional da Agricultura Familiar em julho de 2004 em Brasília. Esta organização se tornou uma federação nacional só no ano de 2005, tendo nascido da divisão ocorrida dentro da CONTAG, por suas divergências com o MST, da força e mobilização dos Sindicatos, Associações, Cooperativas e Assentamentos e da vontade de se construir uma nova prática organizativa para a agricultura familiar. Nasce das experiências e apoio de diversas ONG's (FETRAF, 2015).

Tem sua origem na luta efetiva dos agricultores e agriculturas familiares numa fase muito rica de debates e proposições baseadas no novo sindicalismo cutista. A base da FETRAF, social e politicamente, está centrada fortemente nos estados da região Sul do país (especificamente em áreas com predomínio da agricultura familiar como Alto Uruguai, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Oeste e Sudoeste do Paraná) e alguns estados do Nordeste e da Amazônia, como o Pará. A FETRAF possui também interconexões com outras organizações sociais rurais, principalmente no Sul do país, tais como a CRESOL (Cooperativa de Crédito Solidário) e as organizações das agroindústrias familiares que giram em torno da UNICAFES (União das Cooperativas da Agricultura familiar em Economia Solidária) (SCHNEIDER e CASSOL, 2013).

Os objetivos principais da FETRAF são: i) fortalecer e ampliar a representação dos agricultores e agricultoras familiares do Brasil; ii) unificar a ação sindical cutista, tendo como eixo central o fortalecimento da agricultura familiar; e iii) construir um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário. A Federação trabalha com os princípios de liberdade de expressão, pela democracia e por mais espaço de participação. Segundo a FETRAF (2015), hoje a Federação está organizada em 18 estados, com mais de 600 sindicatos e associações sindicais em mais de 1000 municípios em todo o Brasil, com aproximadamente 500 mil agricultoras e agricultores associados.

Além destes atores relacionados diretamente com a representação da diversidade da agricultura familiar do país, existem outras organizações de mínima representatividade, mas que atuam também como porta-vozes da agricultura familiar, como são as ONGs que atuam em atividades de mediação e consultoria especificamente sobre temas ambientais e de tecnologias alternativas. Outro apoio muito importante é o da Igreja Católica, particularmente da Comissão Pastoral da Terra (CPT).

Dessa forma, a voz que hoje vem do meio rural é múltipla, expressa conflitos de interesses e diferentes visões de projetos para o país, sendo, portanto, uma conquista da democracia brasileira, em que vários atores sociais e organizações lutaram e continuam lutando fortemente para obter cada um dos avanços que se tem logrado nos últimos anos em relação à agricultura familiar especificamente e em geral ao setor rural. Ao mesmo tempo, as informações do Censo Agropecuário tiraram do anonimato estatístico a agricultura familiar e evidenciaram, por meio de números, uma realidade social em mudança, e que tem expressado uma participação política e social crescente nos últimos anos (FRANÇA; GROSSI; MARQUEZ, 2010).

É assim que, em 2003, o governo federal buscou o fortalecimento de vários mecanismos de participação social no planejamento e debate de políticas públicas, que passavam por certo esvaziamento. Esses mecanismos procuram aproximar Estado e sociedade na elaboração das políticas, estabelecendo uma maior igualdade e imprimindo maior legitimidade ao processo. Segundo Zimmermann (2013), contudo, elogios ao fortalecimento dos espaços públicos e inovações democráticas são seguidamente contrapostos a críticas de que estes espaços se voltam à manutenção da dominação política e econômica forjada e perpetuada pelo próprio Estado.

### **3.3. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)**

#### **3.3.1 Antecedentes**

Com os acontecimentos marcantes que ocorreram no campo das políticas públicas para o setor rural nos últimos períodos, destaca-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), criado, em 1995, como uma linha de crédito de custeio. Segundo, Silva (1999), o programa foi criado para atender a uma demanda da CONTAG, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), que aprovou a destinação de R\$ 200 milhões para serem aplicados na produção agrícola explorada em regime familiar. Com o aparecimento do PRONAF, ficam representados o reconhecimento e a legitimação do Estado em relação à particularidade de uma nova categoria social e política. Dessa maneira, pode-se dizer que, até a década de 1990, não existia uma política específica, voltada para o atendimento dessa categoria e que se tivera abrangência nacional. (SILVA, 1999).

No ano de 1996, o PRONAF adquiriu condição de programa governamental para deixar de ser somente uma linha de crédito e passou a integrar o Orçamento Geral da União, com modestos recursos que seriam aplicados em infraestrutura rural nos municípios e na capacitação dos produtores rurais familiares. Vinculado este programa ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento, segundo Silva (1999), o programa representa a culminância de um processo liderado pelas organizações sociais dos trabalhadores rurais, que encontrou ressonância nas instâncias internas do governo federal.

Por suas contínuas modificações, o programa encontra-se em permanente construção. Desde sua criação, o PRONAF passou por uma série de transformações que procuraram atender às reivindicações de seu público-alvo. Portanto, é importante fazer uma breve contextualização do período que precedeu sua criação, como também dos principais aspectos teóricos que orientaram sua elaboração, para, assim, observar o papel do programa no universo das políticas governamentais (SILVA, 1999).

Dessa maneira, as reivindicações por políticas públicas dirigidas para a agricultura familiar ganharam espaço na constituinte de 1987, a qual passou a incorporar o tema da questão agrária e da agricultura familiar na agenda de governo, com a criação da proposta de lei agrícola feita pelas entidades representativas, a qual compreendia uma política de crédito focada para a agricultura familiar. Em 1993, os movimentos sociais em representação da CONTAG apresentaram ao governo uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares, para a qual se destacava a necessidade de um programa que contemplasse a diversidade existente nesse tipo de atividade rural (SILVA, 1999).

De acordo com Silva, os movimentos sociais representados pela CONTAG em 1993 apresentaram para o governo uma proposta de crédito de investimento subsidiado para os agricultores familiares, para a qual se destacava a necessidade de um programa que considerasse a diversidade existente dessa atividade rural. É assim que Ministério da Agricultura e do Abastecimento criou o Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), o qual funcionava com recursos do BNDES (SILVA, 1999).

Segundo Silva, o programa baseava-se em uma linha de crédito (com juros de 4% a.a., sem correção monetária), sendo que os critérios de acesso eram restritos aos agricultores familiares, os quais eram classificados por meio do tamanho dos estabelecimentos e da mão de obra usada na produção. Portanto, o PROVAP teve um reduzido alcance, especialmente por causa das rigorosas exigências estabelecidas pelas instituições financeiras ao público-alvo. Embora o PROVAP não tenha apresentado os melhores resultados no que tange à concessão de recursos financeiros para os agricultores, a sua importância está relacionada ao fato de ter se constituído em política pública diferenciada para uma categoria de agricultores, transformando-se mais tarde no PRONAF.

O estudo realizado pela FAO/INCRA em 1994 propôs vários instrumentos de política para a agricultura familiar. Esse documento não só serviu de base para a elaboração do PRONAF em 1995, como também serviu para definir melhor conceitualmente a agricultura familiar e estabelecer diretrizes para nortear a formulação de políticas públicas direcionadas para os diferentes tipos de agricultores familiares (SCHNEIDER; MATTEI; CAZELLA, 2004).

Conforme Silva (1999), para este estudo realizado pela FAO, o modelo de agricultura familiar é praticado em três modalidades:

- A agricultura familiar **consolidada**, constituída por aproximadamente 1,1 milhão de estabelecimentos familiares, os quais são integrados ao mercado e com acesso às inovações tecnológicas e às políticas públicas. Os agricultores enquadrados nesta modalidade produzem dentro dos padrões empresariais e alguns até integram o *agribusiness*;
- A agricultura familiar de **transição** é constituída por cerca de 1 milhão de estabelecimentos familiares, com acesso apenas parcial aos circuitos da inovação tecnológica e do mercado. Os agricultores enquadrados nesta modalidade não têm acesso à maioria das políticas públicas e programas

governamentais e não se encontram consolidados como empresas, embora apresentem grande potencial de viabilização econômica.

- A agricultura familiar **periférica** é constituída por aproximadamente 2,2 milhões de estabelecimentos rurais que, em sua maioria, apresentam condições inadequadas em relação à infraestrutura e à integração produtiva na economia nacional. Os agricultores enquadrados nesta modalidade dependem de programas de assistência técnica e extensão rural, créditos, reforma agrária, pesquisa, agroindustrialização e comercialização, entre outros.

Tendo por base essa classificação, o PRONAF foi concebido para atender ao conjunto dos agricultores familiares, no entanto, com prioridade aos segmentos em transição e aos agricultores periféricos, desde e para que esse último recurso fundiário não representasse fator impeditivo ao seu desenvolvimento. Tal prioridade tem sido perseguida pelos gestores governamentais e é evidenciada especialmente no PRONAF, infraestrutura que concede prioridade, na seleção dos municípios, para aqueles mais pobres de cada unidade da federação. É importante destacar que a ideia que suportou a criação do PRONAF na esfera governamental foi o reconhecimento da capacidade da agricultura familiar em concentrar mão de obra, o que permitiu ser uma opção privilegiada para assim lidar com os problemas sociais urbanos provocados com o desemprego no campo (SILVA, 1999).

Nesse contexto, o PRONAF foi formulado como resposta do Estado às pressões do movimento sindical rural, realizadas desde o final da década de 1980. O programa surge com o objetivo de prover crédito agrícola e apoio institucional aos pequenos produtores rurais que vinham sendo excluídos das políticas públicas até então existentes e encontravam sérias dificuldades de permanecer no campo.

Na resolução 2101, de 24 de agosto de 1994, na qual se estabeleceram as normas de crédito rural de custeio do PROVAP, já são apresentados os critérios para designar os agricultores familiares, quais sejam: aqueles com área de até 4 MF (módulos fiscais), renda bruta originária da agricultura e não ter empregados permanentes. Nessa época, a taxa de juros foi definida para 4% ao ano. Dessa forma, os créditos teriam que ser apresentados em grupos de até 20 agricultores, formalizados e com contratações individuais, como também era exigida a ATER pública (BIANCHINI, 2015).

Foi elaborado anteriormente um documento chamado “propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural”, de autoria da Comissão Técnica do Pequeno Produtor<sup>14</sup>. Este documento apresenta propostas de crédito, juros diferenciados, seguro e linhas especiais para a reconversão/diversificação para produtos impactados pelo MERCOSUL.

Segundo Bianchini (2015), este documento vai subsidiar a pauta de reivindicações do I Grito da Terra Brasil, para a criação do PROVAP e, conseqüentemente, do PRONAF. No Sul do país, um grupo de sindicatos ligados à CUT Rural e a Organizações do Meio Rural, entre as quais estava o DESER (Departamento de Estudos Socioeconômicos Rurais), gerou uma discussão sobre um novo modelo de crédito para a estruturação produtiva da agricultura familiar. É assim que, em 1993, o Fórum Sul dos Rurais da CUT efetuou um seminário em Chapecó-SC, com o lema “Crédito de Investimento, uma luta que vale milhões de vidas”. O

---

<sup>14</sup> Portarias MAARA n° 692 de 30/11/93 e de n°42 de 24 de janeiro de 1994.

foco do seminário era para o crédito que seria a bandeira central do movimento sindical no momento e que poderia desencadear outras importantes conquistas de políticas: ATER, crédito fundiário, educação e formação profissional, infraestrutura, habitação e pesquisa (BIANCHINI, 2015).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, o PROVAP foi reformulado em sua totalidade, tanto em sua concepção quanto em sua abrangência. Com essas modificações, surge o PRONAF em 1996, cuja institucionalização aconteceu por meio do Decreto Presidencial nº 1.946, de 28 de julho de 1996. Desde então o programa tem se consolidado como a principal política pública do Governo Federal para o apoio aos agricultores familiares (SCHNEIDER et al., 2004).

No ano de sua criação, foram registradas e implementadas apenas ações relativas ao crédito de custeio; já para o ano seguinte, foi ampliado o programa para áreas de investimento, infraestrutura e serviços municipais, assim como capacitação e pesquisa, quando o programa ganhou uma maior dimensão e passou a atuar em todo o território nacional. (SCHNEIDER et al., 2004).

O PRONAF propõe-se a contribuir com o desenvolvimento rural, tendo como fundamento principal o fortalecimento da agricultura familiar como parte geradora de emprego e renda para que se possa estabelecer um padrão de desenvolvimento sustentável. O programa busca garantir ao meio rural melhores condições, tais como as que outros segmentos produtivos têm no meio urbano, redirecionando políticas, programas e serviços públicos, para assim satisfazer as verdadeiras necessidades dos agricultores familiares. O PRONAF concebe o início de um processo de uma nova estratégia de definição de políticas públicas para o setor rural, tendo como enfoque fundamental o fortalecimento da agricultura familiar. As ações do PRONAF estão orientadas a um processo educativo de transformação permanente, instrumento imprescindível à percepção dos processos de mudança familiar (SCHNEIDER et al., 2004).

O PRONAF promove a participação, coincidindo os seus propósitos com os interesses dos beneficiários e com a política agrícola e as prioridades dos municípios e estados. Como resultado, é um mecanismo de descentralização, já que mobiliza diferentes esforços e instituições com atuação nos municípios e estados, para contribuir em relação ao desenvolvimento rural. É dessa maneira que o programa constitui um novo paradigma de desenvolvimento rural para o país, cujas ações se encontram direcionadas pelas seguintes diretrizes:

- a) Atuar nas funções das demandas estabelecidas nos níveis municipal, estadual e federal pelos agricultores familiares e suas organizações,
- b) Procurar o estabelecimento de compromissos negociados como uma forma de adquirir apoio e fomentar processos participativos e descentralizados,
- c) Viabilizar a produção, industrialização e comercialização de produtos provenientes da agricultura familiar, mediante: acesso a crédito, tecnologia, assistência técnica e extensão rural, infraestrutura, capacitação, entre outros,
- d) Propiciar a implantação, ampliação, modernização e racionalização da infraestrutura produtiva e social do setor rural,
- e) Acelerar os processos de trabalho para permitir que os benefícios do programa sejam apropriados pelos agricultores familiares e suas organizações,

- f) Procurar a participação constante dos agricultores familiares e de seus representantes ou porta-vozes para que, dessa forma, possa lhes ser assegurado o protagonismo nas decisões e iniciativas do programa,
- g) Incrementar as parcerias entre os poderes públicos e o setor privado para o adequado desenvolvimento das ações previstas,
- h) Incentivar e potencializar as experiências de desenvolvimento nas diferentes áreas: educação, formação, pesquisa, produção, entre outras, que estão sendo realizadas pelos agricultores familiares e suas organizações (MANUAL OPERACIONAL DO PRONAF, 1996).

### 3.3.2. Características e objetivos do PRONAF

Segundo o Manual Operacional do PRONAF, o programa aponta para o fortalecimento da agricultura familiar, por meio de apoio técnico e financeiro para incrementar o desenvolvimento rural sustentável. É assim que seu objetivo geral consiste em fortalecer a capacidade produtiva da agricultura familiar: contribuir para a geração de emprego e renda nas áreas rurais para assim melhorar as condições de vida dos agricultores familiares. Para isso, são traçados quatro objetivos específicos que complementam os propósitos do programa: i) ajustar as políticas públicas de acordo com a realidade dos agricultores familiares; ii) viabilizar a infraestrutura necessária à melhoria do desempenho produtivo dos agricultores familiares; iii) elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares, por meio do acesso aos novos padrões de tecnologia e de gestão social; iv) estimular o acesso desses agricultores aos mercados de insumos e produtos (SCHNEIDER et al., 2004).

O PRONAF se constitui como um núcleo estratégico de conjunto de políticas e ações planejadas entre diferentes agentes, sejam governamentais ou não, mas que sejam coerentes com seus princípios e diretrizes. Portanto, procura integrar-se com outros programas e projetos que tragam contribuições significativas para o fortalecimento da agricultura familiar. De acordo com Schneider et al. (2004), o programa, para alcançar seus objetivos, fundamenta-se, desde o ponto operacional, em quatro linhas de atuação:

- a) **Crédito de custeio** e investimento destinado às atividades produtivas rurais;
- b) Financiamento de **infraestrutura** e serviços a municípios de todas as regiões do país, cuja economia dependa fundamentalmente das unidades agrícolas familiares;
- c) **Capacitação** e profissionalização dos agricultores familiares, por meio de cursos e treinamentos aos agricultores, conselheiros municipais e equipes técnicas responsáveis pela implementação de políticas de desenvolvimento rural;
- d) Financiamento da **pesquisa e extensão rural**, visando à geração e transferência de tecnologias para os agricultores familiares (SCHNEIDER et al., 2004).

### 3.3.3 Público beneficiário e abrangência territorial

O público-alvo do programa é especificamente os agricultores familiares, os quais são caracterizados a partir de alguns critérios: a) ter, pelo menos, 80% da renda familiar proveniente da atividade agropecuária; b) deter ou explorar estabelecimentos com área de até quatro módulos fiscais (MF) (ou até 6 MF quando a atividade do estabelecimento for pecuária); c) explorar a terra na condição de proprietário, parceiro ou arrendatário; d) utilizar exclusivamente mão de obra familiar, podendo manter até dois empregados permanentes; e) residir no imóvel ou em aglomerado rural ou urbano próximo; f) possuir renda bruta familiar anual de até R\$ 60.000,00 (SCHNEIDER et al., 2004).

Portanto, de acordo com Schneider et al., (2004), além do BNDES, o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) adotou o lugar de principal provedor de recursos, com uma representação de cerca de 80% do total desde os anos de 1996. Entre outras fontes, encontram-se o FNE e o FCO (Fundos Constitucionais do Nordeste e do Centro-Oeste), os quais foram criados pela Constituição de 1988 para contribuir com o desenvolvimento das regiões mais pobres; as verbas que vinham do Tesouro Nacional, alocadas no Orçamento Geral da União; a Exigibilidade Bancária (percentual de recursos captados pelos bancos comerciais e depositados no Banco Central) e os Bancos Cooperativos, que operam com convênios com o Banco do Brasil (SCHNEIDER, 1994).

Coube ao Estado exercer um papel fundamental para que os mecanismos de financiamento do PRONAF ganhassem efetividade na equalização das taxas de juros, nas despesas administrativas e, várias vezes, avaliarem as operações para cobrir o risco do sistema bancário. Entretanto, após oito anos de existência, os operadores do PRONAF limitaram-se basicamente ao Banco do Brasil e ao Banco do Nordeste, duas instituições públicas. Com a modalidade designada de financiamento da produção, a qual comporta os recursos para custeio e investimento e que está voltada para o apoio financeiro dos agricultores familiares.

Ao longo do tempo, como já foi mencionado, o PRONAF apresentou mudanças e ampliações significativas. De acordo com Grisa e Schneider (2015), as regras do Plano Safra de 2013/2014, além dos produtores que já faziam parte da sua primeira versão, com as modificações feitas agora, podem acessar os financiamentos do PRONAF as famílias de agricultores assentadas da reforma agrária e do crédito fundiário, extrativistas, pescadores artesanais, remanescentes de comunidades quilombolas e povos indígenas que pratiquem ou não atividades produtivas agropecuárias no meio rural. Portanto, eles precisam comprovar, mediante Declaração de Aptidão (DAP), que se enquadram na categoria genérica ‘agricultura familiar’.

Esse formato recente da DAP identifica a família como potencial beneficiária da política de crédito, como também classifica os agricultores familiares em grupos de beneficiários. Como se apresenta no Quadro 1, os grupos A e A/C são formados pelos assentados do PNRA (Programa Nacional de Reforma Agrária) e outros programas de crédito fundiário do governo federal (Cédula da Terra, Banco da Terra ou o Programa de Crédito fundiário). No Grupo B, aglomera-se o conjunto formado pelos agricultores familiares mais pobres do setor rural do país. Já o grupo variável, criado em 2008 pela fusão dos grupos C, D e E, abrange a parcela mais estruturada e capitalizada da agricultura familiar nacional (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

**Quadro 1** – Classificação dos agricultores do PRONAF por Grupos na Safra 2013-2014

<b>GRUPOS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>
<b>A</b>	Assentados da reforma agrária
<b>B</b>	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar até R\$ 20 mil com a condição de que ao menos 50% desse valor seja obtido por meio da atividade agropecuária, e que não contratem trabalhadores assalariados permanentes.
<b>A / C</b>	Egressos do Grupo A
<b>VARIÁVEL Agricultores Familiares</b>	Agricultores familiares com renda bruta anual familiar de R\$ 20 mil até R\$ 360 mil com a condição de que ao menos 50% desse rendimento seja proveniente da atividade agropecuária, podendo manter empregados permanentes em número menor que a quantidade de pessoas da própria família ocupada no estabelecimento.

Fonte: Bacen (2013, apud Grisa e Schneider, 2015, p. 59).

Conforme Grisa e Schneider (2015), para os gestores da política de crédito do PRONAF, no atual governo Dilma Rousseff, as novas normas adotadas conseguiram ajustar o programa com a diversidade da agricultura familiar do país, pois, inversamente à versão de 1996, a lista de possibilidades de crédito mostra uma maior abertura ao estímulo de atividades não agrícolas e à proteção ambiental. Além disto, argumentam que a inclusão dos agricultores “periféricos” (grupos A e B) no público-alvo do programa teria solucionado praticamente todas as questões que se apresentavam originariamente. Porém, existem outras considerações ou aspectos críticos ao programa.

Para o início de 2003, ocorreu uma nova mudança institucional. Com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) no MDA, a linha PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais ficou sob a gerência da SDT, a qual passou a financiar projetos que incorporem a noção de ‘desenvolvimento territorial’. Com essas mudanças, teve-se como resultado que os municípios deixarem de ser a unidade de referência dessa linha de crédito e assim, em seu lugar, iniciativas de caráter regional passaram a ser beneficiadas (PRONAF, 2006).

Segundo o relatório do PRONAF 2006, em relação às instâncias deliberativas, verifica-se a mesma sistemática adotada desde o início da implantação do programa. Desse modo, no universo municipal, existem os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR), que elaboram e aprovam os planos de trabalho e os encaminham às instâncias superiores. Na esfera estadual, existe o Conselho Estadual do PRONAF, que analisa e aprova os planos municipais e os encaminha ao governo federal. Estas tarefas ficam sob a responsabilidade da secretaria executiva estadual do programa. E, na esfera nacional, existe o conselho nacional e a gerência executiva do programa, nos quais são discutidas e tomadas todas as decisões políticas relativas ao apoio à agricultura familiar (PRONAF, 2006).

As parcerias entre as diferentes instâncias e a participação dos movimentos sociais são providenciadas pela existência de conselhos municipais, estaduais e nacional, os quais expressam uma articulação institucional que envolve as representações dos agricultores e dos governos estaduais e municipais; estes últimos participam na qualidade de coordenadores locais do programa (SILVA, 1999).

Para Grisa e Schneider (2015), segundo o Plano Safra da Agricultura familiar 2013/2014, sistematizado no Manual de Crédito Rural, é apresentado o PRONAF-crédito como uma política pública diferenciada que tem por objetivo “estimular a geração de renda e melhorar o uso da mão de obra familiar, através do financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários desenvolvidos em estabelecimentos rurais”. Em consequência disso, o desenho normativo, no começo limitado unicamente às atividades agropecuárias, passou a antecipar um leque diversificado de diferentes linhas de ação, além das linhas de custeio e do investimento já tradicionais. Assim, o programa passou a atender segmentos mais específicos, tais como:

- **PRONAF Mulher:** é um crédito especial de investimento para projetos de interesse das esposas ou companheiras dos agricultores familiares, que considerem atividades agregadoras de renda ou outras atividades exploradas pela unidade familiar. Devem ser analisadas as condições previstas nos grupos “C”, “D” e “E”, limitado a um crédito, independentemente dos tetos de investimentos já concedidos à unidade familiar.



- **PRONAF Jovem:** destinado a projetos específicos de interesse de jovens entre 16 a 25 anos, que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares de formação ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio ou que também tenham participado de cursos de formação profissional.
- **PRONAF Semiárido:** é um crédito especial com juros de 1% ao ano e prazo de pagamento de 10 anos, com até três anos de carência, para os agricultores da Região do Semiárido enquadrados nos grupos “C” e “D”. Designado à construção de pequenas obras hídricas, como cisternas, barragens para irrigação e dessalinização da água.
- **PRONAF Florestal:** é destinado ao financiamento de projetos de silvicultura e sistemas agroflorestais e de exploração extrativista sustentável, para produtores que se encontram nos grupos “C” e “D”. Os juros são de 4% ao ano, com bônus de cumprimento de 25% na taxa de juros e prazo de até 12 anos e com até oito anos de carência.
- **PRONAF Agroindústria:** é destinado a produtores enquadrados nos grupos “C”, “D” e “E”, tais como cooperativas, associações ou outras pessoas jurídicas formadas no mínimo de 90% dos participantes ativos de agricultores familiares e que ainda comprovem, em projeto técnico, que mais de 70% da matéria prima a ser beneficiada ou industrializada seja da produção própria ou de associados participantes. A taxa é de 4% ao ano, com bônus de cumprimento de 25% na taxa de juros (BANCO do BRASIL, 2004).

Em relação à abrangência do programa, segundo informa o MDA o PRONAF obteve avanços importantes no período compreendido desde sua criação até o ano de 2010, período de nosso interesse, relacionados a alguns aspectos, tal como: abrangência territorial - o programa, em 1999/2000, abrangia 3.403 municípios, número que se ampliou no ano seguinte para 4.539, o que representou um aumento de 33% na cobertura de municípios, significando a ampliação de mais de 1.100 municípios em apenas um ano. Dessa maneira, a ampliação de municípios atendidos continuou em cada ano agrícola; para o período 2005/2006, houve a inserção de quase 1.960 municípios em relação a 1999/2000. Já em 2007/2008, foram atendidos 5.379 municípios, o que representou um crescimento de 58% em relação a 1999/2000, com a inserção de 1.976 municípios. (MDA, 2016).

Um trabalho de contribuições importantes realizado por Grisa e Schneider (2015) sobre um conjunto de políticas públicas situa o PRONAF como a mais importante das políticas para a categoria de agricultura familiar em uma de suas gerações. Para os autores, podem ser analisadas e identificadas três gerações: a primeira, focada no segmento agrícola e agrário; a segunda, direcionada para políticas sociais e assistenciais, e a terceira, orientada para a construção de mercados, para a segurança alimentar e nutricional e para a sustentabilidade. Dessa maneira, situam o PRONAF como a principal política agrícola para a agricultura familiar em sua primeira geração de políticas.

Para estes autores, é a partir de toda uma análise cronológica que se procura mostrar que esses referenciais emergiram em contextos e períodos específicos, auxiliados pelas reflexões acadêmicas, pelas mudanças políticas, pelos acontecimentos sociais importantes (mobilizações sociais, conflitos agrários) e pela entrada de novos atores e ideias nas arenas públicas. Para os autores, estas gerações trouxeram certa dependência de caminho e, como as demandas praticadas pelos atores sociais não foram ainda inteiramente atendidas e as mobilizações sociais persistem, estas gerações de políticas foram se ampliando e novos instrumentos e estratégias de ação foram se agregando (GRISA SCHNEIDER 2015).

A institucionalização do PRONAF marcou o reconhecimento político e institucional do estado à categoria social e política, conformado em um momento crítico que abriu possibilidades institucionais para a criação de novas políticas para esta categoria. O PRONAF foi construído como uma política de crédito rural que contribuiria para a capitalização e o acesso dos agricultores familiares “em transição” aos mercados, tornando-os assim consolidados, segundo a FAO, em seu estudo.

Com o PRONAF, iniciou-se, segundo Grisa e Schneider (2015), a construção de um conjunto de medidas orientadas para fortalecer e garantir a produção agrícola dos agricultores familiares, como já foi abordado neste capítulo. Além da criação do Seguro da Agricultura familiar (SAF) e do Programa de Garantia de Preço da Agricultura familiar (PGPAF) e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

### **3.3.4 PRONAF infraestrutura e serviços municipais**

Esta modalidade encontra-se voltada para a melhoria da rede de infraestrutura dos municípios, por meio do financiamento de obras e serviços necessários ao fortalecimento da agricultura familiar. Segundo Mattei (2001), para participar dessa modalidade, os municípios selecionados precisam elaborar um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural (PMDR), o qual deve ser analisado e aprovado pelas instâncias deliberativas do programa. A modalidade começou a entrar em vigor a partir de 1997, tendo como objetivo melhorar as condições gerais dos municípios e propiciar a permanência dos agricultores nas atividades produtivas. Visa também estimular a implantação, ampliação, modernização, racionalização e localização de infraestrutura e serviços públicos municipais necessários para o fortalecimento da agricultura familiar, como são: recuperação de estradas vicinais, linha tronco de energia elétrica, construção de armazéns comunitários e obras hídricas de uso coletivo (LIMA, 2000).

A sistemática dessa modalidade é diferente da modalidade de Crédito de custeio e investimento, já que a participação no programa requer o envolvimento das comunidades. Para Mattei (2001), esse envolvimento poderá consistir em: no CMDR (Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural), na elaboração dos PMDR (Planos Municipais de Desenvolvimento Rural) e na elaboração dos PT (Planos de Trabalho) de cada município. A estrutura operacional do PRONAF inicialmente definiu alguns critérios básicos para a seleção dos municípios, que, com o tempo, tiveram que ser modificados para responder aos objetivos gerais. Além desses critérios, foi definida a sistemática institucional do programa, que privilegia a elaboração dos planos de trabalho na esfera dos municípios; em seguida, esses planos de trabalho são enviados ao Conselho Estadual, que os aprova ou rejeita e, finalmente, os envia à Secretaria Executiva Nacional, a quem compete a decisão final (MATTEI, 2001).

De acordo com Lima (2000), com esta linha do PRONAF se pretende contribuir para eliminar os obstáculos que estejam retardando ou impedindo o desenvolvimento de zonas com predomínio da agricultura familiar, promovendo-se melhorias nos canais de escoamento da produção, para o acesso a novas tecnologias e na competitividade no mercado.

A modalidade foi criada pelo Decreto Presidencial nº 1946, de 28 de julho de 1996. Inicialmente, foi implementada em 389 municípios do país, contando basicamente com a ajuda das organizações de agricultores familiares e de Conselhos e Secretarias executivas estaduais do PRONAF. Nessa fase inicial, seu principal problema é que não tinham sido definidos os critérios de seleção dos municípios a serem beneficiados e tampouco uma metodologia de trabalho. Então, para resolver essa situação, foi formado o Conselho Nacional do PRONAF e,

a partir deste, estabelecidas as normas gerais para a seleção dos municípios beneficiários do programa. As normas para seleção constam da Resolução nº 4, de 10 de julho de 1997, do Conselho Nacional do PRONAF. (SCHNEIDER et al., 2004).

É importante destacar que, em 2003, uma nova formulação institucional foi realizada na SAF no começo do governo Lula, com implicações sobre o PRONAF. Foi incorporada ao MDA a Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT), a qual passou a definir e gerenciar a modalidade do PRONAF infraestrutura e serviços municipais. Portanto, esta Secretaria passou a agregar a essa modalidade a noção de ‘desenvolvimento territorial’. Para isso, como considera Schneider et al., (2004), o município deixou de ser a unidade de referência dessa linha de crédito, passando, dessa maneira, a beneficiar iniciativas intermunicipais. Para a própria SDT, o município isolado é uma unidade administrativa pouco adequada para gerir a rede de relações necessárias ao desenvolvimento rural. É assim que, por meio de ações intermunicipais, as organizações podem ampliar o raio de relações sociais dos agricultores familiares e dos assentamentos da reforma agrária. Segundo a SDT (2003), em sua avaliação, o município seria uma instância decisiva de controle social, mas insuficiente para responder ao estímulo de uma proposta de desenvolvimento.

É dessa maneira que a Secretaria passou a agir com base na ideia de territórios<sup>15</sup>. Com essa nova referência, o governo atual pretendeu mudar o enfoque das políticas públicas. Para Schneider et al., (2004), os objetivos do programa deverão passar a atuar mais no fortalecimento da organização social dos agricultores familiares e estimular a participação das instituições de representação. Além disso, esse novo formato prevê que as iniciativas locais e municipais se submetam a uma lógica de elaboração dos projetos a partir das demandas dos territórios em que estão inseridos ou a partir de agências ou instituições que já estejam formalmente constituídas na forma de consórcios ou associações.

Dessa maneira, no final do século XX, surgem vários debates e uma maior preocupação tanto no meio acadêmico como político e na sociedade civil em geral, sobre a questão de se pensar o desenvolvimento de maneira sustentável, com questões relacionadas ao meio ambiente, como a preservação dos recursos naturais. Portanto, emerge o discurso da revalorização do meio rural, baseando-se na formulação e implementação de estratégias encaminhadas para aspectos naturais, culturais e condições socioeconômicas dos povos.

Para Mejia (2006), dois postulados têm destaque, com base nas diversas discussões acerca do novo papel do rural. O primeiro deles refere-se ao caráter polissêmico da agricultura, a partir do conteúdo econômico, social, cultural e ecológico que a abarca. O segundo encontra-se relacionado à dicotomia entre rural-urbano, dadas as relações sociais que se desenvolvem na integração entre o rural e o urbano, seja em termos populacionais, seja ocupacional e de valores.

Da mesma maneira, Weigand (2003) também centra sua atenção no erro de separar o que para ele deveria estar unido em uma mesma proposta de desenvolvimento. Para este autor, as ações planejadas para o desenvolvimento rural devem ser integradas às de desenvolvimento urbano e vice-versa, o que ajudaria bastante a enfraquecer essa dicotomia do urbano-rural, que não representa a realidade dos municípios do país.

---

<sup>15</sup>**Territórios Rurais:** entendem-se estes como um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, em que se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA/SDT/CONDRAF, 2003).

Dessa forma, como resultado desse debate sobre a nova ruralidade, surgem várias ideias, que ocasionam mudanças na concepção e no planejamento de políticas públicas a partir da visão territorial. Portanto deixa de ser o foco a atuação setorial e se passa a procurar uma interação mais dinâmica entre diversos setores econômicos. Para isso, como apontam Perico e Ribeiro (2005), “é importante estabelecer os fatores que podem convergir para a ampliação das oportunidades e potencialidades das sociedades rurais”. Segundo os autores:

A nova ruralidade parte da redefinição do rural e convida a reconsiderar a visão de que o rural é população dispersa centrada no setor agropecuário, para passar à reconstrução do objeto de trabalho e de política, ao definir o âmbito rural como território construído a partir do uso e da apropriação dos recursos naturais, de onde são gerados processos produtivos, culturais, sociais e políticos. Esses processos são gerados por efeito da localização e apropriação territorial, desprendendo-se daí que os recursos naturais são fatores de produção localizados. Dessa forma, o rural incorpora áreas dispersas e concentrações urbanas que se explicam por sua relação com os recursos naturais, compreende ampla diversidade de setores econômicos interdependentes, envolve dimensões econômicas e não econômicas, estabelece relações funcionais de integração com o urbano e fundamenta-se em visão territorial (PERICO e RIBEIRO, 2005, p. 19).

De acordo com Mejia (2006), a representação dos territórios é dada como resultado das formas de articulação social em espaços heterogêneos sobre os quais são construídos os elementos de identidade territorial, uma vez que a prática social é desenvolvida em um espaço geográfico estabelecido. Nesse mesmo sentido, o território não só se constitui sob uma base material ou física, ele também é composto de um referencial simbólico.

Nesse mesmo sentido, Guanzirolli (2005) salienta duas noções para a abordagem do caráter imaterial que acompanha o termo território: a primeira é que o território representa também valor, poder é o “espaço de poder instituído”; a segunda aponta que o território assimila a ideia de tê-lo como “espaço das identidades”, dirigindo-se, dessa maneira, ao conceito de região.

Conforme documento elaborado pelo MDA em 2005, o desenvolvimento rural, pensando de forma sustentável, tem como sua meta principal estimular e favorecer a coesão social e territorial das regiões e dos países onde ela é empregada como um elemento harmonizador dos processos de ordenamento e desenvolvimento das sociedades. Dessa maneira, o conceito para o MDA de desenvolvimento é definido como:

É um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005, p. 28).

