

## Geografia do poder: qual o lugar da agricultura familiar no organograma do estado brasileiro?

### RESUMO

Este artigo tem por objetivo demonstrar os retrocessos por parte do Governo Federal quanto ao entendimento do conceito de agricultura familiar a partir de meados do ano de 2016. O conceito de agricultura familiar que parecia cristalizado desde o início da década de 1990 se vê em torno de um novo entendimento que retrocede a ideia de pequeno produtor, pequena produção superada há três décadas pela sociedade brasileira. A realização deste estudo se apoiou na abordagem qualitativa, caracterizando-se como um ensaio teórico. Por meio de uma pesquisa bibliográfica foi analisado a literatura a respeito, bem como as medidas legais e ações políticas do Executivo Federal em relação à agricultura familiar no país. A reestruturação do Governo Federal a partir de maio de 2016 resultou na extinção do MDA. Esta medida por si só, representa que a agricultura brasileira a partir de então será tratada da mesma forma pelo Governo Federal, neste caso sob a tutela do MAPA. Outra medida é a criação do termo Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA) por meio do Decreto Presidencial 9.064/2017, que reduz o a agricultura familiar somente à ideia de produção agropecuária. Trata-se de uma forma simplista de retratar toda diversidade presente no conceito de agricultura familiar, pois para além de um território produtivo, o rural se coloca como um espaço de vida. É possível concluir, que há uma série de medidas e ações do Governo Federal a partir de maio de 2016 destinadas ao um “novo” entendimento do conceito de agricultura familiar. Tal entendimento retrocede no tempo e simplifica um conceito complexo e amplo construído a muitas mãos durante décadas. O conceito de agricultura familiar é marcado por continuidades e rupturas, contudo uma ampla movimentação em torno desse debate se faz necessário para garantia, especialmente no que tange a políticas públicas diferenciadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agricultura Familiar; Conceito; Governo Federal.

**Juliano Luiz Fossá**

[j.fossa@unochapeco.edu.br](mailto:j.fossa@unochapeco.edu.br)

Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó. Chapecó, Santa Catarina, Brasil.

**Arlene Anélia Renk**

[arlenrenk@unochapeco.edu.br](mailto:arlenrenk@unochapeco.edu.br)

Universidade Comunitária da Região de Chapecó – Unochapecó. Chapecó, Santa Catarina, Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

Este artigo é antes de qualquer definição o resultado de uma inquietação acadêmica, é o fruto de um esforço teórico em resgatar as definições conceituais daquilo que desde o início dos anos de 1990 compreendíamos enquanto agricultura familiar no país. Dito isto, chamamos a atenção para a importância deste debate na atualidade, pois, desde meados de 2016, ocorreu uma ruptura quanto ao entendimento do Governo Federal quanto as diferenciações e a diversidade presente no interior da agricultura familiar brasileira. Para tanto, o objetivo deste trabalho é demonstrar os retrocessos impostos pelo Governo Federal quanto ao entendimento conceitual e valorização da agricultura familiar a partir de maio do ano de 2016.

Há muitas décadas, inúmeros pesquisadores se dedicaram para demonstrar a sociedade brasileira a importância da agricultura familiar no processo de desenvolvimento do país. A virada conceitual sobre esta questão ocorre a partir das publicações de Veiga (1991), Abramovay (1992) e Lamarche (1993), que por sua vez, foram capazes, de uma vez por todas, de clarificar ao meio acadêmico brasileiro o papel concedido à agricultura familiar por países de capitalismo avançado. Contudo, outros dois fatores contribuíram igualmente para que o Estado brasileiro reconhecesse o segmento familiar rural como um setor estratégico ao desenvolvimento rural. O primeiro, diz respeito a um entendimento dos movimentos sociais do campo, que ao longo das décadas anteriores foram se aproximando e no início da década de 1990 tinham em comum um entendimento daquilo que seria a agricultura familiar brasileira. O segundo fator, é a realização de um estudo entre FAO/INCRA, que em linhas gerais, definiram as principais diretrizes da agricultura familiar no país.

Esse clima favorável desencadeou em 1996 o PRONAF e a partir deste no decorrer das três décadas seguintes, uma série de políticas públicas de fortalecimento e apoio destinadas exclusivamente ou não ao segmento da agricultura familiar brasileira. Pensar as políticas públicas leva a observar o grande mapa do organograma do Estado brasileiro e verificar a inserção da agricultura familiar. Tomemos como ponto de referência a breve trajetória do MDA, este Ministério deve ser abordado relacionalmente ao MAPA, dado à sua longevidade e anchas atribuições. Em relação a isso, com o impedimento da então presidente Dilma Roussef e a consequente promoção ao cargo do senhor Michel Temer em de 2016, ocorre uma ruptura quanto trajetória de ações públicas em benefício ao segmento da agricultura familiar.

A partir de então, várias políticas públicas foram extintas e/ou tiveram significativo enxugamento dos recursos, além do desmonte institucional das esferas federais responsáveis por operacionalizar e gerenciar as políticas públicas de apoio ao segmento. Não obstante, ocorre a publicação de vários ordenamentos legais que alteram esse entendimento, passando a agricultura nacional a ser vista de uma forma mais homogênea. No governo Bolsonaro este novo sobre a agricultura nacional entendimento permanece, pois, toda a estrutura da então Secretaria Especial da Agricultura Familiar (SEAF) passa a ser subordinada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Além disso, documentos oficiais do governo Bolsonaro assumem haver uma única “porta” para as demandas da agricultura brasileira.

