

**MAYARA LUIZA PEREIRA**

**Perspectiva histórica da agricultura familiar no Brasil:  
abrangência conceitual e alterações legislativas**

Dissertação de Mestrado

Orientador: Prof. Titular Dr. Ignacio Maria Poveda Velasco

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP**

**2017**



**MAYARA LUIZA PEREIRA**

**Perspectiva histórica da agricultura familiar no Brasil:  
abrangência conceitual e alterações legislativas**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Civil, sob a orientação do Prof. Titular Dr. Ignacio Maria Poveda Velasco.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo - SP**

**2017**

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo da Publicação  
Serviço de Biblioteca e Documentação  
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

---

Pereira, Mayara Luiza  
Perspectiva histórica da agricultura familiar no  
Brasil: abrangência conceitual e alterações legislativas  
/ Mayara Luiza Pereira ; orientador Ignacio Maria Poveda  
Velasco -- São Paulo, 2017.

184 p.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em  
Direito Civil) - Faculdade de Direito, Universidade  
de São Paulo, 2017.

1. Agricultura familiar. 2. Lei da Agricultura  
Familiar. 3. Políticas públicas. I. Poveda  
Velasco, Ignacio Maria, orient. II. Título.

---

PEREIRA, Mayara Luiza. Perspectiva histórica da agricultura familiar no Brasil: abrangência conceitual e alterações legislativas. Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Civil.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Professor: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_

Professor: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Julgamento: \_\_\_\_\_

Assinatura: \_\_\_\_\_



## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Professor Ignacio Maria Poveda Velasco, pela oportunidade de realizar o mestrado sob sua orientação e pela disponibilidade, paciência e atenção com que sempre pude contar em todos os momentos durante esses três anos.

À Professora Maria Cristina Carmignani, pelas palavras sempre amigas, e ao Professor Otavio Luiz Rodrigues Junior, pelos ensinamentos durante minha participação na Revista de Direito Civil Contemporâneo.

Aos Professores Fernando Campos Scaff e Flavia Trentini, pelas críticas e sugestões na banca de qualificação que em muito contribuíram para o trabalho final. À Professora Flavia, agradeço especialmente pelo acompanhamento, apoio e incentivo durante toda minha trajetória acadêmica.

À Catarina Barbieri, pelas conversas, pela compreensão e pelo apoio constantes e, acima de tudo, por ter proporcionado a experiência que mais me modificou enquanto indivíduo, o ingresso como pesquisadora na FGV DIREITO SP. Serei sempre grata.

Aos colegas do Conjunto 21, pelas discussões e debates que me ensinaram mais sobre o mundo e sobre mim do que qualquer disciplina acadêmica poderia. Um agradecimento especial à Carolina Dalla Pacce, pelas palavras de encorajamento e disciplina e pelo auxílio na revisão do trabalho.

Às amigas e amigos que foram fonte contínua de força, compreensão e paciência e, especialmente, à amiga desde os tempos de graduação, Carolina Costa de Aguiar, também pelo auxílio na revisão do trabalho e pelo diálogo constante sobre o tema e sobre a vida, que fizeram desse longo aprendizado um processo menos solitário.

A meus pais, Luiza e João, e meu irmão Vítor, por compreenderem as ausências e as dificuldades do percurso, sempre respondendo com amor e apoio incondicionais.





## RESUMO

PEREIRA, M. L. **Perspectiva histórica da agricultura familiar no Brasil:** abrangência conceitual e alterações legislativas. 2017. 184p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

O trabalho busca compreender o processo de construção do conceito de agricultura familiar nas searas jurídica, científica, política e institucional, com ênfase no desenvolvimento normativo. Para a realização da pesquisa, empregou-se a pesquisa documental, utilizando-se como fontes de dados a legislação pertinente e documentos oficiais no geral, bem como as fontes estatísticas divulgadas por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a pesquisa bibliográfica, de fontes secundárias, concentrada nas áreas de História do Direito, Direito Agrário, Geografia Agrária, Sociologia Rural e Ciência Política. Os objetivos específicos do trabalho consistem em: analisar o teor das normas jurídicas sobre o meio rural que antecederam a legalização do conceito de agricultura familiar; compreender o processo e a participação de distintos atores na construção, institucionalização e consolidação do conceito de agricultura familiar no Brasil e; finalmente, estudar o desenvolvimento das políticas públicas para a categoria, que embasaram seu referencial teórico e conceitual. Os resultados encontrados indicam imprecisões relevantes no conceito institucionalizado, não sendo possível falar-se em uma teoria para a agricultura familiar. Entretanto, essa impropriedade conceitual não afasta a constatação de que o referencial normativo atual para a categoria tem se orientado em sentido inédito em relação à trajetória normativa, institucional, política e acadêmica trilhada pelo conceito de agricultura familiar.

Palavras-chave: Agricultura familiar. Lei da Agricultura familiar. Políticas públicas.



## ABSTRACT

PEREIRA, M. L. **Historical perspective of family farming in Brazil**: conceptual range and legislative changes. 2017. 184p. Dissertation (Master) – Law School, University of São Paulo, São Paulo, 2017.

The main purpose of this research is to comprehend the process of creating a legal, a scientific, a political and an institutional concept of family farming, emphasizing its normative development. This paper was developed through a documentary research of the legislation and official documents, as well as the statistics produced by the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE). Additionally, it reviewed the most important literature on History of Law, Agrarian Law, Agrarian Geography, Rural Sociology and Political Science. The main objectives of this dissertation are (i) to analyze the legal content of the rules on the rural environment before the adoption of a legal concept of family farming; (ii) to comprehend the process and the participation of several actors in the creation, institutionalization and consolidation of the concept of family farming in Brazil; (iii) and, finally, to study the development of public policies on this subject, which were important to build its theoretical and conceptual framework. The results found indicate relevant inaccuracies regarding the institutionalized concept, becoming difficult to admit a theory for family agriculture. However, it still can be said that the current normative referential for the category has been oriented in an unprecedented direction in relation to the normative, institutional, political and academic trajectory developed by the concept of family agriculture.

Keywords: Family farming. Family farming Law. Public policies.



## LISTA DE SIGLAS

ATER	Assistência Técnica e Extensão Rural
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento
BSM	Programa Brasil Sem Miséria
CAPOIB	Coordenação das articulações dos Povos Indígenas do Brasil
CC-FGTS	Carta de Crédito - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNPA	Conselho Nacional de Política Agrícola
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
CODEFAT	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
CONAQ	Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CNA	Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CONTRAF	Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DNTR	Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais
EMBRATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FETAG	Federação dos Trabalhadores na Agricultura
FETRAF	Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar
FETRAFSC	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAARA	Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária
MAB	Movimento de Atingidos por Barragens
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEAF	Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários
MEPF	Ministério Extraordinário de Política Fundiária

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome
MIRAD	Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MMC	Movimento de Mulheres Camponesas
MONAPE	Movimento Nacional de Pescadores
MPA	Movimento dos Pequenos Agricultores
MPP	Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
MVR	Maior Valor de Referência
ONG	Organização Não Governamental
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PADRSS	Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário
PAPP	Programa de Apoio ao Pequeno Produtor
PCPR	Programas de Combate à Pobreza Rural
PDSTR	Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais
PGPAF	Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar
PGPM	Política de Garantia de Preços Mínimos
PGPM-Bio	Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade
PJR	Pastoral da Juventude Rural
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATER	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
PNSA	Política Nacional de Segurança Alimentar
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
POLONORDESTE	Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PROGER	Programa de Geração de Emprego e Renda destinado ao Setor Rural
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais
PROVAPE	Programa de Valorização da Pequena Produção Rural
PSH Rural	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – Rural

PTC	Programa Territórios da Cidadania
SIPAF	Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar
SEAF	Seguro da Agricultura Familiar
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
SUPLAN	Secretaria Nacional de Planejamento Agrícola
UDR	União Democrática Ruralista
USP	Universidade de São Paulo





## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>17</b>
<b>2 AGRICULTURA FAMILIAR: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E JURÍDICOS ...</b>	<b>21</b>
2.1 Considerações sobre a formação do meio rural brasileiro.....	23
2.1.1 <i>A colonização do território brasileiro.....</i>	<i>23</i>
2.1.2 <i>Lei de Terras: marco jurídico-institucional para regularização da situação fundiária.</i>	<i>28</i>
2.1.3 <i>Primeiros momentos do século XX.....</i>	<i>36</i>
2.2 A consolidação do meio rural como objeto de estudo.....	45
2.2.1 <i>O destaque ao meio rural a partir de 1960.....</i>	<i>45</i>
2.2.2 <i>Estatuto da Terra: instrumento jurídico da modernização agrícola .....</i>	<i>49</i>
2.2.3 <i>A ditadura militar e o meio rural .....</i>	<i>58</i>
2.3 A redemocratização do país e a inserção da agricultura familiar na agenda política e acadêmica .....	65
<b>3 CONSTRUÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO “AGRICULTURA FAMILIAR” .....</b>	<b>75</b>
3.1 Do campesinato à agricultura familiar.....	76
3.2 Os atores da construção do conceito.....	87
3.2.1 <i>O debate acadêmico .....</i>	<i>87</i>
3.2.1.1 Fundamentos de um conceito próprio para agricultura familiar.....	87
3.2.1.2 Quantificando e caracterizando a agricultura familiar .....	93
3.2.2 <i>O sindicalismo rural.....</i>	<i>99</i>
3.2.3 <i>A atuação do Estado.....</i>	<i>114</i>
3.2.3.1 Lei da Agricultura Familiar e conjunto normativo: comentários e críticas.....	119
<b>4 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>127</b>
4.1 Políticas públicas, direito e meio rural .....	129
4.2 Políticas públicas para agricultura familiar .....	132

<i>4.2.1 Políticas públicas para a pequena produção .....</i>	<i>132</i>
<i>4.2.2 Primeira geração: a emergência de políticas públicas agrícolas e fundiárias específicas para a agricultura familiar.....</i>	<i>138</i>
<i>4.2.3 Segunda geração: políticas públicas de caráter social e assistencial.....</i>	<i>144</i>
<i>4.2.4 Terceira geração: políticas públicas voltadas para a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental .....</i>	<i>155</i>
<b>5 CONCLUSÕES .....</b>	<b>165</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>169</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Desde meados da década de 1990, a expressão “agricultura familiar” tem se difundido pelas mais diversas searas, ocupando arenas políticas, movimentando a estrutura institucional, tornando-se objeto de estudos acadêmicos, ensejando a regulação jurídica e ingressando no imaginário popular, de modo a alcançar seu reconhecimento institucional, político, jurídico, acadêmico e social.

Essa consolidação e célere propagação do conceito em distintos âmbitos parece se dar sob a presunção de que não há divergências sobre a expressão, construída consensualmente para designar uma categoria aparentemente homogênea e tradicional, discutida e estudada desde o princípio da história brasileira. A difusão da expressão nesses moldes é potencializada pelo crescente número de ações governamentais e políticas públicas construídas especificamente para esse público, especialmente a partir da criação e consolidação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), e com novo fôlego após a promulgação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006).

Nesse sentido, também os dados obtidos por levantamentos oficiais, como o censo agropecuário de 2006, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), fomentam essa percepção. Esse levantamento identificou 4.367.209 estabelecimentos da agricultura familiar em território brasileiro (o que representa 84,4% do total de estabelecimentos agropecuários no Brasil), que ocupariam 24,3% das terras brasileiras (IBGE, 2006a, p. 15-19). O estudo foi além ao constatar o papel da agricultura familiar no fornecimento de alimentos, concluindo que a mesma seria responsável, por exemplo, por 83% da produção nacional de mandioca e 69,6% da produção de feijão, alimentos comuns na dieta brasileira (IBGE, 2006a, p. 9).

Não há dúvidas de que os números revelam um contingente populacional expressivo, bem como destacada relevância econômica, uma vez que os estabelecimentos considerados familiares representam, com base nos dados obtidos pelo levantamento, a maior parte das unidades de produção de um setor econômico fundamental para a economia brasileira. Nota-se, ainda, a importância desses denominados estabelecimentos familiares para a segurança alimentar e nutricional do país, uma vez que produzem parcela considerável dos alimentos consumidos diariamente pelos brasileiros.

Paradoxalmente, a despeito de esses dados indicarem um contingente populacional expressivo, ocupado com a produção de parcela relevante dos alimentos consumidos pelos brasileiros, recente pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) constatou

que são as famílias com conexão ao mercado agrícola o grupo social mais atingido pela pobreza extrema no Brasil (IPEA, 2011, p. 10-13). Além de inusitado, diante de dados que indicam a relevância econômica e produtiva do grupo, esse indicativo invoca a atuação governamental, uma vez que constata grave problema social.

Esses dados parecem assinalar a existência de um grupo social consolidado e de importância fundamental para o país, e, justamente em função de sua relevância, poderia presumir-se que foi tradicionalmente considerado na organização social brasileira e objeto de reconhecimento nas esferas política, jurídica e social. Todavia, não é essa a realidade do público ou da expressão que o designa, agricultura familiar.

A denominação agricultura familiar foi introduzida institucionalmente apenas com o PRONAF, já na segunda metade da década de 1990. A primeira política pública específica para esse público resultou da organização de interesses políticos, da pressão exercida por movimentos sindicais (impulsionada pela promulgação da Constituição Federal de 1988) e por certo embasamento teórico. Entretanto, anteriormente ao PRONAF, a produção acadêmica, jurídica e política sobre a agricultura familiar, especificamente, foi tímida.

Apenas a partir da década de 1970 que os estudos sobre a então denominada “pequena produção”, expressão que designa público semelhante ao que hoje é compreendido por “agricultura familiar”, começam a se desenvolver com maior força. Nesse momento, as análises sobre esse grupo do meio rural começam a distanciar-se das noções de campesinato, utilizadas de modo sutil pelo meio acadêmico brasileiro desde meados da década de 1950. Os estudos voltados para a compreensão de uma exploração agropecuária caracterizada como familiar, entretanto, só teriam início nos últimos anos da década de 1980.

A movimentação política, por sua vez, no que se refere ao movimento sindical rural, remete às décadas de 1960 e 1970, quando se mobilizaram de forma organizada os pequenos produtores brasileiros, em contato com outros grupos de trabalhadores urbanos e influenciados por correntes de pensamento socialista. A inserção do termo e a adoção da categoria agricultura familiar como sujeito de um projeto político alternativo de desenvolvimento para os sindicatos, porém, só ocorreria ao final da década de 1980 e início dos anos 1990, mas desempenharia um papel fundamental no reconhecimento institucional do tema.

Na seara jurídica, a regulação sobre esse grupo do meio rural foi historicamente pouco expressiva. Embora a produção agropecuária em menor escala tenha sido objeto de normas esparsas desde o princípio da história brasileira, a regulamentação do meio rural com o devido reconhecimento da pequena produção ocorre apenas com o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de

30 de novembro de 1964). A agricultura familiar, por sua vez, seria reconhecida normativamente apenas com a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que marcou a consolidação de um referencial normativo para a agricultura familiar.

Responsável pela consolidação da categoria perante múltiplas perspectivas (jurídica, institucional, econômica e social), a lei estabeleceu os critérios para delimitação dos agricultores familiares, facilitando a formulação e implementação de políticas públicas e outras ações governamentais para a categoria. Segundo o diploma, seria considerado agricultor familiar aquele indivíduo que, exercendo atividades no meio rural, não detivesse área maior do que quatro módulos fiscais, utilizasse predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, obtendo um percentual mínimo de sua renda oriunda de tais atividades, e, finalmente, dirigisse seu estabelecimento ou empreendimento com sua família.

Embora inspirado no rol de critérios utilizado também pelo PRONAF, primeira e principal política para a agricultura familiar, algumas imprecisões conceituais tornaram os requisitos exigidos pela lei alvo de críticas e sugestões de aperfeiçoamento. Esse cenário, aliado ao desenvolvimento peculiar e tardio do conceito, dividiu os pesquisadores e estudiosos, que identificam diferentes raízes (como o campesinato) e perfis (empresarial ou voltada para segurança alimentar, por exemplo) para a categoria, fomentando a incerteza conceitual e distanciando-se de uma teoria própria da agricultura familiar.

Ademais, outras leis se seguiram à Lei da Agricultura Familiar, assim como políticas públicas (instrumentalizadas por leis e decretos), introduzindo modificações e atualizações ao referencial normativo existente, inclusive no que se refere ao rol de sujeitos que podem ser considerados agricultores familiares.

O trabalho procura, portanto, resgatar o percurso da construção do conceito de agricultura familiar, para responder ao seguinte problema de pesquisa: o atual referencial normativo para a agricultura familiar está em consonância com a trajetória normativa, institucional, política e acadêmica trilhada pelo conceito adotado para a categoria?

Para responder a essa indagação, empregou-se a pesquisa documental, utilizando-se como fontes de dados a legislação pertinente e documentos oficiais no geral, bem como as fontes estatísticas divulgadas por instituições como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e a pesquisa bibliográfica, de fontes secundárias, concentrada nas áreas de História do Direito, Direito Agrário, Geografia Agrária, Sociologia Rural e Ciência Política.

Os objetivos específicos do trabalho consistem em: analisar o teor das normas jurídicas sobre o meio rural que antecederam a legalização do conceito de agricultura familiar;

compreender o processo e a participação de distintos atores na construção, institucionalização e consolidação do conceito de agricultura familiar no Brasil e; finalmente, estudar o desenvolvimento das políticas públicas para a categoria, que embasaram seu referencial teórico e conceitual.

Esses objetivos foram desenvolvidos em três capítulos, além da presente introdução e da conclusão, que apresenta os principais resultados da pesquisa. O primeiro capítulo analisou a evolução histórica e jurídica de aspectos do meio rural que levaram, em meados dos anos de 1990, ao reconhecimento da categoria agricultura familiar<sup>1</sup>. O segundo capítulo buscou compreender a construção, institucionalização e consolidação do conceito “agricultura familiar”, apresentando os principais atores e a respectiva participação no processo. Finalmente, o terceiro capítulo encarregou-se do estudo das políticas públicas para a agricultura familiar, que compõem seu referencial normativo, organizadas em três distintas gerações com referenciais teóricos próprios.

---

<sup>1</sup> O fio condutor da análise, especialmente no primeiro capítulo, consistiu no levantamento e exame de cada norma jurídica relevante para o desenvolvimento do tema. Por essa razão e, para facilitar a leitura, uma vez que são muitas as normas e dispositivos citados, embora o trabalho adote o padrão ABNT NBR-10520 para as referências, optou-se por indicar apenas no corpo do texto a referência à norma e ao dispositivo específico, seguindo o padrão dos trabalhos acadêmicos na área do Direito. De todo modo, uma lista com todas as normas citadas no decorrer de todo o trabalho foi incluída logo após as referências bibliográficas, com a indicação do local para consulta.

## 2 AGRICULTURA FAMILIAR: ANTECEDENTES HISTÓRICOS E JURÍDICOS

A tarefa de mapear um instituto com a complexidade social, econômica, política e científica como a apresentada pela agricultura familiar envolve muitos riscos, especialmente do ponto de vista da coerência metodológica. Como elucidada uma das pesquisadoras referência no estudo dessa categoria social, em obra que resgata os grandes temas e questões que envolvem o desenvolvimento da agricultura familiar, Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2011, p. 19):

A fixação imprecisa dos marcos temporários pertinentes, a simplificação das questões centrais, a dificuldade para construir as mediações entre essas diversas questões, a omissão de autores ou de atores sociais estão entre os principais desafios que precisam ser evitados para que o balanço proposto não se torne uma mera enunciação de fatos e obras mal articulados entre si.

A adoção do recorte temporal para análise de um objeto impõe delimitações rígidas de datas que dificultam a exposição das interfaces entre obras, escolas de pensamento e períodos, especialmente sob a perspectiva das ciências sociais. Entretanto, o recorte temporal foi necessário neste estudo para que se trouxesse à luz a evolução da regulação jurídica sobre o tema, com o levantamento das normas e diplomas que disciplinaram o meio rural brasileiro, inclusive as alterações legislativas que modificaram o ordenamento jurídico.

Não se pretende imputar à complexidade do tema uma abordagem linear, como se seu desenvolvimento se desse pela simples concatenação de eventos e normas jurídicas no tempo. Sabe-se que a construção, consolidação e institucionalização da agricultura familiar não foi pautada pela linearidade, nem sob o ponto de vista da realidade social, tampouco sob uma abordagem acadêmica e científica.

Entretanto, o propósito de realizar um levantamento das normas jurídicas que disciplinaram a matéria, concretizando o “estado da arte” da agricultura familiar no ordenamento jurídico brasileiro, exigiu sua organização segundo um critério temporal, para que se percebesse a evolução da letra da lei. A organização segundo outros critérios, como o temático, teria sido possível, mas talvez não se atingisse o mesmo rigor ou clareza na exposição.

Nessa esteira, no presente capítulo pretende-se analisar a evolução histórica e jurídica de aspectos do meio rural que levariam, em meados dos anos de 1990, ao reconhecimento da categoria agricultura familiar. O fio condutor da análise consiste no levantamento de cada norma jurídica com relevo para o tema, organizadas em ordem cronológica. Ao exame das

normas serão acrescentados os aspectos históricos relevantes para o formato de ocupação do solo desenvolvido no Brasil e as obras, autores e escolas de pensamento sociológico que moldaram o debate acadêmico que permeia o tema.

Cabe aqui a ressalva de que a maior parte das normas jurídicas analisadas nesse capítulo são, na verdade, disposições sobre a propriedade da terra. Isso ocorre porque a propriedade territorial assume não só a função de organização espacial do meio rural, mas também sustenta relações econômicas e políticas, e relações sociais, sistematiza relações de classe e possibilita a edificação de uma estrutura de poder. Constitui, portanto, aspecto fundamental da organização política brasileira, centro histórico do sistema político implementado e alicerce das relações políticas, jurídicas, econômicas e sociais no meio rural (MARTINS, 1986, p. 66; 1994, p. 13).

A propriedade territorial ocupa, portanto, posição central nos estudos sobre o meio rural, também no que diz respeito à agricultura familiar. A propriedade jurídica da terra é indispensável para o exercício da agricultura, uma vez que confere o mínimo de autonomia necessária ao agricultor, especialmente quanto à tomada de decisões e a obtenção de crédito (BRUMER et al., 1997, p. 188). Assim, para a compreensão do conceito e da categoria agricultura familiar, a partir de sua evolução histórica, a análise de disposições sobre a propriedade da terra se torna inevitável, especialmente até as últimas décadas do século XX.

Entretanto, apesar de aspectos referentes à propriedade da terra, sua distribuição e especialmente sua regulação jurídica serem abordados no estudo da ocupação do solo brasileiro, o enfoque do presente trabalho não recai sobre a questão fundiária, a reforma agrária e outros desdobramentos, questões de complexidade ímpar que não poderiam ser trabalhadas a contento pelo presente estudo, dadas as limitações de objeto e metodologia.

O presente capítulo é dividido em três partes: primeiramente, é realizada explanação sobre a formação do meio rural brasileiro e o modelo implantado de ocupação do solo, desde a sociedade colonial brasileira até o início dos governos militares (1964), sempre guiada pelos dispositivos jurídicos relevantes sobre o tema no período. Destaca-se, nesse intervalo temporal, a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), marco jurídico-institucional responsável por transformar as relações econômicas e jurídicas em torno da propriedade da terra no país.

A segunda parte do capítulo trata do período que compreende a ditadura militar, marcado por uma política estatal de promoção da modernização da agricultura e expansão capitalista da fronteira econômica, paralelamente ao bloqueio à implantação de projetos de reforma agrária e repressão aos movimentos sociais (WANDERLEY, 2011, p. 20).



O período é também reconhecido pela evolução dos estudos sobre o meio rural e a questão agrária – neste trabalho entendida como o “conjunto de interpretações e análises da realidade agrária, que procura explicar como se organiza a posse, a propriedade, o uso e a utilização das terras na sociedade brasileira” (STEDILE, 2011, p. 16). No âmbito jurídico, destaca-se o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964), diploma que irá disciplinar o meio rural por décadas e instrumento pelo qual o Estado, durante o governo militar, pôde implementar sua política de modernização da agricultura e expansão das fronteiras agrícolas.

Finalmente, a terceira parte deste capítulo segue a investigação a partir da redemocratização do país, em meados da década de 1980, com enfoque na Constituição Federal de 1988, norma que alterou o ordenamento jurídico, a ordem social e econômica, e o ambiente institucional. A promulgação da Constituição resultou em efeitos diretos e indiretos nas mais diversas searas e setores, inclusive no agropecuário, apresentando papel especialmente relevante ao implicar as condições necessárias para a criação da categoria “agricultura familiar”, em um processo para o qual contribuíram simultaneamente diferentes atores.

Assim, o capítulo acolhe o estudo sobre os antecedentes históricos e jurídicos à construção da categoria social denominada agricultura familiar, orientado especialmente pelas leis e diplomas que compõem o arcabouço normativo sobre o tema. O propósito da análise reside em sedimentar as bases para o estudo da agricultura familiar, conceito que se forma e se consolida após a década de 1990, e que será apresentado no próximo capítulo.

## **2.1 Considerações sobre a formação do meio rural brasileiro**

### *2.1.1 A colonização do território brasileiro*

Aquilo que se entende atualmente por agricultura familiar foi profundamente influenciado pelas origens coloniais da sociedade e economia brasileiras, especialmente por suas três características fundamentais: a grande propriedade, a monocultura voltada à exportação e a mão de obra escrava (BRUMER et al., 1997, p. 179).

Para apreender o que se entende por agricultura familiar com exatidão, portanto, é necessário compreender tais características e as circunstâncias que as determinaram. Ademais, analisar as origens agrárias brasileiras significa também examinar a origem da própria

agricultura familiar, ou seja, a formação das pequenas propriedades e seu desenvolvimento histórico e social que levou, recentemente, ao delineamento do conceito agricultura familiar.

Com esse intuito, a análise da ocupação do solo brasileiro neste trabalho parte das primeiras iniciativas da Coroa portuguesa para ocupar as terras no Brasil. Certo é que a ocupação do solo no Brasil é anterior à chegada dos portugueses ao país, em 1500, e ao desenvolvimento do Brasil colônia. Entretanto, para alcançar os objetivos apresentados por este trabalho sem alongar demasiadamente o estudo, se estabeleceu como ponto de partida para a análise as primeiras disposições e institutos jurídicos portugueses utilizados para a ocupação e apropriação do território, até então habitado pelos indígenas.

O modo escolhido por Portugal para fazer do território brasileiro sua colônia não era inédito: guardadas pequenas particularidades de cada empreitada, o modelo das capitanias hereditárias já havia sido utilizado nas ilhas de Açores, Cabo Verde e Madeira, possessões de Portugal. Ademais, após o século XV, outros países como Holanda, França e Inglaterra também fizeram uso desse modelo para colonizar seus domínios americanos.

A colonização de territórios através da instituição das capitanias era interessante para a Coroa portuguesa na medida em que, além de garantir a posse e a colonização das terras, isentava a coroa de despesas com tal empreitada e, na verdade, criava novas fontes de receita para Portugal (BORGES, 1958, p. 259).

Nota-se apenas que, em Portugal e em suas possessões na África e nas ilhas de Açores e Cabo Verde, as terras concedidas a particulares em sesmarias eram de área reduzida, pequenas porções de terra. No Brasil, esse modelo precisou ser alterado, uma vez que a distância e o desconhecimento sobre o “selvagem” território brasileiro, bem como o custo de exploração de terras nunca antes cultivadas conforme os padrões europeus reduzia o número de interessados em receber as capitanias e sesmarias.

A solução encontrada foi estender a área concedida, de forma que, no Brasil, a utilização desse modelo levou à divisão do território em dezesseis grandes áreas, que recebiam o nome de capitanias. Cada capitania era entregue a particulares com recursos financeiros suficientes e interesse na exploração da terra, que deveria ser mantida e explorada pela iniciativa particular, sendo transmitida de forma hereditária para os herdeiros do donatário (BORGES, 1958, p. 260).

Os donatários recebiam amplos poderes e direitos, possuindo inclusive autonomia para julgar em suas capitanias, modificando pontualmente o direito processual previsto nas Ordenações Manuelinas, também aplicadas no Brasil (com modificações, também em razão do amplo poder dos donatários) (MARTINS JUNIOR, 1941, p. 162).

César Tripoli (1936, p. 85) elucida que as capitânicas hereditárias constituíam uma instituição essencialmente político-administrativa, apesar de seu caráter eminentemente jurídico. Para o autor, o termo comumente utilizado, “doação de capitânicas”, era impróprio, uma vez que não era conferida a propriedade territorial da capitania em sua totalidade, mas apenas de parte do território recebido, persistindo apenas o benefício e usufruto no restante das terras<sup>2</sup>.

De todo modo, é com a implantação do donatariolismo que se inicia o processo efetivo de distribuição do solo em território brasileiro, com respaldo em ordenamento legal expresso (COSTA PORTO, 1982, p. 31).

Os donatários e seus sucessores, detentores de amplos poderes e direitos, receberam ainda o poder de distribuir terras em regime de sesmarias, conforme a Lei de Sesmarias de D. Fernando I, de 1375. Apesar de criada em Portugal com objetivos diferentes daqueles pelos quais foi implantada no Brasil (em Portugal, para fixar a população nos territórios conquistados dos muçulmanos e garantir gêneros alimentícios para a população; no Brasil, para explorar e povoar o território), a Lei de Sesmarias permitiu que fossem concedidas frações de terra em regime de sesmaria para quaisquer indivíduos (exceto pela esposa do donatário e seus sucessores), a critério dos donatários (LIMA, 2002, p. 50-51). Fragmon Borges (1958, p. 268) atribui, inclusive, às sesmarias a origem da propriedade privada da terra em Pernambuco, por exemplo.

A concessão de sesmarias foi efetuada tanto durante o período das capitânicas hereditárias quanto durante o Governo Geral, com algumas pequenas modificações.

O Governo Geral, instaurado em 1548, foi marcado pelo resgate protagonizado pela Coroa portuguesa de parte dos amplos poderes e direitos dos donatários. Pressionada pelo crescente interesse de outros países europeus pelo Brasil, a Coroa implementou modificações na forma de ocupação do solo brasileiro (MARTINS JUNIOR, 1941, p. 167-178), para promover a efetiva colonização e defesa do Brasil.

---

<sup>2</sup> Como pontua Costa Porto (1982, p. 25), essa questão da titularidade da terra foi controversa. Para alguns, as terras pertenciam aos capitães-donatários, conservando o Estado português o poder político; para outros, os donatários possuíam a titularidade e todos os poderes sobre as terras e, ainda, para uns, o solo colonial pertencia à Ordem de Cristo e, a partir de D. Manoel, ficariam vinculadas aos Monarcas lusitanos (COSTA PORTO, 1982, p. 25). O autor, entretanto, sustenta que as terras brasileiras, desde o descobrimento, passaram ao domínio e titularidade de Portugal, embora os ônus materiais das empresas descobridoras viessem sendo cobertos pela Ordem de Cristo, ponto de confusão para alguns. O domínio das terras descobertas pelo Reino de Portugal caberia, portanto, ao próprio Reino, enquanto a Ordem de Cristo exerceria a jurisdição apenas espiritual (o denominado Padroado). Posteriormente, quando da implantação do donatariolismo, ainda assim o Estado Português manteria o domínio das terras, cabendo aos capitães e donatários a distribuição das mesmas, conservando mero poder político, de comando, e os beneficiários teriam domínio pleno apenas no quinhão recebido (COSTA PORTO, 1982, p. 26-28).

Com a criação do Governo Geral e o gradativo resgate dos amplos poderes conferidos aos donatários das capitanias, bem como com a crescente centralização da administração da colônia por Portugal, inclusive com a aplicação mais contundente das Ordenações do Reino, o regime das capitanias hereditárias se enfraqueceu (LIMA, 2002, p. 53-54).

De todo modo, como já ressaltado, a concessão de sesmarias persistiu durante toda a duração do Governo Geral, com alterações pontuais em seu regulamento. Além da crescente preocupação com a demarcação das terras e cidades, estipulou-se a concessão de sesmarias com dimensões limitadas em função da possibilidade de serem exploradas pelos beneficiários (MARTINS JUNIOR, 1941, p. 252). Com essa limitação, buscava-se evitar o não aproveitamento de terras pela incapacidade do sesmeiro de cultivar a totalidade das terras recebidas.

Entretanto, apesar da incipiente preocupação com a ociosidade das terras, as áreas concedidas em sesmarias costumavam ser extensas. As menores sesmarias costumavam apresentar meia légua quadrada de área (1.089 hectares), mas geralmente eram concedidas sesmarias de três léguas quadradas (equivalente a 13.068 hectares), sendo a légua de sesmaria equivalente a 6.600 metros (CYSNEIROS, 1977). Evidente, portanto, que a menor das sesmarias apresentava extensão tão relevante que poderia ser encarada com um grande latifúndio, característica que foi moldando o meio rural brasileiro.

Outras condições poderiam se impor à concessão de sesmarias, como a obrigatoriedade de certo cultivo ou a edificação de engenho de açúcar. Nesse último caso, a sesmaria seria concedida apenas para aqueles que apresentassem recursos suficientes para o investimento (MARTINS JUNIOR, 1941, p. 252-258).

Para Boris Fausto (1999, p. 48), essa exigência fundava-se no objetivo da Coroa portuguesa de produzir em larga escala, almejando o comércio internacional, possibilidade apenas para aqueles que tivessem recursos suficientes para investir na produção. Nas palavras do autor, “[...] pequenos proprietários autônomos tenderiam a produzir para a sua subsistência, vendendo no mercado apenas um reduzido excedente, o que contrariava os objetivos da Coroa e dos grandes comerciantes” (FAUSTO, 1999, p. 48).

Esse modelo de organização da produção adotado pela Coroa recebeu o nome de *plantation*, palavra de origem inglesa, utilizada por sociólogos e historiadores para fazer referência à forma de organizar a produção nas colônias. O modelo de *plantation* consiste na produção agropecuária baseada em grandes propriedades de área contínua, onde se pratica a monocultura destinada à exportação, realizada pela mão de obra escrava.

Contudo, a grande propriedade acabou por consistir também em um espaço de reprodução para a agricultura praticada em pequenas áreas e com poucos recursos, geralmente voltada à subsistência do agricultor e de sua família. Devido ao caráter extensivo da grande propriedade, agricultores desprovidos de recursos financeiros e titularidade de propriedade acabavam por se instalar nas grandes propriedades, submetendo-se à obrigatoriedade de prestar diversos serviços ao proprietário, em troca de pequenas áreas para o cultivo próprio (BRUMER et al., 1997, p. 181).

Embora o modelo de exploração rural adotado e fomentado pela Coroa fosse baseado no cultivo de grandes áreas para exportação, a preocupação com o abastecimento interno foi crescente. A título de exemplo, em provisão de 24 de abril de 1642, a Coroa portuguesa determinou aos produtores brasileiros de cana-de-açúcar a obrigatoriedade do cultivo de mandioca em área equivalente à destinada à cultura de gêneros para exportação, como o gengibre (embora esse cultivo apenas fosse permitido naquelas áreas impróprias para o cultivo da cana-de-açúcar).

Como salienta Iara Altafin (2007, p. 6-7), a crescente preocupação com o abastecimento interno originou outras normas que sucederam a provisão de 1642, buscando obrigar os grandes produtores a cultivarem gêneros alimentícios em pequenas áreas de suas propriedades. No entanto, essas normas eram recebidas com grande resistência pelos produtores, que dificilmente cumpriam as determinações.

O abastecimento do mercado interno com gêneros alimentícios não era prioridade das grandes propriedades produtivas, interessadas no lucro da venda de gêneros para exportação, mesmo com a tentativa da Coroa de obrigá-los a destinar certa área cultivável para esse fim. Assim, no decorrer do desenvolvimento rural do país, alguns grupos se encarregaram da produção de gêneros alimentícios, em organização diversa daquela adotada e implantada de forma majoritária pela Coroa no Brasil, geralmente em áreas de menor extensão e com o produto final destinado ao mercado interno.

Diferentes grupos ocuparam essa posição na evolução da história brasileira: os indígenas, fornecedores de alimentos aos colonizadores nos primeiros anos da colonização; os escravos africanos, que cultivavam gêneros para o seu consumo, em área apartada no interior das fazendas em que trabalhavam; os mestiços, filhos bastardos dos donos de engenhos, marginalizados; os brancos não herdeiros, já que vigorava o regime de morgadio, em que apenas o filho primogênito era herdeiro legal dos bens do fazendeiro, levando os demais filhos a cultivarem novas áreas afastadas e; finalmente, já no século XX, os imigrantes

européus, que substituíram a mão de obra escrava nas grandes fazendas e receberam pequenos lotes de terra onde cultivavam alimentos para consumo próprio (ALTAFIN, 2007, p. 4-8).

Assim, especialmente nas regiões estratégicas para a exploração de produtos voltados à exportação, coube a esses grupos, compreendidos como exploração familiar, funções consideradas secundárias, quais sejam, a produção de alimentos para o mercado interno e o papel de reserva de força de trabalho acessória para as grandes explorações.

Tendo em conta essas breves notas sobre o Brasil colonial, já é possível perceber que a colonização e a ocupação do território brasileiro se deram de forma a privilegiar a propriedade de longas extensões de terra, pertencentes em sua maioria a indivíduos com recursos financeiros suficientes para investir no cultivo e exploração de tais terras, produzindo para o mercado externo. Essa prioridade se deu em detrimento das pequenas porções de terra cultivadas por pequenos produtores com recursos limitados, influenciando a trajetória da propriedade e da organização social no meio rural brasileiro.

### *2.1.2 Lei de Terras: marco jurídico-institucional para regularização da situação fundiária*

Em 1808, as relações políticas e econômicas entre a metrópole portuguesa e o Brasil colônia se alteraram profundamente. Portugal havia quebrado o bloqueio comercial imposto à Inglaterra pela França expansionista de Napoleão e viu suas fronteiras serem ultrapassadas pelas tropas francesas. A Corte portuguesa, com receio do avanço francês em seu território, embarcou para o Brasil, transformando a Colônia na sede do governo (FAUSTO, 1999, p. 119-122).

Com o estabelecimento da Corte na Colônia, foram tomadas medidas como a permissão da concessão de sesmarias aos estrangeiros residentes no Brasil, a revogação da proibição da instalação de manufaturas no Brasil e a abertura dos portos brasileiros às nações amigas (especialmente ao principal parceiro comercial de Portugal, a Inglaterra).

Essas medidas permitiram que os produtores rurais brasileiros se desvinculassem dos intermediários portugueses, uma vez que passaram a negociar diretamente com as demais nações. Somado ao processo de industrialização que se iniciava em terras brasileiras, essas mudanças decretaram o fim do antigo sistema de exploração colonial, baseado essencialmente no monopólio comercial imposto por Portugal ao Brasil (LIMA, 2002, p. 59).

Esse cenário de transformação das relações entre Brasil e Portugal ganhou força em 1815, quando D. João tornou o Brasil Reino Unido a Portugal e Algarves, mantendo a sede do

governo no Rio de Janeiro, mesmo com o fim dos conflitos que causaram a vinda da Corte portuguesa ao Brasil, em 1808.

A permanência da Corte no Brasil agravou o descontentamento da população portuguesa, fortalecendo a revolução que se instaurava em Portugal. Por exigência do movimento revolucionário e, com receio de perder o trono, D. João VI acabou retornando ao seu país de origem em 1821, nomeando seu filho D. Pedro regente do Brasil.

Ocorre que a insatisfação portuguesa não foi solucionada apenas com o retorno do rei a Portugal: outras reivindicações foram feitas, como o retorno do príncipe regente ao seu país de origem e o fechamento das principais repartições do governo criadas no Brasil.

As reivindicações de Portugal foram recebidas de forma impopular pelos brasileiros, que pressionaram D. Pedro a posicionar-se de forma contrária ao solicitado e permanecer no Brasil. Em janeiro de 1822, D. Pedro decidiu permanecer no Brasil, iniciando o processo de ruptura com Portugal que desencadearia a independência brasileira, em setembro do mesmo ano.

Poucos meses antes da independência brasileira, D. Pedro resolveu, por meio da resolução de 17 de julho de 1822, proibir a concessão de sesmarias até que fosse convocada a Assembleia Geral, Constituinte e Legislativa. A convocação da Assembleia e elaboração de uma constituição para o Brasil já estava nos planos de D. Pedro, mas viria a ocorrer apenas cerca de dois anos mais tarde. Apesar desse fato, a verdade é que a resolução produziu efeitos por um período muito mais extenso do que o previsto: apenas com a promulgação da Lei de Terras, em 1850, cessaram os efeitos da resolução de 1822.

A proibição da concessão de sesmarias inviabilizou aos interessados o recebimento de qualquer título legal aquisitivo do domínio de terras, apesar de não impossibilitar a ocupação e posse de territórios. Essa situação paradoxal do cenário fundiário brasileiro acabou por beneficiar os indivíduos mais pobres, como os pequenos agricultores e trabalhadores rurais, que usualmente não receberiam terras por sesmarias, mas que diante da ausência de regramento sobre a titularidade do domínio, passaram a ocupar e tomar posse de terras não cultivadas ou inocupadas (STEFANINI, 1978, p. 50).

Como a posse efetiva (que implicava na cultura, exploração e desenvolvimento das terras recebidas) era também uma condição incluída nas cartas de doação de sesmarias, a posse assumiu papel central no cenário fundiário brasileiro (SILVA, 2014, p. 24). O período de 1822 a 1850 ficou conhecido por muitos como a “fase áurea do posseiro”, justamente pela importância que a posse efetiva adquiriu como forma de aquisição de domínio sobre as terras, ainda que apenas de fato (SILVA, 1996, p. 81).

A despeito de facilitar o acesso de grupos populacionais normalmente deixados à margem da titularidade de terras e estimular o desenvolvimento da agricultura e da pecuária em territórios que poderiam permanecer não aproveitados, a ausência de regramento sobre a titularidade de domínio acarretou um desorganizado desmembramento de terras públicas (LIMA, 2002, p. 62). A lacuna na legislação fundiária também se estendia à situação dos bens públicos que se incorporassem ao domínio privado, uma vez que não havia regramento específico disciplinando seu controle ou registro.

O cenário fundiário brasileiro sofreu poucas alterações nos anos seguintes, mesmo com a proclamação da independência brasileira, em 7 de setembro de 1822. Reagindo a despachos da metrópole que revogavam seus decretos no Brasil, D. Pedro rompeu as já frágeis relações com Portugal, proclamou a independência do Brasil e foi coroado Imperador do Brasil.

Em 1824, após processo tortuoso que incluiu a convocação, eleição e dissolução de Assembleia Constituinte, D. Pedro jurou a Constituição, cujo texto havia sido elaborado por um conselho de Estado nomeado pelo imperador para esse fim.

No que tange à propriedade territorial, a Constituição de 1824 não solucionou a lacuna na legislação fundiária decorrente da suspensão da concessão de sesmarias. Entretanto, o texto constitucional passou a assegurar o direito de propriedade como direito fundamental do cidadão, limitado apenas pelo bem público, em seu artigo 179. Em outras palavras, apesar de ainda não se falar em função social da propriedade, a Constituição de 1824 previa a hipótese de, se exigisse o bem público, ser limitado o direito de propriedade e desapropriada a área, mediante indenização e apenas após verificação legal de sua necessidade.

A legislação fundiária sofreria alterações significativas apenas sob o governo de D. Pedro II. Nesse ínterim, D. Pedro I enfrentou crises externas, como a guerra contra a Argentina, em função da independência da Província Cisplatina, e crises internas, com a crescente perda de apoio dos brasileiros, do Exército e dos liberais, restando apenas o suporte da elite conservadora e dos portugueses residentes no Brasil.

Esse cenário foi agravado pela disputa do trono português, após a morte de D. João. D. Pedro abdicou do trono em nome de sua filha, D. Maria da Glória, com quem seu irmão, D. Miguel, deveria se casar. D. Miguel, entretanto, renunciou ao casamento e se proclamou rei absoluto de Portugal. Com a intenção de reaver o trono português e, considerando a situação delicada em que se encontrava no Brasil, D. Pedro retornou a Portugal em 1831, renunciando ao trono brasileiro em nome de seu filho, D. Pedro II.



A despeito da nomeação como Imperador, D. Pedro II iniciou seu governo apenas em 1840. Ocorre que, em 1831, quando recebeu o trono de seu pai, D. Pedro II era ainda uma criança, com 5 anos de idade. Assim, de 1831 a 1840, o Brasil foi governado por regentes em nome do Imperador, período de considerável movimentação política, com o delineamento dos contornos dos partidos conservador e liberal, e ameaças à unidade territorial do país, com a eclosão de várias revoltas, como a Guerra dos Cabanos em Pernambuco (1832-1835), a Cabanagem no Pará (1835-1840), a Sabinada na Bahia (1837-1838) e a Farroupilha no Rio Grande do Sul (1836-1845).

Finalmente, com a maioria apressada pelos liberais, D. Pedro II assumiu o trono aos 14 anos, em 1840. Logo deu início a um processo de centralização política, administrativa e judiciária, concentrando tais funções. Dois anos mais tarde, se voltou para a legislação fundiária, ao solicitar à Secção dos Negócios do Império do Conselho de Estado um projeto de reforma legislativa sobre sesmarias e colonização.

O projeto, apresentado por Bernardo Pereira de Vasconcellos e José Cesario de Miranda Ribeiro à Secção e posteriormente ao Conselho de Estado pleno, não foi aprovado. Omitido quanto às sesmarias e posses anteriores à sua elaboração, o projeto abordou a situação territorial apenas a partir de sua eventual promulgação (CIRNE LIMA, 1988, p. 63).

Meses mais tarde, em 1843, outra proposta foi apresentada, agora por José Rodrigues Torres em Sessão da Câmara dos Deputados. Esse segundo projeto, diferentemente do apresentado por Vasconcellos e Ribeiro, tratou tanto das sesmarias e posses anteriores quanto das futuras (CIRNE LIMA, 1988, p. 64). Apesar de também não ter sido aprovado, influenciou fortemente o conteúdo da Lei de Terras promulgada em 1850, que conservou grande parte do projeto, divergindo especialmente no tocante à organização territorial futura.

Paralelamente, dias antes da promulgação da Lei de Terras, em 4 de setembro de 1850 foi promulgada a Lei nº 581, também denominada Lei Eusébio de Queiroz, responsável por abolir oficialmente o tráfico de escravos para o Brasil. Com o início do declínio da principal mão de obra utilizada no país até então, o Governo passou a incentivar a imigração, política inserida também em disposições da Lei de Terras.

A situação fundiária brasileira no período exigia a extinção do sistema de ocupação das terras pela simples posse da área, bem como o recolhimento de terras devolutas que poderiam ser alienadas com altos preços. A Lei de Terras, ao regular essas situações, viabilizava a propaganda oficial do governo de ascensão social dos imigrantes, por meio da possibilidade de compra de lotes de terra, ao mesmo tempo em que inviabilizava que imigrantes sem recursos financeiros abandonassem as fazendas de trabalho, ocupassem terras

e reivindicassem a condição de posseiros. A alienação de terras, propiciada pela Lei de Terras, poderia ainda financiar a empresa de imigração no Brasil, justificando a inserção de dispositivos sobre a imigração no diploma (SILVA, 2014, p. 25).

A Lei nº 601, apelidada de Lei de Terras, foi então promulgada em 18 de setembro de 1850 por D. Pedro II. À época de sua promulgação e, em decorrência das lacunas legislativas na legislação fundiária, que se arrastavam desde a Resolução de 1822, a situação fundiária no país era confusa. O território brasileiro se dividia em terras públicas vagas (nunca concedidas); terras públicas vagas e devolvidas à Coroa, por não cumprirem as condições das cartas e forais; públicas ocupadas por posseiros; públicas aplicadas ao uso público; e particulares regularmente concedidas em sesmarias; de forma geral todas com problemas em sua demarcação (STEFANINI, 1978, p.51).

Já em seu preâmbulo, a Lei de Terras identifica seu objeto e principais objetivos, sendo possível perceber até mesmo sua interface com a política de imigração<sup>3</sup>. Indica em suas primeiras linhas que o objeto da lei é a regulamentação da situação fundiária, especialmente das terras devolutas. Estabelece a demarcação das áreas e a possibilidade de alienação das terras, inclusive para o estabelecimento de colônias de estrangeiros, autorizando o Governo a promover a colonização estrangeira.

As terras devolutas eram, até então, um instituto inédito na legislação fundiária. Segundo o artigo 3º da Lei de Terras, eram devolutas as terras que não estavam destinadas a algum uso público; não eram de domínio particular por título legítimo, mas não incursas em comisso (sanção imposta àquele que não cumpre obrigação contratual); não haviam sido concedidas em sesmarias ou por outra forma, mesmo que em comisso e; finalmente, aquelas que não estivessem sob posse legitimada pela própria Lei de Terras. Em outras palavras, as terras devolutas eram aquelas não submetidas à posse ou aproveitamento, sendo de domínio público e destinadas à venda onerosa a particulares<sup>4</sup>.

Reconhecendo a desorganizada situação das terras brasileiras, com sesmarias irregulares e posses sem título legítimo, a Lei de Terras previu a legitimação das posses

---

<sup>3</sup> A política de imigração é expressa também no artigo 18 da Lei de Terras: “Art. 18. O Governo fica autorizado a mandar vir annualmente á custa do Thesouro certo numero de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agricolas, ou nos trabalhos dirigidos pela Administração publica, ou na formação de colonias nos logares em que estas mais convierem; tomando anticipadamente as medidas necessarias para que taes colonos achem emprego logo que desembarcarem. [...] Aos colonos assim importados são applicaveis as disposições do artigo antecedente”. A Lei de Terras também regulou a alienação de terras devolutas e a compra de terras por estrangeiros.

<sup>4</sup> A aquisição de terras devolutas apenas a título oneroso estava prevista no artigo 1º da Lei de Terras: “Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra. Exceptuam-se as terras situadas nos limites do Imperio com paizes estrangeiros em uma zona de 10 leguas, as quaes poderão ser concedidas gratuitamente”.

mansas e pacíficas e a revalidação das sesmarias que não atendessem mais às exigências constantes de suas respectivas cartas de doação (e, portanto, passíveis de serem concedidas a outros sesmeiros, daí a irregularidade de sua situação).

No tocante às sesmarias irregulares, a regularização se deu por meio da revalidação, para a qual exigiu-se apenas o princípio de cultura e a residência do sesmeiro ou de seu representante<sup>5</sup>. No caso da legitimação das posses mansas e pacíficas, também se exigiu ao menos o princípio de cultura e a residência do posseiro ou de seu representante. Entretanto, em relação às posses, os parágrafos do artigo 5º trouxeram limites, como a impossibilidade de legitimar a posse de área mais extensa que a área da última sesmaria concedida na mesma comarca ou a impossibilidade de legitimar a ocupação de terras dadas por sesmaria, recebendo o posseiro apenas a indenização pelas benfeitorias realizadas.

