

# Entre as políticas de desenvolvimento agrário e a agricultura familiar. Quais as condições sociais e econômicas nos países com políticas agrárias mistas?

**Regis Mairena**

Doutorando no PPGS/UFMG. Bolsista FAPEMIG (2023-2026).

[rfmd2023@fafich.dout.ufmg.br](mailto:rfmd2023@fafich.dout.ufmg.br)

**Alan Cordeiro Fagundes**

Doutorando na Faculdade de Educação na FaE/UFMG.

[professoralanfagundes@gmail.com](mailto:professoralanfagundes@gmail.com)

**Julia Theodoro Soares**

Doutoranda no PPGS/UFMG.

[juliathst@ufmg.br](mailto:juliathst@ufmg.br)

**Resumo:** No começo do século XXI, governos de vários países da América Latina adotaram políticas e arranjos, com o tema da agricultura familiar, dirigindo os focos a grupos rurais excluídos e empobrecidos, sem deixar de manter as abordagens dos ministérios de agricultura. Esses arranjos institucionais foram definidos como políticas mistas. Neste contexto de mudanças, a pergunta que orienta esse artigo é *quais as condições sociais, econômicas e políticas existentes nos países que têm desenvolvido políticas agrárias mistas?* Neste primeiro olhar, encontramos evidências que sugerem que mais que as condições econômicas, foram as condições de pobreza rural e de insegurança alimentar, as que serviram como base para que movimentos sociais e acadêmicos fizeram propostas e pressões para que o Estado sob o comando de governos progressistas os quais adotaram políticas dirigidas para a agricultura familiar, sem deixar o foco na grande produção de alimentos.

**Palavras chave:** organizações, políticas públicas, seguridade alimentar, rural, América Latina.

## I. Introdução

Mudanças econômicas e sociais na virada do século XXI aceleraram várias tendências que vinham ocorrendo na vida das populações rurais nos países da América Latina desde a irrupção da Revolução Verde na década de 1950. A aplicação de novos acordos para os

mercados agroalimentares alcançados na Rodada de Uruguai (AARU, 1994) tiveram um impacto desigual nos países de América Latina, facilitando a rápida inserção de várias empresas estrangeiras e internacionalizando outras nativas, todas elas ligadas ao complexo agroalimentar. Se bem as exportações de vários produtos foi bem sucedida, também se aprofundou a exclusão das famílias rurais menos conectadas aos mercados. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO) (2005), afirma que a liberalização do comércio multilateral tem gerado oportunidades às pessoas afetadas pela pobreza e a insegurança alimentar. Porém, esses impactos não ocorreram de forma igual em todas as famílias e em todos os países.

Ante os efeitos negativos, movimentos sociais e acadêmicos de vários países formularam propostas à formação de políticas voltadas à atenção das famílias rurais mais pobres na década de 1990. Algumas destas propostas foram incorporadas nas agendas de governo de alguns países adotando sob o termo da agricultura familiar, dirigindo os focos a grupos rurais excluídos e empobrecidos, sem deixar de manter as abordagens focados na produtividade e no grande complexo agroindustrial. Esta combinação de políticas, é o que alguns acadêmicos têm chamado de políticas mistas no desenvolvimento rural, integrando articulações setoriais e multisetoriais, tanto agrícolas quanto não agrícolas; políticas de transferência de renda, de ativos e garantia de direitos às populações rurais (Sabourin, Samper, e Massardier, 2015). Estas políticas mistas têm sofrido interrupções e modificações desde sua criação: alguns deles ficaram como programas nos ministérios de agricultura, enquanto outras chegaram a se constituir em ministérios.

Este processo de mudança motivou a formulação de pergunta que orienta o presente artigo: quais as condições sociais, econômicas existentes e políticas nos países que têm desenvolvido políticas agrárias mistas? O objetivo é explorar essas condições nos países da América Latina, onde se tem verificado a ocorrência de políticas mistas no período 2000-2020 para indicar coincidências e diferenças que serão o ponto de partida para uma análise posterior que permita indicar e sustentar quais as condições necessárias e suficientes para a criação de arranjos desta natureza. O conteúdo aqui exposto baseia-se numa revisão teórica e bibliográfica oferecido pela sociologia das organizações.

Além desta introdução, o presente artigo é composto pelas considerações metodológicas que detalham o tipo de abordagem e análise efetuado; as considerações teóricas onde explora-

se os marcos teóricos referidos as instituições e as organizações (North, 1990 e Weber, 2000); uma breve discussão sobre políticas públicas (Graças das Ruas e Romanini, 2013 e Capella, 2007), a diferenciação entre as políticas clássicas e mistas voltadas ao espaço rural (Sabourin, Samper e Massardier 2015); uma seção focada em destacar certos indicadores sobre as condições sociais, condições econômicas e políticas. Por fim, compartilhamos as reflexões finais com base nas informações encontradas.

