

**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
FACULTAD DE AGRONOMÍA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO AGRARIO  
Y AGRICULTURA FAMILIAR “GAÚCHA” DE ROQUE  
GONZALES, BRASIL**

**por**

**Junior MIRANDA SCHEUER**

TESIS presentada como uno de  
los requisitos para obtener el  
título de Doctor en Ciencias  
Agrarias, opción en Ciencias  
Sociales

MONTEVIDEO  
URUGUAY  
Diciembre 2019

Tesis aprobada por el tribunal integrado por la Dra. Sandra Mara Alves da Silva Neves, Dra. Catia Grisa y Ph.D. Virginia Gravina, el 12 de diciembre de 2019. Autor: MSc. Junior Miranda Scheuer. Director: Ph.D. Miguel Vassallo.

Dedico este trabajo a la confianza y soporte que mis papás me dieron a lo largo de la trayectoria.

## AGRADECIMIENTOS

Agradecimientos. Este texto es de difícil composición frente a la importancia que cada individuo ejerció, directa o indirectamente, en esta obra. Buscando un método para crearlo, creo que el más coherente sea en orden cronológico en un tono abreviado.

Sin Dios y Jesús no seríamos nada. Sin mis padres terrenales, mi persona no se hubiera materializado. ¡Y sin mi tutor, esta tesis no existiría!

Por lo tanto, agradezco infinitamente mi vida a Dios y a Jesús, yo sé que Ellos no leerán estas palabras físicamente, pero comprenderán espiritualmente mi gratitud.

A mi hermosa madre Lilia Miranda Scheuer y a mi inspiración, mi padre Fernando Scheuer, que crearon esta hermosa persona que escribe este documento... (créeme, soy humilde, jajaja).

Doy gracias al señor desconocido en el que intercambiamos varios correos electrónicos en el mes de mayo de 2015. Este extraño se convirtió pronto en un conocido, luego tutor, profesor, “jefe” (¡gracias por la oportunidad de trabajar como asistente de profesor!), compañero de trabajo, amigo y senador de la República Oriental del Uruguay, Ingeniero Agrónomo, Maestro y Doctor Miguel Ángel Vassallo Muniz.

Doy las gracias a Elisabeth Carrega que respondió, tan pacífica y precisamente, mis muchos correos electrónicos que a menudo eran inexactos. En su nombre agradezco a los demás miembros de la Unidad de Posgrado y Educación Permanente, especialmente a Patricia Rebella.

Agradezco a la Universidad de la República, Facultad de Agronomía, por la grandiosa oportunidad de cumplir el sueño de un niño: ser un doctor, ¡el primero de la familia!

Mi gratitud a los profesores Miguel Vassallo, Miguel Carriquiry, Norberto Rodríguez, Alfredo Hernández, Mariela Bianco, Soledad Figueredo y Virginia Gravina (¡gracias por ayudarme a definir la metodología del proyecto y del artículo! – mi “abuela”) por compartir sus conocimientos.

Doy las gracias a los miembros del Departamento de Ciencias Sociales, especialmente a mi grupo disciplinario (Norberto Rodríguez – “papi”, Rusley Avondet – gran amigo, Alfredo Hernández – “abuelo”, Juan Lorente, Virginia Courdin – “mamá”, y Jovana Moreno) y el grupo “vecino” (Federico García y Gabriela Pérez – ¡*Go Gaby, Forever!*). Y, en nombre del anterior (Pedro de Hegedüs) y actual directora del Departamento de Ciencias Sociales (Virginia Rossi), extendiendo mi gratitud a todos los demás.

Agradezco a la Comisión Académica de Posgrado por otorgar la beca de doctorado.

Doy las gracias a los profesores Pedro de Hegedüs y Gustavo Ferreira, componentes del Comité de Seguimiento, por las recomendaciones y acreditaciones en mi proyecto de investigación.

Mi gratitud a las instituciones de Roque Gonzales y región que me recibieron durante la investigación de campo, en particular a los miembros del Sindicato de Trabajadores Rurales. Extiendo mi agradecimiento a cada agricultor familiar que me informó de sus logros, de los momentos más desafortunados de su trayectoria, incluso los más divertidos y peculiares, además de los que me invitaron con *caipirinha*, licor, *chimarrão*... En este momento debo expresar mi más profunda gratitud a mi madre por su amor, por aguantarme en este proceso y a mi “conductor” y padre que me escuchó “1.001” veces repitiendo las preguntas de mi formulario de investigación, además de levantarse temprano y volver por la noche a casa, un servicio análogo a la esclavitud, jajajaja.

Mi invaluable agradecimiento a las profesoras Catia Grisa (*Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural*) y Sofía Boza (Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Agronómicas) por darme la bienvenida durante mi Intercambio académico. También agradezco al Programa Escala AUGM (Asociación de Universidades Grupo Montevideo) y a la Comisión Sectorial de Investigación Científica (Universidad de la República) por la beca/costeo de mis pasantías.

Agradezco a las hermosas profesoras que aceptaron participar en el tribunal de defensa de mi tesis, la profesora Catia Grisa, Sandra Mara Alves da Silva Neves (“*mami poderosa*”, ¿te acuerdas?... de 2014) y Virginia Gravina.

Anticipo y pido disculpas a aquellas personas que contribuyeron de alguna manera con mi tesis, pero no las nombré. Muchas gracias.

Al final de estas breves palabras, debo destacar el apoyo de mi familia y el orgullo que siento al señalarlos. A mis padres (no sé cómo describir mi gratitud a ustedes... Los amo), hermana, cuñado, abuela y abuelo “prestado”, tíos y tías (tío Henrique y tía Vânia, me dieron la bienvenida al comienzo de mi trayectoria – y más difícil), primos y primas, desde la “*mini-prima*” (me recibió con los brazos abiertos durante mi intercambio en la *Universidade Federal do Rio Grande do Sul*), a la prima “*bocão*”, prima “*caminhoneira*”... ¡Y esta lista sigue! Muchas gracias.

Y bien Miguel Vassallo... Aquí finalizo mi doctorado, no tienes idea de la importancia que tienes en mi vida, académica y profesional. Así que, lo agradezco mucho... ¡Muchas gracias!

## TABLA DE CONTENIDO

	página
PÁGINA DE APROBACIÓN .....	II
AGRADECIMIENTOS .....	IV
RESUMEN .....	X
SUMMARY .....	XI
<b>1. <u>INTRODUCCIÓN</u> .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE ROQUE GONZALES .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2. DELINEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3. AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3.1. <u>Marco teórico</u> .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3.2. <u>Tratamiento normativo</u> .....</b>	<b>14</b>
<b>1.4. TIPIFICACIÓN .....</b>	<b>17</b>
<b>1.4.1. <u>Concepto tipificante</u> .....</b>	<b>17</b>
<b>1.4.2. <u>Modelos tipificantes</u> .....</b>	<b>19</b>
<b>1.5. POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>24</b>
<b>1.5.1. <u>Contexto político-económico</u> .....</b>	<b>24</b>
<b>1.5.2. <u>Concepto y procedimientos de análisis de políticas públicas</u> .....</b>	<b>28</b>
<b>1.6. DESARROLLO RURAL .....</b>	<b>34</b>
<b>1.6.1. <u>Políticas agrícolas, agrarias y temáticas</u> .....</b>	<b>34</b>
<b>1.6.2. <u>Desarrollo agropecuario, agrario y rural</u> .....</b>	<b>36</b>
<b>2. <u>METODOLOGÍA</u> .....</b>	<b>41</b>
<b>2.1. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA E INSTRUMENTO DE RELEVAMIENTO .....</b>	<b>42</b>
<b>2.2. MODELO TIPIFICANTE DE LOS ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS .....</b>	<b>44</b>
<b>2.3. BASES PARA EL ANÁLISIS DEL PRONAF .....</b>	<b>47</b>