Ainda com o intuito de organizar a situação fundiária no Brasil, a Lei de Terras dispôs sobre a obrigatoriedade de medição e demarcação de todas as terras adquiridas por posse ou sesmaria em seu artigo 7º<sup>6</sup>. No mesmo sentido, ficou o Governo obrigado a medir as terras devolutas e organizar o registro de terras nas freguesias ou comarcas, impondo multas aos particulares que deixassem de apresentar no prazo estipulado as declarações necessárias para que se procedesse ao registro, conforme disposto nos artigos 9 e 13.

Parte das terras devolutas, a serem medidas e demarcadas pelo Governo, deveria ser destinada à colonização dos indígenas, à abertura de estradas e outras servidões e, finalmente, à construção naval. O restante poderia ser vendido em hasta pública, consoante redação do artigo 14 da Lei. Essas funções, bem como a fiscalização das vendas e a distribuição das terras, seriam exercidas pela Repartição Geral das Terras Públicas, órgão cuja criação foi prevista pelo artigo 21 da Lei de Terras.

A criação da Repartição Geral das Terras Públicas foi um dos principais instrumentos da Lei de Terras para a organização fundiária do país. O Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854, dispôs sobre a organização do órgão e suas competências, concentrando na Repartição os atos administrativos referentes às terras devolutas e organização territorial.

---

<sup>5</sup> “Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.”

<sup>6</sup> Vale lembrar que a demarcação das terras foi um desafio já nos primeiros anos de concessão de sesmarias. Durante a administração de Duarte Coelho (primeiro capitão-donatário da capitania de Pernambuco), por exemplo, havia uma preocupação expressiva com a demarcação de terras, que eram medidas por funcionários designados especialmente para essa função. Com o passar dos anos e a crescente complexidade da tarefa, a demarcação das terras foi deixada de lado, não só pelos custos que demandava, mas também pelas dificuldades naturais que envolvia (BORGES, 1958, p. 279).

O referido Decreto nº 1.318/54 também regulamentou outras disposições da Lei de Terras, como a legitimação de posses mansas e pacíficas (artigos 22 a 24) e a revalidação de sesmarias (artigo 27). As hipóteses que ensejariam a legitimação da posse foram previstas no artigo 24 do diploma, quais sejam: terras em domínio do primeiro ocupante, independentemente de título; posse de segundo ocupante, adquirida sem título legítimo<sup>7</sup> e, ainda, terras em domínio de primeiro ocupante, mas alienadas de forma a contrariar artigo 11 da Lei de Terras (que exigia o título das terras para que se efetuasse alienação ou hipoteca das mesmas).

Os artigos 22 e 23 do decreto, por outro lado, identificaram e regulamentaram as hipóteses em que não seria necessária a legitimação ou revalidação da posse, garantindo o domínio do possuidor, quais sejam: nos casos de posse com justo título de aquisição de domínio e nos casos em que as terras tenham sido originariamente adquiridas por posses de seus antecessores ou por concessões de sesmarias não medidas ou não confirmadas, nem cultivadas. Nessas hipóteses, as terras estavam excluídas do domínio público, não sendo consideradas devolutas e, portanto, não ensejariam a revalidação ou legitimação.

Quanto às sesmarias, o Decreto nº 1.318/54, em seu artigo 27, estendeu os requisitos para sua revalidação, exigindo não só o domínio dos primeiros sesmeiros, sua residência habitual e o princípio de cultivo, como determinava a Lei de Terras, mas também que as terras não estivessem medidas e demarcadas.

Além de regulamentar a legitimação de posses e revalidação de sesmarias e estabelecer os procedimentos para medição e demarcação das terras, o Decreto nº 1.318 de 1854 reforçou a necessidade de registro das terras (artigo 91). Como a estrutura administrativa do país ainda não abrigava órgãos públicos suficientes para gerenciar os registros, ficou estabelecido, consoante disposição dos artigos 97 e 107, que estes deveriam ser realizados junto aos vigários de cada freguesia, que posteriormente encaminhariam o livro de registro ao Delegado do Diretor-Geral das Terras Públicas da Província.

A Lei de Terras, regulamentada pelo decreto acima mencionado, inaugurou um novo período para a situação fundiária brasileira, dada a amplitude e profundidade de sua normatização. Ademais, foi o marco jurídico-institucional responsável por transformar as

---

<sup>7</sup> Os artigos 25 e 26 dispunham sobre a legitimidade dos títulos: “Art. 25. São titulos legitimos todos aquelles, que segundo o direito são aptos para transferir o dominio. Art. 26. Os escriptos particulares de compra e venda, ou doação, nos casos em que por direito são aptos para transferir o dominio de bens de raiz, se considerão legitimos, se o pagamento do respectivo imposto tiver sido verificado antes da publicação deste Regulamento: no caso porêm de que o pagamento se tenha realisado depois dessa data, não dispensarão a legitimação, se as terras transferidas houverem sido adquiridas por posse, e o que as transferir tiver sido o seu primeiro occupante”.

relações econômicas e jurídicas em torno das terras: antes patrimônio da Coroa e pouco depois patrimônio pessoal do Imperador, concedidas a particulares em função do prestígio social do beneficiário, as terras passaram a ser consideradas mercadorias, podendo ser compradas e vendidas.

João Pedro Stedile (2011, p. 22), nesse sentido, nota que a Lei de Terras proporcionou fundamento jurídico à transformação da terra, de um bem da natureza, sem valor (sob uma perspectiva da economia política), para um objeto sujeito ao comércio, precificado.

Essa transformação no modo como as terras eram compreendidas, negociadas e valorizadas não alterou significativamente, entretanto, o acesso à propriedade da terra. Se anteriormente apenas aqueles que gozassem de prestígio social e econômico receberiam concessões de sesmarias, por exemplo, após a Lei de Terras, apenas aqueles que possuíssem amplos recursos econômicos e capital suficiente poderiam comprar terras.

Àqueles com poucos recursos financeiros, aos escravos recém-libertos e outros indivíduos que compunham a camada mais pobre da sociedade brasileira não foi garantido o acesso à propriedade privada da terra, entregue apenas a uma elite que possuía recursos para adquirir as terras. Alguns autores, como João Pedro Stedile (2011, p. 284), identificam nesse aspecto oriundo da Lei de Terras um dos embriões de um meio rural excludente e injusto socialmente, baseado na propriedade de grandes lotes de terra por poucos indivíduos, detentores de vastos recursos financeiros.

É verdade que a Lei de Terras permitiu que os posseiros, em especial pequenos agricultores desprovidos de grandes recursos, tivessem suas posses reconhecidas e legitimadas, conferindo acesso a terra àqueles que não o conseguiriam por outros meios (como a concessão de sesmarias, realizadas em função do prestígio social e econômico do beneficiário). Entretanto, essa possibilidade existia apenas para aqueles que já se encontrassem na posse da terra e cumprissem os requisitos estabelecidos em lei para a legitimação, não alterando o cenário de exclusão no acesso a terra pela compra dos lotes. A Lei de Terras, dessa forma, acabou por regulamentar e consolidar o modelo da grande propriedade rural acessível apenas a poucos indivíduos, influenciando permanentemente a estrutura da propriedade de terras no Brasil (STEDILE, 2011, p. 23). Leandro Ribeiro da Silva (2001, p. 123) vai além, identificando nessa facilidade de acesso à propriedade privada apenas aos detentores de vastos recursos financeiros a origem da concentração de terras, viabilizada pela Lei de Terras, quando esta deveria ter, na realidade, resolvido equitativamente a distribuição de terras e fomentado a produção no campo.

De todo modo, a Lei de Terras foi sucedida por várias normas que prorrogaram seus prazos para demarcação de terras e regularização das áreas ocupadas. Assim, sem a proximidade do termo final dos prazos e eventuais penalidades daí decorrentes, as disposições da Lei de Terras deixaram de ser cumpridas em sua totalidade, e, paulatinamente, reconheceu-se que era “letra morta” (LOPES, 2000, p. 359).

Ao analisar a situação fundiária no período, José da Costa Porto vai além:

Toda a boa vontade do Poder Público, empenhado em pôr ordem no caos fundiário do País – baixando a Lei 601, o Regulamento de 1854 e uma série de providências visando ao mesmo objetivo – acabaria, entretanto, anulada na prática, esbarrando diante de uma avalanche de entraves e obstáculos – a imensidão territorial do País, a falta de comunicações, a rarefação do poder estatal, a confirmar a lição escolástica do ‘non datur actio in distans’ – de sorte que, reeditando o exemplo da legislação lusitana, também a do Império, longe de solucionar o tumulto, talvez o tivesse agravado, permanecendo a confusão da Colônia, predominando, na prática, o expediente da mera ocupação ao arrepio e em conflito com a lei, sobretudo à medida que, saturado o litoral, se processava – tarda mas contínua – a ‘marcha para o oeste’ (COSTA PORTO, 1973, p. 45).

No plano normativo, outras disposições relevantes sobre a situação fundiária após esse diploma voltaram a aparecer apenas com a Constituição de 1891, findo o Império. Antes da promulgação da Constituição de 1891, entretanto, o ordenamento jurídico brasileiro foi alterado pela Lei Áurea, Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888, que extinguiu o trabalho escravo no país, tornando o Brasil o último país no hemisfério ocidental a extinguir a escravidão.

Com o gradativo fim do trabalho escravo, as cidades passaram a receber o contingente de trabalhadores livres que, impedidos pela Lei de Terras de adquirir onerosamente (uma vez que não possuíam recursos suficientes) ou tomar posse de terras no meio agrícola, viram no êxodo para as cidades sua melhor chance de sobrevivência.

Tem início, portanto, um dos processos de deslocamento de indivíduos mais relevantes para a história política e social do país, bem como para o desenvolvimento rural e urbano, o êxodo rural. Com contornos e intensidade peculiares, esse processo volta a ter força por volta de 1960, com o processo de modernização agrícola, como será analisado adiante.

### *2.1.3 Primeiros momentos do século XX*

Em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República, colocando fim ao reinado de D. Pedro II, posteriormente exilado em Portugal. Desdobramento da crise que vinha acometendo o Segundo Reinado (1840 – 1889) desde meados de 1870, a proclamação da

República teve a influência de múltiplos fatores, como o atrito do governo imperial com a Igreja e o Exército, o desgaste da relação com as bases sociais de apoio em função do fim da escravidão, a saúde frágil do Imperador, que poderia levar ao trono sua filha, princesa Isabel, casada com o nobre francês pouco apreciado pelos brasileiros, Conde d'Eu, entre outros.

Proclamada a República, apressou-se a convocação de uma Assembleia Constituinte. A promulgação de uma constituição era vista como essencial para se evitar a possibilidade de uma espécie de ditadura comandada pessoalmente pelo chefe do governo provisório, Marechal Deodoro da Fonseca, além de acalmar os ânimos internacionais, especialmente na Europa, quanto ao novo regime de governo que se adotara no Brasil (FAUSTO, 1999, p.249).

Assim, em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a primeira constituição da República. Inspirada no modelo norte-americano, que consagrou a República federativa liberal (FAUSTO, 1999, p. 249), o diploma trouxe novas disposições sobre a propriedade da terra, mas também reafirmou normas já estabelecidas anteriormente.

Entre as últimas, vale citar o direito à propriedade que foi assegurado em sua plenitude a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país, resguardada a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, conforme redação do artigo 72 do diploma.

Inovou a Constituição de 1891 ao estabelecer terras pertencentes à União e aos Estados, descentralizando o poder de decisão sobre as terras devolutas que, até então, era atribuição do Governo Imperial. Assim, passaram a pertencer aos Estados, consoante redação do artigo 64, as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, restando à União apenas a porção de território que fosse indispensável para a defesa das fronteiras.

A descentralização das terras devolutas, que passaram a pertencer aos Estados em que estivessem situadas, foi realizada para facilitar sua concessão à iniciativa privada (LIMA, 2002, p. 94), mas acabou por fortalecer o sistema de latifúndios, uma vez que aumentou em extensão e número as grandes fazendas improdutivas (SILVA, 2001, p.125).

De modo geral, a despeito da relevância como primeira constituição do novo formato de governo, a Constituição de 1891 foi reduzida a um arcabouço formal pouco vinculado à realidade do país, motivo pelo qual não teve eficácia social, não conseguiu reger os fatos a que se propôs e que previra (SILVA, 2005, p. 79). Luiz Werneck Vianna e Maria Alice Rezende de Carvalho, sobre as relações entre a Constituição de 1891 e a sociedade, explicam que:

A Carta republicana de 1891 confirmou a primazia do sistema de orientação liberal no que concernia às instituições e ao direito, mas não forneceu meios para que o país real pudesse vir a se reconhecer ou a construir a sua identidade, no país legal. A herança do patrimonialismo, originária de processos societários derivados do exclusivo agrário, significava uma república de poucos — oligarquia que se tornava tão mais anacrônica quanto mais se modernizava e se complexificava a estrutura social do país (VIANNA, CARVALHO, 2000, p. 23-24).

Esses fatores se desenrolaram e culminaram na promulgação de nova Carta Constitucional, em 26 de julho de 1934, sem que ocorresse um efetivo abandono das ideias liberais, mas sim um “compromisso entre o liberalismo e o intervencionismo” (SILVA, 2005, p. 82).

No plano social e econômico, desde a promulgação da Lei Áurea, decretando o fim oficial do regime escravocrata no país, se agravava a crise do modelo agroexportador baseado no *plantation*, para o qual a mão de obra escrava era fundamental. Com a eclosão da I Guerra Mundial (1914 – 1918) e a interrupção do comércio entre a América e a Europa, afetando a exportação de produtos agrícolas brasileiros, o modelo agroexportador deu sinais de desgastes irreversíveis.

Assim, dando continuidade ao projeto de imigração iniciado em 1850 pela Lei Eusébio de Queiroz, que aboliu oficialmente o tráfico de escravos para o Brasil, a Coroa portuguesa passou a incentivar e estimular a imigração de italianos, alemães, espanhóis e outros imigrantes, especialmente camponeses europeus, para trabalharem no meio rural brasileiro.

Ao chegarem ao país, parte dos imigrantes seguiu para a região Sul, em função do clima ameno e da disponibilidade de terras. No geral, receberam lotes de terra de 25 a 50 hectares, pelos quais deveriam restituir financeiramente o poder público. Por essa razão, a integração ao mercado se impôs de forma mais urgente e imprescindível na região, influenciando a prática agrícola e o desenvolvimento rural do sul do país (STEDILE, 2011, p. 25).

Grande contingente de imigrantes seguiu também para São Paulo e Rio de Janeiro, para trabalharem nas fazendas de café, sob o regime que recebeu o nome de “colonato”. Nesse sistema, os imigrantes, agora colonos, não recebiam lotes de terra para cultivo independente, como no sul do país, mas sim lavouras de café formadas anteriormente pelo trabalho escravo, que pertenciam ao proprietário da fazenda, e uma pequena área em que poderiam cultivar gêneros alimentícios para o sustento da família. Pelo trabalho nas lavouras de café, os colonos recebiam o pagamento em produto, ou seja, em café, que poderia ser negociado e vendido para terceiros juntamente com o estoque do proprietário da fazenda.



É possível perceber, a partir dessas breves notas sobre o sistema de produção adotado em meados do século XX, que o desenvolvimento rural nas diferentes regiões brasileiras foi muito diverso, influenciando o meio rural de modo permanente. Essas particularidades de desenvolvimento rural são ampliadas quando se parte para uma análise também do Nordeste, do Centro-Oeste e da Região Norte, sendo possível verificar a pluralidade de realidades econômicas e sociais.

O desenvolvimento rural apresentou contornos tão distintos não só pelas características geográficas e climáticas de cada região, mas também pelas relações sociais que foram estabelecidas, bem como pela herança que as populações imigrantes trouxeram e perpetuaram em território brasileiro. Alguns autores, como João Pedro Stedile (2011, p. 26) chegam a identificar nessas populações imigrantes, que se estabeleceram nas regiões Sudeste e Sul, uma vertente do campesinato brasileiro, que seria notado também na população mestiça e pobre que ocupava o Nordeste e parte do Centro-Oeste brasileiro.

A despeito da discussão sobre a presença ou ausência de um campesinato no Brasil, que será tratada no capítulo seguinte, é imprescindível observar que o desenvolvimento rural foi ocorrendo de forma distinta nas várias regiões do país, com o estabelecimento de relações sociais também diversificadas, ponto relevante para a compreensão da “agricultura familiar”, objeto deste estudo.

Entretanto, no tocante ao ordenamento jurídico no período, ainda durante a vigência do texto constitucional de 1891, após anos de debates e discussões foi promulgado o Código Civil Brasileiro (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916), que enfim afastou a vigência das Ordenações do ordenamento jurídico brasileiro.

O Código Civil passou a regular, portanto, aspectos da posse e da propriedade no Brasil. Essas disposições sobre posse e propriedade foram organizadas no mesmo livro do Código Civil, Livro II, nos Títulos I e II, respectivamente.

Em seus artigos 489 e 490, o Código Civil diferenciou a posse justa da posse de boa-fé. Justa seria toda posse que não fosse violenta, clandestina ou precária, enquanto a posse de boa-fé seria aquela em que o possuidor (caraterizado pelo Código, em seu artigo 485, como aquele que possui o exercício de algum dos poderes inerentes ao domínio ou propriedade) ignora o vício ou o obstáculo que lhe impede a aquisição da coisa ou do direito possuído.

Os atos de violência ou clandestinidade, além de não caracterizarem uma posse justa, não autorizariam a sua aquisição, conforme disposto no artigo 497. A aquisição da posse, consoante disposto no artigo 493, se daria pela apreensão da coisa, pelo exercício do direito, pelo fato de se dispor da coisa, ou do direito e por qualquer dos modos de aquisição em geral.

Ainda, segundo disposto no artigo 494, estariam habilitados para adquirir a posse não só a pessoa que a pretendesse, mas também seu representante ou procurador, ou mesmo terceiro sem mandato (dependendo de ratificação), além do constituto possessório.

Ao possuidor foi conferido o direito de ser mantido ou reintegrado na posse, defendendo-a em caso de turbação ou esbulho (artigos 499 e seguintes). A perda da posse se daria apenas nas hipóteses de abandono, tradição, perda, destruição, colocação fora do comércio, constituto possessório ou pela posse de outrem, conforme a redação do artigo 520.

Sobre a propriedade, o Código Civil de 1916 estabeleceu sua plenitude, quando todos os direitos elementares (usar, gozar, dispor e reaver) estivessem reunidos no direito do proprietário, e sua limitação, quando possuísse ônus real ou fosse resolúvel. Há que se ressaltar que o domínio presumia-se exclusivo e ilimitado, até que fosse apresentada prova em contrário, conforme disposto nos artigos 525 e seguintes.

Foram estabelecidas quatro formas de aquisição da propriedade imóvel no artigo 530: por meio da transcrição (termo alterado posteriormente pela Lei de Registros Públicos nº 6015/73 para “registro”) do título de transferência no registro do imóvel, pela acessão, pela usucapião e pelo direito hereditário<sup>8</sup>. Paralelamente, estabeleceu-se que a perda da propriedade se daria pela alienação, pela renúncia, pelo abandono, pelo perecimento do imóvel ou pela desapropriação, consoante redação do artigo 589.

Outros direitos reais foram estabelecidos e regulados nos artigos 674 e seguintes, como o usufruto, o uso e a habitação, condicionados à transcrição ou inscrição no registro imobiliário para serem transferidos ao domínio do adquirente.

Ao analisar o Código Civil de 1916, Orlando Gomes (2006, p. 19) ressalta que, especialmente na organização jurídica da propriedade e de alguns desses direitos reais, o Código Civil sofreu forte influência dos costumes da sociedade da época, apesar da inspiração e introdução de construções jurídicas da Europa continental que permearam toda a extensão do Código.

Segue o autor explicando:

No período de elaboração do Código Civil, o divórcio entre a elite letrada e a massa inculta perdurava quase inalterado. A despeito de sua ilustração, a aristocracia deanel representava e racionalizava os interesses básicos de uma sociedade ainda

---

<sup>8</sup> Acessão é o direito em razão do qual o proprietário de um bem adquire também a propriedade de tudo o que se incorpora ao mesmo, artificial ou naturalmente (artigo 536 e seguintes no Código Civil de 1916), enquanto usucapião é o direito de propriedade adquirido pela posse continuada e prolongada de um bem, durante prazo mínimo e outras condições determinadas em lei (artigo 550 e seguintes do mesmo diploma). Válido ressaltar que o Decreto nº 22.785 de 1933, em seu artigo 2º, proibiu a usucapião de bens públicos, independentemente de sua natureza.

patriarcal, que não perdera o seu teor privatista [...] Natural que o Código refletisse as aspirações dessa elite e se contivesse no mesmo passo, no círculo da realidade subjacente que cristalizara costumes, convertendo-os em instituições jurídicas tradicionais. Devido a essa contenção, o Código Civil, sem embargo de ter aproveitado frutos da experiência jurídica de outros povos, não se liberta daquela preocupação com o círculo social da família, que o distingue, incorporando à disciplina das instituições básicas, como a propriedade, a família, a herança e a produção (contrato de trabalho), a filosofia e os sentimentos da classe senhorial [...] Não obstante, desenvolveu-se, à larga, a propensão da elite letrada para elaborar um Código Civil à sua imagem e semelhança, isto é, de acordo com a representação que, no seu idealismo, fazia da sociedade. (GOMES, 2006, p. 22)

Não houve, portanto, no Código Civil de 1916 ou nos diplomas jurídicos anteriores, preocupação com a função social da propriedade, que é inserida no ordenamento jurídico nacional apenas na segunda metade do século XX. Até então, em conformidade com a sociedade privatista da época, vigoravam os princípios da plenitude da propriedade e da autonomia da vontade, em consonância com os interesses da então elite brasileira. O Código Civil reflete, assim, os valores dessa sociedade, apresentando um conceito privado e individualista da propriedade.

O direito à propriedade, inclusive, manteve seu *status* de direito fundamental assegurado aos brasileiros e estrangeiros residentes no Brasil também na Constituição de 1934, que veio a substituir a Constituição de 1891. O exercício do direito à propriedade, entretanto, foi pela primeira vez limitado pelo interesse social e pelo interesse coletivo, garantido o direito à indenização prévia e justa na hipótese de desapropriação, conforme disposto no artigo 113 da Constituição de 1934.

De modo diverso das Constituições anteriores, de 1824 e 1891, em que persistiu a plenitude do direito de propriedade, a Constituição de 1934 marca uma mudança de perspectiva, que será repetida e amparada no direito posterior, de insistir no interesse social e coletivo como orientador do exercício do direito de propriedade (FERREIRA FILHO, 1982, p. 34).

No tocante à propriedade, a Constituição da República promulgada em 26 de julho de 1934 ainda alterou a distribuição de terras públicas, ampliando o domínio da União. Também, possibilitou a usucapião de áreas de até 10 hectares, ocupadas por pelo menos 10 anos ininterruptos, tornando-as produtivas ou estabelecendo nelas a residência por aqueles que não possuíssem outro imóvel urbano ou rural.

A Constituição de 1934 tem especial relevância no estudo da agricultura familiar em função de seu artigo 126, que estabeleceu tratamento diferenciado às propriedades rurais de menor extensão, reduzindo em cinquenta por cento os impostos sobre esses imóveis rurais, de área não superior a cinquenta hectares e de valor até dez contos de réis (moeda no período),

instituídos em bem de família. Embora o artigo trate apenas da cobrança de impostos, tem especial relevo ao tema da agricultura familiar, uma vez que estabelece pela primeira vez em uma Constituição da República um olhar diferenciado às propriedades rurais de menor extensão com caráter familiar.

Finalmente, o artigo 130 da Constituição de 1934 vedou a concessão de terras de superfície superior a 10 mil hectares sem a autorização prévia do Senado Federal. Em 1937, a Constituição outorgada modificou a competência para emissão dessa autorização em seu artigo 155, transferindo-a para o Conselho Federal, mas preservando a necessidade da autorização para este fim.

A Constituição de 1934, entretanto, teve breve vigência de 3 anos, sendo substituída por novo texto constitucional outorgado em 10 de novembro de 1937, pelo então presidente Getúlio Vargas, inaugurando o período denominado Estado Novo.

A Constituição outorgada de 1937 manteve o direito à propriedade entre os direitos fundamentais assegurados aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, mas suprimiu a disposição oriunda da Constituição de 1934 que o limitava segundo os interesses sociais e coletivos. No novo texto constitucional, a única ressalva ao exercício do direito de propriedade se daria na hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, de acordo com o artigo 122. E em caso de desapropriação, não mais se falava em indenização prévia e justa, como no texto constitucional de 1934, mas tão somente em indenização prévia.

O texto constitucional outorgado de 1937 foi uma das principais preocupações e objeto de grande atenção de Getúlio Vargas durante o período denominado Estado Novo, uma vez que serviu de instrumento para fortalecer o Poder Executivo, do qual era chefe, após o golpe de Estado. Entretanto, muitos dispositivos da Carta de 1937 permaneceram letra morta, em função da concentração dos poderes Executivo e Legislativo na figura do Presidente da República, tornando irregular a aplicação dos dispositivos constitucionais de 1937 (SILVA, 2005, p. 83).

Do ponto de vista da questão agrária, durante a Era Vargas (1930-1945), que caminhava para seu fim, nota-se a subordinação econômica e política da agricultura à indústria. Nota-se o surgimento de um setor da indústria vinculado à agricultura, qual seja, o das indústrias produtoras de insumos, e outro vinculado à agroindústria, a indústria de beneficiamento de produtos agrícolas (STEDILE, 2011, p. 29). Essa subordinação da agricultura à indústria é fundamental para compreender o processo de modernização agrícola implantado na década de 1960, como se verá adiante.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e o movimento de recomposição dos princípios constitucionais, inclusive com a elaboração de novas constituições na Europa pós-guerra, surgiram no Brasil os movimentos pela redemocratização do país, que acabaram por implicar a convocação de Assembleia Constituinte.

Getúlio Vargas renunciou ao cargo de presidente da república forçado pelos militares, alguns dos quais inclusive o haviam auxiliado na chegada ao poder na Revolução de 1930. A transição entre os dois regimes fica, portanto, sob a iniciativa militar, de forma que essa e outras circunstâncias fizeram com que a transição para o regime democrático perpetuasse uma série de continuidades, uma vez que não houve uma ruptura com o passado, mas uma mudança de rumos (FAUSTO, 1999, p. 389).

Buscando reunir as mais diversas correntes de opinião para a elaboração de texto constitucional capaz de redemocratizar o país, a Assembleia Constituinte recorreu às cartas constitucionais anteriores, quais sejam, as Constituições de 1891 e 1934, como fonte maior de inspiração. É nessa ampla e forte inspiração que reside, para os críticos desse diploma, uma das razões pelas quais a Constituição de 1946, promulgada em 18 de setembro de 1946, não se realizou plenamente: a inspiração em textos de épocas passadas, que já não retratavam com fidelidade a realidade do período, acabou por gerar um texto “que nasceu de costas para o futuro, fitando saudosamente os regimes anteriores, que provaram mal” (SILVA, 2005, p. 85).

No tocante à propriedade da terra, assim como nos diplomas constitucionais anteriores, o direito à propriedade foi assegurado pela Constituição de 1946. Conforme disposição do artigo 141, parágrafo 16, o direito à propriedade foi garantido, salvo nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante indenização prévia, justa e em dinheiro.

Note-se que a exigência de indenização justa volta a integrar o dispositivo constitucional, após ser suprimido no texto constitucional outorgado de 1937. Há, ainda, o resgate de disposição da Constituição de 1824, que estipulava o pagamento da indenização pela área desapropriada em dinheiro, tornando a quitação dos valores mais célere, se em comparação com o pagamento usualmente realizado pelo governo, por meio de títulos públicos resgatáveis em número certo de anos. Perceptível, portanto, também no tocante à propriedade, certa preocupação social constante do restante do texto constitucional.

Essa preocupação social é latente também na redação do artigo 147 da Constituição de 1946, que limitou o uso da propriedade e o condicionou ao bem-estar social. Mais que isso, o artigo 147 trouxe a previsão da criação de uma lei que promovesse “a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”, ou seja, a reforma agrária. A despeito dessa

lei ter sido criada apenas 18 anos depois, sendo conhecida como o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), a inclusão de tal disposição de forma inédita na Constituição de 1946 deve ser reconhecida.

Ademais, o texto constitucional de 1946 traz outro dispositivo que deve ser destacado, qual seja, o artigo 156, que dispôs sobre a facilitação da fixação do homem no campo, por meio de planos de colonização e de aproveitamento das terras públicas. Para esses fins, a redação do artigo é clara ao estabelecer a preferência de brasileiros que residissem em zonas empobrecidas e desempregados, reforçando mais uma vez a preocupação social que permeou, ainda que de forma tímida, a Constituição de 1937.

Houve, portanto, não só uma preocupação com a distribuição da terra, mas com seu aproveitamento e com a fixação de seus titulares. O parágrafo 1º do artigo 156, inclusive, determinou que os Estados deveriam assegurar aos posseiros de terras devolutas de menor extensão (até 100 hectares), que nela tivessem morada habitual, que obtivessem preferência em sua aquisição.

É possível observar, nesse sentido, que mesmo que de forma tímida a Constituição de 1946 dedicou especial atenção ao aspecto social, inclusive no tocante à propriedade, dispendo sobre o acesso, aproveitamento e fixação na terra, especialmente pelas populações mais vulneráveis.

Também quanto às propriedades de menor extensão, de até 20 hectares, o legislador resgatou a disposição da Constituição de 1934, suprimida no texto constitucional de 1967, e concedeu isenção da cobrança de imposto territorial, desde que a área fosse cultivada pelo proprietário e sua família, proprietários de nenhum outro imóvel.

Outras disposições relevantes sobre a propriedade na Constituição de 1946 incluíram o resgate da extensão do rol de bens sob domínio da União, o retorno da competência do Senado Federal para autorizar a alienação e concessão de terras públicas acima de dez mil hectares e a ampliação da área passível de ser usucapida, anteriormente limitada a dez hectares e, após o texto constitucional de 1946, estendida para 25 hectares, mantidas as demais condições.

Durante a vigência da Constituição de 1946, o Brasil viveu sucessivas crises políticas e econômicas, com a alternância de presidentes no poder. É no ano de 1964, entretanto, quando o presidente João Goulart perdeu sua posição como presidente da república, destituído pelo golpe militar, que a vigência do texto constitucional de 1946 começou a perder força, até a promulgação da Constituição de 1967.

## **2.2 A consolidação do meio rural como objeto de estudo**

### *2.2.1 O destaque ao meio rural a partir de 1960*

Desde meados de 1960, o processo de mobilidade conhecido por “êxodo rural” foi ganhando força e alcançou patamares inéditos. A expropriação e marginalização de trabalhadores não era novidade no meio rural, mas a implantação do projeto de modernização agrícola, especialmente a partir dos governos militares, elevou o contingente de trabalhadores das mais diversas categorias expulsas do meio rural, incapazes de se adequarem à nova lógica imposta (PALMEIRA, 1989, p. 88).

O grande diferencial no processo de “êxodo rural” a partir dos anos 1960 foi a impossibilidade dos trabalhadores de reestabelecerem as relações de trabalho no meio rural. Até então, o trabalhador expulso de uma propriedade ou região conseguia encontrar uma nova oportunidade em outra propriedade rural, outra região ou até mesmo reestabelecer a relação original em um momento posterior. A partir dos anos 1960 e, com a alteração da lógica produtiva, os trabalhadores expropriados não mais conseguiam reconstituir relações de trabalho no meio rural, sendo definitivamente expulsos deste meio (PALMEIRA, 1989, p. 89).

O deslocamento desse grande contingente de trabalhadores expropriados do meio rural, para serem novamente marginalizados nas áreas urbanas, passou a ser debatido pela sociedade civil, pela academia e nas esferas públicas e políticas, reconhecido como problema social de alta relevância.

Os trabalhadores rurais e pequenos agricultores não sofreram os efeitos desse processo de expulsão de forma passiva: além do nascimento e consolidação do movimento sindical rural, em meados dos anos 1960, data também desse período o surgimento das primeiras organizações das Ligas Camponesas, importante movimento pela reforma agrária e pela defesa de demandas entendidas como camponesas (WANDERLEY, 2014, p. 29).

Simultaneamente a essa discussão, nos primeiros anos da década de 1960, se desenvolveu o primeiro grande debate sobre as origens e características da posse, da propriedade e do uso da terra, com uma multiplicidade de ideias e teses sobre o assunto. Esse grande debate, entretanto, surgiu pela necessidade política e sociológica de partidos políticos, e não de uma necessidade acadêmica ou pelo desenvolvimento da ciência nas universidades, embora o tema tenha eventualmente ingressado nessas esferas (STEDILE, 2011, p. 6).

A década de 1960 é considerada, portanto, um dos principais períodos de produção de conteúdo sobre a questão agrária, momento em que se passou a estudar e analisar o cenário agrário brasileiro como até então não se havia feito. Não só no plano acadêmico o meio rural alcançou posição de destaque, mas também e especialmente no plano político, com a consolidação do movimento sindical e a agitação de forças políticas que alcançaram o Congresso Nacional.

Nessa seara, em 2 de março de 1963, é promulgada a Lei nº 4.214, o Estatuto do Trabalhador Rural, primeiro diploma a regular as relações de trabalho no meio rural de forma específica, no que não contrariasse o disposto na Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-lei nº 5.452/43).

Logo em seu artigo 2º a lei define uma das partes da relação de trabalho rural que se propôs a regular, o trabalhador rural, como “toda pessoa física que presta serviços a empregador rural, em propriedade rural ou prédio rústico, mediante salário pago em dinheiro ou in natura, ou parte in natura e parte em dinheiro”.

O empregador rural, por sua vez, foi conceituado no artigo 3º do diploma como toda pessoa física ou jurídica que explorasse de forma temporária ou permanente, diretamente ou através de prepostos, atividades agrícolas, pastoris ou ligadas à indústria rural, independentemente de ser proprietário.

De forma geral, o Estatuto do Trabalhador Rural foi responsável por regulamentar, pela primeira vez, as relações de trabalho no meio rural, reconhecendo direitos trabalhistas aos assalariados, como o direito ao salário mínimo e ao repouso; regulando as condições de jornada e exercício do trabalho, inclusive no tocante às condições de higiene e segurança; e instituindo benefícios e outras proteções especiais, como as destinadas às mulheres e aos menores de 18 anos.

O Estatuto do Trabalhador Rural teve suas disposições alteradas por sucessivos textos legais, com destaque para a Lei nº 5.889, de 8 de junho de 1973. Posteriormente, até mesmo a Constituição Federal de 1988 dispôs sobre o trabalhador rural, ao afirmar a igualdade de direitos entre estes e os trabalhadores urbanos.

No tocante à Lei nº 5.889/73, que alterou de forma expressiva o Estatuto, ressalta-se o conceito de “empregado rural”, trazido logo em seu artigo 2º. “Empregado rural” recebeu definição muito próxima ao conceito de “trabalhador rural” contido no diploma anterior, mas destacando que a prestação de serviços deveria ser não eventual, sob a dependência do empregador e mediante salário.



Além da mudança de nomenclatura (embora não haja uma uniformidade na lei, que ora utiliza o termo “empregado rural”, ora “trabalhador rural”), é clara a alteração nos requisitos essenciais para configuração de uma das partes beneficiárias da regulação, o trabalhador rural, que deveria estar indubitavelmente ligado a um empregador rural.

A Lei nº 5.889/73 vem apenas reforçar, portanto, um problema que já se notava quando da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural: a sua inaplicabilidade em relação à totalidade das relações de trabalho no meio rural, uma vez que os trabalhadores sazonais, como aqueles comumente referidos como “boias-frias”, estavam excluídos da regulamentação. Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2011, p. 49), nesse sentido, elucida que o diploma “[...] exclui de seu campo regulatório, precisamente, os novos trabalhadores, aliciados por intermediários, volantes que se deslocam sem cessar de uma propriedade a outra, sem aquele vínculo exigido com uma determinada empresa rural”.

Embora não tenha sido capaz de regular o complexo e heterogêneo retrato de vínculos e formatos de relações trabalhistas no meio rural em sua totalidade, o Estatuto do Trabalhador Rural apresentou relevância ímpar no meio rural, por regulamentar de forma inédita as relações de trabalho nesse ambiente, antes mesmo da promulgação do Estatuto da Terra.

Em um contexto histórico e político mais amplo, destituído o presidente João Goulart, no início de abril de 1964, instaurava-se o governo militar, que permaneceria no poder por mais de 20 anos. Para legitimar essa alteração de poder no governo, foram promulgadas inúmeras emendas constitucionais, atos institucionais e atos complementares à Constituição de 1946, conferindo enorme complexidade ao Direito Constitucional positivo então vigente.

Em 9 de abril de 1964, foi expedido o primeiro Ato Institucional do período, responsável por manter a ordem constitucional vigorante, mas que impôs inúmeras cassações de mandatos e suspensão de direitos políticos. O Comando Militar Revolucionário efetuou prisões políticas de todos os indivíduos que apoiavam ou eram ligados ao recém-destituído presidente João Goulart, bem como de todos que simpatizassem com uma posição política orientada à esquerda ou que reprovassem o autoritarismo implantado.

Entre as emendas promulgadas nesse período, destaca-se a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964. O texto da emenda constitucional de 1964 trouxe algumas alterações relevantes em relação à propriedade territorial no Brasil, preparando o ordenamento jurídico para a promulgação do Estatuto da Terra, nessa altura já em trâmite no Congresso Nacional.

A alteração ao texto constitucional efetuada pela Emenda Constitucional nº 10 de 1964 inseriu uma exceção ao pagamento em dinheiro da indenização pela desapropriação de

propriedade por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social. Na hipótese de desapropriação de propriedade rural situada em zona prioritária segundo decreto do Poder Executivo, que contrariasse as formas de exploração trazidas em lei e, apenas em se tratando de latifúndio, a indenização devida poderia ser paga em títulos especiais da dívida pública, resgatáveis em até 20 anos, em parcelas anuais sucessivas.

Ao proprietário foi assegurado, entretanto, a não incidência de impostos federais, estaduais e municipais na transferência da propriedade e a indenização em dinheiro das benfeitorias necessárias e úteis realizadas na propriedade, mesmo que a indenização pelo restante do latifúndio fosse realizada em títulos. Esses títulos, inclusive, poderiam ser utilizados, a qualquer tempo, como forma de pagamento de até 50% do Imposto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas, conforme garantia expressa no texto constitucional.

Ocorre que algumas definições e conceitos-chave não foram incluídos na redação desses dispositivos. Não há, por exemplo, definição de quais formas de exploração da terra ensejariam a desapropriação, bem como não há conceituação de latifúndio, dificultando a compreensão do mandamento. Este, inclusive, apenas seria conceituado e delimitado no Estatuto da Terra<sup>9</sup>, promulgado posteriormente à Emenda Constitucional nº 10.

A Emenda Constitucional nº 10 de 1964 ainda alterou o artigo 156 da Constituição de 1946, expandindo a área de terras devolutas passíveis de serem adquiridas com preferência por posseiros que as tivessem por morada habitual, de 25 para 100 hectares; e reduzindo a área que poderia ser alienada sem a autorização do Senado Federal, de 10 mil para 3 mil hectares (exceto nas hipóteses de execução de plano de colonização previamente aprovados pelo Governo Federal).

Finalmente, ao alterar o parágrafo terceiro da Constituição de 1946, para ampliar a área passível de ser adquirida por usucapião de 25 para 100 hectares, a referida emenda introduziu o conceito de área mínima suficiente para garantir a subsistência e o progresso econômico e social do lavrador e de sua família (que nunca poderia ultrapassar cem hectares), embrião do conceito de módulo rural, posteriormente introduzido pelo Estatuto da Terra.

Essas alterações pontuais inseridas no ordenamento jurídico pela Emenda Constitucional nº 10 de 1964 antecederam o conjunto de medidas implementado pelo Estatuto

---

<sup>9</sup> Latifúndio seria definido pelo artigo 4º da Lei nº 4.504/64 como o imóvel rural que “exceda a dimensão máxima fixada na forma do artigo 46, § 1º, alínea b, desta Lei, tendo-se em vista as condições ecológicas, sistemas agrícolas regionais e o fim a que se destine” ou, “não excedendo o limite referido na alínea anterior, e tendo área igual ou superior à dimensão do módulo de propriedade rural, seja mantido inexplorado em relação às possibilidades físicas, econômicas e sociais do meio, com fins especulativos, ou seja deficiente ou inadequadamente explorado, de modo a vedar-lhe a inclusão no conceito de empresa rural”.

da Terra, que modificaria a situação da propriedade territorial no país. Nessa esteira, em 26 de outubro de 1964, o então presidente Castelo Branco encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei que daria origem ao Estatuto da Terra, que será analisado nas próximas páginas.

### *2.2.2 Estatuto da Terra: instrumento jurídico da modernização agrícola*

Promulgada em 30 de novembro de 1964, a Lei nº 4.504, também conhecida por Estatuto da Terra, traz logo em seu primeiro artigo os conceitos de reforma agrária e política agrícola, objetivos centrais do diploma. O conceito de reforma agrária é especialmente relevante na medida em que recorre aos princípios de justiça social para embasar o propósito de melhor distribuição da terra, fomentando modificações no seu regime de posse e uso, visando o aumento de produtividade. A política agrícola, por sua vez, foi caracterizada como o conjunto de medidas de amparo à propriedade da terra, orientadas no sentido da industrialização e preocupadas com a empregabilidade nas áreas rurais.

Para a consecução da reforma agrária e a promoção de uma política agrícola, a Lei nº 4.504/64 preocupou-se com a definição de institutos e conceitos que lhe são imprescindíveis, como o de função social da propriedade. Segundo o artigo 2º do referido diploma, a oportunidade de acesso à propriedade da terra seria assegurada de forma universal, desde que condicionada à função social da propriedade. Esta, segundo a lei, consistia da presença simultânea dos seguintes requisitos: favorecimento do bem-estar dos proprietários e trabalhadores; observação das normas jurídicas que regiam as relações de trabalho no meio rural; manutenção de níveis satisfatórios de produtividade; e conservação de recursos naturais.

A propriedade privada no meio rural não deixou de ser protegida, uma vez que o direito à propriedade continuava assegurado pela Constituição, mas o Estatuto da Terra atribuiu à propriedade privada da terra a função social, condicionando seu uso ao bem-estar coletivo, no mesmo sentido da Constituição de 1946. Desse modo, as formas de ocupação e exploração da terra que contrariassem a função social da propriedade deveriam ser gradativamente extintas pelo Poder Público, conforme disposto no artigo 13 do diploma.

A verificação e promoção do cumprimento da função social da propriedade foram, nesse sentido, atribuídas ao Poder Público, que deveria, ainda, estimular e criar condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, bem como garantir seu acesso aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. Ao agricultor foi assegurado o direito de permanecer na terra que cultivasse, enquanto às populações

indígenas foi garantido o direito à posse das terras que ocupassem ou que lhe fossem atribuídas.

Adiante, em seu artigo 4º, o Estatuto da Terra traz outras definições intrínsecas à completa compreensão de suas disposições, especialmente os conceitos de propriedade familiar, módulo rural, minifúndio, latifúndio e empresa rural. O diploma é omissivo, entretanto, ao deixar de conceituar outros institutos que seriam necessários para a perfeita aplicação da lei, como o de proprietário familiar, que possui especial relevo ao presente estudo.

Nessa esteira, para o artigo 4º, inciso I do diploma, propriedade familiar seria o imóvel rural de área determinada (conforme o tipo de exploração e a região em que estivesse localizado), explorado diretamente e pessoalmente pelo agricultor e sua família, eventualmente admitido o auxílio de terceiros. A exploração da propriedade deveria absorver toda a força de trabalho do agricultor e de sua família, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico.

O legislador elencou, portanto, como elementos fundamentais para caracterização da propriedade familiar, não apenas a titularidade familiar da propriedade, mas também a pessoalidade e exclusividade da força de trabalho da família, que poderia receber o apoio eventual da força de trabalho de terceiros para explorar a terra da qual deveria retirar seu sustento, e a limitação de sua área máxima, variável conforme a região.

O legislador identificou ainda dois outros formatos de propriedade no meio rural: o minifúndio, definido como “o imóvel rural de área e possibilidades inferiores às da propriedade familiar” e o latifúndio, como o imóvel rural que excedesse as dimensões máximas fixadas em lei ou fosse explorado de forma deficiente, inadequada ou até mesmo inexplorado, hipóteses em que a propriedade não poderia ser considerada empresa rural.

Empresa rural, por sua vez, seria a identificação dada ao empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explorasse economicamente e racionalmente imóvel rural, propiciando rendimento econômico compatível com a região em que se encontrasse. Para ser caracterizado como empresa rural, o empreendimento deveria ainda explorar uma área mínima agricultável do imóvel, segundo padrões fixados pelo Poder Executivo.

Os dois últimos formatos de propriedade rural, o minifúndio e o latifúndio, deveriam ser gradualmente extintos com a implementação da reforma agrária, prevista pelo artigo 16 e seguintes do Estatuto da Terra. Essas propriedades deveriam ser gradualmente substituídas por “relações equilibradas entre o homem, a propriedade e o uso da terra para promover o

desenvolvimento econômico nacional, o bem-estar do trabalhador rural e a justiça social”, conforme a redação do artigo 16 do diploma.

Na realidade, esses modelos de propriedades deveriam ser extintos para darem lugar à empresa rural, formato de exploração da terra incentivado pelo Estado e objetivo pautado no projeto de modernização implementado pelo governo militar, com respaldo jurídico no Estatuto da Terra, como será visto adiante (MOREIRA, 1986, p. 10). Bruna Ratke (2012, p. 20), ao analisar o diploma e a ligação entre o incentivo à empresa rural e o projeto de modernização, afirma que:

A ênfase da proposta do ET [Estatuto da Terra] está na empresa rural e na condenação do latifúndio e minifúndio, subordinado a um processo de desenvolvimento econômico a privilegiar a constituição de grandes empresas rurais, concentração de terra e a expulsão dos trabalhadores do campo. [...] Compreende-se que o latifúndio poderia se “modernizar” ao se transformar em empresa rural por intermédio dos créditos rurais subsidiados. Ao contrário do minifúndio, impossibilitado por sua própria diminuta dimensão territorial, que era excluído dos créditos rurais. Esse fator acarretava aos minifundiários o êxodo rural ou a procura de outras atividades no campo para a sua subsistência. Logo, o objetivo da política adotada era beneficiar o latifúndio, que receberia subsídios e incentivos fiscais para os fins de se transformar em empresa.

De todo modo, o Estatuto da Terra, em sua política para a reforma agrária, segue determinando as formas pelas quais a distribuição e a redistribuição de terra ocorreria, viabilizando o acesso à terra por meio da desapropriação por interesse social, doação, compra e venda, arrecadação de bens vagos, herança ou legado. Vale salientar que, entre as finalidades da desapropriação por interesse social, incluiu-se a intenção de obrigar a exploração racional da terra e permitir a recuperação social e econômica de regiões, além de promover a justa e adequada distribuição da propriedade, entre outras.

Foi previsto, ainda, que a implementação se daria em caráter prioritário em terras particulares, se situadas em zonas críticas ou de tensão social. No caso da desapropriação realizada pelo Poder Público em áreas prioritárias, a mesma recairia sobre os minifúndios e latifúndios; sobre áreas já beneficiadas ou a serem por obras públicas relevantes; áreas cujos proprietários desenvolvessem atividades predatórias, descumprindo normas de conservação dos recursos naturais; áreas destinadas a empreendimentos de colonização frustrados; áreas que apresentassem elevada incidência de arrendatários, parceiros e posseiros; e sobre terras cujo uso estivesse em desacordo com sua vocação de uso econômico, conforme estudos realizados pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária.

Ademais, nota-se que no caso da desapropriação de minifúndios, o Poder Público ficou responsável, segundo o artigo 21 do Estatuto da Terra, por implementar “as medidas

necessárias à organização de unidades econômicas adequadas, desapropriando, aglutinando e redistribuindo as áreas”, em clara preocupação com a possível vulnerabilidade das regiões em que os minifúndios estivessem localizados, especialmente quanto à destinação futura da área após a desapropriação.

O Estatuto da Terra, em seu artigo 24, trouxe o rol de hipóteses em que as terras desapropriadas para fins de reforma agrária poderiam ser distribuídas, quais sejam: sob a forma de propriedade familiar; a agricultores cujos imóveis rurais fossem comprovadamente insuficientes para seu sustento; para a formação de glebas destinadas à exploração extrativa, agrícola, pecuária ou agroindustrial em formato cooperativo; para realização, pelo Poder Público, de atividades de demonstração educativa, de pesquisa, experimentação, assistência técnica e de organização de colônias-escolas; e para fins de reflorestamento ou de conservação de reservas florestais a cargo da União, dos Estados ou dos Municípios.

O artigo seguinte, por sua vez, conferiu preferência a alguns sujeitos, todos trabalhadores que não possuíssem outra propriedade, na aquisição das terras adquiridas pelo poder público para alienação com fins de reforma agrária, avançando na seguinte ordem: primeiramente, ao proprietário do imóvel desapropriado, com a condição de que viesse a explorar, diretamente ou por intermédio de sua família, a nova área; aos que trabalhassem no imóvel desapropriado como posseiros, assalariados, parceiros ou arrendatários; aos agricultores cujas propriedades possuíssem dimensão inferior à da propriedade familiar da região; aos agricultores cujas propriedades fossem comprovadamente insuficientes para seu sustento e o de sua família; e, finalmente, aos tecnicamente habilitados segundo a lei ou que apresentassem comprovada competência para a prática das atividades agrícolas. Note-se que, seguindo a ordem de preferência mencionada, os chefes de famílias numerosas, cujos membros se dispusessem a praticar a atividade agrícola, teriam prioridade na aquisição.

O diploma também trouxe disposições sobre a política de colonização de novos territórios. A partir do artigo 55, foi regulada a iniciativa do poder público de recrutamento e seleção de pessoas ou famílias, dentro ou fora do território nacional, para reuni-las em núcleos agrícolas ou agroindustriais. Para tal, o poder público estaria autorizado a providenciar o transporte, recepção, hospedagem e encaminhamento desses indivíduos até a sua colocação e integração nos respectivos núcleos. Note-se que a colonização também poderia se dar pela iniciativa privada, com regimento próprio, conforme disciplina dos artigos 60 a 62 do Estatuto da Terra.

Os programas de colonização oficial seriam pensados a partir de grupamentos de lotes em núcleos de colonização, destes em distritos e de associações de parceiros em

cooperativas, visando assegurar as melhores condições de fixação do homem à terra e seu progresso social e econômico. Essa política seria implementada apenas em áreas já incorporadas ou em vias de incorporação ao patrimônio público, prioritariamente em áreas ociosas ou de aproveitamento inadequado; próximas a grandes centros urbanos e de mercados de fácil acesso, para evitar problemas de abastecimento; em áreas de êxodo, mas em locais de fácil acesso e comunicação; em áreas de colonização predominantemente estrangeira, visando facilitar o processo de interculturação; e, finalmente, em áreas de fronteira.