## **II. Considerações metodológicas e teóricas**

Nosso trabalho se constitui como uma investigação essencialmente descritiva das dinâmicas das populações rurais e das políticas públicas existentes. Na análise dos dados nos ocupamos em examinar os dados, inspirados na teoria consultada. É uma primeira aproximação que pretende se constituir como base para uma análise que persegue o uso da Análise Qualitativa Comparado (QCA pelas siglas no inglês), que terá por objetivo verificar quais as condições suficientes e necessárias para a definição das políticas agrárias mistas. O recorte dos dados da pesquisa corresponde à região latino-americana entre o período 2000 e 2020. Neste período se evidenciaram mudanças de políticas públicas, fruto das pressões de movimentos sociais e uma maior abertura de vários governos chamados progressistas.

Para a comparação entre vários países com diferenças sociais, demográficas e econômicas, definimos parâmetros conceituais para captar os significados no contexto dos países objeto de comparação (Landman, 2011). Nosso foco de comparação são as condições sócio demográficas, expressadas na: i) população rural; ii) porcentagem da pobreza rural segundo os ingressos; iii) o IDH dos países e; iv) a porcentagem de população em grave insegurança alimentar. Enquanto as condições econômicas analisamos: i) a porcentagem do PIB agrário; ii) e a balança alimentar expressada como a diferença da porcentagem das exportações e importações de alimentos com respeito ao total (como um indicador proxy da disponibilidade de alimento). Nas condições políticas nos centramos: i) na presença de organizações públicas que implementam políticas mistas, e ii) os governos que adotaram sua implementação. Os dados foram coletados nas na Base de Dados da CEPAL (Cepalstat)<sup>i</sup>; os Indicadores de Desenvolvimento do Banco Mundial (DataBank)<sup>ii</sup>; Base de dados da FAO (FAOstat)<sup>iii</sup>; e do

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>iv</sup>. Estas bases proporcionam dados oficiais dos países da América Latina nos indicadores de interesse.

### **III. Considerações teóricas**

#### **3.1 Instituições e organizações**

A sociologia sustenta a diferença entre as instituições e as organizações. Douglass North fez uma análise das instituições e sua relação com os resultados econômicos, explicando que as “instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, as restrições ou obrigações criadas pelos seres humanos que moldam a interação humana” (North, 1990: 3). A função das regras não é limitar a ação ou ainda alcançar a eficiência, mas estabelecer uma estrutura estável capaz de reduzir a incerteza através do tempo. North sustenta que as instituições podem ser tanto formais quanto informais. As formais são regras que se colocam nas normas e no direito incluindo o direito consuetudinário; as informais são as normas não escritas, baseadas nos costumes e tradições, sendo resultado de longos processos de formação. Tanto as instituições formais como as informais são de fato complementares. Enquanto as instituições são “as regras do jogo”, as organizações são os jogadores. As estruturas dão forma às preferências, regras, direitos e obrigações para que as organizações (os jogadores) possam jogar, assumindo determinadas funções. Assim, as funções de provedor de alimentos e matérias-primas definidas para o espaço rural, são refletidas nos objetivos das organizações públicas.

Max Weber (2000), explica que o Estado é um tipo de organização única que existe pelo exercício de uma forma de dominação peculiar, fazendo que os grupos de um determinado território aceitem como legítima sua dominação e acolhendo as leis e normas derivadas dela. Nos Estados modernos se tem desenvolvido com maior força um grupo que, baseado na legitimidade legal, exerce um importante parte dessa dominação. Este grupo é a burocracia. Segundo Weber a “autoridade burocrática” só se desenvolve no Estado moderno (capitalista) e é caracterizada pela coerência, eficiência, existência de carreiras e isolamento do resto da sociedade (Weber, 2000). As burocracias têm autoridade legal, mas também cognitivas que permitem aplicar finalmente as decisões nas políticas públicas.

### 3.2 Políticas públicas e agenda de governo

Das Graças Rua e Romanini (2013) explicam que política e políticas públicas não são termos equivalentes. A política envolve as ações e negociações dos representantes da sociedade nos diferentes fóruns e poderes; e a política pública envolve a ação que guia as decisões na direção de resultados que afetam a toda sociedade. A decisão de uma mudança de agenda de governo e seus conteúdos, é uma decisão política que tem implicações na política pública. Com tudo, o termo de política pública é polissêmico. Citando a Saravia (2006), Das Graças Rua e Romanini definem três categorias de definições sobre as políticas públicas: a) as que põem sua ênfase nas finalidades (soluções de problemas, participação de grupos etc.); b) as que envolvem a ação dos atores como o governo e a sociedade; e c) as que envolvem o caráter público e da intervenção na realidade (2013).

A definição dos problemas e das recomendações na política pública, pode ter a participação de múltiplos atores (burocratas, acadêmicos, movimentos sociais) com valores próprios, mas a decisão dos temas da agenda governamental corresponde à disposição dos atores políticos. Capella (2007) explica que uma mudança nas políticas públicas requer, como primeira condição, passar a ser parte da “agenda decisional: um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, ou seja, prestes a se tornarem políticas (*policies*).” (2007:26). Kingdon, citado por Capella, explica que “mudança da agenda é o resultado da convergência entre três fluxos: problemas (*problems*); soluções ou alternativas (*policies*); e política (*politics*)” (Idem). Existem certas circunstâncias que possibilitam a convergência dos fluxos, as que são denominadas como Janelas de Políticas (*policy windows*).