Em termo metodológicos, este artigo assume uma abordagem qualitativa, caracterizando-se como um ensaio teórico. Além da revisão bibliográfica nos principais autores que definem o conceito de agricultura familiar no Brasil, buscou-se realizar uma análise das principais alterações legais perpetradas contra a agricultura familiar desde maio de 2016. Em termos de organização e estrutura, este artigo conta com esta introdução, em seguida é esboçada a revisão teórica, bem como, apresentada as ações do Governo Federal em relação à agricultura familiar. Por fim, são tecidas as considerações finais e relacionadas as referências bibliográficas indicadas ao longo do texto.

## **2 A NOÇÃO CONCEITUAL: UM DEBATE AINDA NECESSÁRIO**

“Eu vejo o futuro repetir o passado” é uma frase da música O Tempo Não Para, escrita no ano de 1988 de autoria do poeta, compositor e cantor brasileiro Agenor de Miranda Araújo Neto, popularmente conhecido como Cazuza. Este trecho da música se encaixa adequadamente em analogia no que diz respeito ao entendimento atual do Estado brasileiro, especialmente ao Executivo Federal e significativa parcela do Legislativo Federal, quanto a importância e valorização do segmento da agricultura familiar no País.

O ano de 2014 é emblemático naquilo que se refere a agricultura familiar, pois se no Brasil estava em curso uma marcha de três décadas de ações governamentais em apoio ao segmento. Em nível global, a Organização das Nações Unidas (ONU) declarava 2014 como o Ano Internacional da Agricultura Familiar (AIAF 2014), o qual teve por objetivo sensibilizar governos e sociedades sobre a importância e a contribuição da agricultura familiar para a segurança alimentar, produção de alimentos, erradicação da pobreza e consequentemente ao desenvolvimento.

A noção de agricultura familiar para o conjunto da sociedade enquanto segmento de fundamental importância ao desenvolvimento do País parecia estar colocada e relativamente consolidada. Nesta esteira, em editorial da Revista de Economia e Sociologia Rural alusivo à edição especial comemorativa ao Ano Internacional da Agricultura Familiar, Niederle, Fialho e Conterato (2014, p. 12) reconhecem que as “[...]compreensões e reflexões sobre as dinâmicas econômicas, sociais, culturais e ambientais na agricultura familiar estão amplamente balizadas pelos debates que se produziram ao longo de diferentes momentos das ciências sociais brasileiras.”

A noção que parecia cristalizada, mais propensa a passos progressivos de entendimento de grupos específicos no interior da agricultura familiar, transfere-se para um ambiente de ruptura a partir do impedimento da presidente Dilma Rousseff e posse do então vice-presidente Michel Temer no ano de 2016. A ruptura que nos referimos está associada ao desmonte das estruturas institucionais do Governo Federal, inclusive, o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), aos cortes orçamentários significativos e a descontinuidades de várias políticas públicas. As medidas tomadas pelo Governo Federal a partir de maio de 2016 são consequências de uma mudança de entendimento sobre a agricultura nacional, em que a agricultura familiar perde espaço e novamente se encontra alijada da centralidade de atenções específicas do Estado Brasileiro.

Com estes aspectos introdutórios queremos chamar a atenção para necessidade real de se pautar novamente a noção conceitual de agricultura

familiar no contexto de estudos e pesquisas que envolvam a temática. É prudente retomar as demarcações daquilo que significa a agricultura familiar no País no sentido de uma contraposição de ataques de setores conservadores da sociedade brasileira, o qual pode ser muito bem representada pela Frente Parlamentar da Agricultura (FPA), ou simplesmente por seu nome mais popular “Bancada Ruralista”. Para além da contraposição, é necessário garantir que conquistas históricas, alcançadas com muita articulação, mobilização social e diálogo não sejam retirados completamente sob os interesses das minorias elitizadas que constituem o rural brasileiro.

Num país agrícola, de vocação latifundiária, em cujas franjas brotava o campesinato, sob o beneplácito de D. Pedro II, foi constituída a Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (decreto nº 1/067/1860). E no Decreto 2.748/1861, no artigo 11, que encontramos alusões que podem se referir à pequena propriedade, quando assegura que fica ao encargo dessa Secretaria a colonização, o registro das terras possuídas ou a serem legitimadas, exceto a das colônias militares. Estamos há onze anos da Lei de Terras também com vistas à imigração para colonização em pequena propriedade. O registro de terras possuídas, seguramente, favoreceu aos grandes proprietários e muito pouco aos pequenos (HOLSTON, 2013).

Nesta perspectiva, iremos apresentar à luz de autores renomados no Brasil, os quais em seus estudos e pesquisas trabalharam a realidade da agricultura familiar no País objetivando retomar os conceitos basilares que sustentam a agricultura familiar brasileira enquanto uma categoria analítica nas dimensões econômicas, sociais, ambientais e política. É necessário ressaltar que a agricultura familiar brasileira está inserida dentro da complexidade do rural brasileiro e que os fatos históricos da sociedade brasileira marcaram fundamentalmente a noção conceitual da agricultura familiar no país.

No Brasil a partir da segunda metade do século XX, as nomenclaturas que se designavam à agricultura familiar se constituíam de várias formas, sendo que os mesmos eram chamados basicamente de produtores familiares, produtores de baixa renda, agricultores de subsistência, pequenos produtores e ainda de outras inúmeras formas. De todo modo, outros grupos também se inserem neste conjunto dado esta perspectiva histórica, como os posseiros, os meeiros, minifundistas, caipiras, quilombolas, indígenas, pescadores etc.