Os lotes de colonização, por sua vez, poderiam ser de dois tipos: parcelas, quando destinados ao trabalho agrícola do parceleiro e de sua família, residente no próprio local ou no centro da comunidade correspondente; ou urbanos, quando direcionados a formar o centro da comunidade, incluindo as instalações necessárias à localização dos serviços administrativos assistenciais, bem como das atividades cooperativas, comerciais, artesanais e industriais, além das residências dos trabalhadores e eventualmente dos parceleiros. Em qualquer circunstância, foi vedada a divisão do imóvel rural em áreas de dimensão inferior à de um módulo rural, mesmo nos casos de sucessão causa mortis ou em partilhas judiciais ou amigáveis.

Esse programa oficial de colonização tinha como objetivo, além do desenvolvimento de tais áreas prioritárias, promover a integração e o progresso social e econômico daquele que aceitasse a empreitada da colonização; proporcionar o aumento do nível de vida do trabalhador rural; favorecer a conservação dos recursos naturais e a recuperação social e econômica de determinadas áreas; e incrementar a produção e a produtividade no setor primário. Novamente, nota-se que há o incentivo do poder público à proliferação de propriedades familiares no meio rural, mesmo em uma política voltada para o desenvolvimento rural e expansão das fronteiras e áreas cultivadas.

No mesmo sentido e, dando continuidade à política de desenvolvimento rural, o Estatuto da Terra trouxe, a partir de seu artigo 73, meios pelos quais seria fornecida assistência social, técnica e de fomento, além do estímulo à produção agropecuária com o intuito de capacitar o agricultor e sua família para atender ao mercado interno e externo. A finalidade dessa ação residia, especialmente, no preparo educacional, na formação empresarial e técnico-profissional dos agricultores e de sua família, “garantindo sua integração social e ativa participação no processo de desenvolvimento rural; estabelecendo, no meio rural, clima de cooperação entre o homem e o Estado, no aproveitamento da terra”.

A política de modernização do meio rural, promovida especialmente durante o governo militar, é também percebida nos incisos do artigo 73. Ao estabelecer os meios pelos quais as diretrizes fixadas para a política de desenvolvimento rural se dariam, o legislador é

claro ao incluir, por exemplo, a mecanização agrícola e a industrialização e beneficiamento dos produtos, pilares do processo de modernização das atividades agrícolas.

Outras disposições relevantes no Estatuto da Terra incluíram: a restrição das modalidades de contrato, expresso ou tácito, em que a posse ou uso temporário da terra poderiam ser estabelecidos, quais sejam, apenas por meio de contrato de arrendamento rural ou parceria; e a aquisição de domínio das terras ocupadas por dez anos ininterruptos, sem oposição, de área suficiente para garantir o sustento daquele que a ocupasse e a houvesse tornado produtiva, estabelecendo nela sua residência, sem ser proprietário rural nem urbano.

Finalmente, as disposições gerais e transitórias do diploma, a partir do artigo 103, reforçaram a finalidade do diploma de buscar “a perfeita ordenação do sistema agrário do país, de acordo com os princípios de justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano”. Com esse intuito, o poder público deveria atuar no sentido de facultar e garantir o desenvolvimento das atividades extrativas, agrícolas, pecuárias e agroindustriais, de forma condizente com o harmônico desenvolvimento da vida rural, nos termos da lei.

Fato é que, após a Lei de Terras de 1850, o Estatuto da Terra foi a primeira lei brasileira promulgada com a finalidade de ordenar o sistema agrário, normatizando o uso da terra e estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento rural. Simultaneamente, serviu como inspiração para construção das instituições necessárias para a implantação da nova política agrária e como referência jurídica para os movimentos sociais em favor da reforma agrária, especialmente durante a ditadura militar.

Mais do que conferir instrumentos jurídicos para embasar a luta dos movimentos sociais em favor da reforma agrária, o Estatuto da Terra criou categorias normativas para uso do Estado e da sociedade, que permitiu intervenções estatais antes inimagináveis. Ao definir, com força de lei, conceitos chave como latifúndio e empresa rural, por exemplo, o Estado enrijeceu a atuação dos tribunais e de seus próprios programas de governo, ao mesmo passo em que tornou possível sua atuação direta e acabou por ampliar a atuação de grupos sociais que reconheceu ou cuja criação viabilizou (PALMEIRA, 1989, p. 95).

Em contrapartida, José de Souza Martins (1989, p. 76) identifica no Estatuto da Terra a intenção do governo militar de despolitizar a questão agrária, excluindo os trabalhadores e seus representantes de decisões políticas e afastando-os dos grupos políticos de esquerda, como o Partido Comunista Brasileiro e as Ligas Camponesas. Para o autor, o diploma seria um:



[...] instrumento de controle das tensões sociais e dos conflitos gerados por esse processo de expropriação e concentração da propriedade e do capital. É um instrumento de cerco e desativação dos conflitos, de modo a garantir o desenvolvimento econômico baseado nos incentivos à progressiva e ampla penetração do grande capital na agropecuária. É uma válvula de escape que opera quando as tensões sociais chegam ao ponto, em que podem transformar-se em tensões políticas. O Estatuto está no centro da estratégia do governo para o campo e se combina com outras medidas de cerco e desativação dos conflitos, das reivindicações e das lutas sociais (MARTINS, 1985, p. 35).

Muitos críticos do Estatuto da Terra (Wanderley, 2011; Martine, 1989; Delgado, 1985; entre outros) também apontam que, embora a letra da lei tenha repartido suas atenções entre a reforma agrária e a política agrícola, a primeira recebeu pouco apoio político e institucional, não alcançando grandes níveis de efetividade, e, em contrapartida, a política agrícola foi implementada de forma ostensiva e efetiva, orientada em benefício dos grandes proprietários (WANDERLEY, 2011, p. 30).

A política agrícola implementada pelo Estado, normatizada pelo Estatuto da Terra, tinha por finalidade transformar os processos de produção tradicionais por meio do aumento do uso de insumos de origem industrial, modernizando a agricultura brasileira. Resguardado pelo diploma, o Estado então destinou recursos e criou ou redefiniu as instituições necessárias para que a nova política pudesse ser implantada com êxito (WANDERLEY, 2011, p. 28).

Ruy Moreira (1986, p. 10), ao observar o papel do Estatuto da Terra como instrumento jurídico que serviu de respaldo para a política agrária de modernização agrícola, identifica três parâmetros principais que nortearam o diploma: a vinculação da função social da terra ao aumento de produtividade e consequente desenvolvimento econômico; a meta de gradual extinção dos minifúndios e latifúndios, que deveriam ser substituídos pela empresa rural e; ainda, a associação do mundo rural à industrialização que ocorria nos demais setores da economia brasileira.

Nessa esteira, com respaldo jurídico do Estatuto da Terra e fortemente sustentado por recursos públicos, implementou-se o processo de modernização da agricultura, que buscou transformar as bases técnicas da produção, por meio do incremento tecnológico e pela inserção e consolidação do uso de máquinas e equipamentos, bem como de outros insumos produtivos de origem industrial, como fertilizantes. O eixo estruturante do projeto de modernização agrícola foi a propriedade da terra, com a promoção da associação entre capital e propriedade fundiária (WANDERLEY, 2011, p. 67). A propriedade fundiária permaneceu, contudo, como o elemento organizador fundamental à atividade agrícola (BRUMER et al., 1997, p. 183).

Esse processo levou à “consolidação do mercado de produtos agrícolas orientados para o consumo urbano e de insumos industriais destinados a empresas agropecuárias” (WANDERLEY, 2011, p. 30), com a criação de um modelo de propriedade rural modernizada, viável economicamente, que passou a ser referência para o restante do meio rural. Houve, ainda, aumento da produtividade e aumento da exportação de produtos agrícolas, gerando dividendos para o país (RATKE, 2012, p. 23).

Entretanto, o processo de modernização agrícola não ocorreu de forma homogênea ou igualitária: a modernização foi implementada de forma parcial, seletiva e desigual, direcionada a etapas específicas da produção de determinados tipos de unidades produtivas, que realizassem certas culturas ou criações, apenas em algumas áreas do país (WANDERLEY, 2011, p. 31). Guilherme Delgado (1985, p. 42), ao analisar a ausência de homogeneidade econômica, social e tecnológica na implantação do processo de modernização, pontua que essa diferenciação ocorreu de forma a efetivamente excluir certos grupos sociais e regiões econômicas.

Sobre essa distribuição desigual do processo de modernização nas regiões brasileiras, Ângela Kageyama (1985), em sua tese de doutorado, demonstra a profunda diferenciação regional dos impactos da modernização, que aprofundou as disparidades do mundo rural de cada região brasileira. Detalhando as transformações ocorridas na agricultura brasileira entre 1960 e 1980, por meio de um método comparativo no tempo e no espaço, Kageyama conclui não só pela distribuição irregular do processo de modernização pelas regiões brasileiras, mas especialmente por sua concentração no estado de São Paulo.

Apesar de apresentar altos índices de modernização agrícola e um dos maiores índices de produtividade do país, a agricultura paulista também reproduziu a lógica de exclusão de grupos sociais e modernização desigual em relação ao espectro social e econômico, uma vez que não evitou o êxodo rural, não melhorou as condições de trabalho rural, permaneceu com um dos maiores índices de desigualdade de renda no país e permitiu o crescimento dos lucros em detrimento dos salários rurais, entre outros fatores (KAGEYAMA, 1987, p.99).

Ao analisar região diversa, o Centro-Oeste brasileiro, Antônio Nivaldo Hespanol (2000, p. 24) destaca problemas semelhantes, como a problematização do acesso à terra, a exclusão de pequenos produtores, a concentração de renda e a baixa qualificação da mão de obra, relacionando-os ao modelo de crescimento agrícola implementado, a “modernização conservadora”.

Mais do que desigual, parcial e incompleta, o modelo de “modernização conservadora” manteve elevados níveis de pobreza absoluta, acentuando uma das

distribuições de renda mais desiguais do mundo, ao não criar condições para que parcela da população rural deixasse de se reproduzir em condições miseráveis (MARTINE, 1989, p. 47).

Nessa esteira, Bruna Ratke (2012, p. 21) observa que:

Esse modelo de política de desenvolvimento rural ensejou a reprodução do latifúndio moderno e o aumento da concentração fundiária, agravando a exclusão social e a violência no campo. A grande propriedade, predominante em toda a história brasileira, se impôs como um modelo socialmente reconhecido, recebendo estímulos de uma política agrária (crédito rural, seguros agrícolas, políticas de preços mínimos etc.) centrada na concretização da modernização para adotar a lógica empresarial moderna, ampliando as desigualdades sociais, destruindo a pequena propriedade e a propriedade familiar em prol da consolidação do latifúndio.

Também a exploração familiar foi afetada pelo caráter conservador da modernização agrícola: grande parcela das unidades de produção de pequena área e caráter eminentemente familiar foi excluída do processo de modernização, permanecendo dependente da grande propriedade e vivenciando a precariedade do acesso aos meios de trabalho e a pobreza de seus agricultores. As poucas unidades produtivas familiares que conseguiram se modernizar foram obrigadas a continuar assumindo a propriedade fundiária e a dependência do trabalho assalariado, retendo e abrigando a população rural excedente (BRUMER et al., 1997, p. 184).

Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2011, p. 105), ao analisar a modernização agrícola, identifica efeitos negativos desse processo em três âmbitos, quais sejam: o meio ambiente, pelos danos aos recursos naturais; a sociedade, pela inserção de formas degradantes de exploração do trabalho e pela marginalização de pequenos produtores e; ainda, a economia, uma vez que a concentração da propriedade da terra ocorre acompanhada da persistência de inúmeras áreas apropriadas ao cultivo, mas mantidas sem uso produtivo ou com baixa produtividade, impactando negativamente a economia.

Dessa forma, é possível reconhecer no Estatuto da Terra seu papel fundamental em disciplinar o meio rural após décadas de regulamentação insuficiente, mas também é necessário notar sua utilização como instrumento jurídico para implementação de uma política agrária de modernização agrícola, que, embora tenha apresentado certos efeitos positivos nas searas técnica e econômica relativas ao meio rural, foi responsável pela concentração fundiária, aumento das desigualdades sociais, novo ciclo de êxodo rural e danos ambientais.

### 2.2.3 A ditadura militar e o meio rural

No cenário político mais amplo, em momento posterior à promulgação do Estatuto da Terra e após a expedição do primeiro Ato Institucional, em 9 de abril de 1964, nova crise culminou com outros atos institucionais e atos complementares. Em 7 de dezembro de 1966, é editado o Ato Institucional nº 4, que regulou o procedimento a ser adotado pelo Congresso Nacional na votação do projeto de nova Constituição, apresentado pelo então presidente da república, Castello Branco. Finalmente, em 24 de janeiro de 1967, foi outorgada a nova Constituição, encerrando a vigência da Constituição de 1946, já tão alterada pelas inúmeras emendas, atos institucionais e atos complementares.

Fortemente inspirada pela Constituição de 1937, conservando suas características básicas, a Constituição de 1967 ampliou os poderes da União e do Presidente da República, reduziu a autonomia individual, permitindo a suspensão de direitos e garantias constitucionais e abrigou disposições menos intervencionistas que as contidas na Constituição de 1946 (SILVA, 2005, p. 87).

De todo modo, o texto constitucional de 1967 manteve em grande medida disposições dos textos constitucionais precedentes, especialmente a Constituição de 1946, imediatamente anterior. Assim, assegurou a inviolabilidade do direito à propriedade, garantindo-o exceto nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante indenização prévia e justa. A indenização seria paga em títulos especiais da dívida pública, repetindo-se o disposto anteriormente na Constituição de 1946 (após a alteração da Emenda Constitucional nº 10, de 1964).

Também manteve a disposição do texto constitucional anterior que isentava as propriedades rurais de menor extensão do pagamento de imposto territorial. Segundo o artigo 22 da Constituição de 1967, o proprietário que cultivasse por seus próprios meios ou com auxílio de sua família, gleba rural de área não excedente a 25 hectares, e não possuísse outro imóvel, estaria isento do pagamento do referido imposto. No mesmo sentido, a Constituição de 1967 repetiu a exigência de aprovação do Senado Federal para alienação ou concessão de mais de 3 mil hectares de terras, exceto na hipótese de áreas destinadas à reforma agrária.

Em contrapartida, inovou ao estabelecer como finalidade da ordem econômica, em seu artigo 157, a realização da justiça social, fundada em uma série de princípios, entre eles, a função social da propriedade. O reconhecimento da função social da propriedade como princípio e, mais além, princípio basilar na realização da justiça social, foi essencial para o desenvolvimento da cultura jurídica no tocante à propriedade territorial (LIMA, 2002, p. 151).

Note-se que o artigo 164 do referido diploma apresenta especial relevo ao presente estudo, uma vez que prevê a elaboração de lei federal sobre condições de legitimação da posse e de preferência de aquisição de até cem hectares de terras públicas pelos possuidores que as tornassem produtivas com o seu trabalho e o de sua família. Mais uma vez, há uma disposição legal que confere tratamento específico ao sujeito do meio rural que trabalha na terra com sua família, em especial àqueles que residem e cultivam em menores áreas.

A Constituição de 1967 foi alterada por emendas constitucionais, atos complementares e atos institucionais. Entre os últimos, notáveis o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que rompeu com a ordem constitucional, e o Ato Institucional nº 9, de 25 de abril de 1969, que apresentou especial relevo à disciplina da propriedade no ordenamento jurídico, uma vez que alterou apenas artigos nessa seara.

Com a justificativa da execução da reforma agrária, o Ato Institucional nº 9 alterou o artigo 157 da Constituição de 1967, para excluir a obrigação de pagamento de indenização prévia ao proprietário que tivesse seu imóvel desapropriado. Com a nova redação, a União poderia realizar a desapropriação para fins de reforma agrária sem efetuar o pagamento prévio de indenização, que ainda deveria ser justa, mas agora calculada segundo critérios estabelecidos em lei.

O Ato Institucional nº 9 também modificou a redação do parágrafo 5º do artigo 157, para ampliar os poderes do Presidente da República na realização da reforma agrária. A nova redação do dispositivo atribuía ao Presidente, de forma privativa, a definição das zonas prioritárias a serem desapropriadas, facultando-lhe a delegação das atribuições de sua execução para quaisquer indivíduos, não mais exigindo que o Senado Federal autorizasse a escolha daqueles encarregados da execução dos planos.

Mesmo após a promulgação da Constituição de 1967 e dos atos institucionais e complementares que a seguiram, as crises não cessaram. Esse cenário foi agravado pelo afastamento do Presidente Costa e Silva, acometido por doença, que levou à expedição do Ato Institucional nº 12, de 31 de agosto de 1969. Este foi responsável por atribuir o exercício do Poder Executivo aos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, encarregados da elaboração de novo texto constitucional, que seria promulgado em 17 de outubro de 1969, como Emenda Constitucional nº 1 à Constituição de 1967.

Como explica José Afonso da Silva (2005, p. 87), a despeito de receber o nome de Emenda Constitucional, o texto promulgado consistia verdadeiramente de nova Constituição, teórica e tecnicamente. O texto constitucional havia sido inteiramente reformulado, tendo sido promulgado como emenda apenas como mecanismo de outorga. Até mesmo a denominação

dada foi alterada, uma vez que o texto de 1967 recebia o nome de “Constituição do Brasil”, enquanto o texto promulgado em 1969 foi chamado “Constituição da República Federativa do Brasil”.

No tocante à propriedade, a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, assim como os textos constitucionais anteriores, assegurou o direito à propriedade, salvo nos casos de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante indenização prévia e justa. O pagamento da indenização seria realizado em dinheiro, exceto se o expropriado optasse pelo recebimento do valor em títulos da dívida pública ou na hipótese de desapropriação de latifúndio explorado em desacordo com a lei, em que o pagamento se daria em títulos especiais da dívida pública.

De forma geral, a Emenda Constitucional nº 1 de 1969 manteve a disciplina da propriedade rural estabelecida pelos diplomas que a precederam. Das poucas inovações inclusas no texto, nota-se o artigo 172, que estabeleceu a criação de lei para regular o aproveitamento agrícola de terras sujeitas a intempéries e calamidades e determinou o impedimento do proprietário que fizesse mau uso da terra de receber incentivos e auxílios do Governo.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969 foi alterada por inúmeras emendas, até a derradeira Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, que convocou a Assembleia Nacional Constituinte. Apesar de ter sido promulgada como emenda constitucional, tratava-se na realidade de ato político, uma vez que visava convocar a Constituinte para a elaboração de nova constituição, e não emendar aquela vigente (SILVA, 2005, p. 87).

No plano acadêmico e político, os últimos anos da década de 1960 constituem fértil período de produção de conhecimento sobre o meio rural, com a superação do longo debate sobre a natureza feudalista ou capitalista da agricultura e consolidação da percepção capitalista, bem como do reconhecimento da centralidade do processo de acumulação capitalista também na agricultura, não só no restante do país (WANDERLEY, 2011, p. 23).

Ocorre que a década de 1960, de certa forma, inaugurou os debates sobre a questão agrária. Até então, haviam sido realizados apenas estudos pontuais sobre o meio rural brasileiro, essencialmente pelo viés da história econômica, como o trabalho de Roberto Simonsen, em 1937, que recebeu o título de “A história econômica do Brasil” e abordou a evolução da questão agrária nacional (STEDILE, 2011, p. 17). A produção mais expressiva sobre o meio rural, entretanto, ocorreu apenas a partir da década de 1960, fomentada pela academia e pelos partidos políticos.

É no bojo dos partidos políticos, inclusive, que surgem algumas das principais teses defendidas e debatidas no período. João Pedro Stedile (2011, p. 12) identifica quatro principais vertentes: a primeira, defendida por autores como Nelson Werneck Sodré e Alberto Passos Guimarães, adotada pelo Partido Comunista Brasileiro, principal partido político de esquerda no período; a corrente dissidente do partido, capitaneada por Caio Prado Júnior; uma terceira denominada “escola da Cepal”, ou “escola cepalina”, oriunda do organismo das Nações Unidas, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal); e uma última vertente, muito próxima à anterior, mas, do ponto de vista político, articulada ao Partido Trabalhista Brasileiro.

Dessas vertentes, cabe ressaltar o posicionamento de Caio Prado Júnior (1966), que ao discordar das teses feudalistas defendidas pelo Partido Comunista Brasileiro, sustentou que a natureza da sociedade brasileira é capitalista e as relações sociais de trabalho e produção desenvolvidas no meio agrícola não seriam resquícios feudais, como sustentado pelos partidários da visão feudalista, mas “sobrevivências escravistas”, vestígios da mão de obra adotada no Brasil até 1988.

Essas “sobrevivências escravistas” não só não constituem resquício de um feudalismo, como são em realidade altamente favoráveis ao capitalismo, que constantemente se apoia nas mesmas, uma vez que auxiliam na compressão da remuneração do trabalhador, mantendo baixo o custo da mão de obra e aumentando o lucro dos empresários, favorecendo a acumulação de capital (PRADO JÚNIOR, 1966, p. 149-150).

O debate sobre a ausência ou presença da natureza capitalista da agricultura brasileira em muito se deve ao fato de que as relações de trabalho e produção no meio agrícola não correspondiam às relações capital-trabalho próprias do capitalismo. No meio rural, o trabalhador é muitas vezes responsável pela própria subsistência, o que colocava em dúvida a natureza capitalista dessas relações e dessa sociedade.

Entretanto, como alerta Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2011, p. 24), o capitalismo desenvolvido no Brasil apresenta particularidades que decorrem de seu formato de colonização, da significação estrutural do sistema escravista e da relevância histórica da concentração de terra, que serviu como instrumento de controle dos recursos produtivos e do poder político.

Nessa esteira, embora as relações de trabalho no campo não reproduzissem exatamente o esperado de relações capitalistas tradicionais, com a formação de um mercado de compra e venda de força de trabalho, não deixavam de ser capitalistas, mas com contornos próprios, de

modo que a empresa rural também poderia ser considerada capitalista (WANDERLEY, 2011, p. 25).

Em outras palavras, embora as relações de trabalho e produção no meio rural abrigassem trabalhadores não assalariados, por vezes levados à miséria e à marginalização, distanciando-se das definições clássicas de relações capitalistas, a agricultura brasileira estaria profundamente vinculada e articulada ao conjunto da economia e sociedade nacionais, apresentando natureza capitalista.

Sobre o tema, José de Souza Martins (1975, p. 21) explica que a produção capitalista que envolve relações não capitalistas, como a produção agrícola, expressa não só a reprodução do capital, mas também suas contradições, uma vez que cria as condições de sua expansão, por meio da incorporação de áreas e populações às relações comerciais, ao mesmo passo em que estabelece obstáculos a essa expansão, ao não mercantilizar todos os fatores envolvidos, como a força de trabalho.

O aprofundamento do capitalismo, por sua vez, nota-se pela expansão das fronteiras agrícolas. O autor faz uma distinção importante entre frente de expansão e frente pioneira, ressaltando que a primeira precede a segunda. Enquanto a frente de expansão leva algo novo por meio dos agentes de mercado a um território anteriormente pouco ou não ocupado, a frente pioneira avança sobre essa faixa demográfica anterior sem alterar a estrutura social da região, apenas inovando na ocupação do espaço geográfico. A frente pioneira, na realidade, pode ser entendida como “um movimento social cujo resultado é a incorporação de novas regiões pela economia de mercado” (MARTINS, 1975, p. 45), se apresentando como frente econômica.

No Brasil do início do século XX, a frente de expansão pôde ser verificada na região Norte e, posteriormente, na região Centro-Oeste, quando um grande número de migrantes originários de regiões tradicionais, como o Sul do país, se dirigiu a essas novas localidades. Motivados por políticas promovidas pelo Estado, pela explosão da produção da borracha na região Norte e pelas secas prolongadas que arrasaram o semiárido nordestino, esses migrantes ocuparam as terras disponíveis nas regiões Norte e Centro-Oeste através do sistema de posse e se integraram ao mercado por meio da economia de excedente.

A frente pioneira, por sua vez, ao avançar por essas faixas demográficas, levou o modelo de agricultura dominante nas áreas dinâmicas da economia brasileira, que vinham sofrendo o processo de modernização, reproduzindo o modelo baseado “na propriedade privada da terra, na expropriação do trabalhador e na subordinação do camponês”. (WANDERLEY, 2011, p. 38). A fronteira, nesse caso, não remete a um território distante, ao



espaço geográfico passível de ser ocupado, mas sim ao capital, à alteração das relações de produção.

Ao fim da década de 1960 e início dos anos 1970, é possível notar a frente pioneira sendo implementada por meio de uma política pública de colonização conduzida pelo Estado, normatizada pelo Estatuto da Terra, e pela apropriação de grandes extensões de terra por empresas agropecuárias, também apoiadas pelo Estado, através de programas de financiamento rural (crédito agrícola) e de incentivos fiscais.

Nessa esteira, em meados dos anos 1970, o cenário agrícola brasileiro já refletia uma nova realidade. O projeto de modernização, tão caro ao governo militar, consolidava-se em algumas regiões, alterando as dinâmicas produtivas, embora ainda viesse sendo implantado em outras áreas do país. Na década seguinte ao início da modernização agrícola, a transformação do rural passou a se desenvolver no sentido de aprofundamento dos processos de articulação agroindustrial e ampliação do seu alcance para outras áreas além das já conquistadas, estendendo sua fronteira econômica (WANDERLEY, 2011, p. 32).

Essa nova fase do desenvolvimento rural é marcada pelos “complexos agroindustriais”, que substituíram o formato de organização precedente, os “complexos rurais”, e pela emergência do capital financeiro na agricultura, como nova forma de acumulação de capital (DELGADO, 1985, p. 112), além da já mencionada expansão das fronteiras em uma frente pioneira.

Os “complexos agroindustriais” substituíram os “complexos rurais” à medida que as atividades agrícolas usuais foram sendo integradas à indústria, em um processo que exigiu a intensificação da divisão do trabalho e das trocas intersetoriais, a especialização das lavouras e a elevação do mercado interno à posição central na alocação de recursos produtivos no setor, em substituição ao lugar antes ocupado pelas exportações. Essas mudanças, especialmente o aprofundamento da divisão do trabalho, fizeram da atividade agrícola um ramo da cadeia de produção, com a compra de insumos e a venda de matérias-primas para outros ramos da cadeia industrial (KAGEYAMA, 1996, p. 116).

Esse processo de substituição dos “complexos rurais” pelos “complexos agroindustriais” ocorre em função da modernização agrícola. Essa modernização é também, de forma sobreposta, condição para o desenvolvimento dos “complexos agroindustriais”, assim como a existência de expressiva indústria de bens de capital voltados à produção agrícola. Ocorre que, como era de se esperar, a consolidação dos “complexos agroindustriais” não se deu de forma homogênea nem no território brasileiro, nem na atividade agrícola como um todo, uma vez que amplos segmentos da atividade agrícola e muitas regiões

permaneceram tecnicamente atrasadas e dominadas pelo capital comercial (KAGEYAMA, 1996, p. 185).

A menção à emergência do capital financeiro na atividade agrícola, por sua vez, engloba não só a transformação do mercado de terras em um ramo específico do mercado financeiro, mas também o desenvolvimento do sistema de crédito, a consolidação dos “complexos agroindustriais” e o aparecimento das formas específicas de conglomeração de capitais na agricultura, todos aspectos fortemente relacionados à regulação e intervenção estatal promovida desde meados dos anos 1960 (DELGADO, 1985, p. 111). O surgimento do capital financeiro na atividade agrícola pode ser percebido, portanto, “como uma nova forma de organização dos mercados rurais e de comando da acumulação de capital na agricultura” (DELGADO, 1985, p. 112).

A despeito de constituir uma nova fase do desenvolvimento rural, cabem nos comentários ao cenário agrícola de meados dos anos 1970 as mesmas ressalvas feitas ao processo de modernização agrícola como um todo: fortemente sustentado por recursos públicos, foi desenvolvido de forma pouco homogênea e muito desigual, promovendo a exclusão de grupos sociais e regiões econômicas, enquanto beneficiou segmentos e grupos específicos, especialmente os grandes proprietários capitalizados, acentuando uma das distribuições de renda mais concentradas do mundo (DELGADO, 1985, p. 42).

Também o projeto de colonização, posto em prática pelos governos militares, contribuiu para perpetuar o desenvolvimento desigual, parcial e seletivo do meio rural. Para José Graziano da Silva (1982, p. 119) o projeto de expansão da fronteira seria parte de um projeto político que perpetuou a estrutura agrária existente nas regiões de colonização mais antiga e impediu qualquer iniciativa de democratização do acesso a terra nas regiões mais novas.

Na verdade, o projeto de colonização acabou por reforçar o valor da propriedade da terra, não por seu papel produtivo, mas como “reserva de valor” e meio de acesso a outras formas de riqueza a ela interligadas (SILVA, 1982, p. 117). Esse processo, que também pode ser visto como um aprofundamento do capitalismo, foi potencializado por meio dos benefícios diretos e indiretos concedidos pelo Estado à propriedade da terra, como o crédito rural (cuja concessão cresceu exponencialmente no período de 1967 à 1976) e os incentivos fiscais (DELGADO, 1985, p.79).

Por essa razão, com o avanço espacial do capital no mundo rural sendo efetuado por meio da propriedade capitalista da terra, excluíram-se os trabalhadores rurais com poucos recursos financeiros, tornando a fronteira “o lócus dos principais conflitos sociais envolvendo

as classes subalternas agrárias” (WANDERLEY, 2011, p. 43), uma região de conflitos pela posse da terra. Leonilde Sérvolo de Medeiros, entretanto, ressalta que no decorrer da década de 1970 a luta pela terra se disseminou por todos os Estados da Federação, de forma mais ou menos intensa (MEDEIROS, 1989, p. 110).

Esse quadro do meio rural sofrerá alterações relevantes apenas a partir do processo de redemocratização do país, especialmente a partir da promulgação da Constituição da República de 1988, que facilitou o ressurgimento dos movimentos sociais rurais e a introdução de novos parâmetros de desenvolvimento rural no debate político, acadêmico e social. É especialmente a partir desse momento, analisado na próxima seção, que as unidades familiares de produção passaram a ser reconhecidas pelo Estado e pela sociedade como compatíveis com o desenvolvimento agrícola, capazes de alcançar maior produtividade e rentabilidade, merecedoras de atenção especial, tanto institucionalmente como normativamente.

### **2.3 A redemocratização do país e a inserção da agricultura familiar na agenda política e acadêmica**

A evolução histórica e normativa do meio rural com enfoque nos antecedentes da construção da categoria agricultura familiar conduzida até o momento revelou que o desenvolvimento do meio rural brasileiro, bem como da produção familiar, está fortemente atrelado à propriedade da terra. Aspecto fundamental da organização política brasileira, centro histórico do sistema político implementado e alicerce das relações políticas, jurídicas, econômicas e sociais no meio rural (MARTINS, 1986, p. 66; 1994, p. 13), a propriedade foi inclusive eixo estruturante da modernização da agricultura no Brasil.

Não é surpresa, portanto, perceber que durante o período de consolidação dos complexos agroindustriais, a partir de meados de 1970, os conflitos sociais rurais tenham apresentado, majoritariamente, um caráter de luta pela terra. Essa situação pode ser compreendida à luz da relevância da propriedade da terra no meio rural e diante da constatação de que o processo de aprofundamento do capital, iniciado no mesmo período, reproduziu a concentração de terras nas mãos de poucos e grandes proprietários (WANDERLEY, 2011, p. 63).

Enquanto os detentores de capital avançavam adquirindo e concentrando terras, os agricultores eram expulsos definitivamente do meio rural ou transformavam-se em assalariados, distanciando-se de suas condições de subsistência. Nas regiões de fronteira, não

por acaso onde se concentraram os conflitos pela terra, a apropriação das terras com a expulsão dos posseiros foi ainda mais intensa, especialmente pela ocorrência do que se convencionou chamar “grilagem” de terras, a apropriação de áreas por meio da fraude e falsificação de títulos de propriedade de terras (WANDERLEY, 2011, p. 62-64).

Nessa seara, a questão fundiária, negligenciada durante a ditadura militar, é reinserida no debate político nacional no momento de redemocratização do país, em meados de 1980. Essa reinserção da temática fundiária e, conseqüentemente, do meio rural no debate político é impulsionada pela profunda transformação e ampliação que acometeu os movimentos sociais e as organizações representativas dos trabalhadores rurais, como será analisado adiante.

Na realidade, nas duas últimas décadas do século XX dois processos alteraram profundamente o Estado brasileiro e a ordem econômica e social: a democratização política, com maior destaque na década de 1980, e a liberalização econômica, mais relevante na década seguinte (PICOLOTTO, 2011, p. 162).

A transição política se iniciou em meados da década de 1970 e se firmou institucionalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988. A consolidação política, por sua vez, ocorreu apenas com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso como presidente da república, entre 1994 e 1998, quando se instaurou um governo moderadamente liberal em sua orientação econômica e de profunda identificação com a democracia representativa (SALLUM JR, 2003, p. 36).

A convocação da Constituinte em 1985 foi resultado de um longo processo de insatisfação com o governo militar e luta pela normalização democrática<sup>10</sup>. Na realidade, o descontentamento com a forma de governo instaurada e o anseio pelo Estado Democrático de Direito teve início logo após o golpe de 1964, tendo se intensificado especialmente após o Ato Institucional nº 5, em função de seu autoritarismo e arbitrariedade, e após a crise econômica que afetou o país em meados da década de 1970, culminando na insatisfação que invadiu as ruas a partir da eleição dos Governadores em 1982.

---

<sup>10</sup> A frustração pela inoportunidade de eleições diretas, ainda no início de 1984, não impediu a manutenção das forças democráticas, que lançaram a candidatura do então governador de Minas Gerais, Tancredo Neves, à Presidência da República. Concorrendo pela via indireta no Colégio Eleitoral, propôs uma Nova República, que seria alcançada após uma fase de transição, em que seriam eliminados resquícios autoritários e realizadas as transformações de cunho social, administrativo, econômico e político. Eleito, faleceu antes de assumir a Presidência e concretizar os planos de convocação da Constituinte e construção da Nova República. Foi seu vice, José Sarney, que assumiu a presidência e colocou em prática os planos de reestabelecimento do Estado Democrático de Direito, iniciando pela convocação dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para se reunirem em Assembleia Constituinte, livre e soberana, na sede do Congresso Nacional, por meio da mencionada Emenda Constitucional nº 26, de 1985.

O processo constituinte levou a promulgação da Constituição Federal em 5 de outubro de 1988, um texto razoavelmente avançado e moderno, que trouxe inovações de impacto para o direito constitucional brasileiro (SILVA, 2005, p. 89). Estruturada de forma diversa das anteriores, dividida em 9 títulos, 245 artigos na parte permanente e 73 artigos compreendidos no Ato das Disposições Transitórias, não impediu que fosse alterada ao longo dos anos, por meio de emendas e revisões constitucionais.

No que se refere ao meio rural, à agricultura familiar e aos assuntos que influenciaram sua posterior definição, já em meados da década de 1990, a Constituição de 1988 seguiu a tendência das Constituições precedentes, que apresentaram disposições direta ou indiretamente sobre a propriedade da terra, quase que exclusivamente. Em seu Capítulo III, intitulado “Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária”, do Título V, “Da Ordem Econômica e Financeira”, a Constituição de 1988 disciplina a política agrária<sup>11</sup>, dispondo sobre institutos constitucionais como a reforma agrária (artigos 184 a 186) e a política agrícola ou de desenvolvimento rural (artigos 187 a 191).

A Carta Constitucional assegurou a propriedade aos brasileiros e estrangeiros residentes no país como uma das garantias fundamentais, devendo atender à sua função social. O direito de propriedade foi garantido, reconhecida a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro.

A realização da desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, foi estabelecida como obrigação da União, que deve realizá-la em imóveis que não cumpram sua função social, mediante indenização prévia e justa em títulos da dívida agrária, e não em dinheiro, conforme normas estabelecidas no artigo 184 da Constituição e na Lei Complementar nº 76 de 1993. Não são suscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária, entretanto, a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva, que receberá tratamento especial para que passe a cumprir os requisitos relativos à sua função social.

A função social da propriedade, para a Constituição de 1988, está relacionada ao aproveitamento racional e adequado da propriedade rural e de seus recursos naturais disponíveis, assim como à preservação do meio ambiente, à observância das normas

---

<sup>11</sup> Embora a Constituição de 1988 refira-se à “política agrícola”, Benedito Ferreira Marques (2009, p. 150) ressalta que a doutrina agrarista adota e defende a utilização do termo “política agrária”, por envolver um conteúdo mais abrangente. Por essa razão, no presente trabalho, optou-se por utilizar a expressão “política agrária”, exceto nos comentários aos dispositivos legais que fazem referência à política agrícola, para evitar confusões na leitura.

trabalhistas e à exploração que atente para e facilite o bem-estar dos trabalhadores e também dos proprietários. As propriedades rurais devem cumprir essas diretrizes conforme critérios e graus de exigibilidade estabelecidos em lei, além das disposições constitucionais, como o artigo 186.

Assim como em textos constitucionais anteriores, a função social da propriedade foi incluída como um dos princípios norteadores da ordem econômica, que tem por finalidade “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social”. Entretanto, a disposição do artigo 170 vai além, incluindo também a propriedade privada entre esses princípios, ressaltando a relevância do instituto para a ordem vigente.

A preocupação com a reforma agrária foi recorrente, aparecendo em vários trechos do texto constitucional. O artigo 188, por exemplo, ao dispor sobre a destinação de terras públicas e devolutas, é claro ao exigir que a mesma seja compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária. Com esse intuito, exige que a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a 2500 hectares seja previamente autorizada pelo Congresso Nacional, exceto nas hipóteses de alienação ou concessão para fins de reforma agrária.

O diploma também estabeleceu que os beneficiários da distribuição de imóveis rurais pela reforma agrária devem receber títulos de domínio ou de concessão de uso inegociáveis pelo prazo de dez anos, com a finalidade de fixar o trabalhador rural nessas terras. Na prática, embora os títulos de domínio ou de concessão de uso mantenham-se inegociáveis nesse prazo, nada impede que os beneficiários realizem a alienação de sua posse, se esquivando da disposição constitucional.

Pela primeira vez em um texto constitucional, mencionou-se expressamente o direito agrário, sobre o qual a União deve legislar de modo privativo. Também foi atribuída competência à União para instituir o imposto sobre a propriedade territorial rural, do qual estão isentas as pequenas glebas rurais, exploradas pelo proprietário que não possui outro imóvel, com ou sem o auxílio do trabalho de sua família. A inovação nessa matéria reside no cálculo das alíquotas do imposto, que devem ser fixadas de modo a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas, conforme estipulado no artigo 153 da Constituição de 1988.

Na esteira dos textos constitucionais anteriores, o constituinte em 1988 manteve a previsão de usucapião de imóveis rurais, tornados produtivos pelo trabalho do agricultor ou de sua família, em seu artigo 191. Inovou, entretanto, ao estabelecer o prazo de apenas 5 anos de posse ininterrupta sem oposição e ao reduzir o limite de área de tais imóveis, de 100 hectares

na Constituição de 1967, para 50 hectares no texto mais recente, além de passar a exigir que o proprietário estabelecesse sua residência no imóvel. A limitação espacial à área passível de ser usucapida, bem como o prazo consideravelmente menor em comparação às demais modalidades de usucapião previstas pelo Código Civil, indica o tratamento diferenciado estabelecido para as propriedades rurais de menor extensão.

A Constituição de 1988, no que se refere ao meio rural, apresentou preocupação recorrente com a reforma agrária, trazendo ampla regulação do tema, mas com pouca alteração fática nas áreas rurais brasileiras. Thomas Skidmore (1998, p. 270), ao analisar esse paradoxo, identifica os interesses políticos como fatores fundamentais para a baixa aplicabilidade das disposições e até mesmo para uma possível falta de vontade política em buscar a execução da norma.

Com efeito, a participação da União Democrática Ruralista (UDR) no debate sobre a questão fundiária foi significativa, como expressão mais relevante do empresariado rural, defendendo a propriedade da terra (WANDERLEY, 2011, p. 65). Para Skidmore (1998, p. 270), os interesses dos congressistas conservadores acabaram prevalecendo nesse debate, para quem garantias de direitos fundamentais eram toleráveis, mas ameaças à situação vigente da propriedade das terras, com a ampliação dos direitos de propriedade no meio rural, eram inadmissíveis.

De modo geral, a Constituição de 1988 viabilizou e fomentou a maior participação dos movimentos e organizações sociais e sindicais nos debates e no meio político, como um resultado também do próprio momento político do país, em que esses entes apresentaram papel marcante na luta pela redemocratização brasileira. Essa mobilização política e a participação de organizações sindicais no processo Constituinte foram também relevantes para a definição de diretrizes de política agrícola (PICOLOTTO, 2011, p. 153).

O artigo 50 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, nesse sentido, estipulou o prazo de um ano para promulgação de Lei Agrícola que disporia sobre os objetivos e instrumentos de política agrícola, com o detalhamento de planos de comercialização, de abastecimento e instituição de crédito fundiário, entre outras prioridades. Como resultado da ampla participação política nesse tema, o artigo 187 da Constituição de 1988 estabeleceu que essa política agrícola deveria ser planejada e executada com a participação efetiva do setor produtivo, incluindo produtores e trabalhadores rurais.

Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2011, p. 111) destaca o papel da Constituição de 1988 em reconhecer grupos vulneráveis do meio rural como sujeitos de direito, intrinsecamente ligados ao território que ocupam, como as populações remanescentes de

quilombos. Esse reconhecimento serviu de base para o aprofundamento das referências de identidade das populações rurais, uma vez que os grupos locais passaram a se organizar e fortalecer sua capacidade de formular demandas, particularmente no tocante ao acesso a terra, bens e serviços.

De todo modo, a despeito desse reconhecimento e fortalecimento da identidade de grupos rurais, a maior parte das propostas dos movimentos sociais na Constituinte, majoritariamente atreladas em alguma medida à questão da terra, foram derrotadas. A percepção que restou, tanto no âmbito político como acadêmico, foi a de inviabilidade de projetos políticos que apresentassem como proposta qualquer tipo de alteração da estrutura fundiária brasileira (WANDERLEY, 2011, p. 72).

No âmbito acadêmico, essa percepção fomentou debates que dividiram opiniões, desenvolvendo teses e ideias que se reproduzem até os dias atuais. São três principais correntes: uma primeira, que questiona a pertinência do debate na atualidade, uma vez que compreende o problema fundiário como resolvido ainda em meados de 1960, por meio do capital; uma segunda, que encara a reforma agrária apenas como política social, nunca motivada por razões econômicas e; finalmente, uma terceira, que ampliou o horizonte de pesquisa, para incorporar os projetos de assentamentos de reforma agrária como fato recente e positivo, bem como o dinamismo dos movimentos sociais rurais (WANDERLEY, 2011, p. 72).

Entretanto, não apenas sobre a questão fundiária se movimentou o meio acadêmico. Nota-se, no estudo do meio rural conduzido nas últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do século XXI, a superação do antigo debate sobre a natureza da agricultura, substituído pelo estudo das populações rurais marginalizadas e das características daquela produção em propriedades menos extensas, que não recebiam atenção prioritária do Estado.

As últimas décadas do século XX, como mencionado anteriormente, foram marcadas não só pela democratização política, que atingiu sua consolidação institucional com a Constituição Federal de 1988, mas também pela liberalização econômica, processos que levaram a uma profunda transformação do Estado brasileiro e da ordem econômica e social (PICOLOTTO, 2011, p. 162).

A liberalização político-econômica ocorreu principalmente na década de 1990 e significou a redução da participação do Estado na economia, com a transferência de suas funções empresariais para a iniciativa privada, a busca pelo controle e equilíbrio das finanças públicas e, prioritariamente, a tentativa de estabilização econômica. Outras medidas almejavam a restrição aos privilégios existentes entre os servidores públicos, a expansão das



funções reguladoras do Estado e de suas políticas sociais e a intensificação da articulação do país com a economia mundial, embora com prioridade ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) (SALLUM JR, 2003, p. 44; PICOLOTTO, 2011, p. 164).

O setor agropecuário foi marcado, em primeiro lugar, pela abertura da economia brasileira ao comércio internacional, com a liberalização comercial, que significou a redução da proteção tarifária frente à entrada de produtos estrangeiros no país, transformando o Brasil em um grande importador de produtos agrícolas, principalmente dos demais membros do MERCOSUL, e um exportador de produtos industrializados. Em segundo lugar, pelo desmonte dos instrumentos de intervenção do Estado, tanto pela desregulamentação de alguns setores ou produtos, como o leite, historicamente influenciados pela intervenção estatal, como pela extinção de vários órgãos que controlavam políticas para produtos específicos, além da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) (PICOLOTTO, 2011, p. 165).

Os reflexos desses processos foram predominantemente negativos e atingiram em particular a produção agropecuária familiar. Medidas como a liberalização comercial e a redução da intervenção do Estado no setor implicaram a redução do volume de recursos aplicados nas principais políticas agrícolas, ao passo que a redução da proteção tarifária, aliada a outros fatores como a redução da taxa de câmbio no período, contribuíram para transformar o Brasil em um grande importador de produtos agrícolas (notadamente de produtos alimentares de consumo interno, produzidos majoritariamente pelos produtores familiares) (PICOLOTTO, 2011, p. 165-166).

Em face dessa crise que afetou o setor agropecuário em sua totalidade, mas de forma mais incisiva os agricultores familiares, e diante das novas possibilidades de participação social viabilizadas pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Agrícola (Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991), que será analisada adiante, as organizações sindicais assumiram uma postura reivindicatória, pleiteando por políticas públicas que pudessem reverter essa tendência de marginalização da produção familiar (PICOLOTTO, 2011, p. 166; 2014, p. 72).

Durante a década de 1990, essa orientação das organizações sindicais, somada aos debates acadêmicos sobre a população rural marginalizada e ao ambiente institucional favorável após a promulgação da Constituição Federal de 1988, resultou em uma nova orientação e atuação do Estado junto à agricultura familiar. Essa nova atuação do Estado pôde ser percebida a partir do reconhecimento institucional da categoria e da construção de um programa específico de crédito para esse público, o Programa Nacional de Fortalecimento da

Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995, principal política pública para a agricultura familiar até os dias atuais.

Inaugurada com o PRONAF, a elaboração de políticas públicas específicas para a agricultura familiar multiplicou-se já nos primeiros anos da década de 2000, potencializada pela criação de um ministério voltado para esse público e pela promulgação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/06). Outras leis e políticas estabeleceram um regime regulatório próprio e influenciaram o desenvolvimento desse formato de produção, contribuindo para a consolidação da categoria nas searas acadêmica, política e institucional, bem como perante a sociedade, como será visto no capítulo seguinte.

Outros dispositivos legais não específicos sobre a agricultura familiar, como o Código Civil de 2002<sup>12</sup>, continuaram a modificar o ordenamento jurídico e influenciar a regulação de assuntos do meio rural, especialmente no tocante à propriedade. Entretanto, dada a delimitação do objeto do trabalho, passa-se à análise exclusiva dos instrumentos políticos e jurídicos específicos para a agricultura familiar, embora se continue a mencionar, ainda que eventualmente, dispositivos e eventos que tenham apresentado reflexos no meio rural, apenas à medida que tenham influenciado também a agricultura familiar.

Todavia, a análise pormenorizada dos dispositivos e políticas que inauguraram e consolidaram um regime próprio para a agricultura familiar não pode ser realizada a contento sem a prévia compreensão do processo de construção de seu objeto, a agricultura familiar. O

---

<sup>12</sup> Promulgado em 10 de janeiro de 2002, substituto do texto de 1916, o Código reflete as preocupações sociais de sua época e das Constituições que o antecederam. Embora não aborde o tema da agricultura familiar de forma direta, assim como o diploma anterior, o Código Civil de 2002 traz disposições sobre a propriedade, que indiretamente impactam o tema da agricultura familiar e retratam a situação jurídica do período.

No tocante à propriedade, o Código Civil de 2002 prevê limitações de caráter social ao seu exercício, rompendo com o caráter individualista e privatista do assunto no Código Civil de 1916. O direito de propriedade, segundo o Código Civil de 2002, deveria ser exercido em consonância com sua finalidade econômica e social, preservando o meio ambiente (na redação do artigo 1.228, parágrafo 1º, “a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico”), o patrimônio histórico e artístico. Continua o artigo 1.228, em seu parágrafo 3º, ressaltando outra limitação ao exercício do direito de propriedade, oriunda da Constituição Federal, qual seja, a hipótese de privação da coisa em função da desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, assim como em decorrência de requisição, na hipótese de perigo público iminente. E, finalmente, o artigo 1.228 traz outra hipótese de limitação ao exercício da propriedade, em que o proprietário poderia ser privado da coisa em função de o imóvel reivindicado consistir em extensa área na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas. Entretanto, nesses casos, as pessoas em posse da área deveriam ter realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços de interesse social e econômico relevante na propriedade, conforme percepção do juiz.

De forma geral, especialmente no tocante a definições e conceitos sobre aspectos relativos à propriedade e a posse, o Código Civil de 2002 manteve o disposto no Código de 1916. Alterações pontuais incluem, por exemplo, a disposição sobre a presunção de plenitude e exclusividade da propriedade, que anteriormente era prevista para o domínio (artigo 1.231 no diploma de 2012, em substituição ao artigo 527 no Código de 1916), e a inédita disciplina do direito de superfície, em substituição à enfiteuse prevista no Código de 1916, agora proibida. Outras disposições sobre a propriedade e a posse no Código Civil de 2002 incluem a previsão da usucapião (com alterações pontuais como a referente ao prazo mínimo de posse ininterrupta, de 20 anos no Código Civil de 1916, para 15 anos no último diploma), bem como a reafirmação da usucapião urbana e rural, prevista na Constituição Federal.

conceito institucionalizado nessas políticas públicas e regulado por essas normas jurídicas foi resultado de um processo que se desenrolou nas searas acadêmica, política e institucional, como será detalhado nas próximas paginas.



### **3 CONSTRUÇÃO, INSTITUCIONALIZAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO CONCEITO “AGRICULTURA FAMILIAR”**

Elucidada a ocupação histórica do solo brasileiro, com enfoque na percepção jurídica da propriedade e do meio rural e, apresentados os antecedentes históricos e jurídicos da categoria agricultura familiar, o estudo passa à construção, institucionalização e consolidação do conceito “agricultura familiar”.

Na história política do país, o período em questão corresponde ao início do processo de redemocratização (meados dos anos 1980), com a consolidação dos movimentos sociais, fortalecimento do debate democrático e surgimento de uma pluralidade de sujeitos de direitos perante o ordenamento jurídico, inclusive os agricultores familiares, como visto no capítulo anterior. No tocante à agricultura familiar, o período é marcado pelos primeiros debates sobre seu conceito, sua institucionalização em políticas públicas e leis específicas, e a consolidação da categoria perante o ordenamento jurídico, o ambiente acadêmico, o foro político e a sociedade.