Sabourin, Samper e Massardier (2015) indicam que qualquer análise das políticas públicas sobre o espaço rural, demanda de uma explicação histórica de suas origens e das trajetórias. De primeira mão, identifica-se que muitas das mudanças e criação de políticas públicas mistas tem acontecido durante os governos progressistas, termo que não representa uma proposta ideológica homogênea, pelo menos segundo a clássica divisão direita - esquerda. O termo foi acunhado nos anos 2000 nos países como Brasil, Venezuela, Equador, Argentina, Uruguai, para designar a governos liderados por partidos políticos que impulsionaram reformas redistributivas, mas com diferenças ideológicas evidentes. De fato, trata-se de um grupo

ideológico heterogêneo, desde o Partido Justicialista (Peronismo) na Argentina, até o Frente Amplio no Uruguai, mas com o comum denominador da procura da justiça social, a través da ação do Estado nas esferas económicas e sociais, deixando atrás a visão ortodoxa centrada no mercado (Ovares Sánchez, 2023). Vários destes governos foram mais decididos a implementar reformas. América Latina já teve governos reformistas e progressistas a meados do século XX, como em Guatemala sob o governo de Jacobo Árbenz.

### 3.3 Políticas públicas mistas e agricultura familiar

Sabourin, Samper, Massardier (2015) identificam que desde finais do século XX e começos do século XXI, em vários países da América Latina se verifica “a construção de conjuntos mais ou menos coordenados de diversas modalidades (os “*policy mix*”)” (2015: 611) dirigidos as populações rurais. Estas políticas mistas evidenciam a permanência de i) políticas monosssetoriais focalizadas de apoio às atividades produtivas agrícolas ou não agrícolas; ii) políticas temáticas ou transversais, setoriais ou multissetoriais não diretamente agrícolas (ambientais, territorial, segurança alimentar; combate à pobreza); e iii) políticas de transferência de renda, de ativos ou de direitos. Em geral estas políticas mistas incluem ações dirigidas a atores diferentes: desde produtores inseridos no mercado até famílias rurais de baixa renda e “são administradas por ministérios de tamanho reduzido, de menor importância”, mas favorecendo um enfoque “da ruralidade moderna, capaz de integrar as interações entre as várias facetas multissetoriais e transversais” (2015: 611).

A agricultura familiar é uma categoria essencialmente sociológica (Pereira Silva, 2015), que faz alusão a uma unidade caracterizada pela diversidade produtiva e pela ativa participação dos seus membros na gestão dos estabelecimentos no espaço rural. Acadêmicos apontam que na década de 1970 muitos pesquisadores, inspirados pela “redescoberta” dos escritos de Alexander Chayanov, são os que revalorizaram a economia familiar camponesa (Heynig, 1982). O conceito opera mais como um “guarda-chuva conceitual” (De Castro, 2016: 86), devido a existência de pelo menos três subcategorias diferenciadas: a agricultura familiar de subsistência (AFS), caracterizada pela insegurança alimentar, escassez de terra, privação de crédito e ingressos insuficientes; a agricultura familiar de transição (AFT), que emprega técnicas para conservar recursos naturais e tem maiores recursos; e a agricultura familiar

consolidada (AFC), com maior potencial de recursos, capazes de gerar excedentes e mais integrada ao comércio e as cadeias produtivas (De Castro, 2016). Sobre estas categorias deve-se destacar que: i) nem todas as famílias têm as mesmas condições educativas, econômicas e sociais. ii) nem todas se dedicam a atividades agrícolas. Um fato chave é o crescimento do Emprego Rural não Agrícola (ERNA) da América Latina, que passou do 24% em 1992 ao 45% em 2018 (FAO, 2018).

### **3.4 Segurança alimentar e soberania alimentar**

A segurança alimentar é definida pela FAO como “a situação em que todas as pessoas têm acesso, em todos os momentos, a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, para satisfazer suas necessidades alimentares e preferências, e viver uma vida ativa e saudável” (FAO, 2005). A segurança alimentar requer de quatro condições básicas: i) a disponibilidade, determinada pela capacidade produtiva, de importação e de reservas de alimentos; ii) o acesso, que depende do poder de compra das famílias, infraestrutura de transporte, de mercado, e dos sistemas de distribuição de alimentos; iii) a estabilidade dos suprimentos e o acesso aos alimentos, o que pode ser afetado por fatores ambientais, políticos e econômicos; e iv) a utilização segura e saudável, que depende de cuidados higiênicos e alimentação, qualidade dos alimentos, acesso à água limpa e saneamento (FAO, 2005).

Organizações como Via Camponesa<sup>v</sup>, promoveram a meados da década de 1990 o conceito de soberania alimentar, como o direito das famílias rurais a participar nas políticas e estratégias sustentáveis de produção, distribuição e consumo de alimentos (2001). A começos do século XXI, a FAO estimava que a agricultura familiar era responsável pela produção do 60% dos alimentos e pelo 70% dos empregos gerados pelo setor agrícola da América Latina (FAO, 2005). Pingali et al. (2005) citado por Lopez Giraldo e Giraldo (2015), sustenta a importância da abordagem das políticas mistas para melhorar a segurança alimentar, mas reconhece que o predomínio do grande complexo agroindustrial tende a se opor ao enfoque na soberania alimentar, devido a que limita a força de suas ações e interesses.