Tais elementos propiciam um sentimento de pertencimento aos diversos grupos locais expandidos pelos municípios que os compõem, de forma a consolidar uma maior coesão social e territorial entre seus atores sociais. Além deste conceito, é importante destacar os processos de desenvolvimento que envolvem múltiplas dimensões, cada uma delas contribuindo de certa maneira para o futuro de um território. Fazem parte a dimensão econômica, dimensão sociocultural, dimensão político-institucional e dimensão ambiental.

Dessa forma, pode-se dizer que a abordagem territorial, como uma estratégia para o planejamento de políticas públicas de desenvolvimento rural, resulta da necessidade de se admitirem concepções inovadoras para assim enfrentar os problemas que atingem ainda em grande escala algumas regiões e grupos sociais. Esta abordagem territorial objetiva incorporar, no campo da definição política, vários elementos que vão desde suas condições sociais, como naturais, geográficas e culturais. Portanto, é uma visão que possui um enfoque integrador de atores sociais, agentes, espaços, mercados e políticas públicas de intervenção (PERICO e RIBEIRO, 2005).

Outro importante autor, Schneider (2003) destaca a relevância do enfoque territorial como uma nova unidade de referência para a atuação do Estado e a regulação de suas políticas públicas, em que o Estado se vê na necessidade de responder às fortes críticas no que relaciona à ineficácia e ineficiência de suas ações. Neste panorama, destacam-se iniciativas como a descentralização das políticas públicas, a valorização da participação dos atores da sociedade civil e os próprios beneficiários, a redefinição do papel das instituições e das esferas infranacionais do poder público, especialmente as prefeituras locais e os atores da sociedade civil.

Segundo a CEPAL (2000), a abordagem territorial dispõe de um instrumental interessante para esse processo, basicamente na definição de políticas públicas. Isso porque cada localidade ou território caracteriza-se por determinada estrutura ou sistema produtivo: um mercado de trabalho, uma capacidade empresarial e de conhecimento tecnológico, uma dotação de recursos naturais e infraestruturas, uma tradição cultural, um sistema social e político, sobre os quais se articulam os processos de crescimento econômico local.

É dessa maneira que, nos últimos anos, vem surgindo uma perspectiva de dimensão territorial do desenvolvimento rural, em que as atividades agrícolas e não agrícolas precisam ser integradas ao espaço local, perdendo sentido a tradicional divisão urbana/rural e excedendo o enfoque predominantemente setorial do espaço rural. Na última década, a abordagem territorial passou a ser incorporada na formulação das políticas públicas. Isto se vê refletido na criação da SDT (Secretaria do Desenvolvimento Territorial), subordinada ao MDA.

Segundo Ruiz e Araújo (2004), a passagem do modelo setorial para o modelo de base territorial só poderá se fundamentar na valorização da agricultura familiar, na diversificação da economia local e na reforma agrária. O conceito de desenvolvimento territorial representa não apenas uma nova unidade de planejamento para as políticas públicas, mas também uma nova forma de formular políticas, com maior participação da sociedade civil e a divisão de responsabilidades entre o poder público e a sociedade.

### **3.3.5. Principais avanços e resultados alcançados do PRONAF desde sua implementação**

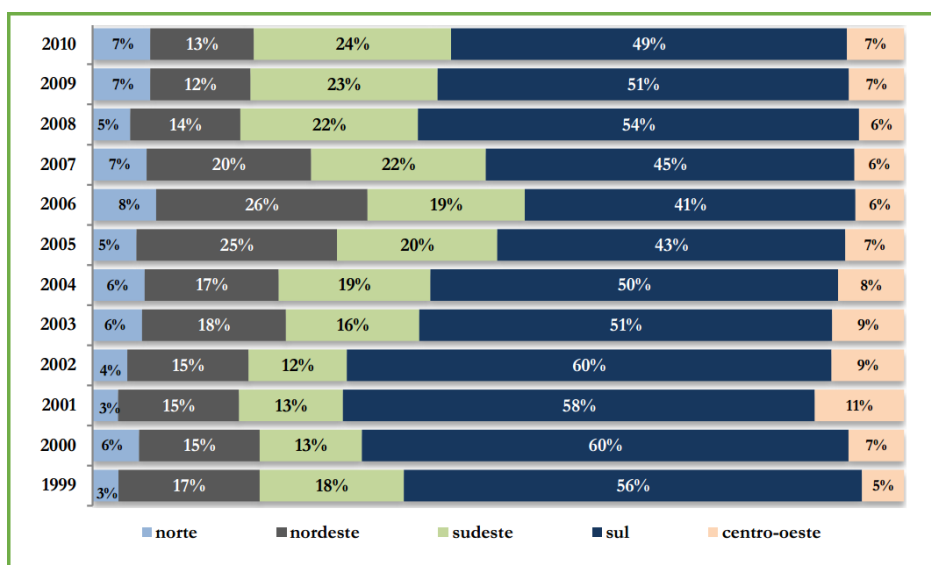
É importante destacar que o Brasil é o país que melhor desenvolveu um conjunto de políticas agrícolas específicas para a agricultura familiar. Em termos de política agrícola para o setor, alguns avanços foram conquistados a partir da criação do PRONAF até o ano 2010, período de nosso interesse, tais como: a) crescimento do volume de recursos repassados aos agricultores familiares, os quais passaram de 1 bilhão em 1996 para 16 bilhões em 2010 (tabela 1); b) aumento no número de contratos no mesmo período, que passou de 33.227 para mais de 1,9 milhão; c) redução progressiva dos encargos e elevação dos níveis de subsídios, até mesmo sobre o capital (os juros passaram de 16% por ano para 4%, rebate nos grupos de baixa renda A, B e C) d) nacionalização do PRONAF, ampliando sua atuação ao Nordeste e ao Norte

(gráfico 2) e) criação de seguro agrícola (Garantia-Safra e Proagro Mais); f) criação de seguro de preços para a agricultura familiar (PRESOTTO, 2007).

**Tabela 1-** Volume de recursos repassados pelo PRONAF no período de 1996-2010.

ANO-Safra	DISPONIBILIZADOS (Bilhões)	APLICADOS (Bilhões)	NÚMERO DE CONTRATOS
1995/1996	89 Milhões		33,337
1996/1997	1 Bilhão	600	310 Mil Contratos
1997/1998	1 Bilhão	897	420 Mil Contratos
1998/1999	2,3 Bilhões	1,87	674 Mil Contratos
1999/2000	3,3	2,1	933,409
2000/2001	4,13	2,164	847,402
2001/2002	4,19	2,4	827,099
2002/2003	4,19	2,3	814,052
2003/2004	5,4	3,5	1,091,850
2004/2005	7,5	4,60	1,710,000
2005/2006	9	6,4	2,546,517
2006/2007	10	7,121	2,326,178
2007/2008	12	8,1	1,713,962
2008/2009	13	10,4	1,552,844
2009/2010	15	12,6	1,752,988
2010/2011	16	13,3	1,598,920

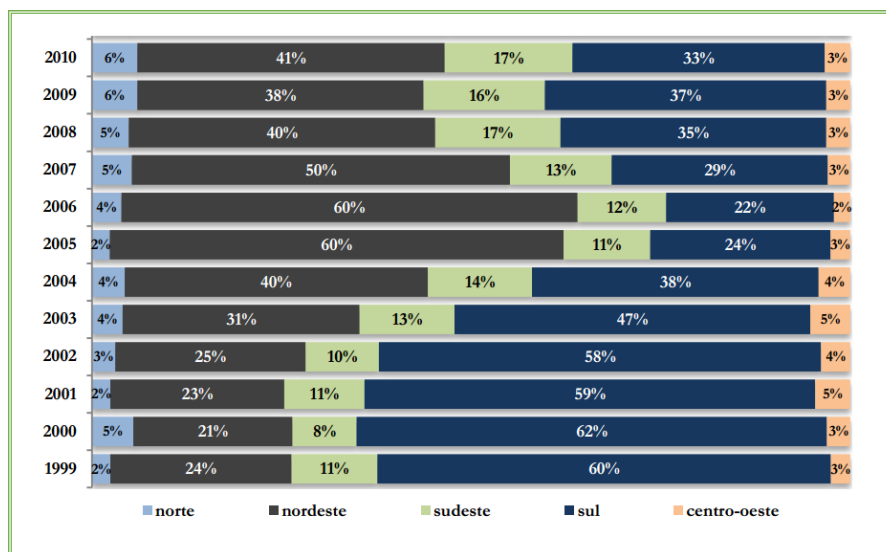
Fonte: elaboração própria a partir de dados de Bianchini (2015).



**Gráfico 2** - Distribuição do valor total dos financiamentos do PRONAF por grandes regiões no período de 1999- 2010.

Fonte: IPEA, 2014

Como pode ser observado no Gráfico 2, existe um forte predomínio da Região Sul em relação ao total do valor financiado, embora, nos últimos anos, esse valor tenha diminuído consideravelmente em relação ao valor inicial em 1999. A seguir, está a Região Sudeste, segunda em importância no valor do crédito, a qual, nos últimos anos, tem aumentado seu valor em relação ao Nordeste, que apresenta valores equivalentes, mas que, nos últimos anos, têm diminuído com relação ao Sudeste. De maneira similar acontece com a Região Norte e com a Região Centro-oeste, de cujas quais os valores de financiamento são os mais baixos. Segundo o Gráfico 2, estas regiões têm valores semelhantes.



**Gráfico 3** - Distribuição do total de contratos do PRONAF por Grandes Regiões no período 1999-2010.

Fonte: IPEA, 2014

No Gráfico 3, pode-se observar que, quando se considera o valor dos contratos, a Região Sul continua a responder com o maior número de contratos. Seguida pela Região Nordeste, a qual, nos últimos anos, tem aumentado seu número de contratos e apresentado um crescimento considerável. Em terceiro lugar, encontramos a Região Sudeste, que tem apresentado a cada ano um pequeno crescimento, mas que obviamente não se compara com as duas primeiras regiões. E, por último, encontramos a Região Norte, seguida pela Centro-oeste, as quais têm valores similares, embora a Norte tenha, nos últimos anos, aumentado um pouco seus contratos em relação ao Centro-oeste, que parece manter em seu número de contratos.

Além destes, outros importantes avanços podem ser levados em consideração: i) a conexão do crédito a outras políticas, tais como (garantias de compra, aquisição da agricultura familiar, Programa Fome Zero, etc.); ii) a estruturação de uma política de assistência técnica e extensão rural; iii) o surgimento de linhas específicas de financiamento, tais como jovens, mulheres, agroecologia, etc., apesar das dificuldades de operacionalização; iv) o reconhecimento da estrutura das cadeias produtivas da agricultura familiar em nível nacional, com vistas a desenvolver ações específicas para favorecer na inserção no mercado (PRESOTTO, 2007).

Em seu processo de crescimento e adaptação, o PRONAF precisou passar por diversas alterações e aperfeiçoamentos para, assim, alcançar uma maior capacidade de operacionalização. A partir de 1999 que ocorreram as principais alterações, quando se optou por dividir os agricultores beneficiários em grupos distintos, com base principalmente na renda bruta anual. Com essa adequação, propiciou-se que as regras de financiamento atendessem da melhor forma à realidade de cada grupo. Dessa maneira, os encargos financeiros e os descontos passaram a auxiliar mais os agricultores com menor faixa de renda e em maior dificuldade com sua produtividade (PEREIRA, 2011).

Em síntese, os primeiros 12 anos de criação da política de crédito do PRONAF se transformaram em uma alternativa viável para vários segmentos da agricultura brasileira. Como se tem mencionado, em seus primeiros anos, o programa passou por diversas mudanças

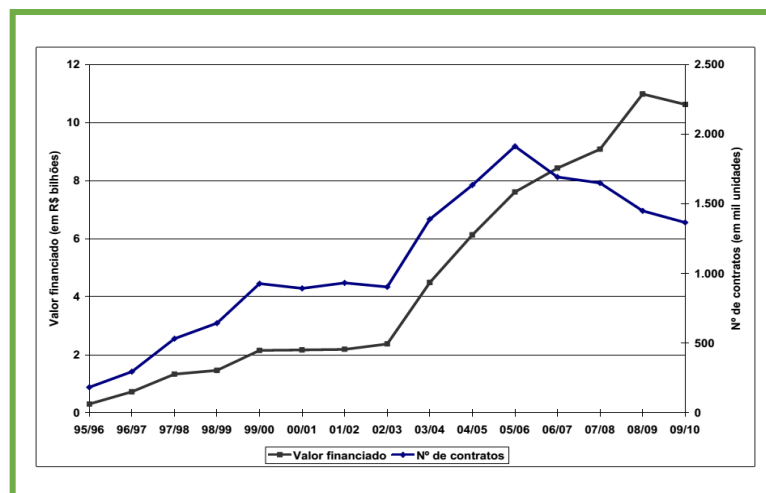
normativas, tendo em vista ampliar sua capilaridade nacional e expandir os seus benefícios para os grupos de produtores até então excluídos do sistema financeiro convencional.

O PRONAF, ao longo de seus 15 anos de existência, foi recorrentemente avaliado por inúmeros autores e instituições. Estes estudos abordam uma diversidade de temas, entre eles questões relacionadas a produtividade, economia regional, pobreza, meio ambiente, etc. Além das diferenças nas temáticas e nas metodologias implementadas, as avaliações diferem no período que abordam, região que abrange e público beneficiário que estuda. Ante análises tão diversas, torna-se difícil diferenciar na literatura uma avaliação uniforme acerca do PRONAF, desde outro ponto e de caráter mais geral, encontra-se uma concordância na literatura. Diferentes autores com diversas ideologias concordam que o PRONAF, mesmo possuindo obstáculos, representa um avanço significativo, uma vez ter sido a primeira política pública focada para os agricultores familiares e de dar um tratamento diferenciado aos produtores rurais de acordo com o perfil socioeconômico. Assim como todo processo, os programas precisam ser adaptados e aperfeiçoados; dessa forma, o PRONAF precisou de aperfeiçoamentos para assim conseguir que as políticas públicas atingissem o segmento dos agricultores familiares. (BNDES, 2011).

Em seu início, o PRONAF tinha como objetivo primordial corrigir o racionamento de crédito aos agricultores familiares mais integrados aos mercados. Ao longo de sua ampliação, o programa adicionou também o objetivo de inclusão social para os agricultores mais pobres. Além de caracterizar-se pelo aumento do volume de recursos aos agricultores familiares de menor renda, também foi marcada a expansão do programa pela ampliação do público-alvo, em relação com os agricultores que tinham maior renda e não podiam, no início, acessar o crédito pelo programa, foram permitidos a fazê-lo.

Continuando a apresentação dos elementos que caracterizam a expansão do PRONAF, cite-se a expansão dos financiamentos do programa, que pode ser observada no Gráfico 1, com um ritmo de variação ao longo do tempo. Nos anos de 1995/1996 e 1998/1999 nas safras, o programa tinha um porte pequeno comparado ao atual. Durante esse período, tanto o número de contratos quanto o valor financiado tiveram desempenho progressivo. Já as safras de 1999/2000 e 2002/2003 foram caracterizadas por uma estabilização do programa. Observou-se uma conservação do número de contratos (próximo a 900 mil), assim como do valor financiado (pouco acima de R\$ 2 bilhões). Em relação às safras seguintes, ou seja, entre 2003/2004 e 2005/2006, o programa passou a uma fase de crescimento mais acelerada, para a qual o número de contratos superou 1,9 milhão e o valor financiado ultrapassou R\$ 7,6 bilhões. É a partir de 2006/2007 que se tem um período de menor crescimento no valor financiado - com exceção da safra de 2009/2010 - e queda do número de contratos. É assim que, no último período, o valor meio dos financiamentos que até à época apresentavam elevação moderada cresceu consideravelmente, já que passou de R\$ 4 mil no ano 2005/2006 para R\$ 7,8 mil em 2009/2010 (BNDES, 2011).





**Gráfico 4** - Valor financiado e número de contratos do PRONAF nos Anos-Safra 1995/1996 a 2009/2010.

**Fonte:** Base de Dados do Crédito PRONAF – SAF/MDA.

Em relação aos primeiros anos-safra do programa, 1995/1996 a 1998/1999, não existia segmentação do público-alvo e, por esse motivo, não se encontram dados relativos ao crédito atribuído aos agricultores familiares de maior a menor renda. Tão só no ano-safra de 1997/1998 que o programa passou a ter critério de renda para enquadramento do produtor rural, quando foi estabelecido que os agricultores familiares com renda familiar anual de até R\$ 27,5 mil poderiam acessar o crédito investimento. Na época de 1995/1996 a 1998/1999, houve uma concentração enorme dos financiamentos do programa na Região Sul, onde existe uma concentração maior de agricultores familiares integrados aos mercados. Por isso que a concentração de recursos nessa região produzia o padrão historicamente pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (Corrêa e Silva, 2007). É a partir do ano-safra de 1999/2000 que se passou a ter uma segmentação do público-alvo do programa, com os agricultores classificados em quatro grupos (A, B, C e D).

Por meio da criação dos grupos que o PRONAF se comprometeu a atender aos diferentes segmentos de agricultores familiares. Alguns dados mostram que, entre os anos-Safra de 1999/2000 e 2002/2003, existiu predomínio de financiamento dos grupos C e D, tanto em valor financiado como em número de contratos. Mas esse padrão não foi exclusivo desse período, considerando-se que o predomínio dos grupos de renda mais alta não foi alterado ao longo dos 15 anos de vigência do PRONAF. Em relação aos agricultores familiares de menor renda, constatou-se, no período de 1999/2000 a 2002/2003, maior ênfase nos financiamentos aos assentados pelo processo de Reforma Agrária do que nos financiamentos aos agricultores mais pobres pertencentes ao grupo B. Além disso, observa-se, nesse período, redução de concentração regional dos financiamentos do programa.

O número de contratos e o valor financiado pelo PRONAF permaneceram praticamente estáveis durante os períodos de 1999/2000 e 2002/2003. Já entre os períodos seguintes de 2003/2004 e 2005/2006, houve uma acelerada expansão; é nesse período que é observada uma maior inclusão social como um dos objetivos alcançados pelo PRONAF. Também foram elevados os financiamentos ao grupo B entre o período de 2003/2004 e 2005/2006, significando 1,2 milhão de contratos de financiamento ao grupo B, os quais representaram 25% do total de contratos do programa no período desses anos-Safra. Simultaneamente ao aumento dos créditos do programa destinado aos agricultores familiares de menor renda, também foram incluídos os

agricultores de renda mais alta como beneficiários do PRONAF. Em 2004, com a criação do grupo E, os agricultores familiares com renda anual de até R\$ 60 mil conseguiram acessar as linhas do PRONAF (BNDES, 2011).

Segundo o IPEA<sup>16</sup>, nas publicações do boletim de políticas públicas, em seu capítulo sobre Desenvolvimento Rural, quando são apresentados os resultados do PRONAF, faz-se referência a dois processos que parecem se consolidar: o primeiro é a concentração dos empréstimos de custeio, com a diminuição do número de contratos e a ampliação do volume emprestado; o segundo faz relação ao crescimento do público beneficiado pelos empréstimos de investimento, sem crescimento medido no montante financiado.

Dessa maneira, por um lado, encontra-se o maior volume de recursos destinados ao custeio e, pelo outro, a menor quantidade de contratos de custeio desde 1999. Portanto, enquanto o valor médio dos empréstimos de custeio aumentou 62% entre os anos de 2009 e 2013, o valor médio dos empréstimos de investimento diminuiu 12%. Deste modo, a participação dos contratos de investimento em seu total de contratos foi superior a dois terços, compreendendo cerca de 40% do total de estabelecimentos que, conforme o Censo Agropecuário de 2006, atendem aos critérios de elegibilidade do programa.

É assim que o PRONAF se constituiu na principal política agrícola para a categoria de agricultura familiar (tanto em número de beneficiários, capilaridade nacional e recursos aplicados) e, historicamente, tem contado com um montante crescente de recursos disponibilizados para o Plano Safra da Agricultura Familiar, como pode ser observado na Tabela 1, com destaque no fortalecimento da produção agrícola. Distintos estudos indicam que, segundo Grisa e Schneider (2015), o programa tem beneficiado principalmente as unidades familiares de baixas condições socioeconômicas, localizadas nas Regiões sul e Sudeste, e sido promovido pelos cultivos de produtos competitivos no mercado internacional, os quais são controlados por poucas empresas do sistema agroindustrial e cuja forma de produção está assentada no uso generalizado de insumos modernos.

### **3.4 Principais Aportes de Políticas e Programas de Fomento à AF**

Com a criação do PRONAF, surgem importantes e consistentes políticas e programas de fomento à agricultura familiar, em geral ao setor rural, as quais têm sido importantes conquistas ao longo dos anos pelos seus atores e movimentos sociais, os quais continuam lutando por mais e melhores condições para os agricultores.

Dessa forma, com a evolução das políticas públicas nas últimas décadas, se destacasse a continuidade entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula na preocupação de fortalecer os agricultores familiares por meio de políticas diferenciadas de crédito rural, reforma agrária e transferências sociais. O governo de Lula se caracterizou por ter um peso maior para as políticas de reequilíbrio social e territorial. Isto se refletiu em (i) preocupação territorial, (ii) ampliação e integração das políticas sociais de combate à pobreza e (iii) diversificação das linhas de crédito destinadas às famílias rurais. Observou-se também que a abordagem territorial integra enfoques recentes sobre subsidiariedade como também referenciais mais antigos sobre ordenamento territorial e desenvolvimento regional. No governo Lula, retomou-se a oratória do desenvolvimento, apesar de ser ainda limitada na sua efetividade (BONNAL e MALUF, 2009).

---

<sup>16</sup> IPEA. Políticas Sociais: acompanhamento e análise. nº 23, (2015).

A partir da criação do PRONAF, as ações voltadas para o fortalecimento da agricultura familiar começam a ser vistas com novos olhos. Estas políticas públicas ajudam a construir uma história de conquistas para os agricultores familiares e são apontadores de crescimento e desenvolvimento, dando um novo incentivo e maior visibilidade ao meio rural. Pode-se destacar a extensão dos programas que abrangem diferentes áreas da agricultura familiar do país, entre eles, ações voltadas à assistência técnica, à habitação rural e políticas públicas como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos); também iniciativas como o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), o PGPAF (Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar) e o PROAGRO (Programa de Garantia da Atividade Agropecuária) entre os mais importantes.

A continuação será apresentada e definida mais detalhadamente. a seguir, são listados alguns dos programas mais importantes para o fomento da agricultura familiar no Brasil, segundo o MDA, em seu documento políticas públicas para agricultura familiar 2013:

**Garantia Safra:** consiste em um seguro que serve de garantia aos agricultores familiares em caso de perda de produção causada pelos problemas climáticos, como, por exemplo, a seca, este seguro é voltado para produtores com renda familiar de até 1,5 salário mínimo por mês e desde que possuam a Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) e tenham feito a adesão ao Garantia-Safra.

**Seguro da Agricultura Familiar (SEAF):** instituído no âmbito do PROAGRO, é destinado aos agricultores familiares que acessam o financiamento de custeio agrícola vinculado ao PRONAF. O seguro foi criado pelo Governo Federal para que o produtor possa desenvolver sua lavoura com segurança, atendendo a uma antiga reivindicação da agricultura familiar por um seguro com garantia de renda.

**Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM):** lançada em 1966, exerce papel relevante na política agrícola brasileira e, conseqüentemente, nas decisões do produtor sobre o plantio, diminuindo as oscilações de preços, que são característica do mercado agrícola. Por meio de instrumentos como a aquisição e o empréstimo, é assim que o Governo atua comprando o excedente ou financiando a estocagem, sempre que o preço de mercado se situa abaixo do preço mínimo. Quem define o preço mínimo é o governo, para os produtos das safras regionais e de safra de verão, o que pode acontecer por meio das operações de compra, de equalização de preços ou de financiamento.

**Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER):** é uma política pública encarregada de levar assistência técnica às propriedades rurais, para, assim, melhorar os processos no trabalho e a qualidade de vida dos agricultores em geral. Funciona por meio de parcerias do MDA com instituições públicas estaduais privadas, em especial aquelas sem fins lucrativos. É dessa forma que garantem apoio ao produtor desde o princípio da safra até a colocação do produto no mercado. As atividades do ATER são ligadas à Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, que busca expandir conhecimento e tecnologia com a intenção de aumentar a produtividade e a renda e o adequado acesso das políticas públicas pela população rural, respeitando, dessa maneira, as diversidades sociais, econômicas, étnicas, culturais e ambientais.

**Programa de Aquisição de Alimentos (PAA):** o programa garante o atendimento de populações em situação de insegurança alimentar e nutricional como também promove a inclusão social no campo para o fortalecimento da agricultura familiar. O programa foi criado em 2003 e atualizado pela Lei 12.512/2011. Assim, os órgãos públicos tanto federais, estaduais como municipais podem adquirir os alimentos diretamente dos produtores; é assim que os agricultores familiares são beneficiários.

**Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE):** o programa prevê a compra de pelo menos 30% dos alimentos gerados pela agricultura familiar para serem servidos nas

escolas da rede pública de ensino. É uma garantia de geração de renda para os agricultores familiares e para o município e, dessa forma, dinamizar a economia local. A compra funciona por meio de chamadas públicas com dispensa de licitação; é assim que o programa possibilita a aquisição de alimentos da agricultura familiar. Este programa se converte em uma ferramenta importante na garantia da segurança alimentar e nutricional como também para o desenvolvimento local, além de beneficiar os agricultores familiares e valorizar seus produtos regionais.

**Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT):** o programa é implementado pela SDT desde o ano 2003 e conta com a parceria de diversas instituições da sociedade civil, além dos governos federal, estaduais e municipais. O objetivo da SDT é atuar nos territórios apoiando a organização e o fortalecimento institucional dos atores sociais locais na gestão participativa. É assim que o PRONAT conta com colegiados de âmbito territorial, fóruns organizados em cada território por instituições da sociedade civil e do poder público os quais ficam responsáveis pelo planejamento territorial, articulação institucional, elaboração de propostas e projetos técnicos, acompanhamento e controle social das ações do programa e outras políticas públicas que concorrem para o desenvolvimento sustentável dos territórios.

**Programa Territórios da Cidadania:** é um programa de crescimento sustentável, pensado para as regiões do Brasil que têm maior necessidade de políticas públicas. Promove o desenvolvimento econômico e universaliza programas básicos de cidadania pela integração de ações dos governos com participação da sociedade civil. O programa é dirigido pela Casa Civil da Presidência da República e sua Secretaria Executiva é conduzida pelo MDA. Foi lançado pelo governo federal em 2008, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável. Para a construção dessa estratégia, é importante a participação e parceria entre o governo federal, estados e municípios.

**Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR):** o programa é dirigido para as trabalhadoras rurais que não possuem documentos ou que precisam fazer a segunda via. O programa vai até os municípios para emitir a documentação das trabalhadoras rurais.

**Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura e Serviços em Territórios Rurais (PROINF):** o programa repassa recursos para obras de infraestrutura nos municípios e para viabilizar serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar. Seu objetivo principal é contemplar projetos de implantação de agroindústrias e armazenamento de produtos da agricultura familiar, estruturas de comercialização e de produção desses agricultores. Também apoia a construção de pontes, passagens molhadas, abertura ou recuperação de estradas vicinais, entre outras.

**Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA):** o programa busca melhorar a distribuição da terra, para atender os princípios de justiça social, desenvolvimento rural, para que assim se tenha aumento da produção. Recebem pontuação adicional no processo de seleção para serem assentadas as famílias que disputam a terra, aquelas que estão no Cadastro Único e possuem renda familiar de até três salários mínimos mensais.

**Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF):** o objetivo principal do programa é facilitar o acesso à terra e aumentar a renda dos trabalhadores rurais. O programa também financia a aquisição de imóveis rurais não passíveis de desapropriação, além de prever o investimento em infraestrutura básica, estruturação de unidades produtivas e projetos comunitários de coexistência com a seca no Semiárido e da recuperação ambiental.

**Programa Terra Legal:** o programa é encarregado de assegurar a titulação de propriedades de terras públicas federais na região da Amazônia Legal e de garantir o acesso dos

proprietários dessas terras a políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento rural e aos modelos de produção sustentável.

**Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA):** o objetivo do programa é garantir a alfabetização e educação fundamental, média, superior e profissional de jovens e adultos nas áreas dos assentamentos. O programa é realizado em parceria com movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais, instituições comunitárias de ensino sem fins lucrativos e governos estaduais e municipais.

**Programa Paz no Campo:** o programa é coordenado pela Ouvidoria Agrária Nacional e foi criado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. O programa estabelece as seguintes ações: Prevenção de Tensão Social no Campo, Capacitação de Mediadores de Conflitos Sociais, Atendimento de Denúncias, Mediação de Conflitos Agrários, Apoio à estruturação de Instituições de Prevenção e Combate à Violência no Campo, Assistência Social, Técnica e Jurídica às Famílias Acampadas (MDA, 2013).

Dessa maneira, apresenta-se de forma sintética e objetiva uma sistematização das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural por parte do MDA, sendo estas agrupadas da seguinte maneira: voltadas à agricultura familiar, ao desenvolvimento territorial rural e à reforma agrária. Ver Quadro 2. (MDA,2013).

**Quadro 2 - Agrupamento das principais políticas públicas, programas e ações vinculados ao MDA**

PROGRAMAS	TEMAS	INSTRUMENTOS
AGRICULTURA FAMILIAR	Crédito/ Fomento da produção/ Garantia de preços/ Inclusão produtiva	•PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar •SEAF- Seguro da Agricultura Familiar •PGPM- Política de Garantia de preços Mínimos -Plano Brasil sem Miséria
	Assistência Técnica e Extensão Rural	•Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural- PRONATER •Assistência Técnica e Extensão Rural- ATER
	Comercialização e inserção econômica em mercados institucionais	•Programa Nacional de Alimentação Escolar- PNAE •Programa de Aquisição de Alimentos- PAA •Organização Produtiva de Trabalhadores Rurais
	Outros Programas	•Organização Produtiva DE Mulheres Rurais •Programa Jovem Empreendedor Rural
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	Desenvolvimento Territorial	•Programa Territórios da Cidadania •Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais- PRONAT
	Gestão Social	•Programa Nacional de Documentação da trabalhadora rural •Colegiados Territoriais
	Infraestrutura Territorial	•Apoio a projetos de infraestrutura e serviços dos territórios rurais PROINF •Recuperação de infraestrutura e desenvolvimento sustentável de projetos de assentamento
REFORMA AGRÁRIA	Acesso à terra e ordenamento Fundiário	•Programa Nacional de Reforma Agrária •Programa Nacional de Crédito Fundiário- PNCF •Titulação dos Assentamentos
	Políticas para assentados	•Crédito Instalação aos Beneficiários da Reforma Agrária
	Cidadania e conflitos Agrários	•Programa Nacional de Educação •Programa Paz no Campo

**Fonte:** Elaboração própria a partir do documento Políticas públicas para Agricultura Familiar do MDA 2013 e Rangel, 2013 (FEALQ/IICA/NEAD, 2012).

É assim que, por meio dessas e de outras ações, é fortalecida a agricultura familiar, cujo papel principal encontra-se no crédito, que incentiva o crescimento e o desenvolvimento do agricultor e da economia local (ZIGER, 2013).

O crédito representa um papel muito importante como ferramenta de desenvolvimento e inclusão no meio rural, e desencadeia diversas formas de desenvolvimento. O acesso ao crédito de forma qualificada promove o crescimento da produção e a diversificação dos agricultores familiares, assim como agrega valor aos processos de comercialização,

industrialização e inclusão social dos habitantes do meio rural. O país encontra no crédito rural uma forma de inclusão socioeconômica articulada a estratégias de desenvolvimento territorial, fomentando o controle social como mecanismo de desenvolvimento nas distintas realidades dos agricultores familiares do país (ZIGER, 2013).

O crédito é um instrumento essencial na execução de políticas públicas, que gera mais desenvolvimento e inclusão social no campo. Os motivos que permitiram que um número de agricultores fosse incluído como público beneficiário do programa têm a ver com a significativa redução na taxa de juros, com o aumento da renda para fins de enquadramento dos agricultores no PRONAF e com a criação de linhas de crédito específicas para diferentes segmentos e atividades. Segundo Ziger (2013), um dos principais fatores de crescimento da economia encontra-se no incentivo do consumo interno, por meio de ampliação de linhas de crédito. E é por meio das oportunidades do mercado que o crédito rural se diferencia, cresce e se consolida cada vez mais como elemento indispensável para o desenvolvimento das microfinanças. O crédito para a agricultura familiar é um dos grandes responsáveis pela inclusão social de muitos agricultores que antes não eram incluídos no sistema financeiro tradicional.

Dessa forma, de acordo com Ziger, (2013), a garantia de acesso ao crédito gera nos agricultores familiares um impacto com resultados para o desenvolvimento material e social das comunidades em que se inserem, contribuindo para a melhor qualidade de vida das pessoas, tanto local como regionalmente. As conquistas obtidas na agricultura familiar são fruto de combinação de esforços, tanto do governo, que trata de construir condições para que as políticas públicas possam emergir, como das organizações da agricultura familiar, que deixaram de ser só movimentos reivindicatórios para passarem a ser propositivos, participando e ao mesmo tempo assumindo o papel de executores de muitas das políticas públicas, tendo assim outro sentido e uma nova dimensão.

As políticas públicas que fazem parte dos avanços e contribuições para o fomento da agricultura familiar são o PRONAF, a comercialização, o seguro, a segurança alimentar e nutricional, entre outras que se vêm atuando para que os agricultores familiares passem a ser atores ativos, fazendo com que essas políticas aconteçam de fato. Para Ziger (2013), diante de todos os avanços nas políticas públicas e programas do governo em seu interesse pelos agricultores familiares e com um cenário promissor para agricultura familiar, existem ainda questões desafiadoras que devem estar bem presentes nas discussões da construção não só de um novo rural, mas também do desenvolvimento de todo um país.

Em conclusão a este capítulo, registre-se que foi nas últimas décadas, como se observou, que novas relações entre Estado e sociedade civil foram estabelecidas, foram criados novos espaços de participação e emergiram novos atores políticos, que foram reconhecidos como sujeitos de direito, assim como foram criadas regras e instrumentos de política pública, que se institucionalizaram, e novas ações por parte do Estado, que permitiram definir normas. Estes são alguns aspectos de mudanças nas últimas décadas e que ainda continuam mudando. Como protagonista e objeto de muitas dessas mudanças, é destacada a categoria social e política da agricultura familiar, a qual passou a ser reconhecida pelo Estado brasileiro em meados da década de 1990.

O reconhecimento que ganhou a agricultura familiar e as construções de políticas diferenciadas para este segmento social, que até então não havia sido contemplado com ações específicas, estas mudanças e acontecimentos ao longo do processo ganharam repercussões não só no cenário nacional, mas também no internacional. Como visto neste capítulo, os agricultores

familiares ou pequenos produtores, como eram chamados até pouco tempo, sempre se encontravam à margem das ações do Estado brasileiro, aumentando sua fragilidade diante do desenvolvimento do país.

Com a Constituição de 1988, iniciou-se uma nova trajetória para a categoria, estimulando novos atores e espaços de participação social, além do reconhecimento de direitos, tais como a criação do PRONAF, que estimulou outras políticas diferenciadas de desenvolvimento rural. Realizações importantes, conquistadas pelas lutas de seus atores, aconteceram no processo, com a criação de algumas instituições de apoio para a agricultura familiar. Como tratado neste capítulo, fazem parte dessas conquistas: a criação do MDA; da Secretaria da Agricultura familiar (SAF) e a regulamentação da Lei de Agricultura familiar, que reconheceu a categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a distinguir as políticas públicas para este grupo social. Com esta trajetória toda, o Brasil passou a ser destacado por organizações internacionais, graças à estrutura política e institucional que construiu ao longo de sua trajetória para a agricultura familiar. Dessa maneira, tem se convertido em um importante referencial em políticas para o setor e para a agricultura familiar, de modo que outros países pretendem seguir seus passos.