A construção do conceito “agricultura familiar” consistiu em um processo para o qual contribuíram simultaneamente diversos atores. Em primeiro lugar, o intenso debate acadêmico e a produção daí decorrente foram responsáveis por repensar o lugar dessa modalidade de exploração na história e na atualidade, contribuindo sensivelmente para a construção da categoria. Também desempenharam papel fundamental o sindicalismo dos trabalhadores rurais e a atividade dos movimentos e organizações sociais, que conferiram visibilidade política à categoria, além da atuação do Estado por meio de leis e políticas públicas, que definiram operacionalmente as ações em relação a esses agricultores (PICCOLOTTO, 2014, p. 63-64).

O debate acadêmico foi pautado pelos posicionamentos e teorias de autores da Sociologia Rural, da Geografia Agrária e da Economia Agrícola, conferindo teor altamente interdisciplinar às discussões e ao conceito. As influências estrangeiras, especialmente no que se refere ao arcabouço teórico sobre o campesinato, também contribuíram para a construção de uma teoria sobre esses grupos de menor visibilidade, até então, no meio rural brasileiro.

A primeira parte desse capítulo busca, nesse sentido, apresentar a teoria sobre a identidade camponesa no Brasil para apontar seus pontos de encontro e de divergência com o conceito construído de agricultura familiar. Essa análise será complementada pelo tópico seguinte, em que se expõem os fundamentos e as principais correntes teóricas sobre a agricultura familiar brasileira, além dos estudos que, analisando e quantificando a realidade

social rural, trouxeram conclusões e estatísticas sobre esse público, embasando a construção de um conceito e categoria específicos.

Traçadas as linhas sobre o quadro da agricultura familiar no ambiente acadêmico, expõe-se o papel do sindicalismo rural e da atuação das organizações sociais na formação da categoria. As transformações pelas quais o sindicalismo rural passou nos últimos anos foram influenciadas pela pauta da produção familiar ao mesmo tempo em que deram causa à própria formação da categoria. Somadas aos debates nos foros acadêmicos, as discussões nas organizações sindicais foram fundamentais não só para a atualização e transformação do movimento sindical, como também para conferir visibilidade política e social à produção familiar.

Parte-se então para a análise do último ator na construção do conceito de agricultura familiar, a institucionalização do tema pelo Estado. A atuação estatal perante a categoria se deu por meio de alterações em sua estrutura organizacional, pela elaboração e implementação de políticas públicas (que serão estudadas no próximo capítulo) e pela promulgação de legislação específica, a Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/06).

Responsável pela consolidação da categoria sob múltiplas perspectivas, quais sejam, jurídica, institucional, econômica e social, a lei estabeleceu os critérios para delimitação dos agricultores familiares, facilitando a formulação e implementação de políticas públicas e outras ações governamentais para a categoria. Entretanto, embora tenha apresentado inquestionável papel na consolidação da categoria, algumas imprecisões conceituais tornaram a lei e, particularmente, os critérios de definição dos agricultores familiares, alvo de críticas e sugestões de aperfeiçoamento, como será exposto nas últimas páginas do presente capítulo.

Ressalta-se apenas que, no decorrer de todo o capítulo, o enfoque do estudo recairá sobre o conceito de agricultura familiar, de forma que os eventos e instrumentos jurídicos e políticos mencionados serão analisados sob esta perspectiva.

### **3.1 Do campesinato à agricultura familiar**

Uma vez superada a discussão sobre a natureza da agricultura no Brasil, nas últimas décadas do século XX e nos primeiros anos do século XXI, com certa pacificação no entendimento por sua natureza capitalista, os olhares se voltaram para a população rural que praticava a agricultura em menor escala, com poucos recursos produtivos. Reacenderam, assim, os debates sobre o denominado campesinato brasileiro, que vinha sendo estudado, de modo tímido, desde meados da década de 1960.

O início da construção de um acervo teórico sobre o campesinato contou com duas contribuições fundamentais, a de Antônio Cândido, com a obra “Os parceiros do Rio Bonito” (CÂNDIDO, 1979), publicada originalmente em 1964, e a de Maria Isaura Pereira de Queiroz, “O campesinato brasileiro” (QUEIROZ, 1973), importante quadro teórico sobre os agricultores, resultado de uma análise dos diversos aspectos do modo de viver camponês. Ademais, a importância de Maria Isaura Pereira de Queiroz foi além da contribuição acadêmica, ao introduzir no cenário político a questão dos agricultores “sitiantes”, à época da discussão e elaboração do Estatuto do Trabalhador Rural, estudado no capítulo anterior.

De forma geral, desde o fim do século XIX destacaram-se duas correntes da teoria social sobre os grupos que habitavam o meio rural e não se incluíam entre os grandes proprietários de terra: uma primeira, que identificava a população como majoritariamente mestiça, atribuindo à mesma o ônus de desacelerar o desenvolvimento do país, e uma segunda, que se apoiava no isolamento das populações rurais para explicar sua aparentemente tímida contribuição ao desenvolvimento nacional (DUVAL; FERRANTE; BERGAMASCO, 2015, p. 10).

Essas teorias sobre a população que ocupava o meio rural não implicaram o reconhecimento das populações rurais em si ou de suas identidades, uma vez que as percebiam apenas a partir de sua relação com o modelo de desenvolvimento econômico rural adotado no Brasil, fundamentado na grande propriedade monocultora para exportação (DUVAL; FERRANTE; BERGAMASCO, 2015, p. 11).

Dessa forma, pouco contribuíram para a construção da identidade das populações rurais, mas auxiliaram na formação de uma visão negativa sobre o meio rural, visto como um espaço de atraso, isolamento e precariedade. Esse olhar equivocado seria lentamente superado apenas anos mais tarde, com o processo de ressignificação do ambiente rural.

Essas correntes da teoria social colaboraram também para a formação de uma das matrizes teóricas sobre o campesinato, segundo a qual o mesmo estava fadado ao desaparecimento. A orientação do campesinato ao desaparecimento foi justificada por uma alegada tendência de isolamento e inexistência de perspectiva de crescimento demográfico desse grupo (DUVAL; FERRANTE; BERGAMASCO, 2015, p. 11), à medida que o capitalismo se desenvolvesse e consolidasse (WANDERLEY, 2011, p. 76).

Mais do que sustentar a tendência de desaparecimento do campesinato, alguns autores rejeitaram a utilização do termo e preferiram outras denominações, como “setor de subsistência”. Para a teoria social, o setor de subsistência era compreendido como mero apêndice da economia nacional, subordinado ao modelo vigente no meio rural de produção de

gêneros em escala para exportação. A despeito da compreensão da atividade como sinônimo de atraso, se reconhecia sua relevância para o abastecimento interno e como fonte de ocupação para parte da população (DUVAL; FERRANTE; BERGAMASCO, 2015, p. 21).

Guilherme da Costa Delgado (2004, p. 14-28), por exemplo, apoiando-se em historiadores econômicos como Caio Prado Jr., Celso Furtado e Raimundo Faoro, utilizou a terminologia ao ressaltar a persistência do setor na história do desenvolvimento nacional e sua importância em termos de ocupação populacional, embora permanecesse dependente do sistema fundiário existente, repleto de contradições.

Os resultados de uma pesquisa coordenada por José Graziano da Silva, em 1978, a pedido da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), com base no cadastro de imóveis do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), contribuíram para o acirramento dos debates. Contrariando as correntes teóricas mencionadas, a pesquisa apontou a importância dos múltiplos formatos da pequena produção em termos geográficos, pela presença em todas as regiões analisadas; em relação aos recursos humanos, em função do expressivo número de pessoas envolvidas na atividade e; ainda, sua relevância em termos de produto agropecuário gerado, contribuindo sensivelmente para a produção total nacional (SILVA, 1978, p. 240).

Nessa esteira, distanciando-se da percepção desses grupos rurais como sinônimo de atraso e precariedade, outras correntes buscaram explicar o campesinato e suas transformações. Em um primeiro momento, os debates polarizaram-se entre as teses de decomposição, atrelada à teoria marxista, e a tese de diferenciação do campesinato, baseada na teoria de diferenciação social.

A tese da decomposição foi empregada especialmente para explicar a questão dos produtores “tecnificados”, termo utilizado para designar aqueles agricultores que, no período de modernização agrícola, tendo recebido crédito financeiro, puderam transformar seus processos produtivos com a mecanização e a utilização de insumos industriais. Os agricultores nessa condição, conforme a lógica da decomposição, eram então entendidos como expressão de um processo de capitalização ou de proletarianização, em outras palavras, como pequenos burgueses de origem camponesa ou semiproletários (WANDERLEY, 2011, p. 78).

Ao considerar os agricultores “tecnificados” como pequenos burgueses ou pequenos empresários capitalistas, presumia-se que os possíveis conflitos com empresas intermediárias, compradoras, distribuidoras e de transformação dos produtos agrícolas seriam entendidos como mera concorrência entre frações de classe, apesar da assimetria que marcaria tais relações. Em contrapartida, ao compreender os agricultores como semiproletários, entendia-se



que os mesmos não apresentavam capacidade de decisão sobre o processo de trabalho, sendo percebidos como trabalhadores em domicílio (WANDERLEY, 2011, p. 79).

Henrique Duval, Vera Ferrante e Sonia Bergamasco (2015), em trabalho recente, alertaram para o risco interpretativo de considerar a estrutura social rural de forma dual, em um recorte que contrapõe a classe proprietária aos expropriados dos meios de produção. De forma minuciosa, ainda ressaltaram as diferenças entre grupos sociais camponeses e os operários, no que tange ao capital e às relações com o trabalho, por exemplo.

Segundo os autores (2015, p. 13), o vínculo com o capital se estabelece de formas distintas entre os camponeses e os operários. Para os últimos, há um vínculo direto de assalariamento com o capital, por meio do qual o operário vende a força e não o produto de seu trabalho, que pertence desde o seu surgimento ao proprietário dos meios de produção.

O vínculo do camponês com o capital, em contrapartida, configura uma subordinação formal, uma vez que há dependência, mas há também certa autonomia, já que o camponês possui alguma liberdade decisória sobre o processo de trabalho na terra. De modo geral, é produtor de seus meios de vida, não dependendo exclusivamente de relações com o capital e o mercado para garantir sua sobrevivência, como o proletariado. Assim, a relação com o capital não é baseada exclusivamente na venda da força de trabalho, mas sim na venda do excedente do produto de seu trabalho, que lhe pertence (DUVAL; FERRANTE; BERGAMASCO, 2015, p. 13-15).

Ainda, segundo os autores (2015, p. 15), o trabalho camponês apresenta caráter familiar e é desempenhado para a reprodução familiar e, ainda, o excedente de sua produção é calculado com base nas necessidades da família, distanciando-se de uma condição mais individualizante que acomete o operário. Esse caráter familiar e o sentimento de pertencimento a uma comunidade mais ampla, como estudado por Antônio Cândido (1979)<sup>13</sup>, são elementos que contribuem para a formação de uma identidade camponesa, que em muito difere do proletariado ou semiproletariado.

Otávio Guilherme Velho (1979) empreendeu a teoria da decomposição de forma original ao analisar o campesinato que se reproduzia nas situações de fronteira. Para o autor, a estrutura capitalista dominante no meio rural impediu o surgimento de um campesinato livre e independente (VELHO, 1979, p. 208). Assim, distinguiu o campesinato subordinado às *plantations*, que fornecia mão de obra reserva e o excedente de sua produção de subsistência

---

<sup>13</sup> A obra de Antônio Cândido intitulada “Os parceiros do Rio Bonito” (CÂNDIDO, 1979) expõe a organização desses grupos de agricultores em bairros rurais, em “vizinhanças”, contrariando a percepção de isolamento que se atribuía a essas populações por outras teorias já mencionadas.

às mesmas, do campesinato de fronteira, um campesinato “marginal” que, inicialmente, possuía como única alternativa possível a migração para as cidades, mas que progressivamente assumiu um papel significativo na produção de excedentes (VELHO, 1979, p. 139).

A situação de fronteira realizaria um processo de decomposição do campesinato, sendo possível identificar três distintas camadas de camponeses, quais sejam, uma camada superior, semelhante a uma burguesia camponesa, um campesinato intermediário e a massa do campesinato, uma camada inferior, muito dependente dos pequenos comerciantes e da mencionada burguesia camponesa (VELHO, 1979, p. 208).

Sob outra perspectiva, para autores como José Graziano da Silva (1999, p. 144), a modernização que atingiu os agricultores tecnificados consistiu antes uma imposição e não uma oportunidade, com o intuito de submeter o agricultor à lógica do capital. Assim, o autor rejeita a teoria da decomposição, por entender que essa modernização implicou persistência tanto de uma situação camponesa decomposta em um semiproletariado, como em uma situação capitalizada, mas especialmente na constância de uma forma camponesa modernizada, resultado da diferenciação social.

Nessa esteira, a diferenciação para uma posição mais acima (capitalização) ou mais abaixo (semiproletarização), não implicaria a alteração qualitativa de sua natureza fundamental camponesa, revelando a particularidade desse ator social. A tese de diferenciação do campesinato sustenta, desse modo, a especificidade desse ator social, garantida pela particularidade do processo de trabalho camponês, por meio do qual se realiza sua subordinação e afirmação de autonomia (WANDERLEY, 2011, p. 79-83).

Para aqueles que defendem a especificidade desse ator social, a subordinação ao capital marca de forma singular o processo de trabalho no campesinato. O camponês mantém-se proprietário de suas condições de produção, persiste a utilização da mão de obra familiar e a produção direta de seus meios de vida, e ocorre o oferecimento do excedente de sua força de trabalho ao detentor do capital por meio de uma relação monetária. O capital, por sua vez, impõe singularidades ao processo de trabalho camponês, como a transformação da terra em mercadoria, a prática de controles parciais do processo produtivo, a exploração da força de trabalho e a extensão da jornada de trabalho (SANTOS, 1978, p. 175).

Amparado pelas ideias de Alexander Chayanov, Hugues Lamarche (1993, p. 16) conceitua a exploração camponesa como um modo de exploração agrícola específico, em que há inter-relação entre a organização da produção e as necessidades de consumo, seus objetivos de produção resumem-se a gerar valores de uso e não de troca e, ainda, o trabalho,

que é sempre familiar, possui custo objetivo não quantificável, não avaliável em termos de lucro.

Assumir a especificidade desse ator social implica compreender sua reprodução singular não apenas pela subordinação ao capital, mas também por sua capacidade de resistência e adaptação. Essas capacidades são marcadas pelo raciocínio econômico específico do camponês, por seu modo de vida ímpar e pelos valores particulares que orientam sua vida e produção (WANDERLEY, 2011, p. 83).

Essa singularidade cultural e modo de viver e trabalhar camponês advém do caráter familiar que permeia essa forma social de produção. Não só os objetivos da atividade produtiva são voltados para as necessidades da família, como o modo de organização do trabalho supõe a cooperação entre seus membros (WANDERLEY, 2014, p. 26), conferindo à família essa posição de centralidade na identidade camponesa.

A exploração camponesa é sempre uma exploração familiar, embora o inverso não seja necessariamente verdadeiro, como lembra Hugues Lamarche (1993, p. 16-17). Para o autor, a exploração familiar pode assumir diversas formas, mesmo que parta de um modelo anterior semelhante, de um patrimônio sociocultural idêntico, como o é a exploração camponesa em algumas localidades.

Contudo, para muitos<sup>14</sup>, a persistência da pequena produção de base familiar significa a persistência do próprio campesinato, que apesar de ter se modificado, preservou e reproduziu sua identidade. Nas palavras de Margarida Maria Moura (1988, p. 18):

[...] o camponês adaptou-se e foi adaptado, transformou-se e foi transformado, diferenciou-se internamente, mas permaneceu identificável como tal. Teve suas formas de produção e organização de vida redefinidas e, em larga medida, postas a serviço de uma realidade estrutural mais poderosa: a engrenagem da reprodução do capital.

Henrique Duval, Vera Ferrante e Sonia Bergamasco (2015, p. 12), no mesmo sentido, afastam a teoria que sustentava a tendência de desaparecimento do campesinato. Os autores reconhecem as violentas crises de sobrevivência que acometeram e ainda acometem essa forma de produção, que tendem ora a uma expropriação definitiva da terra, ora à adaptação do campesinato ao mundo contemporâneo por meio de uma relação de exploração capitalista que, paradoxalmente, lhe enfraquece.

---

<sup>14</sup> Margarida Maria Moura (1988), Iara Altafin (2007), Eric Sabourin (2009), Henrique Duval, Vera Ferrante e Sonia Bergamasco (2015), entre outros.

Entretanto, no mesmo sentido de Margarida Maria Moura (1988), entendem que a forma de produção camponesa se redefiniu em função de uma estrutura social regida pela reprodução do capital. Identificam a persistência de uma série de características do modo de vida, da produção e da reprodução da condição camponesa na atualidade, em diferentes grupos, razão pela qual percebem a diferenciação ou mesmo recriação da categoria (DUVAL; FERRANTE; BERGAMASCO, 2015, p. 24-25).

A inserção dos pequenos agricultores de base familiar na lógica de reprodução do capital e no contexto de modernização da agricultura teria ocorrido por meio da “economia do excedente”, ou seja, do produto excedente, resultado do emprego de fatores de produção excedentes na estratégia de reprodução de sobrevivência (MARTINS, 1975, p. 12). O produto excedente não seria determinado em função daquilo que supera as necessidades do agricultor e de sua família, mas sim em relação àquilo que complementa seus meios de vida, resultado de uma estratégia mediada pelo mercado (DUVAL, FERRANTE, BERGAMASCO, 2015, p. 20).

As relações de venda de excedentes para o mercado e produção para o autoconsumo não seriam excludentes nem implicariam o desaparecimento da tradição camponesa (WANDERLEY, 2011, p. 78). No máximo, tais relações revelariam mais uma contradição ligada ao campesinato, permeado por tantas outras.

O fulcro dessas contradições reside na tensão que acomete o campesinato, entre a sua subordinação ao capital e seu projeto de autonomia, assim como na sua resistência em desaparecer e seu papel como resultado de um capitalismo que o submete mas não o extingue (WANDERLEY, 2011, p. 77), o incorporando sob diversas formas, como o trabalho assalariado, principalmente sob sua modalidade temporária.

A relação entre o trabalho assalariado e o trabalho familiar foi, inclusive, outro foco do debate sobre a persistência ou desaparecimento do campesinato. Inicialmente, discutiu-se a possibilidade de o ingresso da modalidade assalariada do trabalho na pequena propriedade de caráter familiar descaracterizar a condição camponesa, tanto para a família que alugava a força de trabalho de terceiros para ocupações temporárias em seu processo produtivo, como para o membro da família que alugava sua própria força de trabalho em postos sazonais fora de sua propriedade.

Afrânio Garcia Junior (1990, p. 25-26) foi categórico ao afastar o assalariamento como elemento desagregador do campesinato, por não compreender o pagamento de salário nesse contexto como uma relação capitalista típica, entre capital e trabalho. No caso do campesinato, recorrer ao aluguel da força de trabalho própria ou de terceiros consistiria, na

realidade, na busca por estratégias para assegurar as condições mínimas de sobrevivência na condição camponesa, acometida pela precariedade e fragilidade.

Assim, o camponês ora alugava a própria força de trabalho em outras propriedades para garantir os recursos monetários que não conseguia obter na exploração de sua própria unidade produtiva, ora alugava a força de trabalho de terceiros para poupar membros da família que estivessem impossibilitados de exercer suas funções ou para liberá-los para o exercício de outras atividades. Em ambas as situações, o camponês não perderia a condição original de agricultor.

Como mencionado no capítulo anterior, o processo de modernização da agricultura implementado a partir dos anos de 1960, com a adoção de insumos químicos e mecânicos, alterou as fases do processo produtivo, impactando as relações de trabalho. Enquanto algumas etapas passaram a prescindir de trabalho humano ou a serem realizadas majoritariamente por máquinas, outras permaneceram predominantemente manuais, como a colheita em algumas culturas. Postos de trabalho foram permanentemente encerrados, enquanto alguns sofreram alterações importantes e outros assumiram um caráter exclusivamente sazonal e se multiplicaram (WANDERLEY, 2011, p. 47).

Essa sazonalidade do trabalho favoreceu o encerramento de vínculos permanentes de trabalho, contribuindo para o processo de êxodo rural desencadeado pela modernização agrícola, bem como propiciou o surgimento dos trabalhadores “volantes”<sup>15</sup>. Popularmente conhecidos por “boias-frias”, receberam essa denominação os agricultores que se deslocavam de uma propriedade a outra, sem vínculo trabalhista formal com uma determinada empresa rural, para realização de atividade específica em caráter temporário (WANDERLEY, 2011, p. 47-49).

O trabalho volante descrito acima admite ainda outra modalidade, que envolve a migração temporária de agricultores para trabalhar como assalariados temporários em grandes culturas, retornando à sua terra ao fim da atividade. Marilda Menezes propõe que os trabalhadores nessa situação sejam incluídos em uma categoria específica, “camponeses-trabalhadores migrantes”, justamente por sua característica peculiar de associação entre a manutenção do sítio familiar e o recurso ao trabalho assalariado temporário em localidade distante (MENEZES, 2002, p. 50).

---

<sup>15</sup> Para José Graziano da Silva (1981, p. 119), o surgimento desses trabalhadores assalariados temporários é um exemplo das contradições do desenvolvimento do capitalismo no meio rural, já que, paradoxalmente, esse surgimento é consequência não só das transformações capitalistas, mas de suas próprias limitações, uma vez que não moderniza a totalidade do processo produtivo agrícola.

O surgimento dessa mão de obra volante, amplamente estudada<sup>16</sup>, foi marcado também pela precarização do trabalho. A ausência do vínculo trabalhista formal nessas relações de trabalho impossibilitava a aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214/63), em razão da definição trazida pelo diploma de trabalhador rural a partir de seu vínculo com o empregador. Assim, a norma acabou por não incluir em seu campo regulatório o trabalhador volante, deixando-o em uma situação de vulnerabilidade perante os empregadores rurais, para quem esse trabalhador tornou-se uma opção menos onerosa.

A despeito da proteção do Estatuto do Trabalhador Rural ter sido incapaz de alcançar o boia-fria, foi fundamental para melhorar as condições de trabalho do empregado rural permanente, contemplado pelas disposições do diploma. A aplicação do Estatuto do Trabalhador Rural contribuiu para melhora sensível no grau de formalidade do emprego, no rendimento médio mensal e no acesso a outros benefícios da seguridade social pelos empregados permanentes, aumentando as diferenças entre os trabalhadores permanentes e temporários (BALSADI, 2008, p. 121).

No geral, entretanto, as relações de trabalho no meio rural são marcadas pela precariedade. Baixos salários, extensas jornadas de trabalho, condições inseguras de transporte, ausência ou insuficiência de garantias trabalhistas básicas, como descanso remunerado e férias, marcaram o meio rural, que registra ainda numerosos casos de trabalho em condições análogas à escravidão (WANDERLEY, 2011, p. 57-60).

A precariedade das condições de trabalho atinge o meio rural em sua totalidade. Maria Aparecida de Moraes Silva (1999, p. 19), ao esboçar um quadro das distintas modalidades de trabalhador que percebe no meio rural, exemplifica a precariedade que os atinge:

Além dos cognominados “boias-frias”, habitantes das periferias ou das cidades-dormitórios, há os sazonais ou “queima-latas” (migrantes), os “pingaiadas”, referente aos que perambulam de uma propriedade a outra, trabalhando em troca de comida e bebida, os itinerantes, os peões de trecho, que vivenciam a exclusão combinada ao pouco tempo de trabalho. Não obstante, essas diferenças sociais são impregnadas de referências étnico-raciais e de gênero.

Nota-se um conjunto de diversas situações concretas, múltiplas identidades, com denominações particulares e que desenvolvem relações distintas com a sociedade, o mercado e o Estado, mas que podem ser agrupadas em função de características comuns essenciais para

---

<sup>16</sup> Além da vasta produção acadêmica sobre o tema, sob a forma de artigos, dissertações e teses, foi ampla também a realização de seminários, congressos e encontros, como os seis encontros anuais sucessivos realizados pelo Departamento de Economia Rural da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” de Botucatu, em colaboração com a Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra) e coordenados por Sonia Maria Pessoa Pereira Bergamasco (DEPARTAMENTO DE ECONOMIA RURAL, 1982).

a formação de cada identidade: o exercício da atividade agrícola, a submissão a grande propriedade, a posição não patronal e a importância do vínculo familiar.

Nessa seara, Hugues Lamarche (1993, p. 18) afirma que “a exploração familiar não é portanto um elemento da diversidade, mas contém nela mesma toda esta diversidade”. Para o autor, as explorações familiares agrícolas não formam um grupo social homogêneo, uma vez que poderiam variar segundo seu modelo de funcionamento e outras condições objetivas de produção, como o grau de mecanização, a capacidade financeira, entre outras, mas apresentam como liame o vínculo e a importância da família.

Assim, a despeito da heterogeneidade mencionada, o conjunto dessas situações concretas indica, para autores como Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2014, p. 31), a existência de produtores agrícolas profundamente vinculados a suas famílias e aos grupos sociais no entorno, as “vizinhanças”, que se relacionam em função do patrimônio familiar e constroem um modo de vida e de trabalhar baseado nos laços familiares. Para a autora, é a presença dessa característica essencial que permite compreender esse conjunto de múltiplas identidades como campesinato, que a seu ver seria, ainda, equivalente ao conceito de agricultura familiar.

A inserção do conceito agricultura familiar nas searas acadêmica, política e social brasileira para designar essa população rural iniciou-se em meados da década de 1980, mas alcançou resultados mais expressivos a partir dos anos 1990. Um conjunto de atores contribuiu para a construção do conceito como identidade política de um grupo específico de agricultores e como um modelo de agricultura, quais sejam: o debate acadêmico, a atuação do Estado por meio de políticas públicas e normas e, ainda, o sindicalismo dos trabalhadores rurais e a atividade dos movimentos sociais do campo (PICOLOTTO, 2014, p. 65).

A construção da categoria, porém, foi permeada por imprecisões e divergências conceituais, que persistiram mesmo após a promulgação da Lei da Agricultura Familiar, responsável por estabelecer requisitos objetivos para identificação e caracterização dos sujeitos denominados agricultores familiares.

Principalmente no debate acadêmico, a associação entre campesinato e agricultura familiar é frequente, uma vez que designam públicos semelhantes. Essa associação dos conceitos ocorre tanto no sentido de aproximá-los, até mesmo equiparando-os, como no sentido de distanciá-los, ressaltando suas alegadas diferenças.

Por um lado, o campesinato é usualmente percebido como sinônimo de uma agricultura tradicional, de pequena escala e pouco integrada ao mercado, frequentemente associada ao atraso e precariedade. O conceito de agricultura familiar, em contrapartida, foi

sendo construído para identificar também uma agricultura praticada em menor escala, mas mais integrada aos mercados e às cidades, distanciando-se, portanto, do campesinato.

Há, ainda, referência ao caráter político que o conceito de campesinato assumiu ao longo dos anos. A forte repressão do governo militar ao movimento camponês, durante os anos de 1964 a 1985, levou também à busca por uma expressão politicamente mais neutra para designar esse público, razão pela qual foram introduzidos no sistema político e normativo brasileiro denominações como “pequena produção”, “produção de baixa renda”, “agricultura de subsistência” e, finalmente, “agricultura familiar”, já na década de 1990.

A adoção da terminologia “agricultura familiar”, para Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2014, p. 30-32), contribuiu para diluir o conteúdo histórico-político e a percepção negativa que a denominação “campesinato” carregava, associando essa agricultura praticada em menor escala a ideias e padrões positivos e valorizados pelo Estado, pela sociedade e pelos próprios agricultores.

A autora, no entanto, entende que os pilares do campesinato repetem-se no conceito de agricultura familiar. O papel central que a família assume no campesinato é também o traço distintivo da categoria agricultura familiar, razão pela qual a autora entende os conceitos como equivalentes (WANDERLEY, 2014, p. 31).

A despeito da frequência da associação entre agricultura familiar e campesinato, esse entendimento pela equivalência dos conceitos não é majoritário. Hugues Lamarche (1998, p. 335), em estudo sobre os diferentes modelos de produção agrícola em diferentes sociedades, chega a formular a hipótese de que a existência de uma agricultura familiar moderna dependeria da existência prévia do campesinato, mas nega a equivalência desses formatos de exploração.

O conceito de agricultura familiar foi construído de forma mais apartada do conceito de campesinato, resultado da participação de diferentes atores, como se analisará no próximo item. Entretanto, não se pode negar que o entendimento pela convergência dos conceitos possui certo espaço na academia e na sociedade, uma vez que persiste o debate sobre a abrangência e os limites do conceito de agricultura familiar tanto nas esferas política como acadêmica e, concomitantemente, percebe-se um movimento de revalorização da categoria campesinato (WANDERLEY, 2014, p. 31), especialmente no âmbito dos movimentos sociais.



## 3.2 Os atores da construção do conceito

### 3.2.1 *O debate acadêmico*

#### 3.2.1.1 Fundamentos de um conceito próprio para agricultura familiar

A partir de meados da década de 1980 o tema da exploração agrícola de base familiar passa a ser recorrente nos debates acadêmicos sobre a agricultura brasileira, principalmente no tocante a seu papel no desenvolvimento dos países capitalistas e as condições de precariedade que esse modo de exploração teria encontrado no Brasil.

Em um primeiro momento, como visto no item anterior, o debate sobre a exploração familiar esteve vinculado, em certa medida, ao debate sobre o campesinato, centrado nos traços tradicionais ou modernos que a exploração familiar apresentava, tal como nos processos de integração ou subordinação em relação à indústria.

Posteriormente, com o surgimento da expressão “agricultura familiar” e seu crescente distanciamento de conceitos como campesinato e pequena produção, percebeu-se a mudança de enfoque teórico e direcionamento dos estudos sobre esses sujeitos, ao buscarem demonstrar a importância socioeconômica e produtiva do segmento, além de sua relevância na produção de alimentos.

A pesquisa coordenada por José Graziano da Silva, em 1978, foi pioneira nesse sentido. Utilizando-se de um recorte inovador, demonstrou a importância da pequena produção, não só em termos econômicos, mas também em termos geográficos, populacionais e produtivos (SILVA, 1978, p. 240), em um período em que ainda prevalecia uma percepção negativa da exploração familiar.

Pouco mais de dez anos depois, as autoras Angela Kageyama e Sonia Bergamasco (1989/1990, p. 56), buscando superar a tradicional análise das estruturas de produção brasileiras com base no tamanho das unidades produtivas, adotaram uma variável inédita para analisar os dados do Censo Agropecuário de 1980, qual seja, a composição da força de trabalho, diferenciando o trabalho familiar (não remunerado) do trabalho contratado (permanente ou temporário). Vale lembrar que as estatísticas oficiais produzidas pelo IBGE traziam os resultados agropecuários estratificados segundo a área total do estabelecimento, não incluindo, portanto, a categoria agricultura familiar, o que levava os estudiosos do tema a elaborar critérios para recortar tais informações a partir dos dados oficiais (WANDERLEY, 2011, p. 90).

A utilização da variável proposta permitiu concluir que cerca de 70% dos estabelecimentos agropecuários recenseados naquele Censo Agropecuário de 1980 utilizavam a mão de obra familiar, ocupando 42,3% do território brasileiro e 74% dos trabalhadores rurais (KAGEYAMA; BERGAMASCO, 1989/1990, p. 62). Esses estabelecimentos que utilizavam a mão de obra familiar se diferenciavam internamente em estabelecimentos familiares puros, em que não ocorria a contratação de terceiros; estabelecimentos familiares complementados por empregados temporários; e empresas familiares, em que havia a utilização de força de trabalho externa à família de forma permanente (empregados permanentes) (KAGEYAMA; BERGAMASCO, 1989/1990, p. 57).

Diante dos dados obtidos e da constatada relevância da exploração familiar, as autoras fizeram a ressalva de que esse tipo de exploração não deveria ser tratado como um segmento autônomo, guiado por uma espécie de racionalidade divergente daquela que regeria a agricultura capitalista. Seria, na verdade, parte da agricultura capitalista brasileira, mas com a particularidade de depender em maior ou menor grau do trabalho direto da família (KAGEYAMA; BERGAMASCO, 1989/1990, p. 62).

Nesse sentido, tanto os trabalhos de José Eli da Veiga (1991) como o de Ricardo Abramovay (1992) dialogam com essa percepção da exploração familiar como um formato possível da agricultura capitalista, presente inclusive nos países capitalistas avançados.

José Eli da Veiga (1991, p. 200-201) desenvolve um amplo panorama dos processos de desenvolvimento da agricultura em diversos países, demonstrando que a configuração da moderna agricultura dos países capitalistas avançados se apoiou na forma social familiar de organização do trabalho e da empresa. O autor demonstrou que o agricultor familiar, na maior parte dos casos, foi o ator social que assumiu o projeto de modernização, apoiado por políticas públicas e outros estímulos, e construiu um modelo de agricultura capitalista adequada às necessidades de sua sociedade, especialmente no tocante à produção de alimentos.

Ricardo Abramovay (1992, p. 19) reforça essa posição ao notar que, nos países capitalistas mais desenvolvidos, a produção de alimentos e fibras foi desenvolvida em unidades familiares de produção, em que o caráter familiar estava presente não só na propriedade, mas na direção, na organização e execução do trabalho.

A leitura do meio rural proposta por esses autores, baseada no estudo da agricultura capitalista desenvolvida nos países capitalistas mais avançados, permitiu afastar a ideia de que a exploração familiar seria incompatível com o desenvolvimento agrícola, como sustentado em um primeiro momento no debate acadêmico brasileiro.

Na verdade, com base nesses estudos, foi possível constatar que as unidades familiares seriam capazes de transformar seus processos de produção, tornando-os mais produtivos e rentáveis, aderindo ao projeto de modernização que foi inicialmente entendido como opção viável apenas às grandes unidades de produção (WANDERLEY, 2011, p. 89).

Não se pode deixar de notar, entretanto, que para esses autores a agricultura familiar corresponde a um modelo de organização rural centrado na empresa familiar, com capacidade de adaptação em relação às exigências do mercado e do projeto de modernização, que difere das estruturas de produção familiares incapazes de assimilar tais exigências, ainda existentes no meio rural brasileiro (PICOLOTTO, 2014, p. 68-69).

Com propósito semelhante, mas seguindo trajetória distinta dos autores acima mencionados, Hugues Lamarche (1993; 1998) coordenou o estudo intitulado “A agricultura familiar: comparação internacional”, dividido em dois volumes. O trabalho buscou analisar as características e o modo de funcionamento da exploração familiar em múltiplos e diferentes países, com realidades sociais, econômicas e políticas distintas, para construir um quadro teórico sobre esse formato de exploração rural.

Utilizando a abordagem qualitativa, os pesquisadores elaboraram um questionário comum que foi aplicado em 50 propriedades de cada um dos 13 terrenos escolhidos, divididos em 5 países. Essa abordagem metodológica resultou em dados de mais de 600 explorações familiares no mundo, reunidas em uma base de dados única, posteriormente utilizada para a análise conjunta dos pesquisadores (LAMARCHE, 1993, p. 32).

Os países e terrenos foram escolhidos de acordo com o modelo de funcionamento econômico das sociedades, divididas em quatro grupos: sociedades no sistema capitalista avançado (representadas, na pesquisa, por Canadá e França), sociedades no sistema capitalista dependente (Brasil), sociedades em via de desenvolvimento (Tunísia) e as sociedades no sistema coletivista (Polônia). Nota-se que a integração ao mercado é o eixo em torno do qual se organiza o estudo das explorações familiares (LAMARCHE, 1993, p. 25-31).

No Brasil, a pesquisa consistiu na aplicação de questionários em explorações familiares de três regiões distintas: o Cariri, na Paraíba, Leme, em São Paulo, e Ijuí, no Rio Grande do Sul. A diversidade de cenários e explorações familiares encontrada no Brasil<sup>17</sup>,

---

<sup>17</sup> O Cariri, no Nordeste, foi caracterizado pelos pesquisadores como uma região altamente influenciada pelas condições climáticas e naturais adversas, pela predominância de pequenas propriedades, em detrimento das grandes propriedades e da predominância de exploração familiar do tipo “camponês”. Leme, no Estado de São Paulo, diferencia-se da região anterior por uma menor sujeição a condições climáticas e naturais adversas, maior integração ao mercado e pelas explorações com estruturas de produção mais modernas. Ainda, assim como a terceira região, Ijuí, Leme diferencia-se pela história agrária particular – a região do Sudeste foi marcada pela trajetória do café e o colonato (LAMARCHE, 1993, p. 28). Ijuí, no Rio Grande do Sul, também marcada pela

originada tanto por fatores históricos (a forma de colonização ligeiramente distinta em cada região, por exemplo, que influenciou seus níveis de acesso à propriedade da terra), como geográficos, climáticos e até mesmo de sistemas de produção, motivou a opção pelo estudo de três regiões em um único país (LAMARCHE, 1993, p. 28-29).

Com o objetivo de comparar distintos modos de funcionamento da exploração familiar, os pesquisadores observaram as unidades familiares de forma ampla e não individualizada. Para os autores, colocar em evidência o modo de funcionamento das explorações familiares compreendia destacar as diferentes lógicas em função das quais o explorador familiar faz suas escolhas<sup>18</sup>, organizando-se em formas de exploração que variam desde as mais próximas da autonomia camponesa, até às mais inseridas em mercados. Essas lógicas seriam definidas em relação a distintos sistemas, quais sejam, os sistemas de produção, os fundiários e os familiares, os sistemas de valores e os de representação (LAMARCHE, 1993, p. 24).

A dificuldade em delimitar os contornos da exploração familiar é mencionada desde o início do trabalho. Contudo, para a execução da pesquisa, os autores (1993, p. 15) definiram exploração familiar como aquela conduzida em unidade de produção agrícola onde propriedade e trabalho estariam intimamente relacionados à família. Observa-se verdadeira interdependência entre propriedade, trabalho e família nessas explorações, ensejando situações complexas, como a transmissão do patrimônio e a reprodução da exploração.

Além dessa interdependência entre os três fatores, a exploração familiar apresentaria como característica fundamental uma profunda capacidade de adaptação, que permitiu a presença e desenvolvimento desse modelo de exploração agrícola em diferentes sociedades e

---

particularidade de sua história agrária, em função do modo de colonização único, com forte influência europeia em seu desenvolvimento, sofreria forte influência do modelo “camponês”, apesar de sua maior integração ao mercado e presença de estruturas produtivas modernizadas (LAMARCHE, 1993, p. 29). A opção dos autores pelo estudo de três regiões em um único país, justificada pela diversidade de cada região, demonstrada pela breve explanação de suas características, evidencia a multiplicidade de formatos de exploração agrícola e familiar que podem ser encontradas no Brasil, o que deveria dar ensejo a políticas e ações diferenciadas do Estado.

<sup>18</sup> Premissa fundamental para o desenvolvimento do trabalho foi a construção do raciocínio “Modelo Original” e “Modelo Ideal” que, entre outras funcionalidades, foi utilizado para ressaltar os elementos no processo de tomada de decisões dos exploradores familiares. Segundo os autores (1993, p. 17-24), toda exploração familiar necessariamente se remete, em alguma medida, a um modelo de funcionamento anterior, denominado por eles “Modelo Original”. Paralelamente, toda exploração familiar organizaria suas estratégias e tomada de decisões segundo uma situação ideal que projetaria para o futuro, todas as ações seriam orientadas para alcançar esse “Modelo Ideal”. Dessa forma, toda decisão tomada pelos exploradores reflete, em certa medida, a memória de seu passado, seu patrimônio sociocultural (que, em grande parte das sociedades estudadas, consiste na tradição camponesa), e as ambições e expectativas para o futuro. Há que se observar, entretanto, que o raciocínio utilizado não implica na ideia de evolução obrigatória do “Modelo Original” ao “Modelo Ideal”. A despeito da relevância desses modelos na tomada de decisões e na orientação das atividades, a exploração familiar sofre a influência de diversos outros fatores, especialmente externos, sendo afastado eventual determinismo na aplicação desses modelos e raciocínio.

distintos momentos políticos e econômicos, inclusive em cenários de crise (LAMARCHE, 1993, p. 15).

A partir da observação das explorações familiares nas localidades selecionadas e, considerando a interação entre os laços familiares e o grau de dependência em relação ao exterior da exploração, foram construídos quatro modelos teóricos sobre a exploração familiar: empresa, empresa familiar, agricultura camponesa ou de subsistência e agricultura familiar moderna (LAMARCHE, 1998, p. 306-307).

Os dois primeiros modelos, empresa e empresa familiar, são marcados pela forte dependência das unidades de produção em relação ao mercado, diferenciando-se apenas quanto ao papel que atribuem à família em seu modo de funcionamento. No caso da empresa familiar, a família ocupa função central na tomada de decisão e na organização das estratégias, participando intensamente das atividades de produção, o que não ocorre no modelo teórico da empresa, em que a família não ocupa posição de centralidade ou destaque (LAMARCHE, 1998, p. 308-310).

O modelo teórico da agricultura camponesa ou de subsistência designa aquelas unidades de produção semiautárquicas, em que a estrutura é essencialmente familiar. Embora semelhantes, a agricultura camponesa difere da agricultura de subsistência no tocante ao intuito de conservação e crescimento do patrimônio familiar, ausente nas unidades de exploração em que a atividade agrícola é mera estratégia de sobrevivência (LAMARCHE, 1998, p. 311-312).

O último modelo teórico, a agricultura familiar moderna, procura preservar certo grau de autonomia, seja em relação às necessidades alimentares, seja em relação ao mercado ou à dependência financeira. O estabelecimento familiar moderno consiste, assim, em uma unidade de produção menos intensiva, pouco comprometida financeiramente, sensivelmente retraída em relação ao mercado e autônoma do ponto de vista alimentar, uma vez que a maior parte de sua produção é parcialmente reutilizada para as necessidades da unidade produtiva ou da família (LAMARCHE, 1998, p. 314).

Sua lógica produtiva almeja a integração da unidade de produção à economia de mercado, embora permaneça valorizando sua capacidade de adaptação em função das circunstâncias. Consiste em uma unidade de produção que procura conservar nela própria todas as necessárias potencialidades técnicas, econômicas, sociais e culturais, com o objetivo

de modificar, de acordo com as circunstâncias, seus comportamentos e viabilizar estratégias de adaptação<sup>19</sup> (LAMARCHE, 1998, p. 326).

Assim, concluem os pesquisadores (1998, p. 316-317) que a agricultura familiar moderna se aproxima da agricultura camponesa do ponto de vista da dependência, mas se distancia da empresa familiar, aproximando-se do modelo de empresa, ao romper com as lógicas familiares tradicionais, especialmente ao reduzir o espaço da mão de obra familiar na exploração. Ao se situar entre a agricultura camponesa e a empresa, a agricultura familiar moderna se posiciona entre a tradição e a modernidade, a autonomia e a dependência (LAMARCHE, 1998, p. 326).

Diferentemente de José Eli da Veiga (1991) e Ricardo Abramovay (1992), citados acima, que percebem a agricultura familiar de forma mais restrita, como uma empresa familiar, Hugues Lamarche (1993, p. 18) sustenta a amplitude desse conceito, entendendo a exploração familiar como um conjunto de situações nas quais opera a lógica familiar, profundamente heterogênea.

Arilson Favareto (2011, p. 15), ao comentar o estudo conduzido por Hugues Lamarche (1993; 1998), ressalta sua contribuição em identificar o caráter familiar do trabalho, da gestão e da posse da terra como elemento comum nas diversas situações encontradas na Europa, na América do Norte e no Brasil. Para Favareto, essa constatação é crucial pois contribui para a compreensão da diversidade de situações encontradas no meio rural, suas implicações e condicionantes, além de contrastar a condição da agricultura familiar brasileira com outras situações da realidade internacional.

O impacto do estudo para a compreensão da realidade brasileira é notável, tendo em vista a amplitude dos dados coletados e a profundidade das análises realizadas. O modelo teórico construído pelos pesquisadores (LAMARCHE, 1998, p. 330) da agricultura familiar moderna, por exemplo, foi observado principalmente no Brasil, somando 43% da totalidade das unidades agrícolas modernas verificadas pelos pesquisadores. Das unidades de exploração brasileiras estudadas, 45% eram unidades agrícolas familiares modernas. Totalmente ausentes na região do Cariri, essas unidades de exploração dividiram-se de forma semelhante entre Leme e Ijuí.

---

<sup>19</sup> As estratégias familiares consistem em respostas dadas por cada família com o objetivo de assegurar simultaneamente a sua própria reprodução e a de sua exploração. Para os autores da pesquisa (1993, p. 205), as estratégias dos agricultores brasileiros são construídas especialmente em torno de seu maior desafio, garantir um espaço e um lugar de trabalho para as gerações futuras, sem que isso se torne inviável do ponto de vista econômico e técnico.

O Brasil dos últimos anos de 1980 e início da década de 1990, período em que a pesquisa (1998, p. 330) foi conduzida, registrou também a presença do modelo de agricultura camponesa (18% das unidades brasileiras pesquisadas), distribuídas entre as três regiões equitativamente, e de empresa familiar (32% das unidades), encontradas quase que exclusivamente na região do Cariri.

De forma geral, a presença e distribuição desses modelos de unidades de exploração agrícola pelo território brasileiro não se deu em função de uma política agrícola específica, mas sim de um desenvolvimento histórico e de um contexto político particulares de cada região (LAMARCHE, 1998, p. 330-331).

Produtos de uma recente colonização com características particulares, Leme e Ijuí, embora relativamente integradas ao mercado, apresentavam explorações agrícolas que permaneceram vinculadas à sua unidade de produção, à sua autonomia e à satisfação de suas necessidades básicas, incorporando mão de obra externa complementar à força produtiva familiar: predominava, portanto, a agricultura familiar moderna (LAMARCHE, 1998, p. 331).

O Cariri, em contrapartida, concentrava a quase totalidade das empresas familiares, ou seja, unidades de produção de pequena área, voltadas para as necessidades e exigências do mercado, em que a família apresenta papel de destaque. Esse foi um resultado surpreendente da pesquisa, uma vez que a região se situa no Nordeste brasileiro, marcado pelas grandes propriedades e pelas condições geográficas e climáticas desfavoráveis. Para os autores, esse cenário demonstrava a incapacidade do Estado brasileiro, no período, de formular e implementar uma política agrária, uma vez que não foi capaz de reproduzir essa situação em outras áreas ou fomentar as condições de existência dessas unidades de produção na própria região (LAMARCHE, 1998, p. 331).

### 3.2.1.2 Quantificando e caracterizando a agricultura familiar

Além dos estudos citados, com o passar dos anos outros trabalhos foram desenvolvidos com o objetivo de identificar as principais características da agricultura familiar brasileira, para compreender o próprio significado da categoria “agricultura familiar”. A partir de metodologias distintas, esses trabalhos buscaram quantificar e categorizar esses sujeitos do mundo rural, solucionando as divergências conceituais que permearam os debates desde o seu princípio<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Utilizando metodologias e paradigmas teóricos distintos, outros estudos propõem quantificações e categorizações para a categoria agricultura familiar, como os estudos de Ricardo Abramovay et al. (1995) e

Entre esses trabalhos, destacaram-se as pesquisas realizadas no âmbito do convênio de cooperação técnica entre a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), coordenados por Carlos Guanzirolli (FAO, INCRA, 1994; 1996; 2000). Os estudos, desenvolvidos a partir de 1994, propuseram uma nova metodologia de análise do perfil da agricultura familiar no Brasil e contribuíram particularmente para a construção e definição de políticas públicas, como o PRONAF (PICOLOTTO, 2014, p. 70).

Em 1994, no documento intitulado “Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável” (FAO; INCRA, 1994, p. 2), os pesquisadores apresentaram diretrizes para o desenvolvimento rural baseadas no fortalecimento da agricultura familiar. A metodologia adotada pelo estudo para classificação dos estabelecimentos agropecuários, divididos em patronais e familiares, contribuiu para a definição do conceito de “agricultura familiar”.

Estabelecimento familiar, para os fins pretendidos pelo estudo, foi entendido como aquele em que se desenvolvia íntima relação entre trabalho e gestão, com a direção do processo produtivo concentrada diretamente pelos proprietários, embora fosse empregada mão de obra assalariada de forma complementar. O processo produtivo nesses estabelecimentos, de modo geral, apresentava alto grau de imprevisibilidade, a despeito de a propriedade usualmente conferir ênfase à diversificação produtiva, à durabilidade dos recursos e à qualidade de vida de seus moradores (FAO; INCRA, 1994, p. 2).

O conjunto de estabelecimentos familiares foi também diferenciado internamente, com a classificação das unidades de exploração em “consolidadas”, “em transição” e “periféricas”. Ao passo que as primeiras, geralmente de maior extensão territorial, apresentavam maior grau de desenvolvimento e suficiência perante as oscilações do mercado, as unidades familiares periféricas eram consideradas inviáveis economicamente. Situadas entre esses extremos, as unidades familiares em transição seriam aquelas unidades fragilizadas, altamente suscetíveis às dificuldades e oscilações do mercado e do processo produtivo, mas com características que indicavam o potencial de superação dessa fragilidade e a viabilidade de tornarem-se empresas familiares (FAO; INCRA, 1994, p. 5).

Essa categorização é relevante porque fundamentou as recomendações realizadas pelos pesquisadores, atendidas, em certa medida, com a criação do PRONAF (PICOLOTTO, 2014, p. 71). A partir dessa classificação e, indicando a necessidade de construção de políticas públicas específicas para o meio rural, o documento elaborado em cooperação entre a



Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e o INCRA (1994, p. 5) indicou as unidades familiares em transição como destinatárias ideais e prioritárias das políticas públicas a serem construídas. Simultaneamente, as unidades familiares periféricas, para os pesquisadores, beneficiar-se-iam apenas de políticas de caráter social, que visassem combater a pobreza rural.

Posteriormente, em 1996, o segundo estudo realizado nesse âmbito, “Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico” (FAO; INCRA, 1996, p. 4) baseou-se nos dados obtidos pelo Censo Agropecuário do IBGE de 1985 para caracterizar os agricultores familiares a partir de suas relações sociais de produção, utilizando-se de metodologia própria.

A metodologia utilizada no estudo consistiu na análise dos dados individualizados de cada estabelecimento agropecuário, coletados e disponibilizados pelo IBGE, segundo um conceito de agricultura familiar que tomou como características centrais da categoria a gestão da unidade produtiva e a propriedade dos meios de produção (embora nem sempre da terra) por indivíduos que mantivessem laços de sangue ou de casamento, ou seja, pela família, que também deveria fornecer a maior parte da mão de obra empregada na unidade e onde se realizaria a transmissão da propriedade em casos de falecimento ou aposentadoria dos responsáveis (FAO; INCRA, 1996, p. 4).