As diretrizes do Estatuto da Terra, Lei Federal n. 4.504/1964, bem como, os ordenamentos estabelecidos pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), Lei Federal n. 4.829/1965, reforçam o entendimento de que a agricultura familiar naquele período representava a ideia da pequena produção. Estes aspectos, coadunados com os processos agregados da modernização, predomina no Brasil no decorrer das décadas de 1970 e 1980 a compreensão do termo da pequena propriedade, da pequena produção e do pequeno agricultor. Estes termos foram claramente submetidos a uma submissão ideológica das unidades familiares de agricultura frente às grandes propriedades rurais<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Entre os vários objetivos das questões ideológicas postas está a deslegitimação da necessidade da reforma agrária no País. Ressalta-se que o debate sobre a reforma agrária ainda está colocado perante a sociedade brasileira. Detalhes em Mattei (2014a).

A multiplicidade das formas conceituais quanto à agricultura familiar no País constitui-se em um jogo de relações, de forças e questões ideológicas que estiveram em gestação a partir dos anos de 1960 (PORTO; SIQUEIRA, 1994).

As reflexões contidas nos estudos realizados sobre a temática do campo, nas últimas décadas, indicam um esforço de compreensão das transformações ocorridas na sociedade e de construção da explicação dessas transformações. Mas envolvendo, ao mesmo tempo, um jogo de relações de forças entre correntes de pensamento, em um movimento marcado, em última estância, pela busca do estabelecimento e da manutenção de espaços teóricos hegemônicos. (PORTO; SIQUEIRA, 1994, p. 26).

Segundo Schneider (2003), o debate sobre os grupos que hoje constituem a agricultura familiar nas ciências sociais brasileiras não é recente e demarca uma longa tradição de estudos e pesquisas que outrora classificados de outras denominações. Na mesma direção, Niederle, Fialho e Conterato (2014) reconhecem a existência de um amplo conjunto de autores brasileiros, os quais principalmente entre 1940 e 1980 produziram reflexões importantes no debate sobre a agricultura familiar brasileira. Para os autores, este movimento da ciência brasileira foi fundamental no sentido de institucionalizar os estudos construídos em relação à temática nas últimas três décadas no País (NIEDERLE; FIALHO; CONTERATO, 2014).

O conceito de agricultura familiar não é único, antes pelo contrário, se constitui de forma não estática, se modificando, se transformando com o passar dos anos sob às dinâmicas do ambiente em que está inserida. Para Seyferth (2011, p. 397), as “definições são ferramentas do pensamento e não verdades que duram para sempre”. Posto isso, recorreremos à uma perspectiva histórica no sentido de compreender uma noção quanto ao conceito da agricultura familiar enquanto uma categoria analítica no País.

No entendimento de Schneider (2009), a compreensão da noção de agricultura familiar exige análises sociológicas de múltiplas dimensões sobre a ampla diversidade de suas formas sociais. Na mesma direção, Moreira (2013) afirma que as definições das expressões da agricultura familiar se constituem em elementos criteriosos de identificação dos sujeitos analisados e de seus territórios, seu contexto social, econômico e cultural. Segundo estudo publicado pelo IICA (2016), a amplitude da percepção é uma condição necessária para compreensão de que a agricultura familiar abrange distintos segmentos que se diferenciam tanto em termos de organização socioeconômica como nas características advindas da dispersão espacial.

O estudo da diversidade da agricultura familiar requer uma análise multidimensional sobre as formas de organização do trabalho e da produção no âmbito da unidade de produção familiar, entendidas como mecanismos de construção das estratégias de interação que os agricultores estabelecem com a natureza – a forma de fazer agricultura – e o ambiente social e econômico em que estas relações se estabelecem. Portanto, o entendimento da diversidade da agricultura familiar passa pela identificação das dinâmicas territoriais de desenvolvimento rural, das estratégias individuais e coletivas de reprodução social e das situações de diferenciação social que daí resultam. (CONTERATO, 2008, p. 86).

O marco inicial de considerações acerca da agricultura familiar é que este segmento se configura em um conceito amplo e genérico, pois contempla grande diversidade grupos sociais e de formas de organização socioeconômica (WANDERLEY, 1999). Nos termos de Lamarche (1993-1997), a agricultura familiar enquanto segmento não é constituído a partir da diversificada, mas sim porque no seu próprio interior está inserida toda a diversidade. É nesta esteira, que assumimos a significativa heterogeneidade dos grupos, sujeitos e das formas de organização social que constituem a agricultura familiar.

Em linhas gerais, está consolidado para um significativo conjunto de autores que a agricultura familiar significa ao mesmo tempo que a família é a proprietária do estabelecimento rural, dos meios de produção e também se responsabiliza pelo trabalho produtivo, ou pelo menos a maior parte, realizado no âmbito da propriedade (VEIGA, 1991; ABRAMOVAY, 1992; LAMARCHE 1993-1997; WANDERLEY, 1999; BLUM, 1999). Contudo, há particularidades na contribuição teórica de cada autor, aspecto este que ressalta a condição de que a noção da agricultura familiar na realidade brasileira está configurada em uma perspectiva *Lato Sensu*.