## **CAPÍTULO IV - ORIGENS DA AGRICULTURA FAMILIAR NA COLÔMBIA: BREVE HISTÓRICO**

Este capítulo apresenta as origens da agricultura familiar na Colômbia, fazendo uma breve trajetória do que tem sido o processo de configuração e reconhecimento da AF como uma categoria social e política. Para isto, o seu objetivo será apresentar o processo e a trajetória da agricultura familiar e das políticas e instrumentos de fomento à agricultura familiar na Colômbia, considerando assim a sua importância para o desenvolvimento rural do país. O capítulo encontra-se dividido em quatro seções. A primeira seção aborda a gênese e a configuração da AF no país. A segunda seção apresenta os atores sociais e o processo de constituição das instituições de fomento à agricultura familiar. A terceira seção aborda o surgimento do FINAGRO, com alguns subitens, tais como: antecedentes do programa, características, objetivos, público-alvo, abrangência e principais resultados alcançados. Na quarta seção, são apresentadas as principais contribuições de políticas e programas de fomento à AF.

### **4.1 Gênese, Desenvolvimento e Configuração da Agricultura Familiar na Colômbia**

Na Colômbia, a maior parte dos produtores rurais são agricultores familiares - sendo que estes se dedicam à silvicultura ou pesca -, como também podem ser comunidades rurais indígenas ou afrodescendentes. Para estes, as unidades de produção são ao mesmo tempo unidades de consumo, cuja finalidade é a reprodução da família ou da comunidade. Nestes casos, tanto a família como a comunidade incentivam o caráter organizativo da atividade produtiva.

Nas últimas duas décadas, vêm se configurando e se formando a categoria de agricultura familiar do país. Ainda que o conceito seja novo, a trajetória da agricultura familiar é marcada pelas lutas de seus atores e representantes sociais, e isso tem sido um longo e lento processo, cheio de conflitos sociais e políticos e, também, de violência.

O conceito de agricultura familiar na Colômbia é tão recente que o uso do termo ainda não é tão comum na literatura, já que se faz referência a outros termos, tais como pequeno produtor, produtor rural, camponês, entre outros. O termo é entendido simplesmente como uma categoria da agricultura empresarial. A agricultura familiar na Colômbia encontra-se representada por camponeses, indígenas, afro-colombianos, pescadores, entre outros.

Segundo Acevedo (2014), a agricultura familiar do país era considerada na linguagem oficial como um setor atrasado e resistente às mudanças, o que se constitui em uma visão reducionista e injusta acerca de um setor da sociedade, silenciosamente responsável por boa parte da segurança alimentar, da proteção dos ecossistemas em sua diversidade, do solo e da água doce, além da preservação e conservação do meio ambiente e de suas culturas. A agricultura familiar também desempenha um papel multifuncional não só para garantir condições dignas para os agricultores familiares, mas também para o setor urbano, em que todos são beneficiados com os alimentos produzidos pelas famílias, o que representa uma alimentação de qualidade.

Desse modo, existem diversos termos utilizados na literatura ao longo do tempo que são mais comuns para definir a agricultura familiar no contexto da Colômbia como, por exemplo: economia rural, produção rural, unidades agrícolas familiares, pequenos produtores agrícolas, produtores agrícolas associados a cultivos tradicionais, pequenos agricultores, entre outros.



Conforme Echenique (2006), operacionalmente, o conceito de agricultura familiar é caracterizado pelos seguintes elementos: i) uso predominante do trabalho familiar, podendo contratar casualmente mão de obra, ii) acesso limitado (quantidade e qualidade) aos recursos da terra e de capitais, e iii) diversificação das atividades geradoras do ingresso ao interior familiar (multifuncional). Além disso, a heterogeneidade dentro da AF é reconhecida, sendo determinada pelo tamanho das propriedades, articulação diversa aos mercados, estruturas produtivas diferentes e localização em diferentes zonas agroecológicas, de tal modo que é possível o estabelecimento de tipologias.

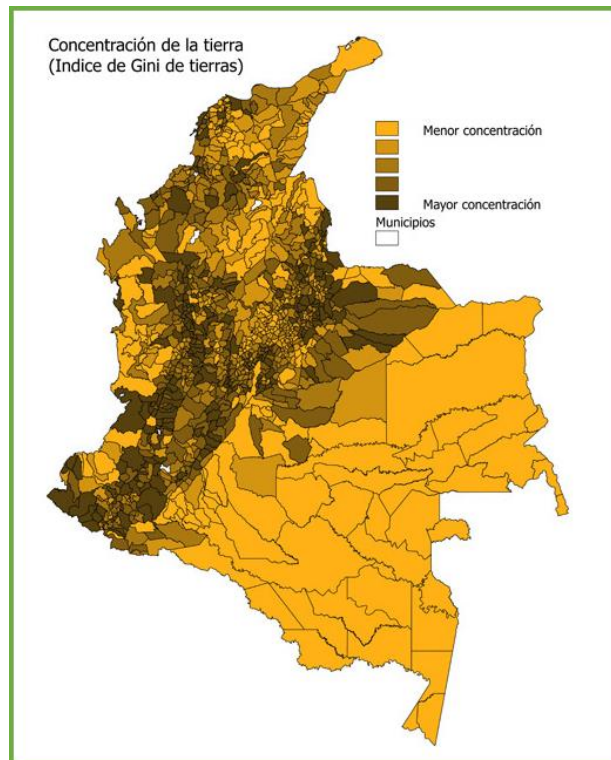
Diversos fatores na história do meio rural do país, de natureza estrutural, têm marcado o destino dos agricultores familiares na Colômbia, especificamente a concentração de terra, a violência que se vive no campo e o deslocamento forçado, situação crítica para os agricultores, que são os mais afetados e com mais vítimas de toda essa violência.

Nesse sentido, o índice de Gini é usado como um indicador para medir o grau de concentração da propriedade rural e da renda. Quanto mais próximo o índice estiver de 1, mais concentrada é a propriedade, ou seja, poucos proprietários com muita terra, e quanto mais perto de zero, melhor é a distribuição de terra, ou seja, muitos proprietários com muitas terras (Mapa 1). Dessa maneira, com ajuda da Universidade dos Andes da Colômbia, o Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) concluiu informações cadastrais entre os anos 2000 e 2009, o que permitiu o cálculo de vários índices de Gini, como os proprietários e a terra, os quais são mais representativos (PNUD, 2011).

É assim que, para 2009, o Gini que mede o grau de concentração da terra apresenta um valor de 0,86 para o país. Tendo em consideração que, na última década, o índice já era muito elevado e continuou a crescer em todas suas apresentações. Segundo o PNUD (2011), se estes resultados se comparam com os de outros países, conclui-se que a Colômbia tem uma das maiores desigualdades em relação à propriedade da terra na América Latina e no mundo. O país latino-americano que mal ultrapassa Colômbia em índice de desigualdade (Gini) é o Brasil. Depois da Colômbia, encontra-se Argentina, (Tabela 2). Esse quadro é o resultado do processo histórico colombiano, de suas políticas públicas, da operação das forças do mercado, do narcotráfico e de ações de grupos armados à margem da lei e da cultura de enriquecimento rápido e de avidez por renda<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> É importante destacar que os índices do Gini e as informações do IGAC não demonstram o verdadeiro nível de concentração de terra. Não só existe uma alta informalidade nos direitos da propriedade como também o fenômeno dos “*testa de ferro*”, não capturados nas estatísticas, o que esconde muitas propriedades que passam a nome de diferentes pessoas, mas que em realidade são do mesmo proprietário que as transferiu entre amigos, compadres, parentes, entre outros, mas mantém a propriedade de fato, exercendo controle violento, intimidação e outros métodos. Os “*homens da frente*” é um instrumento de legalização dos terrenos adquiridos por meios violentos ou ilegais. O “*testa de ferro*” é um instrumento de legalização das terras adquiridas por meios violentos ou ilegais.



**Mapa 1** - Concentração da Terra na Colômbia (Índice Gini da Terra).

**Fonte:** Osorio, 2016<sup>18</sup>.

Para as Nações Unidas, a comparação destes Gini da terra com os IDH, ajustados com fatores de desigualdade, mostram que, na América Latina, os altos Gini de terra estão associados com menor IDH. Nos países asiáticos, essa relação nem sempre é verdadeira, porque as taxas são baixas, concentração de terra e IDH não são necessariamente altos; nem em países europeus (PNUD, 2010).

Em relação à América Latina, os dados mostram que o próprio conflito armado interno da Colômbia não é necessariamente explicado pela concentração da posse da terra. Já que razões semelhantes poderiam ter Brasil, Peru, Paraguai e até mesmo Argentina (por seu Gini), para registrar um conflito armado sustentado no controle da terra por alguns proprietários. Portanto, existem outras razões, tais como históricas, culturais, de contexto, presença de narcotráfico, características da democracia, política e a institucionalidade, aptas a explicar o conflito do país (PNUD, 2010).

<sup>18</sup> Osorio, Camila. A devastadora geografia do campo. **La silla vacia**. Disponível em: <http://lasillavacia.com/historia/la-desoladora-geografia-del-campo-28006>. Acessado em 27-05-2016

**Tabela 2** - Comparação de Índice de Concentração da Terra e Índice de Desenvolvimento Humano (Gini) por Países.

País	Año relativo al Gini	Gini	IDH ajustado 2010
Colômbia	2009	0,85	0,492
Argentina	1998	0,83	0,562
Brasil	2007	0,87	0,509
Perú	1994	0,86	0,501
Venezuela	1997	0,88	0,501
Paraguay	1991	0,93	0,482
Honduras	1993	0,66	0,419
Nicaragua	2001	0,72	0,426
Uruguay	2000	0,79	0,642
Noruega	1999	0,18	0,876
Finlândia	2000	0,27	0,806
Suecia	1990	0,34	0,824
Irlanda	2000	0,44	0,813
Suíça	1990	0,5	0,813
Dinamarca	2000	0,51	0,81
Francia	2000	0,58	0,792
Países Baixos	2000	0,57	0,818
Italia	2000	0,73	0,752
Espanha	2000	0,77	0,779
Reino Unido	2001	0,66	0,766
Alemania	2000	0,63	0,814
Tailândia	1993	0,47	0,516
Vietnam	1994	0,53	0,478
Filipinas	1994	0,53	0,518
Bélgica	2000	0,56	0,794
India	1999	0,57	0,365
Nepal	1999	0,39	0,292
Indonésia	1999	0,45	0,494
Namíbia	1997	0,36	0,338
Etiópia	2001	0,47	0,216
Bangladesh	1996	0,62	0,331

**Fonte:** INDH, 2011<sup>19</sup>

Dessa maneira, não é a luta pela terra por parte dos produtores organizados o único fator que explica os conflitos existentes no setor rural do país. A falta de uma decisão política para resolver o problema agrário e atender à dívida social e política existente com o campo, com a sociedade e com o Estado, além da concentração da propriedade, é o que ajuda a explicar esse panorama conflitivo. Quando se combina a alta desigualdade histórica no acesso e posse de recursos com um Estado e uma institucionalidade fracos, que, ao mesmo tempo, mantêm privilégios para uns poucos grupos na sociedade, com uma ocupação desordenada do território e com um sistema político baseado na posse de terras, e no qual os tributos não são certos, além da presença do negócio de narcotráfico, ter-se-ão os elementos para se configurar uma crise rural que se coloca no centro do debate sobre a posse da terra.

Nas últimas décadas, as políticas públicas de apoio ao meio rural da Colômbia têm sido orientadas, em termos gerais, em dois tipos de programas. O primeiro diz respeito a programas de investimento social rural, tais como a reforma agrária, o desenvolvimento rural, a infraestrutura e serviços básicos. E o segundo está relacionado aos programas de apoio direto à produção, tais como a concessão de créditos, subsídios e ajuda de adequação de terras,

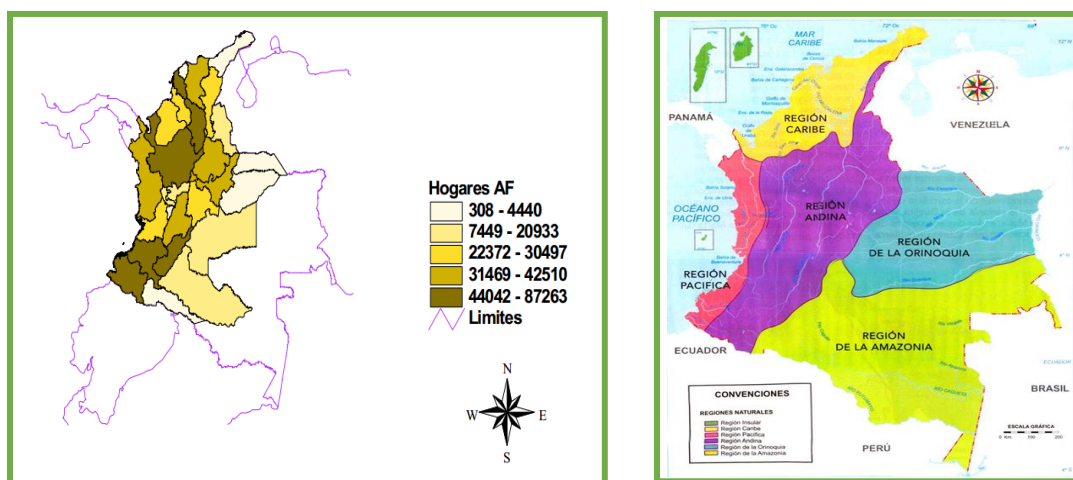
<sup>19</sup> Elaboração do INDH 2011, segundo IGAC-cede (em prensa. Com base em Statistic Yearbook 2004, (FAO, 2007-2008). o IDH ajustado foi tomado do Informe de Desenvolvimento Humano 2010. A verdadeira riqueza das nações: caminhos ao desenvolvimento humano. Nova York: PNUD (2010).

desenvolvimento e transferência de tecnologia. Nos últimos cinco anos, as instituições do setor passaram por uma grande transformação, em resposta principalmente a problemas de eficiência e eficácia que caracterizaram a institucionalidade do setor agrícola (MALDONADO et al., 2007).

Para Maldonado et al., (2007), a falta de eficiência e eficácia das instituições, que, até 2003, eram as que implementavam as políticas agrícolas, foi refletida no alcance limitado de metas e objetivos, bem como nos elevados custos de transação associados à suas operações. Como resposta aos problemas associados com as instituições do setor agrícola, o governo nacional iniciou, em 2002, a liquidação dos quatro órgãos executores ligado ao Ministério de Agricultura e criou, em 2003, o Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER), concentrando as funções dessas quatro entidades. Assim, a transformação da prestação de assistência técnica começou incentivando a formação do Centro Providencial de Gestão do Agronegócio (CPGA), com o objetivo de permitir que as sub-regiões melhorem os mecanismos de planejamento e acesso ao investimento e financiamento de recursos.

Dessa maneira, nos últimos anos, o apoio ao setor agrícola foi orientado cada vez mais para a modernização da sua estrutura de produção, buscando, dessa forma, aumentar a competitividade do setor. Para atingir esse objetivo, a política agrícola atual do governo parte da visão de cadeias produtivas, promovendo a integração dos diferentes elos que a compõem e a modernização da agricultura familiar, por meio de alianças estratégicas entre estes elos e comerciantes, transformadores ou grandes produtores (MALDONADO et al., 2007).

Na Colômbia, os solos mais produtivos se encontram localizados no planalto Cundi-Boyacense e vales, onde a concentração da terra é muito alta. Como pode ser observado no Mapa 2, a região do Oeste é responsável por 43,9% das unidades de produção, seguida pelo Centro-Oriente e pelo Atlântico, com cerca de 25% em cada um.



**Mapa 2** - Distribuição das unidades de Agricultura Familiar por estados e Regiões da Colômbia.  
**Fonte:** Maldonado, Moreno & Varas, (2007).

Os efeitos negativos da concentração de terras têm se refletido na migração de camponeses para a cidade e na falta de produção de alimentos. Esse cenário é corroborado por protestos e mobilizações dos diferentes atores sociais do setor rural. As razões que apoiam estas questões estão relacionadas com problemas estruturais no setor rural, um quadro complexo sobre a questão agrária do país. As demandas referem-se a três tipos de conflitos: o primeiro está relacionado com problemas da posse de agricultores sem-terra, de titulação para

os agricultores com terra e conflitos de terras em zonas de reserva indígena. O segundo está relacionado com a violação dos direitos humanos, civis e políticos, ação atribuída a forças armadas e à polícia; com a violação do direito internacional humanitário; a paz; ajuda humanitária a pessoas deslocadas pela violência e com ações de grupos ilegais em áreas rurais. O terceiro motivo refere-se a demandas de políticas agrícolas, como do café, econômicas e institucionais (PRADA, 2003).

Conseqüentemente, dentro dos principais programas, ações e instrumentos com cobertura nacional dirigidos para os agricultores familiares, encontram-se: a reestruturação; titulação e formalização da terra; assistência técnica; acesso ao financiamento com taxas de juros subsidiadas e fornecimento de subsídios para capitalização rural; alianças produtivas entre agricultores familiares e comerciantes; moradia de interesse social rural; atenção às mulheres rurais; programa de segurança alimentar; programa de combate à pobreza e programa de formação para jovens rurais.

Como salientam os autores Junfuito, Perfetti e Becerra (2014), as estratégias voltadas para os agricultores familiares devem incluir e contribuir com o fortalecimento de programas de combate à pobreza e da pobreza extrema no campo; promover maiores oportunidades de desenvolvimento e empreendedorismo para os jovens rurais; fortalecer a associação entre agricultores familiares e entre estes e os médios produtores, melhorando as capacidades produtivas dos AF, com conexão a mercados e à diversificação da economia não agrícola, para assim alcançar a capacitação e o empoeiramento dos cidadãos para a gestão do desenvolvimento nas áreas rurais.

Por último, o terceiro aspecto está relacionado com os diversos recursos orçamentários canalizados ao Ministério da Agricultura para o desenvolvimento rural e os voltados diretamente para estimular a atividade produtiva dos AF, com os quais se visa melhorar o bem-estar social de todos os cidadãos nas áreas rurais e dos trabalhadores rurais em geral.

Dessa forma, os recursos orçamentários são canalizados por meio de diferentes ministérios além do Ministério da Agricultura, os quais cobrem aspectos de segurança social, tais como saúde, aposentadoria, riscos ocupacionais, bens públicos, como a construção de estradas em áreas rurais e até mesmo o apoio a diversas atividades de agricultura, a exemplo da mineração em pequena escala. Não existem análises ou relatórios que tratem sobre a importância dessas tarefas. Neste sentido, devem ser destacadas as questões de saúde, aposentadoria, proteção contra riscos do trabalhador rural, educação e outros programas governamentais destinados a reduzir a pobreza e melhorar as condições do setor rural (JUNGUITO; PERFETTI; BECERRA, 2014).

#### **4.2 Atores Sociais e Processo de Constituição das Instituições voltadas à Gestão das Políticas de Fomento à Agricultura Familiar**

A trajetória dos movimentos sociais agrários na Colômbia foi marcada por momentos de auge, declínio e profundas divisões internas, a exemplo do que ocorre em outras sociedades. Estas características são resultado de fatores internos e externos de diversos tipos, sendo que todos eles têm influenciado nos alinhamentos ideológicos e políticos, os quais têm impedido os processos de articulação entre os movimentos que têm maior capacidade de impacto sobre a gestão dos conflitos com o Estado e com outros adversários. No início do século XX, surgiram as primeiras organizações camponesas com intenções sobre as questões de melhoria fundiária e independência como sujeitos sociais e produtivos (MACHADO, 2012).

O problema da terra e do território na Colômbia é de difícil definição, já que se encontra composto por vários elementos, processos complexos e interacionados. Os problemas mais visíveis têm a ver com a concentração e o acesso desigual da terra, conflitos pelo uso do solo, violência e ilegalidade, alta informalidade na posse da terra e a falta de um sistema de informação moderno e atualizado de cadastro. Além disso, existem outras circunstâncias que têm um impacto negativo sobre a situação do campo colombiano, que são derivadas da fraqueza das instituições públicas que regem os direitos de propriedade e acesso à terra, da cooptação de entidades relacionadas com a administração e gestão de terras por grupos ilegais, do mau uso e gestão da água, do uso da terra nos cultivos ilícitos, da participação das partes interessadas nas reservas florestais e áreas protegidas, do mercado de terras com falhas notáveis e da violação dos territórios das comunidades negras e indígenas, por meio do que é conhecido como megaprojetos (MACHADO, 2012).

Segundo Machado (2012), pelos elementos anteriormente mencionados, torna-se difícil definir qual é o problema da terra na Colômbia, já que este não envolve apenas a questão da propriedade fundiária, mas também aspectos de natureza política, econômica, social e ambiental. Esses aspectos colocam em evidência que a Colômbia enfrenta um grande desafio, não resolvido no âmbito das políticas públicas do Estado. Portanto, para se obter uma solução à questão agrária, é preciso definir o cenário e dar os primeiros passos nos processos de implementação de políticas públicas, que exigem prazos mais longos.

O documento de trabalho ‘A questão agrária em Colômbia, terra, desenvolvimento e paz’, de 2012, considera que, para as organizações camponesas, a problemática da terra no país nos últimos anos passa pela construção de novo modelo de desenvolvimento rural.

Neste sentido, as propostas dos camponeses basicamente estão centradas na construção de novos projetos de lei feitos pelas organizações, projetos que não têm sido considerados pelas diversas instituições políticas. Essas iniciativas populares surgem de forma alternativa às políticas estatais definidas como instrumentos do modelo de desenvolvimento capitalista, que é caracterizado pela acumulação e uso da violência, para assim controlar a população, os recursos, o território, além do controle da terra.

No projeto de lei, no qual têm trabalhado as organizações que convergem na Mesa de Unidade Agrária, estabeleceu-se um marco normativo para o cumprimento das normas constitucionais, especificamente nos artigos 64, 65 e 66<sup>20</sup>. Porém, a forma ampliada dessa proposta suscita a necessidade de reforçar vários aspectos, como a participação autônoma e decisiva dos diferentes atores (agricultores familiares, indígenas, afro-colombianos, trabalhadores agrícolas e outros habitantes do setor rural) na gestão e avaliação de planos, programas e projetos que atendam às suas necessidades e aspirações.

Na década de 1990, surgiram questões e desafios sobre os quais as organizações de representação do campesinato passaram a se manifestar. Um deles é a Constituição de 1991, que consagra muitos direitos sociais, mecanismos de participação e um novo projeto de lei e de reforma agrária que impôs um novo esquema de reforma via mercado. As lutas tradicionais pela terra e as políticas agrícolas têm se unido nos últimos anos, em protestos pelos direitos humanos e pelas necessidades básicas como infraestrutura e serviços, o que torna os agricultores

---

<sup>20</sup> Esses artigos tratam da questão da terra, serviços e geração de melhores condições de qualidade de vida dos agricultores como, também, da priorização da produção de alimentos, partindo dos incentivos nas atividades agrícolas, entre elas tecnologia e crédito.

participantes dessas crescentes lutas. Dessa forma, um fator muito importante da década é a expansão do narcotráfico e as limitações dos agricultores no acesso à terra, à tecnologia e ao subsídio. Diante dessas condições, a única forma de sobreviver é participar da produção de cultivos ilícitos. As organizações camponesas, em 1996, voltam a ocupar um papel importante na história do país, pelas grandes marchas camponesas que aconteceram na época contra as fumigações de coca em cultivos de uso ilícito (SILVA, 2008).

Essas mobilizações conferiram visibilidade à tradição agrícola do país, assim como evidenciaram que o campo foi o principal afetado pelas políticas de ajuste e abertura econômica aplicadas pelos governos de Gaviria (1990-1994) e de Samper (1994-1998). Desde aquela época, os movimentos vêm se estruturando e ganhando mais espaço por intermédio de organizações regionais, tais como: Associação Camponesa de Arauca, Associação Camponesa do Vale do Rio Güéjar, na Serrania da Macarena, a Associação Camponesa de Catatumbo e a Associação Camponesa do Vale do Rio Cimitarra (SILVA 2008).

Tobasura e Rincón (2007) destacam que, nos anos anteriores da abertura econômica na Colômbia, as mobilizações sociais se caracterizaram por sua ativa dinâmica, protagonizada especialmente pelos camponeses e agricultores familiares que concentravam suas demandas em torno da distribuição e titulação das terras. A segunda metade da década de 1980 se apresenta como um período de transição, tanto econômica como nas organizações sociais. Naquele período, as políticas econômicas tiveram como objetivo preparar o cenário para a implementação de um novo regime comercial, o qual se desenvolveria a partir dos anos de 1990. Para as organizações agrárias, significou um momento de crise, ocasionado pelas divisões internas e pelas permanentes repressão e perseguição, que vitimaram tanto militares de base como destacados líderes sociais.

As diversas reformas políticas e comerciais realizadas no período de 1990 a 2005 levaram a períodos de níveis mais altos e mais baixos de mobilização social, que se pode identificar completamente. O período é caracterizado pela utilização da ação direta, como o repertório de ação por excelência que os atores, indistintamente, fizeram uso em seus protestos. No entanto, há matizes no repertório, de acordo com os atores sociais que se manifestam, o motivo da mobilização e o lugar donde se mobilizam e desenvolvem (TOBASURA e RINCÓN, 2007).

Portanto, as ações de mobilizações sociais agrárias do país foram concentradas nos Estados de Caquetá, Guaviare, Putumayo e Casanare, apresentando-se uma alta concentração das mobilizações sociais em curto tempo (1995-1996), devido à complexidade das demandas e à intensidade dos protestos e ações repressivas tomadas pelas autoridades.

Durante o período de 1995 a 2005, a participação dos agricultores familiares teve seu momento mais influente em 1995, enquanto que, para o ano de 2003, esta participação baixou consideravelmente. Nesses períodos, destacam-se fatos importantes, como o grau de cobertura dos protestos e o grande número de parcerias que foram desenvolvidas em torno da mobilização dos atores sociais participantes. Essas ações de protestos aconteceram em 26 dos 32 estados do país, o que reflete as consequências das reformas econômicas implementadas no período sobre o setor agrícola do país, que resultou na eliminação de tarifas sobre as importações, eliminação dos subsídios à produção e eliminação de órgãos estaduais dedicados ao apoio, promoção e pesquisa para a produção agrícola. Tais medidas trouxeram desvantagens para os agricultores familiares nacionais, levando-os a competir nos mercados internacionais e com produtores de maior tradição produtiva de exportação. Portanto, as reformas neoliberais para a agricultura

afetaram os diferentes produtores, para quem o tratado de livre comércio, em vez de ser uma oportunidade, foi o início da maior crise do setor rural (TOBASURA e RINCÓN, 2007).

Com essas mobilizações agrárias, estabelecem-se novas parcerias entre os atores apresentados, em nível local, regional e nacional. Os agricultores familiares foram os atores que mais geraram parcerias com outros setores, como o caso do agronegócio e das comunidades étnicas. Além disso, entre outros setores que compõem o movimento agrário foram apresentados diferentes tipos de parcerias, por exemplo, entre indígenas e cafeicultores e entre agricultores familiares e agronegócio.

De acordo com Tobasura e Rincón (2007), as mobilizações agrárias do período se caracterizaram pela diversidade de atores sociais que participaram dela, nas quais se manteve a participação de atores históricos, como os agricultores familiares, reivindicando suas demandas relacionadas ao acesso à terra e a uma maior atenção do Estado. Além disso, surgem os grandes produtores ligados ao sistema do agronegócio, como são as plantações de café, usinas de açúcar e plantações de arroz, que, no contexto da globalização dos mercados, têm sido afetados em seu processo de acumulação de capital, exigindo medidas para proteger a produção nacional; da mesma forma, tem-se um ressurgimento das comunidades étnicas como resultado do processo de globalização, que ameaçou as estruturas básicas que determinam a sua identidade, território, autonomia e cultura e reivindicações de sua mobilização.

Como salientam Bohórquez e Connor (2012), dentro dos principais atores identificados nas organizações do movimento social rural na Colômbia, encontram-se a ANUC-UR (Associação Nacional de Usuários Camponeses, Unidade e Reconstrução), a FENSUAGRO (Federação Nacional Sindical Unitária Agropecuária), a Fenacoa (Federação Nacional de Cooperativas Agrárias) e a CNA (Coordenador Nacional Agrário). Estas organizações atuam com objetivos, estratégias e formas de ação particulares e conseguem, individualmente, por meio de um processo complexo, apresentarem-se como unidades relativamente coerentes e unificadas. Estes autores salientam também que se pode argumentar ser possível ver a partir de componentes sociais, com suas histórias particulares, pontos que permitem ou impedem a consistência do movimento rural como um todo.

A continuação sobre cada uma delas será apresentada para uma maior compreensão e conhecimento da dinâmica que representam para os diferentes atores. A ANUC-UR é um movimento constituído pelos agricultores sem-terra, agricultores deslocados e agricultores familiares. Atualmente, a organização se aproxima de um processo de separação, como consequência de duas divisões frente ao trabalho dos agricultores: a partir das bases para os líderes ou dos líderes para as bases. A segunda é a que tem prevalecido na ANUC-UR e a tem levado a atuar nos últimos anos mais como uma organização não governamental que como um movimento social. Esta problemática tem estado historicamente marcada no movimento camponês colombiano e mais especificamente na ANUC.

A ANUC-UR surge, em 1987, de um longo processo de tentativas de reunir os produtores que tinham sido parte da ANUC (Associação Nacional de Usuários Camponeses de Colômbia), a qual foi criada como parte do esforço do Estado colombiano para conter a expansão dos latifúndios sobre os terrenos baldios, a expansão de pequenas e médias terras e fortalecer os camponeses para as unidades de produção familiares. Esta associação foi criada pelo Decreto 755, de maio de 1967, e pela resolução 067, de 1968. De acordo com as normas anteriores, desenvolveu-se e conduziu a Campanha da Organização Camponesa do país. O processo se iniciou com a criação de comissões regionais, depois, associações municipais e, em



seguida, associações estaduais. Dessa forma, por meio da Presidência da República e do Ministério de Agricultura, foi realizado o primeiro Congresso Nacional de Usuários Camponeses de Colômbia. Nesse congresso, foi constituída formalmente a ANUC e foi designado e nomeado um conselho nacional com representantes de cada um dos estados do país. Entre suas ações mais importantes, encontram-se a negação e a passividade do governo liderado pelo INCORA para uma verdadeira reforma agrária, além da realização de mobilizações nacionais por intermédio das quais os agricultores recuperaram 1250 terras cultiváveis.

O papel da ANUC, neste ponto de vista, seria o de servir como uma ferramenta para realizar a reforma agrária, que foi tentada em diferentes ocasiões e cujo principal objetivo era promover a redistribuição da propriedade da terra para o benefício dos arrendatários e dos agricultores sem-terra (BOHÓRQUEZ e CONNOR, 2012). Neste processo, é importante destacar uma de suas grandes conquistas, que foi conseguir uma maior independência, em nível político e econômico, do movimento camponês contra o Estado. Portanto, no Congresso de Unidade e Reconstrução da ANUC, surgiu a ANUC-UR.

Conforme a ANUC (2004), o FENSUAGRO (Federação Nacional Sindical Unitária Agropecuária) emerge de um processo de fusão de diversos sindicatos de trabalhadores agrários com forte presença em estados, tais como Cundinamarca, Guaviare, Arauca, Cauca, Tolima, Huila, Atlântico, Nariño, Meta, Quindío, Boyacá e Bolívar. A Federação foi fundada em 1974, sob o nome de FENSA (Federação Nacional dos Sindicatos Agrícolas), e seus objetivos incluíram a democratização da propriedade da terra, aquisição, proteção e promoção dos direitos trabalhistas dos trabalhadores agrícolas e a reforma agrária.

A Fenacoa (Federação Nacional de Cooperativas Agrárias) é uma organização com membros em duas frentes: os estados de Cundinamarca, Meta e Tolima, onde um modelo de produção camponês coexiste com a presença dos latifúndios dedicados à criação de gado e áreas de assentamento. Reúne as cooperativas agrícolas e agricultores, cuja base social é composta por organizações de trabalhadores agrícolas, e seu programa tem como objetivo a criação de um modelo de economia solidária para o campo colombiano (ANUC, 2004).

Por último, encontra-se o CNA (Coordenador Nacional Agrário). Esta organização está conformada por minifundistas que exigem uma solução para a crise agrícola; encontrou apoio em outras organizações sociais com presença nos Estados de Tolima, Antioquia, Valle del Cauca e Nariño e do Maciço colombiano. Sua luta inclui questões cruciais, tais como a soberania e autonomia alimentares ou direito de cada povo para determinar a produção de alimentos de forma independente e soberana; além de redistribuição de terras, tanto para os sem-terra como para os agricultores familiares (CNA, 2005).

De acordo com a diversidade de atores, são vários os motivos das mobilizações agrárias. Em princípio, o motivo principal se encontrava na questão da demanda pela terra, depois se passou a questionar sobre as políticas agrárias, especificamente a rejeição de políticas neoliberais, abertura econômica e assinatura de acordos comerciais como o ALCA<sup>21</sup> e o TLC (Tratado de Livre Comercio), além de demandas relacionadas com políticas de café, remissão de dívidas e exigências de serviços de assistência técnica de agências estatais que haviam se

---

<sup>21</sup> **ALCA:** Área de Livre Comércio das Américas. Em 2005, a partir da Cumbre em Mar da Plata, o ALCA entrou em crise a tal ponto que muitos já consideram um projeto fracassado. Em vez disso, a Colômbia assinou o **TLC** (Tratado de Livre Comercio) com países como Estados Unidos, Canadá, México e Chile, com benefícios que se teriam sido alcançados pelo Alca. Mais informações disponíveis em: <[http://www.productosdecolombia.com/main/guia/Colombia\\_alca.asp](http://www.productosdecolombia.com/main/guia/Colombia_alca.asp)> Acesso em: 15-05-216.

perdido devido a sua liquidação. Em segundo lugar, encontram-se as demandas que envolvem serviços e infraestrutura que centram a atenção principal do Estado em temas relacionados a educação, saúde, serviços básicos, rodovias e infraestrutura física. Também aparecem as demandas com a questão de distribuição e titulação de terras.

Dessa maneira, a Colômbia vive um processo de reforma agrária desde os anos 1960, no entanto, sem alcançar sucesso significativo ou ter solucionado os problemas relacionados à questão da posse da terra. Segundo Gomez (2011), a reforma agrária dos anos 60, definida pela Lei n. 135, de 1961, com modificações da lei 1ª, de 1968, foi distributivista, marginal e somente alterou superficialmente a estrutura agrária. Em 1988, a Lei 30 introduziu alterações importantes no processo de reforma agrária, mas manteve o espírito da Lei 135, de 1961, tentando eliminar os obstáculos jurídicos e processuais que fizeram as leis anteriores impraticáveis.

Com a Lei nacional de reforma agrária e desenvolvimento rural camponês, foi criado um subsídio para a aquisição de terras, como também foi criado o Instituto Colombiano de Reforma Agrária (INCORA). Esta lei define como Unidade Agrícola Familiar (UAF) a atividade básica da agricultura, pecuária, aquicultura e extensão florestal, e em condições adequadas que permitem que as famílias tenham uma remuneração por seu trabalho. É importante notar que, na Colômbia, o conceito de “agricultor familiar” não é utilizado dentro do contexto de desenvolvimento rural, mas, diversamente, utiliza-se o conceito de ‘pequenos e médios produtores’ associados exclusivamente ao número de UAF; por isso, o conceito definido por lei utiliza como único critério o tamanho da propriedade (SAUBORIN et al., 2014).

Machado e colaboradores (2013) ressaltam que o contexto das políticas públicas na Colômbia sobre a agricultura familiar caracteriza-se por dificuldades e falhas históricas na sua abordagem e do quadro institucional que as apoia, o que acabou por afetar o destino da agricultura familiar. O governo atual tem buscado novas tendências, com expectativas de uma política menos discriminatória e excludente. Este processo ainda está em desenvolvimento devido a acordos agrícolas como resultado das negociações de paz com as Forças Revolucionárias de Colômbia (FARC)<sup>22</sup> na cidade de Havana em Cuba, em relação à política de desenvolvimento rural e também a mudanças nos processos da política macroeconômica.

Nas últimas décadas, o apoio ao setor rural na Colômbia tem sido orientado, em termos gerais, por dois tipos de programas: o primeiro diz respeito a programas de investimento social rural, tais como reforma agrária, desenvolvimento rural, infraestrutura e serviços básicos; o segundo está relacionado a programas de apoio direto de produção, tais como a concessão de créditos, subsídios e ajuda de adequação de terras, desenvolvimento e transferência de tecnologia. Nos últimos cinco anos, as instituições do setor passaram por uma grande transformação, em resposta principalmente a problemas de eficiência e eficácia que caracterizaram a institucionalidade do setor agrícola (MALDONADO et al., 2007).