2.4. ANÁLISIS DE LOS DATOS .....	50
3. <u>RESULTADOS Y DISCUSIÓN</u> .....	51
3.1. TIPIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS FAMILIARES .....	51
3.1.1. <u>Grupo 1 – establecimientos agropecuarios         descapitalizados</u> .....	53
3.1.2. <u>Grupo 2 – establecimientos agropecuarios en         descapitalización</u> .....	54
3.1.3. <u>Grupo 3 – establecimientos agropecuarios en         capitalización</u> .....	56
3.1.4. <u>Grupo 4 – establecimientos agropecuarios         capitalizados</u> .....	57
3.1.5. <u>Interpretación de los resultados tipificantes</u> .....	58
3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES LOCALES .....	61
3.3. ANÁLISIS DEL PRONAF .....	69
3.3.1. <u>El PRONAF en la perspectiva conceptual</u> .....	69
3.3.2. <u>El PRONAF en la perspectiva de los <i>policytakers</i></u> .....	80
3.4. ESTRATÉGIAS DE DESARROLLO AGRARIO .....	91
3.4.1. <u>Grupos tipificantes</u> .....	91
3.4.2. <u>Políticas públicas de desarrollo agrario</u> .....	93
3.4.3. <u>Apoyo institucional</u> .....	96
4. <u>CONCLUSIONES</u> .....	98
5. <u>BIBLIOGRAFÍA</u> .....	105
6. <u>ANEXOS</u> .....	125
6.1. FORMULARIO DE INVESTIGACIÓN: EJECUTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	125
6.2. FORMULARIO DE INVESTIGACIÓN: CARACTERIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES .....	126



<b>6.3. FORMULÁRIO DE INVESTIGAÇÃO: PRESENCIA INSTITUCIONAL .....</b>	<b>127</b>
<b>6.4. FORMULÁRIO DE INVESTIGAÇÃO: TIPIFICACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR .....</b>	<b>128</b>
<b>6.5. PARECER CONSUSTANCIADO DE LA CONEP .....</b>	<b>130</b>
<b>6.6. TIPIFICAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR GAUCHA DE ROQUE GONZALES .....</b>	<b>131</b>
<b>6.7. ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO GAÚCHO DE ROQUE GONZALES, BRASIL .....</b>	<b>146</b>

## RESUMEN

El objetivo de la tesis fue comprender cómo ha ocurrido la articulación entre las políticas públicas nacionales y los agricultores familiares de Roque Gonzales, departamento del Río Grande del Sur, Brasil, entre los años de 2011 y 2015, y el impacto en el desarrollo agrario del municipio. La estrategia metodológica se compone por la descripción de la muestra e instrumento de relevamiento (agricultores y representantes de las instituciones), modelo tipificatorio y análisis del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Las familias tipificadas en los Grupos 1 y 2 carecen de políticas de asistencia técnica, crédito rural, acceso a la tierra y mercados institucionales. A los Grupos 3 y 4 se incautan en el soporte del PRONAF y asistencia técnica. El apoyo institucional provino del Sindicato de los Trabajadores Rurales, Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural, bancos, cooperativas de crédito y de agricultores, Secretaría de Agricultura, Consejo Agropecuario, etc., y sus acciones no pueden reducirse en procedimientos burocráticos, deberían asumir un papel de “trampolín” entre las políticas y las familias. El 79% de los agricultores se beneficiaron de las políticas, con destaque el PRONAF (60%). En análisis, el Programa ha planteado mejoras a los beneficiarios, sin embargo, existen limitaciones estructurales. En el objetivo se establece el desarrollo rural, pero sus medidas no lo han cubierto, y el término más apropiado se refiere al desarrollo agrario. Para la planificación de políticas, es necesario la revisión del contexto histórico y actual, el alcance, público objetivo, impactos y participación de los agricultores e instituciones. El desarrollo agrario se producirá a partir de una sinergia sistémica de los protagonistas y entre ellos, disolviendo los problemas observados.

**Palabras clave:** familia rural, tipificación, desarrollo rural, PRONAF, institucionalidad.

# **PUBLIC POLICIES OF AGRARIAN DEVELOPMENT AND FAMILY FARMING (GAÚCHA) OF ROQUE GONZALES, BRAZIL**

## **SUMMARY**

The objective of the thesis was to understand the articulation between national public policies and family farmers of Roque Gonzales, department of Rio Grande do Sul, Brazil, between the years of 2011 to 2015, and the impact on the agrarian development of the municipality. The methodological strategy results of the description of the sample and the collection of data (farmers and representatives of the institutions), typification model and analysis of the Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). The families typified in Groups 1 and 2 lack technical assistance, rural credit, access to land and institutional markets policies. Groups 3 and 4 are seized in PRONAF support and technical assistance. The institutional support came from the Sindicato de los Trabajadores Rurales, Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural, banks, credit unions and farmers' cooperatives, Secretariat of Agriculture, the Agricultural Council, etc., and their actions cannot be reduced in bureaucratic procedures, they should assume a “springboard” role between politics and families. 79% of the farmers benefited from the policies, with emphasis on PRONAF (60%). In analysis, the Program has proposed improvements to the beneficiaries, however, there are structural limitations. The objective establishes rural development, but its measures have not covered it, and the most appropriate term refers to agrarian development. For policy planning, it is necessary to review the historical and current context, scope, target audience, impacts and participation of farmers and institutions. The agrarian development will occur from a systemic synergy of the protagonists and among them, dissolving the observed problems.

**Keywords:** rural family, typification, rural development, PRONAF, institutionality.

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. BREVE CARACTERIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE ROQUE GONZALES**

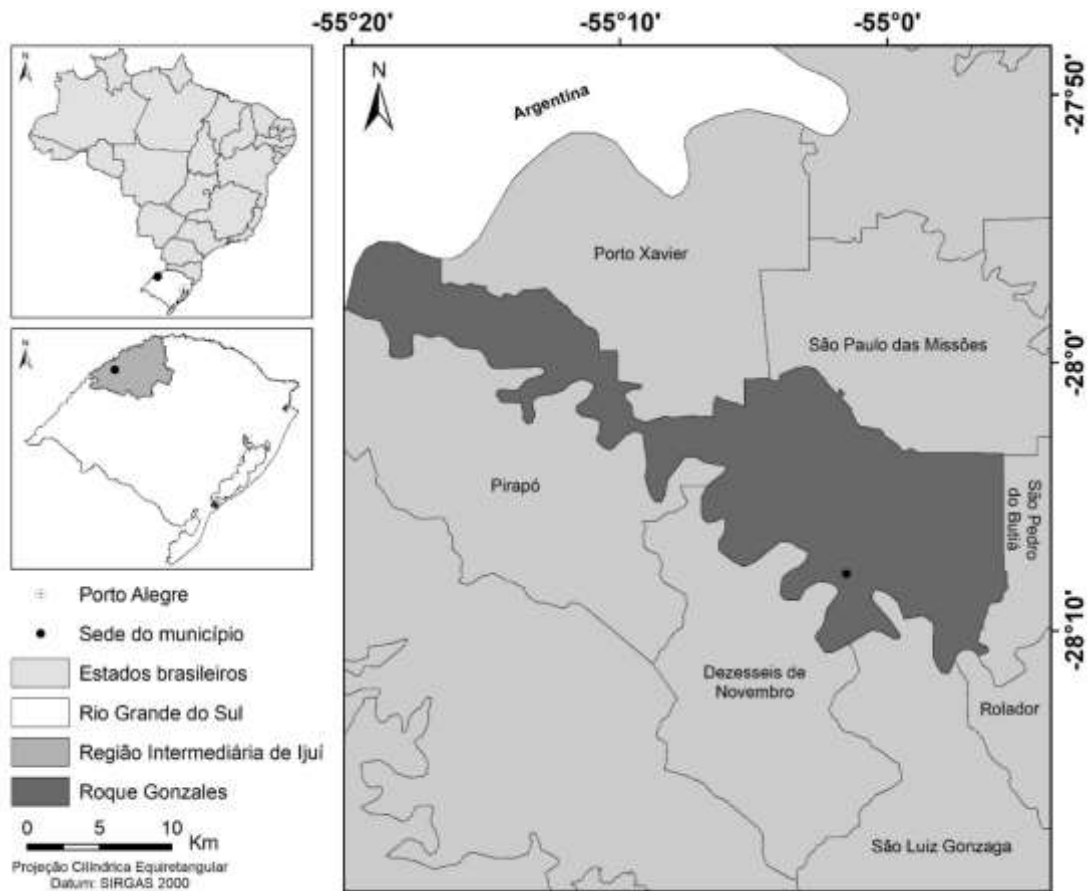
El recorte histórico del municipio de Roque Gonzales, estado del Río Grande del Sur, Brasil, remonta al año 1628, cuando los Padres Roque Gonzales de Santa Cruz y João de Castilhos fundaron la “*Redução de Assunção do Ijuí*”, cerca de la sede actual del municipio. La redada de los religiosos, responsables por las misiones cristianas de colonización europea y de catequización indígena, no les gustó a los nativos de la tribu “*Mbyá guarani*”, habitantes de aquel territorio, y los padres fueron muertos en el mismo año (Ramos, 2001).