Wanderley (2003) compreende que a agricultura familiar pode ser entendida como aquela em que a família é a proprietária dos meios de produção e ao mesmo tempo assume o trabalho na propriedade rural, apresentando, assim, uma significativa diversidade nas formas sociais de organização sócio produtiva.

Na visão de Abramovay (2003), a agricultura familiar apresenta multiplicidades de perspectivas e de atores sociais que vão muito além das questões produtivas, abrangendo laços sociais de ligação entre indivíduos e suas organizações. Em complemento, o FIDA (2014, p. 8) no âmbito da América Latina classifica a agricultura familiar como sendo aquela que: “Se refiere al ejercicio de una actividad económica, la agricultura, por parte de un grupo social unido por lazos de parentesco e de sangre, la familia, que trabaja y genera productos, bienes e servicios.”

Em torno disso, Abramovay (1992) aponta que para uma compreensão da noção conceitual da agricultura familiar é condicionado ao investigador uma busca profunda nos aspectos sociais, ambientais, econômicos e culturais. Em outras palavras, assumimos que as definições no interior da base da agricultura familiar são diversas e condicionadas às suas esferas sociais, espaciais e econômicas. Já Veiga (1991, p. 1991) afirma que o importante nesta discussão é: “Tentar entender o sentido geral do movimento histórico que fez com que a agricultura familiar tenha predominado de forma nítida em todos os países capitalistas desenvolvidos neste século.”

Neste sentido, a contribuição de Lamarche (1993-1997, p. 15) remete a exploração familiar na agricultura como uma noção ambígua, pois, o significado de agricultura familiar corresponde ao mesmo tempo a uma “[...]unidade de produção agrícola onde a propriedade e o trabalho estão intimamente ligados à família.” O autor apresenta a agricultura familiar em um grande eixo onde se situam as mais diversas formas de exploração familiares. Este eixo tem de um lado, aquilo que o autor considera de modelo original e de outro o modelo ideal. No modelo original seriam as formas mais tradicionais de agricultura, enquanto o modelo ideal se configuraria mais próximo das características empresariais e se

configuraria em uma etapa que estes agricultores familiares, dado as suas condições, almejassem alcançar (LAMARCHE, 1993-1997).

Não se trata especificamente de um ponto de partida e um ponto de chegada, como o próprio Hugues Lamarche nos alerta, mas sim de caminhos, estratégias tomadas pelos agricultores em relação ao seu futuro, de sua família e de sua propriedade enquanto produção e espaço de vida. É nesta trajetória histórica que se estabelece um novo sujeito social nas formas familiares de exploração da agricultura, ou seja, o agricultor familiar moderno. Segundo Lamarche (1993-1997), este novo sujeito social não representa as formas camponesas e consequentemente também não o modelo empresarial.

Do ponto de vista do estabelecimento rural, a agricultura familiar moderna caracteriza-se principalmente por ser menos intensiva nos processos produtivos, menos dependente financeiramente e com certa retração em relação aos mercados. Ainda na visão de Lamarche (1993-1997, p. 314): “O estabelecimento familiar moderno funciona sensivelmente como estabelecimento de tipo camponês, com mais técnica e mais necessidades.” Para Veiga (1991), as diferenças fundamentais entre a agricultura familiar e modelos tradicionais de agricultura se constituem basicamente em duas, a primeira ligada ao grau de integração aos mercados e a segunda ligada a própria limitação desses mercados.

No que diz respeito à importância da família na concepção de agricultura familiar moderna, Lamarche (1993-1997) aponta para manutenção da ideia do desenvolvimento do patrimônio familiar, contudo, as atitudes deste novo sujeito se aproximam da perspectiva empresarial. Em relação à utilização da mão de obra, o agricultor familiar moderno também valoriza o trabalho familiar, porém, permite-se a utilização da contratação de mão de obra externa à propriedade. Assume-se, desta forma, novamente certa aproximação com o modelo empresarial, pois, a mão de obra da família pode passar a não ser essencial para o funcionamento da propriedade familiar.

As características essenciais da agricultura familiar não rompem completamente com as heranças do passado, assim como, da mesma forma não se molda exclusivamente ao espaço, ambiente e das condições atuais do presente. Em relação às unidades familiares, Wanderley (1999; 2003) e Ploeg (2016) apontam que há certamente processos de continuidades, bem como, processos de descontinuidades quanto à forma de organização e reprodução social.

Os conhecimentos, a cultura, a forma de agir tanto socialmente como economicamente são aspectos que são transmitidos de geração para geração e que se colocam em possibilidades de processos de continuidades. Quanto à forma de organizar a produção, as técnicas e métodos utilizados, bem como, a forma de interagir e se relacionar com os mercados é sem dúvidas o resultado de processos descontínuos que inserem o agricultor familiar em uma nova condição, uma nova forma de interação com a sociedade (WANDERLEY, 2015). Em apoio a esta afirmação, Conterato (2008, p. 77) admite que: “A diversidade da agricultura familiar é tanto o resultado de negociação interna para alocação de recursos produtivos como da influência dos agentes externos.”

A relação com o Estado também é abordada por Lamarche (1993-1997) ao caracterizar a agricultura familiar moderna. Segundo o autor, este novo sujeito social, com maior grau de especialização e profissionalização, se constrói com certa dependência perante o Estado, especialmente no que se trata à questão agrícola

de estímulos à produção. Nestes termos, o agricultor familiar moderno é resultado de seu posicionamento intermediário entre o modelo camponês e o empresarial, um sujeito mais preparado ao enfrentamento das situações de seu ambiente devido a estar aberto tanto às tradições como à modernidade (LAMARCHE, 1993-1997).