---

<sup>22</sup> As Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) são um grupo de guerrilha colombiana, existente desde 1964, que visa a implementação de um Estado socialista na Colômbia. Seu líder atual é Rodrigo Londoño Echeverri, chamado pelo apelido de “Timoshenko”. As FARC são consideradas uma organização terrorista por mais de 30 países, incluindo Colômbia, Chile, EUA, A União Europeia, etc. Outros Estados não a qualificam de terroristas, mas de grupo “irregular” (no Equador) ou “grupo beligerante” (Venezuela). Suas atividades também incluem sequestros, atos terroristas e o uso de armas não convencionais, tais como bombas de cilindros. As FARC operam na Colômbia e na zona fronteiriça com a Venezuela. Em 2010, estimava-se que as Farc estavam presentes e exercido a sua influência em 24 dos 32 estados da Colômbia, principalmente ao sul e ao leste do país, ou seja, nos Estados de Putumayo, Tolima, Nariño, Cauca e Valle do Cauca. Atualmente as FARC e o governo Colombiano se encontram em um processo para assignar um acordo de paz; estes diálogos e acordos são realizados na Habana Cuba, o que possivelmente pode levar ao fim do conflito do país (TORRES, 2015).

O Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADR) da Colômbia é o principal órgão responsável por implementar as políticas públicas de fomento à agricultura familiar. Este Ministério foi criado pela Lei 25, de 8 de outubro de 1913, como "Ministério da Agricultura e Comércio", com um projeto de lei apresentado ao Senado.

Dentro do MADR, participam o INCODER, CORPOICA, SENA, Conselhos de Seccionais de Desenvolvimento Rural (CONSER), os Centros Provinciais de Gestão do Agronegócio (CPGA), as Unidades Municipais de Assistência Técnica Agrícola (UMATA) e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (MCRD). O CORPOICA apoia o subsistema e deve criar mecanismos para que o conhecimento gerado pelo Subsistema Nacional de Investigação e Desenvolvimento chegue aos agricultores. O MADR também coordena o Subsistema Nacional de Assistência Técnica Agropecuária e é constituído pelas instituições políticas e as ferramentas do Estado, que têm como fins articular, planejar, regular e facilitar o acesso dos agricultores rurais aos serviços de assistência técnica.

As entidades descentralizadas que auxiliam nos programas e instrumentos para a agricultura familiar desde o MADR são: as designadas são o Instituto Colombiano Agropecuário (ICA) e o Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural (INCODER); as vinculadas são Bolsa Nacional Agrícola, Banagro S.A, Fundo para o Financiamento do Setor Agropecuário (FINAGRO), VECOL S.A, COMCAJA, ALMAGRARIO S.A, sociedades de fornecimentos, Banco Agrário e corporações de participação mista: Corporação Colombiana de Investigação Agropecuária (CORPOICA), Corporação Colombiana Internacional (CCI), Autoridade Nacional de Aquicultura e Pesca (AUNAP), Unidade de Restituição de Terras e Unidade de Planificação Rural Agropecuária (UPRA), além dos planos, programas e fundos setoriais.

Na Colômbia, existem ainda outras instâncias públicas e ministérios que desenvolvem programas, buscando criar melhores oportunidades e condições de vida da população rural. Em todo o país, há uma série de políticas, programas, ações e planos focados nos agricultores familiares, que, em grande parte, pertencem à população rural em condições de vulnerabilidade. Estas ações são implementadas principalmente pelo MADR, INCODER, FINAGRO, Banco Agrícola, Departamento de Prosperidade Social (DPS) e Serviço Nacional de Aprendizagem (SENA).

Além disso, às vezes, essas instituições públicas são apoiadas por organizações internacionais, como o Banco Mundial e a FAO, contam com a cooperação de vários países e diferentes organizações não governamentais (ONGs). O Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, (INDH) 2011, apresenta, de forma sintética, uma importante sistematização das instituições públicas agropecuárias desde a década de 1990 até 2010, período de nosso interesse, sendo estas dirigidas tanto para o setor rural em geral como para a agricultura familiar (Tabela 3).

O INCODER é uma das principais entidades do governo colombiano, responsável por coordenar e executar políticas de desenvolvimento rural, assim como por tratar de questões relacionadas à agricultura familiar. Esta instituição nasceu em 2003, após o governo ter ordenado, por meio do decreto 1300 do mesmo ano, a supressão do Instituto Colombiano de Reforma Agrária (INCORA), do Instituto Nacional de Adequação de Terras (INAT), do Fundo de Co-financiamento (sic) para o Investimento Rural (DRI) e do Instituto Nacional da Pesca e Aquicultura (INPA).

A missão do INCODER consiste em implementar políticas de desenvolvimento rural, em coordenação com as comunidades e instituições públicas e privadas relacionadas com a agricultura, silvicultura e com o setor pesqueiro, facilitando o acesso da população rural a fatores produtivos e sociais, para ajudar a melhorar sua qualidade de vida e desenvolvimento socioeconômico do país.



Entre as principais políticas e programas de fomento à agricultura familiar e ao setor rural, encontram-se: Programa de Agricultura Familiar (PAF), Política Integral de Terras, Programa de Oportunidades Rural, Aliança Agrícola, Projeto Apoio e Parcerias Produtivas, Programa Mulher Rural, Programa Juventude Rural, Capacidades Técnicas a Pescadores, Programa de Habitação Interesse Social Rural, Crédito Agrícola, Fortalecimento do Sistema de Financiamento do setor rural, Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, Compromissos Greve Agrária, entre outros programas, além do programa social famílias em ação.

Segundo o Centro Regional de Estudos Cafeteiros e Empresariais (CRECE, 2006), a situação da agricultura familiar e do setor rural em geral se explica a partir de um modelo de política agrícola dupla em que têm coexistido dois tipos de agricultura, uma de caráter comercial, o chamado ‘agronegócio’, com foco em um esquema produtivo e exportador, dedicado à produção de commodities; outra focada na produção de alimentos e produtos não comercializáveis, realizada pela agricultura familiar.

Enquanto o agronegócio foi constituído em um esquema protecionista e se apoiou nas políticas de fomento, recebendo subsídios com o fim de controlar os desequilíbrios associados a usos inapropriados dos recursos e teve o apoio de uma política de natureza macroeconômica estável, a política dirigida aos agricultores familiares foi baseada na erradicação da pobreza e em políticas de tipo assistencialista, além de estar sujeita à instabilidade das instituições estabelecidas para sua promoção, ou seja, uma fraca institucionalidade, o que torna difícil e complicado o desenvolvimento da produção dos agricultores familiares e os coloca em desvantagem em relação ao agronegócio.

### **4.3 Fundo de Financiamento do Setor Agrícola- FINAGRO**

#### **4.3.1 Antecedentes do programa**

O Fundo de Financiamento do Setor Agrícola, FINAGRO, foi criado em 1990, como resultado da necessidade do setor rural em se concentrar em uma entidade autônoma e especializada para a gestão dos recursos de crédito, espalhados, até agora, em vários organismos. O FINAGRO é uma institucional no âmbito nacional de crédito, vinculada ao Ministério de Agricultura, responsável por atividades de investimento e financiamento agropecuário e consagrada na Lei 16, de 1990.

Segundo um estudo técnico para o desenvolvimento rural, feito em 2007, em parceria entre a FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação) e o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento)<sup>24</sup>. Este estudo apresenta um modelo de agricultura familiar que é praticado em três tipos:

- Agricultura familiar de **subsistência** (AFS). Este tipo de agricultura se encontra mais orientado para o próprio consumo, com disponibilidade de terras e renda da própria produção insuficiente para garantir a reprodução familiar, o que os leva a recorrer ao trabalho remunerado fora ou dentro da agricultura.
- Agricultura Familiar em **Transição** (AFP). Este tipo de agricultura tem uma maior dependência da produção própria (vendas e consumo), acessa terras de melhores

---

<sup>24</sup> Soto Baquero Fernando, Rodriguez Fazzone Marcos y Falconi César. “Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe”. Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID, 2007.

recursos (terras mais produtivas) que o grupo anterior, satisfazendo assim os requisitos da reprodução familiar, mas tem dificuldade na geração de excedentes que permitem a reprodução e o desenvolvimento da unidade produtiva. Esta categoria se encontra em situação instável em relação à produção e tem maior dependência do apoio público para manter essa qualidade, basicamente, para facilitar o seu acesso ao crédito e à inovação tecnológica, como também para conseguir uma eficiente articulação com os mercados.

- Agricultura Familiar **Consolidada** (AFC). Este tipo de agricultura distingue-se porque tem apoio suficiente em sua produção, explora os recursos da terra com maior potencial, tem acesso aos mercados (tecnologia, capital, produtos) e gera excedentes para a capitalização da unidade produtiva.

O FINAGRO, desde sua criação, tem sido o responsável por promover e incentivar a concessão de crédito para o fomento agropecuário em diferentes etapas da produção ou comercialização do setor, com o fim de alcançar sua capitalização, aumentar o emprego, promover a transferência de tecnologia e contribuir para a segurança alimentar da população tanto rural quanto urbana, promover a distribuição de renda, fortalecer o setor externo da economia e melhorar as condições sociais e econômicas em que vive o setor rural do país. O FINAGRO se apresenta como um instrumento básico para a execução da política de crédito do setor, cujo funcionamento é guiado por critérios de eficiência e flexibilidade na gestão de recursos financeiros (FINAGRO 2013).

O FINAGRO apoia a política de financiamento e desenvolvimento rural em duas frentes: a primeira inclui as ferramentas de financiamento e a segunda promove o desenvolvimento do setor rural por meio de vários programas. Nestas duas frentes de ação, as entidades concentram suas atividades, principalmente, para o benefício da agricultura familiar, apoiando a economia familiar. Sobre o primeiro grupo, o FINAGRO proporciona financiamento a instituições financeiras em termos de promoção à primeira linha, para que estas, por sua vez, também concedam empréstimos a projetos produtivos rurais. Para promover o acesso ao financiamento, FINAGRO dirige o FAG (Fundo Agropecuário de Garantias) e executa um programa de microcrédito rural (FINAGRO, 2013).

Dentro da segunda frente, existem vários instrumentos para o desenvolvimento e promoção do setor rural. Estes, por sua vez, se encontram divididos em três grupos. O primeiro deles aglomera os instrumentos de gestão de risco agrícola, dentro dos quais se encontra o seguro agropecuário e o programa de cobertura de câmbio. No segundo, encontram-se os instrumentos para o fomento do investimento rural, como o Incentivo de Capitalização Rural (ICR), Linhas Especiais de Crédito (LEC) e o Certificado de Incentivo Florestal (CIF). Por último, estão os instrumentos para o fortalecimento dos programas produtivos e sociais, que correspondem aos Programas de Assistência Técnica, Programa de Recursos Hídricos e apoio a associações por meio das cadeias produtivas.

#### **4.3.2 Características e objetivos do FINAGRO**

Conforme consta no Manual operacional do FINAGRO, este programa é dirigido para o fortalecimento da agricultura familiar e do setor rural em geral, por meio do apoio financeiro para, dessa forma, incrementar o desenvolvimento rural do país. Desse modo, o seu objetivo geral é oferecer empréstimos para atender os custos diretos de projetos de

produção, comercialização e infraestrutura agrícola. O FINAGRO financia as atividades de produção, nas suas diferentes etapas, ou comercialização do setor rural, por meio de operações globais ou individuais de redesconto<sup>25</sup> das operações feitas pelas entidades pertencentes ao Sistema Nacional de Crédito Agropecuário (SNCA) ou outras instituições bancárias, financeiras e cooperativas.

O FINAGRO constitui-se como um ponto estratégico em seu conjunto de políticas, programas e ações, entre diversos agentes governamentais ou não, mas que tratam de ser coerentes com seus critérios. Dessa forma, trata de se integrar com outros instrumentos, programas e projetos que tragam contribuições significativas para o fortalecimento da agricultura familiar e do setor rural. Nessa esteira, o FINAGRO, para lograr seus objetivos, baseia-se, desde o ponto operacional, em três linhas de crédito, segundo seu Manual:

- a. **Capital de Trabalho:** nesta linha, são financiados os custos diretos necessários para o desenvolvimento de atividade produtiva agropecuária ou rural e para as atividades de comercialização ou transformação. Os financiamentos são destinados a diferentes atividades produtivas rurais, tais como produção e suporte agrícola, suporte econômico camponês, transformação e comercialização de bens agropecuários, serviços de apoio à produção, atividades rurais e comercialização agropecuária.
- b. **Investimentos:** esta linha pode financiar todos os investimentos que requerem tempo suficiente para desenvolver projetos agrícolas, tais como: compra de máquinas, equipamentos, infraestrutura, ferramentas, compra de animais, capitalização de empresas, entre outros.
- c. **Normalização financeira:** esta linha considera as alternativas que têm os produtores que desenvolvem atividades agropecuárias ou rurais, para normalizar seus passivos financeiros quando eles forem afetados pelos fluxos de caixa da atividade produtiva.

#### 4.3.3 Público beneficiário e abrangência territorial

Os beneficiários do FINAGRO são: agricultores familiares, medianos produtores e outros produtores organizados em associações ou cooperativas, entre outras, dedicados a atividades agropecuárias ou rurais. A definição de cada um desses beneficiários é dada principalmente pelo valor de seus ativos totais, no caso de produtores individuais, e pelas características da associação, quando forem considerados coletivamente, e em consideração com a seguinte classificação, segundo o Manual de serviços do FINAGRO:

**a) Agricultor familiar:**

- São os agricultores familiares cujos ativos totais não excedam os 145 salários mínimos legais vigentes (SMMLV)<sup>26</sup>, incluindo seu cônjuge, segundo balanço

---

<sup>25</sup> **Oprações de Redesconto:** são operações comerciais nas quais o banco central se torna prestamista dos prestamistas, a fim de regular, de forma mais apropriada e eficaz, o conjunto de relações econômicas entre os bancos em geral e seus clientes. São empréstimos de crédito com recursos do FINAGRO. <https://www.superfinanciera.gov.co/jsp/loader.jsf?lServicio=Publicaciones&lTipo=publicaciones&lFuncion=loadContenidoPublicacion&id=19051&dPrint=1>

<sup>26</sup> O **Salario Mínimo legal Vigente (SMMLV)** para Colômbia no ano 2016 corresponde a Seiscentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e cinco pesos, (\$ 689.455.00) moeda local, o qual corresponde a cerca de \$224,99 USD.



comercial aceita pelo intermediário financeiro e que pelo menos 75% de seus ativos sejam investidos na agricultura ou pelo menos dois terços de seus ingressos sejam da produção agrícola. O máximo de crédito para estes produtores é o equivalente a 70% dos ativos que constituem a base para a sua definição.

- Também são considerados agricultores familiares, segundo o Decreto 780, de 2011, associações, agremiações ou cooperativas, desde que todos seus membros sejam classificados como agricultores familiares. O valor máximo do crédito para esta classificação será feito do resultado da multiplicação do número de associados ou integrantes pelo máximo de créditos individuais correspondentes ao agricultor familiar.
  - No caso dos usuários da reforma agrária, o valor da terra não será computável dentro dos ativos totais.
- b) Mulheres Rurais de Baixa Renda:** esta linha de crédito destina-se a mulheres rurais que são chefes de família cujo ativo bruto não seja superior a 65 milhões de pesos, opera com uma taxa de juros de 5% e tem garantia do Fundo Agropecuario de Garantias (FAG) até de 80%. Com esta linha de crédito, são financiadas atividades agrícolas cujo ciclo de produção é inferior a 24 meses, atividades pecuárias e compra de máquinas e implementos agrícolas.
- c) Médio Produtor:** são todos os médios produtores cujos ativos totais se refletem em estados financeiros ou certificação de contador público, conforme o caso, e que sejam inferiores ou iguais a 5000 SMMLV. Estes estados financeiros ou certificações devem ter antiguidade estabelecida pelo intermediário financeiro.
- d) Grande Produtor:** produtores cujo total de ativos seja apropriadamente suportado em estados financeiros certificados pelo contador público, aceitos pelo intermediário financeiro e excedam os 5000 SMLMV. Estes estados financeiros devem ter a antiguidade estabelecida pelo intermediário financeiro.
- e) Condição Especial:** serão também beneficiários ao crédito agropecuário e rural médios e grandes produtores que tenham participação de agricultores familiares no capital de ações na sociedade ou no número de parceiros (MANUAL DE SERVIÇOS DO FINAGRO, 2012).

Os serviços do FINAGRO têm cobertura nacional e se realizam por meio das instituições financeiras nas proximidades da propriedade rural, onde serão executados os investimentos rurais e onde os diferentes produtores agrícolas podem acessar o crédito em seus diferentes estados, municípios e povoados do território do país.

Nos primeiros meses do ano de 2004, o FINAGRO superou sua cobertura em 64%, passando de 7.336 operações, nos dois primeiros meses do ano de 2003, para 12.050 no ano seguinte, colocando recursos de 180.252 milhões de pesos, 30% a mais que no ano anterior. Dessa maneira, o FINAGRO informou que os novos empréstimos a agricultores familiares, tanto individualmente como de forma associativa, cresceram 109% em comparação com o mesmo período implementado em 2003, passando de 18.578 milhões a 38.787 pesos. O saldo da carteira agrícola foi de 2.39 trilhões de pesos para fevereiro de 2004, o que significa um aumento de 14% em relação ao mesmo período no

ano anterior. O FINAGRO enfatiza o uso de associações de crédito e de contratos agrícolas. Sob esse sistema, foram colocadas 23.207 milhões. Através do programa especial para a compra de máquinas agrícolas com taxa fixa foram desembolsados de 6.588 milhões de pesos (FINAGRO, 2010).

De acordo com FINAGRO (2010), o programa também conta com outros instrumentos de atuação para o desenvolvimento do setor e da agricultura familiar. Entre eles, estão:

- **Compromisso com o desenvolvimento rural da Colômbia:** o FINAGRO procura desempenhar um papel ativo na elaboração de políticas agrícolas, para, assim, alcançar o maior número de produtores no setor rural que possam acessar esses recursos em condições favoráveis, já que são valiosos recursos para o investimento no setor rural.
- **Gestão Social:** disponibiliza recursos para o crédito rural, com taxas de juros significativamente menores que o mercado, com prazos e períodos de graça, de acordo com os ciclos de produção, formação, proteção dos beneficiários, garantias, incentivos, entre outros.
- **Incentivo Capital Rural – ICR:** é um instrumento para incentivar os agricultores familiares. No ano de 2010, foram pagos a 38.125 agricultores familiares o ICR no valor de 87.156 pesos, pelos investimentos feitos em suas unidades de produção, uma redução de um terço do valor dos empréstimos obtidos para executar os projectos.
- **Crédito especial para população vulnerável:** o governo apoia a população em situação de vulnerabilidade no desenvolvimento de projetos produtivos agrícolas que geram renda para suas famílias. O FINAGRO faz redesconto em empréstimos para a população deslocada.
- **Programa de empreendedorismo rural:** programa para os agricultores familiares empreendedores, iniciado em 2009. Visa dar ferramentas básicas em gestão empresarial para o desenvolvimento sustentável e competitivo da sua atividade produtiva.
- **Capacitação:** o programa chega a vários estados, regiões e municípios distantes da área urbana, a fim de atingir os agricultores de diferentes atividades produtivas, com menos acesso à educação e ao setor financeiro.
- **Programa FINAGRO-SAC (Sociedade de Agricultura de Colômbia):** é um programa de formação sobre gestão da produção e contabilidade de projetos agrícolas para financiar créditos por meio do FINAGRO.
- **Compromisso com o meio ambiente:** o FINAGRO criou o programa "Coloque cor ao campo", que visa ensinar a todas as crianças que têm alguma ligação com FINAGRO como deveria ser o cuidado do meio ambiente e as razões que pelas quais é afetado.
- **Programas de microcrédito:** o FINAGRO administra os programas do PADEMÉR (Programa de Desenvolvimento da Microempresa Rural) e oportunidades rurais, os quais levam recursos de desenvolvimento internacionais para instituições de microfinanças rurais de diferentes regiões da Colômbia.

É assim que o FINAGRO consegue chegar aos agricultores familiares e ao setor rural para oferecer alternativas para suas diversas atividades.

#### 4.3.4 Principais resultados alcançados desde sua implementação

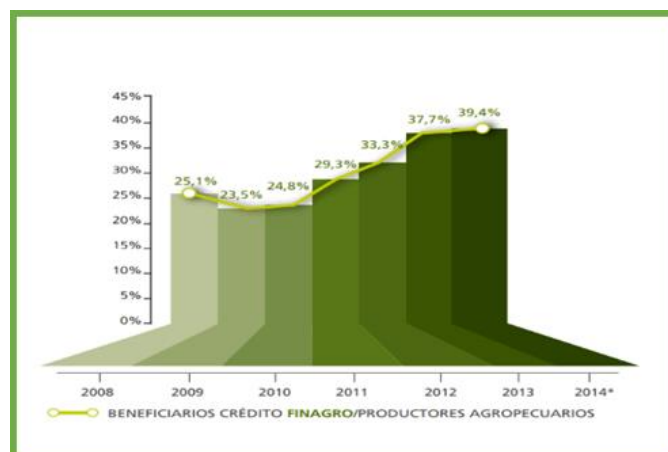
Segundo o relatório do FINAGRO (2010), no cumprimento de seus objetivos gerais, o programa atingiu 75%, e para o seu plano de ação foi atingido o 82%, considerados seus resultados altamente satisfatório, desde sua implementação até 2010. Como resultado da gestão, destacam-se os créditos para os agricultores familiares no valor de R\$4.18 bilhões<sup>27</sup>, em 249.151 operações realizadas, dando-lhes garantias de FAG de 92%. Com o Incentivo à Capital Rural (ICR), foram beneficiados 42.615 projetos de investimento no setor, com a quantia de R\$1.09 bilhões, e um reconhecimento do incentivo de R\$2.41 bilhões.

O Certificado de Incentivo Florestal (CIF) entregou incentivos no montante de R\$15,64 bilhões para plantio e manutenção das plantações vinculadas ao programa nos anos anteriores e se atribuíram R\$14.56 bilhões para 151 projetos para plantio de 15.298 hectares de nova floresta. Por meio do incentivo Seguro Agrícola (ISA), foram assegurados 42.800 hectares de 10.675 produtores de banana, milho, tabaco, sorgo, arroz, algodão, amendoim, palma e florestais, que foram protegidas com um valor assegurado de R\$303.32 milhões. Com os incentivos para assistência técnica (IAT), foram apoiados 379 projetos de produtores agropecuários, para acessar a assistência técnica e subsidiar com R\$2.76 milhões do custo do serviço, e nove cooperativas do setor agrícola foram subsidiadas com R\$5,01 milhões do custo dos programas de assistência técnica ministrada a seus produtores. Os Fundos rotativos têm feito empréstimos de microcrédito rural de 48.622 beneficiários de operações, com valor total de 9,72 bilhões de pesos. (FINAGRO, 2010).

É dessa maneira que o financiamento do setor agrícola incentiva o desenvolvimento de projetos produtivos no campo, o que incentiva a criação de empregos e aumento da renda nas áreas rurais. O financiamento para o setor rural, onde estão a maioria dos agricultores, apresentou uma evolução favorável nos últimos anos, como revelam os indicadores como acesso e aprofundamento (Gráfico 5). Também o acesso ao financiamento por parte do setor rural aumentou, especificamente a partir de 2003, e igualmente têm aumentado os usuários do crédito FINAGRO.

---

<sup>27</sup> Para os valores apresentados se realizou uma conversão: \$4.182.037 milhões de pesos equivalentes a R\$4,18 bilhões aproximadamente com cotação do dia 27 de maio de 2016.



**Gráfico 5** - Acesso ao Crédito no setor rural na Colômbia  
 Fonte: FINAGRO, 2014.

Segundo um relatório feito pela Controladoria Geral da República em 2011 ao FINAGRO, o programa evidenciou em seu plano estratégico o cumprimento de suas atividades em relação com o Plano Estratégico Setorial do MADR. Foram alcançados seus objetivos, especialmente aqueles que visam à democratização do crédito agrícola, refletindo bons resultados em termos de cumprimento de seu Plano Operacional de crédito e melhoras no acesso dos beneficiários de baixa renda dentro da distribuição da carteira gerada em 2011. No relatório, também se observa que o programa cumpriu com os objetivos no que diz respeito à melhoria da participação percentual dos empréstimos a agricultores familiares, enquadrados no Plano Estratégico para o Setor, e à implementação do Plano Indicativo de crédito para o ano de 2011.

Em termos gerais, o FINAGRO apresentou bons resultados desde sua implementação e, no corrido dos anos, vem apresentando um crescimento importante para o setor e para os agricultores familiares que são beneficiários dos novos instrumentos que se apresentam a cada novo ano, promovendo o desenvolvimento do setor agrícola e agricultura, por meio da canalização de recursos para financiar projetos, prestação de serviços e instrumentos de gestão para os produtores rurais.

Por outro lado, Soto, Rodríguez & Falconi (2007), em um estudo realizado pelo Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico, CEDE, da Universidade dos Andes da Colômbia, para a FAO e o BID, apresentaram um relatório de análise de algumas das políticas que representam potencial para apoiar ou compensar as unidades produtivas do país, relacionadas com a agricultura familiar. Consideram que o crédito FINAGRO, apesar de ser um importante programa para o país em geral, não consegue satisfazer as necessidades financeiras da AF. Isto é devido em parte aos objetivos específicos deste, já que são orientados para atividades com capacidade de produção e tecnologia razoável para que possam ser elegíveis, mesmo sob critérios tradicionalmente exigidos pelo sistema financeiro formal. É claro que muitos dos produtores associados à AF não cobrem estes critérios de elegibilidade, portanto, que é impossível ter acesso a serviços formais financeiros.

Esta experiência demonstra a necessidade de maior flexibilidade e inovação em tecnologias de crédito, com vistas à implementação de programas de assistência

financeira formais destinados à AF que sejam mais focados para este segmento específico. O estudo realizado por estes três autores anteriormente mencionados destaca que é necessária uma reformulação das estratégias do FINAGRO e de ações coordenadas pelo programa em sua execução, o que poderia ser importante para melhorar a cobertura na prestação de crédito, buscando a modernização das unidades produtivas e adaptação a sistemas mais competitivos.

Embora o FINAGRO venha concedendo empréstimos aos produtores agrícolas por mais de 15 anos (até o período de 2007), até a data, não existem muitos registros de estudos de impacto do crédito outorgado pelo Fundo ou de seus instrumentos que possibilitem uma avaliação de sua eficácia na realização dos objetivos. Pois, na literatura, são poucos os estudos que se evidenciam por parte de acadêmicos ou pesquisadores que tenham analisado e elaborado uma avaliação do FINAGRO com mais profundidade, ou criticado e comparado com os dados oficiais do programa que possam corroborar os resultados apresentados oficialmente.

Aqui, destacam-se os estudos realizados pelos autores (Soto, Rodríguez & Falconi) e o documento “*Colombia Rural Finance: Access, issues, challenges and opportunities*”, produzido pelo Banco Mundial em 2003. O objetivo deste estudo foi avaliar o acesso a serviços financeiros rurais na Colômbia e fazer recomendações sobre políticas e intervenções específicas de alguns programas, como também uma análise do FINAGRO e de instrumentos para melhorar o acesso a estes serviços. Dessa maneira, o estudo destaca algumas observações.

As conclusões realizadas neste estudo complementam e confirmam alguns dos resultados encontrados na análise de gestão realizada sobre o FINAGRO pelo estudo de Soto, Rodríguez & Falconi. Uma delas é que o financiamento rural do país encaminha seus recursos para um número limitado de beneficiários, em detrimento do setor público e da economia como um todo, gerando, no caso da produção agrícola, ineficiências na competitividade e rentabilidade. O Estado também conclui que os recursos de programas subsidiados de crédito são frequentemente capturados por médios e grandes produtores, gerando uma elevada carga fiscal e desviando recursos que poderiam ser destinados a resolver os problemas da pobreza rural, como os programas de transferência direta, o que pode ser muito mais eficaz em alcançar os mais pobres do setor rural, que muitas vezes não têm acesso a serviços financeiros (SOTO, RODRÍGUEZ & FALCONI, 2007).

Outra consideração importante que faz o estudo é que o acesso aos serviços financeiros rurais no país é limitado e segmentado, caracterizado por serviços e produtos inadequados e tecnologias pouco inovadoras para o setor rural, além do conflito armado que impede a adoção de iniciativas adequadas. É importante destacar que, dadas a filosofia e missão que o guiam, o crédito FINAGRO, que deve ser utilizado exclusivamente para atividades de produção agrícola, contrasta com o fato de que no setor rural não só existem alternativas de produção diferentes à agrícola, mas que as famílias do setor rural estão expostas a choques sistêmicos e idiossincráticos, cuja mitigação seria muito mais eficiente com acesso a ferramentas financeiras oportunas e inovadoras.

No que diz respeito aos instrumentos associados ao FINAGRO, o estudo do Banco Mundial argumenta que o acesso ao crédito, como requisito para ser beneficiário desses incentivos, restringe o benefício derivado deles a alguns produtores do setor

agrícola. Além disso, esses instrumentos, ao estarem ligados ao crédito FINAGRO, reforçam a distorção no mercado financeiro, já gerada com o redesconto. Por outro lado, também observou que o Fundo Agropecuário de Garantias (FAG) favorece a cultura de não pagamento e desestimula entidades financeiras a procurarem métodos inovadores e modernos de avaliação de risco e recuperação de crédito, aumentando as ineficiências no setor financeiro rural. Com relação ao Incentivo de Capitalização Rural (ICR), o estudo também presume que os altos custos de monitoramento, associados com a verificação das inversões, aumentam os custos operativos do programa de maneira significativa.

Portanto, destaca-se que um dos aspectos positivos da análise realizada pelo Banco Mundial é que FINAGRO é uma alternativa viável e qualificada. Características que fazem o FINAGRO uma entidade habilitada para conceber mecanismos que lhe permitem expandir os seus serviços a uma população maior no setor rural. A esse respeito, é de se destacar a recente aliança entre FINAGRO e PADEMÉR (Programa de Desenvolvimento da Microempresa Rural), para fins de prestação de serviços de microfinanças nas áreas rurais. Outro aspecto positivo, o qual é destacado no estudo, é que os custos operacionais do programa são baixos, de acordo com as normas internacionais. Essa economia nos custos permitiu a geração de benefícios líquidos positivos que têm sido utilizados para financiar a FAG e o ICR (BANCO MUNDIAL, 2003).

Portanto, o estudo também considera o FINAGRO como uma instituição de apoio ao financiamento, o qual mostra. Por meio de seus indicadores, que tem viabilidade e sustentabilidade. Por outro lado, é importante considerar que o FINAGRO precisa se enquadrar melhor e explicitamente ser mais focado para os agricultores familiares, já que alguns deles não têm capacidade técnica e produtiva para lhes garantir uma avaliação positiva por intermediários financeiros. Dos projetos objeto da solicitação de crédito, observa-se que o programa tem tratado de aperfeiçoar e inserir novos segmentos para assim atender às demandas dos diferentes produtores, mas ainda precisa se estruturar melhor para atender de maneira mais eficiente aos agricultores familiares. Além do que, estes produtores geralmente não têm a capacidade de assumir os custos associados para a aplicação do crédito. Por outro lado, o setor rural precisa de produtos e serviços mais flexíveis e oportunos (BANCO MUNDIAL, 2003).

Em resumo, o programa apresenta avanços importantes, embora precise de ser mais específico e focalizado para atender às demandas da agricultura familiar, já que parece que o programa atende somente a uma pequena parte da AF, provavelmente concentrada no grupo consolidado. Para este grupo, as condições são favoráveis e os resultados mostram um significativo esforço para atender mais produtores deste tipo, além de tratar de inserir outros produtores que possam atender a seus requisitos. Dessa forma, precisa-se de maiores esforços e inovações para melhorar o direcionamento do programa, o que representa um importante desafio para o programa.

#### **4.4 Principais Aportes de Políticas e Programas de Fomento à AF**

Esta seção apresenta uma revisão das principais políticas para o setor agrícola e para a agricultura familiar na Colômbia. Inicialmente, são selecionadas as políticas, programas e instrumentos que foram considerados mais relevantes para o apoio e fomento

à AF no país. Para isso, faz-se uma breve descrição de cada um dos programas, com o propósito de dar a conhecer e ter uma visão sobre cada um desses programas, considerando a abordagem territorial como um elemento importante na implementação de políticas públicas.

Nas últimas décadas, o apoio do setor rural em Colômbia tem sido orientado geralmente para dois tipos de programas: o primeiro, relacionado à inversão rural (desenvolvimento rural, reforma agrária, infraestrutura e serviços básicos); o segundo, concernente a programas diretos de apoio à produção agropecuária (crédito, adequação de terras, subsídios, transferência de tecnologia e desenvolvimento). Nas últimas décadas, as instituições têm cumprido um papel muito importante no setor e têm passado por todo um processo de transformação, como resposta principalmente aos problemas apresentados em relação à eficiência e à efetividade características das instituições do setor agropecuário (MALDONADO, SÁNCHEZ e VARAS, 2007).

A falta desses últimos componentes por parte das instituições que até 2003 eram as executoras das políticas públicas do setor refletiu-se no cumprimento de suas metas e objetivos. Em resposta a essa problemática, o governo, em 2002, inicia a liquidação de quatro entidades executoras ligadas ao Ministério de Agricultura, como já fora argumentado em outra parte deste trabalho, e que deu início em 2003 ao INCODER, centrando as funções das anteriores instituições em uma única instituição (MALDONADO, SÁNCHEZ e VARAS, 2007).

Além disso, nos últimos anos, os apoios ao setor agrícola foram orientados cada vez mais para a modernização da sua estrutura produtiva, buscando assim aumentar a competitividade desse setor. Dessa maneira, para atingir esse objetivo, a política agrícola do país parte da visão de cadeias produtivas, promovendo a integração de diversos elementos que as conformam, bem assim a modernização dos agricultores familiares, recorrendo, para tanto, a alianças estratégicas.

Como salienta Maldonado, Sánchez e Varas (2007), os instrumentos e programas de política pública agropecuária na Colômbia fazem parte do Plano de Desenvolvimento do ano 2002-2006, que inclui, entre os seus objetivos, "construir a equidade social", e nas suas estratégias, a "gestão social do campo." O MADR criou a política setorial, que gira em torno de quatro programas principais: i) investimento e financiamento; ii) investigação e desenvolvimento tecnológico; iii) marketing e mercados e iv) desenvolvimento rural. Estes programas e os seus instrumentos estão intimamente relacionados e ligados pela visão de cadeias produtivas. A partir destes quatro programas, a política agrícola no país tem como objetivo principal a modernização da gestão técnica e administrativa das explorações agrícolas, diversificação da produção, aumento do investimento e consolidação das cadeias produtivas, a fim de alcançar competitividade tanto nacional como internacionalmente (MADR, 2006).

Dentro das políticas públicas que fazem parte dos avanços e contribuições para o fomento da agricultura familiar e do desenvolvimento rural do país, há diversos enfoques. Alguns se encontram focados em erradicar a pobreza, outros se encontram dirigidos a setores específicos, como os programas: jovens empreendedores rurais do SENA e Mulher Rural da CCI (Corporação Colombiana Internacional). Outros instrumentos se concentram nas vítimas do conflito armado na Colômbia, como os casos do programa de

reestruturação de terras e programas para os agricultores familiares para o acesso ao crédito e subsídios por parte do FINAGRO, bem como demais programas oferecidos pelo MADR. Na Tabela 3, mostrou-se um agrupamento das principais políticas públicas, programas, instrumentos e ações vinculados ao MADR em benefício do setor rural e da agricultura familiar, como principais contribuições para o fomento e desenvolvimento da agricultura. Em continuação, serão apresentados alguns dos principais programas, segundo a Cartilha de políticas agropecuárias da Colômbia (2010) e o Relatório Final do MADR (2010).

**Linha Especial de Crédito (LEC):** o programa é destinado ao financiamento com uma taxa de juro subsidiada de produtos de curto ciclo relacionados com a cesta básica de alimentos que são característicos da economia camponesa. A linha é dirigida a agricultores familiares, médios e grandes produtores, caso estes estabeleçam alianças estratégicas com agricultores familiares para financiar a plantação.