Como homenaje y reconocimiento a los santos padres mártires de las misiones, en octubre de 1927 fue fundado el distrito de Roque Gonzales, división administrativa del municipio de São Luiz Gonzaga. En diciembre de 1955, la región pasa a integrar el municipio de Cerro Largo y, en diciembre de 1965, el distrito de Roque Gonzales es alzado a la categoría de municipio, teniendo la fecha de municipalización el día 15 de mayo de 1966 (IBGE, 2019, Ramos, 2001).

Roque Gonzales tiene una extensión territorial de 346,6 Km<sup>2</sup>, dista 547 Km de la capital gaucha Porto Alegre, y está localizado en la región geográfica intermedia de Ijuí (IBGE, 2017– microrregión de Cerro Largo) (Figura 1). El municipio está ubicado en los biomas “Mata Atlántica” y “Pampa”, con 7.312 ha de bosque nativo y 780 ha de bosques exóticos, y las tierras son bañadas por los ríos Uruguay e Ijuí, además de diez arroyos, distribuidos a lo largo de la extensión territorial (IBGE, 2019).

La temperatura media es de 19,7<sup>o</sup> y la precipitación anual es de 2.106 mm (irregular durante los años), siendo el clima de tipo, conforme Köppen, Cfa (clima temperado húmedo con verano caluroso) (IBGE, 2019, Alvares et al., 2013). El suelo es clasificado como Latosol Rojo Distrófico (LVdf2) y Neosol Regolítico Eutrófico (RRe1) (EMATER, 2018).

Figura 1. Localización geográfica del municipio de Roque Gonzales.



Fuente: el autor (2019).

La población, según el Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2019) es de 7.203 habitantes concentrados en la zona rural (57%) y 47% de la población rural tiene edad igual o superior a 40 años. El Producto Interno Bruto (PIB) en el año de 2014 fue de R\$ 110 millones, con 36% de participación del sector agropecuario, 33% servicios, 22% administración pública, 5% impuestos y 4% es relativo a la industria (IBGE, 2019). El Índice de Desarrollo Humano Municipal se configura en mediano desarrollo humano, inferior al del estado de Río Grande del Sur, que tiene desarrollo humano alto (Atlas Brasil, 2013).

En el Censo Agropecuario de 2006 (IBGE, 2009) se ha observado que la estructura agraria del municipio está distribuida, principalmente, en pequeños establecimientos agropecuarios, o sea, el 91% se concentra entre

una (1) a 50 ha. Por encima de 100 ha hay 47 establecimientos que representan 35% del área (Cuadro 1).

Cuadro 1. Distribución absoluta y relativa de los estratos de áreas, de los establecimientos agropecuarios y del área.

Estratos de área	Establecimientos agropecuarios	Fr <sup>1</sup>	Área (ha)	Fr
De 0 a menos de 1 ha	20	1,53	7	0,02
De 1 a menos de 5 ha	238	18,15	670	2,26
De 5 a menos de 10 ha	322	24,56	2.273	7,67
De 10 a menos de 20 ha	366	27,92	5.111	17,25
De 20 a menos de 50 ha	264	20,14	7.787	26,28
De 50 a menos de 100 ha	51	3,89	3.472	11,72
De 100 a menos de 200 ha	30	2,29	4.058	13,69
De 200 a menos de 500 ha	14	1,07	4.182	14,11
De 500 a menos de 1000 ha	3	0,23	2.072	6,99
Productor sin área	3	0,23	0	0,00
Total	1.311	100	29.632	100

<sup>1</sup>Frecuencia relativa. Fuente: IBGE (2009).

Según la Ley de la Agricultura Familiar (Ley Federal nº 11.326, de 24 de julio de 2006 – Brasil, 2006), del total de establecimientos agropecuarios del municipio, un 89% son oriundos de agricultores familiares, que ocupan un 58% de la tierra cultivable (IBGE, 2009).

Según la tipificación de la agricultura familiar realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), junto al Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA – actual Secretaria de Agricultura Familiar y Cooperativismo, Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Abastecimiento), en el municipio de Roque Gonzales, un 10% de los establecimientos familiares fueron caracterizados en “Tipo A – capitalizado”, 36% en “Tipo B – en proceso de capitalización”, 18% en “Tipo C – en descapitalización” y 36% en “Tipo D –

descapitalizado” (definición discutida en el Subcapítulo “1.4.2. Modelos tipificantes”) (IBGE, 2009).

En relación al área cultivable del municipio se destacan los cultivos temporales de soja, trigo y maíz, los cultivos permanentes de alfalfa, naranja y uva, y las pasturas naturales. En la actividad ganadería se subrayan la avicultura, los ganados bovino y porcino. Además, hay agroindustrias de derivados de caña de azúcar, de embutidos y ahumados, de lácteos y de panes (EMATER, 2018, IBGE, 2009), muchos de ellos organizados en la actual Cooperativa de Producción y Comercialización de la Agricultura Familiar de Roque Gonzales (COOPERG).

## **1.2. DELINEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN**

La categoría social de la agricultura familiar ejerce influencia en el escenario socioeconómico brasileño por contribuir en la generación de empleo e ingreso, en la producción de alimentos basada en prácticas agroganaderas más sustentables, en el mantenimiento de mercados locales y territoriales, etc., consecuentemente influencia en la reducción del éxodo y de la pobreza rural (Acosta y Rodríguez, 2008, Guilhoto et al., 2007).

Según Mattei (2014), Schneider y Tartaruga (2004), la agricultura familiar tuvo, hasta fines del siglo XX, un rol marginal frente a la agricultura no familiar, o sea, esa categoría social no contaba con políticas públicas diferenciadas en escala nacional que favoreciesen el desarrollo rural.

En este ínterin, las políticas públicas son un medio de evitar y/o resolver los conflictos sociales de la agricultura familiar, con la adopción de un conjunto de instrumentos que requieren respuestas específicas del Estado (Rua, 1998) teniendo en vista, de esa forma, el objetivo final de desarrollo rural.

Las políticas públicas que surgieron en ámbito nacional principalmente son resultados de la constante (re)valorización y (re)significación de la agricultura familiar que ha ocurrido en las últimas tres décadas. Sin embargo,

muchos agricultores siquiera las conocen o poco se beneficiaron de ellas, salvo objetivos y/o disposiciones intrínsecas de las políticas/programas.

De 2011 a 2015, período caracterizado por la gestión de la expresidenta Dilma Rousseff y también por una relativa estabilidad económica y política en el escenario brasileño, fueron implementadas las siguientes políticas públicas (de acuerdo a la disponibilidad de datos): 42% de los agricultores familiares tuvieron acceso al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF); 18% a la Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER); 16% a la Garantía de Cultivo; 12% al Seguro de la Agricultura Familiar; 6% al Plan Brasil Sin Miseria (BSM); 3% al Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y al Programa Nacional de Documentación de la Trabajadora Rural; 2% al Programa Nacional de Producción y Utilización del Biodiesel, entre otras (Brasil, 2017).

En el municipio de Roque Gonzales, las políticas públicas utilizadas por los agricultores familiares (de 2011 a 2015) fueron el PRONAF (75%), la ATER (2%), el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE – 1%) y el BSM (0,4%). El Programa de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales y el Programa Nacional de Crédito Agrario no presentaron regularidad de beneficios a las familias rurales en el período analizado (EMATER, 2018, Brasil, 2017).