## **IV. Olhar sobre a região**

### **4.1 Condições sociais: peso demográfico e pobreza na população rural**

Segundo dados da CEPAL, em todos os países da América Latina identifica-se uma queda da porcentagem da população nas áreas rurais com uma projetada até o ano 2050, fato que ocorre com maior força nos países da América do Sul, tais como Uruguai, Argentina, Venezuela, Chile e Brasil (Tabela No. 1). Com tudo, a população rural representa a 120 milhões de pessoas (CEPAL: 2020), sendo um importante segmento da população. Identifica-se uma queda da porcentagem da população latino-americana abaixo da linha da pobreza no período 2001-2020, mas a pobreza na população rural é maior em quase todos os países (Tabela No. 2).

**Tabela No. 1** Porcentagem de população rural em 17 países de América Latina

|      | ALC  | Argentina | Chile   | Brasil      | Uruguay | Paraguay  | Bolívia | Colômbia | Peru      | Ecuador |
|------|------|-----------|---------|-------------|---------|-----------|---------|----------|-----------|---------|
| 1990 | 29,2 | 13,2      | 16,8    | 25,3        | 11,1    | 49,9      | 22,7    | 30,5     | 31,1      | 45,0    |
| 2010 | 21,2 | 9,0       | 11,9    | 15,7        | 5,8     | 36,6      | 17,5    | 22,3     | 23,1      | 37,3    |
| 2020 | 18,5 | 7,5       | 10,3    | 13,1        | 4,0     | 30,8      | 15,4    | 19,0     | 19,7      | 33,9    |
| 2030 | 16,2 | 6,2       | 8,9     | 11,0        | 3,1     | 25,7      | 13,5    | 16,1     | 16,7      | 30,6    |
| 2050 | 12,8 | 4,4       | 6,7     | 8,2         | 2,1     | 18,3      | 10,5    | 11,7     | 12,2      | 24,9    |
|      | ALC  | Venezuela | C. Rica | El Salvador | México  | Guatemala | Panamá  | Honduras | Nicarágua | Belize  |
| 1990 | 29,2 | 16,1      | 50,0    | 50,6        | 29,1    | 65,6      | 46,1    | 59,5     | 47,0      | 52,5    |
| 2010 | 21,2 | 11,2      | 28,4    | 34,8        | 23,5    | 48,0      | 34,8    | 49,2     | 43,2      | 57,1    |
| 2020 | 18,5 | 9,6       | 19,2    | 27,6        | 21,8    | 40,2      | 32,1    | 43,7     | 41,6      | 55,6    |
| 2030 | 16,2 | 8,1       | 13,0    | 21,9        | 20,2    | 33,1      | 29,5    | 38,2     | 40,0      | 52,7    |
| 2050 | 12,8 | 5,8       | 7,0     | 14,7        | 17,4    | 22,9      | 24,8    | 29,0     | 36,9      | 43,1    |

Fonte: elaboração própria em base a dados da CEPAL (2023).

<https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

**Tabela No. 2** População na pobreza (nacional e rural em %) e IDH - América Latina

| Países             | Pobreza 2001 |       | Pobreza 2020 |       | IDH 2020 | Posição |
|--------------------|--------------|-------|--------------|-------|----------|---------|
|                    | Nacional     | Rural | Nacional     | Rural |          |         |
| América Latina     | 44,1         | 63,9  | 32,8         | 44,7  | 0,746    |         |
| Argentina*         | SD           | SD    | 42           | SD    | 0,842    | 47      |
| Bolívia            | 64,0         | 82,4  | 32,3         | 48,5  | 0,692    | 119     |
| Brasil             | 38,4         | 55,5  | 24,4         | 35,4  | 0,754    | 86      |
| Chile              | SD           | SD    | 13,9         | 10,7  | 0,855    | 43      |
| Colômbia           | SD           | SD    | 39,8         | 46,3  | 0,752    | 88      |
| Costa Rica         | 27,7         | 39,4  | 19,4         | 22,3  | 0,809    | 57      |
| Ecuador            | 53,5         | 63,7  | 30,6         | 39,3  | 0,740    | 99      |
| El Salvador        | 50,6         | 69,6  | 30,8         | 42,2  | 0,675    | 124     |
| Guatemala (2014)** | SD           | SD    | 50,5         | 65,8  | 0,627    | 133     |
| Honduras (2014)**  | 57,4         | 72,4  | 55,4         | 66,8  | 0,621    | 138     |
| México             | SD           | SD    | 37,4         | 47,0  | 0,758    | 88      |

|                    |      |      |      |      |       |     |
|--------------------|------|------|------|------|-------|-----|
| Nicarágua (2014)** | 65,1 | 76,4 | 46,3 | 59,8 | 0,667 | 129 |
| Panamá (2014)**    | 36,8 | 59,0 | 18,6 | 36,9 | 0,805 | 67  |
| Paraguay           | 37,7 | 56,2 | 22,3 | 31,7 | 0,717 | 100 |
| Peru               | 45,1 | 68,4 | 28,4 | 38,1 | 0,762 | 85  |
| Uruguay            | SD   | SD   | 5,0  | 8,8  | 0,809 | 55  |
| Venezuela          | SD   | SD   | 28,3 | SD   | 0,691 | 118 |