A adoção dessa metodologia de análise implicou a superação da tendência de distinguir a unidade familiar apenas pela referência a um limite máximo de área para as propriedades ou um limite de valor da produção, o que em outras palavras significava associar a produção familiar à pequena produção (FAO; INCRA, 1996, p. 4).

Essa tendência, fomentada pela própria forma como as estatísticas agropecuárias eram apresentadas, estratificadas segundo a área total do estabelecimento, mostrava-se problemática porque, em primeiro lugar, acabava por superestimar a importância econômica da produção familiar, uma vez que a extensão da propriedade não é um óbice para a constituição de empresas agrárias, que contam com importante participação de mão de obra externa e outros recursos produtivos decorrentes de modernização. Por outro lado, associar a agricultura familiar a pequenas áreas supõe uma visão estática desse grupo social, como se a mesma não apresentasse capacidade de ultrapassar os limites estatísticos impostos (FAO; INCRA, 1996, p. 4).

Ademais, o estudo tornou operacional certo conceito de agricultura familiar, a partir dos dados individualizados dos estabelecimentos agropecuários disponibilizados pelo IBGE (FAO; INCRA, 2000, p. 8). Essa metodologia de análise e o conceito proposto para agricultura familiar seriam ampliados e revistos pelo trabalho subsequente, “Novo Retrato da

Agricultura familiar: O Brasil redescoberto”, também elaborado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA e alicerçado nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1996 (FAO; INCRA, 2000).

A despeito de manter a mesma concepção básica que orientou os estudos anteriores, ou seja, de caracterizar os agricultores familiares a partir de suas relações sociais de produção, a ampliação do escopo do trabalho e o aperfeiçoamento da metodologia utilizada permitiu que o estudo ampliasse as características associadas aos agricultores familiares e identificasse, simultaneamente, os principais sistemas de produção típicos desse universo heterogêneo de agricultores (FAO; INCRA, 2000, p. 8-9).

Para delimitar o universo familiar, foi adotada uma tipologia simples, com o intuito de classificar os agricultores segundo as condições básicas do processo de produção. Assim, conforme estabelecido pelo estudo (2000, p. 10-11), as unidades familiares deveriam apresentar simultaneamente as seguintes características: direção e gestão do processo produtivo pelo próprio agricultor, membro da família, superioridade (em número de trabalhadores) do trabalho familiar em relação ao trabalho contratado e respeito ao limite de área máxima fixado de forma regional<sup>21</sup>.

A abordagem adotada pelo estudo permitiu concluir que, de um total de 4.859.864 estabelecimentos rurais apurados pelo Censo Agropecuário do IBGE de 1996, entre os anos de 1995 e 1996, 4.139.369 eram unidades familiares, o que corresponde a 85,2% do total (IBGE, 2006b). A despeito do número de estabelecimentos familiares, essas unidades ocupavam 30,5% da área total de estabelecimentos agropecuários em território brasileiro, e recebiam apenas 25,3% do total de recursos do financiamento rural (FAO; INCRA, 2000, p. 17).

Esse estudo foi além ao levantar e reunir dados que ressaltaram a diversidade da categoria, identificando características dos diversos tipos de agricultores, nas diferentes unidades geográficas. A região Nordeste, por exemplo, comparada às demais regiões do país, despontou com o maior percentual de estabelecimentos familiares (49,7% do total de unidades familiares brasileiras), que ocupavam 31,6% da área total dos familiares, embora a região apresentasse propriedades com a menor área média do país (em torno de 16 hectares) e fosse

---

<sup>21</sup> A definição de uma área máxima regional foi realizada para evitar eventuais distorções que poderiam ocorrer com a inclusão de grandes propriedades não familiares. De todo modo, a fixação de áreas máximas regionais foi feita com a ressalva de que o tamanho da propriedade não seria determinante para o conceito de agricultura familiar, já que, para os pesquisadores (2000, p. 10-11), a extensão do estabelecimento seria determinada com base na capacidade da família de explorar o espaço, considerando a tecnologia disponível e sua própria força de trabalho.

responsável por apenas 16,7% do valor bruto da produção familiar nacional<sup>22</sup> (FAO; INCRA, 2000, p. 17-21).

A região Centro-Oeste, em contrapartida, exibiu o menor número de agricultores familiares em relação às demais regiões do país, sendo responsável por apenas 3,9% do total de estabelecimentos familiares brasileiros, que ocupavam apenas 12,6% da área regional. No Sul, a despeito das unidades familiares corresponderem apenas a 21,9% dos estabelecimentos familiares brasileiros, estes representavam 90,5% das unidades agropecuárias da região, e eram responsáveis por 47,3% do valor bruto total da produção familiar no país (FAO; INCRA, 2000, p. 17-21).

Essas profundas distinções regionais são, aos olhos dos pesquisadores, resultado de diferentes variáveis, como o processo histórico de ocupação da terra no país, que influenciou em particular a área média dos estabelecimentos. Nesse tocante, os autores notam que, nas regiões onde as unidades não familiares apresentavam as maiores áreas médias, o mesmo ocorria entre os estabelecimentos familiares. A região Centro-Oeste, por exemplo, concentrava as propriedades não familiares com maior área média, em torno de 1.324 hectares, assim como os estabelecimentos familiares com maior extensão média, de 16,6 hectares (FAO; INCRA, 2000, p. 20).

Ademais, a área média dos estabelecimentos familiares, de forma geral, é pouco extensa. No período de realização do Censo Agropecuário, entre 1995 e 1996, 87% das unidades familiares brasileiras possuía menos de 50 hectares, e cerca de 40% possuía menos de 5 hectares. Essa diminuta extensão da propriedade por vezes inviabiliza a sustentabilidade econômica da atividade agrícola, especialmente se cumulada com baixo grau de capitalização, má localização e problemas em relação às condições de uso da terra (no período, apenas 74,6% dos agricultores familiares eram proprietários da área cultivada) (FAO; INCRA, 2000, p. 22-24).

Embora reunidos em uma categoria mais ampla, os agricultores familiares conservam sua heterogeneidade, que se manifesta em distintos graus de desenvolvimento socioeconômico e diversas lógicas de produção e sobrevivência. Assim, delimitado o universo familiar, esse terceiro estudo mencionado, realizado no âmbito do convênio de cooperação técnica FAO e INCRA, também se preocupou com a diferenciação interna da categoria, aperfeiçoando a tipologia dos agricultores familiares proposta anteriormente.

---

<sup>22</sup> Os dados trazidos no parágrafo em questão e nos dois subsequentes são referentes ao período entre 1º de agosto de 1995 e 31 de julho de 1996, quando foram realizadas as coletas de informação que serviram de base para o Censo Agropecuário de 1996 (IBGE, 2006b), trabalhado pelos pesquisadores no convênio de cooperação FAO e INCRA.

A estratificação dos agricultores familiares foi realizada com base em critérios estabelecidos pelos pesquisadores, que procuraram captar os múltiplos aspectos da atividade produtiva familiar, como a inserção da unidade no mercado, a transformação e o beneficiamento de produtos agrícolas em seu interior e o autoconsumo (FAO; INCRA, 2000, p. 40)<sup>23</sup>. A partir desses critérios de análise, o estudo classificou os produtores em agricultores capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitalizados.

No período considerado, a maior parcela de estabelecimentos familiares no Brasil era descapitalizada (46% do total de unidades familiares), concentrada na região Nordeste, responsável por 11% do valor bruto da produção familiar nacional e destinatária de 22% do financiamento rural ao grupo familiar. As propriedades marcadas pela descapitalização são frequentemente assinaladas pelo autoconsumo e constituem, em sua maioria, o grupo mais pobre do meio rural brasileiro, dependentes de outras fontes de renda para assegurar sua sobrevivência, como o fruto de atividades não agrícolas ou os recursos oriundos de aposentadorias, pensões e outras políticas públicas de caráter social (FAO; INCRA, 2000, p. 44).

Entretanto, foi possível distinguir nesse grupo a presença de unidades familiares com extensão superior a 50 hectares e com participação no percentual de investimentos realizados e crédito rural obtido, indicando a existência de agricultores mais capitalizados. Estes poderiam ter sido enquadrados nesse estrato em função de maus resultados na safra, em investimentos realizados ou na comercialização de seus produtos (FAO; INCRA, 2000, p. 42), indício da incerteza e imprevisão da atividade agrícola.

Da observação dos agricultores mais capitalizados foi possível concluir, entre outras hipóteses, que quanto maior a capitalização, maior a renda obtida por hectare de área disponível. Ainda, os agricultores mais capitalizados, concentrados nas regiões Sul e Sudeste, eram aqueles em que a relação com a terra era de propriedade (cerca de 90% dos agricultores capitalizados eram proprietários, enquanto apenas 67,7% dos descapitalizados possuíam esse título), demonstrando a relevância da análise da questão fundiária (FAO; INCRA, 2000, p. 48-50).

Os resultados encontrados pelos estudos no âmbito do convênio FAO e INCRA, de modo geral, foram particularmente relevantes para suprir a ausência de dados oficiais sobre os agricultores familiares, não contemplados nas estatísticas produzidas pelo IBGE (AGUIAR, 2016, p. 33). Contribuíram, dessa forma, para a delimitação do conceito e da categoria

---

<sup>23</sup> Para detalhes sobre o procedimento de seleção dos critérios base e parâmetros para a estratificação, ver FAO; INCRA, 2000, p. 40-42.

“agricultura familiar”, conferindo visibilidade àqueles que, ocupando apenas cerca de 30% do território brasileiro no período realizado, eram responsáveis por absorver 76,9% do pessoal ocupado na atividade agrícola em todo o país e produzir o equivalente a 37,9% do valor bruto da produção agropecuária nacional, embora recebessem apenas 25,3% do financiamento total destinado à atividade agropecuária (FAO; INCRA, 2000, p. 26-32).

### *3.2.2 O sindicalismo rural*

Como mencionado no capítulo anterior, o modelo de desenvolvimento rural adotado pelo Estado brasileiro privilegiou a grande propriedade de terra, detentora de abundantes recursos produtivos voltados para a produção de gêneros para exportação. A exploração do meio rural nesses moldes foi fomentada por meio de leis e políticas públicas que compunham uma política agrária que se estendeu pelo tempo e pelo território brasileiro.

Nesse cenário, até meados da década de 1990, a exploração familiar permaneceu em segundo plano na política agrária, nas leis e políticas públicas. A posição secundária da exploração familiar para o Estado era, no entanto, apenas uma das bases de um quadro mais amplo de invisibilidade social e política desses agricultores (PICOLOTTO, 2014, p. 66). Para Brumer et al. (1997, p. 180), na realidade, a exploração de base familiar no Brasil vinha marcada desde seu surgimento pelo signo da precariedade, ou seja, pela precariedade jurídica, econômica, social e pelo caráter rudimentar de suas técnicas de produção, além da pobreza que atingia seus atores.

Essa situação de precariedade também dificultou a constituição de uma categoria de agricultores unidos em torno da exploração familiar, uma força política autônoma, capaz de realizar um contrapeso socioeconômico e político aos grandes proprietários e ao modelo de desenvolvimento rural dominante. Apenas ao final do século XX que começam a se formar as primeiras organizações de representação política autônoma desses grupos subalternos, responsáveis por superar os localismos e o isolamento, trabalhando por uma pauta comum aos agricultores das diversas regiões do país.

A história do sindicalismo rural brasileiro remete a meados dos anos de 1970, quando se mobilizaram de forma organizada os produtores familiares brasileiros, em contato com outros grupos de trabalhadores urbanos e influenciados por correntes de pensamento socialista. Essa experiência organizativa foi influenciada por uma conjunção de fatores que envolveram desde as características do conflito agrário brasileiro até o sistema de identidades e oposições forjado entre os agricultores (FAVARETO, 2006, p. 28). Há que se recordar que a

década precedente, 1960, foi marcada pela modernização conservadora e seu padrão regulador corporativista, com o surgimento de novos parâmetros de acumulação na atividade agropecuária e de modos de dominação sobre as populações rurais, pilares de um quadro do meio rural em que a organização dos produtores foi, de certo modo, inevitável.

Esse quadro de características e referências influenciou de modo definitivo a atuação da recém-constituída Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) e dos demais sindicatos que a integravam no período. Em um cenário amplamente desfavorável a uma ação sindical de contestação ou crítica, a ação da CONTAG se desenvolveu em torno de certos marcos: a definição da reforma agrária e da defesa dos direitos trabalhistas como principais bandeiras de luta, unificando as reivindicações do conjunto de grupos rurais subordinados; a constituição de um padrão de ação sindical marcado pela prudência e pelo respeito aos limites legais (em particular aqueles conferidos pelo Estatuto do Trabalhador Rural), o que garantiu à CONTAG a visibilidade e o tratamento institucional dos conflitos; a autonomia conquistada em relação a outras organizações e, ainda, a ampla capilaridade alcançada, que transformaram a CONTAG em um modelo organizativo altamente verticalizado e rígido<sup>24</sup> (FAVARETO, 2006, p. 30-31).

A base social desse movimento sindical que se constituiu nas décadas de 1960 e 1970 era bastante ampla, abarcando distintas situações de trabalho no meio rural, distribuídas geograficamente de forma extensa, presente em múltiplas regiões. Apesar de essa base conferir uma representatividade nacional ao movimento sindical, a composição de forças políticas no interior da organização não apresentou o mesmo peso, de modo que, até meados da década de 1990, foram os agricultores familiares do Sul e os produtores da região Norte que ocuparam os principais cargos de direção e influenciaram a agenda do período, embora também os produtores do Nordeste apresentassem certo destaque.

Arilson Favareto (2006, p. 33), ao examinar a presença de agricultores autônomos de base familiar nas ações e na direção da organização sindical, identifica uma contradição no sindicalismo rural, que não se dá pela presença dos sujeitos em si, como se discutiria anos mais tarde, durante a década de 1980, mas sim pela presença dessa forma social de trabalho em uma estrutura de representação rígida com pretensões de refletir os interesses de categorias em crescente especialização. Essa contradição implicaria, anos mais tarde, tensões

---

<sup>24</sup> Essa tradição sindical que se formava no meio rural não ficou isenta de críticas. Nesse sentido, a Igreja católica desempenhou importante papel de contraposição à organização sindical que se delineava. Por meio de uma metodologia de trabalho distinta, organizando o meio rural em comunidades, e com a forte concepção de ação social embutida em seus trabalhos, o sindicalismo cristão foi presença constante no meio rural brasileiro desde a década de 1950 e firmou-se como alternativa às populações marginalizadas do campo (FAVARETO, 2006, p. 30-32).

a respeito do lugar destinado a essas formas não assalariadas de trabalho, que acarretarão mudanças na estrutura organizacional do sindicalismo rural.

Essa organização do movimento sindical rural sofreria certa modificação já nos primeiros anos da década de 1980, com a constituição da Central Única dos Trabalhadores (CUT), que acabaria por criar uma polarização no sindicalismo rural, contrapondo-se à CONTAG. Embora abrigasse trabalhadores rurais e urbanos de diversos setores, a CUT contou com expressiva representação setorial dos primeiros, superando por muitos anos até mesmo a participação dos trabalhadores do setor industrial. A alta representação do setor rural nos cargos de direção, nos congressos e nas ações da CUT refletiu uma base social que englobava múltiplas situações de trabalho rural, e garantiu uma pauta de atuação também voltada a esse meio, particularmente no que se refere à reforma agrária, a políticas fundiárias e à preocupação com a diversidade de formatos de trabalho rural.

Com o decorrer dos anos, a correlação de forças internas na CUT, com perfil voltado à mediação da relação entre capital e trabalho, se alterou e, em 1988, inaugurou-se um novo desenho institucional da organização, em que os interesses rurais foram aglutinados no recém-criado Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais (DNTR). A criação do DNTR trouxe maior autonomia para o setor rural, reservando-lhe um lugar institucionalmente definido no interior da organização, possibilitando o enfoque nas demandas dos segmentos rurais não assalariados, os pequenos proprietários, numerosos e influentes no setor rural da CUT (FAVARETO, 2006, p. 34-36).

O universo rural brasileiro, de meados dos anos de 1980 até os primeiros anos da década de 1990 era de reação à crise da agricultura modernizada, ao êxodo rural e às políticas agrícolas implementadas pelo Estado, principalmente aquelas atinentes ao crédito rural e à assistência técnica, percebidas de forma negativa pelos agricultores. Essa reação consistiu, por um lado, na proposição de alternativas produtivas ao modelo de agricultura fomentado pelo Estado (por meio da assistência técnica), em iniciativa que seria o embrião de um projeto alternativo de desenvolvimento rural proposto pelo movimento sindical já na década de 1990 (PICOLOTTO, 2011, p. 150).

Por outro lado, a principal reação ao cenário de crise no meio rural foi a luta reivindicatória conduzida pelo movimento sindical frente ao Estado. O sindicalismo rural dos anos de 1980 se configurou, desse modo, num movimento de confrontação ao Estado militar e à grande propriedade monocultora, o denominado “latifúndio”. Usufruindo de forte reconhecimento social, o sindicalismo rural consolidou suas bases, embora não tenha

conseguido romper com seu modelo organizacional tradicionalmente corporativo<sup>25</sup> (FAVARETO, 2006, p. 36).

Nesse contexto, as demandas dos não assalariados, os denominados “pequenos produtores”, foram paulatinamente inseridas nas pautas do sindicalismo dos trabalhadores rurais<sup>26</sup>, simultaneamente à formação e consolidação de suas lideranças no interior desses movimentos. Entre as principais reivindicações dos produtores estavam a melhoria nas condições de produção, o aumento dos preços de produtos como o leite, a soja e o fumo, e a elaboração de uma política agrícola específica para esse grupo de agricultores, uma vez que percebiam a política agrícola e econômica do governo como prejudicial à sua atividade (PICOLOTTO, 2014, p. 71).

No período, especialmente no meio político, a categorização mais comum dos agricultores contrapunha os termos “pequenos produtores” e “grandes produtores”, descrevendo grupos opostos. Essa classificação, em um primeiro momento, fazia referência ao volume da produção dos agricultores. Gradualmente, entretanto, o termo “pequena produção” começa a ser apropriado pelo sindicalismo com um significado mais amplo, no mesmo sentido dos estudos acadêmicos, para identificar um conjunto de produtores heterogêneos, de características singulares e responsáveis por parcela significativa da produção agropecuária nacional, compondo grupo importante da base sindical.

Os requisitos para classificação dos agricultores como “pequenos produtores”, bem como os instrumentos de política agrícola específicos para esse público passaram a ser debatidos nas distintas organizações e centrais sindicais, como a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), o setor rural da CUT e a CONTAG. Embora as discussões fossem em parte amparadas por teorias e estudos acadêmicos, os critérios de classificação e o conceito de “pequeno produtor” apresentavam implicações políticas no âmbito das organizações sindicais, razão pela qual os debates nessas searas por vezes distanciaram-se de um rigor teórico.

A definição dos critérios de classificação dos agricultores em pequenos ou grandes gerava reflexos expressivos na base sindical. Por um lado, a adoção de um parâmetro quantitativo de área restrito, por exemplo, prejudicava a organização sindical familiar da

---

<sup>25</sup> Por modelo organizacional corporativo, entende-se o sindicato único, de base municipal, sem enraizamento no local de trabalho. Embora o sindicalismo nos anos de 1980 tenha se consolidado com expressão nacional e enraizamento por todo o território nacional, abarcando grande diversidade de situações de trabalho e produção, essa limitação estrutural, tradicionalmente adquirida, não foi superada (FAVARETO, 2006, p. 36).

<sup>26</sup> A inserção das demandas dos pequenos agricultores se dá também nas pautas dos eventos e reuniões do sindicalismo rural, como nos congressos realizados pela CONTAG, e em documentos elaborados por órgãos sindicais regionais, como os produzidos pela Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG) (PICOLOTTO, 2011, p. 151-153).



região Sul, uma vez que esses agricultores familiares detinham tecnologias modernas e apresentavam potencial de expansão de suas terras, possivelmente saindo da esfera de influência desses sindicatos. Por outro lado, a adoção de um limite máximo de área mais amplo atingia a base sindical da CONTAG, em que a conjugação de forças era diversa, mas predominavam os interesses dos assalariados e proprietários de pequenas áreas. Com a adoção de um limite maior de área, permitia-se a entrada de produtores de tamanho médio na organização sindical, que poderiam alterar a correlação de forças interna (PICOLOTTO, 2011, p. 153-154).

O ponto comum entre as distintas organizações sindicais era a proposição de instrumentos de política agrícola específicos para os pequenos produtores, embora divergissem sobre a definição do público beneficiário. De todo modo, assentou-se o entendimento de que pequenos produtores eram aqueles que utilizavam a mão de obra familiar de forma predominante no estabelecimento, sem o concurso de outros empregados permanentes, ainda que com auxílio de trabalhadores eventuais. Para a CONTAG, a pequena propriedade seria apenas aquela que atingisse um limite de área de até três módulos rurais, enquanto que para o DNTR/CUT, essa propriedade poderia apresentar até cinco módulos rurais (PICOLOTTO, 2011, p. 153-155).

Essa movimentação e articulação das organizações sindicais, com os debates sobre a pequena produção e a proposição de instrumentos de política agrícola diferenciada para esse público inspirou, em certa medida, a edição e promulgação da Lei Agrícola, Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, cuja necessidade de elaboração havia sido prevista pela Constituição Federal de 1988.

A Lei Agrícola estabeleceu os fundamentos, objetivos, ações, competências institucionais e instrumentos de política agrícola para as atividades agropecuárias. Fixou entre seus objetivos, definidos no artigo 3º do diploma, a prestação de apoio institucional prioritário ao pequeno produtor rural e sua família, a busca por melhorias na qualidade de vida e na renda do meio rural, a compatibilização de ações da política agrícola com as de reforma agrária e a viabilização da participação efetiva de todos os segmentos do meio rural nas discussões sobre os rumos da agricultura brasileira, entre outros propósitos.

As ações de política agrícola específicas para o pequeno produtor rural, entretanto, foram pontuais. Estabeleceu-se a gratuidade da assistência técnica e extensão rural para os pequenos produtores (artigo 17), a prioridade de aquisição de produtos provenientes de organizações associativas de pequenos e médios produtores para formação de estoque

reguladores (artigo 31)<sup>27</sup>, a viabilização de aquisição e regularização de terras por esses sujeitos (em especial os produtores assentados em áreas de reforma agrária) por meio do crédito fundiário (artigo 48) e o estabelecimento de temas relacionados aos pequenos produtores como áreas prioritárias no desenvolvimento de pesquisa agrícola (artigo 12).

Assim, a despeito das propostas apresentadas pela CONTAG e pelo DNTR/CUT, bem como dos documentos resultantes dos debates sobre a pequena produção terem influenciado as disposições da lei promulgada em 1991, a política agrícola específica para a pequena produção foi incipiente, ficando aquém das reivindicações do sindicalismo rural.

O texto da Lei Agrícola foi, na verdade, resultado dos interesses dos grandes produtores, representados pela Frente Ampla da Agropecuária Brasileira, que na disputa de forças políticas no Congresso Nacional acabou por vencer as organizações sindicais dos trabalhadores rurais e pequenos proprietários (DELGADO, 1994, p. 10-11). A maior parte dos dispositivos da Lei reforça ações que já vinham sendo tomadas pelo Poder Público, como o incentivo à pesquisa agrícola tecnológica, à assistência técnica e extensão rural, o estímulo à concessão de crédito fundiário e outras medidas que implicassem em incremento de produtividade (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 130).

Para os pequenos produtores e suas organizações sindicais, a Lei Agrícola significou a frustração da expectativa por uma política agrícola específica, mas foi importante ao introduzir por meio de mecanismos legais a ideia de uma política diferenciada para esse grupo de sujeitos, que seriam definidos de forma mais precisa em dispositivos legais posteriores.

As organizações sindicais de pequenos produtores também puderam contabilizar outra conquista: a abertura dos canais de participação, por meio da Lei Agrícola e da Constituição Federal. A criação de conselhos, como o Conselho Nacional de Política Agrícola (CNPA) e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), compostos por integrantes do governo e de organizações da sociedade civil, viabilizou a participação dos pequenos produtores e suas organizações sindicais na definição, planejamento e orientação da política agrícola.

Finalmente, a Lei Agrícola viabilizou a descentralização de políticas para as esferas estadual e municipal, além da federal, permitindo a discussão da política agrícola em outros fóruns. Essa descentralização, somada à abertura dos canais de participação e o princípio de diferenciação da política agrícola para o pequeno produtor, mostraram-se fundamentais para a definição de políticas públicas específicas para esses sujeitos nos anos seguintes, bem como

---

<sup>27</sup> Segundo o artigo 31 da Lei Agrícola, estoques reguladores seriam aqueles mantidos pelo Poder Público para garantir a compra do produtor, o abastecimento e a regulação do preço no mercado interno.

para que o sindicalismo construísse seu modelo próprio de agricultura (PICOLOTTO, 2011, p. 155).

A década de 1990 marcou a ressignificação da ação sindical. Com o intuito de garantir a estabilização econômica, o governo brasileiro promoveu a maior abertura de sua economia, que levou à reestruturação dos sistemas produtivos nacionais (buscando a adequação às exigências internacionais do mercado globalizado) e impactou as relações de trabalho. As consequências dessa agenda liberalizante do Estado, cumulada com as novas possibilidades de participação social proporcionadas pela Constituição de 1988 e pela Lei Agrícola, colocaram as organizações sindicais em uma nova posição frente ao Estado (PICOLOTTO, 2014, p. 72).

O movimento sindical deixou de atuar de modo meramente reivindicatório, como na década anterior, para assumir traços mais propositivos com o Estado, a partir de uma ação política horizontal (e não mais vertical, organizada por ramos de atividade) e da reconsideração de sua base social, para incluir uma multiplicidade de formas sociais de trabalho, além da tradicional situação assalariada (FAVARETO, 2006, p. 37).

A ação sindical passou a ser ora combativa, em situações de oposição frontal ao Estado, como no tocante às políticas de abertura comercial e desmonte de instrumentos de intervenção, ora propositiva, colaborando no desenho de políticas públicas nos conselhos e fóruns de políticas (PICOLOTTO, 2014, p. 72).

Nesse sentido, destaca-se a atuação do movimento sindical no tocante ao acordo do MERCOSUL, percebido negativamente pelos pequenos produtores como uma ameaça, uma vez que facilitava a entrada maciça de produtos agrícolas mais competitivos, em particular os alimentícios de consumo interno, produzidos pelos agricultores familiares brasileiros.

Em face desse processo de formação do MERCOSUL, a ação sindical consistiu na realização de seminários nos estados das regiões Sul e Sudeste para debater a integração dos produtores (a exemplo do que vinha ocorrendo também nos demais países do bloco) e no intercâmbio com países europeus, incluindo atividades de formação realizadas com organizações de agricultores, Igrejas e organizações não governamentais (ONGs) europeias. Esse intercâmbio de informações e experiências com países europeus, especialmente França e Alemanha, se deu com o intuito de subsidiar a ação sindical no Brasil. O conhecimento adquirido sobre a Política Agrícola Comum da União Europeia, suas organizações de agricultores familiares e o próprio modelo de agricultura familiar europeu, fomentado por políticas de Estado, fundamentaram a postura propositiva do movimento sindical brasileiro (PICOLOTTO, 2014, p. 72).

Embasado nessas ações, o movimento sindical seguiu na defesa dos pequenos produtores que vinham sendo marginalizados pela política de importação de produtos de outros países membros do MERCOSUL, reivindicando políticas agrícolas específicas para reestruturar as unidades familiares afetadas. Entretanto, mais do que assumir essa postura defensiva, a ação sindical seguiu uma linha propositiva, em que CONTAG e Estado trabalharam conjuntamente na Comissão Técnica do Pequeno Produtor, constituída no âmbito do antigo Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária (MAARA)<sup>28</sup> (PICOLOTTO, 2014, p. 72).

Resultado dos trabalhos nessa comissão, o relatório intitulado “Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural” (MAARA; CONTAG, 1994) reuniu propostas e recomendações para uma política agrícola diferenciada, inclusive sobre o crédito rural destinado a esse público. Entre as propostas trazidas pelo relatório, estavam novos critérios para classificação dos pequenos produtores, que acabariam por ser adotados na definição de políticas públicas futuras, influenciando permanentemente o conceito de pequena produção e, posteriormente, de agricultura familiar.

Segundo o trabalho, para ser considerado pequeno produtor, o agricultor deveria explorar pessoalmente e com o auxílio direto de sua família área rural na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou ocupante, sem o concurso de mão de obra permanente, apenas ocasionalmente admitido o trabalho eventual quando a natureza sazonal da atividade o exigisse. Da exploração agropecuária e extrativista realizada nesses moldes o produtor deveria obter pelo menos 80% da renda familiar, além de residir na propriedade, que não poderia compreender área superior a quatro módulos fiscais, ou em aglomerado rural ou urbano próximo (MAARA; CONTAG, 1994, p. 9-10).

Nota-se que os critérios exigidos para classificação dos agricultores em pequenos produtores foram ampliados em relação ao convencionado pela CONTAG e pelo DNTR/CUT anteriormente, para incluir a obrigação de estabelecimento de residência na propriedade ou em seus entornos e de obtenção de uma renda mínima proveniente da atividade familiar. Assentou-se, ainda, o limite de área máxima da propriedade em 4 módulos fiscais, um meio termo em relação ao proposto pelas organizações sindicais.

Embora surgissem pela primeira vez nas discussões sobre o tema, tanto a preocupação com a renda mínima proveniente da atividade agropecuária e extrativista, como a fixação de

---

<sup>28</sup> A denominação “Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária”, conferida pela Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, sofrerá alterações até a versão atual, “Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento” (MAPA), conforme a Medida Provisória nº 2.216-37, de 31 de agosto de 2001.

área máxima para a pequena propriedade rural em 4 módulos fiscais, persistiriam como elementos caracterizadores da pequena produção e, posteriormente, da agricultura familiar, em políticas públicas e em normas jurídicas, inclusive na Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/06).

Esses critérios foram incluídos na definição de pequeno produtor em um contexto de reconsideração da base social do sindicalismo rural, sobre a qual pairavam dúvidas e divergências. Os debates sobre a representação dos interesses dos agricultores ocorriam em ambos os polos da relação: nas organizações sindicais, CONTAG e DNTR/CUT, discutia-se o alcance e a adequação de suas bases sindicais, e, em contrapartida, os agricultores questionavam sua falta de representatividade e dificuldade de enquadramento nos sindicatos existentes.

A pesquisa coordenada por Hugues Lamarche (1993, p. 221) nos últimos anos da década de 1980 e primeiros anos de 1990 observou a dificuldade dos agricultores, à época, em filiarem-se a algum sindicato. A estrutura sindical brasileira no período obrigava os produtores familiares a optarem pelo sindicato dos trabalhadores rurais (tradicionalmente, a CONTAG, mas com possibilidade de adesão ao setor rural da CUT, DNTR/CUT) ou pelo sindicato dos empreendedores, fazendo-os perder, nessa opção, sua especificidade.

A CONTAG, como organização sindical dos trabalhadores rurais, enfrentou certa resistência interna em relação aos pequenos produtores. Inicialmente, esses poderiam ser admitidos na base sindical, desde que sua propriedade apresentasse até um módulo fiscal de área. Entretanto, como mencionado anteriormente, as federações sindicais das regiões Sul e Sudeste defendiam a livre entrada dos pequenos produtores na base sindical, independentemente da extensão de sua propriedade, desde que trabalhassem em regime de economia familiar (PICOLOTTO, 2011, p. 153-155; 2014, p. 73).

De forma oposta, as federações da região Nordeste defendiam a manutenção do limite de área imposto como condição de ingresso aos pequenos produtores. Para essas federações, a livre entrada de pequenos produtores poderia implicar uma descaracterização sindical, uma vez que a afinidade entre os pequenos produtores e os assalariados seria restrita, com a defesa de interesses diversos e até mesmo contraditórios. Na realidade, havia também o receio de que a ampliação da base sindical nesses moldes alterasse a disposição de forças políticas interna (PICOLOTTO, 2011, p. 153-155; 2014, p. 73).

A solução dos debates se deu no âmbito dos congressos da CONTAG, com a fixação da possibilidade de ingresso de pequenos proprietários de áreas com até 2 módulos fiscais, desde que exploradas em regime de economia familiar e sem o concurso de empregados

permanentes. Posteriormente, com a promulgação da Lei Agrícola e dos trabalhos realizados pelo CONTAG e pelo MAARA na Comissão Técnica do Pequeno Produtor, estabeleceu-se como limite de área a extensão de 4 módulos fiscais. Nota-se, portanto, como esse grupo de pequenos produtores passa a adquirir capacidade de articulação política e importância na base sindical (PICOLOTTO, 2014, p. 73).

Também nos quadros da CUT debateu-se a questão dos pequenos produtores, embora sob outro enfoque. Dois posicionamentos marcaram os debates na referida organização sindical: por um lado, criticava-se a reunião numa mesma central sindical de assalariados rurais e pequenos proprietários, já que os últimos dispunham de meios de produção e da possibilidade de contratar mão de obra assalariada, descaracterizando a classe trabalhadora e o próprio sindicato, razão pela qual deveriam ser excluídos da base sindical. Em sentido oposto, defendia-se sua permanência no sindicato, uma vez que a classe social não se definiria apenas por seu lugar na produção, mas sim se constituiria em suas inter-relações, em sua consciência própria de classe (PICOLOTTO, 2014, p. 73-74).

Com efeito, as bases rurais reais da CUT eram formadas em grande medida por pequenos proprietários, com lideranças de destaque nacional compostas por pequenos produtores das regiões Sul e Norte. Assim, os debates resultaram em um fortalecimento dos pequenos produtores no âmbito da CUT, embora houvesse se aprofundado a discussão sobre a criação de sindicatos diferenciados por categoria, quais sejam, assalariados rurais e agricultores familiares.

A introdução do termo e da categoria “agricultura familiar” se deu em uma tentativa de superar uma condição de inferioridade social que foi historicamente atribuída à pequena produção, buscando resgatar o protagonismo dos personagens sociais envolvidos na atividade e, assim, romper com a lógica de denominação dos produtores em função da extensão de sua produção ou da área que exploravam (PICOLOTTO, 2014, p. 78-79).

Assim, mais do que enriquecer o conhecimento sobre o universo rural, esses debates conduzidos no âmbito das organizações sindicais foram fundamentais na introdução do termo “agricultura familiar” na linguagem e na agenda política. A inserção do termo e a adoção da categoria como sujeito de um projeto político alternativo de desenvolvimento, por sua vez, teriam participação destacada na superação da crise que acometeu o sindicalismo rural ao fim da década de 1980 e primeiros anos da década de 1990 (PICOLOTTO, 2014, p. 74).

Ao fim da década de 1980 e início da década de 1990, a CONTAG passava por um forte abalo em sua hegemonia em relação aos movimentos sindicais rurais, devido a múltiplos fatores, como o desgaste com o Estado, o distanciamento da CUT e outros problemas de

administração interna. A CUT, por sua vez, embora houvesse recém alterado sua estrutura organizacional, inclusive com a criação do DNTR, começava a experimentar algumas contradições internas, que minavam sua estratégia de constituir um sindicalismo fora dos padrões tradicionais (FAVARETO, 2006, p. 38).

A solução encontrada para resolver a crise que acometia o sindicalismo rural foi unificá-lo. Com esse intuito, foram acolhidas medidas como a construção do Gritos da Terra Brasil, uma forma de mobilização massiva de alcance nacional para propor e negociar políticas com o Estado; a adoção de uma postura propositiva pelo sindicalismo, que incluía a elaboração de um projeto alternativo de desenvolvimento e; principalmente, a unificação da CONTAG com o DNTR/CUT, implicando na extinção desse último (PICOLOTTO, 2014, p. 74).

Essas medidas, somadas à conquista das primeiras políticas públicas destinadas à agricultura familiar, como o PRONAF<sup>29</sup>, em 1995, foram emblemáticas para o movimento sindical, como demonstrativos da união dos atores do campo, bem como do alcance de seu projeto alternativo de desenvolvimento pautado no protagonismo da agricultura familiar, afastando a crise que havia se instaurado nos anos anteriores.

A unificação da CONTAG e do DNTR/CUT somada ao protagonismo da agricultura familiar implicaram mudanças significativas no movimento sindical. Essa união acentuou o realinhamento interno que vinha ocorrendo nos quadros da CONTAG desde 1980, influenciados agora pelo ingresso dos membros do extinto DNTR/CUT. A referida movimentação deslocou o eixo de poder interno, até então concentrado nas lideranças nordestinas e nas pautas da reforma agrária e dos direitos trabalhistas, para eleger a agricultura familiar como pauta e público prioritário (FAVARETO, 2006, p. 37-38).

A priorização da agricultura familiar no sindicalismo rural incluiu a construção de um novo projeto político, denominado “Projeto alternativo de desenvolvimento rural sustentável e solidário (PADRSS)”<sup>30</sup>, que persiste embasando as ações sindicais até os dias atuais. Seus pilares fundamentais constituíram-se na defesa da realização da reforma agrária ampla, massiva, de qualidade e participativa e no fortalecimento e valorização da agricultura familiar, considerada base estruturadora do desenvolvimento rural sustentável e solidário. Apoiado

---

<sup>29</sup> Vale notar que, embora o PRONAF tenha sido baseado no modelo teórico elaborado pelo convênio de cooperação técnica entre FAO e INCRA (abordado no item 3.2.1.2), os critérios de acesso aos beneficiários da política (a serem estudados no próximo capítulo) se assemelham aos parâmetros de classificação dos pequenos produtores definidos pela Comissão Técnica do Pequeno Produtor, no âmbito do MAARA, em 1994.

<sup>30</sup> As primeiras linhas do projeto foram elaboradas durante o VI Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais, no ano de 1995, mas foi apenas em 1998, durante o VII Congresso Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais que os pontos centrais do plano foram aprovados (CONTAG, [201-]).

nesses elementos fundamentais, o projeto de desenvolvimento rural deveria buscar garantir a soberania e segurança alimentar e condições de vida e trabalho com justiça e dignidade (CONTAG, 2011, p. 2-3).

A alteração de orientação sindical embasou-se, ainda, nas experiências sindicais das regiões Sul e Norte, que apresentavam um modo particular de desenhar alianças e construir pautas de reivindicação; no papel de novos atores, como as organizações não governamentais, na introdução do debate sobre a agricultura familiar e novos formatos de desenvolvimento e, finalmente, em certa crise do modelo de desenvolvimento agrícola, possibilitando a abertura de fóruns para discussão e proposição desses projetos alternativos de desenvolvimento (FAVARETO, 2006, p. 39).

Essa modificação na orientação sindical, entretanto, não foi unânime. Criticou-se especialmente o modelo de agricultura familiar adotado, por sua forte identificação com a produção familiar praticada tipicamente na região Sul do Brasil. Marcada pelo formato de colonização diferenciado (em que pequenas propriedades de terra foram concedidas a imigrantes, que deveriam restituir financeiramente o Estado brasileiro, como visto no capítulo anterior), a produção familiar sulista era desenvolvida em propriedades de menor área, de gestão familiar, com processos modernizados ou em vias de modernização e com perspectiva ou integração efetiva aos mercados (PICOLOTTO, 2014, p. 75).

O descontentamento com a mudança nos rumos da orientação sindical, a adoção da agricultura familiar como identidade e público prioritário e os rearranjos do conjunto de forças que compõem o movimento sindical, inauguraram um novo momento na trajetória do sindicalismo rural brasileiro. A partir da década de 1990, mas com maior força durante os anos 2000, multiplicaram-se as organizações voltadas especificamente para a agricultura familiar, em um processo em que Arilson Favareto (2006, p. 39-42) destaca o possível aprofundamento da ruptura com o sindicalismo rural tradicional e o surgimento de uma demanda pela reforma sindical.

Nesse movimento, em 1996, parte dos membros do antigo DNTR/CUT, descontente com os rumos desse novo sindicalismo rural, fundou o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), inicialmente nas regiões Sul e Sudeste, mas que nos anos seguintes viria a se espalhar pelo país. Estabeleceu-se como principal objetivo da organização dissidente a garantia da soberania e da segurança alimentar, mas buscando o resgate da identidade e da cultura camponesa, com respeito às diversidades regionais (MPA, 2016).

Nessa esteira, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), tradicional aliado do sindicalismo dos trabalhadores rurais, também divergiu do novo entendimento



adotado pela CONTAG, e passou a organizar, em 1999, a seção brasileira da Via Campesina, a qual contaria posteriormente com outros movimentos<sup>31</sup> como o MPA. Organização internacional formada por e para camponeses, presente em 73 países, a Via Campesina tem como propósito construir um projeto de autonomia camponesa, defendendo a agricultura sustentável em pequena escala e se posicionando em oposição à agricultura corporativa, companhias transnacionais e ao mercado agroindustrial (LA VIA CAMPESINA, 2011).

Tanto no caso da criação do MPA como na organização da Via Campesina no Brasil, nota-se a busca pelo fortalecimento da identidade política camponesa, um projeto de resgate e realização da cultura e da autonomia camponesa, recuperando os debates sobre o campesinato. Para esses grupos dissidentes, a nova orientação sindical da CONTAG pressupunha a adoção de um modelo de agricultura familiar que buscava a integração aos mercados agroindustriais, o que contrariava seu entendimento sobre esses grupos rurais (PICOLOTTO, 2014, p. 76).

Outros grupos tradicionalmente próximos dos pequenos produtores, aliados na oposição aos grandes produtores e ao modelo de desenvolvimento rural implementado pelo Estado brasileiro, também divergiram da orientação sindical adotada pela CONTAG. Entre eles, indígenas, quilombolas, extrativistas e ribeirinhos, que, distantes de um modelo de exploração da terra que busca a integração ao mercado, distanciaram-se do sindicalismo da CONTAG e de seu modelo da agricultura familiar, com o propósito de construir atores políticos próprios<sup>32</sup> (PICOLOTTO, 2014, p. 82).

Novas dissidências, já em meados dos anos 2000, levaram à formação de outra organização sindical, concorrente da CONTAG, a Federação dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar (FETRAF). A fundação desse sindicato foi motivada por conflitos internos à CONTAG, como o não reconhecimento de organizações e sindicatos regionais (a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Santa Catarina – FETRAFSC, criada em 1997, por exemplo), e outros conflitos políticos internos, como disputas de lideranças. Somados a um movimento de afirmação da agricultura familiar que se

---

<sup>31</sup> Compõem a seção brasileira da Via Campesina, além do MST e do MPA, os seguintes movimentos: Movimento de Mulheres Camponesas (MMC), Movimento de Atingidos por Barragens (MAB), Pastoral da Juventude Rural (PJR), Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais (MPP) e a Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ), com a ressalva de que estes dois últimos se tornaram membros apenas em junho de 2013 (LA VIA CAMPESINA, [201-]).

<sup>32</sup> Nesse sentido, também como contraposição a esse modelo de agricultura familiar, que busca a integração com o mercado, esses grupos aproximaram-se das organizações que buscam resgatar e afirmar a identidade camponesa, como a Via Campesina. Cita-se como exemplo desse movimento o ingresso do Movimento de Pescadoras e Pescadores Artesanais (MPP) e a Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas (CONAQ) na seção brasileira da Via Campesina, em 2013.

fortalecia na região do Sul do país, com a participação de sindicatos regionais, associações, cooperativas, assentamentos e ONGs, o grupo dissidente reuniu forças para fundar o novo sindicato, no ano de 2001 (PICOLOTTO, 2014, p. 76; CONTRAF, [201-]).

A FETRAF, hoje denominada Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras da Agricultura Familiar (CONTRAF)<sup>33</sup>, nasceu como organização sindical ligada à CUT, para fazer oposição direta à CONTAG. Representando especificamente os agricultores familiares, e não os trabalhadores rurais em sentido amplo, como a CONTAG, a CONTRAF possui como objetivo fortalecer e ampliar a representação dos agricultores familiares, unificar a ação sindical cutista e construir um projeto de desenvolvimento sustentável e solidário, contando com o protagonismo da agricultura familiar (CONTRAF, [201-]).

Nota-se, ao analisar a trajetória do movimento sindical brasileiro, a inserção paulatina da produção de base familiar na agenda sindical e na agenda política, particularmente a partir do momento em que os sindicatos e demais organizações passam a reivindicar os interesses desse grupo rural junto ao Estado e à sociedade, em meados da década de 1990. Para o sindicalismo rural, a afirmação da agricultura familiar como público prioritário foi estratégica no sentido de garantir maior visibilidade à diversidade de segmentos que compunham o meio rural, viabilizando um tratamento mais assertivo desse público, bem como no sentido de buscar um conteúdo mais propositivo, discutindo e propondo um projeto de desenvolvimento rural (FAVARETO, 2006, p. 39).

O significado atribuído à categoria agricultura familiar pelo sindicalismo rural, entretanto, não resultou de uma absorção passiva do conceito construído por outros agentes. Como pontua Picolotto (2014, p. 78), embora as organizações sindicais tenham dialogado com as definições acadêmica e institucional de agricultura familiar, suas acepções acabaram por ser mais subjetivas, destacando a especificidade da família agricultora, de seu local de trabalho e de vida, da cultura local, da posição como produtora de alimentos e da diversidade que a compreende.

Mais do que subjetivo, o conceito de agricultura familiar construído pelo sindicalismo busca associá-lo a valores positivos, superando uma condição de inferioridade social que foi historicamente construída. A categoria, para o sindicalismo, resulta de lutas políticas, culturais

---

<sup>33</sup> Após deliberação no IV Congresso Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar do Brasil, realizado em maio de 2016, a FETRAF passou a atuar como confederação, assumindo a nova denominação, CONTRAF (CONTRAF, 2016).

e morais por reconhecimento social, em um esforço de ressignificação desses grupos rurais para aproximar sua identidade de valores positivos (PICOLOTTO, 2014, p. 78-79).

Ademais, a construção do termo “agricultura familiar” no movimento sindical se deu em grande medida pelo contraste com o conceito de “pequena produção”. Tanto nos debates que precederam a constituição da CONTRAF como em fóruns internos da CONTAG que fundamentaram a mudança em sua orientação, a discussão sobre a inserção da agricultura familiar no projeto político sindical foi marcada pela diferenciação teórica entre a última e a pequena produção (PICOLOTTO, 2014, p. 79).

Especialmente nos debates que serviram de referência teórica para a construção do projeto político da CONTRAF, buscou-se construir a identidade da agricultura familiar a partir de valores positivos, ressaltando características benéficas dessa atividade, como sua eficiência, sua sustentabilidade e seu papel fundamental como produtora de alimentos. O intuito desse enfoque era o de superar as noções que permeavam a designação “pequena produção”, de atividade atrasada e incompleta em relação ao processo de modernização, precária e de baixo rendimento econômico, entre outros valores negativos (PICOLOTTO, 2014, p. 79).

No âmbito da CONTAG, a expressão agricultura familiar foi inserida em meados da década de 1990<sup>34</sup>, passando a coexistir no discurso sindical com termos como “pequena produção” e “microprodução”, frequentemente sendo utilizada como sinônimo dos últimos. Foi apenas com o aprofundamento do debate sobre o projeto político do sindicalismo que a agricultura familiar adquiriu um significado mais amplo, positivo e carregado de maior complexidade econômica, social e cultural. A partir da década de 2000, abandonou-se a utilização dos termos que designavam essa produção no diminutivo, para adotar-se o termo “agricultura familiar” como uma denominação que reconhecia a complexidade da atividade e os vários sujeitos do espaço rural (PICOLOTTO, 2014, p. 79-80).

Com efeito, as duas vertentes do sindicalismo rural familiar, CONTAG e CONTRAF, passaram a utilizar a denominação agricultura familiar como forma de reconhecer a complexidade social, econômica, cultural e ambiental da atividade, particularmente no tocante aos diferentes sujeitos sociais compreendidos pela designação. Enquanto “pequeno produtor”

---

<sup>34</sup> Observa-se que a inserção do termo agricultura familiar no âmbito da CONTAG ocorreu em um momento em que suas históricas bandeiras de luta eram progressivamente esvaziadas. Por um lado, o MST assumia a luta pela reforma agrária e, por outro, a bandeira da defesa dos direitos trabalhistas foi perdendo força a partir da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural, quando a condição de trabalhador rural foi reconhecida e não mais inferiorizada em relação ao trabalhador urbano.

frequentemente remetia apenas ao homem agricultor, o termo “agricultura familiar” abrigava os distintos sujeitos do meio rural, homens, mulheres, jovens, idosos.

Foi no “III Grito da Terra Brasil”, entretanto, organizado pela CONTAG e suas federações estaduais em 1996, que a agricultura familiar foi oficialmente adotada pelo sindicalismo rural, sendo mencionada no próprio tema da mobilização, “Pela valorização da agricultura familiar, reforma agrária e emprego” (GRITO DA TERRA BRASIL, 1996)<sup>35</sup>.

A adoção da agricultura familiar como público beneficiário e destinatário das ações do movimento sindical rural, oficializada no “III Grito da Terra Brasil”, apresentou grande eficácia política, influenciando a criação do PRONAF e levando o Estado a reconhecer a categoria como objeto de políticas específicas, em especial o crédito rural (GRISA, 2012, p. 128).

Finalmente, o sindicalismo rural assumiu um papel importante ao ressaltar a relevância da agricultura familiar na produção de alimentos. Compreender a agricultura familiar como protagonista na produção da maior parte dos gêneros agrícolas consumidos pelos brasileiros foi fundamental tanto para a construção e afirmação de sua identidade e da própria categoria, como para embasar a ação sindical junto ao Estado, na luta por recursos públicos e políticas diferenciadas.

A observação da trajetória do sindicalismo rural nas últimas décadas demonstra, portanto, o crescente protagonismo da agricultura familiar nessa seara e o papel das organizações sindicais na construção da identidade e da categoria desses produtores rurais. Nota-se que a construção da categoria de agricultores familiares, objeto de debates acadêmicos e políticos, foi resultado da complementaridade de um conjunto de experiências, reflexões e iniciativas de diversos atores, inclusive o Estado, como exposto no item seguinte.

### 3.2.3 A atuação do Estado

O Estado como ator na construção do conceito e da categoria de agricultura familiar compreende diferentes medidas adotadas especialmente a partir da década de 1990, coincidindo com a inserção da temática nas organizações sindicais e nos debates acadêmicos. Entre tais medidas, destaca-se a criação de uma estrutura organizacional para atender especificamente as demandas da agricultura familiar, além de seu papel em fomentar e

---

<sup>35</sup> Nota-se que a pauta de reivindicações do III Grito da Terra Brasil enfatizou instrumentos de política agrícola, ressaltando razões para que o Estado investisse nesse formato produtivo, as quais foram em grande medida baseadas no Projeto de Cooperação Técnica FAO/INCRA.

possibilitar a discussão, elaboração e implementação de políticas, bem como a promulgação de leis específicas.