O estabelecimento familiar moderno é, portanto, uma unidade de produção que procura conservar nela mesma todas as potencialidades necessárias, tanto de ordem técnico-econômica quanto social e cultural, para modificar, conforme as circunstâncias, seus comportamentos e operar estratégias de adaptação. (LAMARCHE, 1993-1997, p. 326).

Nesta perspectiva de análise do Estado, Veiga (1991) aponta que a agricultura familiar nos países capitalistas no Estado em relação a todos os meios necessários para seu desenvolvimento. Abramovay (1992) aponta que a agricultura familiar do final do século XX nos países de capitalismo avançado é reflexo diretamente da ação estatal. Para o autor, a agricultura familiar moderna rompe totalmente com suas características camponesas ao se constituir com plenas possibilidades de desenvolvimento em economias capitalistas. Em síntese, a agricultura familiar na concepção de Abramovay (1992) é uma criação do Estado.

O que mudou na agricultura dos países capitalistas centrais não foi apenas sua base técnica, ou sua integração a conjuntos econômicos que extrapolam o setor: a característica central da agricultura moderna está exatamente na capacidade que ela oferece ao Estado de exercer um controle rigoroso sobre seu próprio processo de desenvolvimento. (ABRAMOVAY, 1992, p. 265-266).

A obra de Abramovay (1992) clarificou para o conjunto da sociedade brasileira que nos países de capitalismo avançado as formas familiares de agricultura possuíam um papel decisivo na oferta agropecuária, desmistificando a ideia da “pequena produção”, bem como, ela enquanto categoria se constitui um elemento central para promoção do desenvolvimento nestes países. Somam-se a esta nova inflexão sobre o papel da agricultura familiar nos processos de desenvolvimento econômico as contribuições de Veiga (1991) e Lamarche (1993-1997).

Na agricultura familiar brasileira os tempos dourados foram aqueles na conquista da identidade de agricultor familiar, já acumulado nas lutas anteriores de outros direitos como os Previdenciários, a consolidação de movimentos sociais Movimento dos Sem Terra, Movimento das Mulheres Agricultores e depois Movimento das Mulheres Camponesas, as lutas sindicais e com destaque às pautas previdenciárias (CORADINI, 1989).

A “virada conceitual” ocorrida no início dos anos de 1990, a qual mencionamos no capítulo anterior deve ser considerada como resultado das discussões ocorridas no meio acadêmico brasileiro desde meados do século XX. Para Schneider (2003), esses estudos publicados no início dos anos de 1990 colaboraram para uma maior entendimento quanto à definição da agricultura familiar no Brasil. Segundo o autor: “O maior mérito desses estudos talvez tenha sido o fato de terem revelado que a agricultura familiar é uma forma social reconhecida e legitimada na maioria dos países desenvolvidos [...]” (SCHNEIDER, 2003, p. 29).



Sobre este novo significado da agricultura familiar no Brasil, Schneider e Cassol (2017, p. 85) apontam que:

O reconhecimento da agricultura familiar se refere a um movimento ou esforço cognitivo e às vezes político-retórico para requalificar e renomear a forma como os camponeses e pequenos produtores eram até então definidos. Mas, por outro lado, trata-se também de atribuir um novo sentido analítico e político, pois a agricultura familiar passa a ser entendida como uma categoria social diversa e heterogênea pelos estudiosos e cientistas e vista pelos gestores governamentais e os atores e organizações sociais pelo seu papel estratégico no processo de desenvolvimento social e econômico.

As contribuições conceituais do meio intelectual neste período foram, e ainda são, fundamentais para compreensão da noção em torno da categoria de agricultura familiar, especialmente em relação à realidade brasileira. Isto porque, até a década de 1980, existiam as mais variadas formas de nomenclatura, as quais puderam a partir dos anos de 1990 serem aglutinadas em um único conceito, amplo e genérico conforme já destacamos anteriormente. Além das contribuições do conjunto de pesquisadores, outros dois aspectos contribuíram fundamentalmente para o avanço da compreensão da categoria da agricultura familiar.

O segundo aspecto é no sentido de que a noção da agricultura familiar do início dos anos de 1990, foi adotada pela maior parte dos movimentos sociais do campo brasileiro a noção de agricultura familiar, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG). A necessidade de construção de pautas e demandas unificadas colaborou expressivamente para tais caracterizações e definições conceituais em torno da agricultura familiar.

O terceiro aspecto pode ser considerado a realização de um estudo em parceria entre FAO/INCRA no ano de 1994 sob a demanda do Estado brasileiro que resultou no estabelecimento das principais diretrizes à agricultura familiar no País. Ao mencionar as particularidades da agricultura familiar frente à agricultura patronal naquele período, o relatório apontou que:

A agricultura patronal, com suas levas de boias-frias e alguns poucos trabalhadores residentes vigiados por fiscais e dirigidos por gerentes, engendra forte concentração de renda e exclusão social, enquanto a agricultura familiar, ao contrário, apresenta um perfil essencialmente distributivo, além de ser incomparavelmente melhor em termos socioculturais. Sob o prisma da sustentabilidade (estabilidade, resiliência e equidade), são imensas as vantagens apresentadas pela organização familiar na produção agropecuária, devido à sua ênfase na diversificação e à maior maleabilidade de seu processo decisório. (FAO; INCRA, 1994, p. 5).