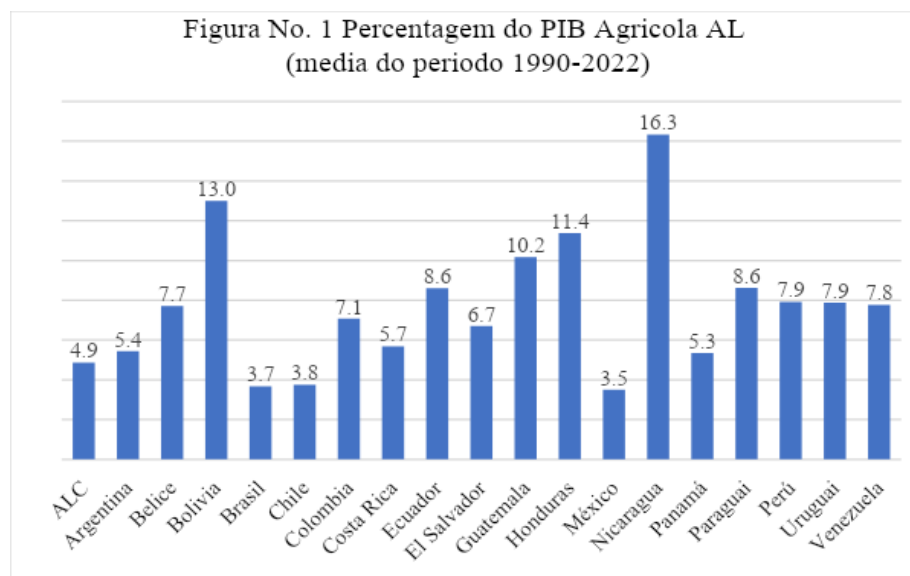
Fonte: elaboração própria em base a dados da CEPAL (2023) / SD: Sem Dados,

Nota 1. A linha de pobreza define um valor menor a US\$1,90. A partir do ano 2022, a linha foi modificada a US\$2,15. Nota 2: Um IDH muito alto está acima de 0,80; alto entre 0,70 e 0,80; médio entre 0,55 e 0,70; baixo, abaixo de 0,55. <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>

\* Argentina e Venezuela não dispõem de dados de pobreza rural / \*\* países com dados de 2014 não 2020.

## 4.2 Condições econômicas: PIB agrícola e balança comercial de alimentos

Os países apresentam importantes diferenças no peso da agricultura, devido a escala das economias, emprego de tecnologias e o aporte de outros setores. De acordo com os dados da CEPAL, a produção agrícola (agricultura, pecuária, caça, silvicultura e pesca) corresponde em média ao 4,9% do PIB da região (Figura No. 1). Ainda que o PIB agrícola de Brasil, Argentina, México e Chile se apresenta como relativamente pequeno (em ordem 3.7%, 5.4%; 3.5% e 3.8%), o dado é relativo ao peso de suas economias. Estes países são parte dos “superexportadores” de alimentos da região (Banco Mundial, 2020).



Fonte: elaboração própria em base a dados da CEPAL (2023).

**Tabela No. 3.** Diferencia da média das exportações e importações de alimentos (1994-2020) e % da população com insegurança alimentar (2019-2021)

|           | Diferencia da média exp - imp de alimentos (1994-2020) | % de insegurança alimentar grave (2019-2021) ** | Pais        | Diferencia da média exp - imp de alimentos (1994-2020) | % de insegurança alimentar grave (2019-2021) ** |
|-----------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| ALC       | 12,7                                                   | 12                                              | ALC         | 12,7                                                   | 12                                              |
| Argentina | 47,1                                                   | 13                                              | Mexico      | 0,2                                                    | 3.7                                             |
| Chile     | 14,1                                                   | 3.8                                             | Guatemala   | 38,7                                                   | 20.7                                            |
| Brasil    | 23,2                                                   | 7.3                                             | Belize      | 62,2                                                   | 6                                               |
| Paraguay  | 39,0                                                   | 5.6                                             | Costa Rica  | 31,0                                                   | SD                                              |
| Uruguay   | 42,0                                                   | 2.5                                             | El Salvador | 11,5                                                   | 14.7                                            |
| Bolívia   | 10,6                                                   | SD                                              | Honduras    | 47,7                                                   | 17.9                                            |
| Colômbia  | 10,7                                                   | SD                                              | Nicarágua   | 55,8                                                   | SD                                              |
| Equador   | 43,7                                                   | 12.8                                            | Panama      | 53,3                                                   | SD                                              |
| Peru      | 9,9                                                    | SD                                              |             |                                                        |                                                 |
| Venezuela | -12,0                                                  | SD                                              |             |                                                        |                                                 |

Fonte: elaboração própria (2023) / SD: Sem dados.