**Seguro Agropecuário:** é um instrumento para que os agricultores familiares e produtores em geral protejam seus investimentos, por meio de apólices de seguro, individual ou coletivamente, por meio de seguradoras, para se proteger contra os riscos climáticos (excesso ou déficit de chuva, ventos fortes, inundações, geada, granizo, deslizamentos de terra e avalanches) e contra os riscos biológicos e fitossanitários.

**Incentivo à Capitalização Rural (ICR):** consiste em um apoio financeiro concedido pelo governo aos agricultores, seja como pessoa física ou jurídica, e é aplicado ao crédito para adquirir novos investimentos que levam à melhoria da competitividade e sustentabilidade das atividades agrícolas.

**Programa de Assistência Técnica Agropecuária:** por meio do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, são financiados os planos de assistência técnica, mediante anúncio público, e prestado apoio técnico a entidades territoriais por meio do IINCODER. Da mesma forma, o programa oferece um serviço de suporte técnico a assistentes técnicos e produtores, coordenado pela CORPOICA, além de treinar e certificar as instituições prestadoras de serviços, por meio da SENA.

**Programa Oportunidades Rurais:** o programa visa aumentar a acessibilidade da população rural de baixa renda e suas microempresas a recursos financeiros, serviços técnicos e conhecimento e informação, contribuindo, assim, para a redução da pobreza nas áreas rurais.

**Projeto Apoio a Alianças Produtivas:** por meio do Projeto, o ministério pretende gerar renda, criar empregos e promover a coesão social nas comunidades rurais pobres, de maneira econômica e ambientalmente sustentável, por meio do estabelecimento de parcerias entre grupos organizados de agricultores familiares e comerciantes.

**Empreendimento produtivo:** o programa apoia jovens rurais em parceria com outras entidades, para potenciar as suas ideias de negócio. Para o programa de jovens de educação média, foram apoiadas iniciativas empresariais produtivas dos jovens, derivadas de experiências educacionais em escolas rurais.

**Programa de reestruturação de terras:** segundo a Lei 1.448, de 2011, que aborda Vítimas e restituição de terras, estão previstos mecanismos eficazes para a reparação das vítimas de violência e desapropriação de suas terras. A referida lei cria um método especial e flexível como parte da justiça de transição para reverter as consequências individuais e coletivas de desapropriação. Conforme a lei, é direito de toda vítima de violência a devolução de sua propriedade, quando esta foi roubada, e teve que sair devido ao conflito armado no campo.



**Programa de formalização da propriedade rural:** o programa agiliza o mercado de terras, tornando-o transparente e público; promove o uso sustentável da terra; cria segurança jurídica aos regimes inovadores, tais como aluguel de longo prazo; facilita o monitoramento e cria a responsabilidade de quem é proprietário ou ocupante. O programa funciona por meio de uma unidade de coordenação e de três regionais, distribuídas da seguinte forma: Regional Sul, com sede em Popayan (Valle del Cauca, Cauca, Nariño e Huila); Regional Centro-Leste, com sede em Tunja (Boyacá, Cundinamarca, Tolima, Meta, Casanare e Vichada) e Regional Centro Oeste, com sede em Medellín (Caldas, Antioquia e Córdoba).

**Adequação da Terra:** por meio do INCODER, concede-se um subsídio econômico para projetos de melhoria das terras, a fim de melhorar a irrigação, a drenagem e o controle de inundações nas fazendas de comunidades rurais, agricultores familiares, médios produtores e grupos étnicos.

**Crédito Agropecuário:** o crédito é concedido a produtores para desenvolver atividades agrícolas, desde o processo de produção e comercialização até o processo de produção primária de mercadorias de origem agrícola, aquicultura, pecuária, silvicultura e pesca agrícola. O empréstimo é concedido em condições financeiras favoráveis e taxas preferenciais para os pequenos produtores. Os créditos podem ser obtidos no Banco Agrícola ou em qualquer banco comercial, seguindo as linhas FINAGRO. De acordo com as diretrizes do Plano Nacional de Desenvolvimento, o governo está desenvolvendo estratégias para aumentar o acesso ao crédito, reforçando os instrumentos que apoiaram investimentos de longo prazo.

**Programa Mulher Rural:** o programa foi estruturado no âmbito da Lei 731, de 2002, e visa contribuir para a redução da pobreza por meio da criação de um cenário de inclusão, consistente em três projetos: i) Empresas produtivas. Este componente promove a associação de mulheres rurais em atividades agrícolas e não agrícolas enquadradas no potencial dos territórios e contribui para a geração de renda. ii) Formação. Busca desenvolver habilidades nas mulheres, nos âmbitos pessoal, comunitário e associativo, de modo a fortalecer sua capacidade na construção de seu plano de vida e começar o seu negócio. iii) Projeto de integração do gênero. Promove a inclusão de uma perspectiva de gênero nas políticas públicas do setor agrícola.

**Programa Jovens Rurais:** o programa visa fomentar na juventude rural um sentimento de pertença pelo campo, apoiando a formação de capacidades técnicas e empresariais que geram emprego e renda, a médio prazo, de acordo com as oportunidades de desenvolvimento do seu ambiente, município e região. Entre seus objetivos, encontram-se: desenvolver uma divulgação adequada para que as instituições de ensino para os jovens no setor rural ofereçam a eles as condições de acesso; aumentar a formação técnica, tecnológica e avançada em ciências agrícolas, via financiamento dos custos de matrícula para estudantes rurais em situação de vulnerabilidade. Na mesma linha, está o Programa para jovens rurais-ICETEX<sup>28</sup>. O Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural implementou a estratégia de Ensino Superior da Juventude Rural,

---

<sup>28</sup>ICETEX: é uma instituição estatal que promove o ensino superior via concessão de créditos educacionais para a população com menos oportunidades econômicas e bons resultados acadêmicos. Além disso, facilita o acesso a oportunidades educacionais oferecidas pela comunidade internacional para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e, assim, contribuir para o desenvolvimento econômico e social. Mais informações estão disponíveis em: <<https://www.icetex.gov.co/dnnpro5/es-co/elicotex/quienessomos.aspx>> Acesso em 16-05-2016

mas somente em ciências agrárias e afins, como estímulo para os jovens ficarem no campo.

**Programa Moradia de Interesse Social Rural:** o programa visa melhorar as condições de vida das populações rurais de baixa renda, pessoas deslocadas e grupos étnicos, por meio da concessão de subsídio para a construção de habitação nova em lote próprio ou para a melhoria e saneamento do existente. O programa dirige-se à população rural em geral e a grupos étnicos. O subsídio é fornecido pelo Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural.

**Compromissos Greve Agrário:** o programa foi produto das diversas manifestações do setor rural em procura de melhores condições e oportunidades para os produtores e maior reconhecimento pela agricultura familiar. Como parte integrante dos compromissos assumidos pelo governo, foram abertas mesas de trabalho com a participação dos representantes dos movimentos envolvidos e do governo nacional.

**Infraestrutura de Irrigação e Drenagem:** o programa dirige-se à população rural, agricultores familiares, médios produtores e comunidades étnicas; seu objetivo principal é melhorar as condições de infraestrutura de irrigação e drenagem e o controle de inundações no setor rural.

**Quadro 3-** Agrupamento das principais políticas públicas, programas e ações vinculados ao MADR

PROGRAMAS	TEMAS	INSTRUMENTOS
AGRICULTURA FAMILIAR	Crédito/ Fomento da produção/ Garantia de preços/ Inclusão produtiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>•FINAGRO- Fundo para o financiamento do setor agropecuário</li> <li>•LEC- Linha Especial de Crédito</li> <li>•ICR- Incentivo Capitalização Rural -Seguro Agropecuário</li> </ul>
	Assistência Técnica e Extensão Rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Programa de assistência técnica</li> <li>•Programa formação em extensão rural</li> </ul>
	Comercialização e inserção econômica em mercados institucionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Programa oportunidades rurais</li> <li>•Projeto apoio alianças produtivas</li> <li>•Empreendimentos produtivos -Mercados camponeses</li> </ul>
	Outros programas	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Programa Mulher rural</li> <li>•Programa Jovens Rurais</li> </ul>
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	Desenvolvimento Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Lei de vítimas e restituição de terras</li> <li>•Programa de formalização da propriedade rural</li> <li>•Política integral de terras</li> </ul>
	Gestão Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Registro Único Nacional do Agricultor Familiar- RUNAF</li> <li>•Comitê de impulso nacional (comitês locais ou territoriais)</li> </ul>
	Infraestrutura Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Infraestrutura de irrigação e drenagem</li> </ul>
REFORMA AGRÁRIA	Acesso à terra, ordenamento Fundiário e Políticas para assentados	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Distribuição de terras INCODER</li> <li>•Créditos agropecuários</li> <li>•Gestão da propriedade de distribuição de adequação de terras</li> </ul>
	Cidadania e conflitos Agrários	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Formação de adolescentes e jovens rurais</li> <li>•Programa moradia rural</li> <li>•Compromissos greve agrário</li> </ul>

**Fonte:** elaboração própria a partir de alguns programas importantes no âmbito das políticas para a agricultura familiar e para o setor rural. Relatório de responsabilidade pública. Gestão 2013-2014.

Os agricultores familiares da Colômbia ainda não têm políticas públicas bem claras e específicas para este setor. Algumas políticas se encontram mais diretamente relacionadas e outras se apresentam de forma tangencial. Estas políticas que se têm mencionado estão sob a direção do MADR; e outras estão sob a direção do Departamento Administrativo da Prosperidade Social, entidade do governo nacional que comanda o setor de Inclusão Social e Reconciliação. Neste mesmo sentido, nos últimos anos, duas questões-chaves estão ganhando terreno no âmbito das políticas públicas nos países da América Latina: o desenvolvimento rural com enfoque territorial e com maior ênfase e no fortalecimento da agricultura familiar.

É assim que o enfoque territorial do desenvolvimento rural constitui uma resposta à necessidade de empreender de maneira nova os problemas que tradicionalmente têm afetado o meio rural colombiano, mas também os novos temas que têm surgido, a raiz da crescente integração da economia nacional ao sistema internacional de fluxos comerciais, financeiros e de informação. A decisão de abordar o desenvolvimento rural numa perspectiva territorial é produto de uma evolução que tem experimentado, nas duas últimas décadas, a conceptualização teórica do desenvolvimento territorial e sua prática por parte dos governos e agências de desenvolvimento.

O enfoque territorial proposto pelo IICA se encontra orientado por uma visão integradora e holística na qual se destacam, como elementos fundamentais, a multidimensionalidade de componentes que conformam um sistema territorial; a intertemporalidade, que implica ter uma visão de país; a multisetorialidade, que reconhece setores e serviços vinculados diretamente à produção primária, e a articulação das economias territoriais.

O INCODER (Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural) salienta em seu site que a decisão institucional para trabalhar no conceito de desenvolvimento baseado nos territórios corresponde às orientações contidas no Regulamento do Plano de Desenvolvimento Nacional (PND)<sup>29</sup> para o período 2010-2014, chamado de “prosperidade para todos”, que é baseado numa abordagem que:

(...) parte do reconhecimento das diferenças regionais como ponto de referência para elaborar políticas públicas e programas coerentes com as características e as potencialidades de cada região, tendo em conta as particularidades de seus diversos grupos populacionais. Incoder (2016). (Tradução nossa)

É dessa forma que a estratégia de Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial encontra-se alinhada com os objetivos e propósitos estabelecidos no plano "prosperidade para todos", com os fundamentos da Lei do Ordenamento Territorial e das disposições da Lei de Regalias. Da mesma forma, os territórios que foram priorizados pelo INCODER-ADRs na primeira fase, nos anos de 2011-2012, responderam às prioridades definidas pelo governo nacional em outros programas da política pública, como o Plano Nacional de Consolidação e Áreas de Desenvolvimento Territorial, definidos pelo DNP (Departamento Nacional de Planejamento). O objetivo da Estratégia de Desenvolvimento Rural com Enfoque Territorial era alcançar o desenvolvimento sustentável e integral do

---

<sup>29</sup>O PND é o documento que serve de base às políticas do governo e fornece as orientações estratégicas das políticas públicas formuladas pelo Presidente da República, por meio de sua equipe de governo. Seu desenvolvimento, socialização, avaliação e monitoramento é da responsabilidade direta do DNP. O PND é o instrumento formal e legal por meio do qual são definidos os objetivos do Governo, permitindo-se a posterior avaliação da sua gestão. De acordo com a Constituição da Colômbia, de 1991, no artigo 339 do Título XII, "o sistema económico e as finanças públicas", Capítulo II "planos de desenvolvimento", o PND é composto por uma parte geral e um plano de investimento das entidades nacionais públicas. Mais informações poderão ser obtidas em: <<https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-deDesarrollo/Paginas/Que-es-el-Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>>.

setor rural, de seus territórios e comunidades para que os produtores rurais de menor desenvolvimento relativo, localizado ao interior da fronteira agrícola, sejam a base de uma vigorosa classe média rural, contribuindo para a geração de riqueza coletiva, no respeito ao meio ambiente. (INCODER, 2016).

Com relação a objetivo acima mencionado, este incorpora no desenvolvimento dos territórios a intenção com outras dimensões territoriais (áreas urbanas e suburbanas e outros territórios) e também com outros atores presentes no território (médios e grandes produtores, coletores, processadores, comerciantes, transportadores, setores financeiros, etc.), que são essenciais no estabelecimento de parcerias público-privadas necessárias para impulsionar os ganhos em produtividade e desenvolvimento de mecanismos e instituições de mercado (contratos e acordos) de produtividade. Assim, a intervenção nas zonas rurais exige múltiplas dimensões que envolvem os agricultores familiares e médios produtores com os setores empresariais modernos no âmbito de parcerias que promovam círculos virtuosos de desenvolvimento econômico e de coesão social da população.

## **CAPÍTULO V - RESULTADOS DAS TRAJETÓRIAS DOS DOIS PAÍSES (Brasil e Colômbia)**

Este capítulo apresenta os resultados comparativos das trajetórias dos dois países, por meio dos parâmetros previamente estabelecidos, tendo como objetivo comparar e analisar as experiências políticas, sociais, institucionais e de criação de políticas de fomento à agricultura familiar nos dois contextos, durante a década de 1990-2010. Dessa forma, o capítulo encontra-se dividido em cinco seções, correspondentes a cada parâmetro da comparação. Na primeira seção, faz-se uma comparação da trajetória histórica e evolução do conceito da agricultura familiar para os dois países. Na segunda, apresenta-se a comparação entre os atores sociais. Na terceira, expõe-se o processo de constituição da institucionalidade voltada para a gestão das políticas de fomento à agricultura familiar. Na quarta, apresenta-se o comparativo dos programas de fomento à agricultura familiar implementados nos dois países (PRONAF e FINAGRO). Posteriormente, apresenta-se o comparativo dos principais instrumentos de políticas para o fomento da agricultura familiar.

### **5.1 Análise Comparativa das Trajetórias da Agricultura Familiar no Brasil e na Colômbia**

#### **5.1.1 Trajetória histórica e evolução do conceito de agricultura familiar**

Esta seção tem como objetivo reconstruir, por meio da literatura, a trajetória histórica e a evolução da categoria da agricultura familiar nos dois países (Brasil e Colômbia), a fim de destacar sua importância para o desenvolvimento rural de cada país.

A análise da história e evolução da agricultura familiar, assim como também a configuração do conceito nos países da América Latina, com suas semelhanças e contrastes, permite uma compreensão mais adequada do processo social e político dos países estudados (Brasil e Colômbia) e, portanto, de suas políticas públicas para o setor rural. A comparação entre os casos brasileiro e colombiano, embora ambos os países estejam inseridos num mesmo contexto da história da América Latina, deve considerar inicialmente o fato de que suas dimensões tanto físicas, populacionais como econômicas são diferentes. O que, combinado com as distintas estruturas sociais, institucionais e políticas, leva a peculiaridades e diferenças na evolução histórica e de desenvolvimento de cada um dos países.

É assim que, durante as duas últimas décadas, se vem configurando a categoria da agricultura familiar tanto no Brasil como na Colômbia. No Brasil, mesmo que seja recente o conceito de agricultura familiar, as lutas de seus atores e representantes sociais pelo reconhecimento têm sido um longo processo de conflitos tanto sociais como políticos. A Colômbia, assim como o Brasil, tem passado por um longo processo de muitas lutas, conflitos e violência no campo, os quais ocorrem até os dias atuais. Dessa maneira, pretende-se alcançar e conseguir maior reconhecimento da agricultura familiar e melhores condições econômicas, sociais, políticas e de combate ao conflito armado no campo. Este processo, portanto, na Colômbia, tem sido um pouco mais lento em relação ao Brasil, em grande parte pelos conflitos e pela violência que tem vivido o setor rural do país.

Estudos importantes contribuíram de maneira significativa para o reconhecimento da agricultura familiar tanto no Brasil como na Colômbia. Estes estudos se tornam importantes referências na contribuição pelo reconhecimento e pela criação de políticas diferenciadas para os agricultores familiares.

O conceito de agricultura familiar se foi reconfigurando no Brasil a partir de alguns trabalhos que contribuíram para o reconhecimento e afirmação da noção de “agricultura familiar” do país, como o caso do trabalho da FAO/INCRA em 1994; 1996. Este estudo foi resultante de um convênio de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) e o Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA).

O referido estudo foi muito importante porque: classificou os estabelecimentos rurais, recomendou uma tipologia que separava a agricultura familiar (consolidados, transição e periférico) da patronal e estabeleceu um conjunto de sugestões de políticas agrícolas para a categoria. É a partir deste trabalho que se ganhou o reconhecimento teórico e político da agricultura familiar. Também serviu de influência para próximos estudos sobre o tema. Assim, este estudo se constituiu em importante referência para a definição operacional do que seria chamado de agricultura familiar, como também foi a base de contribuições significativas para a criação de políticas públicas específicas para a agricultura familiar.

No contexto da Colômbia, também foram apresentados estudos importantes que contribuíram para se ter uma ideia da situação dos agricultores familiares e, em geral, alguns dados um pouco superficiais sobre o campo. Os estudos realizados pelo DANE, por meio de levantamento estatístico de enquetes sobre qualidade de vida em 2003, apresentaram dados importantes sobre a estrutura produtiva, atividades pecuárias e, em geral, dados sobre a agricultura familiar, trazendo contribuições importantes para futuros estudos e para os estudiosos do tema.

Outro estudo que contribuiu bastante foram os trabalhos feitos pelo Centro de Estudos sobre Desenvolvimento Econômico (CEDE) para a FAO e para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2007, os quais estabeleceram um acordo de cooperação para realizar estudos técnicos para o desenvolvimento rural. O objetivo geral do estudo era desenvolver abordagens inovadoras e criar novos instrumentos que permitissem melhorar a eficácia dos programas e o desenvolvimento rural. O estudo assim como no Brasil, também classificou a agricultura familiar em uma tipologia praticada em três tipos (subsistência, transição e consolidada). A elaboração de tipologias visa definir os requisitos de cada segmento, para, assim, criar políticas e programas diferenciados. Segundo Salcedo e Guzman (2014), as políticas diferenciadas são uma medida de equidade e geram, em teoria, um maior impacto nas políticas e recursos públicos.

Além da classificação da tipologia, o estudo também apresentou a quantificação da agricultura familiar, o que trouxe importantes contribuições a partir de um diagnóstico geral, uma breve caracterização do desempenho agrícola e rural, incluindo as organizações institucionais e suas políticas. Dessa maneira, são estudos muito importantes que contribuíram para se ter uma aproximação da situação rural do país e, conseqüentemente, da agricultura familiar. Fato muito importante, considerando que não

existiam dados do campo desde o último censo agropecuário realizado em 1970, tornando-se difícil desenvolver uma abordagem melhor para este tipo de agricultura, pois 44 anos se passaram para que se voltasse a realizar um censo agropecuário no país, o qual foi retomado e realizado no período de 2014-2015 pelo DANE, instituição encarregada pelas estatísticas do país.

Portanto, muitas perguntas e reflexões surgem por parte de diversos estudiosos e atores envolvidos na temática, com relação ao que aconteceu durante o tempo em não se tinham dados do campo e de que forma o governo tem construído as ferramentas e instrumentos para atender as demandas dos agricultores. Estas são algumas das perguntas que fazem parte dos questionamentos de diferentes estudiosos.

Como se tem mencionado, o processo na Colômbia tem sido um pouco mais lento em relação ao Brasil. Esse fato nos permite analisar que, para o governo Colombiano, a questão do campo não era um tema prioritário a tratar, dadas as condições da época, ou seja, de intensos conflitos com as Farc (Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia), deslocamentos ocasionados por essa violência e demais problemas decorrentes desse conflito. Talvez, esta seja uma das causas pelas quais não têm existido suficientes e eficazes políticas públicas para o setor rural e, mais especificamente, para a agricultura familiar, que contribuíssem a melhorar a qualidade de vida das pessoas no meio rural.

No cenário brasileiro, outro aporte importante para o setor foram os dados do censo agropecuário realizado em 2006 pelo IBGE, contribuições que possibilitaram o preenchimento de informações oficiais que não existiam para as políticas públicas de desenvolvimento rural, ao se investigar sobre “quantos são, onde estão, como e o que produzem os agricultores familiares no País”, foram dados importantes para evidenciar a importância socioeconômica do universo da agricultura familiar do país.

No país, o reconhecimento político, institucional e a consagração da categoria tiveram início durante a década de 1990. Este reconhecimento é o resultado de todo um processo de muitas lutas sociais em anos anteriores e mudanças dentro da institucionalidade do sistema político do país, quando, por efeito de sua eficácia política adotada pelos Gritos da Terra, o governo terminou criando o que seria o programa mais importante para a agricultura familiar e para o setor rural que é o PRONAF. Dessa maneira, reconheceu-se a categoria como objeto de políticas específicas, em particular as relacionadas com o crédito.

Este processo de formulação de uma política específica para a agricultura familiar não foi nada fácil para o Brasil. A base para este trabalho foi o estudo feito pela FAO/INCRA, o qual foi essencial para o processo de construção da política, já que não se dispunha de outros trabalhos disponíveis como referência ou que deixassem ver algumas dimensões em relação ao tamanho e perfil dos agricultores familiares. É dessa maneira que, a partir das discussões com o fórum científico<sup>30</sup> e com o fórum da agricultura

---

<sup>30</sup> **Fórum Científico:** são estudiosos do meio rural e das temáticas da agroecologia e da segurança alimentar e nutricional, os quais produzem análises e interpretações que influenciam e subsidiam as mudanças ou a construção de novas políticas públicas para a agricultura familiar. Também é integrado por organizações internacionais que apresentam abundante produção analítica e discursiva e que fazem sistematicamente apelo a uma legitimação científica para propor orientações, ações e políticas públicas (GRISA, 2010).

familiar<sup>31</sup>, o governo institucionalizou uma definição de agricultura familiar na resolução da criação do PRONAF, decretou a Lei da agricultura familiar (Lei nº. 11.326, de 24 de julho de 2006) e criou políticas específicas para esta categoria.

Segundo a CONTAG (2001), estas políticas diferenciadas para a agricultura familiar se deram pelos interesses, mobilizações e pressões do MSTR sobre os governos e por meio dos Gritos da Terra Brasil, a partir de 1995. Este processo foi muito favorável para o debate. O termo ‘pequeno produtor’ foi substituído pela conceituação de “agricultura familiar”. É assim que, em poucos anos, a agricultura familiar tornou-se uma referência para a sociedade, estabelecendo uma clara e ativa participação na construção de políticas públicas de desenvolvimento econômico do país.

Em comparação com o Brasil, o processo de reconhecimento da agricultura familiar na Colômbia tem sido mais recente, dado o processo histórico de violência e esquecimento que viveu e ainda vive o setor rural. É a partir de 2003, com a REAF, que se retoma a discussão sobre a agricultura familiar, e os atores sociais começam com a intensificação das lutas e árduo trabalho de reivindicar seus direitos e fazer com que o Estado reconheça suas atividades rurais e a importância da agricultura familiar no país. Os órgãos internacionais também ajudaram bastante para que o tema na Colômbia fosse tomando cada vez mais valor e que seus movimentos e reivindicações se intensificassem, para melhorar as condições do setor rural.

Como se tem mencionado, no caso colombiano, a única aproximação que se realizou para a agricultura familiar é a derivada das enquetes domiciliares realizadas pelo DANE. A falta de um censo agrícola torna complexo o desenvolvimento de uma abordagem melhor para este tipo de agricultura, portanto, isso é observado e refletido nas políticas públicas pouco eficientes ou não apropriadas ao contexto e à realidade dos agricultores familiares do país. O Brasil, ao contrário, realiza seus censos agropecuários a cada 10 anos, considerando que o último foi implementado em 2006. Dessa forma, é possível ter e desenvolver uma melhor abordagem para a agricultura familiar, pois, é a partir dessas valiosas informações de que depende a criação de políticas específicas para diversos segmentos e se vão obter melhores resultados.

Nas últimas duas décadas, vêm ocorrendo o processo de construção da categoria de agricultura familiar, que, graças às contribuições de um conjunto de atores que, com seus aportes, reivindicações e interesses, ajudaram a definir o que se entende por agricultura familiar tanto no Brasil como na Colômbia, ressaltando-se que, na Colômbia, ainda se está na luta pelo reconhecimento de melhores condições para os agricultores familiares e para o setor rural.

Segundo Picolotto (2014), foram três os conjuntos de atores que construíram e difundiram a categoria no Brasil. O primeiro deles foi o **debate acadêmico** que destacou o papel da agricultura no desenvolvimento dos países; o segundo foram as **ações do Estado**, que contribuíram para a definição oficial da categoria, e o terceiro e último foi o **sindicalismo dos trabalhadores rurais** e os **movimentos sociais do campo**, que

---

<sup>31</sup> **Fórum da Agricultura Familiar:** fazem parte deste as organizações sindicais e movimentos sociais rurais (CONTAG, FETRAF, MPA, MST etc.) que dialogam, afrontam-se e tentam fazer prevalecer tanto na sua base, quanto no poder público, uma visão do que deve ser a agricultura familiar brasileira (GRISA, 2010).





conseguiram se organizar e posicionar a agricultura familiar no país. Portanto, estes atores são os protagonistas dessa luta pelo reconhecimento da agricultura familiar no Brasil.

Portanto, no início da década de 1990, apareceram diversos estudos, livros e pesquisas que causaram uma remoção teórica em relação à questão da agricultura familiar. Trabalhos como os que foram citados em capítulos anteriores, como os de Abramovay, Veiga e o de Lamarche, deixaram ver a importância da produção familiar e permitiram importantes aportes teóricos e conceituais que foram essenciais para o debate política da época e com grande influência dos atores sociais, mediadores e gestores públicos (GUANZIROLI et.al., 2001). Estes autores influenciaram também no documento de referência em agricultura familiar feito pela FAO/INCRA (1994).

Nesse sentido, na Colômbia, têm contribuído dois conjuntos de atores sociais que trabalham pelo reconhecimento da categoria. O primeiro é o **debate acadêmico**, que reconhece a importância do tema para o país, o segundo, os **movimentos sociais do campo**, que tem se organizado para cobrar do Estado o reconhecimento da agricultura familiar, a melhoria de suas condições no campo e a paz, em comparação com o Brasil, que o Estado tem tratado de apoiar com suas ações ao setor. Na Colômbia, pode-se dizer que o Estado esteve ausente por um longo período, tempo no qual não foram realizados censos agropecuários nem políticas diferenciadas e eficientes para o setor. Outro fator influente são os interesses políticos de cada governo, os quais não contribuíram para o reconhecimento da categoria e de melhores condições no campo por questões políticas, o que dificulta e coloca barreiras aos movimentos e demais atores que fazem parte do processo.

Portanto, a categoria de agricultura familiar é o resultado de um longo trabalho de construção política em que atuaram diversos atores, tais como a academia, o Estado e as organizações que representam os agricultores em geral. É dessa maneira que, no Quadro 4, é apresentado um comparativo do conceito dos dois países e algumas das contribuições por parte de organizações reconhecidas sobre o tema e os atores sociais mais influentes que lutam pelo reconhecimento.

**Quadro 4-** Comparativo do Conceito de Agricultura familiar no Brasil e na Colômbia

	BRASIL 	COLÔMBIA 
<b>Agricultura Familiar</b> <b>Legislação</b>	<p><b>Lei nº 11.326 de 24 de julho de 2006, artigo 3º:</b> considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:</p> <p>I. Não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;</p> <p>II. Utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;</p> <p>III. Tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;</p> <p>IV. Dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.</p>	<p><b>Decreto 2.379 de outubro de 1991; artigo 7º</b> considera aos pequenos agricultores como: proprietários titulares, detentores de qualquer título, diretamente ou com a ajuda de sua família que explorem uma propriedade rural, que não exceda a área e a renda de duas unidades agrícolas familiares, e que pelo menos 70% de sua renda familiar seja decorrente de sua atividade agrícola.</p> <p><b>Lei 160 de 1994:</b> define os agricultores familiares como: "A empresa básica de produção agrícola, pecuária, aquicultura e silvicultura cuja extensão, de acordo com condições agro-ecológicas da área e com tecnologia apropriada, permite que a família remunere seu trabalho e disponha de excedente capitalizáveis que contribui para a formação de sua patrimônio".</p> <p><b>Resolução nº 267, de 2014, artigo 3º,</b> através da qual é criado o programa de agricultura familiar e se ditam outras disposições, para efeitos do programa os agricultores familiares são aqueles que geram pelo menos 75% de sua renda a partir de atividades de produção agrícola e sua força de trabalho é predominantemente de origem familiar.</p>
<b>Atores Sociais ou Organizações</b>	<p>Para o <b>Movimento Sindical CONTAG</b> a agricultura familiar é a melhor forma de promover a inclusão e o desenvolvimento com sustentabilidade do campo, garantindo produção de alimentos com qualidade e em quantidade para atendimento à demanda da população. Neste sentido a Secretaria de Política Agrícola CONTAG atua fortemente na elaboração, negociação e difusão de políticas públicas e programas destinados à agricultura familiar.</p> <p>Para o <b>FETRAF</b> a AF são proprietários, arrendatários parceiros, meeiros, posseiros e os extrativistas e pescadores, que desenvolvem suas atividades de forma individual ou coletiva com os membros da família, podendo contar com a complementação eventual de mão-de-obra de terceiros desde que não exceda 50% da mão-de-obra familiar.</p>	<p><b>Comité de impulso Nacional da agricultura familiar (CIN-AF):</b> Agricultura Familiar é a maneira de realizar as atividades agrícolas, pecuárias, silvícolas, aquícolas e pesca que se baseiam principalmente em mão de obra familiar de homens e mulheres. A agricultura familiar na Colômbia, não tem, ou tem acesso limitado à terra, capital, bens e serviços para a oferta pública e acesso ao mercado. Executa várias estratégias de sobrevivência e geração de renda. Tem uma elevada heterogeneidade e existe sob a forma de subsistência, transição e consolidada.</p>

**Fonte:** Elaboração própria a partir da Legislação do Brasil e da Colômbia.

No conceito concebido pelos dois países, aparecem alguns elementos recorrentes que se referem a fatores tais como: a mão de obra é predominantemente familiar, o tamanho da exploração ou propriedade agrícola, o emprego de mão de obra e dimensão física ou econômica. São elementos que encontramos na comparação com os dois conceitos nos dois países, os quais podem ser observados no seguinte quadro. Portanto, na Colômbia, este conceito ainda não se encontra muito claro, dado que os diversos atores ainda estão na luta e no processo por maior reconhecimento, levando-se em consideração que o Brasil já viveu este longo processo.

**Quadro 5-** Aspectos Convergentes e Divergentes do conceito de AF existente no Brasil e na Colômbia.

ASPECTOS CONVERGENTES	ASPECTOS DIVERGENTES
<ul style="list-style-type: none"><li>• A mão de obra é predominantemente familiar,</li><li>• O tamanho da exploração ou propriedade agrícola,</li><li>• O emprego de mão de obra e dimensão física ou econômica.</li><li>• Renda familiar predominantemente de sua atividade agrícola,</li><li>• Área limitada;</li><li>• Prevalência de mão de obra familiar;</li><li>• Gestão da Família;</li><li>• Residência na fazenda ou nas proximidades</li><li>• Caráter multifuncional</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Definição normativa única e específica sobre agricultura familiar no caso da Colômbia,</li><li>• A área é variável determinada por vários factores ou características,</li><li>• A definição da categoria não é totalmente reconhecida</li></ul>

Fonte: Elaboração própria

É assim que, ao longo do tempo, a discussão sobre a agricultura familiar vem ganhando e conquistando legitimidade tanto social, política como acadêmica. Portanto, passou a ser utilizada com mais frequência nos diversos discursos dos movimentos sociais rurais, pelos órgãos governamentais e pelo setor acadêmico.

### 5.1.2 Atores sociais na gestão e participação das políticas de fomento a AF

O objetivo desta seção é analisar as experiências políticas, sociais e institucionais que precederam e influenciaram o processo da agricultura familiar nos dois contextos durante o período de 1990-2010.

Dessa forma, a construção sociopolítica que conseguiu a categoria no Brasil é fruto de todo um conjunto de esforços realizados pelas organizações sindicais dos trabalhadores rurais, dos setores acadêmicos e pelos órgãos do Estado com a ajuda de organismos internacionais, como foi analisado na seção anterior. Em suma, se o debate acadêmico e os estudos da FAO/INCRA contribuíram e impulsionaram um novo olhar para o segmento e para a definição de políticas públicas para este público, não menos relevante foi a atuação das organizações sindicais e as elaborações sobre a Lei agrícola e projetos alternativos de desenvolvimento rural, em conjunto com as pressões realizadas pelos Gritos da Terra Brasil, como foi visto no terceiro capítulo, em procura de políticas

públicas diferenciadas, que contribuíram para as formações teóricas por parte dos pesquisadores como também pressionaram o Estado na formulação de políticas públicas.

Todo esse processo de contribuições e pesquisas acadêmicas e agentes nacionais e internacionais e as reivindicações do sindicalismo proporcionaram que se colocasse a discussão como foco principal para a abordagem das políticas públicas para o agricultor familiar e para o setor rural.

É assim que o conjunto de atores e o reconhecimento que alcançaram como protagonistas foram o resultado de um processo de construção política e de interesses para a definição da categoria, como também para a criação de políticas públicas diferenciadas para o setor. Este reconhecimento político e institucional da agricultura familiar é fruto das lutas sociais e de mudanças na institucionalidade do sistema, no caso do Brasil. Processo que, na Colômbia, nos últimos anos, tem se mudado em relação à institucionalidade e a novos atores sociais rurais em procura de melhores garantias por parte do Estado.

No contexto brasileiro, desde a década de 1990, o processo de reconhecimento e criação de instituições de apoio à agricultura vem acontecendo. Foram criadas políticas públicas de estímulo aos agricultores familiares, como também secretarias de governo dirigidas à categoria, tal como a Secretaria da Agricultura Familiar, criada em 2003 no âmbito do MDA, este criado em 1999. Promulgou-se também a Lei de Agricultura Familiar em 2006. Assim, foi reconhecida a agricultura familiar como profissão e foram criadas novas organizações de representações sindicais, com perspectivas de disputa e consolidação da identidade política do agricultor familiar, como o caso da FETRAF.

Em comparação com o Brasil, a Colômbia, como se tem mencionado em algumas seções deste trabalho, tem passado por um processo um pouco mais lento. Enquanto o Brasil viveu uma nova etapa, para o setor rural e para a agricultura familiar, de reconhecimento pela categoria de agricultura familiar e de uma nova institucionalidade, a Colômbia estava vivendo um ressurgimento de atores e movimentos sociais do campo, com novos espaços de participação, com o advento da Constituição de 1991, que consagrou novos direitos e mecanismos de participação com novos projetos de Lei. Os movimentos do país têm resistido ao longo do tempo, mantendo sua vitalidade, criatividade e capacidade de mobilização, apesar de tudo o que tem passado ao longo de sua história, a exemplo dos assassinatos de seus líderes, massacres no setor, violência e prisões de seus dirigentes, eles continuam lutando e se fortalecendo cada vez mais (MONDRAGÓN, 2006).