Las políticas mencionadas visan atender a la diversidad de agricultores familiares, sin embargo, Brasil es un país extremadamente heterogéneo en los aspectos ambientales, económicos y sociales (Navarro, 2010). Las familias rurales difieren a nivel nacional, regional, interregional y municipal (Altafin, 2007) y la heterogenia se vincula con las perspectivas de acceso a la tierra, del ecosistema cultivado (regiones), de los recursos financieros, del sistema y capacidad productiva, de la comercialización de la producción, de la infraestructura disponible, de la fuerza de trabajo, del conocimiento técnico de los individuos, etc. (Aquino et al., 2018, Abreu et al., 2015, INCRA y FAO, 2000, Escobar y Berdegú, 1990).



Con el objetivo de promover el beneficio de las políticas públicas al público-objetivo, es necesario considerar esas peculiaridades y las del territorio (Baquero et al., 2007), para cumplir con el precepto del desarrollo rural. Guilhoto et al. (2007: 14) señalaron que es “[...] primordialmente necessário traçar o perfil deste segmento [...]” y la tipificación de la agricultura familiar permite auxiliar en ese proceso porque es una herramienta que viabiliza la clasificación, la caracterización y la interpretación (Ríos et al., 2015, Righi et al., 2011) del contexto estudiado.

La caracterización del público beneficiario, la articulación con las políticas públicas (se subraya la importancia de las instituciones) y el análisis de ellas, ejercen un papel importante para su eficiencia y eficacia. Una vez alcanzados, se establece una sinergia entre las políticas y los agricultores resultando en la superación de la pobreza rural y en la promoción del desarrollo rural (Bonnal y Kato, 2011).

Sin embargo, Delgado et al. (2007) discutieron que las políticas públicas a nivel nacional, de desarrollo rural de los agricultores familiares brasileños, poseen dificultades operacionales considerables para promover la coordinación, la integración y la articulación (IPEA, 2018) de forma apropiada con la categoría social.

Schneider y Cassol (2014), Souza-Esquerdo y Bergamasco (2014) resaltaron que las políticas, en su ingeniería constitucional, no logran atinjar las especificidades de los agricultores familiares, además de la existencia de una debilidad en la gestión e implementación intrainstitucional (entre los ministerios – nivel federal) e interinstitucional (Gobierno Federal, Estadual y Municipal). No obstante, la falta de conocimiento, de informaciones claras, la inseguridad política, la desorganización de las instituciones, etc., aumentan aún más la aversión de los agricultores familiares en el acceso a algunas políticas.

Según informaciones levantadas, en el municipio de Roque Gonzales el PRONAF es la principal política pública de promoción del desarrollo de la agricultura familiar (EMATER, 2018, Brasil, 2017). A pesar de la relevancia, el

Programa presenta limitaciones estructurales, de concepción, de diseño, de implementación, de confiabilidad y de socialización a los beneficiarios (Haas y Bolter, 2011), dificultando el acceso de los agricultores familiares. Tomando como base el expuesto, se asocia a la necesidad de un gerenciamiento e implementación de políticas públicas de desarrollo rural eficiente (Bonnal y Kato, 2011) para la agricultura familiar del municipio.

Asentado en los hechos supra citados, el problema se ubica en la articulación de las políticas públicas con los agricultores familiares. Así, se indagó ¿cuáles fueron los factores que influenciaron en la articulación de las políticas públicas nacionales de desarrollo agrario y los agricultores familiares de Roque Gonzales?

La hipótesis principal de trabajo está relacionada a la existencia de un conjunto de razones vinculadas a los agricultores familiares y a las políticas públicas que explican su articulación, impactando en el desarrollo agrario del municipio de Roque Gonzales.

Esa proposición, que por sí sola é es difusa, se sostiene por otros tres grupos de hipótesis paralelas que se vinculan entre sí y conducen a la verificación del problema de investigación:

- a) Agricultura familiar: las condiciones socioeconómicas de los agricultores familiares no corresponden al diseño constitucional de las políticas de desarrollo agrario; el conocimiento, motivación, claridad, seguridad, etc., de los agricultores familiares del municipio, asimismo el apoyo institucional, limitaron su acceso a las políticas públicas;
- b) Instituciones locales: las entidades locales no estaban familiarizadas, comprometidas y organizadas para promover la articulación de las políticas a los agricultores del municipio;
- c) Políticas públicas: las políticas de desarrollo agrario ejecutadas en el territorio, en su diseño constitucional no contemplaron las especificidades de la agricultura familiar de Roque Gonzales; las dificultades de gestión vinculadas a la articulación vertical (entre los gobiernos Federal, Estadual y

Municipal) y horizontal (instituciones locales) comprometieron la ejecución de las políticas públicas a los agricultores familiares.

A partir de la caracterización del municipio y del delineamiento de la investigación, se estableció el objetivo de comprender cómo ha ocurrido la articulación entre las políticas públicas nacionales y los agricultores familiares de Roque Gonzales, departamento de Río Grande del Sur, Brasil, entre los años de 2011 y 2015, y el impacto en el desarrollo agrario del municipio.

Del objetivo general se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Investigar las relaciones socioeconómicas de los establecimientos agropecuarios, de la agricultura familiar gaucha de Roque Gonzales, que permitan su tipificación en grupos y subgrupos;
- Describir las políticas públicas nacionales de desarrollo agrario que fueron utilizadas entre los años de 2011 a 2015, y la presencia de instituciones locales de apoyo a los agricultores familiares;
- Analizar la implantación, implementación y resultados operativos del PRONAF a partir de su ejecución a los agricultores familiares del municipio de Roque Gonzales, Río Grande del Sur, Brasil, entre 2011 a 2015;
- Discutir estrategias de desarrollo agrario a los establecimientos agropecuarios familiares de Roque Gonzales con base en la tipificación, en el análisis del PRONAF y en el papel de las instituciones.

Así siendo, la pesquisa fue realizada en el municipio de Roque Gonzales teniendo la unidad municipal como constituyente puntual para la investigación, lo que permitió el reconocimiento y problematización del estudio; el doctorando es natural de la región y posee conocimientos empíricos previos que facilitaron la consecución de la investigación; el deseo de contribuir con el desarrollo del municipio; y, por la disponibilidad de los recursos.

Con la intención de enfocar la investigación se destacan tres aspectos: la línea de políticas públicas de desarrollo rural es muy amplia, por ello se ha delimitado el estudio de las políticas de desarrollo agrario (Subcapítulo "1.6. Desarrollo rural"); se ha priorizado las políticas a nivel nacional sobre las de nivel estadual y municipal ante las limitaciones de datos cuantitativos (número

de agricultores beneficiados y volumen financiero invertido) y cualitativos de esas esferas; en ese sentido, entre las políticas que accedieron los agricultores familiares de Roque Gonzales se ha seleccionado el PRONAF (para análisis) delante de la capilaridad nacional y amplitud municipal.

La distribución de los contenidos de la tesis de doctorado está estructurada en 6 capítulos. Además de este primero Capítulo introductorio sobre la caracterización del municipio de Roque Gonzales y el delineamiento de la investigación, se discutió el problema de investigación, las hipótesis y los objetivos.

En los siguientes subcapítulos se hace una revisión del estado del arte respecto de los temas clave que sostuvieron la tesis. En el Subcapítulo 1.3., se realiza una lectura sobre la agricultura familiar (marco de referencia teórico y tratamiento normativo); en el Subcapítulo 1.4., se debate la tipificación de la agricultura (concepto tipificante y modelos tipificantes); en el Subcapítulo 1.5., las políticas públicas (contexto político económico y concepto y análisis de políticas públicas); y, en el Subcapítulo 1.6., el desarrollo rural (políticas agrícolas, agrarias y temáticas y desarrollo agropecuario, agrario y rural).

En el Capítulo 2 se ha organizado la operacionalidad de los objetivos, o sea, los materiales y métodos de consecución de la investigación. El mismo está dividido en descripción de la muestra y herramienta de coleta de datos, el modelo tipificante de los establecimientos agropecuarios, bases para la evaluación del PRONAF y análisis de los datos.

En consecuencia de las etapas precedentes, en el Capítulo 3 se presenta los resultados y discusión a respecto: de la tipificación de los establecimientos agropecuarios familiares (establecimientos agropecuarios descapitalizados, en descapitalización, en capitalización y capitalizados) y la interpretación de los resultados tipificantes; políticas públicas a las que accedieron e instituciones locales; análisis del PRONAF (en la perspectiva conceptual y de los *policytakers*); y, en las estrategias de desarrollo agrario (grupos tipificantes, políticas públicas de desarrollo agrario y apoyo institucional).