Brose (1999) sintetiza as vantagens da agricultura familiar mencionadas no estudo da FAO/INCRA em: i) estabilidade e capacidade de adaptação; ii) diversidade produtiva; iii) maleabilidade de seu processo decisório. O referido documento ainda caracterizou a agricultura familiar brasileira em seis aspectos principais: i) trabalho e gestão intimamente relacionados; ii) direção do processo produtivo assegurada diretamente pelos proprietários; iii) ênfase na diversificação; iv) ênfase na durabilidade dos recursos e na qualidade de vida; v)

trabalho assalariado complementar; vi) decisões imediatas, adequadas ao alto grau de imprevisibilidade do processo produtivo (FAO; INCRA, 1994).

Neste sentido, apesar de ser complexa uma definição única sobre a agricultura familiar, uma das possibilidades para uma classificação geral se constitui a partir das formas e da organização social do seu processo produtivo, que essencialmente se caracterizam pelos seguintes aspectos: i) utilização de mão de obra essencialmente familiar na propriedade; ii) parte dos rendimentos do grupo familiar advindos das atividades rurais da propriedade; iii) produção diversificada, especialmente para o autoconsumo; iv) estabelecimentos rurais com tamanho máximo de até quatro módulos fiscais.

Em relação a categorias no interior da agricultura familiar, a FAO e INCRA (1994) estratificou o segmento familiar brasileiro a partir de três extratos, ou seja, unidades familiares consolidadas, unidades familiares em transição e unidades familiares de subsistência. As unidades familiares consolidadas são aquelas em que dispõem dos mecanismos de comercialização agrícola de forma regular, o que garante a reprodução da força de trabalho. As unidades familiares em transição se constituem pela parcialidade e fragilidade de integração aos mercados, baixo nível de rendimentos e sujeitos aos desequilíbrios que podem levar ao abandono da atividade. Já as unidades familiares de subsistência se caracterizam pela concentração no autoconsumo e na venda da mão de obra sazonal (BROSE, 1999).

Uma delimitação genérica e/ou uma classificação geral quanto à agricultura familiar nos orienta quanto ao propósito do Estado em oferecer programas e políticas específicas para determinada categoria social (GUANZIROLI et al., 2001). Desse modo, a noção e/ou a definição no plano institucional são fundamentais no âmbito da esfera do Governo Federal.

No âmbito do Estado brasileiro, a partir da criação do Pronaf em 1996, é a DAP que assegura ao agricultor a condição de pertencer ao segmento da agricultura familiar. A referida declaração se constitui como requisito para acesso aos programas específicos de apoio à categoria da agricultura familiar. Em termos de uma legislação específica, somente em 2006 por meio da Lei Federal n. 11.326, que se estabelecem as diretrizes à agricultura familiar no país.

Os critérios do Art. 3º da Lei n. 11.326/2006 estabelecem as seguintes condições para enquadramento de agricultores no segmento familiar: i) não detenha, a qualquer título, área maior do que quatro módulos fiscais; ii) utilize predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; iii) tenha pelo menos 50% da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo<sup>2</sup>; iv) dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (BRASIL, 2006).

Para além dos agricultores historicamente já classificados como tal, a Lei Federal n. 11.326/2006 considera agricultores familiares os seguintes grupos, conforme disposto no Quadro 1.

<sup>2</sup> Redação dada pela Lei n. 12.512, de 2011, e Decreto n. 9.064, de 2017.

Quadro 1 – Grupos considerados Agricultores Familiares segundo a Lei Federal n. 11.326/2006.

Grupo I	Silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
Grupo II	Aquicultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou ocupem até quinhentos metros cúbicos de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede;
Grupo III	Extrativistas que exerçam essa atividade artesanalmente no meio rural, excluídos os garimpeiros e fiscadores;
Grupo IV	Pescadores que exerçam a atividade pesqueira artesanalmente;
Grupo V	Povos indígenas que atendam aos requisitos previstos no Art. 3º da referida lei <sup>3</sup> ;
Grupo VI	Povos integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais que atendam aos requisitos previstos no Art. 3º da referida lei <sup>4</sup> ;
Grupo VII	Silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável daqueles ambientes;
Grupo VIII	Aquicultores que explorem reservatórios hídricos com superfície total de até dois hectares ou ocupem até quinhentos metros cúbicos de água, quando a exploração se efetivar em tanques-rede.

Fonte: Lei n. 11.326/2006, elaboração do autor.

Ainda na perspectiva institucional, a partir da classificação de agricultura familiar por meio da Lei Federal n. 11.326/2006, foi possível incluir na metodologia do Censo Agropecuário do mesmo ano, regras que permitiram a publicação de um conjunto de estatísticas sobre a agricultura familiar no País. Mais recentemente, em 2017, outra mudança no plano institucional marca a configuração do entendimento em relação à agricultura familiar, contudo, como será apresentado, esta alteração reflete uma ruptura com o que vinha sendo construído no país.

Nos referimos a expedição do Decreto Presidencial n. 9.064, de 31 de maio de 2017, o qual dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar nos termos da Lei n. 11.326/2006. A primeira consideração está relacionada ao termo “Agrária” do termo Unidade Familiar de Produção Agrária (UFPA), pois esse representa uma forma simplista de retratar toda diversidade presente na agricultura familiar brasileira. Nos remete ainda, a um passado distante, que se pensava já superado, que agricultura nacional era sinônimo da produção agrícola. Além disso, nas ciências sociais, principalmente na economia e na sociologia o termo “agrária” está relacionado à questão da posse da terra.