Por sua parte, as organizações camponesas e atores sociais rurais na Colômbia voltaram a ocupar um papel importante em 1996, pelas reivindicações que aconteceram à época, com mobilizações no campo. Estas mobilizações permitiram ver a tradição agrícola do país, mas também permitiram ver que o campo foi o principal afetado pelas políticas de ajuste e abertura econômica aplicadas na época. É assim que, desde esse período, os movimentos vêm estruturando-se melhor e ganhando mais espaço com o suporte de diversas organizações. Durante este período, a participação dos agricultores familiares teve seu momento mais influente. É assim que, nas mobilizações, são estabelecidas novas parcerias entre diversos atores sociais e o ressurgimento de comunidades étnicas.

No cenário brasileiro, por sua parte, segundo os aportes de Medeiros (2001, 2010); Favareto (2006); Abramovay (2007), existem três organizações que representam os agricultores familiares no setor rural. Em primeiro lugar, encontramos a tradicional CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura), a qual foi abordada no segundo capítulo. É a mais importante organização sindical dos trabalhadores rurais. Sua força política permite ter poder e reconhecimento diante do Estado brasileiro, sendo a principal organização de interlocução do governo nas negociações das reivindicações anuais (também conhecidos como "Grito da Terra") previamente às negociações da política agrícola para a agricultura familiar.

O segundo ator importante é o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra), principal organização política fora do sindicalismo. Sua ação fundamental se dá nos pequenos produtores e trabalhadores rurais, com pouco ou nenhum acesso a terra, fator pelo qual reivindicam que o Estado exproprie as áreas consideradas improdutivas e que não cumprem a função social produtiva, tal como o previsto da Constituição. Dessa maneira, o MST é uma organização social bastante autônoma, que raramente compartilha ações e bandeiras políticas com outros movimentos sociais. Portanto, nos últimos anos, o MST foi dividido e obteve apoio de novas organizações sociais, tais como a Via Campesina, Movimento de Pequenos Agricultores (MPA) e o Movimento de Mulheres Camponesas, cuja base social são ex-sem-terra agora assentadas.

O terceiro ator surge como uma alternativa aos dois anteriores, tendo como objetivo principal a representação dos agricultores familiares. Trata-se da FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar). Esta organização representa os agricultores que têm acesso à terra. No ano de 2005, esta organização tornou-se federação nacional, como resultado da divisão que aconteceu dentro da CONTAG e de divergências com o MST.

Quanto à Colômbia, seus atores sociais também representam um papel importante para o setor rural ao longo do tempo. Entre seus principais atores encontram-se a ANUC-UR (Associação Nacional de Usuários Camponeses-Unidade e Reconstrução), FENSUAGRO (Federação Nacional Sindical Unitária Agropecuária), FENACOA (Federação Nacional de Cooperativas Agrárias), CNA (Coordenador Nacional Agrário) e o mais recente, o CIN-AF (Comitê de Impulso Nacional da Agricultura Familiar); este último foi conformado em 2012, com o apoio de três organizações e de um movimento social (Instituto Mayor Campesino, Confederação AgroSolidaria, ECONEXOS e o Movimento Agroecológico da América Latina e do Caribe MAELA Colômbia). Desde aquela época, juntaram-se mais de 70 organizações de todo o país, principalmente ligadas aos Comitês de Impulso Estaduais ou regionais, formados até agora em cada um dos estados do país.

Esse comitê é um espaço de fomento, discussão e socialização de ideias, atividades e temas importantes para a comemoração do Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF). Encontra-se conformado por todas as organizações que têm manifestado seu apoio ao AIAF, por meio de participação ativa nas atividades desenvolvidas nas regiões. Os Comitês de Impulso Estaduais são a estrutura que busca trazer um número significativo de organizações interessadas, camponesas e comunidades indígenas, universidades, ONGs e outras partes interessadas na realização de ações

concretas pela Agricultura Familiar e Soberania Alimentar nos territórios (CIN-AF, 2014).

Portanto, estes atores são os principais personagens envolvidos e comprometidos com o fomento do setor rural e da agricultura familiar do país. Dessa forma, estas organizações atuam com objetivos, estratégias e formas de ação particulares e conseguem, individualmente, por meio de um processo complexo, apresentarem-se como unidades relativamente coerentes e unificadas. Na continuação, como demonstrado no Quadro 6, serão apresentados em sínteses os principais atores, tanto do Brasil quanto da Colômbia, que contribuem no fomento da agricultura familiar e na criação de políticas públicas para cada um dos países.

**Quadro 6-** Comparativo dos principais Atores Sociais e Movimentos Sociais Rurais



Fonte: Elaboração própria a partir da literatura usada ao longo do trabalho.

### 5.1.3 Constituição da institucionalidade voltada para a gestão das políticas de fomento à AF

Existe toda uma institucionalidade para atender a agricultura familiar em diversas dimensões. Por sua vez, o Brasil, conforme já vimos no capítulo III, é um dos poucos países do mundo que têm dois ministérios encarregados de temas agrícolas e rurais. Assim, existem o MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário) e o MAPA (Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento). Dentro do MDA, encontram-se o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), encarregado das questões fundiárias e da promoção da reforma agrária e assistência técnica, e a SAF (Secretaria de Agricultura Familiar), instituição que passou a ser importante para as diferentes linhas de ação do PRONAF e de outros programas ligados à agricultura familiar.

A nova estrutura organizacional da agricultura familiar conquistou mais espaços tanto na esfera pública federal quanto na sua visibilidade junto à sociedade civil. Dessa forma, em 2003, uma nova reformulação relacionada ao PRONAF se apresentou na SAF. Foi criada, na esfera do MDA, a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), tendo como responsabilidades a definição e o gerenciamento do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais. Por sua vez, o MDA encontra-se focalizado mais para a agricultura familiar e para a reforma agrária com programas e políticas específicas para estes.

Também faz parte dessa instituição o CONDRAF (Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável), um espaço importante para a representação política dos atores da agricultura familiar.

Ambos os ministérios têm organismos com funções que afetam a agricultura familiar, como é o caso da CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento), órgão encarregado de executar programas de aquisição de alimentos e formação de estoques, e da EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária), encarregada de produzir tecnologias e inovação. As duas entidades, ligadas ao MAPA, s foram as principais instituições de fomento à agricultura familiar do Brasil.

Dessa forma, mesmo com uma ampla estrutura, em comparação com o cenário colombiano, de forma geral, destacam-se fragilidades na estrutura operacional do MDA. Segundo o plano plurianual 2004-2007<sup>32</sup>, o MDA é um ministério com pequeno quadro próprio de servidores. Além de reduzidos, em face das responsabilidades de um programa do escopo do PRONAF, tanto a equipe gerencial quanto os executores do programa não têm as condições de infraestrutura adequadas para desenvolver suas atividades. A equipe responsável pelo programa é composta especialmente por funcionários que ocupam cargos de livre nomeação e exoneração, bem como por consultores contratados por meio de projetos de cooperação técnica assinados com organismos internacionais. Embora o pessoal seja qualificado em termos de experiência e titulação, a inconstância dos vínculos empregatícios desestimula investimentos na formação contínua dos funcionários devendo-se sublinhar a fragilidade oriunda inexistência de carreiras próprias do MDA (ZANI E LUSTOSA, 2014).

Segundo Zani e Lustosa, (2014), em virtude do déficit de capacidade, a SAF/MDA executa a maioria das ações por meio de parcerias com órgãos estaduais e organizações não governamentais. Além disso, a falta de pessoal e o tempo de tramitação dos convênios demandados no âmbito do PRONAF, por vezes, tornam excessivamente longos os processos.

Essas fragilidades repercutem para que os programas sejam desarticulados e tenham menor longevidade no tempo. Para combater esse cenário, os programas precisam deixar de ter um caráter governamental e se converterem em políticas de Estado.

De igual forma acontece com o caso colombiano, o qual apresenta uma fragilidade ainda maior nas estruturas estatais, já que o MADR apresenta uma instabilidade que decorre do fato de que cada governo, ao chegar ao poder com novas modificações e mudanças, faz com que os processos não avancem e muitas vezes fiquem só no papel. Esta é uma fragilidade muito grande que o governo precisa corrigir, pois isso gera retrocesso nos processos e desconfiança para os produtores e para o setor rural, os quais são os principais afetados com as mudanças e a fragilidade do ministério para implementar políticas eficazes, se não se tem uma maior longevidade no tempo.

Esta questão tem sido tratada por varios estudiosos do tema, uma vez que a fragilidade na continuidade dos processos por parte do ministerio só representa atraso

---

<sup>32</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. *Plano Plurianual 2004-2007*: relatório anual de avaliação ano base 2005/exercício 2006. Caderno 16: Ministério do Desenvolvimento Agrário. Brasília: MPOG, 2006.

para o setor. Outro aspecto importante que dificulta os processos e avanços de políticas é que os governos que chegam por determinado mandato colocam nos cargos pessoal indicado por eles mesmos, muitas vezes com pouca experiência sobre o tema, o que representa também um fator pouco favorável para que os processos avancem. Existem muitos interesses econômicos por parte dos representantes, o que também dificulta os diálogos com os atores sociais rurais.

Nos últimos anos, os produtores rurais e suas organizações têm apresentado maiores mobilizações, na tentativa de chegar a acordos com o governo, mas este sempre trata de acalmá-los com medidas provisórias e termina por não cumprir os acordos estabelecidos, o que gera frustração para os produtores, movimentos e representantes do setor. O descumprimento de acordos por parte do governo demonstra que este está mais interessado em atender às demandas da agricultura mais consolidada que as demandas dos pequenos produtores e da agricultura familiar. Portanto, nos dois países, existem fragilidade e precariedade na institucionalidade, uma vez que, nos dois governos, não existe uma estrutura definida por lei para a contratação de funcionários da equipe dos programas e dos ministérios, e, por consequência, a gestão nos processos fica afetada.



A Colômbia conta com uma série de instituições criadas com o intuito de melhorar as condições do setor rural e encaminhadas a procurar atender segmentos diferenciados. Dentro dessa institucionalidade, encontramos o MADR (Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural), que é o principal órgão responsável pela implementação de políticas públicas para o setor rural e a agricultura familiar, como foi abordado no capítulo IV. Dentro do MADR, encontramos o INCODER (Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural), a CORPOICA (Corporação Colombiana de Investigação Agropecuária), o ICA (Instituto Colombiano Agropecuário), o CONSER (Conselhos Seccionais de Desenvolvimento Rural), o CMDR (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural), a Unidade de Restituição de Terras e a UPRA (Unidade de Planificação Rural Agropecuária). Portanto, estas instituições estão dirigidas tanto para o setor rural em geral como para a agricultura familiar. Além dessas instituições, existem outras que apoiam os processos, a exemplo de organizações Internacionais como o Banco Mundial e a FAO, além da cooperação de vários países amigos e organizações não governamentais (ONGs).

As instituições do setor passaram por um processo de transformação importante, em resposta principalmente a problemas de eficiência e eficácia que caracterizaram as instituições do setor agrícola. A falta destes elementos, até o ano de 2003, nas instituições executoras da política agrícola refletiu na realização limitada de suas metas e objetivos, bem como os elevados custos.

Em resposta aos problemas da institucionalidade do setor agropecuário, o governo realizou mudanças em 2002. Este tema foi abordado no capítulo IV. Dessa forma, o governo, nos últimos anos, tem tentado resolver os problemas do campo. Mas, sem obter muitos resultados, ainda precisa de uma melhor estrutura organizativa por parte de sua institucionalidade, trabalho pelo qual também os atores sociais e movimentos continuam lutando, a fim de melhorar a institucionalidade do setor rural do país. No Quadro 7, serão apresentadas as principais instituições para atender ao setor rural e à agricultura familiar nos dois países, considerando-se que a institucionalidade é um fator fundamental para o desenvolvimento do potencial da agricultura familiar.

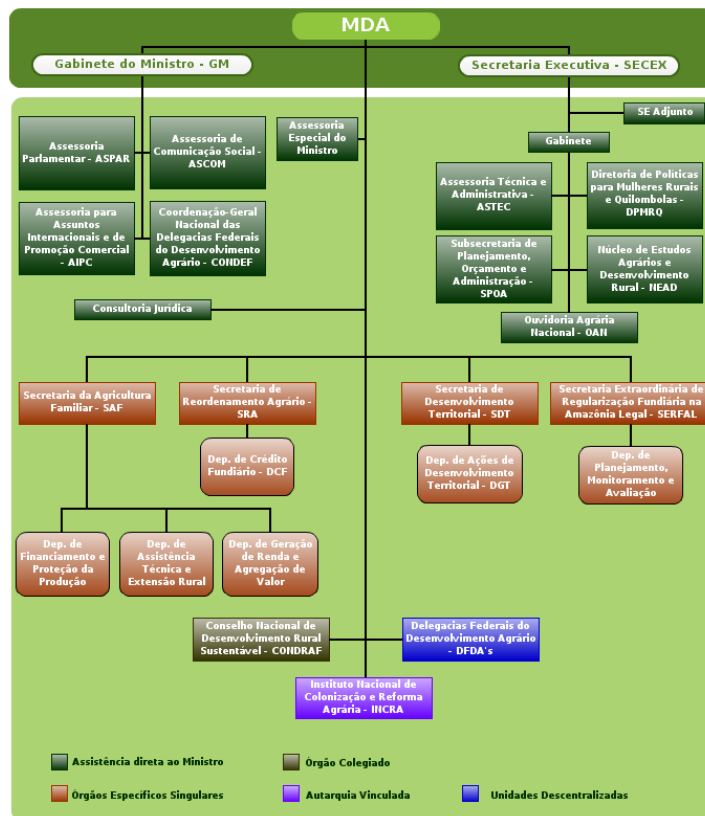


**Quadro 7-** Comparativo das principais Instituições de Fomento para o setor Rural a Agricultura Familiar

	BRASIL 	COLÔMBIA 
DESENVOLVIMENTO PRODUTIVO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MDA</b>- Ministério de Desenvolvimento Agrário,</li> <li>• <b>MAPA</b>- Ministério de Agricultura Pecuária e Abastecimento,</li> <li>• <b>SAF</b>- Secretaria de Agricultura Familiar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>MADR</b>- Ministerio de Agricultura e Desenvolvimento Rural,</li> <li>• <b>ICA</b>- Instituto Colombiano Agropecuario,</li> <li>• Unidade de Restituição de Terras</li> </ul>
DESENVOLVIMENTO RURAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CONDRAF</b>- Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável,</li> <li>• <b>INCRA</b>- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.,</li> <li>• <b>SDT</b>-Secretaria de Desenvolvimento Territorial,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>INCODER</b>- Instituto Colombiano de Desenvolvimento Rural,</li> <li>• <b>INCORA</b>- Instituto Colombiano de Reforma Agraria,</li> <li>• <b>CONSER</b>- Conselhos Seccionais de Desenvolvimento Rural,</li> <li>• <b>CMDR</b>- Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural,</li> <li>• <b>UPRA</b>- Unidade de Planificação Rural Agropecuária</li> </ul>
OUTRAS INSTITUCIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>EMBRAPA</b>- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária,</li> <li>• <b>CONAB</b>- Companhia Nacional de Abastecimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CORPOICA</b>- Corporação Colombiana de Investigação Agropecuária.</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração própria a partir da literatura usada ao longo do trabalho.

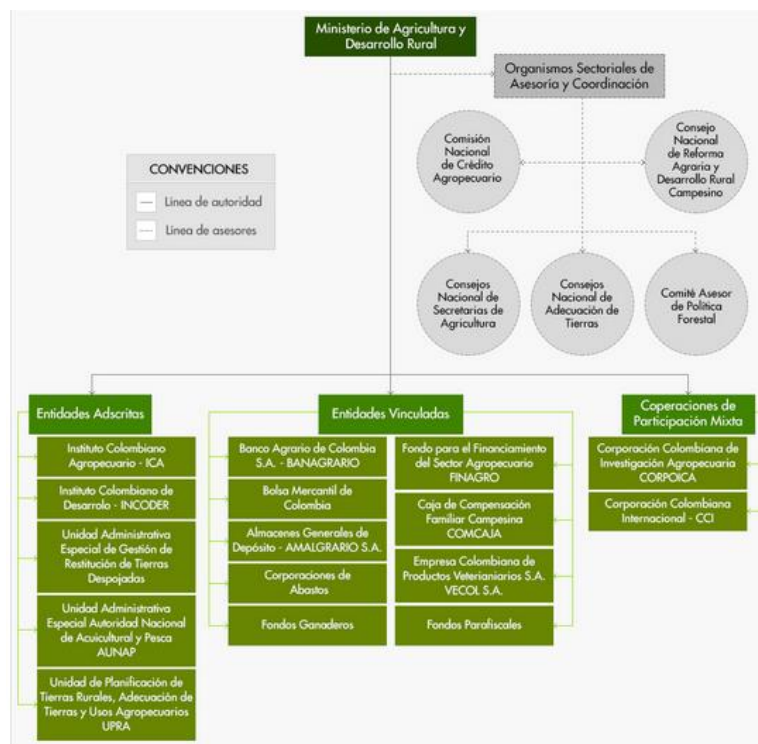
O MDA tem por competências a reforma agrária, o reordenamento agrário, a promoção do desenvolvimento sustentável da agricultura familiar e das regiões rurais e a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelas comunidades dos quilombos. Sua estrutura organizacional atua da seguinte maneira, como pode ser observado no Gráfico 6: quatro secretarias: Secretaria de Agricultura Familiar (SAF), Secretaria de Reordenamento Agrário (SRA), Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT) e Secretaria Extraordinária de Regularização Fundiária na Amazônia Legal (SERFAL), responsáveis pelos diferentes setores. Há também alguns órgãos específicos singulares, como o órgão colegiado CONDRAF; a autarquia vinculada INCRA e uma unidade descentralizada, as Delegacias Federais de Desenvolvimento Agrário (DFDAs).



**Gráfico 6-** Organograma do Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA  
**Fonte:** Ministério de Desenvolvimento Agrário-MDA. 2016.

No caso colombiano, o MADR tem como principais objetivos a formulação, coordenação e adoção de políticas, planos, programas e projetos do setor de Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Rural. Sua estrutura organizacional atua da seguinte maneira, como pode ser observado no Gráfico 7, as entidades descentralizadas do setor são: as associadas ICA e INCODER, as vinculadas Bolsa Nacional Agropecuária, Banagro, FINAGRO, VECOL, COMCAJA, ALMAGRARIO, corporações de Abastos, corporações de participação mista (CORPOICA, CCI) e os planos, programas e fundos do setor. Além dos órgãos setoriais de consultoria e coordenação.

Em síntese, os atores exercem um importante protagonismo não só na criação de políticas e programas, como também são propulsores na criação de novas institucionalidades. Esta participação é transformada na construção de novas instituições que atendam às demandas dos agricultores familiares e do setor rural. A existência de uma estrutura organizativa e de uma adequada institucionalidade para atender ao setor rural e aos agricultores familiares é reflexo e influência no êxito e eficácia de suas políticas e programas.



**Gráfico 7-** Organograma do Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural-MADR  
**FONTE:** Ministério de Agricultura e Desenvolvimento Rural-MADR. 2016

Portanto, na Colômbia, ainda falta maior fortalecimento de seus atores e organizações que representam o setor rural, embora, nos últimos anos, estes tenham apresentado maior força. Muitos desafios ainda precisam ser superados rumo a um maior reconhecimento por parte do Estado e ao fortalecimento de sua institucionalidade. Ainda que tenham havido mudanças nos últimos anos, não são suficientes para atender às demandas dos agricultores. Precisa-se de mudanças em sua institucionalidade para alcançar, em médio e longo prazo, uma ligação eficaz dos agricultores familiares ao desenvolvimento do país, melhorando os seus níveis de renda e bem-estar.

O Brasil, por sua vez, tem conquistado importantes avanços ao longo de seu processo, os quais podem ser notados na implementação de suas políticas e programas tanto para o setor rural como para os agricultores familiares, isso como resultado das reivindicações de seus atores e da luta por políticas diferenciadas. Aqui também os atores sociais são os principais protagonistas de todas essas conquistas no meio rural e na agricultura familiar. No entanto, há ainda muitos desafios e demandas em curso, mas fazem parte de todo um processo que pouco a pouco vai se construindo e se materializando em políticas e programas.

No cenário da Colômbia, o Estado não tem seriamente discutido e tido a consciência sobre o tipo de institucionalidade necessária para resolver a problemática do campo, nem mesmo criado as condições institucionais para garantir um crescimento estável e um desenvolvimento rural. Além disso, as políticas agrícolas aplicadas são baseadas em uma institucionalidade precária, deterioradas ao longo das últimas duas

décadas e mais orientada de acordo com os interesses de grupos poderosos no setor do que pelas necessidades dos habitantes rurais mais vulneráveis.

A crise no setor agrícola e principalmente os problemas apresentados pela agricultura familiar em particular fazem parte da imposição do modelo neoliberal de desenvolvimento no campo, o qual se declara inviável ao produtor e a sua economia, ao mesmo tempo em que o Estado e seu governo atual subverte todas as instituições e orçamento do setor, para apoiar a agricultura comercial ou agronegócio, postura que agrava o empobrecimento e o abandono da grande maioria dos produtores que vivem no interior da Colômbia.

Dessa forma, para o desenvolvimento, são necessárias uma adequada institucionalidade e políticas públicas bem mais direcionadas para o desenvolvimento produtivo, para melhorar as condições dos produtores rurais e alcançar um bem-estar no setor.

Como pode ser observado ao longo do trabalho, a literatura aponta que, partir de meados da década de 1990, a agricultura familiar passa a ser reconhecida como categoria social e política e mais recentemente como profissão. São criadas novas instituições de apoio a esta categoria consolidam-se novas organizações e movimentos sociais e surgem novos atores reivindicando seus direitos, portanto, novos instrumentos, programas e políticas específicas de estímulo à categoria se criam, como também leis. Tudo isso contribuiu para evidenciar a importância social e econômica dessa categoria de agricultores no país, que cada dia se fortalece mais, em procura de melhores condições e oportunidades.

#### **5.1.4 Programas de fomento à agricultura familiar implementados nos dois países (PRONAF e FINAGRO).**

O objetivo desta seção é analisar os programas de fomento à agricultura familiar implementados nos dois países como a principal política, verificando a importância que representam para o desenvolvimento da AF de cada país. Como pudemos observar ao longo do trabalho, falou-se que o PRONAF se constituiu na principal política agrícola para a agricultura familiar (em número de beneficiários, capilaridade nacional e recursos aplicados) e, historicamente, tem contado com um montante crescente de recursos disponibilizados. Também tem se convertido em um importante referencial de política específica para a agricultura familiar para outros países que tentam adaptar este modelo a suas regiões. Segundo a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), o Brasil está entre os países da América Latina e Caribe que mais apoiam a agricultura familiar. Isso representa uma referência importante para outros países como o a Colômbia, que tem assinado alguns acordos de cooperação para o apoio e fomento da agricultura familiar no país.

Em 1996, quando o PRONAF crédito foi criado, seu alcance de atuação limitava-se unicamente ao financiamento de atividades agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares. Além disso, aqueles produtores que obtinham os menores níveis de renda entre os agricultores do país não faziam parte de seu público preferencial. Segundo Grisa e Schneider (2015), foi a partir do segundo governo de Fernando Enrique

Cardoso (1999-2002) e principalmente nas gestões de Lula e Dilma Rousseff, ligados ao Partido dos Trabalhadores (2003 a 2014), que os critérios da distribuição do crédito rural foram reformulados, dirigindo a adequada estrutura normativa do programa à diversidade da agricultura familiar, ampliando a sua capilaridade nacional.

Segundo o IPEA (2010), ao se analisar o histórico do PRONAF, pode-se observar que, nos anos agrícolas de 2008-2009, o número de contratos de crédito rural para a agricultura familiar apresentou a maior queda dos últimos dez anos. No total, foram 1,4 milhão de contratos, retornando a níveis próximos ao da safra 2003-2004. Dessa forma, em termos de valores, conseguiu-se um montante de R\$10,8 bilhões. É importante destacar que os recursos previstos para o crédito rural no Plano Safra 2008-2009 foram de R\$ 13 bilhões. Em comparação com o ano agrícola anterior, o número de contratos se reduziu em um 12,5% e o montante negociado apresentou aumento de 9,8%. Portanto, apresenta-se um aumento do valor médio dos contratos, devido a uma maior queda dos contratos de menor valor, negociados pelos agricultores de menor renda.

Os grupos que tiveram as maiores quedas nos números e nos montantes de financiamento foram os grupos A, A/C e B do PRONAF. Dessa forma, os grupos A e A/C, referentes aos agricultores assentados da reforma agrária, tiveram uma redução de mais de 40% no número de contratos. Estes segmentos já apresentavam quedas graduais no volume de contratos. Porém, no último ano, foi superior às variações anteriores. Segundo o IPEA (2010), estas são linhas importantes para garantir o desenvolvimento e a sustentabilidade dos assentamentos da reforma agrária, com um público que hoje é de quase 850 mil famílias.

Em relação ao grupo B, mesmo em proporção menor que os assentados da reforma agrária, a redução do crédito rural também foi significativa. Os contratos caíram em 19%. Este grupo teve um auge na safra 2005-2006, quando foram negociados quase 560 mil contratos. Desde então, foi sofrendo quedas anuais médias em torno dos 15%.

No que concerne ao desempenho por regiões, o crédito do PRONAF obteve maior representatividade no Sul, com 43% dos contratos e mais da metade do volume negociado. O Nordeste ficou em segundo em número de contratos, mas em terceiro no montante de recursos, com apenas 15,4%. Isso como consequência do maior número de contratos do segmento B, que se concentra nessa região. O Sudeste apresentou um razoável equilíbrio entre os percentuais de contratos e de valores negociados: 17,6% e 22,5%, respectivamente (IPEA, 2010).

Já no Centro-Oeste, foram negociados 3,2% dos contratos e 5,7% do montante, demonstrando um predomínio dos contratos de maior valor. O Norte representou 4% dos contratos e 3,6% do volume negociado. Dessa forma, a região teve uma redução de quase 40% do número de beneficiários em relação à safra 2007-2008, quando alcançou mais de 94 mil contratos, com um montante de quase R\$ 750 milhões.

A análise do desempenho regional das linhas de crédito do PRONAF ajuda a esclarecer, segundo o IPEA (2010), as diferenças verificadas. O grupo B foi operado somente nas Regiões Nordeste e Sudeste; a primeira obteve 82% dos créditos desse segmento. Quase 60% dos contratos negociados na Região Nordeste, em 2008-2009, foram do grupo B do PRONAF, o que explicaria a diversidade entre o número de contratos e o montante negociado nessa região, dado que os contratos desse grupo são os

de menor valor. Dessa forma, é ali, também, que o grupo A terá maior presença, representando 45% do total dos contratos desse grupo, seguida pelo Sul, com 19%; Norte, com 14% e as Regiões Sudeste e Centro-Oeste, cada uma com cerca de 11%.

Portanto, o grupo A/C é a de distribuição menos desigual. Excluindo a Região Norte, que obteve 10% do total de contratos, variou entre 16% Centro-Oeste e 35% Sul nas outras regiões. Por último, o grupo *agricultura familiar*, integrado pelas antigas linhas (C, D e E), apresentou um maior nível de captação na Região Sul, que representou, na última safra, mais da metade do número de contratos e do montante negociado. Seguido pelo Sudeste, com 22% dos contratos e 26% do montante. O Nordeste apresentou 17% dos contratos e apenas 7% dos valores contratados. As regiões menos favorecidas nesse segmento foram o Norte, que obteve pouco mais de 3% dos contratos e do volume de recursos negociados, e o Centro-Oeste, que representou 5% da quantidade de contratos e 7% dos valores negociados (IPEA, 2010).

O novo sistema de crédito para os assentados da reforma agrária encontra-se, segundo o IPEA, de acordo com as diretrizes do programa de conceder aos agricultores familiares financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola, permitindo, assim, “seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas”, bem como o “aumento da produtividade do trabalho agrícola” (IPEA, 2010).

Para o IPEA, o programa tem tentado entender o conjunto heterogêneo da agricultura familiar. Pois, compreende-se que os pequenos agricultores excluídos do programa abrangem aqueles que não contam com oportunidades de ampliar a produtividade do trabalho e de se integrarem de maneira competitiva aos mercados, o que se reflete em barreiras ao acesso a políticas de crédito. Segundo o IPEA, é importante ressaltar que esse contingente de agricultores, para os quais usualmente se afirma serem mais adequadas as políticas de corte assistencial, tem suas oportunidades produtivas bloqueadas pelo acesso precário e insuficiente à terra e à água.

Dessa maneira, esse grupo caracteriza-se por ter de um lado relações de subordinação com a grande propriedade e o capital comercial e pelo outro por serem ofertantes de trabalho para a agricultura e para o setor urbano. Nessa perspectiva, é importante não perder de vista a centralidade que as políticas agrárias devem ter para esse público, como também a necessidade de adotar medidas voltadas para as relações trabalhistas e que contribuam e os favoreçam. É assim que essas lacunas de políticas de desenvolvimento agrário encontram-se longe de serem preenchidas por políticas de corte assistencial. Com melhores e maiores condições de acesso à terra e à água e com ações no mercado de trabalho agrícola, esses pequenos agricultores teriam ampliadas suas capacidades de buscar oportunidades produtivas e melhorar suas condições de vida no meio rural.

Por sua parte, na Colômbia, o FINAGRO apresentou avanços significativos, entre os quais: a) avanços regulatórios importantes na composição, organização e funcionamento do Sistema de Crédito Agrícola Nacional (SNCA), compreendendo a necessidade de reforçar o sistema. O governo nacional, por meio do Decreto 2.371, logrou, em um âmbito mais amplo, em termos de financiamento, operação, gerenciamento de programas e gerenciamento de risco agrícola, promover o

desenvolvimento do setor rural; b) consolidação do papel do Fundo para o Financiamento do Setor Agrícola (FINAGRO) como articulador e promotor da gestão de risco no setor agrícola; c) cumprimento de 113% do Plano Indicativo de Crédito, fixado pela Comissão Nacional de Crédito Agrícola (CNCA). No Gráfico 8, pode-se observar a evolução do FINAGRO nos últimos anos, para o qual, assim como no PRONAF, ano a ano, vêm se incrementando os valores disponibilizados, ou seja, desde a criação do programa, estes valores têm apresentado pequenos incrementos.



**Gráfico 8** – Evolução do FINAGRO  
**Fonte:** FINAGRO, (2014)<sup>33</sup>.

Além disso, foi iniciada uma política abrangente de gestão de riscos, por meio de uma coordenação entre as diferentes entidades governamentais e de novas funções do CNCA para definir políticas de gestão de riscos agrícolas. Cabe também mencionar progressos significativos no aprofundamento do mercado de seguros.

É assim que o crédito é um instrumento essencial para o desenvolvimento, expansão e melhorias nas atividades produtivas do setor. O FINAGRO financia os produtores do setor rural com base nos diversos elos da cadeia produtiva, por meio de três grandes princípios: oportunidade, adequação e limites compatíveis com a renda do produtor. Enfatiza-se aqui que o agricultor familiar é o principal usuário do crédito do FINAGRO, representando 86% do número de projetos financiados (195 mil), o que significa que os desembolsos são de 1,5 bilhões, seguido pelos médios produtores, que participam com 11% com recursos disponíveis de 1,8 bilhões, e os grandes produtores, que participam do 3% restante, com créditos de 5,2 bilhões (FINAGRO, 2014).

Em síntese, o FINAGRO vem se consolidando nos últimos anos por seu apoio aos produtores, tanto os agricultores familiares, médios produtores e grandes, na aquisição de créditos para melhorar suas unidades de produção e, portanto, suas condições de vida. Desse modo, o programa contribui no processo de construção e consolidação de um programa bem mais específico para os agricultores familiares, como o caso do PRONAF no Brasil, mas, como foi tratado, o processo na Colômbia tem sido um pouco mais lento. Entretanto, nos últimos anos, tem tomado maior força e os movimentos e atores têm feito um papel muito importante nessa participação e luta pelo reconhecimento da agricultura familiar no país. Também têm sido de grande ajuda os acordos de cooperação que o Brasil

<sup>33</sup> FINAGRO, (2014). Disponível em: <http://es.slideshare.net/NoticiasAlide/2-presentacion-rodolfo-bacci-FINAGRO>

tem assinado, os quais contribuem para a consolidação de uma política bem mais específica para a agricultura familiar, como o caso do PRONAF, que é uma referência não só para a Colômbia mas para outros países.

Portanto, os resultados de avaliação do PRONAF, feita pelo IPEA, revelam que a distribuição dos contratos tem mais influência pelos indicadores de desempenho econômico que pelos sociodemográficos. Dessa forma, a distribuição territorial dos contratos do programa, segundo o IPEA, não se dirige para onde se tem mais agricultores e maior ruralidade e, sim, dirige-se para onde o PIB agropecuário é maior e onde se conta com agricultores familiares mais consolidados.

De outro modo, esses agricultores pobres, que representam a maior parte da agricultura familiar e respondem pela maior parte da mão de obra no campo, são considerados pela modalidade do investimento. Mas essa cobertura é de caráter regional e não especificamente para o atendimento dos agricultores do grupo B. Portanto, os créditos do PRONAF investimento, ou seja, o microcrédito, são dirigidos à pequena agricultura de subsistência, o que quer dizer que, mesmo na modalidade de investimento, observa-se uma diferenciação entre os beneficiados, privilegiando-se os menos pobres. Dessa forma, são bem claras as questões relacionadas ao acesso à terra e ao mercado de trabalho, as quais são barreiras para o crescimento e desenvolvimento da produtividade do trabalho e da agricultura de subsistência, além da falta de resposta por parte do Estado a problemas e demandas de tempos atrás, tais como a reforma agrária e a formalização do trabalho assalariado na agricultura (IPEA, 2015).

A Colômbia, nesse sentido, sofre os mesmos e ainda mais intensos problemas, se levarmos em consideração que as políticas não parecem beneficiar os mais pobres e, sim, os agricultores mais consolidados. O setor rural vive ainda em condições de pobreza, a qual está ligada à concentração de terras no país, além de que nem todos os agricultores conseguem acessar o crédito e as outras políticas para o setor rural. Ademais, várias regiões do país ainda sofrem com a violência no campo e com problemáticas sobre a questão do acesso à terra, em que a concentração da propriedade da terra representa um fator importante.

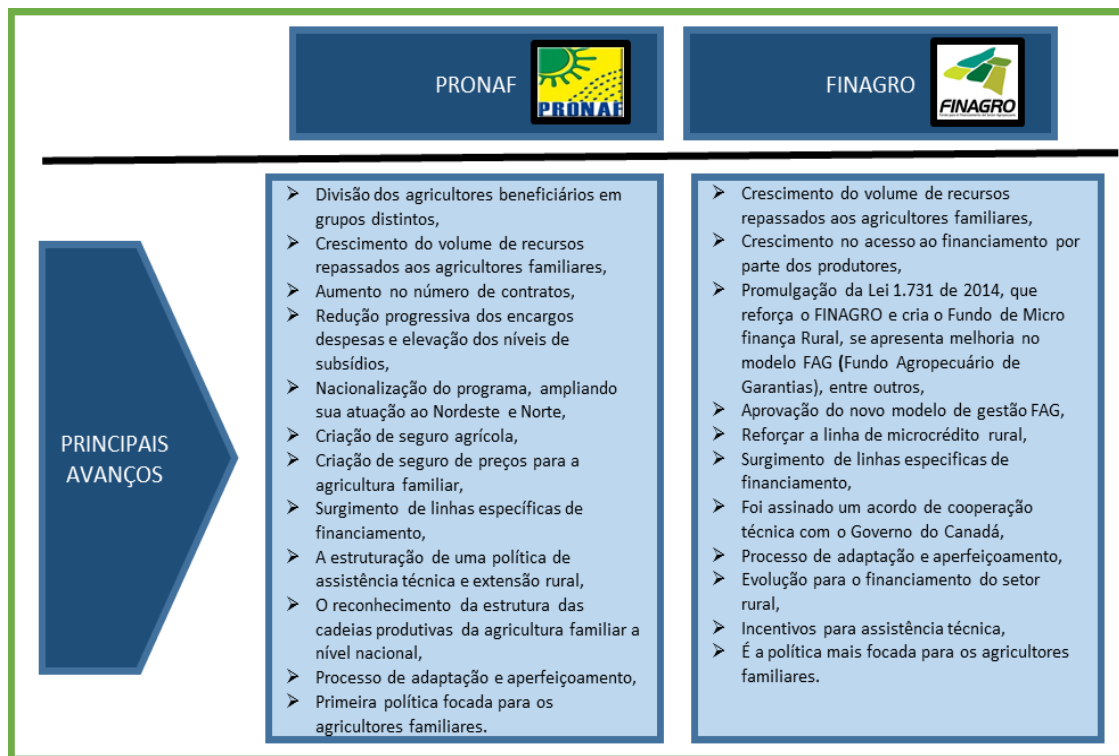
Uma questão que tem gerado inúmeros protestos de camponeses sem, no entanto, chegar a uma solução, são os vários projetos de reforma agrária que foram realizados, mesmo aprovados no Congresso, mas falharam. Embora existam diferenças nas condições em que a agricultura em grande e pequena escala se desenvolve, há muitos problemas comuns nas duas formas de produção, como, por exemplo, atraso tecnológico, instituições fracas, falta de assistência técnica, taxas de juros superiores às prevalentes no setor urbano, deficiente infraestrutura, entre outros, que são alguns dos problemas que fazem parte da longa lista que os produtores revelam.