En el Capítulo 4, se finaliza la parte textual con la discusión de las principales conclusiones derivadas de la revisión de la literatura respecto de la agricultura familiar, de la tipificación, de las políticas públicas y del desarrollo rural, además de los resultados y discusiones alcanzados a partir de la implementación de los objetivos.

Por fin, en el Capítulo 5 se presentan las referencias bibliográficas utilizadas en la investigación y, en el Capítulo 6, los anexos de documentos basales de la trayectoria de la tesis (formularios de investigación, formalidad académica y diferimiento de la investigación por el comité de ética), además de la carta de aprobación, de las revistas arbitradas, de los artículos que componen la tesis.

### **1.3. AGRICULTURA FAMILIAR**

En Brasil, de acuerdo al levantamiento del Censo Agropecuario de 2006, hay 5.175.636 establecimientos agropecuarios de los cuales, un 84% son constituidos por la agricultura familiar (IBGE, 2009). Esta categoría social es responsable por 87% de la producción de mandioca, 70% del poroto, 59% de los porcinos, 58% de la leche, 50% de aves, 46% del maíz, 38% del café, 34% del arroz, 30% de los bovinos, 21% del trigo, 16% de la soja, entre otros productos agropecuarios (França et al., 2009), correspondiendo a un 21% del total de alimentos producidos (Hoffmann, 2014).

Siguiendo el raciocinio, la agricultura familiar emplea 74% de la mano de obra en el medio rural, o sea, 18 personas ocupadas para cada 100 ha de área agrícola (por otro lado, la agricultura no familiar emplea solamente dos personas), responde a un tercio del PIB agropecuario y a un 10% del PIB nacional (França et al. 2010, Guilhoto et al., 2007) en un área 76% inferior en relación a la agricultura no familiar. La extensión promedia de los establecimientos familiares es de 18 ha (frente a las 313 ha de la no familiar), lo que retrata una estructura agraria concentrada en la medianas y grandes propiedades (Aquino et al., 2018, França et al., 2009).

Dada la relevancia y la dimensión de los establecimientos familiares, para la comprensión del concepto actual de agricultura familiar es necesario problematizar la terminología a partir de una serie de factores históricos recientes: la redemocratización, las manifestaciones sociales rurales, las investigaciones analíticas académicas e institucionales, las políticas públicas diferenciadas y el reconocimiento normativo.

Para la organización de esos factores históricos se discute la agricultura familiar bajo tres formas: marco de referencia teórico (estudios, investigaciones científicas); tratamiento normativo (leyes, decretos); y, definiciones empíricas originadas por una clasificación (FIDA, 2014) (abordado en el Subcapítulo “1.4. Tipificación”).

### **1.3.1. Marco teórico**

La agricultura familiar se constituye en una forma social de actividades económicas (productos, bienes y servicios) y de trabajo realizada por el grupo doméstico familiar (CEPAL, 1981), independiente del tipo de propiedad, de la superficie, del valor y volumen de la producción, y de destino (Berdegué y Pizarro, 2014). En relación con el ingreso, las actividades no agrícolas y extra prediales pueden complementar y reforzar la reproducción de la unidad familiar (Carneiro, 1999).

En la concepción de Wanderley (2001), son aquellas familias rurales propietarias de los medios de producción que se involucran directamente en las actividades agroganaderas. El objetivo del establecimiento, además de la subsistencia familiar (autoconsumo y satisfacción de las necesidades) y de la condición de “vender para comprar” (actividad mercantil) (REAF, 2016, FAO, 2012), parte del presupuesto de reproducción de las generaciones subsecuentes (lazos de parentesco y de consanguinidad – FIDA, 2014, Schneider y Cassol, 2014) en un sistema que integra la familia, la producción y el trabajo.

En la reflexión académica de Carneiro (1999), Lamarche (1993), la agricultura familiar interrelaciona los factores de tierra, trabajo y familia, además de la gestión del establecimiento agropecuario organizada por el núcleo familiar (Abramovay, 2007).

Valle (2013), De La O y Garner (2012), Acosta y Rodriguez (2008), Carneiro (1999), señalaron algunos elementos que, muy probablemente, están relacionados a un consenso de lo que es la agricultura familiar: se compone de una unidad de producción en la cual la familia, el trabajo y la tierra están interrelacionados; hay una relación versátil entre la mano de obra familiar y la contratada; la administración de la propiedad es realizada por el jefe o por un miembro de la familia; localización de la sede en el propio establecimiento (o en área cercana); extensión de la propiedad rural; diversificación de la unidad productiva; producción para el autoconsumo y comercialización; y, la fuente de ingreso se basa en la agroganadería.

Renolfi y Pérez (2005), Carneiro (1999), Hart (1990) discurren que un establecimiento agropecuario está constituido por tres aspectos y/o sistemas, a citar las características de la unidad productiva (ambiente físico-biológico, área, socio economía y tecnología) controlada por agricultores (gestión, trabajo e interrelaciones sociales) a partir de una racionalidad respecto a sus habilidades, capacidades y objetivos. Los agricultores, de ese modo, combinan diferentes componentes, métodos y recursos para formar nuevos subsistemas que interactúan entre sí, en el espacio y en el tiempo (Escobar y Berdegué, 1990).

La interacción del establecimiento agropecuario ocurre, mediante las peculiaridades, por medio de procesos agrícolas, pecuarios, de la agro industrialización de la producción (Carneiro, 1999) y de las relaciones sociales, institucionales y comerciales (Hart, 1990).

Según Kostrowicki (1977: 41), la agricultura “[...] is a dynamic phenomenon [...]” y no puede ser simplificada a un arreglo socio productivo, pero sí, como un conjunto altamente interconectado y que interrelaciona diversos procesos cuales sean, un sistema diversificado, activo y

multidimensional (Van Eupen et al., 2012) en las estrategias productivas (Kuivanen et al., 2016).

Buscando no reducirse a esos, Kageyama et al. (2013), Schneider y Cassol (2013), Zaroni y Carmo (2006), Guanziroli et al. (2001), Carneiro (1999), Blum (1999), Abramovay et al. (1995), Veiga (1995), Kageyama y Bergamasco (1989/90), entre otros, también organizaron investigaciones que trataron de la categoría social familiar, mejor abordadas en el Subcapítulo “1.4. Tipificación”.

Paralelamente a las investigaciones académicas surgieron, también, estudios realizados/encargados por órganos gubernamentales, intergubernamentales y organizaciones vinculadas a la agricultura familiar.

En el año de 1994, el Ministerio de la Agricultura, del Abastecimiento y de la Reforma Agraria (actual Ministerio de la Agricultura, Ganadería y Abastecimiento – MAPA), en asociación con la Confederación Nacional de los Trabajadores de la Agricultura (CONTAG), publicaron el informe “Propuestas y recomendaciones de política agrícola diferenciada para el pequeño productor rural”. En este documento se recomendó la clasificación de los pequeños agricultores, la concesión de crédito con intereses distintos, seguro rural, líneas de reconversión y/o diversificación y equivalencia de producto (Brasil, 1994).

En el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura (FAO) y del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), fueron divulgadas las “Directrices de política agraria y desarrollo sustentable” (FAO y INCRA, 1994). El trabajo objetivó diferenciar las agriculturas (no familiar y familiar), cuantificar y estratificar la agricultura familiar en categorías propias: consolidada, en transición y periférica.

Más tarde, FAO y INCRA realizaron otra investigación sobre el “Perfil de la Agricultura Familiar en Brasil” y concluyeron que la agricultura familiar podría ser definida como: el responsable por la gestión, inversión y medios de producción son oriundos del núcleo familiar, con el mantenimiento de los lazos de consanguinidad y generacional; la fuerza de trabajo empleada en el



establecimiento agropecuario es prioritariamente familiar (no excluyente de mano de obra permanente); área igual o inferior a 500 ha en las regiones Sur y Sureste, y de 1.000 ha en las demás regiones (FAO y INCRA, 1996).