No tocante à estrutura organizacional do Poder Executivo, embora desde 1860 se contasse com um órgão destinado aos assuntos relacionados à atividade agrícola<sup>36</sup>, apenas na virada do século XXI é criado um órgão com atribuições específicas referentes à agricultura familiar. Até então, a temática da produção de base familiar foi tratada de forma conjunta, porém secundária, aos assuntos da produção agropecuária de modo geral. Ademais, sabe-se que o Estado brasileiro deu ênfase a um padrão de desenvolvimento rural que priorizava a produção em grandes propriedades modernizadas e perfeitamente integradas ao mercado (preferencialmente externo), de modo que historicamente pouco se regulou, protegeu ou dispôs sobre a produção familiar em menor escala.

Com efeito, outros órgãos focados nessa temática e nesse público historicamente à margem da atuação estatal precederam a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2000, reconhecido por sua atuação nas questões relacionadas à agricultura familiar e à reforma agrária. Entretanto, esses órgãos foram criados principalmente para tratar a questão fundiária, abordando distintos aspectos sobre a propriedade. É o caso do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF), criado em 1982, do Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), instituído em 1985, e do Ministério Extraordinário de Política Fundiária (MEPF), criado em 1996 (BRASIL, 2016a).

Em 25 de novembro de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.911-12, se dá o primeiro passo para a criação de um órgão que atuasse de forma específica junto aos agricultores familiares, buscando promover o seu desenvolvimento e sem negligenciar a questão da reforma agrária e da política fundiária. Trata-se do Ministério da Política Fundiária e do Desenvolvimento Agrário, que viria a ser substituído pelo MDA em 14 de janeiro de 2000, após a promulgação do Decreto nº 3.338 (modificado posteriormente pelo Decreto nº 4.723, de 6 de junho de 2003).

O MDA, por sua vez, embora não obtivesse responsabilidade exclusiva sobre as políticas para a categoria da agricultura familiar<sup>37</sup>, desde sua formação acabou concentrando a maior parte das ações e políticas direcionadas ao grupo. As políticas elaboradas durante a

---

<sup>36</sup> Trata-se da Secretaria de Estado dos Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, ligada ao gabinete de D. Pedro I e extinta no início do regime republicano. Posteriormente, os assuntos agrícolas passaram a receber tratamento específico apenas em 1909, com a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, que sofreria diversas alterações organizacionais e de competência até sua formação atual, que recebe a denominação de Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (MAPA, [20--]a).

<sup>37</sup> A atuação junto à agricultura familiar persistiu sendo uma das atribuições do MAPA, que fomenta, regula e normatiza os serviços vinculados ao setor do agronegócio, o qual contempla, segundo o próprio órgão, o pequeno, o médio e o grande produtor rural (MAPA, [20--]b).

existência e atuação do órgão, aliás, foram numerosas: a título de exemplo, pode-se citar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), entre outros.

A elaboração de políticas públicas foi facilitada pela gestão mais próxima de movimentos sociais e sindicais, construindo um foro amplo de debates que enriqueceram o arcabouço teórico sobre o universo rural e possibilitaram a formulação de políticas mais adequadas às necessidades do meio rural. Mesmo com menor destinação de recursos públicos e influência política inferior em relação ao tradicional Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a gestão do MDA, bastante participativa, fortaleceu a identidade da agricultura familiar institucionalmente e perante a sociedade.

Com a retirada da presidenta Dilma Roussef do poder, em meados de 2016, e a mudança brusca no projeto político implementado pelo vice-presidente Michel Temer, que assumiu o exercício da presidência, o MDA perdeu seu status de ministério e passou a funcionar como Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD), vinculada à Casa Civil da Presidência da República. A alteração na estrutura do órgão e no volume de recursos públicos recebidos certamente irá refletir em sua atuação, mas não há dados ainda que permitam ponderar sobre esse impacto.

A construção de políticas públicas para a agricultura familiar, por sua vez, foi inaugurada com o PRONAF, em meados da década de 1990. Embora resultado de um processo específico de negociação de interesses e ideias, que será elucidado no próximo capítulo, a construção do PRONAF também se beneficiou de uma postura mais permeável do Estado, mais próximo de movimentos sociais e de organizações da sociedade civil e suas demandas, em consonância com o momento mais propositivo dos movimentos sociais, como visto na seção anterior.

Catia Grisa e Sergio Schneider (2014, p. 140), nesse sentido, indicam que a partir da segunda metade da década de 1990 e, especialmente na década de 2000, o crescente número de políticas públicas para a agricultura familiar passou a contar com parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil nas fases de formulação e operacionalização da política, em um modelo denominado de cogestão nas políticas públicas.

Assim, o Estado, frequentemente em parceria com organizações da sociedade civil, se volta para a produção familiar no meio rural, viabilizando a construção e implementação de políticas públicas específicas para a agricultura familiar. Distintos referenciais embasaram a

construção dessas políticas, embora se possa notar a prevalência de determinadas orientações, como se elucidará no capítulo seguinte.

De modo geral, entretanto, as políticas públicas específicas para agricultura familiar abordaram distintos aspectos e demandas desse modo de produção, como a oferta de crédito (por exemplo, o PRONAF), a garantia de comercialização (Programa de Aquisição de Alimentos – PAA), a proteção da produção (Programa Garantia-Safra), a atribuição de valor aos produtos (Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar, SIPAF), entre outros. Essas e outras políticas serão analisadas no próximo capítulo, mas por ora, pode-se afirmar que esse extenso rol de políticas formuladas pelo Estado para a agricultura familiar foram fundamentais para a discussão, construção e consolidação de seu conceito e da própria categoria social, na medida em que propiciaram arenas para o debate, reconhecimento institucional e medidas de apoio ao seu desenvolvimento.

Todavia, a principal política pública para a produção familiar persiste sendo aquela que inaugurou a atuação específica do Estado no âmbito das políticas e programas para a agricultura familiar, o PRONAF. Consolidado ao longo dos anos, o PRONAF tornou-se referência inclusive na formulação de outras políticas públicas para a categoria, que emprestaram o conceito adotado na política pioneira para caracterização de seu público beneficiário.

O artigo 2º, inciso I, da Resolução nº 2.191, de 24 de agosto de 1995, do Conselho Monetário Nacional, que instituiu no âmbito do crédito rural o PRONAF, estabeleceu que seriam beneficiários do programa aqueles produtores rurais que explorassem parcela de terra não superior a quatro módulos fiscais, na condição de proprietários, posseiros, arrendatários ou parceiros, sem o auxílio de empregados permanentes (sendo admitido o auxílio eventual de terceiros), devendo residir na propriedade ou em aglomerados próximos. Para serem enquadrados como beneficiários do PRONAF, esses produtores deveriam ainda obter no mínimo 80% de sua renda bruta anual da exploração agropecuária ou extrativa da propriedade.

Nota-se que o conceito adotado pelo PRONAF guarda inúmeras semelhanças com a definição adotada pela CONTAG (MAARA; CONTAG, 1994, p. 9-10), pormenorizada na seção anterior. Todavia, a institucionalização do conceito nesses moldes não ocorreu de forma unânime, sendo objeto de debates entre distintos atores.

Os debates sobre o emprego de mão de obra permanente, por exemplo, foram acirrados. Mesmo no interior do movimento sindical, havia a concorrência de duas posições, que representavam interesses distintos: as organizações sindicais do Nordeste, representando

o modelo de produção predominante na região, defendiam a utilização exclusiva da mão de obra familiar, enquanto as organizações da região Sul sustentavam a possibilidade de inclusão de até dois empregados permanentes. Essa opção era também defendida pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) que, exercendo intensa pressão política sobre o governo, acabou culminando na Resolução do CMN nº 2.310, de 29 de agosto de 1996, que admitiu a utilização de até dois empregados permanentes na exploração, além do trabalho eventual de terceiros (GRISA, 2012, p. 135-136).

O critério de residência na propriedade ou aglomerado rural ou urbano próximo, bem como o de renda mínima advinda da exploração agropecuária ou extrativa da propriedade, foram resultado da preocupação dos movimentos sindicais, de um lado, e do Estado, de outro. As organizações sociais e movimentos sindicais defendiam a inclusão desses critérios como forma de garantir que o PRONAF beneficiasse apenas as famílias que exercessem a agricultura como principal estratégia de reprodução social, enquanto para o Estado, a inclusão desses critérios era importante como forma de assegurar que apenas agricultores com condições econômicas sustentáveis<sup>38</sup> tivessem acesso ao programa (GRISA, 2012, p. 137).

Finalmente, o critério que limitou a área da propriedade familiar em até quatro módulos fiscais derivou da Lei Agrária, Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. O diploma, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, estabeleceu em seu artigo 4º, inciso II, os limites de área para a pequena propriedade, que deveriam localizar-se entre um e quatro módulos fiscais.

Para Maria de Nazareth Baudel Wanderley (2014, p. 30), um dos principais reflexos do PRONAF foi, ao adotar o termo “agricultura familiar”, diluir o conteúdo histórico-político da palavra “camponês”, que ainda era utilizada em algumas searas quando da formulação do programa, em meados da década de 1990. Simultaneamente, a adoção da denominação implicou no reconhecimento da condição de produtor agrícola e em uma valoração positiva de suas particularidades, não só pelo Estado, mas também pelos próprios beneficiários da política, contribuindo para a consolidação de sua identidade. Os critérios adotados pelo PRONAF para conceituar os agricultores familiares foram relevantes, ainda, na delimitação da categoria pela Lei da Agricultura Familiar, Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006.

O referido diploma foi responsável pela consolidação da agricultura familiar como categoria social, política e econômica, objeto de estudos no meio científico e, especialmente, como sujeito de direitos para o ordenamento jurídico. Embora o PRONAF, ao inaugurar a

---

<sup>38</sup> Na classificação proposta pelos relatórios FAO/INCRA (1994, 1996), “em transição”.



atuação governamental específica para os agricultores familiares, tenha sido um divisor de águas na trajetória institucional, social e política da categoria, alcançando a posição de principal política para a agricultura familiar, ainda permanecia institucionalizado por um decreto presidencial. Fazia-se necessário, portanto, a legalização de um conceito, para, entre outras funções, auxiliar a implementação das políticas públicas e outras ações governamentais.

O próprio Projeto de Lei da Câmara nº 32 de 2006 (Projeto de Lei nº 3.952/2004), que antecedeu a Lei da Agricultura Familiar, em sua justificção, reforça que:

No entanto, apesar de toda essa força, a falta de uma lei que determine as diretrizes gerais e que defina o que seja “agricultura familiar”, tem trazido inúmeros problemas à implementação das políticas necessárias para o efetivo fortalecimento do setor, tais como previdência, organização sindical, cooperativismo e instalação de agroindústrias. Só para citar um exemplo: o agricultor familiar que agrega qualquer valor à sua produção, como no caso da produção do açúcar mascavo, de doces ou de outros produtos artesanais, passa a ser enquadrado pelo INSS como empregador rural, dificultando a obtenção de sua aposentadoria. Por sua vez, a Previdência Social, mesmo reconhecendo que tais agricultores não mudaram de categoria profissional, nada pode fazer, pela falta de uma legislação que defina o que seja o agricultor familiar.

Assim, em 24 de julho de 2006, é promulgada a Lei da Agricultura Familiar, Lei nº 11.326, que legalizou a expressão “agricultura familiar” e fixou as diretrizes para uma Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Marco na consolidação da categoria, especialmente institucionalmente, a lei abriga algumas imprecisões teóricas, como se elucidará nas próximas páginas.

### 3.2.3.1 Lei da Agricultura Familiar e conjunto normativo: comentários e críticas

A Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, logo em seu artigo 1º, estabeleceu como objetivos principais fixar “os conceitos, princípios e instrumentos destinados à formulação das políticas públicas direcionadas à Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais”. Embora o conceito de agricultura familiar venha sendo construído desde meados da década de 1990, o termo “empreendimentos familiares rurais” não tem embasamento nos estudos produzidos sobre o meio rural, tampouco nas arenas de discussão política dos movimentos

sindicais e organizações sociais, consistindo iniciativa pioneira do legislador utilizar o termo como sinônimo da categoria social agricultura familiar.

Para caracterizar agricultores familiares e empreendedores familiares rurais, o legislador elegeu quatro critérios que devem ser cumpridos simultaneamente pelos indivíduos que praticam atividades no meio rural, quais sejam: não deter área maior que quatro módulos fiscais, utilizar predominantemente mão de obra da própria família nas atividades econômicas exercidas no estabelecimento, as quais devem ser a fonte predominante da renda familiar<sup>39</sup> e, ainda, dirigir o estabelecimento conjuntamente com a família.

Esses critérios fixados na lei sintetizam objetivos e interesses diversos, quais sejam, sindical, político-ideológico e religioso, distanciando-se da natureza econômica das atividades agropecuárias. Para Zander Navarro e Maria Thereza Pedrosa (2011, p. 117), a escolha desses critérios reflete a capacidade de pressão política e a interferência de distintos atores sociais, que buscavam manter sua posição e interesses inalterados.

A limitação da área da propriedade em até quatro módulos fiscais foi inspirada nos critérios incluídos nas exigências do PRONAF e da Lei Agrária, como mencionado anteriormente. Todavia, mais do que a inspiração nos instrumentos mencionados, o critério de limitação da propriedade derivou de um interesse político sindical, respondendo a uma demanda capitaneada pela CONTAG e, em menor medida, pelo DNTR/CUT, que buscaram garantir sua base social, como visto na seção 3.2.2.

Nessa estipulação de um limite máximo para a área da propriedade familiar não há, portanto, embasamento social ou econômico. Na verdade, como a área correspondente a um módulo fiscal é variável de acordo com a localidade, é possível verificar em regiões distintas propriedades familiares com área total entre vinte (em localidades próximas a capitais) e quatrocentos hectares (na região amazônica, por exemplo). Por óbvio, essas propriedades com limites de extensão tão distintos podem comportar atividades produtivas variadas, com diversos resultados econômicos, abrangendo desde diminutas propriedades profundamente capitalizadas e integradas ao mercado no Sul do país, até famílias escassamente monetarizadas em amplas propriedades na região Nordeste, por exemplo.

No tocante às exigências de direção familiar da atividade e de predominância do emprego de mão de obra da própria família no exercício da atividade, admitindo-se apenas o trabalho eventual de terceiros quando a sazonalidade da atividade o justificasse, também não

---

<sup>39</sup> A redação desse requisito foi alterada em 14 de outubro de 2011, com a Lei nº 12.512, que passou a exigir um percentual mínimo da renda familiar, na forma definida pelo Poder Executivo, não mais se falando no conceito vago de “predominância” da renda familiar.

se nota um embasamento econômico, mas apenas ideológico, marcado por uma leitura do rural com viés marxista, arraigado nos movimentos sindicais que influenciaram a definição dos critérios (NAVARRO; PEDROSO, 2011, p. 110-112). A mera comparação com as atividades familiares em outros setores produtivos revela empresas familiares contratantes de força produtiva significativa, com resultados econômicos relevantes, sem que se descaracterize a gestão familiar, revelando o escasso embasamento teórico e social da exigência para o meio rural.

Compreende-se a preocupação estatal, entretanto, no caso de políticas públicas como o PRONAF, de assegurar condições especiais de crédito apenas às famílias de agricultores em situação de maior vulnerabilidade, destinando-se outras linhas de crédito com condições menos vantajosas aos produtores mais capitalizados e integrados ao mercado, com maior potencial e capacidade de seguirem desenvolvendo sua atividade produtiva com segurança e de cumprir as condições do crédito obtido. Porém, como sugerem Zander Navarro e Maria Thereza Pedroso (2011, p. 109), a lei, ao invés de inviabilizar a contratação de força produtiva, poderia apenas restringir a distribuição de fundos públicos de acordo com o crescimento da unidade produtiva, tanto do ponto de vista de resultados financeiros, como do número de trabalhadores contratados.

Finalmente, entre os critérios exigidos pela Lei da Agricultura Familiar para a caracterização da categoria, está o percentual mínimo de renda obtida de atividade econômica exercida no estabelecimento. Para Zander Navarro e Maria Thereza Pedroso (2011, p. 115-117) a inclusão desse critério obedeceu interesses ideológicos orientados por um viés religioso, conforme a formação política recebida por dirigentes sindicais, agentes religiosos e operadores políticos que participaram das arenas de debate sobre a agricultura familiar em meados da década de 1990. Esse viés religioso, orientado pela Igreja Católica, percebia o meio rural como espaço da tradição camponesa, incompatível com a ideia de membros da família exercendo atividades remuneradas desvinculadas da exploração agropecuária e, especialmente, fora da propriedade familiar.

A exigência segue sentido oposto a diversos estudos<sup>40</sup> que indicam não só a abertura do leque de atividades exercidas na propriedade, para incluir atividades não agrícolas como o turismo rural, mas também o trabalho de membros da família fora da propriedade familiar, em atividades desconexas ou não da exploração agropecuária. Nesse sentido, José Graziano da Silva (1996, p. 26) aponta o trabalho em funções não agrícolas em zonas rurais ou

---

<sup>40</sup> Cf. SILVA, J., 1996; ALENTEJANO, 2001; SCHNEIDER, 2005, entre outros.

aglomerados urbanos próximos como uma saída viável para elevar o nível de renda das famílias e assegurar sua permanência no meio rural.

Em um contexto rural adverso, em que a queda dos preços de alimentos, a diminuição de rendas agrícolas, a urbanização e outros desafios ameaçam a permanência das famílias no meio rural, a pluriatividade surge como resposta viável e com lastro na realidade social, se multiplicando por localidades rurais específicas (ALENTEJANO, 2001, p. 170-173). Como elucida Sergio Schneider (2005, p. 78-79), a pluriatividade designa o fenômeno que pressupõe a combinação de múltiplas inserções ocupacionais de membros de uma mesma família em atividades agrícolas e não agrícolas, como estratégia de reprodução dessas famílias.

O critério sobre a fonte da renda familiar contraria, portanto, essa realidade verificada por distintos estudos. Talvez por essa razão o legislador, por meio da Lei nº 12.512/11, flexibilizou o critério legal para deixar de exigir a “predominância” da renda oriunda de atividades econômicas vinculadas a propriedade familiar na renda total familiar, admitindo um “percentual mínimo” da renda dessas atividades na renda total, a ser definido pelo Poder Executivo.

No geral, a definição e os critérios de classificação adotados pela lei promulgada em 2006 e pelo PRONAF são semelhantes. Nota-se, também, que tanto a Lei da Agricultura Familiar como o PRONAF estenderam o grupo de possíveis beneficiários para abranger silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores que cumpram os mesmos requisitos estabelecidos para agricultores familiares, buscando alcançar um maior número de sujeitos do meio rural.

Todavia, alguns dos critérios estabelecidos pela Lei da Agricultura Familiar para identificar os sujeitos abrangidos pela norma foram distintos daqueles eleitos pelo PRONAF, mais rígidos. Enquanto o PRONAF exigia que a família obtivesse pelo menos 80% de sua renda da atividade agropecuária e estabelecesse residência na propriedade ou em localidade próxima, a Lei da Agricultura Familiar exigia apenas que a renda da família fosse predominantemente proveniente da exploração agropecuária, sem fazer qualquer exigência quanto à morada da família.

Percebe-se, assim, o intuito da Lei em flexibilizar e ampliar o leque de situações de trabalho familiar rural alcançadas por seus dispositivos. Essa tendência, inclusive, se revelará ainda mais intensa com a promulgação da Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que ampliará o rol de beneficiários para incluir indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos e demais povos e comunidades tradicionais, como será analisado no próximo capítulo.

Se por um lado essa ampliação dos sujeitos abrangidos pelo conceito de agricultura familiar estabelecido na lei fortalece as bases legais de reconhecimento da categoria e garante direitos e políticas públicas para categorias sociais diversas, por outro oculta diferenças e particularidades de cada grupo de sujeitos. A reunião de situações tão diversas sob um mesmo conceito, tornando-os beneficiários das mesmas políticas, traz desafios que ensejam, por exemplo, o crescimento de demandas por reconhecimento de suas individualidades e diferenças, por visibilidade política e por políticas públicas específicas (PICOLOTTO, 2014, p. 77-78).

Finalmente, a Lei nº 11.326/06 estabeleceu, ainda, que a formulação, gestão e execução da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais deveria ser articulada, em todas as fases de sua formulação e implementação, com a política agrícola e fundiária. Ademais, fixou que as ações voltadas para a agricultura familiar se dariam nas seguintes áreas: crédito e fundo de aval; infraestrutura e serviços; assistência técnica e extensão rural; pesquisa; comercialização; seguro; habitação; legislação sanitária, previdenciária, comercial e tributária; cooperativismo e associativismo; educação, capacitação e profissionalização; negócios e serviços rurais não agrícolas e, finalmente; agroindustrialização.

A promulgação da Lei da Agricultura Familiar foi um marco na consolidação da categoria, sob as mais diversas perspectivas: jurídica, institucional, social, econômica, científica. Entretanto, algumas imprecisões, particularmente no que se refere a seu conceito, suscitaram críticas como as de Zander Navarro e Maria Thereza Pedroso, para quem:

A lei da agricultura familiar, estranhamente, fez tábula rasa das evidências empíricas e da história agrária e, ainda mais gravemente, entendeu a agricultura a partir de lentes opostas à lógica econômica prevalecente no mundo rural. Trata-se de um preceito legal irracional e inteiramente alheio às realidades do mundo rural brasileiro (NAVARRO; PEDROSO, 2011, p. 118).

Enfatizando o caráter econômico e empresarial da atividade exercida pelos agricultores familiares, os autores apontam a imprecisão dos critérios legais, que respondem a interesses sindicais, políticos, ideológicos e religiosos, mas nunca embasados em um referencial teórico sólido. Para os autores, faz-se necessário repensar os critérios legais que definem a categoria agricultura familiar no Brasil, com intuito de aperfeiçoar e ampliar a eficácia das ações governamentais e das políticas públicas destinadas a esse grupo do meio rural.

A consolidação do conceito nas políticas e ações estatais foi acompanhada, portanto, de um aumento vertiginoso na literatura crítica não só das políticas públicas e dos critérios legais de identificação dos agricultores familiares, mas, principalmente, do próprio conceito “agricultura familiar”. A produção científica no período dedicou-se, assim, principalmente à análise das possíveis estratégias de reprodução social próprias da agricultura familiar, ao estudo de sua diversidade interna e da sua interface com o mercado, o Estado e as políticas públicas, particularmente com o PRONAF (GRISA, 2012, p. 9).

Elisangela Roder e Edna Silva (2013, p. 116-119), nesse sentido, mapearam a produção científica em teses de doutorado sobre a agricultura familiar produzidas nos programas de pós-graduação brasileiros de 2000 a 2009. O resultado da pesquisa conduzida pelas autoras indicou um crescimento gradual de teses sobre a temática a partir dos anos 2000, especialmente sobre aspectos relacionados diretamente ao desenvolvimento rural (122 teses de um total de 153) e com abordagens a respeito das ações, das políticas e dos atores voltados para o desenvolvimento rural<sup>41</sup>. Nota-se ainda que, no conjunto de teses sobre políticas públicas e agricultura familiar, a maior parte delas abordaram questões sobre o PRONAF (7 teses no universo de 13), confirmando a expressividade dos estudos sobre essa política (RODER; SILVA, 2013, p. 119).

Entretanto, paradoxalmente, embora os critérios legais que definem a categoria sejam alvo de duras críticas, bem como o próprio conceito de agricultura familiar, o legislador vem introduzindo alterações ao referencial normativo para a agricultura familiar, tanto por meio de leis específicas, como por meio de instrumentos normativos, que viabilizam a ação governamental prevista em políticas públicas, como se estudará no próximo capítulo.

A recente Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, por exemplo, alterou o artigo 3º da Lei da Agricultura Familiar para incluir os povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais ao conceito de agricultura familiar, desde que atendam aos requisitos legais, tornando-os sujeitos nas normas e políticas destinadas a esse grupo. Essa expansão do rol de sujeitos agrupados no conceito de agricultura familiar acrescenta incerteza conceitual à disciplina jurídica, uma vez que rompe com o conceito consolidado por dispositivos anteriores e une sujeitos essencialmente distintos, como os agricultores familiares e os indígenas e demais populações tradicionais<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> As autoras também concluíram que as abordagens das teses foram influenciadas pelo meio e pelo contexto, uma vez que os estados em que se verificou a ocorrência do maior número de teses são também os estados que apresentam “a atividade do segmento da economia mais estruturada e desenvolvida” (RODER; SILVA, 2013, p.111).

<sup>42</sup> Segundo o dispositivo legal contido no Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, são povos e comunidades

Não por acaso, indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais recebem proteção constitucional específica e diferenciada, além de serem titulares de políticas públicas particulares e, até mesmo certas políticas comuns aos agricultores familiares e às populações tradicionais, como a PNSAN estabelecem diretrizes e tratamento distinto para cada grupo.

Outros dispositivos seguiram o exemplo da Lei nº 12.512/11, como o Código Florestal (Lei nº 12.561/12) que, aliás, também promove certa imprecisão conceitual ao equiparar, para efeitos ambientais, a pequena propriedade à propriedade rural familiar (institutos diferenciados claramente pela legislação agrária<sup>43</sup>). No mesmo sentido, o PAA, o PRONAF (a partir da Resolução nº 3.559, de 28 de março de 2008) e a Política Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

Assim, embora o conceito institucionalizado pela Lei da Agricultura Familiar ainda motive incertezas, debates e discussões, o referencial normativo para a agricultura familiar vem recebendo modificações diversas, por exemplo, a inclusão de populações tradicionais na esfera de abrangência da agricultura familiar, embora não se tenha constatado, em qualquer momento, processo semelhante no movimento sindical (que tradicionalmente tem como aliados as organizações de representação dessas populações tradicionais, como visto na seção 3.2.2, mas que com eles não se confundem) ou na produção acadêmica.

---

tradicionais “grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição”. Ao identificar esses povos, segundo o conceito mencionado, a Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Povos e Comunidades Tradicionais elenca: os povos indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, povos de terreiro, fundo de pasto, ciganos, faxinalenses, pantaneiros, pomeranos, seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco-de-babaçu, ribeirinhos, caiçaras, praieiros, sertanejos, jangadeiros, açorianos, campeiros, varjeiros, geraizeiros, caatingueiros, barranqueiros, catadoras de mangaba, andirobeiras, morroquianos, vazanteiros, apanhadores de flores sempre-vivas, cipozeiros, isqueiras, retireiros, veredeiros, piaçaveiros e ilhéus, entre outros. (BRASIL,[20--], p.9).

<sup>43</sup> Para Gustavo Rezek (2007, p. 73), os conceitos são profundamente relacionados mas diversos, “[...] uma vez que toda propriedade familiar é também pequena propriedade. A proteção estatal prevista no inc. XXVI do art. 5º da Constituição, determinando tratamento privilegiado à pequena propriedade rural que se caracteriza como imóvel familiar, leva à seguinte conclusão: a propriedade familiar é uma subespécie de pequena propriedade, mas nem toda pequena propriedade é propriedade familiar. Na ausência dos requisitos familiares, tem-se a propriedade patronal.”





#### **4 TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A AGRICULTURA FAMILIAR**

Nos capítulos anteriores, procurou-se desenvolver a trajetória da categoria agricultura familiar nas searas jurídica, acadêmica e política, explorando os aspectos que influenciaram a construção e consolidação de seu conceito. Dessa explanação, foi possível perceber que o grupo rural que recebe hoje a denominação “agricultura familiar” esteve historicamente à margem das ações do Estado brasileiro, que perseguiu outra opção de desenvolvimento rural, incompatível com o fomento da produção familiar.

Como visto, esse cenário começa a se alterar nas últimas décadas do século XX, especialmente com a promulgação da Constituição Federal brasileira de 1988, que implicou profundas mudanças no quadro político e institucional e nas dinâmicas sociais. No que se refere à agricultura familiar, com a criação de novos espaços de participação social e o reconhecimento de direitos, inaugura-se uma nova etapa na trajetória dos produtores rurais de base familiar.

Anos mais tarde, a categoria atingiria sua completa institucionalização por meio da criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), voltado especificamente para esse público. O reconhecimento jurídico se daria por meio da promulgação da Lei da Agricultura Familiar (Lei nº 11.326/06), que passaria inclusive a balizar as futuras políticas públicas para esta categoria social, que se multiplicaram após a elaboração emblemática do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), em 1995.

A partir do PRONAF, o número de políticas públicas específicas para a agricultura familiar cresceu exponencialmente. Essas políticas apresentaram enfoques distintos, abordando desde temas como o crédito rural, passando por segurança alimentar e certificação de produtos. Para ilustrar a amplitude de abordagens e enfoques nas políticas voltadas para a produção rural familiar, pode-se citar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PDSTR), Programa de Agroindustrialização da Agricultura Familiar, entre outros.

Por essa razão, considerando as limitações deste estudo e o número de políticas que apresentam como público alvo os agricultores familiares, fez-se necessário adotar certa sistematização para a análise das mesmas. Assim, adotou-se como referencial teórico aquele

defendido por Sergio Schneider, Shigeo Shiki e Walter Belik (2010) e atualizado por Catia Grisa e Sergio Schneider (2014), que sustentaram a existência de três “gerações” de políticas públicas para a agricultura familiar<sup>44</sup>.

Há que se esclarecer que essas gerações não possuem uma lógica sequencial ou linearidade temporal, de modo que não precedem uma à outra, coexistindo simultaneamente (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010, p. 231). O surgimento de uma nova geração não significa que as demais encerraram seu ciclo ou que houve um redirecionamento brusco de enfoque nas políticas. Significa apenas que é possível notar um movimento de elaboração de novas políticas ou alterações na formulação de outras já existentes em certo sentido de conteúdo similar, bem como a atuação específica de certo grupo de atores, que se altera no tempo.

Desse modo, na reflexão realizada pelos autores e adotada no presente trabalho, desenvolvida nas próximas páginas, é possível analisar as políticas públicas para a agricultura familiar organizando-as em três distintas gerações: uma primeira, marcada pela emergência das políticas para a agricultura familiar e a consolidação de um referencial de política agrícola e fundiária; uma segunda, pautada por um referencial social e assistencial presente em diversas políticas; e uma terceira, em que se nota a elaboração de políticas voltadas para a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade.

Essa análise ocorrerá, todavia, não antes da apresentação do conceito adotado pelo estudo para políticas públicas e de sua interface com o Direito Agrário, bem como de breve explanação sobre uma etapa precedente à emergência de políticas públicas voltadas para os sujeitos classificados como “agricultores familiares”. Fala-se aqui de iniciativas pontuais do Estado, particularmente por meio de políticas públicas, que encerravam como destinatária a “pequena produção”, denominação que antecedeu a atual “agricultura familiar”, embora identificasse público semelhante.

---

<sup>44</sup> Para os autores (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 126-128), as políticas públicas são um reflexo do entendimento dos grupos sociais sobre sua própria condição, sobre os instrumentos necessários para aperfeiçoá-la e sobre a sociedade. Embasados em distintas abordagens teóricas de análise de políticas públicas, especialmente a cognitiva, os autores enfatizam o papel das ideias na construção das políticas, utilizando-se de três conceitos chave: referencial global, referencial setorial e referencial de política pública. Enquanto o referencial global refere-se a um quadro geral de interpretação do mundo, o referencial setorial identifica as representações de um setor, o conjunto de questões ou problemas associados de forma mais ou menos institucionalizada a certos grupos ou temas. Da relação entre o referencial global e o setorial constrói-se o referencial de uma política pública, que se constitui de uma representação da realidade sobre a qual os atores interpretam os problemas e definem as ações, a intervenção.

#### 4.1 Políticas públicas, direito e meio rural

A expressão “políticas públicas” admite múltiplas acepções, conforme o enfoque que se confere aos distintos elementos e aspectos que a integram, seja ao embate em torno de ideias e interesses na sua construção, aos atores que dela participam, ao seu papel na solução de problemas que atingem a sociedade, a seus aspectos procedimentais, entre outros.

Celina Souza (2006, p. 26), ao resgatar as principais acepções utilizadas no campo da Ciência Política para as políticas públicas, define as últimas como um campo do conhecimento que busca, simultaneamente, “colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (...) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”, lembrando que a sua formulação consiste na tradução de propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações estatais que produzirão efeitos e mudanças concretas. Ressalta, ainda, a interdisciplinaridade do tema, que admite modelos, teorias e métodos próprios, especialmente da Ciência Política, da qual constitui uma área de estudo mas à qual não se resume, consistindo objeto analítico de outras áreas do conhecimento, como o Direito.

Nessa seara, destacando a interface entre o Direito e as políticas públicas, Eros Grau (2008, p. 26-27) afirma que as mesmas compreendem a totalidade das atuações do Estado e todas as formas de intervenção do poder público na sociedade. Para o autor, essa designação se institucionaliza de tal forma que o próprio direito se manifesta e consiste em uma política pública, embora seja também o instrumento de implementação dessa intervenção do Estado na sociedade. Nesse sentido, também para Cristiane Derani (2004, p. 22), a política pública, estruturalmente, teria por base o direito.

A compreensão das políticas públicas como categoria jurídica apresenta como fundamento teórico a busca pela concretização dos direitos humanos, em particular dos direitos sociais (BUCCI, 2006, p. 5). As políticas públicas são, portanto, formas de atuação e intervenção do Estado na sociedade com o propósito de realização e concretização de direitos fundamentais, materializadas por instrumentos jurídicos.

Marília Lourido dos Santos (2003, p. 276) vai além ao identificar três elementos centrais nas políticas públicas: a busca por objetivos e fins determinados; a utilização de instrumentos legais para a consecução desses objetivos e, finalmente, o prolongamento no tempo. As políticas públicas seriam, na acepção adotada pela autora e pelo presente trabalho<sup>45</sup>, programas de ação governamental que se prolongam no tempo, em que os meios à

---

<sup>45</sup> No mesmo sentido, BUCCI, 2006, p. 39.

disposição do Estado e as atividades privadas são coordenadas para a concretização de direitos e para a consecução de objetivos social, econômica ou politicamente relevantes, previamente determinados, por meio de instrumentos jurídicos.

Esses instrumentos jurídicos são eleitos de forma aleatória, sendo possível observar a instrumentalização de políticas por meio de disposições constitucionais, leis, normas infralegais como decretos, resoluções e portarias ou até mesmo contratos administrativos, por exemplo. Não há, portanto, um padrão jurídico uniforme e claro para a exteriorização das políticas públicas (BUCCI, 2006, p. 22). Porém, esses instrumentos são apenas elementos integrantes das políticas, de modo que as mesmas não se confundem com categorias de normas e atos jurídicos.

Não há, tampouco, uma limitação para que todos os elementos essenciais da política (fundamentos, objetivos, princípios, instrumentos, meios financeiros, forma de realização, entre outros) sejam reunidos em apenas um ato normativo ou lei, observando-se inclusive com certa frequência que seus elementos estejam esparsos em mais de um instrumento jurídico. Por essa razão, nas próximas seções, buscou-se fazer menção apenas aos principais instrumentos jurídicos de exteriorização das políticas, sem a pretensão de citar todos os dispositivos utilizados por cada programa e política.

A diversidade de formas, efeitos, meios de implementação e conteúdo das políticas públicas enseja múltiplas e distintas classificações, modelos de análise e tipologias, disponíveis em abundância na literatura, particularmente da Ciência Política. Considerando o recorte analítico deste trabalho, não se pretende esgotar a temática das políticas públicas, tampouco abordar todas as tipologias elaboradas. Por ora, se faz relevante mencionar umas das mais conhecidas tipologias sobre política pública, elaborada com base na premissa de que a política pública faz a política. Enfatizando as formas de apoio e rejeição, bem como as arenas de decisão de uma política pública, se compreende que a mesma pode assumir formatos distintos, recebendo a denominação de distributiva, redistributiva, regulatória, ou constitutiva (SOUZA, 2006, p. 28).

As políticas distributivas são construídas com o propósito de distribuição de recursos da sociedade a regiões ou segmentos sociais específicos, beneficiando um grande número de destinatários, mas gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos em detrimento do todo. A política agrícola é um exemplo por excelência de política distributiva, assim como o PRONAF, enquanto política de crédito rural para os agricultores familiares. As políticas redistributivas, por sua vez, visam a reorganização de recursos para beneficiar grupos prejudicados social e economicamente, geralmente impondo perdas

concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuros para outros. No meio rural, a política fundiária de reforma agrária é um exemplo clássico de política redistributiva. Finalmente, as políticas regulatórias estabelecem normas para o funcionamento de serviços e ações estatais, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse, enquanto as políticas constitutivas ou estruturadoras definem os procedimentos, regras e condições gerais das políticas (SOUZA, 2006, p. 28; RATKE, 2012, p. 76).

Também pertinente mencionar a classificação das políticas públicas em sociais, referentes a aspectos relevantes para o desenvolvimento socioeconômico, como as políticas sobre saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social, e em políticas econômicas, com enfoque em medidas econômicas em diferentes níveis de atuação, desde uma abrangência macro, como as políticas fiscal e cambial, até aquelas de perfil setorial, como a política agrícola (RATKE, 2012, p. 77).

Com efeito, Elisabete Maniglia (2013, p. 48), ao analisar as políticas públicas no meio rural, distingue dois tipos principais: a política agrícola, associada aos mecanismos necessários para que os agricultores permaneçam na terra produzindo, e a fundiária, historicamente desprestigiada pelo governo brasileiro, relacionada a formas de acesso e distribuição de terra.

Outras modalidades de políticas públicas têm influenciado fortemente o meio rural, como é o caso das políticas sociais. Assim, entende-se que, para além das políticas públicas fundiárias ou agrícolas, deve-se falar em uma política agrária, de maior abrangência, que designa as ações voltadas para a atividade agrária<sup>46</sup> no geral.

Embora as expressões “política agrária” e “política agrícola” sejam comumente confundidas e utilizadas até mesmo como sinônimas pontualmente em normas jurídicas, como o Estatuto da Terra e a Constituição Federal de 1988, adota-se o entendimento consolidado na doutrina de que as expressões designam políticas distintas, de alcances diferentes. Enquanto a política agrícola faz referência aos mecanismos essenciais para a viabilização da produção e do desenvolvimento econômico das propriedades, a política agrária, detentora de assento constitucional, designa a ação do Estado, que, oscilando conforme o momento histórico, as pressões sociais e os interesses políticos, intervém nas atividades agrárias por meio de políticas públicas, viabilizando o desenvolvimento socioeconômico das regiões rurais, mas

---

<sup>46</sup> A designação atividade agrária refere-se tanto às atividades agrárias principais, relacionadas ao desenvolvimento de um ciclo biológico, de produção de gêneros vegetais e animais, como às atividades conexas, que são aquelas destinadas à transformação e comercialização dos produtos agrários (SCAFF, 1997, p. 77-83).

também concretizando direitos específicos e garantindo recursos e condições de sobrevivência no âmbito rural.

Desse modo, nas próximas páginas, pretende-se estudar parte dessa política agrária, elaborando um levantamento das principais políticas públicas construídas para a agricultura familiar, sujeitos do meio rural, e as ideias que as embasaram.

## **4.2 Políticas públicas para agricultura familiar**

### *4.2.1 Políticas públicas para a pequena produção*

A partir de meados de 1950, o Estado brasileiro intensificou sua estratégia de industrialização por substituição de importações, privilegiando ações que contribuíssem para um modelo econômico industrial. Entretanto, já na década de 1960, essas ações passaram a apresentar reflexos que indicavam uma situação de crise, com problemas no abastecimento interno, aumento da inflação, críticas ao padrão excludente e dependente em que a industrialização implicava, entre outros desafios.

Como resposta a essa crise e, para ajustar o setor agrícola à estratégia desenvolvimentista e industrial do governo brasileiro, surgem dois referenciais opostos para o setor. Por um lado, um fórum<sup>47</sup> científico, em que se disseminou a ideia de que o subdesenvolvimento seria o pilar edificante dessa crise, somado a um fórum político<sup>48</sup>, composto por movimentos sociais como as Ligas Camponesas e a própria CONTAG, defenderam que a solução para esse cenário estaria em uma reforma de base, capaz de dinamizar o mercado interno, que incluía, especialmente, a reforma agrária (GRISA, 2012, p. 71-73).

---

<sup>47</sup> O conceito de “fórum” utilizado neste trabalho situa seu enfoque no processo de construção das ideias relacionadas a uma política pública, ressaltando a atuação de distintos atores na formação dessas ideias, a negociação entre os grupos de atores com ideias diversas e a institucionalização das ideias em políticas. Utiliza-se como referência o conceito de fóruns de produção de ideias, que, segundo Catia Grisa (2012, p. 22), podem ser definidos como “espaços mais ou menos institucionalizados e especializados, regidos por regras e dinâmicas específicas, nos quais grupos de atores que intervêm no mesmo campo de atividades debatem visões de mundo e produzem representações, normas e esquemas interpretativos sobre as políticas públicas”. No caso das políticas ora estudadas, embora seja possível identificar outros fóruns, destacam-se o fórum da agricultura familiar, que aglutina organizações sindicais e movimentos sociais rurais com ideias específicas sobre o modelo de agricultura ideal e o tipo de políticas públicas para a agricultura familiar, e o fórum científico, que reúne estudiosos de distintos aspectos da temática rural que produzem análises e modelos teóricos que embasam a construção, atualização e alteração das políticas públicas para a agricultura familiar.

<sup>48</sup> Esse fórum político aglutinava os atores sociais que, anos mais tarde, já em meados de 1990, constituiriam o fórum da agricultura familiar, aderindo à identidade dessa categoria. Nesse momento inicial, reunia organizações que representavam interesses distintos, como a reforma agrária, direitos trabalhistas e a sindicalização, mas que atuavam de forma uníssona na pressão junto ao Estado.

A despeito de parte dessas ideias terem encontrado certa institucionalização, por exemplo, no Estatuto do Trabalhador Rural e no Estatuto da Terra, acabaram prevalecendo as ideias de um segundo referencial, que rejeitava a proposta de reforma e propunha um ideal modernizante, com a mudança tecnológica da agricultura sem intervenção governamental na estrutura agrária. Esse referencial foi sustentado pelas elites agrárias, pelos militares que tomaram o governo no início da década de 1960 e por acadêmicos ligados à Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (USP), que defendiam a modernização de base técnica e a qualificação do capital humano para produção de tecnologia, sendo a mesma fundamental para que o setor agrícola respondesse ao mercado e contribuísse para o desenvolvimento econômico (GRISA, 2012, p. 74-76).

Foram essas ideias “modernizantes” que marcaram as ações do Estado no setor agropecuário, subsidiando a construção de políticas públicas para a agricultura brasileira até meados da década de 1980. Essas ações e políticas, implementadas de forma seletiva, uma vez que beneficiaram particularmente médios e grandes produtores de produtos específicos e localizados nas regiões Sul e Sudeste, podem ser resumidas no fomento ao crédito rural, na garantia de preços mínimos, no estabelecimento do seguro agrícola, da pesquisa agropecuária, da assistência técnica e extensão rural, na expansão da fronteira agrícola e demais atos pautados no que se convencionou chamar “modernização conservadora” (GRISA, 2012, p. 76; HESPANOL, 2000, p. 24).

O crédito rural, por exemplo, base para outros instrumentos de política agrícola, como preços mínimos e assistência técnica, foi estabelecido pela Lei nº 4.829, de 05 de novembro de 1965. Entre seus propósitos elencados no artigo 1º da norma, incluiu-se o objetivo de “possibilitar o fortalecimento econômico dos produtores rurais, notadamente pequenos e médios”. Ademais, o próprio Conselho Monetário Nacional (CMN), responsável pela disciplina do crédito rural no país, foi incumbido de estabelecer “critérios seletivos e de prioridade para a distribuição do crédito rural”, conforme o artigo 4º da mesma lei.

Entretanto, durante anos, o crédito rural foi aplicado do mesmo modo para todos os beneficiários, sem qualquer distinção em função de suas características e, portanto, sem o tratamento específico aos pequenos e médios produtores, como determinado em lei. Esse quadro prejudicou especialmente os pequenos proprietários, uma vez que se somou à ausência de outras normas que prescrevessem condições especiais para a obtenção de crédito, à falta de domínio dos agricultores sobre a burocracia necessária, ao escasso rol de garantias passíveis de serem oferecidas e à dificuldade de acesso aos bancos, obstaculizando o acesso desses produtores ao crédito (GRISA, 2012, p. 77).

Esse cenário de concessão de crédito rural experimentou mudanças apenas nos últimos anos da década de 1970, quando o CNM passou a adotar critérios objetivos<sup>49</sup> de classificação dos produtores rurais. Embora a categorização contasse com propósitos e utilidades específicas, no âmbito da política de crédito rural, nota-se que a definição de pequeno produtor nessa seara baseava-se apenas no valor global de sua produção agropecuária anual (e no valor de suas operações de crédito rural, em um primeiro momento). Essa delimitação ignorava, portanto, outras variáveis como o trabalho familiar e o percentual da renda obtida com o mesmo, o tamanho da propriedade e outros critérios recorrentes nos ambientes político, acadêmico e jurídico.

Nos anos seguintes, particularmente entre 1990 e 1993, essa definição do CMN sofreu inúmeras modificações, para adaptar-se aos interesses do governo e ceder a pressões políticas, enquadrando agricultores mais estruturados como pequenos ou mesmo miniprodutores, mascarando a distribuição de crédito rural que, durante aquela década, sofreu redução sensível no montante total (BITTENCOURT, 2003, p. 60).

De todo modo, mesmo antes dessas distorções conceituais atingirem o tratamento específico direcionado aos pequenos produtores, pouco se alterou no tocante à participação desses produtores na distribuição de crédito rural e, conseqüentemente, em relação à melhoria em suas condições econômicas gerais. Além das razões já mencionadas, outros obstáculos como a redução no montante total de crédito disponível, aumento da taxa de juros, crescimento de encargos financeiros para aqueles que haviam contraído o benefício, entre outros, dificultaram o êxito da política perante esse público.

A implantação de um tratamento específico para os pequenos produtores na política de crédito rural coincidiu com a idealização do primeiro programa nacional exclusivamente voltado para esse público, o Programa Nacional de Promoção de Pequenos Produtores Rurais, em 1979. Iniciativa de um grupo de gestores da Secretaria Nacional de Planejamento Agrícola (SUPLAN), vinculada ao Ministério da Agricultura, em conjunto com pesquisadores do Instituto de Planejamento Econômico e Social (atual Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA), por sua vez ligado à Secretaria de Planejamento da Presidência da

---

<sup>49</sup> Em 1978, por meio da Resolução nº 493 do CMN, os beneficiários do crédito rural foram divididos entre pequenos, médios e grandes produtores, de forma que os primeiros seriam aqueles cujo valor global de sua produção agropecuária anual e o valor de suas operações de crédito rural não excedesse, respectivamente, a 400 e 200 vezes o Maior Valor de Referência (indexador que fazia referência ao valor do maior salário mínimo do país, extinto pela Lei nº 8.177, de 1 de março de 1991). No ano seguinte, a classificação foi atualizada pela Resolução nº 540, que incluiu a categoria de “miniprodutores”, que seriam aqueles cujo valor global da produção agropecuária anual não poderia exceder ao equivalente a 100 vezes o Maior Valor de Referência (MVR), e atualizou os limites de referência para o valor obtido pelos pequenos produtores com sua produção agropecuária, que deveria ser superior a 100 MVR, mas não maior que 400 MVR.



República (SEPLAN), o programa tinha por intuito promover a compreensão da importância econômica dos pequenos agricultores e mudanças na estrutura agrária, superando suas distorções (GRISA, 2012, p. 80-84).

Por pequena produção, compreendia-se aquela desempenhada por agricultor que explorasse diretamente a propriedade de até 50 hectares, com auxílio de mão de obra predominantemente familiar, apropriando-se dos frutos desse trabalho, que poderia alcançar, no limite, dois salários mínimos regionais de renda. O programa adotou um conceito de pequena produção mais amplo que aquele utilizado pela política de crédito rural no mesmo período, mas reforçava a ideia, combatida anos mais tarde pelo sindicalismo rural, de que esse formato de produção estava profundamente associado à baixa renda, embora contribuísse para o desenvolvimento econômico nacional (GRISA, 2012, p. 84).

A despeito de apresentar uma narrativa consistente, que incluía a proposição de ações específicas para cada região e de caráter diverso, voltadas para reestruturação fundiária, promoção da organização dos produtores, disponibilização de instrumentos de política agrícola e incentivo à participação dos beneficiários junto ao programa, o mesmo não chegou a ser institucionalizado. Distante do referencial de política pública defendido no período, pautado na modernização da base técnica da agricultura, o programa não encontrou respaldo oficial no governo, mas acabou inspirando outros projetos regionais e estaduais de sucesso, como o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (POLONORDESTE), antecessor do Programa de Apoio ao Pequeno Produtor (PAPP)<sup>50</sup>.

Resultado da confluência de ideias de órgãos do governo brasileiro (particularmente da SEPLAN e do Ministério da Agricultura) e do Banco Mundial, sem a participação de atores ligados ao posteriormente denominado fórum da agricultura familiar (GRISA, 2012, p. 91), o POLONORDESTE foi institucionalizado pelo Decreto nº 74.794, de 30 de outubro de 1974, em iniciativa que, para John Wilkinson (2008, p. 13), marca a primeira vez em que o setor da pequena produção foi compreendido institucionalmente a partir de seu potencial produtivo.

O público alvo do programa foi delimitado segundo três critérios fundamentais: o primeiro, quantitativo, a respeito da área da propriedade, fixado em até 50 hectares para

---

<sup>50</sup> Embora o período tenha sido marcado pela compreensão de desenvolvimento como crescimento, pelo projeto político de industrialização dos setores econômicos e produtivos e, é claro, o intuito de modernização da agricultura, a década de 1970 registrou a criação de alguns programas com enfoque na pequena produção (todavia, apenas o PAPP apresentou foco exclusivo nesse público). A emergência desses programas se justifica tanto pelo intuito de abafar as tensões e conflitos rurais (SABOURIN, 2009, p. 144), como pelo surgimento de uma nova compreensão da ideia de crescimento econômico, que não seria capaz, por si só, de reduzir a pobreza, ensejando um tratamento distinto e aparatado dos temas pelo Estado (GRISA, 2012, p. 89-90).

propriedades agrícolas e em 100 hectares para pecuaristas; o segundo, sobre a renda total obtida, que deveria obedecer ao limite de dois salários mínimos regionais; e o terceiro, que estipulava a obrigatoriedade da produção baseada no trabalho familiar. Wilkinson (2008, p. 16) identifica nesses critérios o intuito do programa de selecionar preferencialmente unidades de produção familiar autossuficientes no que se refere à renda obtida e à força de trabalho, mas que não seriam capazes de gerar excedentes para investimento.

Esse modelo de beneficiário buscado visava alcançar pequenos e médios produtores relativamente estruturados, passíveis de serem modificados segundo parâmetros modernizantes e integrados ao mercado. A definição desse público alvo, portanto, está em consonância com o objetivo do programa, de promover o desenvolvimento e modernizar áreas prioritárias do Nordeste, utilizando-se prioritariamente de instrumentos de política agrícola, particularmente o crédito rural e a assistência técnica.