Outro fator influente que afeta os agricultores familiares é o tratado de livre comércio (TLC) que o país tem realizado com outros países, sobre o qual existe divisão de opiniões. Se, por um lado, é uma ameaça, por outro, representa e oferece grandes oportunidades para a agricultura. Dessa forma, os que mais sofrem com estes impactos são os agricultores familiares. Em suma, são vários os problemas pelos quais passa o setor, os quais não têm sido resolvidos, embora, nos últimos anos, graças às pressões dos grupos e movimentos, o Estado está com maior disposição de chegar a acordos que



beneficiem o setor e os agricultores familiares. Em síntese, no Quadro 8, serão apresentados os principais avanços e conquistas dos dois programas desde sua criação.

**Quadro 8-** Comparativo dos principais avanços do PRONAF e o FINAGRO



**Fonte:** Elaboração própria a partir de informações da literatura usada ao longo do trabalho (Relatório Ipea e FINAGRO, 2010).

Por conseguinte, o PRONAF, desde sua criação, somente tem apresentado crescimento e diversificado suas linhas de ação. Principalmente, a partir de 2004, são apresentados avanços em suas políticas e programas de valorização à agricultura familiar. Em relação ao FINAGRO, este também apresenta um crescimento importante, ao tratar de incorporar novas linhas de atuação para beneficiar outros segmentos, além de sofrer constantemente mudanças, do mesmo que PRONAF, para melhorar e chegar a atingir os diversos setores.

Dessa maneira, tanto o PRONAF quanto o FINAGRO dispõem de linhas de financiamento com condições específicas para cada modalidade e público, conforme Quadro 9, abaixo.

**Quadro 9-** Comparativo das Linhas de Atuação de Crédito do PRONAF e FINAGRO

BRASIL	Linhas de Crédito PRONAF	COLÔMBIA	Linhas de Crédito FINAGRO
Destina-se ao financiamento das atividades agropecuárias e de beneficiamento ou industrialização e comercialização de produção própria ou de terceiros enquadrados no Pronaf.	Custeio	Destina-se ao financiamento dos custos diretos necessários para o desenvolvimento de atividades produtivas agropecuárias ou rurais e necessárias para a comercialização ou transformação. Além de diferentes atividades produtivas rurais tais como: produção e suporte agrícola, suporte econômico camponês, transformação e comercialização de bens agropecuários, serviços de apoio à produção, atividades rurais e comercialização agropecuária.	Capital de Trabalho
Destinado ao financiamento da implantação, ampliação ou modernização da infraestrutura de produção e serviços, agropecuários ou não agropecuários, no estabelecimento rural ou em áreas comunitárias rurais próximas.	Investimento	Destinado a atividades de investimento que se encontram agrupadas em: plantação e manutenção, compra de animais, aquisição de maquinaria, adequação de terras infraestrutura produtiva agrícola, infraestrutura de equipamentos, infraestrutura de serviços, compra de terras, moradia rural e investigação.	Investimento
Linha para o financiamento de investimentos, inclusive em infraestrutura, que visam o beneficiamento, o processamento e a comercialização da produção agropecuária e não agropecuária, de produtos florestais e do extrativismo, ou de produtos artesanais e a exploração de turismo rural.	Agroindústria		
Linha para o financiamento de investimentos dos sistemas de produção agroecológicos ou orgânicos, incluindo-se os custos relativos à implantação e manutenção do empreendimento.	Agroecologia		
Linha para o financiamento de investimentos em técnicas que minimizam o impacto da atividade rural ao meio ambiente, bem como permitam ao agricultor melhor convívio com o bioma em que sua propriedade está inserida.	Eco		
Financiamento de investimentos em projetos para sistemas agroflorestais; exploração extrativista ecologicamente sustentável, plano de manejo florestal, recomposição e manutenção de áreas de preservação permanente e reserva legal e recuperação de áreas degradadas.	Floresta		
Linha para o financiamento de investimentos em projetos de convivência com o semi-árido, focados na sustentabilidade dos agroecossistemas, priorizando infraestrutura hídrica e implantação, ampliação, recuperação ou modernização das demais infraestruturas, inclusive aquelas relacionadas com projetos de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, de acordo com a realidade das famílias agricultoras da região Semiárida.	Semiárido		
Linha para o financiamento de investimentos de propostas de crédito da mulher agricultora.	Mulher	Destinado a toda mulher dona de casa cujos ativos totais não ultrapassem os \$65.401.525 pesos colombianos, segundo o balance comercial aceito pelo intermediário financeiro independentemente de serem ou não investidos no setor ou seus ingressos sejam provenientes do sector agrícola.	Mulheres Rurais de Baixa Renda
Financiamento de investimentos de propostas de crédito de jovens agricultores e agricultoras.	Jovem		
Destinada aos agricultores e suas cooperativas ou associações para que financiem as necessidades de custeio do beneficiamento e industrialização da produção própria e/ou de terceiros.	Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares	Destinado a produtores cujo total de ativos, apropriadamente suportado em estados financeiros certificados pelo contador público e aceitas pelo intermediário financeiro, excedam a 5000 SMLMV. Estes estados financeiros devem ter a antiguidade estabelecido pelo intermediário financeiro.	Grande Produtor
Financiamento de investimentos para a integralização de cotas-partes dos agricultores familiares filiados a cooperativas de produção ou para aplicação em capital de giro, custeio ou investimento.	Cota-Parte		
Destinado aos agricultores de mais baixa renda, permite o financiamento das atividades agropecuárias e não agropecuárias, podendo os créditos cobrirem qualquer demanda que possa gerar renda para a família atendida. Créditos para agricultores familiares enquadrados no Grupo B e agricultoras integrantes das unidades familiares de produção enquadradas nos Grupos A ou A/C.	Microcrédito Rural	Destinado para todas as micro, pequenas e médias empresas ou produtores que tenham participação de agricultores familiares no capital de ações na sociedade ou no número de parceiros	MIPYMES
		É uma linha especial que abrange as alternativas para os produtores que desenvolvem atividades agrícolas e rurais, para normalizar as suas responsabilidades de origem financeiro quando foram afetados os fluxos de caixa das atividades produtivas. Nestas atividades se agrupam: tipo de produtor na normalização, reestruturação de crédito, refinanciamento de crédito e tratamento especial por sequestro e deslocamento forçado.	Normalização Financeira
		Destinado a agricultores familiares cujos ativos totais não excedam os 145 salários mínimos legais vigentes (SMMLV) incluindo seu cônjuge, segundo balança comercial aceita pelo intermediário financeiro e que pelo menos o 75% de seus ativos sejam investidos na agricultura ou pelo menos dois terços de seus ingressos sejam da produção agrícola. O máximo de crédito para estes produtores é o equivalente a 70% dos ativos que constituem a base para a sua definição, como também (Associações, agremiações ou cooperativas) desde que todos seus membros sejam classificados como agricultores familiares.	Pequeno produtor ou Agricultor Familiar
		Destinado a todos os médios produtores cujos ativos totais, se refletem em estados financeiros ou certificação de contador público, conforme o caso e que seja inferior e de 5000 SMMLV. Estes estados financeiros ou certificações devem ter antiguidade estabelecido pelo intermediário financeiro.	Médio Produtor

**Fonte:** Elaboração própria a partir de informações do MDA e do FINAGRO.

Estas linhas de crédito com as quais conta o PRONAF atendem diferentes segmentos, em comparação com o FINAGRO. Este programa precisa ainda se estruturar melhor para, assim, conseguir chegar e atingir a todos os segmentos de forma diferenciada como o PRONAF. Mesmo assim, o FINAGRO dispõe de algumas linhas semelhantes às do PRONAF, como é observado no Quadro 9. Neste quadro, pode ser notado também que o FINAGRO não conta com linhas específicas para agroindústria, agroecologia, eco, floresta, semiárido, jovem e cota-parte, ou seja, o programa ainda precisa ser mais específico e focalizado para os diversos segmentos. De maneira similar ao que aconteceu com o PRONAF, que passou e continua passando por um processo de mudanças e reformulações constantes, acontece com o FINAGRO, que também se encontra

frequentemente em contínuo processo de adaptação e transformação. A cada novo ano, são incluídas novas propostas para melhorar e chegar a todos os produtores e ao setor rural em geral.

Em relação ao PRONAF, os avanços apresentados são o reflexo das mudanças implementadas dentro do programa, tanto institucionais quanto financeiras, as quais deram maiores recursos às diversas modalidades de crédito e tipos de financiamento para os agricultores familiares. Um fator importante para ressaltar, como já foi mencionado, é que o volume de recursos do programa vem aumentando progressivamente desde sua criação, o que tem levado o acesso ao crédito a um maior número de agricultores, chegando, assim, a diferentes segmentos e regiões do país. O programa também realiza ajustes em relação à forte concentração dos recursos, que, desde seu início, estavam concentrados na região Sul.

Nos últimos anos, tem apresentado uma melhoria em sua distribuição de recursos, não só para as diferentes regiões, mas também para os distintos níveis de renda dos agricultores familiares. Dessa forma, o programa tem se convertido em uma importante política pública de abrangência nacional. Seu número maior de beneficiários encontra-se também relacionado com as condições do financiamento, que foram aperfeiçoadas progressivamente. Também ajudam bastante as baixas taxas efetuadas pelo mercado financeiro, o que favorece um maior acesso aos recursos disponibilizados pelo programa.



Sem embargo, nem tudo é positivo para o PRONAF. Mesmo com as mudanças que têm sido implantadas na sistemática operacional do programa, permanecem ainda algumas deficiências que continuamente precisam ser corrigidas, como é o caso da elevada concentração dos recursos destinados para custeio das safras nas duas categorias mais bem posicionadas da agricultura familiar, em detrimento das demais categorias geralmente em maiores dificuldades. Esses acontecimentos, com outros de natureza estrutural, fazem com que o programa seja constantemente repensado e revisado.

#### **5.1.5. Outras modalidades e instrumentos de fomento a Agricultura Familiar**

Graças ao PRONAF, ao FINAGRO e às demandas por políticas públicas dirigidas para a agricultura familiar, é que surgem novos instrumentos, programas e políticas para atender a este segmento da agricultura, na busca por melhorar as condições dos produtores e contribuir para que consigam se inserir cada vez melhor no mercado.

Desse modo, em continuação, será apresentado, no Quadro 10, um paralelo dos principais instrumentos de fomento à agricultura familiar nos dois países, os quais foram classificados em três tipos de programas dirigidos a à agricultura familiar, ao desenvolvimento territorial e à reforma agrária. Dentro de cada um dos programas, são destacados alguns temas importantes refletidos nos instrumentos, programas ou políticas que contribuem com o fomento da agricultura familiar nos dois países.

**Quadro 10-** Comparação das políticas públicas e instrumentos de fomento a AF no Brasil na Colômbia

PROGRAMA	TEMAS	BRASIL 	COLÔMBIA 
AGRICULTURA FAMILIAR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crédito/fomento da produção/garantia de preços/inclusão produtiva/</li> <li>• Assistência Técnica e extensão rural</li> <li>• Comercialização e inserção econômica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar</li> <li>• SEAF- Seguro de Agricultura Familiar</li> <li>• PGPm- Política de Garantia de Preços Mínimos</li> <li>• Plano Brasil Sem Miséria</li> <li>• PRONATER- Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural</li> <li>• ATER- Assistência Técnica e Extensão Rural</li> <li>• PNAE- Programa Nacional de Alimentação Escolar</li> <li>• PAA- Programa de Aquisição de Alimentos</li> <li>• Organização Produtiva de Trabalhadores Rurais</li> <li>• Organização Produtiva de Mulheres Rurais</li> <li>• Programa Jovem Empreendedor Rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FINAGRO- Fundo para o Financiamento do Setor Agropecuário</li> <li>• LEC- Linha Especial de Crédito</li> <li>• ICR- Incentivo Capitalização Rural</li> <li>• Seguro Agropecuário</li> <li>• Programa de Assistência Técnica</li> <li>• Programa Formação em Extensão Rural</li> <li>• Programa Oportunidades Rurais</li> <li>• Projeto Alianças Produtivas</li> <li>• Empreendimentos Produtivos</li> <li>• Mercados Camponeses</li> <li>• Programa Mulher Rural</li> <li>• Programa Jovens Rurais</li> </ul>
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento Territorial</li> <li>• Gestão Social</li> <li>• Infraestrutura Territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Territórios da Cidadania</li> <li>• PRONAT- Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais</li> <li>• Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural</li> <li>• Colegiados Territoriais</li> <li>• PROINF- Apoio a Projetos DE Infraestrutura e Serviços dos Territórios Rurais</li> <li>• Recuperação de Infraestrutura e Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei de Vítimas e Restituição de Terras</li> <li>• Programa de Formalização da Propriedade Rural</li> <li>• Política Integral de Terras</li> <li>• RUNA- Registro Único do Agricultor Familiar</li> <li>• Comitê de Impulso Nacional (Comitês locais ou territoriais)</li> <li>• Infraestrutura e Irrigação de Drenagem</li> </ul>
REFORMA AGRÁRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso à terra e ordenamento fundiário</li> <li>• Políticas para Assentados</li> <li>• Cidadania e conflitos agrários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Reforma Agrária</li> <li>• PNC- programa Nacional de Crédito Fundiário</li> <li>• Titulação dos Assentamentos</li> <li>• Crédito Instalação aos beneficiários da Reforma Agrária</li> <li>• Programa Nacional de Educação</li> <li>• Programa Paz no Campo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• INCODER- Distribuição de Terras</li> <li>• Créditos Agropecuários</li> <li>• Gestão da Propriedade e Distribuição de Adequação de Terras</li> <li>• Formação de Adolescentes e Jovens Rurais</li> <li>• Programa Moradia Rural</li> <li>• Compromissos Greve Agrário</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração própria a partir de informações do quadro 2 e 3 deste estudo.

Muitas dessas políticas ou instrumentos foram importantes conquistas para os agricultores familiares que, na situação do Brasil, têm reivindicado seus direitos na busca por políticas diferenciadas voltadas para o atendimento da agricultura familiar. Mudanças muito importantes aconteceram no cenário político, na institucionalidade e nas dinâmicas sociais, promovidas pelas organizações e atores sociais no Brasil. Como também se apresentaram mudanças nas relações entre o Estado e os atores sociais, contribuindo para que novos espaços de participação fossem conquistados.

Além de surgirem novos atores políticos reconhecidos como sujeitos de direitos, foram criados instrumentos de políticas, os quais foram institucionalizados e têm se convertido em referenciais para outros países. Entre tais instrumentos está o PRONAF, o qual tem sido uma importante referência para o caso da Colômbia, que, por meio dos acordos de cooperação assinados com o Brasil nos últimos anos, tem apresentado um maior compromisso em fomentar políticas focadas para os agricultores familiares.

A Colômbia, nos últimos anos, tem apresentado um esforço maior em chegar aos agricultores familiares, pois o governo apresenta uma grande dívida com o setor rural, que, por muitos anos, permaneceu praticamente “esquecido”, por toda sua história de permanentes conflitos, violência, narcotráfico, guerrilha, deslocamento forçado, concentração de terra e pobreza, entre outros. Como foi tratado ao longo do trabalho, passaram muitos anos para se voltar a ter dados do campo, desde o último censo agropecuário realizado em 1970, o que dificulta ter instrumentos, programas e políticas eficazes e eficientes que consigam atender às demandas dos agricultores familiares, situação muito complicada para os produtores, que são os mais afetados com tudo isso.

Atualmente, a Colômbia passa por um processo de pacificação, que se fundamenta em conversações ou diálogos que acontecem entre o governo colombiano e a guerrilha Forças Revolucionárias de Colômbia (FARC). O objetivo é acabar com o

conflito armado do país, o que significaria muito para o setor rural, já que muitos produtores deixaram suas terras por causa da violência e da guerrilha, uma esperança para os produtores que sonham em voltar a suas terras e a produzir com o apoio que o governo está prestando, haja vista a tentativa de criar programas mais eficazes e eficientes, além de mais focados com ações específicas para a agricultura familiar.

Em conclusão, o destaque que foi dado à categoria com a implementação de políticas públicas consolidadas como o PRONAF, por meio de suas linhas de crédito, o Garantia Safra, o Seguro da Agricultura Familiar, o programa PAA, o PNAE, o Programa do ATER e muitos outros programas observados no Quadro 9, que, com as lutas e reivindicações de grupos organizados e atores sociais, conseguiram e mudaram a vida da agricultura familiar e do meio rural brasileiro. No cenário colombiano, o FINAGRO representa um importante avanço. Embora não seja totalmente um programa focado para AF, tem procurado se aperfeiçoar e conseguir se estruturar melhor em uma política específica para este segmento e da qual se tenha referência como o PRONAF, mas, para isso, se tem consciência de que falta muito a ser feito, começando por uma institucionalidade consolidada que sustente as demandas dos agricultores familiares.

Conseqüentemente, cada um dos governos, nos últimos anos, tem apresentado uma preocupação pela implementação de políticas públicas eficientes e eficazes que atendam às demandas dos agricultores familiares, considerando que a agricultura familiar representa um papel fundamental não só para a segurança alimentar, mas também contribui com a conservação e preservação do meio ambiente, dos recursos naturais, da terra, da cultura, das relações que se estabelecem como um espaço de vida e de interação. Para o agricultor familiar ou produtor, a terra representa além da produção, simboliza uma riqueza da qual não se tem um preço, mas um significado diferente que pode ser refletido no respeito, amor e gratidão pela terra.

Desse modo, nos anos recentes, os governos têm chamado a atenção para uma temática do desenvolvimento territorial que se constitui em uma ampla área de debate no meio acadêmico, com importantes implicações para a prática na gestão das políticas públicas. É o enfoque territorial, que tem se destacado por sua forma de percepção da realidade por meio do reordenamento espacial do território, entendido este não só do ponto de vista geográfico, mas agregando características econômicas e sociais, que atribuem a algumas regiões características singulares. Neste sentido, os governos trabalham para incorporar, a suas políticas públicas, programas e instrumentos com enfoque territorial.

Por outro lado, o modelo de políticas públicas para a agricultura familiar próprio de América Latina pode ser observado com a emergência e difusão progressiva das políticas para a agricultura familiar a partir dos anos 2000, as quais podem ser explicadas, segundo Grisa e Schneider (2015), por quatro fenômenos: i) a circulação internacional das ideias, por meio de uniões entre a academia, o Estado e os movimentos sociais; ii) a circulação de modelos de políticas pela influência das organizações internacionais; iii) um fenômeno de regionalização das políticas públicas pelos movimentos sociais e iv) a transferência de políticas públicas de um país a outro.

O primeiro fenômeno, que tem a ver com a causa de circulação das ideias entre elites, não é novo, pois tem funcionado bem quanto ao tema da AF, principalmente no

MERCOSUL. Existe uma proximidade entre os acadêmicos e os pesquisadores, compartilhando suas experiências em diferentes cenários. Nesse sentido que se identifica, dentro da criação do PRONAF, uma aproximação entre sindicatos, acadêmicos e dirigentes do Estado.

Em relação ao efeito das organizações internacionais como FAO, Banco Mundial e FIDA a favor das políticas de AF, ficou mais evidente após as dificuldades de implementação das reformas agrárias, em particular no caso da FAO, a partir do fim dos anos 1990. Dessa maneira, indiretamente, essas organizações influem na construção da agenda, no giro das ideias, e no fato de os Estados adotarem as suas propostas ou pelo menos seu discurso. O IICA também exerce um papel importante nesse sentido, pois é este quem tem a missão de aconselhar e assessorar os ministros de agricultura e desenvolvimento rural dos países membros. O IICA também é um importante mediador de políticas, instrumentos e métodos para a agricultura familiar, para a segurança alimentar, para a extensão e comunicação rural e Desenvolvimento Territorial Rural, com uma cobertura no conjunto dos países de América Latina (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Para o caso das políticas de agricultura familiar, os estudos nos países do MERCOSUL confirmam o papel importante dos movimentos sociais do setor e, em particular, da sua expressão regional, da Coordenadora de Organizações de Produtores familiares do MERCOSUL (COPROFAM) e da REAF, para promover políticas nacionais nos países de América Latina.

No que concerne ao Brasil, como potência regional que iniciou mais cedo na criação de políticas para a agricultura familiar, passou a ser referência e exportar sua experiência, transferindo, por meio de programas de cooperação bilateral Sul-Sul, seus instrumentos específicos a países vizinhos da América Latina, concretamente, o PRONAF e outros programas de segurança alimentar e de desenvolvimento territorial rural. Essa transmissão também está sendo apoiada por organismos internacionais como a FAO, o IICA e o Programa Alimentar Mundial (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Segundo Grisa e Schneider (2015), os estudos evidenciam três tipos principais de políticas públicas relacionadas à AF na América Latina:

- i) Políticas agrícolas generalistas, que tocam, entre outras, a categoria da agricultura familiar; estas políticas encontram-se principalmente nos países onde as agriculturas familiares ou camponesas são demograficamente dominantes, como no caso da Colômbia, ou, pelo contrário, sem maior peso demográfico e político. Orientadas para a modernização da agricultura, afetam as condições de produção de todos, incluindo certos tipos de agricultores familiares,
- ii) Políticas focadas especificamente na categoria da AF; pode-se notar a difusão forte do modelo de política específica para agricultura familiar e a influência da FAO regional nas formulações da maioria das políticas recentes de desenvolvimento rural ou de agricultura familiar, como nos casos Colômbia, Peru, México, entre outros.
- iii) Políticas temáticas ou interssetoriais, afetando indiretamente os agricultores familiares: considera finalidades não propriamente agrícolas (proteção do meio

ambiente, segurança alimentar, combate à pobreza rural e às desigualdades, desenvolvimento territorial, economia solidária e familiar, etc.).

Portanto, na evolução dos instrumentos associados às políticas específicas para a agricultura familiar, como no caso das novas políticas temáticas ou multissetoriais, são observadas algumas tendências regionais em comum.

Em primeiro lugar, as políticas temáticas ou multissetoriais apresentam objetivos e campos de aplicação mais amplos que a própria categoria da agricultura familiar, setor agrícola e atividades rurais. Dessa forma, adquirem uma dimensão, ao mesmo tempo, transversal, territorial ou até universal. É o caso dos instrumentos de desenvolvimento sustentável, dos programas de segurança alimentar, de soberania alimentar e de combate à pobreza e às desigualdades (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Em segundo lugar, esses novos enfoques estão associados, em muitos países a dispositivos de participação da população ou da sociedade civil organizada, por meio de fóruns temáticos, conselhos setoriais de desenvolvimento, que, geralmente, tem apenas um caráter consultivo e relativamente poucos recursos burocráticos próprios.

Em terceiro lugar, essas novas políticas são administradas por ministérios de menor importância, como ministérios do desenvolvimento social ou de secretarias de caráter parcial e de poucos recursos, como as secretarias de desenvolvimento rural, o que mostra uma dependência clara frente aos potentes ministérios da agricultura e pecuária, da indústria e comércio, da educação ou da saúde e da fazenda (GRISA e SCHNEIDER, 2015).

Segundo Grisa e Schneider (2015), é o caso do Brasil, onde a agricultura empresarial e patronal continua sendo dirigida pelo Ministério da Agricultura e Pecuária, quando o tratamento mais social da agricultura familiar e das minorias está sendo confiado a ministérios sociais menos dotados de recursos e poder, embora exista colaboração entre vários ministérios. É também o caso da Colômbia, onde existe uma maior influência por políticas de caráter social para os agricultores familiares.

Portanto, o principal desafio reside em superar o risco de um tratamento cada vez mais social para os agricultores familiares e minorias culturais e da sua exclusão dos apoios produtivos e das atividades econômicas, em particular para as unidades mais frágeis ou isoladas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa constituiu-se em uma tentativa de realizar um estudo comparativo das políticas de fomento à agricultura familiar do Brasil e da Colômbia, entre os anos de 1990 e 2010. Dessa maneira, apresentaremos as principais conclusões da pesquisa, procurando resgatar e dar resposta aos objetivos traçados.

Em primeiro lugar, propôs-se reconstruir, por meio da literatura, a trajetória histórica e evolução do conceito da agricultura familiar nos dois países (Brasil e Colômbia), a fim de destacar sua importância para o desenvolvimento rural de cada país. Cabe destacar que, nas últimas décadas, o tema da agricultura familiar nos dois países sofreu uma ressignificação, como foi observado nos capítulos deste trabalho, o que mudou o contexto dos agricultores familiares, que, por muito tempo, permaneceram esquecidos. Durante a década de 1990, sucederam-se várias mudanças para os dois cenários e fatos importantes, como o reconhecimento e a criação de novas políticas para os agricultores familiares.

Nos dois cenários, surgiram novos atores, movimentos e organizações que, graças a suas reivindicações de luta, tornaram possível, o reconhecimento, por parte do governo, da categoria social e política da agricultura familiar, no caso do Brasil. Já para o caso colombiano, este processo ainda não está consolidado, nem o governo tem reconhecido esta categoria, embora, em alguns documentos, faça-se referência ao termo agricultores familiares, ao passo que, em diversos outros, ainda se fala de pequeno produtor, economia camponesa, entre outros. Os movimentos têm gerado uma maior pressão para que o governo tenha um maior reconhecimento por esta categoria. Como se observou neste trabalho, existem algumas tentativas de definição do conceito, mas este ainda carece de mais especificidade e reconhecimento por lei.

Como foi visto, existe uma ampla literatura para o caso brasileiro, representada por diversas abordagens do conceito da categoria, com várias contribuições importantes, o que é uma preocupação para o caso colombiano, no qual se percebeu pouca literatura sobre o tema ou recomendação para futuros estudos sobre a agricultura familiar, o que, muitas vezes, limita e dificulta ter uma melhor análise do tema.

Dessa forma, a agricultura familiar, nos dois países latino-americanos, precisa de um trato especial e diferenciado, pois tem padecido das consequências do esquecimento, da violência, da desapropriação e do deslocamento forçado, além de reformas agrárias sem sucesso e de outros tantos problemas que têm atingido o meio rural e os agricultores familiares.

Contribuições importantes e valiosas são destacadas no trabalho, em primeiro lugar, as contribuições de organizações internacionais como a FAO, INCRA, IICA, BID, entre outras; em segundo, as contribuições realizadas pelos acadêmicos e pesquisadores. Entre os mais importantes, destacam-se Abramovay, Lamarche e Veiga, no caso brasileiro. Para o cenário colombiano, foram fundamentais as contribuições dos estudos realizados por Sabourin, Acevedo, Forero, Garay, entre outros.



Portanto, existe esforço e preocupação pelo futuro da agricultura familiar nos dois países estudados, considerando que esta temática se tornou relevante no âmbito do desenvolvimento dessas nações. São inegáveis os avanços observados, nas duas últimas décadas, tanto no meio rural do Brasil quanto da Colômbia, isso em consequência das reivindicações dos atores e movimentos sociais rurais organizados. Este é o ponto de partida para que o Estado, de certa forma, tenha decidido apoiar o setor produtivo e reconhecer a agricultura familiar como uma categoria social e política e, mais recentemente, como uma categoria profissional, a qual, por vários séculos, ficou à margem das ações das políticas públicas de desenvolvimento rural do país.

Com o reconhecimento, vieram muito mais conquistas para a agricultura familiar, representadas assim em ações, instrumentos, programas e políticas públicas específicas para este segmento. Não entanto, pouco suficientes e eficazes para os agricultores familiares.

No que concerne à Colômbia, nos últimos anos, os atores sociais, movimentos e organizações estão na luta por um maior reconhecimento da agricultura familiar e por políticas públicas que transformem suas condições econômicas, sociais e de segurança no campo e de vida em geral. Como foi tratado nesta dissertação, o governo tem uma dívida com o setor e ainda mais com a agricultura familiar, pois suas primeiras ações começaram a beneficiar os médios e grandes produtores, situação difícil para os agricultores familiares que, às vezes, não contam com a capacidade financeira para o acesso a créditos. Neste sentido, o governo tem tratado de melhorar, com suporte do FINAGRO, as condições de acesso e criar novas linhas que consigam chegar a beneficiários mais específicos, como o caso de mulheres e jovens, entre outras novas linhas. Mas, muito ainda precisa ser feito para os agricultores familiares do país.

Cabe destacar o reconhecimento da agricultura familiar como uma categoria social e política no contexto brasileiro, o que tem sido uma construção ao longo do tempo e tem conseguido se adaptar e subsistir às mudanças que vêm acontecendo no meio rural nos últimos tempos. A agricultura familiar na Colômbia também tenta resistir e se adaptar aos novos cenários, mas não tem sido nada fácil frente os problemas da violência do meio rural e o TLC (Tratados de Livre Comércio), os quais são enfrentados pelos agricultores.

Portanto, conclui-se que a construção do conceito tem sido um longo processo de lutas por parte de diversos atores que, por meio de suas reivindicações e contribuições, conquistaram o que hoje é chamada e reconhecida como uma categoria social e política e, mais recentemente, como uma categoria profissional, ou, pelo menos, existe a tentativa, no caso colombiano, de valorizar e reconhecer esta categoria no país, com os acordos de cooperação que os dois governos têm assinado.

Em segundo lugar, tentou-se analisar as experiências políticas, sociais e institucionais que precederam e influenciaram o processo da AF nos dois contextos durante o período de 1990-2010. Neste sentido, os dois cenários apresentam certas particularidades nas fragilidades institucionais para a gestão da agricultura familiar. No caso colombiano, como já abordado, a institucionalidade dirigida para atender aos agricultores familiares é muito precária, visto que, constantemente, os agricultores encontram-se reivindicando suas inconformidades com as instituições, que não

conseguem atender às demandas requeridas por eles. Em comparação com o Brasil, existe uma melhor estruturação de sua institucionalidade, mas ainda assim é precária.

Nas últimas décadas, novos atores emergem e reaparecem, tomando maior força e cobrando de um governo ausente e que os manteve esquecidos por muito tempo, já que são os agricultores os que mais sofrem com o conflito armado com a guerrilha. Além de ser os mais afetados, muitos deles perderam suas famílias, tiveram que deixar suas terras e recomeçar uma vida nas pequenas e grandes cidades, mas nunca perdem nem perderam a esperança de voltar a suas terras, apesar de tudo o que viveram e suportaram no campo por muito tempo.

Esse processo contínuo de deslocamento existente no país é causado principalmente pelo conflito político e social armado que ainda se vive. Conseqüentemente, o abandono a que é submetido o campo na Colômbia, em razão da falta de uma política de investimento social refletida em projetos produtivos que gerem renda suficiente para garantir o apoio das famílias, persiste em continuar e permanecer, apesar da contínua perseguição que realizam alguns membros das Forças de Segurança do Estado. Dessa forma, a falta de investimento social em busca de satisfazer as necessidades básicas da população é parte do processo de abandono pelo Estado nas regiões que são afetadas pela violência e pela carência política de desenvolvimento do setor agropecuário do país, o que não melhora as condições atuais de vida nem oferece oportunidades ou meios econômicos para garantir o bem-estar das famílias, que tentam se adaptar e desenvolver seu trabalho no meio rural, apesar da violência que vivida ainda em vários estados do país.

Dessa forma, faz-se fundamental a adoção de políticas que gerem benefício ao meio rural do país, em vez de projetos que continuem beneficiando o latifúndio e a monocultura. Ao revés, são necessários projetos focados a segmentos específicos e com variedade de produtos de acordo com cada região, os quais garantam a sustentabilidade dos produtores e da população rural. Adicionalmente, mostra-se essencial o investimento em infraestrutura rodoviária para o transporte de alimentos para o mercado, a qual também se encontra precária. Continuamente, os produtores reclamam dos altos custos que este problema gera para as diferentes cidades do país, fazendo-se necessário oferecer oportunidades não só aos produtores colombianos, mas também à população que vive nas cidades e estão sujeitas a graves situações de pobreza e miséria. Portanto, deve-se pensar uma estratégia integral que resulte em uma solução política de negociação ao conflito social armado que vive o setor rural do país.

Conseqüentemente, tudo isso impossibilita a coexistência diante da situação atual e reduz os meios econômicos e sociais que têm adotado as comunidades para lidar com a repressão apresentada pelo Estado, o qual justifica suas ações com pretextos e infringe seu papel constitucional de garantir os direitos fundamentais das pessoas do país.

Dessa forma, é importante ressaltar o papel decisivo que a agricultura familiar desempenha, papel esse que vai além dos aspectos meramente produtivos. Para os produtores e a população rural, a terra é um espaço de vida e não existe um valor específico por ela, mas sim um significado muito importante.

Para os agricultores, a terra representa tanto que, por tal motivo é que a agricultura familiar não só contribui com a segurança alimentar e nutricional, mas também contribui na erradicação da fome, melhora os meios de subsistência, conserva e preserva o meio ambiente e a gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento sustentável, além de preservar a cultura de seus territórios.

No cenário atual de vulnerabilidade econômica e insegurança alimentar vivida por muitos países da América Latina, o impulso ao comércio agrícola surge como uma alternativa válida para superar esta situação. Dessa forma que o comércio entre os países se faz importante na América Latina. O comércio entre estes países contribuirá para que contêm com uma fonte mais estável de alimentos.

Dessa maneira, o comércio se torna mais importante quando se consideram os produtos gerados pela agricultura familiar como parte da cesta de intercâmbio. Para se conseguir uma integração eficaz do setor na integração regional dos países, é importante incorporar as organizações da agricultura familiar nas negociações comerciais, assegurando-se que os interesses deste segmento sejam devidamente considerados.

É necessário também analisar os obstáculos legislativos que poderiam afetar um comércio fluido entre países. Neste sentido, é importante e crucial que os países concentrem esforços no desenvolvimento de políticas agrícolas comuns, resultando em uma maior integração regional, o que vai permitir construir o caminho para que os países promovam modelos de desenvolvimento equitativos e em condições de concorrência mais equilibrada.

Outro aspecto importante para se considerar em relação à institucionalidade dirigida a estimular a AF é a necessidade de as instituições e programas que abordam os problemas dos agricultores familiares deverem fortalecer suas atuações ou criar uma nova institucionalidade para a implementação dos instrumentos de fomento à AF e, assim, alcançar, em um médio e longo prazo, uma integração eficaz dos agricultores familiares ao desenvolvimento, melhorando, dessa forma, seus níveis de renda e bem-estar.

Dessa forma, é essencial que os governos contribuam mais para que os agricultores familiares consigam se inserir melhor aos mercados, ofereça melhores condições, não só produtivas ou econômicas, mas também sociais, e que sejam garantidos todos os direitos a essa categoria, conforme é estipulado nas constituições de cada um dos países.

Por último, pretendeu-se analisar os programas de fomento à agricultura familiar (PRONAF, FINAGRO) implementados nos dois países, destacando-se a importância dos outros instrumentos que promovem o desenvolvimento rural. É importante destacar aqui a função que representam as ações, instrumentos, programas e políticas públicas na promoção da agricultura familiar. Estas são as responsáveis pelo desenvolvimento de cada país. Dessa forma, pode-se concluir que estes instrumentos, orientados ao fortalecimento da agricultura familiar nos dois países, tentam atender a algumas demandas dos agricultores, mas precisa-se de muitas outras iniciativas, especificamente no caso colombiano, no qual foi evidenciado, por meio da análise, que praticamente não existe uma política focada para os agricultores familiares do país, similar ao PRONAF no Brasil.