En el proyecto de cooperación técnica del INCRA y FAO “O Novo Retrato da Agricultura Familiar: O Brasil Redescoberto”, basado en el Censo Agropecuario de 1996, fueron desarrolladas investigaciones orientadas a distinguir la agricultura no familiar de la familiar y tipificar, o sea, reconocer y clasificar la agricultura familiar en grupos socio económicos heterogéneos, permeando, de esa manera, el planeamiento y el establecimiento de políticas públicas direccionadas al desarrollo rural (INCRA y FAO, 2000).

El resultado de esos esfuerzos culminó en la colaboración estratégica entre IBGE y el MDA, a partir de la metodología FAO y INCRA, en la cual caracterizaron la agricultura familiar brasileña, por municipio, según las informaciones colectadas del Censo Agropecuario del año 2006.

### **1.3.2. Tratamiento normativo**

La redemocratización constituida en el marco legal de la Constitución de la República Federativa del Brasil en el año de 1988 (Belem y Radomsky, 2018), permitió la inserción de profundas alteraciones en el cuerpo institucional brasileño a partir de la descentralización de las políticas públicas (Schneider, 2010) y del planeamiento en el seno de la dinámica de la sociedad, con la aspiración de alcanzar un país menos desigual (Araujo, 2013).

Entre las prerrogativas de la Carta Magna se destaca el fortalecimiento democrático, fundamental para el desarrollo (Sen, 2010) rural. En el artículo 5º (Brasil, 1988) de la Constitución se garantizó el derecho a las manifestaciones y a los manifestantes de libre expresión del pensamiento, de la libertad de oponerse al Estado y de reivindicar mejoras, atributos claves para el reconocimiento de la agricultura familiar (Grisa y Schneider, 2014,

Mielitz Netto et al., 2010), de la cuestión agraria y del desarrollo rural (Anjos et al., 2016, Abramovay y Morello, 2010, França et al., 2010).

La libertad democrática ha viabilizado los movimientos sociales de los trabajadores rurales (lo que no quiere decir que no haya habido manifestaciones anteriormente, pero la Constitución aseguró el pleno derecho de expresión). Son ejemplos de movimientos sociales: la CONTAG, el Departamento Nacional de Trabajadores Rurales de la Central Única de los Trabajadores (DNTR/CUT – actual Federación de los Trabajadores en la Agricultura Familiar), el Movimiento de los Pequeños Agricultores, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra, el Sindicato de los Trabajadores Rurales, la Comisión Pastoral de la Tierra, entre otros (Bianchini, 2015, Grisa y Schneider, 2014, França et al., 2010, Schmitz y Mota, 2006).

Según Belem y Radomsky (2018), Schneider y Cassol (2013), esas instituciones retomaron su papel e influencia política (categoría política – Belem y Menasche, 2018), que sucumbió con la dictadura militar (1964-1985), y comenzaron a organizarse (se comenta el Fórum Sur de los Rurales – Crédito de inversión: una lucha que vale millones de vidas – en el año de 1993, y las Jornadas Nacionales de Lucha, más tarde llamadas “Grito da Terra Brasil”, en 1994/1995) y requerir políticas públicas más ecuánimes y justas en relación a los agricultores no familiares.

Paralelamente a la redemocratización y a las presiones sociales, diversos estudios analíticos sobre la dialéctica de los pequeños productores rurales, de políticas públicas y de desarrollo rural (Schneider y Cassol, 2014), discutidos en el Subcapítulo “1.3.1. Marco Teórico”, buscaron caracterizar y reconocer la categoría social de la agricultura familiar (Picolotto, 2014, Schneider y Cassol, 2013).

A partir de los puntos supra mencionados hubo una consistente valorización de las familias rurales en los aspectos sociales, económicos y productivos (Simioni et al., 2016, Da Ros y Piccin, 2012) y surgieron, así,

políticas públicas (en el ámbito federal) que objetivaban atender a la agricultura familiar y al desarrollo rural (Picolotto, 2014).

Como ejemplo, se destacan el Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural (PROVAPE – en el año de 1994 –, reformulado como PRONAF) y la Ley de la Agricultura Familiar. Ambos instrumentos han inserido la terminología y el concepto de agricultor familiar, reconociendo, institucionalmente, en el año de 1995 por el PRONAF (Belem y Menasche, 2018, Anjos et al., 2016, Navarro, 2010, Schneider, 2004) y, normativamente, en 2006, por la Ley de la Agricultura Familiar (Schmitz y Mota, 2006).

En el inicio del PRONAF, la agricultura de origen familiar era definida como aquel agricultor que exploraba la tierra en la condición de propietario, arrendatario, asociado o medianero, sin la contratación permanente de trabajadores, en un área de hasta cuatro módulos fiscales, con residencia en la propiedad o en local próximo y, 80% del ingreso bruto debería ser compuesto por la agroganadería (Bianchini, 2015).

Así, la categoría social, hasta entonces conocida por diferentes adjetivos – pequeños, medianos y grandes agricultores, productores familiares, productores de bajo ingreso, agricultores de subsistencia, campesinos, pequeños terratenientes, sitiadores, ribereños, moradores, etc. (Belem y Radomsky, 2018, Niederle, 2017, Mattei, 2014, Schneider y Cassol, 2013, Altafin, 2007) o, de “*seringueiros*” en el Norte, de labradores en el Nordeste, de medianeros en el Centro Oeste, de caboclos en el Sureste y de colonos en el Sur (Rambo et al., 2016, Navarro, 2010) – ganó peso legítimo de agricultura familiar y pasó a ser una categoría social cohesiva (Aquino et al., 2018). Se confirmó, sobre todo, un “[...] deslocamento teórico e de sentido sobre o que representa este segmento de agricultores” (Picolotto, 2014: 67).

La legitimación (acción política y control por el Estado – Schuch, 2015) de la categoría social (Mattei, 2014), por medio de la Ley de la Agricultura Familiar (Picolotto, 2014), consideró como agricultura familiar las actividades desarrolladas en el medio rural con pose de área de tierra no superior a cuatro módulos fiscales (unidad establecida por el INCRA para cada municipio,

medido en ha), la gestión de la propiedad es realizada por el núcleo familiar, con predominancia de mano de obra de la familia. Además, el ingreso económico debe ser compuesto por un porcentaje mínimo del propio establecimiento. Resguardadas observaciones de la Ley, se incluyó en la definición los extractivistas, los silvicultores, los pescadores, los pueblos indígenas y las comunidades “*quilombolas*” y tradicionales (Brasil, 2006).

El reconocimiento institucional de la categoría social por el PRONAF y la Ley de la Agricultura Familiar hizo emerger otras políticas públicas vinculadas al Programa (complementares y/o tributarias) con la intención de abarcar las más distintas organizaciones de familias rurales en un bien común: el desarrollo rural (Grisa y Schneider, 2014, Grisa, 2010).

## **1.4. TIPIFICACIÓN**

### **1.4.1. Concepto tipificante**

La tipificación es una herramienta de definición o analítico conceptual (Rudner, 1987) con el objetivo de extraer, identificar y ordenar los variados fenómenos heterogéneos de un determinado espacio, tiempo (Kostrowicki, 1977) y realidad social (Roldán, 1996, Lozares, 1990) a partir de la caracterización, clasificación, estructuración (Righi et al., 2011) e interpretación (Ríos et al., 2015) de las particularidades de los agricultores familiares.

Según Kuivanen et al. (2016), Van Eupen et al. (2012), Landais (1998), se comprende por tipificación la clasificación de los tipos de agricultores con base en la descripción, del contexto rural, de los atributos inherentes (endógenos y exógenos) que involucren el objeto de estudio, con posterior agrupamiento en conjuntos y/o subconjuntos respecto a las similitudes que la configuran.

Kuivanen et al. (2016), Roldán (1996) discutieron que la tipificación debe delimitar y definir los tipos de agricultores familiares existentes, bien como los

subconjuntos relacionados, caracterizando los atributos de cada subdivisión, asimismo confrontar esos subconjuntos con otros tipos en relación a causa y efecto entre ellos.