Dessa forma, embora voltado para a pequena produção, o programa reforçava o referencial de política pública fomentado no período, baseado na modernização da agricultura. O setor recebeu destaque e passou a ser compreendido a partir de seu potencial produtivo, mas se entendia que o mesmo se realizaria apenas a partir das mudanças técnicas na base de produção, conforme os princípios da modernização.

Diante dos resultados tímidos do POLONORDESTE no tocante às mudanças na estrutura agrária da região Nordeste, em função de problemas intrínsecos ou não ao programa<sup>51</sup>, bem como da sobreposição de suas ações com outros programas especiais regionais (GRISA, 2012, p. 95), entre outros fatores, surge em meados da década de 1980 a necessidade de reavaliação da iniciativa e proposição de um único programa de desenvolvimento rural para a região.

A proposta de um programa único foi uma iniciativa exclusiva do governo, que não possibilitou a participação de movimentos sociais ou do fórum da agricultura familiar, por exemplo, na sua construção, embora certo espaço tenha sido aberto para esses atores na execução do programa (GRISA, 2012, p. 97). Assim, por meio do Decreto nº 91.178, de 1º de abril de 1985, essa ideia foi institucionalizada com a criação do Programa de Desenvolvimento da Região Nordeste (Projeto Nordeste), regulamentado também pelo Decreto nº 91.179, de 1º de abril de 1985.

---

<sup>51</sup> Além de deficiências em sua implantação, como os efeitos adversos de sua política de crédito rural e assistência técnica, que não respeitavam as particularidades da pequena produção, levando à instabilidade e vulnerabilidade desses sujeitos, pode-se citar a redução dos recursos financeiros alocados para o programa, entre outros fatores (GRISA, 2012, p. 94-95).

Com o intuito de promover o desenvolvimento econômico e social da região, conforme o artigo 1º do Decreto nº 91.178/85, o Projeto Nordeste reuniu múltiplos programas prioritários para diversos setores. No que se refere ao desenvolvimento rural e à pequena produção, a ação seria resultado da implantação articulada de seis programas, elencados no artigo 3º do Decreto nº 91.179/85: o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (PAPP); o Programa de Desenvolvimento de Pequenos Negócios Não Agrícolas; o Programa de Irrigação do Nordeste; o Programa de Ações de Saúde no Nordeste Rural; o Programa de Educação no Meio Rural do Nordeste; e o Programa de Saneamento Básico no Meio Rural.

O PAPP, criado pelo Decreto nº 91.179/85, absorveu outras iniciativas especiais como o POLONORDESTE, e teve como objetivo principal, consoante o artigo 7º do decreto, “propiciar a elevação dos níveis de emprego e renda dos pequenos produtores agropecuários, pelo aumento da produção e da produtividade”, ou seja, combater a pobreza rural. Essa alteração no referencial de política pública para a pequena produção, não mais pautado pela modernização agrícola (que teve como exemplo máximo o POLONORDESTE), mas sim no combate a pobreza rural, pôde ser percebido até mesmo na alteração do nome do PAPP, em 1995, para Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR).

Por meio de ações de desenvolvimento rural integrado, compreendendo iniciativas de política agrícola, fundiárias e outras, o PAPP buscava viabilizar para “cada família de pequeno produtor, o acesso aos meios de produção, a tecnologia apropriada ao mercado e às formas de associativismo” (artigo 8º). Nota-se, pela leitura desse dispositivo, o enfoque na família do produtor.

O conceito de pequeno produtor para o PAPP, estabelecido no parágrafo 1º do artigo 7º, todavia, não repetia esse mesmo enfoque especial, embora incluísse a obrigatoriedade do rendimento familiar ser predominantemente obtido da exploração de terras de até 100 hectares, próprias ou não, nas quais fossem desenvolvidas atividades econômicas, isoladamente ou em regime de parceria.

Mais do que o enfoque no aspecto familiar da produção, o conceito de pequeno produtor adotado pelo PAPP, em comparação ao POLONORDESTE, ampliou os vínculos de trabalho rural possíveis, abarcando produtores proprietários ou posseiros e trabalhadores sem terra (parceiros, arrendatários), inclusive aqueles que exerciam apenas atividades de apoio à produção, como pequenos varejistas e processadores de produtos de origem animal e vegetal.

Embora o PAPP tenha apresentado resultados positivos no tocante a investimentos em infraestrutura comunitária e melhorias na qualidade de vida da população rural, não houve uma real transformação da estrutura agrária existente. A redução do montante de recursos

destinados ao programa, a implantação de medidas que desconsideravam a particularidade dos pequenos produtores (especialmente no que se refere a instrumentos de política agrícola), a alta centralização do programa em âmbito federal, a dificuldade de articulação das políticas públicas, os interesses políticos e econômicos envolvidos, a crise fiscal e financeira da década de 1980, entre outros fatores, limitaram o sucesso do programa (GRISA, 2012, p. 100-103).

Com o processo constituinte, a mudança de orientação do sindicalismo rural e o fortalecimento do fórum da agricultura familiar, já na década de 1990, o referencial de políticas públicas para o setor se altera, propiciando a emergência de políticas pautadas em novos pilares e voltadas para os “agricultores familiares”, e não mais pequenos produtores, como se verá na próxima seção.

Esse referencial institucionalizado de meados de 1960 a 1990 para o setor compreendido como “pequena produção” compreende, portanto, duas correntes principais: o referencial de modernização da agricultura, cujo exemplo por excelência foi o POLONORDESTE, e o referencial de alívio da pobreza rural, representado pelo PAPP. Enquanto o primeiro buscou alcançar os pequenos e médios agricultores com potencial de desenvolvimento econômico a partir da mudança de suas bases técnicas conforme as ideias modernizantes, o segundo, sem reconhecer a importância econômica da pequena produção, propôs instrumentos visando o combate à pobreza rural.

A despeito de elementos desses referenciais ainda serem encontrados em políticas públicas federais e estaduais voltadas para o público atualmente entendido por “agricultura familiar”, sua maior expressividade se deu nessas três décadas em que a pequena produção surgiu e se consolidou como objeto de atenção do Estado.

#### *4.2.2 Primeira geração: a emergência de políticas públicas agrícolas e fundiárias específicas para a agricultura familiar*

O processo de redemocratização do Brasil, iniciado em meados da década de 1980, e as mudanças daí decorrentes, tanto no ambiente institucional, como no ordenamento jurídico e na ordem social e econômica, alteraram a trajetória da agricultura familiar no país.

Como abordado no segundo capítulo, essas mudanças político-institucionais viabilizaram o surgimento de novos atores sociais e reorientaram a atuação do sindicalismo rural. Se durante o governo militar o sindicalismo adotou uma tímida postura reivindicatória, a partir da abertura democrática, o movimento sindical assumiu traços mais propositivos, participando ativamente da discussão e da construção de políticas públicas (FAVARETO,

2006, p. 37; PICOLOTTO, 2014, p. 72).

Algumas ideias defendidas por esse fórum da agricultura familiar foram incorporadas e institucionalizadas no momento de elaboração da Lei Agrícola, que reconheceu a diversidade dos agricultores brasileiros e dispôs sobre instrumentos específicos de política agrícola para os pequenos produtores. Entretanto, a inabilidade do Estado ao lidar com as demandas particulares desses sujeitos e cultura institucional dos órgãos de crédito, assistência e extensão rural, desacostumados a lidar com as necessidades específicas desse segmento, levaram à institucionalização dos interesses dos grandes produtores, frustrando em grande medida as expectativas do sindicalismo rural e dos pequenos produtores (DELGADO, 1994, p. 14; GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 130, PICOLOTTO, 2011, p. 154).

Ao cenário de fragilidade da produção familiar, não solucionado pela elaboração incipiente de instrumentos específicos para esses sujeitos pela Lei Agrícola, acrescentaram-se as medidas econômicas neoliberais adotadas pelo Estado, que afetaram as condições de reprodução social desse público. A liberalização comercial e o abandono do modelo de intervenção estatal, a criação do MERCOSUL e a facilitação da importação de produtos agrícolas, especialmente alimentícios, dos países vizinhos, a adoção do plano real e outras medidas impactaram especialmente os produtores familiares de forma negativa (SALLUM JR, 2003, p. 44; PICOLOTTO, 2011, p. 164-166).

Esse incremento da fragilidade social do setor levou ao recrudescimento da atuação do sindicalismo rural, que reforçou sua postura reivindicatória e propositiva junto ao Estado para a construção de políticas públicas específicas para a agricultura familiar, que revertersem a tendência de marginalização do setor, especialmente a partir da constituição do MERCOSUL, em relação ao qual o fórum da agricultura familiar se colocou no sentido de oposição.

A mobilização em torno da oposição ao MERCOSUL, exposta no capítulo anterior, resultou em debates profícuos, inclusive com a criação da Comissão Técnica do Pequeno Produtor, constituída no âmbito do antigo MAARA, que reuniu as propostas para o setor. Entre essas propostas, há que se ressaltar o retorno do crédito rural à pauta de reivindicação do sindicalismo rural, após seu posicionamento em segundo plano durante a década de 1980. Compreendido como inapropriado ao setor pelo fórum da agricultura familiar durante os anos de 1980, a demanda pelo crédito rural diferenciado retorna em meados da década de 1990 às reivindicações do movimento sindical como foco central, com poder de mobilização e possibilidade de resultados no curto-prazo, sem o qual nenhuma das outras reivindicações (assistência técnica, infraestrutura, meio ambiente, tecnologia) poderia prosperar (BITTENCOURT, 2003, p. 101).

O momento também foi marcado pela organização dos “Gritos da Terra Brasil”, uma proposta do DNTR/CUT de unificar as mobilizações regionais que se multiplicaram nos anos anteriores, como o “Grito do Campo” no Pará, que reivindicava o fim da violência no campo e a democratização e desburocratização do órgão estatal responsável pelos financiamentos concedidos às propriedades, e as “Jornadas de Luta” na região Sul, manifestações pela melhoria do contexto econômico, político e social da pequena produção (GRISA, 2012, p. 115-116).

O “I Grito da Terra Brasil” foi realizado em maio de 1994, pelo DNTR/CUT em parceria com outros movimentos sociais e organizações sindicais, quais sejam, CONTAG, MST, MAB, Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), Movimento Nacional de Pescadores (MONAPE) e Coordenação das articulações dos Povos Indígenas do Brasil (CAPOIB). Entre as principais pautas da mobilização, organizada em torno de sete eixos (reforma agrária, política agrícola, direitos sociais e trabalhistas, previdência social, saúde e segurança no trabalho, política energética e meio ambiente), estava a construção de um crédito rural diferenciado aos pequenos agricultores, com recursos exclusivos, juros e prazos de pagamentos específicos, sinalizando o retorno da demanda por crédito rural ao fórum da agricultura familiar (GRISA, 2012, p. 118).

Para Catia Grisa (2012, p. 119), o momento posterior ao “I Gritos da Terra Brasil”, em que as reivindicações do fórum da agricultura familiar ganham destaque, pode ser interpretado como uma fase que antecede a edição de uma política pública, em outras palavras, o momento em que ocorre a identificação de um problema e se direciona para a sua integração na agenda governamental. Essa interpretação encontra respaldo na criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAPE) em agosto de 1994, ou seja, meses após a realização do “I Gritos da Terra Brasil”.

Institucionalizado pela Resolução nº 2.101, de 24 de agosto de 1994 do Conselho Monetário Nacional, e operando basicamente com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), o PROVAPE aproximou-se das reivindicações do sindicalismo rural não só no que se refere a uma política de crédito rural diferenciado, mas também no que se entendia por “pequena produção”.

Segundo o artigo 1º da Resolução, seriam considerados pequenos produtores, possíveis beneficiários da política, aqueles produtores rurais que explorassem área não superior a quatro módulos fiscais, sem o auxílio de empregados permanentes, obtendo no mínimo 80% de sua renda bruta anual com a exploração da atividade agrícola, devendo pertencer a uma cooperativa, associação, grupo ou condomínio de produtores rurais e,

finalmente, que não fossem beneficiários de financiamentos para a mesma finalidade concedidos com recursos dos Fundos Constitucionais ou do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA). Nota-se, pela primeira vez, a institucionalização da rejeição de mão-de-obra exterior à família nos critérios classificadores de pequena produção, em consonância com os debates acadêmicos e do fórum da agricultura familiar.

Sergio Schneider, Ademir Cazella e Lauro Mattei (2004, p. 22-23) atribuem ao PROVAPE importância ímpar não pelo programa em si, uma vez que apresentou resultados pífios de uma perspectiva do aporte de recursos para os produtores, mas sim como elemento de transição e “embrião da primeira e mais importante política pública” para os agricultores familiares, o PRONAF.

A despeito de profunda reformulação em 1995, tanto em termos de concepção como em abrangência, o PROVAPE foi substituído, no âmbito do crédito rural, pelo PRONAF, conforme a Resolução do CMN nº 2.191, de 24 de agosto de 1995. Posteriormente institucionalizado pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, o PRONAF consolidou-se, desse ano em diante, como a principal política pública do Governo Federal para a agricultura familiar.

Para o fórum da agricultura familiar, a constituição do PRONAF foi relevante tanto para a demarcação de uma base social numericamente mais extensa, afirmando e ampliando sua legitimidade política, como para contribuir na reconstrução da identidade dos próprios agricultores, ainda ligados a uma autoimagem de pequenos produtores, colonos, entre outras denominações (SCHNEIDER, 2003, p. 31). Nesse sentido, Catia Grisa (2012, p. 128) lembra que a elaboração de uma política pública implica não só o processo de constituição de uma nova forma de ação pública, mas também o processo de revisão e construção da identidade social dos atores em questão, como ocorreu com o PRONAF.

Todavia, não só o fórum da agricultura familiar contribuiu para a concepção e institucionalização da primeira política pública específica para a categoria. Também subsidiaram a concepção do PRONAF as discussões no meio acadêmico e a produção científica daí decorrente, bem como os interesses políticos vigentes no período.

Como demonstrado no capítulo anterior, a partir da década de 1970, os estudos sobre a então denominada “pequena produção” foram fundamentais para a diferenciação desse setor produtivo das noções de campesinato, utilizadas pelo meio acadêmico brasileiro desde meados da década de 1950, bem como para a superação da concepção historicamente consolidada de que a produção em menor escala seria atrasada, precária e ineficiente. Foi em meados da década de 1990, entretanto, que os estudos rurais sofreram uma mudança

paradigmática, enfatizando o caráter familiar da produção e consolidando o entendimento sobre a permanência e a importância da agricultura familiar nos países desenvolvidos, assim como no Brasil.

O debate no meio acadêmico e o arcabouço teórico desenvolvido sobre esse formato de produção e vida no meio rural seriam responsáveis por incrementar a visibilidade política da categoria e subsidiar, em grande medida, as reivindicações do movimento sindical rural e sua postura propositiva perante o Estado, que resultariam na construção do PRONAF.

Com efeito, a própria adoção da agricultura familiar como público beneficiário e destinatário das ações do movimento sindical rural, oficializada no “III Grito da Terra Brasil” (que apresentou destacada eficácia política na institucionalização do PRONAF), foi diretamente influenciada pelo fórum científico, sendo possível identificar dados e ideias das pesquisas realizadas no âmbito do convênio de cooperação técnica FAO/INCRA na pauta de reivindicações (GRITO DA TERRA BRASIL, 1996).

Ademais, mesmo a atuação estatal foi embasada pelo fórum científico, que forneceu os subsídios teóricos para que o Estado, já pressionado pelo sindicalismo rural, institucionalizasse uma definição de agricultura familiar na Resolução de criação do PRONAF, bem como criasse políticas específicas para esta categoria social e, posteriormente, editasse a Lei da Agricultura Familiar.

O Estado, por sua vez, também respondeu a interesses políticos com a criação do PRONAF. Por um lado, a concepção de uma política específica para a agricultura familiar, respondendo aos anseios e reivindicações desse grupo, poderia refrear a contestação social e manter a ordem social no campo. Por outro lado, em um contexto de ascensão política do MST e do Gritos da Terra Brasil, inclusive perante a opinião pública, a construção de uma política em resposta ao fórum da agricultura familiar poderia garantir a influência do governo federal sobre o sindicalismo rural e seu apoio eleitoral (GRISA, 2012, p. 132-133).

Assim, como resultado da interação entre a postura propositiva do sindicalismo rural e da pressão dos movimentos sociais, dos interesses políticos, e do subsídio teórico garantido pelas discussões acadêmicas e científicas, o PRONAF foi institucionalizado. Construído pelos representantes dos agricultores familiares, pelos acadêmicos do mundo rural e por políticos e gestores públicos, o PRONAF marcou o reconhecimento político e institucional do Estado à categoria social, inaugurando novas possibilidades institucionais para a criação de outras políticas para esse público (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 131).



Elaborado como uma política de crédito rural voltado para os agricultores familiares “em transição”<sup>52</sup>, ou seja, agricultores familiares não consolidados como empresas rurais, mas com capacidade de reagir aos estímulos e aumentar sua produção, produtividade e renda, o PRONAF não era entendido como um programa de assistência social, mas sim como um mecanismo que apresentava como objetivo viabilizar a capitalização e integração ao mercado de agricultores familiares com condições econômicas sustentáveis (GRISA, 2012, p. 137-138).

Com essa orientação, o PRONAF foi a primeira de um conjunto de medidas e políticas voltadas para o fortalecimento e garantia da produção familiar. Entre essas medidas e políticas pode-se citar o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), criado em 2004, o Programa de Garantia de Preço da Agricultura Familiar (PGPAF), lançado em 2006 e a retomada da Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER).

Quase que simultaneamente à construção do PRONAF, houve o incremento da política de assentamentos de reforma agrária, também como uma resposta, em certa medida, às reivindicações e pressões do sindicalismo rural e de mobilizações sociais. Essas mobilizações coincidiram com a ascensão política do MST e o acirramento dos conflitos agrários, que registraram inclusive episódios de repercussão nacional e internacional de assassinato de agricultores, particularmente na região Norte do país<sup>53</sup> (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 132).

A institucionalização do PRONAF e o incremento da política de assentamentos de reforma agrária inauguraram um momento inédito na trajetória da agricultura familiar, uma primeira geração de políticas públicas para esses sujeitos (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 132). Essa primeira geração de políticas para a agricultura familiar seguiu um referencial essencialmente fundiário, percebido naquelas políticas voltadas para os assentamentos de reforma agrária, e agrícola, constante dos instrumentos de crédito rural, seguro de produção e de preço criados no período.

Embora o nascimento dessa primeira geração de políticas para a produção familiar tenha ocorrido em meados dos anos de 1990, as ações, medidas e instrumentos então criados permanecem vigentes, suscetíveis a reformulações, adaptações e atualizações. Enquanto o PRONAF persiste como a principal política agrícola para a agricultura familiar, tanto de uma

---

<sup>52</sup> Conceito e classificação elaborado em pesquisa realizada no âmbito do convênio de cooperação técnica FAO/INCRA (FAO; INCRA, 1994, p. 5).

<sup>53</sup> Destacam-se, aqui, o “Massacre de Corumbiara”, episódio em que 12 pessoas morreram após o cerco de policiais ao acampamento de agricultores sem-terra que ocupavam uma fazenda em Rondônia, em vias de desocupação (FRANCO, 2015) e o “Massacre de Eldorado do Carajás”, em que 19 trabalhadores foram assassinados em um contexto semelhante, mas com circunstâncias mais violentas, que levaram à significativa comoção internacional, culminando na criação do “Dia Internacional de Luta no Campo” na data do massacre, 17 de abril (PONTES, 2016).

perspectiva de sua capilaridade nacional como do volume de recursos, comparativamente a outras políticas para o mesmo público, a política fundiária de assentamentos para reforma agrária apresentou desenvolvimento menos consistente, com maiores oscilações em destinação de recursos e empenho institucional, mas constante no cenário político brasileiro (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 133).

#### 4.2.3 Segunda geração: políticas públicas de caráter social e assistencial

A liberalização econômica e o referencial neoliberal que marcaram o Estado brasileiro durante a década de 1990 foram paulatinamente cedendo espaço para ideias pouco mais intervencionistas, que sustentavam um papel estatal mais ativo na correção de falhas de mercado e no combate à pobreza rural.

A primeira política institucionalizada com esse referencial foi o Programa Comunidade Solidária, criado pelo Decreto nº 1.366 de 12 de janeiro de 1995. Quando de sua implantação, o objetivo do programa era o de enfrentar a pobreza<sup>54</sup> e a exclusão social no Brasil, melhorando a qualidade de vida dos segmentos mais pobres da população, por meio de parcerias entre governo federal, estados e municípios e entre ações governamentais e iniciativas geradas pela sociedade civil, que seriam executadas em áreas com maior concentração de pobreza (BRASIL, 1996a, p. 3-4).

Embora apresentasse como objetivo central o combate à exclusão social e à pobreza, aproximando-se de um referencial social, havia uma preocupação recorrente nos documentos oficiais do governo em distanciar-se da tradição assistencialista, em “desvencilhar-se de práticas políticas ultrapassadas: estatismo, corporativismo, fisiologismo e clientelismo” (BRASIL, 1998, p. 1), talvez em função da difícil transição de um referencial global neoliberal para um referencial social e pouco mais intervencionista.

De todo modo, o programa propunha uma nova relação entre Estado e sociedade para atingir sua finalidade, atuando por meio de cinco distintos ministérios (Agricultura, Educação, Planejamento, Saúde e Trabalho) na execução de 16 programas federais prioritários, articulados em seis áreas: redução da mortalidade infantil, suplementação alimentar, apoio ao

---

<sup>54</sup> Aferir a dimensão da pobreza rural é uma tarefa de grande complexidade, dada a quantidade e diversidade de critérios utilizados. O mais comum consiste em relacionar a pobreza ao nível da renda, fixando um limite mínimo, normalmente um salário mínimo ou uma proporção do mesmo, aquém do qual ela se configura, mas outros critérios também são bastante utilizados, como a renda *per capita* diária ou a estrutura de consumo. No caso do Programa Comunidade Solidária, o critério de pobreza adotado utilizou como parâmetro o valor da cesta básica familiar, definindo o número de famílias cuja renda não era suficiente para adquiri-la. Os números obtidos a partir desse parâmetro indicaram que, no ano de 2003, 32% dos brasileiros vivam em situação de pobreza, cerca de 54 milhões de pessoas (WANDERLEY, 2011, p. 113-114).

ensino fundamental e pré-escolar, habitação e saneamento, geração de ocupação, renda e qualificação profissional e apoio à agricultura familiar<sup>55</sup> (BRASIL, 1998, p. 1).

Esse cenário global de alteração do referencial principal para as políticas públicas e ações do Estado também atingiu as políticas para a agricultura familiar, até mesmo em função do próprio Programa Comunidade Solidária, que elegeu os assuntos da categoria como uma das áreas prioritárias de atuação. Essa mudança de referencial inaugurou uma nova etapa na trajetória da agricultura familiar, com a elaboração de políticas orientadas por ideias distintas das que motivaram a construção do PRONAF, por exemplo.

Na verdade, antes mesmo da emergência da primeira geração de políticas públicas para a agricultura familiar, o referencial setorial para a pequena produção, antes pautado pela modernização agrícola, vinha sendo alterado para o combate à pobreza rural, como mencionado na seção 4.2.1. O símbolo por excelência dessa transição é a elaboração do PAPP, que apresentou como principal objetivo combater a pobreza rural, ou, de forma literal, consoante o artigo 7º do Decreto nº 91.179/85, “propiciar a elevação dos níveis de emprego e renda dos pequenos produtores agropecuários, pelo aumento da produção e da produtividade”.

Assim, a partir de 1998, notou-se o surgimento de uma segunda geração de políticas públicas para a agricultura familiar, que se desenvolveu de modo prioritário até 2005, quando uma nova tendência de ação estatal para a agricultura familiar pôde ser verificada. Essa segunda geração de políticas públicas para agricultura familiar abandonou o caráter essencialmente agrícola e agrário das ações verificadas até então para assumir um referencial social e assistencial (SCHNEIDER; SHIK; BELIK, 2010, p. 232).

A primeira iniciativa nesse sentido foi a criação de uma linha específica do PRONAF para financiar infraestruturas e serviços básicos para municípios com distribuição fundiária mais pulverizada, menores taxas de urbanização e produtividade agrícola. O objetivo central do PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais consistia, portanto, em promover a “implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infraestrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar, de forma a dinamizar o setor produtivo e assegurar sustentação ao desenvolvimento rural”, financiando, por exemplo, projetos de irrigação, estradas vicinais e planos de habitação rural<sup>56</sup> (BRASIL, 1996b, p. 15).

---

<sup>55</sup> Nota-se que, no início do programa, além de a preocupação com o apoio e fortalecimento específico da produção rural familiar não constituir uma das áreas prioritárias de atuação, falava-se em “micro e pequenos empreendimentos” e “pequenos produtores”, apenas no contexto de criação de um programa de geração de emprego e renda no setor rural, o Programa de Geração de Emprego e Renda destinado ao Setor Rural (PROGER Rural), no âmbito do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), institucionalizado pela Resolução nº 82 de 3 de maio de 1995 (BRASIL, 1996a, p. 9).

<sup>56</sup> A criação de uma linha do PRONAF embasada em um referencial social, como ocorreu na construção do

A construção dessa linha específica de financiamento para municípios periféricos e mais pobres sintetiza essa mudança de referencial, uma vez que o PRONAF, como concebido, se voltava para regiões e agricultores “em transição”, com maior potencial de capitalização e integração ao mercado, conforme a classificação elaborada em pesquisa realizada no âmbito do convênio de cooperação técnica FAO/INCRA, que embasou a política em seu nascedouro (FAO; INCRA, 1994, p. 5). Ao se voltar para municípios periféricos e mais pobres, o PRONAF se voltava também para produtores “periféricos”, que não apresentavam o mesmo potencial de desenvolvimento e que, segundo os estudos FAO/INCRA mencionados, deveriam ser beneficiários de políticas com caráter essencialmente social.

Nessa esteira, pouco depois, esse referencial é aprofundado por meio da Resolução nº 2.436, de 21 de outubro de 1997, do Conselho Monetário Nacional, que estabeleceu uma nova linha especial de crédito de custeio do PRONAF, apelidada de “Pronafinho”. Poderiam ser beneficiários dessa linha especial, consoante o artigo 1º da Resolução, aqueles agricultores que explorassem por meio do trabalho familiar propriedade onde estabelecessem sua residência (ou em aglomerado rural próximo), sendo admitido apenas em caráter eventual o auxílio da mão de obra de terceiros, e que dessa exploração obtivessem renda anual bruta familiar de até 8 mil reais<sup>57</sup>.

Essa linha foi criada com o intuito de beneficiar um segmento específico da categoria, mais próximo da linha de pobreza e que enfrentava maiores dificuldades para acessar os recursos do Programa e o sistema bancário (ABRAMOVAY; PIKETTY, 2005, p. 62). Distanciava-se, portanto, do referencial que embasou o PRONAF em sua origem, mencionado acima, particularmente as ideias decorrentes do estudo de cooperação técnica FAO/INCRA<sup>58</sup>, que direcionaram o programa para agricultores “em transição” e não “periféricos”, como foi o intuito do “Pronafinho”.

Além do ajuste de referenciais mencionado, a criação do “Pronafinho” foi influenciada em grande medida pela atuação de um grupo dissidente dentro do próprio fórum da

---

PRONAF Infraestrutura, preocupou o sindicalismo rural, que temia a descaracterização da política para aproximá-la de um programa de assistência social. Esse temor chegou a ser incluído na pauta geral do “III Grito da Terra Brasil”, em que os movimentos sociais ressaltaram a eficiência econômica e social da agricultura familiar, razão pela qual o seu desenvolvimento deveria ser prioridade para o Governo Federal e o Pronaf não poderia ser confundido com programas de mera assistência social (GRITO DA TERRA BRASIL, 1996, p. 13). Entretanto, a institucionalização do PRONAF sinalizou aos movimentos sociais e ao sindicalismo rural a importância do programa ser capaz de atender às especificidades e diversidade da categoria, obrigando-os a incluir essas pautas em sua agenda política (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 135).

<sup>57</sup> Nota-se que, além de não delimitar área mínima para a propriedade, o Pronafinho contraria a Resolução nº 2.310, de 29 de agosto de 1996, que permitiu a extensão do PRONAF a estabelecimentos com até dois empregados permanentes.

<sup>58</sup> Cf. FAO; INCRA, 1994, p. 5.

agricultura familiar. Esse grupo, que meses depois daria origem ao Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), era composto por agricultores familiares com resultados agrícolas e econômicos inferiores, mas com capacidade de geração de renda na unidade produtiva. Utilizando-se especialmente de mobilizações sociais, esse grupo de agricultores reivindicou não só a construção de um PRONAF com condições distintas para um público específico, mais próximo ao que se entendia por agricultores “periféricos”, mas também desempenhou importante papel na (re)construção de representações diferenciadas sobre a sua própria identidade enquanto categoria, redefinindo suas práticas e ações (GRISA, 2012, p. 148-150).

Essa revisão e aprimoramento da identidade dos agricultores familiares para reconhecer suas diversidades, inerentes à categoria, culminaram na criação de grupos específicos de beneficiários com características particulares, de acordo com o grau de capitalização e a eventual vinculação ao programa de reforma agrária. Os Grupos A, B, C e D do PRONAF foram criados pela Resolução nº 2.629, de 10 de agosto de 1999, do Conselho Monetário Nacional e passaram a desfrutar de valores diferenciados para financiamentos, taxas de juros, prazos e condições de pagamento<sup>59</sup>.

Enquanto o Grupo A do PRONAF contemplava os agricultores assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não houvessem contratado operação de investimento no limite individual permitido pelo Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA<sup>60</sup>), os grupos B, C e D do PRONAF buscavam reunir os agricultores familiares que explorassem parcela de terra não superior a 4 módulos fiscais na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, parceiro ou concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária, residindo na propriedade ou em aglomerado urbano ou rural próximos.

Aos beneficiários do Grupo B era exigido ainda que se utilizassem de mão de obra familiar para explorar o estabelecimento e que obtivessem renda familiar bruta anual de até R\$1.500,00, oriunda da exploração do estabelecimento, excluídos os proventos de aposentadoria rural. Aos beneficiários dos Grupos C e D, diferentemente, exigia-se que no mínimo 80% da renda familiar decorresse da exploração do estabelecimento, além de se admitir a mão de obra eventual de terceiros, de acordo com as exigências sazonais da atividade agropecuária, devendo sua renda bruta anual familiar se situar acima de R\$1.500,00

---

<sup>59</sup> Na safra 2008/2009 ocorreram uma série de mudanças significativas. Primeiramente, o Pronaf Especial (Pronafinho) foi extinto e os Grupos C, D e E foram unificados em uma única categoria, denominada de Grupo V ou, pela denominação genérica, Pronaf Agricultura Familiar.

<sup>60</sup> O PROCERA foi extinto logo após a institucionalização dos Grupos do PRONAF, fazendo com que os agricultores assentados passassem a ser atendidos apenas pelo PRONAF.

e abaixo de R\$8.000,00 para os beneficiários do Grupo C, e entre R\$8.000,00 e R\$27.500,00 para os agricultores do Grupo D<sup>61</sup>.

A criação desses grupos de beneficiários com requisitos de classificação distintos buscou reconhecer a diversidade da agricultura familiar, moldando e adaptando a política para as necessidades particulares de cada grupo específico que formava a categoria. Mais uma vez, se estabeleceu uma categorização e ações distintas para os agricultores mais descapitalizados ou em situação de vulnerabilidade, que já beneficiados pelo “Pronafinho”, agora eram contemplados pela possibilidade de se enquadrarem no Grupo B do Pronaf, com crédito e condições diferenciadas.

Esse ajuste do referencial setorial foi também embasado na produção acadêmica do período, que vinha destacando a importância de, para além de distinguir estabelecimentos familiares de não familiares (patronais), se fazia relevante compreender as diferenças no interior da categoria, viabilizando políticas públicas mais adaptadas às suas especificidades (GRISA, 2012, p. 152).

Estudo relevante nesse sentido foi o coordenado por Carlos Guanzioli e Silvia Cardim (FAO; INCRA, 2000), na sequência dos estudos desenvolvidos no âmbito do projeto de cooperação técnica entre INCRA e FAO. Buscando ampliar a compreensão da categoria agricultura familiar, os autores propuseram uma nova classificação em função da renda total dos agricultores, com o intuito de demonstrar a diversidade de situações alcançadas pela categoria, especialmente no que se refere à inserção no mercado, transformação e beneficiamento de produtos agrícolas no interior do estabelecimento e autoconsumo. Essa classificação em agricultores capitalizados, em processo de capitalização, em descapitalização e descapitalizados serviu de inspiração para a criação dos grupos do PRONAF (FAO; INCRA, 2000, p. 40).

De todo modo, o incremento das políticas públicas de caráter social e assistencial na agricultura familiar foi precedido de um aprofundamento desse caráter nas demais políticas públicas, em diversos setores. Refere-se aqui ao conjunto de ações de transferência de renda que passou a ser implementado entre os anos de 1998 e 2000, como o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação, que também beneficiavam os agricultores familiares e foram posteriormente reunidos no Programa Bolsa Família, e ao Programa Fome Zero, criado em 2003, para combater a fome e a pobreza rural e urbana (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 135-136).

---

<sup>61</sup> Nota-se ainda que poderiam ser enquadrados nos Grupos B, C ou D os pescadores artesanais, aquicultores e extrativistas, conforme o texto da própria resolução.

A metodologia utilizada<sup>62</sup> pelo Programa Fome Zero para apurar a parcela da população vulnerável à fome, seu público beneficiário, indicou que 27,8% da população brasileira, aproximadamente 44 milhões de pessoas, vivia em condições de pobreza extrema e, por isso, vulnerável à fome. Esse número representava cerca de 46% da população rural, 25% da população das áreas urbanas não metropolitanas e 19% da população das áreas metropolitanas, concentradas de modo geral na região Nordeste (aproximadamente 50% da população mais pobre situava-se nessa região) (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2001, p. 9).

Esses dados indicaram que, embora a população rural não compreendesse o maior número de pessoas em situação de pobreza, essa se manifestava de forma mais expressiva no meio rural, uma vez que quase a metade da população das áreas rurais vivia em condições de maior pobreza, vulnerável à fome.

Assim, diante desses dados e em consonância com esse referencial global, as políticas públicas para agricultura familiar construídas nos anos seguintes apresentaram também um caráter social e assistencial. É o caso, por exemplo, do Programa Garantia-Safra, institucionalizado pela Lei nº 10.240, de 10 de abril de 2002, regulamentado pelo Decreto nº 4.962, de 22 de janeiro de 2004 e ainda vigente.

O Garantia-Safra foi criado com o objetivo de garantir condições mínimas de sobrevivência aos agricultores familiares sistematicamente sujeitos à perda de safra em razão do fenômeno da estiagem ou excesso hídrico. Embora a princípio restrito aos agricultores familiares localizados na área de atuação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE)<sup>63</sup>, mais suscetíveis ao fenômeno da estiagem, com a promulgação da Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012, admitiu-se a extensão do benefício a agricultores situados em outras áreas também vulneráveis em relação a esses fenômenos e suas consequências.

A garantia de renda mínima proposta pelo Garantia-Safra, entretanto, foi condicionada à exigência de que os agricultores familiares, tendo aderido ao programa antes do início do plantio, viessem a perder, no mínimo, cinquenta por cento do conjunto da produção de milho, feijão, arroz, mandioca ou algodão, ou de outras culturas definidas pelo MDA, consoante a

---

<sup>62</sup> Para apurar a parcela da população que não apresentava renda suficiente para garantir sua segurança alimentar, os autores do Projeto Fome Zero, utilizando como base a linha de pobreza definida pelo Banco Mundial, o valor de um dólar por dia *per capita*, analisaram os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 1999, acrescentando outras informações como aquelas referentes ao valor do autoconsumo e do aluguel ou prestação da casa própria (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2001, p. 8-9).

<sup>63</sup> Segundo a redação do artigo 2º da Lei Complementar nº 125, de 3 de janeiro de 2007, a área de atuação da SUDENE se estende pelos Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, e regiões e municípios de Minas Gerais, como o Vale do Jequitinhonha e Vale do Mucuri.

redação do artigo 1º, parágrafo 2º, do Decreto nº 4.962/04. Ainda, para ser beneficiário do programa, conforme disposto no artigo 10º do mesmo ato normativo, o agricultor familiar deve atender aos requisitos estabelecidos pelo PRONAF e não pode apresentar renda familiar superior a um e meio salários mínimos.

Outra política de caráter social e assistencial elaborada no período foi o Programa de Habitação Rural, iniciado em 2003, resultado da reunião de duas iniciativas de programas voltadas para habitação rural, a Carta de Crédito – FGTS – Operações Coletivas (CC-FGTS – Operações Coletivas) e o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – Rural (PSH Rural).

O primeiro teve origem em meados dos anos 2000, quando Caixa Econômica Federal e INCRA assinaram um convênio para construção de habitações nos assentamentos de reforma agrária, com recursos oriundos do Programa CC-FGTS. Para Cecilia Milanez Graziano da Silva (2014, p. 86), a iniciativa foi um marco na trajetória da agricultura familiar e das políticas de habitação, pois, pela primeira vez desde a inclusão do trabalhador rural no FGTS, em 1998, os recursos desse fundo foram destinados especificamente para os agricultores familiares, além de consistir na primeira operação da Caixa Econômica Federal com programas habitacionais no meio rural. O PSH Rural, por sua vez, surge de um projeto piloto implementado no Rio Grande do Sul no ano anterior, com o intuito de subsidiar o financiamento de unidades habitacionais no meio rural, em uma parceria entre o governo estadual e associações de beneficiários.

Inspirado nessas duas iniciativas, o Governo Federal lançou o Programa de Habitação Rural, com o propósito de reduzir o déficit habitacional dos territórios rurais, oferecendo subsídios financeiros para a aquisição de materiais para construção e obras em unidades habitacionais de agricultores familiares assim considerados conforme critérios do PRONAF. Embora tenha apresentado impactos positivos especialmente na região Sul do país, o Programa de Habitação Rural encontrou limitações relevantes no que se refere à dificuldade de enquadramento dos agricultores familiares nas regras do programa e na disponibilidade insuficiente de recursos destinados ao programa pelo Governo Federal e pelos agricultores no momento da contrapartida (ROVER; MUNARINI, 2010, p. 261).

Com o intuito de solucionar esses impasses, ampliando a faixa de subsídio e exigindo menor contrapartida das famílias mais vulneráveis socioeconomicamente, o programa é reformulado e passa a integrar o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), sob a denominação Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). A partir dessas alterações, institucionalizadas por meio do Decreto nº 6.819, de 13 de abril de 2009, o programa



apresentou como objetivo principal subsidiar a produção ou aquisição de unidades habitacionais por agricultores e trabalhadores rurais<sup>64</sup>.

Modificado pelo Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011, o PNHR passou a ter como finalidade o subsídio à produção ou reforma de imóveis aos agricultores familiares e trabalhadores rurais, facilitando a produção ou reforma do imóvel residencial, complementando o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento realizadas pelos agentes financeiros, ou integralizando a remuneração do agente financeiro, nos casos em que o subsídio não esteja vinculado a financiamento, consoante redação dos artigos 14 e 15 do ato normativo.

A segunda geração de políticas públicas para a agricultura familiar foi marcada, ainda, pelo Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), originário do anterior PRONAF Infraestrutura e Serviços Municipais, vigente de 1997 a 2002. A linha de ação especial do PRONAF, já mencionada, tinha como objetivo destinar recursos para a construção e aquisição de serviços comunitários, com resultados relevantes em municípios periféricos. Operada a partir de uma concepção focada no desenvolvimento municipal e gerida de forma a priorizar a participação dos atores sociais, acabou apropriada pelo poder local das prefeituras e restrita à pauta agrícola, distanciando-se do objetivo inicial relacionado ao desenvolvimento rural (LEITE et al., 2007, p. 30).

O PRONAT surge, então, em um novo formato de política, buscando promover o desenvolvimento, infraestrutura e gestão de uma nova institucionalidade política, o território<sup>65</sup>, entendido como a identidade coletiva de um grupo de municípios, coordenados e articulados em torno de uma estratégia comum e com fundamento na representação de interesses sociais e econômicos da agricultura familiar. Assim, o PRONAT adotou uma abordagem territorial do desenvolvimento, abandonando o antigo foco em um município isolado e viabilizando um espaço intermediário entre os municípios e os estados, bem como

---

<sup>64</sup> Inicialmente, o PNHR classificou os agricultores e trabalhadores beneficiários do programa em três grupos, de acordo com sua renda bruta familiar anual: se até dez mil reais, seriam reunidos no Grupo 1, se superior a dez mil reais e inferior a vinte e dois mil reais, no Grupo 2 e, se superior a vinte e dois mil reais e inferior a sessenta mil reais, no Grupo 3. Posteriormente, com as alterações promovidas no programa pelos Decretos nº 6.962, de 17 de setembro de 2009, e nº 7.499, de 16 de junho de 2011, a classificação dos beneficiários em grupos foi extinta e estabeleceu-se como limite máximo admitido para participação no programa a renda bruta familiar anual de sessenta mil reais. Importante notar que o termo “agricultores familiares” aparece pela primeira vez nos atos normativos referentes ao PNHR apenas em 2011, falando-se anteriormente em “agricultores e trabalhadores rurais”.

<sup>65</sup> O PRONAT adotou o conceito de território como o “espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições –, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial” (BRASIL, 2003, p. 22- 23; 2004, p. 3).

ampliou a possibilidade de participação da sociedade civil no âmbito da política pública (LEITE et al., 2007, p. 30; LEITE; WEZ JUNIOR, 2012, p. 647).

Embora a concepção do PRONAT não tenha apresentado claro referencial de combate à pobreza rural, na prática, esse referencial esteve presente. Na delimitação dos territórios foram priorizados, entre diversos critérios, regiões com maior demanda social, que consistiam em áreas com maior concentração de agricultores familiares, assentados de reforma agrária e agricultores beneficiários do reordenamento agrário, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) reduzido e menores condições de desenvolvimento (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 136).

O referencial de combate à pobreza nas políticas públicas de desenvolvimento rural ganhou novo fôlego em 2008, com a criação do Programa Territórios da Cidadania (PTC), entendido como um programa de desenvolvimento regional sustentável e de garantia de direitos sociais (BRASIL, 2008, p. 1). Mantendo a concepção de território e abordagem territorial inaugurada pelo PRONAT, o PTC visava ampliar a política de desenvolvimento territorial a partir de maior articulação entre os ministérios e entre as esferas governamentais e a sociedade, além de potencializar as ações de um conjunto de políticas públicas em territórios mais fragilizados economicamente e socialmente (LEITE; WEZ JUNIOR, 2012, p. 653; GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 136).

Por meio da profunda articulação entre múltiplos ministérios com o propósito de ação conjunta e integrada, o PTC foi desenvolvido para atender com prioridade territórios com baixo dinamismo econômico, menores valores de IDH, carentes de políticas sustentáveis voltadas para a autonomia econômica de médio prazo, com maior concentração de agricultores familiares, assentados de reforma agrária, quilombolas e indígenas. Os objetivos centrais do programa consistiam em elevar o IDH desses territórios, melhorando a renda e qualidade de vida das populações rurais; evitar o êxodo rural e superar as desigualdades regionais, em claro combate à pobreza rural (BRASIL, 2008, p. 1-2).

Concebido como um programa de desenvolvimento dos territórios rurais em sua totalidade, o PTC destinou-se não só aos agricultores familiares, mas às populações indígenas, remanescentes de quilombos e demais povos tradicionais. Seu referencial, entretanto, foi construído com base nos interesses e reivindicações da agricultura familiar e foi marcado por um viés de combate à pobreza rural, assim como as demais políticas incluídas nessa segunda geração de políticas públicas para a agricultura familiar.

De modo geral, essas políticas públicas para a agricultura familiar, construídas a partir de um referencial social e assistencial, apresentaram resultados no tocante a melhorias em

indicadores convencionais de desenvolvimento, como IDH e geração de renda, aliviando os altos índices de pobreza rural, mas que não passaram necessariamente por inclusão produtiva ou integração ao mercado, objetivos normalmente inseridos em políticas agrícolas e fundiárias como as de primeira geração (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 137).

Ainda que essas políticas públicas de caráter social e assistencial tenham se desenvolvido de forma prioritária entre os anos de 1998 e 2005, outras iniciativas marcadas por esse referencial, bem como atualizações e reformulações de programas já estabelecidos (o PNHR, por exemplo), surgiram nos anos seguintes, como o Programa Brasil Sem Miséria (BSM).

Com a transição para o governo Dilma Roussef, em 2011, foi instituído o Programa Brasil Sem Miséria (BSM), com o objetivo de combater a pobreza extrema<sup>66</sup> no país. Partindo do pressuposto de que a pobreza não está restrita a uma questão de renda, o programa foi estruturado em três pilares fundamentais: transferência de renda, ampliação de acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva. Para sua execução, o Programa, coordenado pelo antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, hoje Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), se desdobrou em múltiplas ações com a participação de 22 ministérios e a colaboração de estados e municípios, de bancos públicos, do setor privado e da sociedade civil (BRASIL, 2015).

Entre os programas compreendidos pelo BSM, é particularmente relevante para o trabalho, em função de sua aplicabilidade junto aos agricultores familiares, o Programa de Apoio à Conservação Ambiental, apelidado de “Bolsa Verde”. Com o intuito de aliar a transferência de renda à conservação ambiental, a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, criou o Bolsa Verde, regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 7.572, de 28 de setembro de 2011, e ainda vigente. O Bolsa Verde consiste em um programa de transferência de renda para famílias em situação de extrema pobreza que residem em área relevante para a conservação ambiental e se comprometem a fazer o uso sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 2012, p. 20-22).

A mesma Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, institucionalizou também o Programa de Fomento às Atividades Rurais, regulamentado pelo Decreto nº 7.644, de 14 de outubro de 2011. Destinado aos agricultores familiares em situação de extrema pobreza, o programa reuniu como objetivos, consoante o artigo 3º da referida lei: estruturar atividades

---

<sup>66</sup> Conforme o artigo 2º, parágrafo único do Decreto nº 7.492 de 2 de junho de 2011, com redação dada pelo Decreto nº 8.794 de 2016, considera-se em extrema pobreza a população com renda familiar per capita mensal de até R\$85,00.

produtivas dos beneficiários visando a inclusão produtiva e promoção da segurança alimentar e nutricional; contribuir para o incremento da renda dos beneficiários; estimular atividades produtivas sustentáveis e agroecológicas; promover ações complementares e articuladas com órgãos e entidades para o fortalecimento da autonomia dos beneficiários, especialmente no que se refere ao acompanhamento técnico e social, ao acesso aos mercados e à disponibilização de infraestrutura hídrica voltada à produção; e, finalmente, estimular o dinamismo dos territórios rurais, por meio de orientação às famílias beneficiárias acerca das oportunidades econômicas presentes nas cadeias produtivas regionais.

Essas políticas públicas concebidas a partir de um referencial social e assistencial produziram impactos relevantes na área rural, especialmente no tocante ao combate à pobreza rural. Diversos estudos nesse sentido (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006; HELFAND; ROCHA; VINHAIS, 2009) constataram o impacto das políticas sociais e assistenciais na queda dos índices de pobreza da população rural, particularmente no período entre meados da década de 1990 e 2005.

Ângela Kageyama e Rodolfo Hoffmann (2006, p. 97-107), a partir da análise dos dados obtidos na PNAD realizada nos anos de 1992 a 2004 e adotando uma metodologia própria<sup>67</sup>, demonstraram que ocorreu no período um crescimento relativamente mais forte da renda em áreas rurais, assim como uma queda mais acentuada da desigualdade da distribuição quando em comparação com as áreas urbanas, particularmente no período entre 1998 e 2004.

Steven Helfand, Rudi Rocha e Henrique Vinhais (2009, p. 76), também com base nos dados da PNAD, observaram o crescimento da renda média rural e a queda mais acentuada da desigualdade nas áreas rurais em comparação às áreas urbanas, especialmente entre os anos de 1998 e 2005. Essas constatações foram acompanhadas da verificação da queda da pobreza rural de forma contínua e significativa no período entre 1992 e 2005.

Para os autores (2009, p. 77), a redução na pobreza rural entre 1992 e 1998 se deu fundamentalmente em função do crescimento da renda, enquanto de 1998 a 2005 aproximadamente 55% da redução da pobreza rural foi resultado da queda na desigualdade de renda. Essa queda na desigualdade rural, por sua vez, ocorreu particularmente em decorrência da desconcentração de renda e observou-se que as fontes de renda que mais contribuíram para

---

<sup>67</sup> A acepção de pobreza utilizada pelos autores foi mais ampla que a mera restrição de renda. Partindo do pressuposto de que “a noção de pobreza refere-se a algum tipo de privação, que pode ser somente material ou incluir elementos de ordem cultural e social”, os autores propuseram uma classificação da pobreza com base não só no nível de renda (fixado em meio salário mínimo), mas na privação de três bens indispensáveis para a existência dos indivíduos: água encanada, instalação sanitária no domicílio e iluminação elétrica (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006, p. 80-83).

essa queda foram os rendimentos do trabalho e o componente de outras rendas, que incluem políticas sociais e programas de transferência de renda como o Bolsa Família.

Na verdade, no período entre 1998 e 2005, enquanto os rendimentos do trabalho contribuíram para apenas um terço da queda na pobreza rural, os demais dois terços da redução foram explicados pelos efeitos de aposentadorias, pensões e programas de transferência de renda, modalidades de políticas sociais, que contribuíram tanto para o crescimento da renda domiciliar *per capita*, como para a redução na desigualdade de renda (HELFAND; ROCHA; VINHAIS, 2009, p. 77).

Os autores (2009, p. 78) concluíram, diante dos dados levantados, que as “transferências de renda por meio de programas como o Bolsa Família mostraram-se ainda mais importantes para a queda na pobreza e na desigualdade nas áreas rurais do que nas urbanas”. Embora a pesquisa tenha demonstrado a possibilidade de transferência de renda para domicílios fora da condição de pobreza, o que sugeriu a necessidade de melhorar a cobertura e focalização das transferências, mostrou-se decisiva a implementação de políticas sociais para o desenvolvimento social do meio rural.

Outras conclusões do trabalho (2009, p. 78) demonstraram a relevância da renda da previdência e de pensões para o aumento geral da renda e redução da pobreza, mas especialmente a importância fundamental da renda do trabalho no meio rural. Para os autores, a continuidade e consolidação da redução da pobreza e desigualdade rural apenas seriam alcançadas por meio de políticas públicas construídas para estimular a “competitividade da agricultura familiar, para melhorar a qualidade dos trabalhos e os salários na agricultura, e para o acesso da população rural pobre a trabalhos não agrícolas mais bem remunerados”.

De todo modo, o impacto das políticas sociais e assistenciais no meio rural foi reconhecido como determinante para a redução da pobreza e desigualdade rural, razão pela qual outras políticas públicas com o mesmo referencial foram construídas e atualizadas nos anos seguintes, consolidando os resultados e mudanças no meio rural.