O FINAGRO tem tentado e procurado atender a este segmento da agricultura, mas ainda precisa de muitas mudanças no interior da instituição. Em relação a esta, é importante mudar e incorporar uma nova institucionalidade, pois sua carência dificulta o acesso dos agricultores familiares a diversas políticas e instrumentos. Embora este programa tenha apresentado avanços importantes, como foram observados neste trabalho, ainda não é uma política especificamente focada para os agricultores familiares. Neste sentido, nos últimos anos, o governo brasileiro tem se aproximado e se interessado em apoiar a Colômbia com a criação de políticas mais específicas para a AF. É assim que tem assinado vários acordos de cooperação.

Entre estes, destaca-se o acordo de cooperação contido no "Memorando de Entendimento", o qual foi assinado em setembro de 2013, pelo ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Juan Camilo Restrepo Salazar, pelo embaixador do Brasil, Antonio Menado, pelo Departamento para a Prosperidade da Colômbia, pela Agência Presidencial para a Cooperação Internacional da Colômbia e pela FAO. Neste documento, o Brasil se comprometeu a apoiar projetos específicos a serem formulados conjuntamente pelas partes na área de AF, com base na experiência brasileira do PRONAF e no programa PAA (Programa de Aquisição de Alimentos), entre os principais.

Entre os projetos específicos que serão executados durante o desenvolvimento do acordo, destacam-se os seguintes: segurança alimentar; fortalecimento da AF; aumento da produção agrícola dos pequenos produtores; melhoria das habilidades e conhecimentos dos pequenos agricultores sobre a produção rural (assistência técnica); estabelecimento de parcerias entre associações e pequenos produtores locais; melhoria e diversificação da dieta do programa de alimentação escolar; fortalecimento do conhecimento de ferramentas operacionais; fortalecimento da parceria e cooperação; acesso aos mercados e integração em cadeias de valor e acesso a tecnologias. Dessa forma, o MADR da Colômbia reconheceu o apoio do Brasil para o desenvolvimento da AF para o país, considerando sua experiência nas políticas públicas para o setor rural e mais especificamente para a agricultura familiar (FAO 2012a).

No que concerne ao PRONAF, conclui-se alguns aspectos importantes. Apesar da evolução do programa nas diferentes regiões do país, o volume de recursos continua concentrado nas regiões mais dinâmicas, em especial o Sul e o Sudeste. Precisa-se ampliar o número de contratos de custeio nas regiões Norte e Nordeste, como também adequar o PRONAF à diversidade regional dos agricultores familiares em suas diferentes tipologias. Outra questão importante é a redução do número de operações de custeio ao longo da última década. O custeio agrícola está concentrado em quatro estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais.

É importante também ampliar o universo de agricultores atendidos pelo programa. Apesar desse crescimento, um crédito como o PRONAF, que, em boa parte, está vinculado a regras do Sistema Bancário, não chega a satisfazer o conjunto dos agricultores. É indispensável criar novas formas de financiamentos para estes agricultores, que não conseguem se adequar a este sistema. Posteriormente, é importante ampliar a participação da agricultura familiar no volume total de crédito disponibilizado.

São fundamentais também medidas articuladas que garantam a utilização do crédito de forma mais eficaz e eficiente (caso da assistência técnica) e proporcionem resultados mais efetivos (no caso do fortalecimento dos mercados locais para viabilizar a saída da produção).

Dessa forma, conclui-se também que, ao longo da trajetória do programa, os recursos disponibilizados pelo programa não abrangem de maneira igualitária a diversidade dos agricultores familiares, sendo os agricultores familiares que possuem maior renda os maiores beneficiados com os recursos do PRONAF. Esses últimos reúnem maiores condições de acessar o sistema de crédito, apresentando projetos possíveis, do ponto de vista técnico, econômico e financeiro e oferecendo as garantias e as compensações necessárias para obterem os financiamentos do programa.

Isso também se faz evidente em termos regionais, em que a maior parcela dos recursos é destinada para a Região Sul do país, onde estão os agricultores de maior renda. A Região Nordeste, apesar de responder pelo segundo lugar em número de operações, recebe poucos recursos do programa De tal maneira que o programa ainda precisa superar os mecanismos favoráveis às diferenças de renda existentes entre os agricultores familiares que promovam uma melhor condição de vida e criar outros que sejam baseados no desenvolvimento das atividades agropecuárias.

Conseqüentemente, faz-se indispensável realizar análises, estudos e avaliações mais aprofundadas do programa, tendo como escopo certos aspectos fundamentais, como a geografia agrária do país, considerando-se o ponto de vista e o pensamento dos agricultores familiares, seus problemas, seus anseios, suas necessidades, seus recursos e, a partir de aí, redirecionar as políticas públicas de promoção do desenvolvimento rural. Um dos grandes desafios na construção de políticas seria o desenvolvimento de uma adequada institucionalidade que favoreça e atenda às demandas dos agricultores familiares.

No que diz respeito ao FINAGRO, existem alguns aspectos convergentes com relação ao PRONAF. Faz-se fundamental melhorar o acesso ao crédito e ao financiamento em geral para os agricultores familiares e para a população rural, o que é vital para alcançar a redução da pobreza e das desigualdades no meio rural, bem como para melhorar as condições de vida e de produção dos agricultores. Também se faz necessário criar novas condições de acesso ao financiamento, já que nem todos os agricultores conseguem acessar o crédito - em razão de seus baixos ingressos -, e ampliar o universo de agricultores atendidos pelo programa. Dessa maneira, os agricultores mais consolidados e o agronegócio continuam acessando mais os créditos, pois têm maior capacidade para cumprir os requisitos estabelecidos pelo programa. O volume de recursos também é bastante concentrado na Região Oeste do país.

O FINAGRO também precisa criar mecanismos para chegar às regiões mais vulneráveis, com novas condições especiais para atender a agricultores familiares deste segmento. É importante que se tenha uma abrangência mais condizente com a diversidade dos agricultores, para que consiga satisfazer às demandas de cada segmento específico.

Um aspecto convergente com o PRONAF é que são poucos os estudos de análises e avaliação do FINAGRO, o que dificulta realizar análises mais aprofundadas sobre o

programa. Além disso, o programa não é totalmente específico para a agricultura familiar, como o caso do PRONAF. Embora o FINAGRO se apresente como uma tentativa de atender aos agricultores familiares, muitas mudanças ainda precisam ser realizadas.

Por outro lado, as políticas governamentais impõem um modelo de desenvolvimento que privilegia agricultura patronal ou agronegócio, o que acaba concentrando ainda mais as terras nas mãos de poucos, aumentando dessa forma, os conflitos pela questão da terra. Ademais, tais políticas colocam cada vez mais a integração com o capital como a única opção para os agricultores familiares, que, muitas vezes, integrados a este capital, vão contra os seus próprios interesses.

Dessa forma, frequentemente, os erros de criação e implementação de políticas são efeitos e sintomas e não as causas reais dos problemas. É fundamental reconhecer que políticas específicas e localizadas não são eficazes para combater problemas abrangentes. É necessário, portanto, que as políticas de desenvolvimento sejam apropriadas e condizentes com os objetivos de desenvolvimento da agricultura familiar, tais como a criação de emprego, redução da pobreza, segurança alimentar e desenvolvimento socioeconômico, etc. Sem isso, qualquer política específica estará destinada ao fracasso.

A agricultura familiar, seu fortalecimento e desenvolvimento requerem a integração de políticas macroeconômicas, agrícolas e de desenvolvimento rural, de forma a reduzir os conflitos e aumentar a convergência e coesão entre os diversos níveis de intervenção do setor público. É importante considerar que as políticas macroeconômicas incidem diretamente sobre os incentivos e a disponibilidade dos recursos. Os preços reais, a assistência efetiva, a disponibilidade de recursos e o custo de oportunidade para a utilização desses recursos são fortemente influenciados pelas políticas e preços macroeconômicos, os quais influenciam também as variáveis estruturais da dinâmica de oferta e demanda, a distribuição de renda e a disponibilidade e qualidade de infraestrutura.

Entende-se que as políticas deveriam assegurar condições gerais favoráveis ao desenvolvimento do setor, removendo os pontos de compressão específicos, falhas de mercado, debilidade e precariedade institucional e contribuindo para avaliar os problemas decorrentes das atividades agropecuárias. Essencialmente as políticas devem ser dirigidas em favor dos agricultores familiares e não apenas dos mais consolidados ou dos que têm maior possibilidade de acessar os recursos. Complementarmente, é fundamental promover o fortalecimento e o desenvolvimento da AF como foco central de uma estratégia de redução da pobreza, geração de empregos, distribuição de renda e fortalecimento das economias regionais e do mercado.

Para isso se requer a mobilização de um conjunto de políticas, programas e instrumentos que contribuam para criar condições básicas de produção e um contexto favorável ao desenvolvimento da agricultura familiar, assim como para remover os obstáculos particulares que vêm dificultando este processo nos dois países. Portanto, as intervenções do governo devem beneficiar o setor com políticas específicas em favor dos setores mais debilitados como são os agricultores familiares.

Nessa perspectiva, as políticas de financiamento para o setor e para a agricultura familiar devem ser mais flexíveis, com um esquema de financiamento mais imparcial, de

maneira a alcançar um maior número de produtores e a atender às demandas da agricultura familiar, como também reduzir as desvantagens que estes enfrentam no momento do acesso ao crédito. Novas medidas precisam ser criadas para que os agricultores com menor renda possam acessar os créditos.

Outro aspecto importante é conhecer a realidade dos territórios e, por conseguinte, dos agricultores familiares. Faz-se necessário reforçar e melhorar os resultados das políticas públicas do setor, cuja implementação deve sustentar-se em análises regionais e instrumentos de planejamento participativo, em que todos os atores envolvidos (movimentos, organizações, representantes e produtores) contribuam e construam mecanismo que favoreçam suas condições. É crucial conhecer as diferenças regionais, as especificidades locais e as potencialidades de cada território, para obter um desenvolvimento local. Estas análises regionais demonstram a ampla heterogeneidade de problemas e a grande variação de políticas que podem ser aplicadas, de acordo com as necessidades de cada país, região ou território. Nos casos de Brasil e Colômbia, percebe-se uma demanda por questões como a distribuição desigual de terras; concentração de terra; infraestrutura; institucionalidade precária; serviços básicos, como alimentação, água, saúde e educação; acesso a tecnologias; lazer; entre outros, que ocupam um lugar predominante.

Dessa forma, é muito importante a participação de todos na construção de mecanismos e instrumentos que beneficiem o setor rural e os produtores. Porque é, a partir de análises e da participação de todos os interessados, que precisam ser construídas as políticas diferenciadas em favor dos agricultores familiares. Por isso, as políticas devem ser desenhadas e pensadas, a partir das análises ou diagnósticos precisos da participação dos envolvidos, sobre as situações reais que afetam os agricultores familiares, identificando-se, no meio físico, os principais sistemas de produção, as potencialidades de cada região ou território e dos sistemas de produção, assim como a disponibilidade de infraestrutura, as instituições locais relevantes na gestão e promoção da agricultura familiar e os aspectos econômicos, políticos, sociais e institucionais, entre outros. Serão viabilizadas, assim, condições para que a agricultura supere as eventuais debilidades, adquira competitividade e enfrente o mercado, sem restrições.

No entanto, é importante para a construção de políticas públicas que estas sejam realizadas ou formuladas numa perspectiva territorial que seja coerente com as necessidades locais. Dessa maneira, é necessário revalorizar o território, donde as estratégias de desenvolvimento sejam inter-relacionadas com as políticas, para as quais é necessária a criação de mecanismos de coordenação compreensíveis entre os níveis nacional, regional e local.

É à luz dessa concepção de desenvolvimento com enfoque territorial que as políticas públicas, programas e instrumentos deveriam criar condições para uma transição estrutural do atual modelo, considerando-se assim a questão da nova ruralidade, com excelentes condições produtivas e de sustentabilidade.

Assim, pode-se concluir que, com a análise de cada uma das categorias determinadas para este estudo, formulou-se a tentativa de se realizar a comparação das políticas de fomento à agricultura familiar, encontraram-se similitudes e diferenças nos dois cenários, como também em seus programas de fomento à agricultura familiar,

desvelando-se os avanços conquistados e os desafios que precisam ser enfrentados rumo ao desenvolvimento do setor rural e para a agricultura familiar.

Procura-se que, com esta pesquisa, novas iniciativas de estudos no cenário da Colômbia surjam, já que, em comparação com o Brasil, onde a produção de material em relação a este tema é bastante considerável, na Colômbia, existe muito pouco escrito e analisado sobre o assunto, o que dificulta se chegar a melhores e mais completas análises.

A agricultura familiar precisa de uma nova geração de políticas públicas para responder à realidade rural da América Latina, especialmente da própria agricultura familiar. Nesse contexto, faz-se necessário traçar novos desafios relacionados à criação de políticas que forneçam viabilidade à agricultura familiar em um contexto de transformação produtiva, como também é necessário promover o desenvolvimento de políticas sociais que garantam os direitos básicos, tais como educação, saúde, segurança, emprego, alimentação, lazer, entre outros. Também é importante criar políticas públicas para os jovens e para as mulheres do campo; precisa-se de melhores condições e incentivos para que as futuras gerações possam desenvolver as atividades rurais com melhores garantias que as de seus pais ou familiares. É muito importante esta questão para o futuro da agricultura e para evitar o envelhecimento da população ativa no meio rural.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo-Rio de Janeiro-Campinas: HUCITEC/ANPOCS/Ed. da UNICAMP, 1992.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. 2 ed. Campinas: Hucitec, 1998.

\_\_\_\_\_. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p.121-140, 2001.

ACEVEDO, O. Álvaro. **Contribuciones y retos de la agricultura familiar en Colombia**. Comité Nacional de Impulso del Año Internacional de la Agricultura Familiar. UNIMINUTO, 2014.

ACUÑA, Isaías Tobasura; RINCÓN, Luis Felipe. La protesta social agraria en Colombia 1990-2005: génesis del movimiento agrario. **Revista Luna Azul**, n. 24, p. 42-51, 2007.

ALBÁN, Álvaro. Reforma y contrarreforma agrarian en Colombia. **Revista de economía institucional**, v. 13, n. 24, p. 327-356, 2011.

ALENCAR, E. **Complexos agroindustriais**. 2.ed. Lavras: UFLA/FAEPE, 2000. 90p.

ALPHA, A. y CASTELLANET, C. **Défendre les agricultures familiales: lesquelles, pourquoi?**. Résultats des travaux et du séminaire organisé par la Commission Agriculture et Alimentation de Coordination SUD., 2008.

ALTAFIN, Iara. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. Brasília: CDS/UnB, 2007.

ALVAREZ, Jaime Forero (Ed.). **El campesino colombiano: entre el protagonismo económico y el desconocimiento de la sociedad**. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, 2010.

ASHFORD, Douglas E. "**La Comparaison internationale des systems de protection sociale**", MIRE, op. cit.1990.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE USUARIOS CAMPESINOS - ANUC. **Memorias: XI Congreso ANUC**. Bogotá: ANUC, 2004.

AZEVEDO, Fernando Antônio. **As Ligas Camponesas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

BANCO DO BRASIL. O atendimento à agricultura empresarial. **Revista de Política Agrícola**, v. 13, n. 4, p. 21-25, 2004.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - BNDES. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF. **Evolução do programa e participação do BNDES. Informativo Técnico SEAGRI.** Rio de Janeiro, n. 2, p. 1-16, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Colombia Rural Finance, Access Issues, Challenges and Opportunities.** Washington, DC, 2003.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 226p. 1997.

BARIBBI, Aimó. SPIJKERS, Piet. **Campesinos, tierra y desarrollo rural: la experiencia del Tercer Laboratorio de Paz.** Asistencia Técnica Internacional del Tercer Laboratorio de Paz. Bogotá, 2011.

BARRIL GARCÍA, Alex; ALMADA CHAVEZ, Fátima. **La agricultura familiar en los países del Cono Sur.** Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura., 2007.

BECKERT, Jens. **Economic action and embeddedness: the problem of the structure of action.** Center for Culture, Organizations and Politics, 1999.

BERDEGUE, Julio et al. **Territorios en movimiento: Dinámicas territoriales rurales en América Latina.** 2012.

BIANCHINI, Valter. **Vinte anos de PRONAF 1995-2015: Avanços e desafios.** Brasília: Ministério de Desenvolvimento Agrário, 2015.

BOHORQUEZ, Juan Pablo; O'CONNOR, Dermot. Movimientos sociales rurales colombianos: de la resistencia a una cultura política alternativa en un mundo transnacional, **Suma de Negocios**, vol. 3, n. 1, Junio de 2012, p. 65-87, 2012.

BONELLI, R.; PESSOA, E. P. **O papel do Estado na pesquisa agrícola no Brasil.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1998.

BONNAL, P. Production des politiques et compromis institutionnels autour du Développement Durable (programme ADD édition 2006): compte-rendu de fin de projet Montpellier. CIRAD, 39 p. **Projet ANR-06-PADD-016**, 2010.

\_\_\_\_\_.; MALUF, Renato S. Políticas de desenvolvimento territorial e multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **Política & Sociedade**, v. 8, n. 14, p. 211-250, 2009.

CAMPOS, Ana Paula., GARNER, Elizabeth. Defining the “Family Farm”. **Working paper.** FAO, p. 29, 2012.

CARNEIRO, Maria José. **Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas.** In: COSTA, L.F.C.; MOREIRA, R.J.; BRUNO, R. (org.). Mundo rural e tempo presente. Rio de Janeiro: Mauad, p. 325-344, 1999.

CEPAL-GTZ. **Desarrollo económico y descentralización**: aproximación a un marco conceptual. In: CEPAL-GTZ. **Desarrollo económico local y descentralización en América Latina**. Santiago do Chile: 2000.

CONTAG. **Anais do 8º Congresso nacional dos trabalhadores e trabalhadoras rurais**. Brasília (DF): CONTAG, 2001.

CONTRALORÍA DELEGADA SECTOR AGROPECUARIO. **Informe de auditoría fondo para el financiamiento del sector agropecuario s.a. (FINAGRO)**, 2011.

COORDINADOR NACIONAL AGRARIO-CNA. **Propuesta política del Coordinador Nacional Agrario de Colombia**. Bogotá: Coordinador Nacional Agrario (CNA).

CRECE. **Pobreza Rural**: Diagnostico y Evolución de las Políticas Nacionales. Manizales, Colombia. 2006.

COSTA, Júlia Jacomini; PIRES, Elson Luciano Silva. **A institucionalização da agricultura familiar na esfera do Mercosul**: avanços e desafios.

Disponível em:

<<http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaagricola/16.pdf>>. Acesso em 14 Dez, 2015.

DE FRANÇA, Caio Galvão; DEL GROSSI, Mauro Eduardo; DE AZEVEDO MARQUES, Vicente PM. **A agricultura familiar faz bem ao Brasil**. 2010.

DRAIBE, Sônia Miriam et al. **Metodologia de análise comparativa de programas sociais**. Seminário da CEPAL, 1991.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTON, David. **A framework for political analysis**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.

ECHENIQUE, Jorge. Caracterización de la agricultura familiar. Preparado para la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), **Proyecto GCP-RLA-152-IAB**. Santiago, 2006.

\_\_\_\_\_.; ROMERO, L. (eds.). **Evolución de la agricultura familiar en Chile**. Santiago, Chile: FAO.2009.

ESCHER, Fabiano. A evolução institucional do sistema de cooperativas de leite da Agricultura familiar com interação solidária - sisclaf: atores sociais, mercados e ação coletiva no sudoeste do Paraná. **III colóquio agricultura familiar e desenvolvimento rural**. Porto alegre, 17 e 18 de novembro. 2011.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **3º colóquio agricultura familiar e desenvolvimento rural**. Porto alegre, 17 e 18 de novembro, 2011.

FEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES E TRABALHADORAS NA AGRICULTURA FAMILIAR - FETRAF-BRASIL; CENTRAL ÚNICA DOS TRABALHADORES – CUT. Disponível em:  
<<http://www.fetra.org.br/conteudo/1/quem-somos>> Acesso em: 14 Ago. 2015.

FERREIRA, Patrícia Aparecida et al. Estado e agricultores familiares: uma análise interpretativa sobre o desenvolvimento rural no Sul de Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 47, n. 3, p. 769-792, 2009.

FLORES, Murilo Xavier; MACÊDO, Manoel Moacir C. **Novos rumos do desenvolvimento rural**. In: Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural. 1999.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, p. 65-75, 2002.

FRANCO, Maria Ciavatta. Quando nós somos o outro: questões teórico-metodológicas sobre os estudos comparados. **Educação & Sociedade**, v. 21, n. 72, p. 197-230, 2000.

FUNDO DE FINANCIAMENTO DO SETOR AGROPECUÁRIO - FINAGRO. **Informe de Sostenibilidad**. 2010.

\_\_\_\_\_. **Manual de servicios**. FINAGRO, 2012.

GARAY, Luis Jorge et al. **Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996**. Biblioteca virtual del Banco de la República, 1998.

\_\_\_\_\_.; BARBERI, Fernando; CARDONA, Iván. **Impactos del TLC con Estados Unidos sobre la economía campesina en Colombia**. Bogotá: ILSA, 2010.

GAZOLLA, Marcio; SCHNEIDER, Sergio. Qual "fortalecimento" da agricultura familiar?: uma análise do PRONAF crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 51, n. 1, p. 45-68, 2013.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GLASER, William. **Methodes de la recherché comparative**. MIRE, op, cit. 1990.

GOBERT, MULLER. In: VAZ., LGD; Políticas Públicas. **Revista Nova Atenas de educação e tecnologia. Revista eletrônica do Departamento Acadêmico de ciência da saúde Educação física e esportes–Biologia–Segurança do trabalho**, v. 10, n. 01, 2007.

GÓMEZ-LIMÓN, José Antonio et al. **Agricultura, desarrollo rural y sostenibilidad medioambiental**. Ciriéc-España, n. 61, p. 103-126, 2008.

GRISA, Catia. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 1, n. 2, p. 83-109, 2010.

GRYNSZPAN, Mario. **A semente foi plantada**: As raízes paulistas do movimento sindical camponês no Brasil, 1924-1964. Instituto Francés de Estudios Andinos, Lima (Perú): Instituto de Estudios Peruanos, 2011.

GUANZIROLI, Carlos Enrique. **Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI**. Ed. Garamond, 2001.

GUILHOTO, Joaquim José Martins et al. **Agricultura familiar**: contribuindo para a riqueza nacional [Familiar agriculture: contributions for the national growth]. University Library of Munich, Germany, 2008.

HERNÁNDEZ, Roberto. Teorías sobre campesinado en América Latina: Una evaluación crítica. **Revista Chilena de Antropología**, n. 12, 1993.

HÖFLING, Eloisa. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

INSTITUTO COLOMBIANO DE DESENVOLVIMENTO RURAL - INCODER.  
**Estrategia de Desarrollo Rural con Enfoque Territorial**. Disponível em:  
<[http://www.incoder.gov.co/Desarrollo\\_Rural/Estrategia\\_de\\_Developmento\\_Rural.aspx](http://www.incoder.gov.co/Desarrollo_Rural/Estrategia_de_Developmento_Rural.aspx)>  
Acesso em: 27 jan. 2016.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APLICADAS - IPEA.  
**Desenvolvimento Rural**. In: Políticas Sociais-acompanhamento e análise, nº 18. Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Análise nº 23. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. **Evolução recente do PRONAF crédito 1999-2013**. Brasília, 2014.

JIMÉNEZ SOLANO, Arco Ricardo. **Política agraria y postración del campesinado en Colombia**. Bogotá: ECOE, 2012.

JOLLIVET, Marcel. **Pour une science sociale à travers champs**: Paysannerie, ruralité, capitalisme (France XXe siècle). Arguments, 2001.

JUNGUITO, Roberto; PERFETTI, Juan J.; BECERRA, Alejandro. **Desarrollo de la agricultura colombiana**. 2014.

LAMARCHE, HUGUES (coord.). **A Agricultura Familiar: uma realidade multiforme**. Campinas Ed,itora da Unicamp, 1993.

\_\_\_\_\_. **A Agricultura Familiar**: do mito a realidade. Campinas: Ed. da Unicamp, 1998.

LIMA, Jorge Roberto Tavares de; FIGUEIREDO, Marcos Antônio Bezerra. **Agricultura familiar e desenvolvimento sustentável**. In: LIMA, Jorge Roberto Tavares de; FIGUEIREDO, MARCOS ANTÔNIO BEZERRA (org.). **Extensão rural, desafios de novos tempos**: agroecologia e sustentabilidade. Recife: Bagaço, p.57-81, 2006.

LINDBLOM, Charles E. “**The Science of Muddling Through**”, **Public Administration Review**, v. 19, 2, p. 78-88. 1959.

LONG, Norman. Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada em el ator. **Colección Investigaciones**, 1ª ed., 500 p. México, 2006.

\_\_\_\_\_.; VAN DER PLOEG, Jan Douwe. **Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure**. In: BOOTH, D. (ed) **Rethinking Social Development: theory, research and practice**. England: Longman, p. 62-90, 1994.

LYNN, Laurence E.; GOULD, Stephanie G. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis**. Goodyear Publishing Company, 1980.

MACHADO, Alba, Jorge Enrique; VIDAL, Xavier. Effectiveness of antiretroviral treatment in Colombia. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 32, n. 5, p. 360-367, 2012.

MACHADO C., A., & Botello M., S. **La Agricultura Familiar En Colombia** (Manuscrito no publicado). RIMISP-FIDA. 2013.

MALDONADO, Jorge H.; SÁNCHEZ, Rocío P. M; VARAS, Juan X. **Políticas para la Agricultura Familiar en America Latina y el Caribe: el caso de Colombia**. 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico – CEDE Universidad de los Andes. Bogotá, D.C. 2007.

MALETTA, H. **Tendencias y perspectivas de la Agricultura Familiar en América Latina**. Documento de Trabajo N° 1. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Rimisp, Santiago/Chile, 2011.

MARQUES, Marta I. **A atualidade do uso do conceito de camponês**. São Paulo: Universidade de São Paulo – USP, 2000.

MÁRQUEZ, Susana; RAMOS, A. **Las políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el MERCOSUR**. Contribución del diálogo político al diseño de las políticas públicas y la institucionalización, 2010.

MARTINS, José de S. **Os camponeses e a política no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MATTEI, Lauro. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados**. Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, Brasília, v. 4, 2001.

MEAD, Lawrence M. Public policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, v. 5, p. 1-4, 1995.

MEDEIROS, Leonilde S. **Sem terra, assentados, agricultores familiares: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos**

**trabalhadores rurais brasileiros.** Una nueva ruralidad en América Latina, Buenos Aires, p. 103-128, 2001.

\_\_\_\_\_. **Acciones colectivas: movimientos, protestas y organizaciones sociales. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Sem Terra, “Assentados”, “Agricultores familiares”: considerações sobre os conflitos sociais e as formas de organização dos trabalhadores rurais brasileiro: Una nueva ruralidad en América Latina?** Buenos Aires. p. 103-109. 2001.

MEJIA, Margarida R. G. O “território” na análise da ruralidade: reflexões elaboradas a partir da situação de um assentamento do INCRA. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 11, n. 1, 2006.

MENEZES, Marilda; MALAGODI, Edgard. **Os camponeses como atores sociais: a perspectiva da autonomia e da resistência.** Campina Grande, 2009.

MINISTÉRIO DE AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO - MAA. Secretaria de Desenvolvimento Rural. **Manual operacional do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar- PRONAF.** Brasília, 1996.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO - MDA. **Políticas públicas para Agricultura Familiar.** Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_.\_\_\_\_\_., Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_.; Secretaria de Desenvolvimento Territorial; SDT; Conselho Nacional De Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF. Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável. **Texto para Discussão nº 04.** Brasília, CONDRAF/NEAD, , 2003.

MINISTÉRIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL. (MADR). **Cartilla de Política Agropecuaria 2010 – 2014.**

\_\_\_\_\_.**Informe de rendición pública de cuentas gestión 2013 – 2014.**

MIRE. Research Symposium on.. Paris, 13-15 June de 1990.

MONDRAGÓN, Héctor. **Movimientos sociales una alternativa democrática al conflicto colombiano.** Disponível em:  
<<http://www.colectivomaloka.org/es/movimientos-sociales/>> Acesso em 25 Mai. 2016.

NACIONES UNIDAS. **Agenda 21, capítulo 14, "Fomento de la agricultura y el desarrollo rural sostenible"**. (cumbre de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el desarrollo. <Disponível em:  
<http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/age14.htm>. 1992.> Acesso em: 15 de fevereiro de 2016.

NAVARRO, Zander. **Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro.** Estudos avançados, v. 15, n. 43, p. 83-100, 2001.

NEHER, Clarissa. **Políticas de agricultura familiar brasileiras são exemplo mundial**. 2013. Disponível em: <<http://www.dw.de/pol%C3%ADticas-de-agricultura-familiar-brasileiras-s%C3%A3o-exemplo-mundial/a-16978799>>. Acesso em 10 mai. de 2015.

NEVES, Delma P. A agricultura familiar e o claudicante quadro institucional. In: **XXIII Congreso de la Asociacion Latinoamericana de Sociologia**. Anais. San Carlos: ALAS, 2001.

NOVAES, Regina R. **De corpo e alma**. Catolicismo, classes sociais e conflitos no campo. Rio de Janeiro: Graphia, 1997.

OLIVEIRA, Denize Cristina de. **Análise de conteúdo temático-categorial**: uma proposta de sistematização. Rev. enferm. UERJ, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 569-576, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA - FAO. **Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe 2012 – 2015**. Disponível em:

<<http://www.rlc.fao.org/es/publicaciones/marco-estrategico-cooperacion-faoagricultura-familiar-alc/>>. Acesso em 04 Jan. 2016.

\_\_\_\_\_.; INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA - INCRA. **Perfil da agricultura familiar no Brasil**: dossiê estatístico. Brasília: INCRA/FAO, 1996.

PENGUE, Walter A. El camino para un Desarrollo Rural Sostenible. LA TIERRA, Año XCIII, n. 7426, p.8, **Suplemento Especial Técnico Económico**. 2005.

PEREIRA, João Márcio Mendes. El MST en una perspectiva histórica. **Argumentos**, n. 49, p. 9-26, 2005.

PEREIRA, Sandro, S. Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 16, n. 58, 2011.

PERICO, Echeverri; R. RIBERO, M. P. **Ruralidade, territorialidade e desenvolvimento sustentável**; visão do território na América Latina e no Caribe. IICA, Brasília (Brasil) Secretaria de Desenvolvimento Territorial, Brasília (Brasil) Ministério do Desenvolvimento Agrário, Brasília (Brasil), 2005.

PETERS, B. Guy. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PIADAL. **Panel independiente de agricultura para el desarrollo en américa. Agricultura y desarrollo en América Latina**: gobernanza y políticas públicas. 2013.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. **As mãos que alimentam a nação**: agricultura familiar, sindicalismo e política. Rio de Janeiro, CPDA/UFRRJ (Tese de doutorado), 2011.



\_\_\_\_\_. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de economia e sociologia rural**, v. 52, p. 63-84, 2014.

PORTAL BRASIL. Disponível em:

<<http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/agricultura-familiar-encerra-2013-com-recordes-e-define-novas-metas-no-ano-internacional-do.2015>> Acesso em: 15 Jan. 2016.

PORTO, Maria SG; SIQUEIRA, Deis E. A pequena produção no Brasil: entre os conceitos teóricos e as categorias empíricas. **Cadernos de sociologia**, v. 6, p. 76-88, 1994.

PRADA, M, Esmeralda. **La protesta social en el campo Colombiano: De la lucha por la tierra a la defensa de los derechos humanos (1990-2003)**. 2003.

PRESOTTO, Sidemar N. O crédito rural do PRONAF e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar. **Deser-Boletim Eletrônico**, v. 156, p. 1-10, 2007.

RANGEL, Márcio C. **Nossa Primeira Terra - Programa Nacional de Crédito Fundiário no estado do Piauí como instrumento de desenvolvimento rural sustentável: limitações e potencialidades**. Pg 41. Dissertação (Mestrado em Práticas em Desenvolvimento Sustentável). Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

REAF. Reunión Especializada de Agricultura Familiar. MERCOSUR. **Publicación Especial del Ministerio de Desarrollo Agrícola de Brasil**. Apoyo FAO y FIDA. 2010.

SABOURIN, Eric et al. Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: **balance, desafíos y perspectivas**. 2014.

SALCEDO Salomón; Guzmán, Lya. **Agricultura familiar en américa latina y el caribe: recomendaciones de políticas**. FAO. Santiago de Chile, 2014.

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

SANTOS, Lucy Woellner; ICHIKAWA, Elisa Yoshie. Ciência, tecnologia e sociedade: visões sobre transformações da pesquisa agrícola no Brasil. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, v. 5, n. 2, 2011.

SAUER, Sérgio. **A agricultura familiar versus agronegócio: a dinâmica sociopolítica do campo Brasileiro**. EMBRAPA. Brasília, 2008.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e desenvolvimento rural endógeno: elementos teóricos e um estudo de caso. **Desenvolvimento Rural-Tendências e debates contemporâneos**. Ijuí: Unijuí, 2006

\_\_\_\_\_.; CASSOL, Abel. **A agricultura familiar no Brasil**. Porto Alegre: RIMISP (Relatório de Pesquisa FIDA POBREZA Y DESIGUALDAD), 2013.

\_\_\_\_\_. MATTEI, Lauro; CAZELLA, Ademir. **Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF- Programa Nacional De Fortalecimento Da Agricultura Familiar**. 2004.

\_\_\_\_\_.; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SILVA, José Graziano da. **A modernização dolorosa**. Rio de Janeiro, Zahar Ed.,1982.

SILVA, S. Thahir. **Movimiento campesino colombiano: historia y lucha**. Disponível em: <<http://www.prensarural.org/spip/spip.php?article1289>>. Acesso em 20 de Jan. 2016.

SILVA, José Ribeiro; JESUS, Paulo. Os desafios do novo rural e as perspectivas da agricultura familiar no brasil. In: **V CONNEPI-2010**. 2010.

SOUZA, Celina. **“Estado da Arte” da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias**. Salvador: Universidade Federal da Bahia, 2003.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e transformação da realidade**. AATR-BA, 2002.

TORRES, Aurora Moreno. Los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC-EP: ¿perdón o castigo? **URVIO-Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad**, n. 16, 2015.

VAN DER PLOEG, El proceso de trabajo agrícola y la mercantilización. In: GUZMAN, E. S.; MOLINA, M.G. de. (Ed.). **Ecología, campesinado y historia**. Madrid: La Piqueta, p. 153-195, 1993.

VARGAS, Del Valle, R. **Seminario experiencias exitosas de combate a la pobreza en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas**. 1999.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Hucitec, 1991.

WANDERLEY, Maria N. B. **Raízes históricas do campesinato brasileiro**. Caxambu. (Texto apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS, GT 17- Processos Sociais Agrários). 1996.

\_\_\_\_\_. **Agricultura familiar e campesinato:** rupturas e continuidade. 2004.

\_\_\_\_\_. **O mundo rural como espaço de vida:** reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2009.

WEIGAND Jr, Ronaldo, et. al. Experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável. In: **Anais do Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia.** Fortaleza: 2003.

WELCH, Clifford Andrew. **A semente foi plantada:** As raízes Paulistas do movimento sindical camponês no Brasil 1924-1964. 2010.

WOLF, Eric R. **Los campesinos.** 3º ed. Editorial Labor, SA, Barcelona. 151 p.1982.

ZANI, Felipe Barbosa; DA COSTA, Frederico Lustosa. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar—novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 889-912, 2014.

ZIMMERMANN, Silvia, Aparecida. **O Brasil rural:** democracia, participação e conflito. Disponível em <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Brasil-rural-democracia-participacao-e-conflito/4/31927>.> Acesso em 12 mai. de 2016.

ZIGER, Vanderley. **O Crédito Rural e a Agricultura Familiar:** desafios, estratégias e perspectivas. 2013.