Uma segunda consideração do referido decreto diz respeito à alteração do texto de um dos incisos do Art. 3º da Lei n. 11.326/2006, que trata dos requisitos para enquadramento no conceito de agricultura familiar no plano institucional. O requisito trata da questão dos rendimentos oriundos das atividades no âmbito da propriedade rural, especificamente estabelece um percentual mínimo para o enquadramento enquanto agricultura familiar. A partir de então, o parâmetro da UFPA se altera de: tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; para: auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento. Em síntese, esta alteração pode reduzir significativamente o contingente pertencente ao segmento rural familiar, pois, ao

<sup>3</sup> Incluído pela Lei n. 12.512, de 2011.

<sup>4</sup> Incluído pela Lei n. 12.512, de 2011.

se considerar a noção de pluriatividade, um significativo número de estabelecimentos pode não se enquadrarem mais nos termos da UFPA.

A terceira consideração ressalta a criação do Cadastro Nacional da Agricultura Familiar (CAF), o qual teve por finalidade a identificação e a qualificação da UFPA e do empreendimento familiar rural. Segundo o texto do referido decreto, o CAF substituirá a DAP no que se refere ao documento de acesso às ações e às políticas públicas destinadas à UFPA e também aos empreendimentos familiares rurais. Contudo, mesmo após dois anos da publicação do Decreto Presidencial 9.064/2017, o CAF não foi efetivado e a DAP continua sendo o documento efetivo por parte dos agricultores familiares para acesso às políticas públicas de fortalecimento do segmento.

Estas definições conceituais e terminológicas em relação à agricultura familiar se revestem de ampla complexidade e um debate que continua aberto e no contexto atual sujeito a alterações que representem conquistas históricas do segmento. Ao conjunto da sociedade, aos estudiosos da temática e aos próprios agricultores familiares se faz necessário um amplo debate daquilo que é e do que representa a agricultura familiar brasileira. Nestes termos, é fundamental que se proceda o resgate dos condicionantes que legitimaram a importância da agricultura familiar no passado, ao mesmo tempo em que, se possa legitimar seus valores no desenvolvimento nacional perante o Estado brasileiro na atualidade.

No que diz respeito à Reforma Agrária, o Estado brasileiro criou anteriormente, nos anos oitenta o Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF) e depois o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), depois Ministério da Política Fundiária e Agricultura Familiar e posteriormente Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário até a criação do MDA. O que se observa é uma trajetória de duas décadas até a criação do Ministério, que será extinto em 2016. Suas competências são transferidas ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com o qual coabitou até a transferência à Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD) competências do Ministério do Desenvolvimento Agrário para a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República (SEAD), criada em maio de 2016 (decreto nº 8.780), subordinado à Chefia da Casa Civil.

O Decreto nº 20.252/2020, que reorganizou a estrutura do INCRA, solapou programas de Reforma Agrária e quilombolas e foi a pá de cal ao PRONERA à medida que extingue a Coordenação responsável pela Educação do Campo. A extinção da Coordenação da Educação do Campo, um Programa cambaleante, mostra mais uma vez a fragilização de políticas voltadas à agricultura familiar, num de seus segmentos mais vulnerabilizados.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se propor esta temática de discussão, buscou-se sensibilizar a respeito de um fenômeno social emergente, e, por sua vez, está associado a ruptura de uma longa construção histórica em torno do conceito de agricultura familiar no país. Ao considerar este fato, julga-se necessário uma ampla frente de debates e articulações para que a agricultura familiar torne a ter um espaço e principalmente

a compreensão por parte do Estado brasileiro em relação a necessidades de políticas públicas específicas de fortalecimento ao segmento. Isto porque, ao considerar a heterogeneidade e diversidade das formas de agricultura familiar brasileira não é aceitável que todas as formas de agricultura familiar sejam tratadas pelo Estado brasileiro da mesma forma.

Do mesmo, modo é necessário também, que as condições para valorização do segmento sejam claras para todo o conjunto da sociedade, pois, somente com este engajamento será possível que as demandas e oportunidades específicas à agricultura familiar tenham novamente espaço e força política diante ao Governo Federal. Retomar as ações e políticas públicas não significa propriamente repetir as estratégias do passado, mas sim, a partir do entendimento conceitual do que é a agricultura familiar no país construir democraticamente novas estratégias de fomento ao desenvolvimento do setor.

Por fim, ressaltamos a importância de estudos que abordem esta problemática neste momento tão peculiar tanto da compreensão teórica como da ambiência política do Estado brasileiro quanto à agricultura familiar. Ao desconsiderar um segmento tão importante do ponto de vista social e econômico, o Estado brasileiro, perde uma oportunidade de continuidade de estratégias e ações em prol do fortalecimento de toda a categoria da agricultura familiar. Os custos dessa visão homogênea sobre a agricultura brasileira são complexos e poderão ser mensurados futuramente.