\* Porcentagem das exportações e importações, disponíveis no BM: <https://data.worldbank.org>

\*\* Porcentagem da população total com insegurança alimentar, disponíveis na FAO

<https://www.fao.org>

As porcentagens das exportações e importações alimentares de cada país, com respeito ao volume total, ao ter uma diferença positiva (mais exportações que importações), poderia se entender como disposição suficiente de alimentos no país (o excedente é exportado). Mas este é um indicador aproximado, devido a que as porcentagens se referem ao volume de exportações globais, pelo tanto não indicam quantidades nem tipos de alimentos. Segundo a informação obtida (Tabela No. 3), a porcentagem de exportações de alimentos na América Latina é maior as importações. Com tudo, a porcentagem de população com insegurança alimentar na América Latina atinge ao 12%. Países que são grandes exportadores como Argentina, Brasil, Equador e Guatemala apresentam porcentagem de população em insegurança alimentar, evidenciando que condições como o aceso (mercado) e a utilização segura (água potável etc.) incidem nesse tipo de insegurança.

#### 4.4 Condições políticas: movimentos sociais e governos progressistas

Com a promulgação das novas Constituições aprovadas entre as décadas de 1980 e 1990, houve mudança nos sistemas de partidos políticos, eleitorais e espaços de participação, instituindo mecanismos para o reconhecimento de atores diferentes sociais e políticos.

Movimentos sociais aproveitaram os espaços de participação para lutar por suas demandas históricas, relacionadas a democratização da terra, o reconhecimento de direitos, acesso a melhores condições de vida e superação da pobreza.

Entre as décadas de 1990 e do 2000, verifica-se dois processos importantes de relevância para nossa análise: i) a consolidação do processo de organização de organizações rurais e camponesas latino-americanas, as que adquiriram um peso continental com a criação da Via Camponesa (1992) e da *Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo* (CLOC, 1994); e ii) a elaboração de novas interpretações de acadêmicos latino-americanos que apontaram a novos conceitos para compreender a natureza das dinâmicas rurais. Só para contextualizar, podemos mencionar conceitos de autores tais como nova ruralidade (Graziano da Silva e Clayton Campanhola), agricultura familiar e pequenas economias (Ricardo Abramovay e Manuel Chiriboga Veja), novas explicações sobre a pobreza e desenvolvimento rural (Eduardo Baumeister, Rafael Echeverri Perico e Adrian Rodriguez). Alguns deles promoveram estes conceitos no seio de organizações internacionais como a FAO (Graziano da Silva) e a CEPAL (Rodriguez e Perico); outros incidiram na formulação teórica de movimentos sociais; iii) em decorrência do anterior, organizações internacionais como a FAO, promoveram importantes ações de *advocacy* entre diversos governos para expor a condição de pluriatividade no espaço rural e a agricultura familiar.

Sabourin, Samper, Massardier (2014), citando várias pesquisas sustentam que a partir dos anos 2000 identifica-se a emergência e disseminação de políticas para a agricultura familiar, devido a: i) a circulação internacional de ideias por meio de alianças entre a academia, a elite burocrática do Estado e os movimentos sociais; ii) a circulação de modelos de políticas pela influência das organizações internacionais; iii) um fenômeno de promoção regional das políticas públicas por movimentos sociais, iv) a transferência de experiências de políticas públicas de um país a outro. Ao ano 2023 verificasse a existência de pelo menos 68 organizações que promovem a soberania alimentaria (Tabela No. 4). Verifica-se a existência de organizações públicas em doze países da América Latina, que definiram como seu objetivo melhorar as condições da agricultura familiar (Tabela No. 5).

**Tabela No. 4** Organizações vinculadas a Via Camponesa e a CLOC na América Latina

| <b>País</b> | <b>Quantidade</b> | <b>País</b> | <b>Quantidade</b> |
|-------------|-------------------|-------------|-------------------|
| Colômbia    | 5                 | México      | 1                 |
| Ecuador     | 5                 | Guatemala   | 2                 |
| Peru        | 3                 | Honduras    | 4                 |
| Bolívia     | 5                 | Nicarágua   | 2                 |
| Paraguai    | 8                 | Costa Rica  | 2                 |
| Uruguai     | 2                 | El Salvador | 6                 |
| Argentina   | 4                 | Panamá      | 3                 |
| Chile       | 7                 |             |                   |
| Brasil      | 8                 |             |                   |
| Venezuela   | 1                 |             |                   |

Fonte: elaboração própria (2023) em base a dados da Via Camponesa: <https://viacampesina.org/en/>

Estas organizações executam duas ações principais: i) geração de mercados de compras e vendas de produtos e serviços a nível local e das compras públicas; ii) assistência técnica e creditícia para seu desenvolvimento. Entre os países com algum tipo de institucionalidade dirigida a agricultura familiar, estão Argentina, Brasil, Uruguai, Chile, Peru, Bolívia, Ecuador, Colômbia, Costa Rica, Nicarágua, Guatemala e Mexico. Todas têm sofrido modificações nos poucos anos de existência. Algumas tem sido renomeada, desaparecido e reaparecido em decorrência do governo de turno (como ocorreu no Brasil com o MDA durante o governo de Michel Temer) e quase todas foram criadas nas primeiras duas décadas do século XXI, a exceção de Chile. Tem diferença no nível de organização dentro do poder executivo, algumas são ministérios, outras secretarias de governos, e outras programas e projetos. Quatro destas instituições tem um caráter autônomo e não estão sob a coordenação no organograma dos ministérios de agricultura.