#### *4.2.4 Terceira geração: políticas públicas voltadas para a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental*

Desde o início dos anos 1990, movimentos sociais, organizações da sociedade civil, estudiosos e políticos ligados ao tema da segurança alimentar e nutricional (e, em alguma medida, ao movimento agroecológico) vinham propondo e reivindicando ações estatais e políticas públicas específicas. Esse movimento apresentou impactos relevantes na inserção do

tema da fome na agenda política, bem como da necessidade de políticas públicas voltadas para a segurança alimentar e nutricional<sup>68</sup>, elevando a agricultura familiar a uma posição de destaque, uma vez que a mesma era compreendida como um meio de promover maior acesso aos alimentos e um sistema agroalimentar equitativo (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 138).

A atuação desse grupo de atores voltados para o referencial da segurança alimentar e nutricional levou ao embrião de uma Política Nacional de Segurança Alimentar (PNSA) em 1991 que, embora não tenha sido implementada em sua totalidade, foi relevante como primeira iniciativa de institucionalizar o combate à fome no país (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2001, p. 9). O projeto foi impulsionado, anos mais tarde, por pesquisas do IPEA, responsáveis por dimensionar a população brasileira com maior insuficiência alimentar<sup>69</sup>, apresentar indicadores da indigência e da fome no país e apontar prioridades para o enfrentamento do problema alimentar no país (PELIANO, 1993, p. 5).

Outras iniciativas no período incluíram a “Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida”, movimento liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, que consistiu em rede de mobilização de alcance nacional, com a formação de milhares de comitês de solidariedade e combate à fome, responsáveis pela arrecadação de 30.351 toneladas de alimentos destinados a 3.035.127 famílias, no período de 1993 a 2005 (AÇÃO DA CIDADANIA, [201-]). Pode-se citar, ainda, a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) também em 1993, importante arena de discussão, construção de propostas e monitoramento de iniciativas para a segurança alimentar no país, que contou com a participação de representantes da sociedade civil e atores governamentais<sup>70</sup> (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2001, p. 9; GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 138).

Todavia, distante dos princípios neoliberais e das alianças políticas que norteavam o governo brasileiro no período, o referencial da segurança alimentar e nutricional pouco

---

<sup>68</sup> Compreende-se segurança alimentar e nutricional, para Adriana Aranha (2010, p. 89) como um “estado de bem-estar alimentar, assegurado por um conjunto integrado e articulado de políticas e ações que garantam o acesso de todos, permanentemente, a uma alimentação suficientemente adequada, em quantidade e qualidade, para atender às necessidades nutricionais de cada um”, pressupondo-se ainda que essa alimentação seja produzida de forma sustentável. Com base nas discussões desenvolvidas na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, ocorrida em 2004, segue a autora afirmando que a segurança alimentar e nutricional é composta de quatro dimensões: a quantidade de alimentos, a qualidade do alimento consumido, a regularidade da alimentação e a dignidade dos indivíduos em escolher seu próprio alimento sem qualquer tipo de dependência.

<sup>69</sup> Segundo os dados levantados pela pesquisa, no período, trinta e dois milhões de brasileiros distribuídos em cerca de nove milhões de famílias, concentrados na região Nordeste, eram atingidos pela fome, incapazes de adquirir ao menos uma cesta básica mensalmente (PELIANO, 1993, p. 5).

<sup>70</sup> Embora criado em 1993, o CONSEA foi extinto no início do governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, substituído pelo Programa Comunidade Solidária. Apenas em 2003 o CONSEA é restabelecido, já durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, quando adquire posição de centralidade na arena de discussão sobre a temática da segurança alimentar e nutricional.

avançou. Significativa alteração nesse cenário ocorreu apenas em meados dos anos 2000, quando a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva ao cargo de presidente da república (mandato de 2003 a 2010) alterou a trajetória política nacional.

O novo governo, mais alinhado aos movimentos sociais e organizações da sociedade civil, particularmente aqueles situados mais à esquerda do espectro político, viabilizou o ingresso de novos atores nas arenas políticas, possibilitando a institucionalização de outras ideias e reivindicações, inclusive no tocante à agricultura familiar, pautando a elaboração de políticas públicas para a categoria embasadas em um referencial de construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 138).

Nesse sentido, entre as ações que fortaleceram o referencial voltado para a segurança alimentar e nutricional pode-se mencionar a criação, logo no início do mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, ainda em 2003, de três instâncias diretamente ligadas à Presidência da República e voltadas especificamente para a implementação de uma política voltada para a segurança alimentar, quais sejam: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), pela Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003 (convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003), a Assessoria Especial da Presidência da República de Mobilização para o Fome Zero e, ainda, o restabelecimento do CONSEA. A criação desses órgãos conferiu maior legitimidade ao referencial e novo fôlego na construção de políticas públicas orientadas pelo mesmo.

Importante notar que o MESA foi extinto no ano seguinte pela Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004, com a transferência de suas atribuições e competências ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado pela Medida Provisória nº 163, de 23 de janeiro de 2004, posteriormente convertida na Lei nº 10.869, de 13 de maio de 2004<sup>71</sup>. Ao MDS foram atribuídas múltiplas políticas e programas estratégicos, quais sejam, as políticas de transferência de renda e as de segurança alimentar, particularmente a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)<sup>72</sup>, além da política nacional de assistência social e a política nacional de desenvolvimento social. O ministério recebeu ainda importantes instrumentos financeiros (gerenciando dois fundos, o Fundo Nacional de Combate e Erradicação da Pobreza e o Fundo Nacional de Assistência Social) e passou a contar com relevantes espaços de participação social, mantendo a ele vinculados diversos órgãos colegiados.

---

<sup>71</sup> O MDS, por sua vez, recentemente recebeu a nova denominação Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), conforme determinação da Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

<sup>72</sup> O Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010 estabeleceu as diretrizes da PNSAN, conforme o disposto na Lei nº 11.346/06, denominada Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional.

A ação central que marca a institucionalização do referencial de construção de mercados para a segurança alimentar e nutricional, entretanto, consiste no já mencionado Programa Fome Zero, institucionalizado pelo Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAAL), por meio da Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003.

A partir de um diagnóstico que constatava a insuficiência da demanda de alimentos, a incompatibilidade de seus preços com o poder aquisitivo da população e a dificuldade de acesso aos mercados pela população mais pobre, o Programa Fome Zero foi elaborado com o intuito de garantir o direito humano à alimentação e, conseqüentemente, o acesso da população à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da fome, da extrema pobreza e da exclusão social (SILVA; BELIK; TAKAGI, 2001, p. 10-11).

A estratégia de execução dos objetivos do Programa Fome Zero consistiu na proposição de um conjunto de políticas públicas estruturais, que buscavam o aumento da oferta de empregos, da renda das famílias e da oferta de alimentos básicos, incentivando a agricultura familiar e combatendo a insegurança alimentar; um grupo de políticas específicas, que visavam proporcionar condições imediatas às famílias em situação de fome de alimentar-se adequadamente, contando particularmente com políticas de transferência de renda; e um conjunto de políticas locais, com o intuito de mobilizar gestores estaduais e municipais na promoção da segurança alimentar e nutricional de suas regiões, por meio da criação de restaurantes populares e bancos de alimentos, por exemplo (ARANHA, 2010, p. 88-89).

A implementação do Programa Fome Zero iniciou-se sob a coordenação do antigo MESA, ainda em 2003, quando foi realizado um esforço jurídico de elaboração dos instrumentos da política de segurança alimentar, dos quais se ressaltam o Programa Cartão Alimentação, para compra de alimentos pelas famílias, e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que será comentado adiante, de compras públicas dirigidas para a agricultura familiar.

Todavia, embora o Programa Fome Zero representasse o principal eixo das políticas sociais durante os primeiros anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, possuísse recursos orçamentários relevantes e uma estrutura institucional específica, além de uma imagem positiva junto à opinião pública, foi sendo progressivamente abandonado pelo governo. Dificuldades institucionais e políticas que afetaram o exercício da governabilidade e a complexidade programática da política, entre outros problemas<sup>73</sup>, desempenharam papel

---

<sup>73</sup> A literatura aponta diversos fatores que levaram à crise no Programa Fome Zero, a partir de distintas perspectivas, como a falta de coordenação institucional, a dificuldade de execução em função da complexidade



relevante na deslegitimação dessa proposta política, que foi sendo paulatinamente substituída pelo Programa Bolsa Família, bandeira política mais capitalizável e viável diante do cenário político e institucional no período (TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 28).

O PAA, a despeito de ter sido concebido como ação estruturante do Programa Fome Zero, destacou-se do último e apresentou relevância fundamental no processo de consolidação de um referencial de construção de mercados para a segurança alimentar, que marcaram a terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar. O programa consiste na primeira política agrícola de abrangência nacional específico para a categoria que se articula com a PNSAN, embora mantenha, simultaneamente, instrumentos de política agrícola.

O processo de construção do PAA, ainda no âmbito do Programa Fome Zero, foi pautado por ideias oriundas da experiência de alguns municípios e Estados brasileiros que haviam obtido sucesso na exploração do potencial dos mercados institucionais como forma de fortalecer e explorar a agricultura familiar, criando canais de comercialização e geração de renda para esses agricultores, que acabaram por dinamizar as economias locais e contribuir para o atendimento das necessidades alimentares das populações em situação de fome (GRISA; SCHNEIDER, 2014, p. 138-139).

O mecanismo consistia em direcionar a demanda institucional de compra de alimentos, que consumia parte relevante do orçamento público, para a agricultura familiar. Assim, a agricultura familiar passaria a suprir a necessidade de alimentos de hospitais, escolas, presídios e outros órgãos públicos, bem como fornecer alimentos para a formação de estoques públicos estratégicos e, em contrapartida, a categoria teria mercados garantidos para comercialização de seus produtos, ganhando mais segurança no exercício de sua atividade. As ações no âmbito do PAA previam também a distribuição de produtos agropecuários para populações em situação de insegurança alimentar, destacando seu intuito de combate à fome e à pobreza<sup>74</sup>.

As ideias que deram origem ao PAA, nas palavras de Catia Grisa e Sergio Schneider (2014, p. 139), “desencadearam uma efervescência em torno dos mercados institucionais”, tanto de uma perspectiva da segurança alimentar e nutricional, como de um viés de

---

de articulação dos distintos órgãos do governo, o paralelismo com outros programas assistenciais e de combate à pobreza, erro no diagnóstico do problema da fome no país, entre outros (TOMAZINI; LEITE, 2016, p. 14).

<sup>74</sup> Institucionalizado pela Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 4.772 da mesma data, o PAA foi concebido para beneficiar os agricultores familiares assim enquadrados conforme as disposições do PRONAF (artigo 19 da referida lei). Posteriormente, com as alterações no programa introduzidas pela Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, essa disposição foi suprimida do texto legal. Entretanto, conforme observa Catia Grisa (2012, p. 222), desde sua concepção, o PAA teve como público beneficiário prioritário os segmentos mais empobrecidos da agricultura familiar, grupos específicos da categoria (extrativistas, quilombolas, assentados etc.) e suas organizações.

preocupação ambiental, com a produção de biocombustíveis. A criação de novos mercados para os produtos da agricultura familiar e a facilitação do acesso aos mercados existentes foi embasada nesses mercados institucionais, em políticas que utilizaram esses mecanismos para combater problemas estruturais brasileiros, como a fome, a pobreza e a desigualdade social.

A consolidação desse referencial marca o que para Catia Grisa e Sergio Schneider (2014) e Schneider, Shiki e Belik (2010) seria uma terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar, reunindo iniciativas voltadas para a facilitação do acesso e construção de novos mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental. O ponto central dessa geração de políticas reside na facilitação do acesso a mercados existentes e na construção de novos mercados, voltados para a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, capazes de fomentar a produção familiar e agregar valor a seus produtos, mas atuando em ambas as pontas da cadeia de produção, junto à produtores e consumidores, no fornecimento e na demanda (SCHNEIDER; SHIKI; BELIK, 2010, p. 233-234).

Embora o PAA e as ideias que embasaram sua construção tenham influenciado a formulação e implementação de outras políticas, consolidando o referencial que marcou a terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar, sua implementação nos primeiros anos de existência foi tímida, em função de fatores diversos, como a extinção do MESA, em 2004, e a própria estrutura inicial do PAA. Foi apenas com a expansão do programa, nos anos seguintes, e com o rompimento de importantes barreiras institucionais, como a Lei de Licitações (Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993), que o programa alcançou projeção nacional e internacional (GRISA, 2012, p. 211-212). Nota-se, ainda, que desde sua institucionalização, foram escassas e pontuais as mudanças impostas ao programa, que não alteraram sua essência (GRISA, 2012, p. 243-244).

Importante inovação no programa, entretanto, consistiu na criação de nova modalidade denominada “Compra Institucional”, por meio do Decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012. Essa modalidade do PAA permite aos estados, municípios e órgãos federais a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar por meio de chamadas públicas, com recursos financeiros próprios e dispensando-se, portanto, a licitação. Com essa modalidade, viabilizou-se para a agricultura familiar a abertura de múltiplos mercados institucionais, como hospitais, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches e escolas filantrópicas, entre outros.

O formato de exploração do potencial dos mercados institucionais como forma de fortalecer e explorar a agricultura familiar, inaugurado pelo PAA, foi fortalecido com as

alterações introduzidas no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), por meio da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.

Com suas origens na década de 1950, o PNAE tem por objetivo assegurar o fornecimento de alimentação escolar aos alunos matriculados na educação básica, suprindo, parcialmente, suas necessidades nutricionais, por meio da transferência em caráter suplementar de recursos financeiros aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Em 2013, a abrangência do programa passava de 43 milhões de alunos em idade escolar, constituindo ação governamental fundamental no tocante à segurança alimentar e nutricional (BRASIL, 2014, p. 9).

Em 2009, a Lei nº 11.947 determinou que pelo menos 30% dos recursos financeiros federais para a alimentação escolar fossem destinados para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações. Assim como no PAA, priorizou-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas, dos quais os entes públicos deveriam adquirir os alimentos de forma prioritária. Fixou-se, ainda, que essas aquisições poderiam ocorrer com a dispensa de procedimento licitatório, desde que os preços fossem compatíveis com os vigentes no mercado local e que os alimentos atendessem às exigências do controle de qualidade estabelecidas em normas específicas.

Para Catia Grisa e Sergio Schneider (2014, p. 139), a consolidação do PAA e as alterações introduzidas no PNAE têm estimulado, de um lado, governos estaduais e municipais a criarem mecanismos próprios de compras públicas e, de outro, as organizações da agricultura familiar a pressionarem o Estado e a sociedade civil pela criação de novos mercados, públicos ou privados. Pode-se mencionar, ainda, como impactos dessas políticas, a valorização da produção local e a ressignificação dos produtos da agricultura familiar, os quais passaram a receber novos atributos positivos de qualidade.

Em consonância com a sistematização adotada e, considerando que a terceira geração de políticas públicas para agricultura familiar reuniu políticas voltadas para a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade, há que se mencionar o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB), criado com o intuito de fomentar a produção e compra de oleaginosas da agricultura familiar.

A Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, introduziu oficialmente o biodiesel na matriz energética brasileira, determinando a obrigatoriedade de adição de percentual desse combustível ao óleo diesel comercializado no país. A possibilidade de produção do combustível a partir de distintas oleaginosas e rotas tecnológicas, como previsto em lei,

tornou viável a participação da agricultura familiar no processo produtivo (TRENTINI; SAES, 2010, p. 122).

As ações no âmbito do PNPB incluíram a promoção da produção de oleaginosas para biodiesel por meio de instrumentos de política agrícola, como crédito rural, assistência técnica e seguro agrícola, e a criação de um selo denominado “Selo Combustível Social” (lançado por meio da Instrução Normativa nº 1, de 5 de julho de 2005), que tem por principal meta a incorporação da produção familiar no mercado de energia alternativa. O selo é conferido pelo MDA ao produtor de biodiesel que adquire matéria-prima proveniente de agricultores familiares, assegurando-lhes assistência técnica. Em contrapartida, o produtor de biodiesel recebe a certificação e beneficia-se de financiamentos e incentivos comerciais e fiscais.

A implantação dessa certificação foi impulsionada por três fatores principais: o grande contingente de agricultores familiares, particularmente nas regiões Norte e Nordeste, a necessidade de criação de postos de trabalho e aumento da renda das famílias e, finalmente, a necessidade de construção de políticas públicas voltadas para a descentralização do desenvolvimento nacional, especialmente em direção às regiões Norte e Nordeste do Brasil (TRENTINI; SAES, 2010, p. 122).

Embora controversa, particularmente no que se refere à segurança alimentar e à questão ambiental, uma vez que a principal oleaginosa utilizada em sua produção é a soja, que apresenta maior comprometimento ambiental, a produção de biodiesel apresentou impactos positivos na produção familiar, abrindo um novo mercado para os agricultores familiares e suas organizações (GRISA, SCHNEIDER, 2014, p. 139-140).

No tocante a ações voltadas para o estímulo à comercialização da produção da agricultura familiar, há que se mencionar a criação da Política de Garantia de Preços Mínimos para os Produtos da Sociobiodiversidade (PGPM-Bio) que, por meio da modalidade de Subvenção Direta, garantiu aos extrativistas o recebimento de um bônus na hipótese de venda de seu produto<sup>75</sup> por valor inferior ao estabelecido pelo Governo Federal. Não se trata, no caso, de uma aquisição de produtos pelo governo, mas sim de uma complementação financeira concedida aos extrativistas ou suas organizações, com o intuito de assegurar um preço mínimo de comercialização. Além de contribuir para a viabilização da reprodução social desses extrativistas, a política auxilia na preservação dos recursos naturais, impacto vinculado à atividade extrativa.

---

<sup>75</sup> A subvenção concedida por meio da PGPM-Bio destina-se a 15 produtos extrativistas: açaí, andiroba, babaçu, baru, borracha extrativista, cacau extrativo, castanha-do-Brasil, carnaúba, juçara, macaúba, mangaba, pequi, piaçava, pinhão e umbu (BRASIL, 2016b)

Finalmente, no âmbito da terceira geração de políticas públicas para a agricultura familiar, pode-se falar em outras ações voltadas para a agregação de valor aos produtos, como a promoção das agroindústrias, a ampliação de mecanismos de certificação, inclusive de produtos orgânicos, e a criação de selos de diferenciação, como o Selo de Identificação da Participação da Agricultura Familiar (SIPAF), instituído pela Portaria nº 45 do MDA, de 28 de julho de 2009.



## 5 CONCLUSÕES

O trabalho investigou a trajetória da construção do conceito “agricultura familiar”, analisando a participação de cada um dos atores que contribuíram para o processo, mas de modo a manter o enfoque na evolução normativa sobre o tema.

Partiu-se do levantamento das normas jurídicas e eventos históricos que marcaram o meio rural até meados da década de 1990, quando o conceito de agricultura familiar foi institucionalizado. A análise desses dispositivos e eventos permitiu traçar os contornos da ocupação do solo brasileiro e o posterior desenvolvimento do meio rural.

Observou-se que, no tocante aos dispositivos jurídicos, a preocupação central do legislador manteve-se, no decorrer da história, na propriedade da terra. A propriedade territorial assumiu no Brasil, portanto, não só a função de organização espacial do meio rural, mas também papel fundamental na organização política brasileira, centro histórico do sistema político implementado e alicerce das relações políticas, jurídicas, econômicas e sociais no meio rural.

A preocupação com a regulação das atividades econômicas no meio rural, bem como a definição das ações do poder público em relação ao setor se deu de forma mais contundente apenas em meados da década de 1960. Nesse momento, implementou-se com vigor o processo de modernização agrícola, reafirmando um modelo de desenvolvimento rural, adotado até então, que privilegiou a propriedade de extensas faixas de terra, intensamente mecanizadas e capitalizadas, voltadas para o mercado externo.

Nesse cenário, os formatos produtivos que fugiam desse modelo ou que não obtiveram o mesmo acesso à modernização de seus processos de produção foram beneficiários de ações governamentais pontuais, sendo também escassa a regulamentação jurídica a eles direcionada.

Essa realidade sofreu alterações apenas a partir da segunda metade da década de 1990, quando o conceito de agricultura familiar foi institucionalizado pela primeira política pública específica para esse público, o PRONAF. Como visto no segundo capítulo, o processo de institucionalização do conceito de agricultura familiar foi resultado da interação entre três atores principais: o debate acadêmico, o sindicalismo rural e a atuação Estatal.

Embora o debate acadêmico e a produção daí decorrente tenham contribuído sensivelmente para a construção da categoria, não há como se falar em uma teoria da agricultura familiar ou em uma categoria ou conceito que explique as hierarquias sociais existentes nas regiões rurais. O arcabouço teórico sobre a agricultura familiar falha ao não oferecer explicações estruturais para o conceito, como a classificação do que se entende por

família no meio rural, o impacto que esse grupo familiar teria para o desenvolvimento de uma atividade econômica, ou mesmo os fundamentos de uma reprodução social diferenciada que justifique a categorização de certos produtores em agricultores familiares.

Verificou-se, portanto, que a construção e institucionalização do tema se deu, em grande medida, em função dos interesses políticos e da atuação do movimento sindical. Em dado momento, o movimento sindical rural adotou a expressão agricultura familiar como substituto ao termo “pequena produção”, ao qual historicamente se havia atribuído uma significação negativa. A adoção da expressão agricultura familiar surgiu, portanto, como uma forma de ressignificação de sua atuação, obedecendo a interesses e demandas políticas, desprovida de um embasamento teórico relevante, como forma de pressão junto ao Estado e superação de uma crise estrutural que vinha acometendo o movimento.

Finalmente, o Estado, também em função de interesses políticos, acabou cedendo à pressão exercida pelos movimentos sindicais, embasada em certa produção acadêmica, e institucionalizou a expressão agricultura familiar, primeiramente por meio do PRONAF e posteriormente por meio da Lei da Agricultura Familiar, diploma que marca a consolidação da categoria.

As políticas públicas e ações governamentais voltadas para a agricultura familiar cresceram de forma exponencial após o PRONAF. A abrangência dos temas e orientações que marcaram essas ações e políticas permitiu a sua sistematização em três gerações de políticas públicas para a categoria: uma primeira, marcada pela emergência das políticas para a agricultura familiar e a consolidação de um referencial de política agrícola e fundiária; uma segunda, pautada por um referencial social e assistencial presente em diversas políticas; e uma terceira, em que se nota a elaboração de políticas voltadas para a construção de mercados para a segurança alimentar e a sustentabilidade.

Essas políticas públicas, instrumentalizadas por atos normativos, compõem o referencial normativo para a agricultura familiar, em constante alteração. Recentemente, outras leis modificaram o conjunto normativo para a agricultura familiar, introduzindo alterações pontuais ou modificações estruturais, como a Lei nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, que incluiu os povos indígenas, integrantes de comunidades remanescentes de quilombos rurais e demais povos e comunidades tradicionais, ao conceito de agricultura familiar, desde que atendam aos requisitos anteriormente elencados, tornando-os sujeitos nas normas e políticas destinadas a esse grupo.

Essa modificação não encontra respaldo nas searas científica ou política. Embora esses grupos sejam tradicionais aliados na luta política, o movimento sindical rural dos agricultores



familiares consiste em força política apartada e distinta, não abarcando os interesses das populações tradicionais.

No mesmo sentido, o arcabouço teórico delimitado para agricultura familiar, embora aproxime esses grupos rurais, em função de características e mazelas comuns como a maior incidência da pobreza extrema nesses grupos, não confunde esses sujeitos, tratando-os como categorias sociais distintas.

Mesmo institucionalmente essa aproximação é problemática, uma vez que rompe com o conceito consolidado por dispositivos anteriores e une sujeitos essencialmente distintos, como os agricultores familiares e os indígenas e demais populações tradicionais. Não por acaso, indígenas, quilombolas e demais populações tradicionais recebem proteção constitucional específica e diferenciada, além de serem titulares de políticas públicas particulares e, até mesmo certas políticas comuns aos agricultores familiares e às populações tradicionais, como a Política Nacional para Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN), estabelecem diretrizes e tratamento distintos para cada grupo.

Por essas razões, é difícil afirmar que o atual referencial normativo para a agricultura familiar orienta-se no mesmo sentido da trajetória normativa, institucional, política e acadêmica trilhada pelo conceito adotado para a categoria. Embora esse conceito apresente imprecisões relevantes, não sendo possível falar-se em verdadeira teoria para a agricultura familiar, as recentes alterações introduzidas no referencial normativo para a agricultura familiar vão em sentido inédito em sua trajetória.

Supõe-se que esse direcionamento conferido ao referencial normativo para a agricultura familiar tenha sido orientado por um viés de preocupação social, buscando reunir medidas e ações de combate à pobreza e fragilidade de certos grupos do meio rural, em consonância com a segunda geração de políticas públicas para a agricultura familiar. Entretanto, ao reunir em uma mesma categoria sujeitos tão distintos, o referencial normativo para a agricultura familiar tornou ainda mais impreciso o conceito de agricultura familiar, ignorando as peculiaridades de cada um dos sujeitos abrangidos pela definição.



## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. São Paulo: Hucitec, 1992.
- ABRAMOVAY, Ricardo et al. Novos dados sobre a estrutura social do desenvolvimento agrícola em São Paulo. **Reforma Agrária**, Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA, Campinas, vol. 25, n. 2-3, p. 142-166, 1995.
- ABRAMOVAY, Ricardo; PIKETTY, Marie-Gabrielle. Política de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): resultados e limites da experiência brasileira nos anos 90. **Cadernos de ciência & tecnologia**, v. 22, n. 1, p. 53-66, jan./ abr. 2005.
- AÇÃO DA CIDADANIA. **Apresentação: O Brasil quer mais cidadania**. [201-]. Disponível em: < <http://www.acaodacidadania.com.br/?page=quemsomos>>. Acesso em 4 out. 2016.
- AGUIAR, Carolina Costa de. **Mulheres no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf): análise do acesso ao programa a partir de uma perspectiva de gênero e da percepção de agricultoras familiares**. 2016. 189 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.
- ALENTEJANO, Paulo Roberto R. Pluriatividade: uma noção válida para a análise da realidade agrária brasileira? In: TEDESCO, João Carlos (Org.). **Agricultura familiar: realidades e perspectivas**. 3 ed. Passo Fundo: Editora UPF, 2001. p. 149-175.
- ALTAFIN, Iara Guimarães. **Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar**. 2007. Disponível em: < [comunidades.mda.gov.br/o/1635683](http://comunidades.mda.gov.br/o/1635683)>. Acesso em: 14 ago. 2016.
- ARANHA, Adriana Veiga. Fome Zero: um projeto transformado em estratégia de governo. In: SILVA, José Graziano da; GROSSI, Mauro Eduardo Del; FRANÇA, Caio Galvão de (Org.). **Fome Zero: a experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010. p. 85-109.
- BALSADI, Otávio Valentim. **O mercado de trabalho assalariado na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, Ordem dos Economistas do Brasil, 2008.
- BERGAMASCO, Sonia Maria Pessoa Pereira. Caracterização da agricultura familiar no Brasil, a partir dos dados do Pnad. **Reforma Agrária**, Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA, Campinas, vol. 25, n. 2-3, p. 167-177, 1995.
- BITTENCOURT; Gilson Alceu. **Abrindo a caixa preta: o financiamento da agricultura familiar no Brasil**. 2003. 227 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.
- BORGES, Fragmon Carlos. Origens históricas da propriedade da terra – 1958. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional: 1500-1960**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 259-281.

BRASIL. **Brasil sem Miséria**. Apresentação. Brasília, 7 ago. 2015. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>>. Acesso em 18 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/960.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Comunidade Solidária: todos por todos**. Brasília, 1996a. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/comunidade-solidaria-todos-por-todos-1996/view>>. Acesso em: 15 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Comunidade Solidária: três anos de trabalho**. Brasília, 1998.

\_\_\_\_\_. **Institucional** – Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). 2016a. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/historico>>. Acesso em: 08 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário**. [20--]. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/pndrсс/>>. Acesso em: 08 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Programa de apoio à conservação ambiental – Bolsa Verde: erradicar a extrema pobreza e conservar o meio ambiente – histórico, gestão e monitoramento, balanço geral**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2012.

\_\_\_\_\_. **Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais: Série Documentos Institucionais 01-2005**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. **PGPM-Bio terá aporte de R\$ 237 mil para o fortalecimento da produção extrativista**. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário (SEAD). 1 dez. 2016. Disponível em: < <http://www.mda.gov.br/sitemda/noticias/pgpm-bio-terá-aporte-de-r-237-mil-para-o-fortalecimento-da-produção-extrativista>>. Acesso em: 12 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar**. Brasília: Ministério da Agricultura e do Abastecimento, 1996b.

\_\_\_\_\_. **Referências para um programa territorial de desenvolvimento rural sustentável**. Brasília: Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF), 2003.

\_\_\_\_\_. **Territórios da Cidadania: Integração de políticas públicas para reduzir desigualdades**. Brasília, 2008.

BRUMER, Anita et al. A exploração familiar no Brasil. In: LAMARCHE, Hughes (Coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Tradução Angela Maria Naoko Tijiwa. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1993. v. 1: uma realidade multiforme.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CÂNDIDO, Antônio. **Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida**. 5. ed. São Paulo: Duas Cidades, 1979.

CIRNE LIMA, Ruy. **Pequena história da propriedade territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. 4. ed. Brasília: ESAF – Escola de Administração Fazendária, 1988.

CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Projeto Alternativo de Desenvolvimento Rural Sustentável. In: CONGRESSO NACIONAL DE TRABALHADORES E TRABALHADORAS RURAIS, 11., 2011, Brasília. **Anais...** Brasília, Contag, 2011. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=397&dc=1&nw=1>>. Acesso em: 12 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **PADRSS**. [201-]. Disponível em: <<http://www.contag.org.br/index.php?modulo=portal&acao=interna&codpag=391&ap=1&nw=1>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

CONTRAF. Confederação Nacional dos Trabalhadores e Trabalhadoras na Agricultura Familiar. **Quem somos**. [201-]. Disponível em: <<http://contrafbrasil.org.br/conteudo/1/quem-somos>>. Acesso em: 12 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Fetrafr cumpre deliberação aprovada em Congresso e passa a ser CONTRAF BRASIL**. Brasília, 8 set. 2016. Disponível em: <<http://contrafbrasil.org.br/destaques/1150/fetrafr-cumpre-deliberacao-aprovada-em-congresso-e-passa-a-ser-contrafr-brasil>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

COSTA PORTO, José da. **Formação Territorial do Brasil**. 18. ed. Brasília: Ed. Fundação Petrônio Portela, 1982.

\_\_\_\_\_. Sesmarialismo e estrutura fundiária. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, ano 1, n. 1, p. 41-45, 2. trim. 1973.

CYSNEIROS, Vicente Cavalcanti. Propriedade territorial no Brasil (verbete). In: FRANÇA, Rubens Limongi (Coord.). **Enciclopédia Saraiva do Direito**. São Paulo: Editora Saraiva, 1977. 62 v.

DELGADO, Guilherme Costa. Agricultura familiar e política agrícola no Brasil: situação atual e perspectivas. **Reforma Agrária**, Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária - ABRA, Campinas, v. 24, n. 3, p. 5-35, set./ dez. 1994.

\_\_\_\_\_. **Capital financeiro e agricultura no Brasil: 1965 – 1985**. São Paulo: Ícone, 1985.

\_\_\_\_\_. **O setor de subsistência na economia e na sociedade brasileira: gênese histórica, reprodução e configuração contemporânea**. Texto para discussão n. 1.025. Brasília: Ipea, 2004.

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA RURAL. FCA – BOTUCATU. **A mão de obra volante na agricultura**. São Paulo: Unesp, Polis, 1982.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. Curitiba, v. 41, p. 19-28, dez. 2004.

DUVAL, Henrique C.; FERRANTE, Vera Lúcia S. B.; BERGAMASCO, Sonia Maria P. P. Revisitando interpretações sobre o campesinato: constrangimentos e perspectivas de autonomia. **Cadernos Ceru**, v. 26, n. 2, p. 9-26, dez. 2015.

FAO. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação; INCRA. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar**. Brasília: FAO, INCRA, 1994.

\_\_\_\_\_. **Perfil da agricultura familiar no Brasil**: dossiê estatístico. Brasília: FAO, INCRA, 1996.

\_\_\_\_\_. **Novo Retrato da Agricultura Familiar**: o Brasil redescoberto. Brasília: FAO, INCRA, 2000.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 7. ed. São Paulo: EDUSP – Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

FAVARETO, Arilson. Agricultores trabalhadores: Os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 62, p. 27-44, out. 2006.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **Um saber necessário**: os estudos rurais no Brasil. Campinas: Editora da Unicamp, 2011. p. 9-17.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A propriedade e sua função social. **Revista de Direito Agrário**, Brasília, ano 9, n. 8, p. 31-36, 2 sem. 1982.

FRANCO, Guilherme. Corumbiara: um massacre que diz muito sobre o Brasil. **Revista Forum**, 17 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/semanal/corumbiara-um-massacre-que-diz-muito-sobre-o-brasil/>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

GARCIA JR., Afrânio. **O Sul**: caminho do roçado: estratégias de reprodução camponesa e transformação social. São Paulo: Marco Zero, 1990.

GOMES, Orlando. **Raízes históricas e sociológicas do Código Civil Brasileiro**. Martins Fontes: São Paulo, 2006.

GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e direito pressuposto**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GRAZIANO DA SILVA, Cecília Milanez. **Habitação rural**: uma luta por cidadania. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

GRISA, Catia. **Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias**. 2012. 280 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

\_\_\_\_\_; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014.

GRITO DA TERRA BRASIL. **Pauta de reivindicações do grito da terra Brasil/96**. Brasília: CUT, CONTAG, 1996.

HELFAND, Steven M.; ROCHA, Rudi; VINHAIS, Henrique E. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil rural: uma análise da queda recente. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Brasília, v. 39, n. 1, p. 59-80, abr. 2009.

HESPANOL, Antonio Nivaldo. A expansão da agricultura moderna e a integração do centro-oeste brasileiro à economia nacional. In: SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Caderno Prudentino de Geografia: Agricultura, Cidade e Análise Regional**. Presidente Prudente: 2000. v.1. p. 7-26.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário de 2006: Agricultura familiar, primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri\\_familiar\\_2006\\_2/notas\\_tecnicas.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006_2/notas_tecnicas.pdf)>. Acesso em: 05 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. **Sistema IBGE de Recuperação Automática: censo agropecuário 2006**. 2006b. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 12 jul. 2016.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Mudanças recentes na pobreza brasileira. **Comunicados do IPEA**. n 111. set. 2011. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110915\\_comunicadoipea111.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/comunicado/110915_comunicadoipea111.pdf)>. Acesso em: 12 mai. 2016.

KAGEYAMA, Angela A. (Coord.). O novo padrão agrícola brasileiro: do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: DELGADO, Guilherme Costa; GASQUES, José Garcia; VERDE, Carlos Monteiro Vila (Org.). **Agricultura e políticas públicas**. 2 ed. Brasília: Ipea, 1996. p. 113-223.

\_\_\_\_\_. Alguns efeitos sociais da modernização agrícola em São Paulo. In: MARTINE, George; GARCIA, Ronaldo Coutinho (Org.). **Os impactos sociais da modernização agrícola: verdades e contradições**. São Paulo: Caetés, 1987. p. 99-123.

\_\_\_\_\_. **Modernização, produtividade e emprego na agricultura: uma análise regional**. 1985. 463 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.

\_\_\_\_\_; BERGAMASCO, Sonia Maria P. A estrutura da produção no campo em 1980. **Perspectivas**, São Paulo, v. 12/13, p. 55-72, 1989/1990.

KAGEYAMA, Ângela A.; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 79-112, jan./ jun. 2006.

LA VIA CAMPESINA. **La Via Campesina Members**. [201-]. Disponível em: <<https://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44/members>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **What is La Via Campesina?**. 2011. Disponível em: <<https://viacampesina.org/en/index.php/organisation-mainmenu-44/what-is-la-via-campesina-mainmenu-45>>. Acesso em: 12 set. 2016.

LAMARCHE, Hughes (Coord.). **A agricultura familiar: comparação internacional**. Tradução Angela Maria Naoko Tijiwa. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1993. v. 1: uma realidade multiforme.

\_\_\_\_\_. **A agricultura familiar: comparação internacional**. Tradução Frédéric Bazin. 2. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1998. v. 2: Do mito à realidade.

LEITE Sérgio Pereira; WESZ JUNIOR, Valdemar João. Um estudo sobre o financiamento da política de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 50, n. 4, p. 645-666, out./ dez. 2012.

LEITE, Sérgio Pereira; DELGADO, Nelson Giordano; BONNAL, Philippe; KATO, Karina. **Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, 2007. Relatório de Pesquisa OPPA/CPDA/UFRRJ-IICA/Fórum DRS.

LIMA, Graziela F. Buscarin. **Evolução histórica da propriedade territorial no Brasil**. 2002. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito na história: lições introdutórias**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000.

MAARA. Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária; CONTAG. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. **Propostas e Recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor**. Brasília, 1994.

MANIGLIA, Elisabete. Os aspectos jurídico-políticos da reforma agrária no Brasil. In: SEVERI, Fabiana C.; ANDRADE JÚNIOR, José R. P.; SILVA, Ana Paula S. (Org.). **O agrário e o ambiental no século XXI: estudos e reflexões sobre a reforma agrária**. Curitiba: CRV, 2013. p. 43-55.

MAPA. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **História**. [20--]a. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina\\_inicial/ministerio/historia](http://www.agricultura.gov.br/portal/page/portal/Internet-MAPA/pagina_inicial/ministerio/historia)>. Acesso em: 21 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ministério**. [20--]b. Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br/ministerio>>. Acesso em: 21 nov. 2016.



MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MARTINE, George. **Fases e faces da modernização agrícola brasileira**. Texto para discussão 15. Brasília: Ipea, 1989.

MARTINS JUNIOR, Izidoro. **História do Direito Nacional**. 2. Edição. Recife: Cooperativa Editora e de Cultura Intelectual, 1941.

MARTINS, José de Souza. **A militarização da questão agrária no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1985.

\_\_\_\_\_. **Caminhada no chão da noite**: emancipação política e libertação nos movimentos sociais do campo. São Paulo: Hucitec, 1989.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo e tradicionalismo**: estudos sobre as contradições da sociedade agrária no Brasil. São Paulo: Pioneira, 1975.

\_\_\_\_\_. **Não há terra para plantar neste verão**: o cerco das terras indígenas e das terras de trabalho no renascimento político do campo. Petrópolis: Vozes, 1986.

\_\_\_\_\_. **O poder do atraso**: ensaios de sociologia da história lenta. São Paulo: Hucitec, 1994.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. **História dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MENEZES, Marilda Aparecida de. **Redes e enredos nas trilhas dos migrantes**: um estudo de famílias de camponeses-migrantes. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

MOREIRA, Ruy. O plano nacional de reforma agrária em questão. **Terra Livre - Avaliação do PNRA**, São Paulo, v. 1, ano 1, p. 6-19, 1986.

MOURA, Maria Margarida. **Camponeses**. 2 ed. São Paulo: Ática, 1988.

MPA. **Movimento dos Pequenos Agricultores**. 2016. Disponível em: <<http://mpabrasil.org.br/>>. Acesso em: 12 set. 2016.

NAVARRO, Zander; PEDROSO, Maria Thereza M. **Agricultura familiar**: é preciso mudar para avançar. Texto para discussão 42. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2011.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**, n. 7, p. 87-108, 1989.

PELIANO, Anna Maria T. M (Coord.). **O mapa da Fome**: Subsídios à Formulação de uma Política de Segurança Alimentar. Documento de Política n. 14. Rio de Janeiro: Ipea, 1993.

PICOLOTTO, Everton Lazzaretti. **As mãos que alimentam a nação**: agricultura familiar, sindicalismo e política. 2011. 289 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

\_\_\_\_\_. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. 63-84, 2014.

PONTES, Felipe. Conflito agrário: 20 anos após massacre, tensão persiste em Eldorado dos Carajás. **Agência Brasil**, 17 abr. 2016. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2016-04/conflito-agrario-20-anos-apos-massacre-tensao-persiste-em-eldorado>>. Acesso em: 14 nov. 2016.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A revolução brasileira**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1966.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O campesinato brasileiro**: ensaios sobre civilização e grupos rústicos no Brasil. São Paulo: Edusp; Petrópolis: Vozes, 1973.

RATKE, Bruna Nogueira Almeida. **Agricultura familiar no Brasil**: objeto de políticas públicas. 2012. 131 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2012.

RODER, Elisângela dos Santos Faustino; SILVA, Edna Lucia. Agricultura familiar e as teses de doutorado no Brasil. **TransInformação**. Campinas, ano 25, n.2, p. 111-126, maio/ago. 2013.

ROVER, Oscar José; MUNARINI, Paulo Roberto. A política de habitação rural e o desenvolvimento da agricultura familiar. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 260-269, jul./ dez. 2010.

SABOURIN, Eric. **Camponeses do Brasil, entre troca mercantil e reciprocidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SALLUM JR, Brasílio. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista brasileira de ciências sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. **Colonos do vinho** – Estudo sobre a subordinação do trabalho camponês ao capital. São Paulo: Hucitec, 1978.

SANTOS, Marília Lourido dos. Políticas públicas (econômicas) e controle. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 158, p. 265-278, abr./jun. 2003.

SCAFF, Fernando Campos. **Aspectos fundamentais da empresa agrária**. São Paulo: Malheiros, 1997.

SCHNEIDER, Sergio. **A pluriatividade na agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. As novas formas sociais do trabalho no meio rural: a pluriatividade e as atividades rurais não-agrícolas. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul-RS, v.9, n.3, p. 75-109, 2005.

\_\_\_\_\_; CAZELLA, Ademir A; MATTEI, Lauro. Histórico, caracterização e dinâmica recente do Pronaf: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. In: SCHNEIDER, Sergio; KUNRATH SILVA, Marcelo; MORUZZI MARQUES, Paulo E.

(Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. p. 21-49.

SCHNEIDER, Sergio; SHIKI, Shigeo; BELIK, Walter. Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets. **Rivista di economia agraria**, Firenze, a. LXV, n. 2, p. 225-259, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, José Francisco Graziano da (Coord.). **Estrutura agrária e produção de subsistência na agricultura brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1978.

\_\_\_\_\_. **A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_. **Progresso técnico e relações de trabalho na agricultura**. São Paulo: Hucitec, 1981.

\_\_\_\_\_. **O novo rural brasileiro**. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

\_\_\_\_\_. **Tecnologia e agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

\_\_\_\_\_; BELIK, Walter; TAKAGI, Maya. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. Documento Síntese. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

SILVA, Leandro Ribeiro da. **Propriedade rural**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2001.

SILVA, Lúcia Osório. **Terras Devolutas e Latifúndio: efeitos da Lei de 1850**. São Paulo: Editora da Unicamp, 1996.

SILVA, Márcia Pereira da Silva. Aspectos históricos e jurídicos da distribuição de terras no Brasil. In: MANIGLIA, Elisabete (Coord.). **50 anos do Estatuto da Terra: 25 anos de Direito Agrário na Unesp**. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2014. p. 23-32.

SILVA, Maria Aparecida de Moraes. **Errantes do fim do século: experiência e memória**. São Paulo: Editora Unesp, 1999.

SKIDMORE, Thomas Elliot. **A history of Brazil**. Tradução Raul Fiker. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./ dez. 2006.

STEDILE, João Pedro. Introdução. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: o debate tradicional –1500-1960**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 15 -31.

\_\_\_\_\_. Lei de Terras nº 601, de 18 de setembro de 1850. In: STEDILE, João Pedro (Org.). **A questão agrária no Brasil: O debate tradicional – 1500-1960**. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p. 283-291.

STEFANINI, Luís de Lima. **A propriedade no direito agrário**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1978.

TOMAZINI, Carla Guerra; LEITE, Cristiane Kerches da Silva. Programa Fome Zero e o paradigma da segurança alimentar: ascensão e queda de uma coalizão?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 13-30, jun. 2016.

TRENTINI, Flavia; SAES, Maria Sylvia Macchione. **Sustentabilidade: o desafio dos biocombustíveis**. São Paulo: Annablume, 2010.

TRIPOLI, César. **História do direito brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1936. v. 1: época colonial.

VEIGA, José Eli da. **O desenvolvimento agrícola: Uma visão histórica**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1991.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento**. 2. ed. São Paulo: Difel, 1979.

VIANNA, Luiz Werneck; CARVALHO, Maria Alice Rezende de. República e civilização brasileira. **Revista Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 5, n. 8, p. 7- 33, 2000.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba, v. 52, supl. 1, p. 25-44, 2014.

\_\_\_\_\_. **Um saber necessário: os estudos rurais no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2011.

WILKINSON, John. **O estado, a agricultura e a pequena produção** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

## Referências Legislativas

BRASIL. **Ato Institucional n. 1**, de 09 de abril de 1.964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-01-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 4**, de 07 de dezembro de 1.966. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-04-66.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-04-66.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 5**, de 13 de dezembro de 1.968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 9**, de 25 de abril de 1.969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-09-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-09-69.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional n. 12**, de 1º de setembro de 1.969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-12-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-12-69.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Código Civil Brasileiro**, Lei n. 3.071, de 1 de janeiro de 1.916. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Código Civil Brasileiro**, Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2.002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao37.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.318**, de 30 de janeiro de 1854. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.366**, de 12 de janeiro de 1995. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/d1366.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/d1366.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 1.946**, de 28 de junho de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1946.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 3.338**, de 14 de janeiro de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3338.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3338.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.723**, de 06 de junho de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4723.htm#art6](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4723.htm#art6)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.962**, de 22 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4962.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4962.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.723**, de 6 de junho de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4723.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4723.htm)>. Acesso em: 27 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 4.772**, de 2 de julho de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4772.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4772.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 5.452**, de 1 de maio de 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del5452.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.819**, de 13 de abril de 2009. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6819.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6819.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 6.962**, de 17 de setembro de 2009. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6962.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6962.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.272**, de 25 de agosto de 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7272.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.492**, de 2 de junho de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.499**, de 16 de junho de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7499.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.572**, de 28 de setembro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7572.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7572.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.644**, de 14 de outubro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7644.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7644.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.775**, de 4 de julho de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7775.htm)>. Acesso em: 30 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 8.794**, de 29 de junho de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm)>. Acesso em: 30 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 22.785**, de 31 de maio de 1933. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D22785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D22785.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 74.794**, de 30 de outubro de 1974. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74794-30-outubro-1974-423254-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 91.178**, de 1 de abril de 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91178-1-abril-1985-441187-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 91.179**, de 1 de abril de 1985. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91179-1-abril-1985-441201-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 10**, de 9 de novembro de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc10-64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc10-64.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 26**, de 27 de novembro de 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc26-85.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc26-85.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 76**, de 6 de julho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/LCP/Lcp76.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/LCP/Lcp76.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 125**, de 3 de janeiro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp125.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp125.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 601**, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 581**, de 4 de setembro de 1850. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LIM/LIM581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LIM/LIM581.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 3.353**, de 13 de maio de 1888. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM3353.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3353.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.214**, de 2 de março de 1963. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4214.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4214.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.504**, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504compilada.htm)>. Acesso em: 20 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.889**, de 8 de junho de 1973. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5889.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5889.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.171**, de 17 de janeiro de 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8171.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8171.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.490**, de 19 de novembro de 1992. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8490.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8490.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.629**, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8629.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.666**, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.420**, de 10 de abril de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10420.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10420.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.683**, de 28 de maio de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.696**, de 2 de julho de 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.696.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.869**, de 13 de maio de 2004. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Lei/L10.869.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.097**, de 13 de janeiro de 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11097.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11097.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.326**, de 24 de julho de 2006. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.



\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.947**, de 16 de junho de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm)>. Acesso em: 14 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.512**, de 14 de outubro de 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12512.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.651**, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.766**, de 27 de dezembro de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.341**, de 29 de setembro de 2016. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm)>. Acesso em: 27 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 103**, de 1 de janeiro de 2003. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas\\_2003/103.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas_2003/103.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 163**, de 23 de janeiro de 2004. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Mpv/163.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Mpv/163.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 1.911-12**, de 25 de novembro de 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1911-12.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1911-12.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 2.216-37**, de 31 de agosto de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2216-37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2216-37.htm)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução n. 3. 559**, de 28 de março de 2008. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/Htms/Normativ/RESOLUCAO3559.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2016.

BRASIL. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução n. 82**, de 3 de maio de 1995. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-82-de-3-de-maio-de-1995.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2016.

BRASIL. Conselho Monetário Nacional. **Resolução n. 76**, de 17 de julho de 1822. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao\\_leis\\_1822\\_parte3.pdf?sequence=3](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18337/collecao_leis_1822_parte3.pdf?sequence=3)>. Acesso em: 25 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 2.101**, de 24 de agosto de 1994. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/43273/Res\\_2101\\_v2\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/43273/Res_2101_v2_L.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 2.191**, de 24 de agosto de 1995. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46118/Res\\_2191\\_v4\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/46118/Res_2191_v4_L.pdf)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 2.310**, de 29 de agosto de 1996. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45783/Res\\_2310\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45783/Res_2310_v1_O.pdf)>. Acesso em 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 2.436**, de 21 de outubro de 1997. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45505/Res\\_2436\\_v3\\_P.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45505/Res_2436_v3_P.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 2.629**, de 10 de agosto de 1999. Disponível em: <[https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45078/Res\\_2629\\_v2\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/45078/Res_2629_v2_L.pdf)>. Acesso em: 16 abr. 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Instrução Normativa n. 1**, de 05 de julho 2005. Disponível em: <[http://www.lex.com.br/doc\\_395583\\_INSTRUCAO\\_NORMATIVA\\_N\\_1\\_DE\\_5\\_DE\\_JULHO\\_DE\\_2005.aspx](http://www.lex.com.br/doc_395583_INSTRUCAO_NORMATIVA_N_1_DE_5_DE_JULHO_DE_2005.aspx)>. Acesso em: 08 dez. 2016.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 45**, de 28 de julho de 2009. Disponível em: <<https://www.diariodasleis.com.br/busca/exibelinck.php?numlink=211813>>. Acesso em: 12 out. 2016.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei da Câmara n. 32 de 2006**. Projeto de Lei n. 3952/2004. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/diarios/BuscaPaginasDiario?codDiario=1304&seqPaginaInicial=46&seqPaginaFinal=46>>. Acesso em: 08 dez. 2016.

PORTUGAL. **Provisão de 24 de abril de 1642**. Disponível em: <[http://www.governodosoutros.ics.ul.pt/?menu=consulta&id\\_partes=99&acao=ver&pagina=157](http://www.governodosoutros.ics.ul.pt/?menu=consulta&id_partes=99&acao=ver&pagina=157)>. Acesso em: 16 abr. 2016.