## Geography of power: what is the place of family farming in the organization chart of the Brazilian state?

### ABSTRACT

This article aims to demonstrate the setbacks on the part of the Federal Government in understanding the concept of family farming from the middle of 2016. The concept of family farming that seemed crystallized since the early 1990s is around a new understanding that goes back to the idea of small producer, small production surpassed three decades ago by Brazilian society. The realization of this study was supported by the qualitative approach, characterized as a theoretical essay. Through a bibliographic search, the literature was analyzed, as well as the legal measures and political actions of the Federal Executive in relation to family farming in the country. The restructuring of the Federal Government as of May 2016 resulted in the extinction of the MDA. This measure alone, represents that Brazilian agriculture will from then on be treated in the same way by the Federal Government, in this case under the tutelage of MAPA. Another measure is the creation of the term Family Unit for Agricultural Production (UFPA) through Presidential Decree 9,064 / 2017, which reduces family farming to the idea of agricultural production only. It is a simplistic way of portraying all the diversity present in the concept of family farming, because in addition to a productive territory, the rural is placed as a living space. It is possible to conclude that there are a series of measures and actions by the Federal Government as of May 2016 aimed at a “new” understanding of the concept of family farming. Such an understanding goes back in time and simplifies a complex and broad concept built for many hands over decades. The concept of family farming is marked by continuities and ruptures, however a wide movement around this debate is necessary for guarantee, especially with regard to different public policies.

**KEYWORDS:** Family farming; Concept; Federal Government.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. São Paulo: Hucitec, 1992.

\_\_\_\_\_. O futuro das regiões rurais. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

BLUM, Rubens. Agricultura Familiar: estudo preliminar da definição, classificação e Problemática. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). Agricultura familiar: realidades e perspectivas. Passo Fundo: Editora da UPF, 1999. p. 57-103.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.326, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 jul. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.512, de 14 de outubro de 2011. Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 out. 2011.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 9.064, de 31 de maio de 2017. Dispõe sobre a Unidade Familiar de Produção Agrária, institui o Cadastro Nacional da Agricultura Familiar e regulamenta a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e empreendimentos familiares rurais. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 maio 2017.

BROSE, Markus. Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999.

CONTERATO, Marcelo. Dinâmicas regionais do desenvolvimento rural e estilos de agricultura: uma análise a partir do Rio Grande do Sul. 2008. 288 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

CORADINI, Odaci Luiz. Representações sociais e conflitos nas políticas de saúde e previdência social rural. Rio de Janeiro: Museu Nacional/UFRJ, 1989 (tese de doutorado em Antropologia Social).

FAO – Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura; INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária do Brasil. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Resumo do Relatório Final do Projeto UTF/BRA/036, segunda versão. Brasília: FAO/INCRA, 1994.

FIDA – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola. La agricultura familiar en América Latina: un nuevo análisis comparativo. Buenos Aires: FIDA, 2014.

GUANZIROLI, Carlos et al. Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

HOLSTON, James. Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IICA – Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura. La agricultura familiar en las Américas: principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA. San José: IICA, 2016.

LAMARCHE, Hugues. A agricultura familiar: comparação internacional – uma realidade multiforme. Campinas: Fundação de Desenvolvimento da UNICAMP, 1993-1997. v. 1.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar: comparação internacional – do mito à realidade. Campinas: Ed. da Unicamp, 1993-1997. v. 2.

MOREIRA, Vilson Alves. Educação do campo e docência no contexto da agricultura familiar: o Programa Escola Ativa (PEA/MEC) no município de Salinas – MG. 2013. 211 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

NIEDERLE, Paulo André; FIALHO, Marco Antônio Verardi; CONTERATO, Marcelo Antônio. A pesquisa sobre agricultura familiar no Brasil: aprendizagens, esquecimentos e novidades. Revista de Economia e Sociologia Rural, Piracicaba, v. 52, Supl. 1, p. S009-S024, 2014.

ONU – Organização das Nações Unidas. Ano Internacional da Agricultura Familiar. 2014. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PLOEG, Jan Douwe van der. Camponeses e a arte da agricultura: um manifesto Chayanoviano. São Paulo: Editora Unesp; Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.



PORTO, Maria Salete G.; SIQUEIRA, Deis E. A pequena produção no Brasil: entre os conceitos teóricos e as categorias empíricas. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 6, p. 76-88, 1994.

SCHNEIDER, Sergio. UFRGS, 2009. A pluriatividade na agricultura familiar. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. A diversidade da agricultura familiar. 2. ed. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009.

\_\_\_\_\_; CASSOL, Abel. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. In: DELGADO, Guilherme; BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira (Org.). *Agricultura Familiar brasileira: desafios e perspectivas de futuro*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2017.

SEYFERTH, Giralda. Campesinato e o Estado no Brasil. *Mana*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 2, p. 395-417, 2011.

VEIGA, José Eli da. O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica. São Paulo: EDUSP, 1991.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Raízes históricas do campesinato brasileiro. In: TEDESCO, João Carlos (Org.). *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo: EdUPF, 1999. p. 23-56.

\_\_\_\_\_. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidades. *Estudos Sociedades e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 42-61, out. 2003.

\_\_\_\_\_. O mundo rural como um espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidade. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2015.

**Recebido:** 08 abr. 2021.

**Aprovado:** 30 jun. 2021.

**DOI:** 10.3895/rbpd.v10n3.11942

**Como citar:** FOSSÁ, J. L.; RENK, A. A. Geografia do poder: qual o lugar da agricultura familiar no organograma do estado brasileiro? **R. bras. Planej. Desenv.** Curitiba, v. 10, n. 03, p. 438-455, set./dez. 2021. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd>>. Acesso em: XXX.

**Correspondência:**

Juliano Luiz Fossá

Servidão Anjo da Guarda, 295-D - Efapi, Chapecó - SC

**Direito autoral:** Este artigo está licenciado sob os termos da Licença CreativeCommons-Atribuição 4.0 Internacional.