**Tabela No. 5** Instituições públicas de agricultura familiar na América Latina (2023)

| País   | Nome                                                                                | Ano de criação | Tipo                  | Partido no Governo                      | Normativa agricultura familiar nacional |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-----------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------|
| Chile  | Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)                                        | 1962           | Ministério/Secretaria | Alianza liberal – Conservadora          | Não se identificou.                     |
| Brasil | Ministério de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA)                  | 2000           | Ministério/Secretaria | Partido da Social Democracia Brasileira | Lei Nº 11.326 24 de julho de 2006       |
|        | Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MESA) | 2004           | Ministério/Secretaria | Partido dos Trabalhadores.              | Idem                                    |

|            |                                                                                                                         |      |                       |                                           |                                                                         |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| Peru       | Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural                                                                         | 2008 | Plano/Programa        | Alianza Popular Revolucionaria Americana  | Não se identificou                                                      |
| Uruguai    | Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR)                                                                            | 2008 | Ministério/Secretaria | Frente Amplio                             | Lei Nº 19292. 2014                                                      |
| Argentina  | Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar.                                                               | 2008 | Ministério/Secretaria | Partido Justicialista.                    | Lei 27.118. Diciembre 17 de 2014                                        |
| Bolívia    | Dirección General de Desarrollo Rural (DGDR). Viceministerio de Desarrollo Rural y Agropecuario                         | 2009 | Ministério/Secretaria | Movimiento al Socialismo.                 | Lei Nº 338. 26 de enero de 2013                                         |
| Nicarágua  | Ministério de Economía Familiar Comunitaria Cooperativa y Asociativa                                                    | 2012 | Ministério/Secretaria | Frente Sandinista de Liberación Nacional. | Não se identificou                                                      |
| Costa Rica | Red Costaricense de Agricultura Familiar (REDCAF)                                                                       | 2017 | Rede público-privada  | Partido de Liberación Nacional.           | Acuerdo Ejecutivo No. 001-2018- MAG                                     |
| Colômbia   | Dirección de Capacidades productivas y generación de ingresos / Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). | 2017 | Ministério/Secretaria | Partido de la Unión por la Gente.         | Lei No. 2046 de 2020                                                    |
| Equador    | Subsecretaría de Agricultura, Familiar y Campesina                                                                      | 2017 | Ministério/Secretaria | Pátria Altiva e Soberana                  | Ley Orgánica de la Economía Familiar Campesina. 17 de diciembre de 2022 |
| Guatemala  | Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC)                              | 2016 | Plano/Programa        | Frente de Convergencia Nacional.          | Acuerdo Ministerial No. 187-2023                                        |
| México     | Programa Producción para el Bienestar (PpB)                                                                             | 2020 | Plano/Programa        | Movimiento de Renovación Nacional.        | Não se identificou                                                      |

Fonte: elaboração própria (2023) partindo de Sabourin, Samper e Massardier (2015).

## V. Considerações finais

Retomando a pergunta inicial colocada, isto é, quais as condições sociais, políticas e econômicas nos países com políticas agrárias mistas?, encontramos evidência que sugere que mais que as condições demográficas, expressada no peso da população rural (cada vez menor em todos os países), econômicas expressadas no peso diferenciados do PIB agrícola e o superavit das exportações de alimentos, as condições de pobreza rural, insegurança alimentar e movimentos sociais ativos, são comuns na formulação de propostas focadas na agricultura familiar, as que foram criadas na maioria dos casos durante governos autodefinidos como progressistas. Contudo, isto deve se analisar com maior detalhe e aprofundamento, para sustentar essas coincidências provisórias.

Novas interpretações adotadas e criadas desde movimentos sociais a acadêmicos sobre as condições de pobreza e marginalização, assim como vias para supera-las tem sido espalhada desde finais do século XX. Se evidencia que na primeira década do século XXI foram criadas instituições focadas na agricultura familiar em pelo menos doze países. Nos países com políticas e institucionalidade para a agricultura familiar, se evidencia o manutenção das funções dos ministérios de agricultura (grande produção e grande agro comércio), o que sugere que os governos tem procurado manter um equilíbrio para garantir a segurança alimentar (mais voltadas a disponibilidade de alimentos no mercado) e a atenção as pequenas familiares rurais, agrupadas na agricultura familiar (políticas mistas). Num primeiro olhar nos objetivos das organizações e políticas públicas de agricultura familiar, evidencia uma ênfase nas finalidades (redução da pobreza, integração socio econômica das famílias) e na participação das decisões dos grupos alvo das políticas (famílias rurais). Os arranjos institucionais da agricultura familiar estão ancorados em marcos regulatórios, que definiram entre suas principais estratégias de ação a implementação de crédito, assistência técnica às famílias, e a criação de canais das compras públicas para a agricultura familiar.