Kostrowicki (1977) ponderó que la tipificación reúne los establecimientos rurales de un determinado espacio en categorías relativamente homogéneas dentro de cada clase y heterogéneas entre las clases (Weltin et al., 2017). En este sentido, Baquero et al. (2007), Landais (1998) relataron que la tipificación fornece informaciones peculiares de cada grupo o segmento de la agricultura familiar, eso es, la distinción de la heterogeneidad de los diferentes grupos en arreglos/subgrupos homogéneos (Cabrera et al., 2004, Herrera, 1998, Gary, 1998, Lozares, 1990), con características específicas que expresan el nexo particular de funcionamiento (Van Eupen et al., 2012).

El estudio, interpretación, comprensión y comparación de la problemática rural, bajo los varios aspectos, permite resumir la diversidad de agricultores de un determinado territorio (Righi et al., 2011) y entender la racionalidad en relación a las escojas sociales, económicas y productivas (Weltin et al., 2017, Sant'Ana y Tarsitano, 2009).

Por lo tanto, las múltiples interrelaciones asimétricas y temporales identificadas por la tipificación permean el reconocimiento de los patrones, tendencias, potencialidades y limitaciones de la ruralidad. Se abstraen de esas consideraciones dos puntos vinculantes: políticas públicas y desarrollo rural.

La tipificación de la agricultura familiar puede ser utilizada para simular estudios que evalúan los impactos puntuales de las políticas públicas a las familias rurales (Kuivanen et al., 2016, Righi et al., 2011, Köbrich et al., 2003), en la gestión eficaz de los recursos públicos (efectividad social – Chávez et al., 2014, INCRA y FAO, 2000), en el planeamiento de políticas diferenciadas (diseño, análisis y evaluación – Briggeman et al., 2007, Köbrich et al., 2003, CEPAL, 1981) de intervención a los establecimientos agropecuarios (Kuivanen et al., 2016, INCRA y FAO, 2000), en especial a los que carecen de estímulos socioeconómicos (Ríos et al., 2015).

También la tipificación refleja las problemáticas, las dinámicas, los contrastes y las prioridades de las familias rurales (Chávez et al., 2014, Schejtman y Berdegué, 2004, Gary, 1998) – “[...] piedra de toque [...]” (Escobar y Berdegué, 1990: 14) – y subsidia la construcción de métodos y estrategias analíticas con el fin de promover el desarrollo rural (Weltin et al., 2017, Salcedo et al., 2014, Sant’Ana y Tarsitano, 2009, Renolfi y Pérez, 2005, Cabrera et al., 2004, Landais, 1998) apoyadas en la transformación productiva, en la productividad, en la competitividad, en la inserción a los mercados (Herrera, 1998), en la sustentabilidad económica, en el cooperativismo, en la interrelación social, entre otros factores de valorización de la agricultura familiar.

#### **1.4.2. Modelos tipificantes**

A partir de mediados del siglo XX surgieron investigaciones que buscaban comprender la heterogeneidad de las estrategias y procesos de los agricultores familiares por medio de la tipificación. Las principales vertientes fueron:

- Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola: poseía el propósito de tipificar la agricultura familiar y de organizar programas de reforma agraria (Barraclough y Collarte, 1972);
- *Commission on Agricultural Typology of the International Geographical Union*: visó determinar criterios, métodos y técnicas de tipificación de los productores rurales a nivel mundial (Kostrowicki, 1977);
- Comisión Económica para América Latina y Caribe: objetivó distinguir la agricultura empresarial de la campesina (Schejtman, 1982);
- Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción: clasificó y tipificó los pequeños agricultores de América Latina (Escobar y Berdegué, 1990);
- FAO e INCRA: tipificación, en territorio brasileño, posteriormente mejor presentada (FAO y INCRA, 1996);

- *Economic Research Service Farm Typology*: tipología que categorizó los agricultores norteamericanos en grupos homogéneos (Briggeman et al., 2007);
- *Farm Accountancy Data Network*: en la Unión Europea, se ha clasificado los productores a partir de las actividades agroganaderas, de la producción, del tamaño y del ingreso bruto (Santos, 2017).

En Brasil, Kageyama y Bergamasco (1989/90) fueron pioneras al realizar pesquisas volcadas a la tipificación de la agricultura familiar. El estudio, elaborado con los datos del Censo Agropecuario de 1980, ponderó las informaciones referentes a la gestión del establecimiento y la mano de obra empleada (familiar y contratada) distinguiendo, inicialmente, empresas capitalistas de productores familiares. Concluyendo, las autoras encontraron 5.151.155 establecimientos agropecuarios de los cuales, un 72% contaban con mano de obra familiar (productores familiares). De esos, y según la tipificación definida, 61% fueron clasificados en familiar puro, 32% en familiar temporal y, un 7% en empresas familiares.

Posterior a ese trabajo, surge a clasificación realizada por la FAO y INCRA (1996), utilizando el Censo Agropecuario de 1985, con la caracterización de los agricultores a partir del análisis de las relaciones sociales de producción (gestión del establecimiento, mano de obra – familiar y asalariado – e ingreso bruto). Se encontró, así, 5.801.809 establecimientos agropecuarios siendo 75% de los establecimientos considerados familiares. De estos, un 27% cuadraron en agricultores familiares consolidados, 23% en agricultores familiares en transición y un 50% en agricultores familiares periféricos.

La tipificación teórica de la agricultura organizada por Carneiro (1999) entrelaza los temas trabajo, tierra y familia, variables que sustentan la reproducción de la unidad familiar. Categorizó la agricultura como: familia agrícola de carácter empresarial; familia campesina; y familia agrícola urbana.

La evolución del modelo clasificatorio de la FAO y INCRA (1996) culminó en el Proyecto de Cooperación Técnica entre INCRA y FAO, y en el año 2000

en la publicación de un amplio estudio sobre la diferenciación de la agricultura no familiar de la agricultura familiar. El estudio objetivó distinguir los tipos de agricultura y tipificar la agricultura familiar en grupos homogéneos utilizando, para eso, los datos del Censo Agropecuario de 1996 (INCRA y FAO, 2000).

El análisis generó una distinción socioeconómica por la variable ingreso total, combinada por los aspectos de especialización productiva (valor de la producción del producto principal y el valor total de la producción cosechada/obtenida), integración al mercado (valor de la producción vendida y el valor de la producción cosechada/obtenida) y relaciones de trabajo (mano de obra complementaria a la familiar). Los resultados apuntaron a la existencia de 4.859.864 establecimientos rurales, de los cuales, un 85% eran familiares (INCRA y FAO, 2000).

La metodología empleada para la tipificación de los agricultores familiares fue organizada en la comparación entre el ingreso y el valor correspondiente a la contratación de un trabajador jornal (INCRA y FAO, 2000):

- Tipo A – capitalizado: ingreso superior a tres veces el Valor del Costo de Oportunidad – VCO (correspondiente a 10% de la agricultura familiar);
- Tipo B – en proceso de capitalización: ingreso superior de una a tres veces el VCO (24% de la agricultura familiar);
- Tipo C – en descapitalización: ingreso superior a la mitad hasta una vez el VCO (20% de la agricultura familiar);
- Tipo D – descapitalizado: ingreso igual o inferior a la mitad del VCO (46% de la agricultura familiar).

La metodología de tipificación de la agricultura familiar desarrollada por INCRA y FAO de 2000 fue reaplicada para el Censo Agropecuario de 2006 (IBGE/MDA) y, en la ocasión, o sea, en la actualidad, en Brasil hay 4.367.902 establecimientos familiares de los cuales, un 10% son clasificados en Tipo A, 22% en el Tipo B, 13% en el Tipo C y un 55% en el Tipo D (IBGE, 2009).

Kageyama et al. (2013) retoman en partes el trabajo desarrollado en 1989 y discutieron la clasificación, mediante la mano de obra, del número de



trabajadores y de la jornada laboral en los establecimientos agropecuarios, con base en los datos del Censo Agropecuario de 2006. Tipificaron 5.175.489 establecimientos rurales como: asentado (establecimiento oriundo de asentamiento – 11%); exclusivamente familiar (mano de obra exclusivamente familiar – 67%); familiar mixto (proporción de mano de obra contratada inferior a la familiar – 15%); y, patronal (sin mano de obra familiar o en una proporción inferior a la contratada – 7%).