Em direção para análises mais aprofundados visando o emprego de QCA, deveria pensar-se se as condições de pobreza rural e organizações camponesas ativas com propostas formuladas aos governos, são as condições necessárias, mas a presença de governos progressistas e/ou abertos as demandas dos movimentos sociais, é a condição suficiente para a formulação de políticas mistas. Quedaria por analisar se, desde o foco da sociologia das organizações, a criação de novas entidades públicas voltadas à agricultura familiar (os novos jogadores no sentido outorgado por North), significa que existe uma mudança sobre a “função” histórica assignada ao mundo rural: fornecer alimentos e matérias primas ou simplesmente, trata-se de políticas focalizadas. Pelo lado das políticas públicas, também quedaria por verificar com maior profundidade, se uma janela de políticas se abriu nos países, com a chegada ao poder de governos autodefinidos como progressistas.

Por último, é preciso identificar com maior profundidade o papel cognitivo e político das burocracias envolvidas na configuração do perfil das organizações públicas de agricultura familiar. Existe certa mobilidade de atores acadêmicos entre movimentos sociais (nacionais e internacionais), entidades de cooperação internacional e burocracias nacionais na disseminação

do conceito. Contudo, a abordagem institucional destas organizações públicas tem desafios na definição do objeto de ação, o que também incide na sua abordagem, tendo em conta que: i) o conceito referido à agricultura familiar não é homogênea, pois inclui tanto as que estão numa posição consolidada com respeito aos mercados e disposição de recursos económicos; as que estão em transição para alcançá-los, quanto às famílias em condição de subsistência, que são aquelas que não têm recursos e têm acesso limitado ao mercado; ii) nem todas as famílias rurais realizam atividades agrícolas, muitas estão envolvidas em outras atividades centrais, como preservação ambiental e turismo, das quais obtêm retornos mais altos do que a agricultura. Este fato mereceria uma reconsideração do sobrenome da agricultura familiar. É importante aprofundar: i) porquê estas institucionalidades apresentam condições diferenciadas nos países da América Latina (desde ministérios, até programas), ii) e quais os fatos que explicam as modificações, desaparecimentos e reaparições ao longo do tempo?

## Referências

- BANCO MUNDIAL. **Future Foodscapes: re-imagining Agriculture on Latin America and the Caribbean**. 2020.
- CAPELLA, A. C. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE LA VÍA CAMPESINA, 2., 1996, Tlaxcala. **Declaración de Tlaxcala**. Tlaxcala, México, 1996.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). **Princípios e Diretrizes de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional Textos de Referência da II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. 2004.
- DAS GRAÇAS RUAS, M. e ROMANINI, R. **Para aprender política públicas**. Volume 1. Conceitos e teorias. Instituto de Gestão Economia e Política Públicas. Brasília. 2013.
- DE CASTRO, L. F. (2016). **Agricultura Familiar na América Latina: A Difusão do Conceito e a Construção de Sujeitos Políticos**. IN: Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v. 3, n. 2, mai./ago. 2016. Pp. 73-
- FAO. **El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2005: Comercio Agrícola y Pobreza. ¿Puede el comercio obrar en favor de los pobres?** Roma, 1vol; 214 pp. 2005.
- FAO. **Panorama de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe**. Soluciones del Siglo XXI para acabar con la pobreza en el campo. Santiago de Chile. 2018.
- FAVARETO, A. **O combate à pobreza rural na América Latina e os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – a necessidade de um enfoque relacional**. Universidade Comunitária da Região de Chapecó. Revista grifos, vol. 27, núm. 45, pp. 13-52, 2018
- HEYNIG, K. **Principales enfoques sobre la economía campesina**. *Revista de la CEPAL* No. 16. abril de 1982. Santiago de Chile. 1982.
- LANDMAN, T. **Política comparada: una introducción a su objeto y métodos de investigación**. Madrid: Alianza. 2011
- NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University. 1990.
- OVARES SÁNCHEZ, C (2023) **Los Progresismos como Concepto Teórico y Familia Política. Reflexión desde América Central sobre su conceptualización y uso**. Serie Democracia y Derechos Humanos. Fundacion Friedrich-Ebert-Stiftung
- LÓPEZ-GIRALDO, L. A. e FRANCO-GIRALDO, A. **Revisión de enfoques de políticas alimentarias: entre la seguridad y la soberanía alimentaria (2000-2013)**. En: Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 31(7):1355-1369, jul, 2015

PEREIRA SILVA, S. **A Agricultura Familiar e suas Múltiplas Interações com o Território: Uma Análise de suas Características Multifuncionais e Pluriativas.** Documento para a discussão 2076. IPEA. Brasília, abril de 2015.

SABOURIN E, SAMPER, M. e MASSARDIER, G. **Políticas públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latino-americano?** Em: Grisa, C. e Schneider, S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil, UFRGS, pp.595-616, 2015.

WEBER, M. **¿Qué es la burocracia?** Ediciones elaleph. Buenos Aires, Argentina. 2000.

### **Citações**

---

<sup>i</sup> CEPALStat disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

<sup>ii</sup> DataBank disponível em: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>

<sup>iii</sup> FAO Stat disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#data>

<sup>iv</sup> PNUD IDH disponível em: <https://hdr.undp.org/data-center/country-insights#/ranks>

<sup>v</sup> Via camponesa é uma organização que segundo informação oficial, envolve a 182 organizações em 81 países do mundo. Informação do site disponível em: <https://viacampesina.org/en/>