Schneider y Cassol (2013) tipificaron la agricultura familiar utilizando la contribución de las actividades agroganaderas del establecimiento en la formación de los ingresos de la familia rural. Clasificaron en: establecimientos familiares especializados (ingreso total oriundo mayor que 51% con origen en el establecimiento agropecuario); establecimientos familiares con múltiples fuentes de ingresos (ingreso total varía de 21% a 50% en el establecimiento agropecuario); establecimientos familiares con residentes rurales (el ingreso total es inferior a un 20% en el establecimiento agropecuario).

Otras pesquisas que trataron sobre la tipificación de la agricultura familiar pueden ser consultadas en los trabajos de:

- Abramovay et al. (1995): clasificaron (relaciones laborales) los agricultores familiares en inmuebles exclusivamente familiares, inmuebles predominantemente familiares, inmuebles patronales e inmuebles puramente patronales;
- Veiga (1995): tipificó, según el ingreso, los agricultores en estrato “A” (ingreso por encima de la media), “B” (entre la media y la mediana) y “C” (por abajo de la mediana);
- Blum (1999): estratificación a partir de la capacidad de reproducción del capital en agricultores familiares periféricos, en transición y consolidados;
- Guanzioli et al. (2001): con datos referentes a la dirección del establecimiento, mano de obra externa a la propiedad, ingreso y costo de oportunidad de la mano de obra familiar, con la categorización similar a la del trabajo de INCRA y FAO (2000);

- Zaroni y Carmo (2006): tipificaron los establecimientos familiares según el grado de modernización productiva en familiar de subsistencia, familiar campesino, empresario familiar y empresario familiar más capitalizado.

Mediante los diversos estudios y modelos, Saal et al. (2004) afirmaron que no existe una tipología única de aplicación universal para los más distintos establecimientos agropecuarios, o sea, la heterogeneidad de la agricultura requiere distintas apreciaciones de especificidad y generalidad y, además, el modelo tipificante puede variar de acuerdo con el contexto (cultural, social, territorial, temporal, etc.) estudiado.

Basados en esas prerrogativas, para el establecimiento de una tipología a la agricultura familiar se requiere la comprensión, conceptual y operativa, del tema bajo análisis y la visión de cómo determinar las características que los distinguen en posibles tipos. Eso se debe a la existencia de agricultores más capitalizados, que disponen de recursos, a otros con dificultades de reproducción (Obschatko et al., 2007).

Según Carneiro (1999: 2), el modelo ideal de tipificación “[...] sería aquele que sendo também o mais simples, dê conta da explicação do conjunto dos fatos selecionados [variáveis] pela observação e, principalmente, [...] a melhor representação possível da realidade”, además de incluir en la dialéctica la interacción de informaciones cuantitativas con cualitativas.

Carneiro (1999), Herrera (1998), Escobar y Berdegú (1990) discurrieron respecto del criterio de tipificación que puede ser:

- Unidimensional: analiza un único criterio (una dimensión) bajo la perspectiva de un factor dominante;
- Multidimensional: analiza una combinación de diferentes criterios (dos o más dimensiones) jerárquicos, integrales o combinados.

Cuando la tipificación está basada estrictamente en una dimensión (criterio), asume un contorno de unidimensionalidad, simplificando la realidad (Arbeletche, 1986) y limitando la problematización social, aunque el objetivo propuesto por la clasificación sea analizar un aspecto.

La tipificación ideal debe considerar una evaluación más amplia, plena (Cohan y Alonso, 1977) y compleja (Carneiro, 1999) de la problemática, de la dinámica y de la diversidad de la agricultura (Abreu et al., 2015), posibilitando profundizar los límites de la discusión (Ríos et al., 2015).

También, Hart (1990), Kostrowicki (1977) sugirieron considerar en el modelo tipificante la capacidad de gestión, la organización del establecimiento, los objetivos, las habilidades de los agricultores, las relaciones sociales, la localización geográfica, los recursos naturales, la calidad del suelo, el tamaño, la forma de posesión, la producción, la productividad, la diversificación productiva, la tecnología, la mano de obra empleada, la articulación con el mercado, el ingreso agropecuario, el capital disponible, etc.

## **1.5. POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1.5.1. Contexto político-económico**

Hasta mediados de la década de 1990 la agricultura familiar era relegada a una categoría que no optimizaba la relación capital y trabajo (duplicidad de la condición propietario/trabajador – Graziano da Silva, 1982), desorganizada (Guilhoto et al., 2006), irracional cuanto al gerenciamiento del establecimiento, atrasada tecnológicamente, enraizada en las tradiciones (Schmitz y Mota, 2006), ineficiente (Picolotto, 2014) y arcaica (Belem y Radomsky, 2018).

La discriminación de la agricultura, independiente de la escala de producción, se alborotó con el modelo de “desarrollo” económico de industrialización por sustitución de importaciones (enfoque estructuralista) emprendido en la década de 1930. El horizonte productivo, de aquella época, estaba enfocado en el fortalecimiento de la industria (de fertilizantes y de maquinarias agrícolas – Pereira, 2010) y la agricultura asumió un papel servil, o sea, de generación de divisas para el mantenimiento del modelo (Mueller, 2005).

En ese período, prácticamente no existieron políticas de apoyo y/o de modernización agrícola (Pereira, 2010) en función de la amplia disponibilidad y posible incorporación de tierras para la producción. Entretanto, el modelo se desgastó delante de la necesidad de un sistema de explotación más intensivo (Mueller, 2005), remarcado, también, por la transición de ideologías económicas de la nueva orden política, la dictadura militar. La influencia neoclásica hizo emerger la adopción del concepto de modernización – conservadora – de la agricultura, la denominada Revolución Verde (Belem y Radomsky, 2018, Mielitz Netto et al., 2010).

El nuevo modelo de “desarrollo” económico se asentaba en la concesión de crédito rural (creación del Sistema Nacional del Crédito Rural – SNCR – en 1965 – Pereira, 2010) para la transformación de la base técnica de producción agrícola. A política adoptada consolidó, así, las grandes propiedades intensificadoras del factor capital (productores de *commodities* al mercado internacional y/o agroindustrialización), en detrimento de las pequeñas propiedades (productores de alimentos comunes al mercado interno) (Souza-Esquerdo y Bergamasco, 2014, Mattei, 2014, Bicalho, 2013, Mielitz Netto et al., 2010).

La amplia oferta de crédito subsidiada a tasas de interés bajas enfrentó, por lo menos, dos gargallos que llevaron a su restricción. En la década de 1980 el SNCR, operado por el Banco del Brasil, fue implicado en destorcer y en gastar desmedidamente los recursos públicos, todo junto al contexto de la profunda crisis económica brasileña (deuda externa e inflación) (Mueller, 2005) de la época.

Con el propósito de superar la crisis, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial impusieron al gobierno brasileño reformas estructurales las cuales afectaron la concesión de crédito a los agricultores, especialmente las pequeñas propiedades (Grisa, 2010, Mueller, 2005), y las raíces de un “desarrollo rural” menguaron por definitivo (Navarro, 2001).

Más tarde, un conjunto de planes de estabilización macroeconómica (Schneider, 2010), oriundas del Consenso de Washington (corriente

neoliberal), visaron promover el equilibrio y el crecimiento de aquellos países en situación fragilizada (Gennari, 2001).

En 1989, con la tomada de posesión del primero presidente electo directamente por el pueblo tras la redemocratización (Fernando Collor de Melo – 1990/1992), el nacionalismo cedió lugar a la liberalización y a la apertura económica (neoliberalismo) y la agricultura pasó por el proceso de globalización, con inversiones (políticas y programas) en los grandes establecimientos (agricultura no familiar) que destinaban la producción a la exportación (Sabourin et al., 2014, Salcedo et al., 2014, França et al., 2009).

La liberalización del comercio y la desreglamentación de los mercados hacen referencia, especialmente, al Tratado de Asunción firmado entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, constituyendo el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el año de 1991 (Grisa, 2010).

Con la creación del bloco económico se ha posibilitado la exportación de productos industrializados a los países miembros, asimismo, pasó a importar productos agrícolas especialmente de Argentina y Uruguay (Delgado et al., 1996). Este hecho impactó, según las organizaciones sindicales (Navarro, 2010), directamente en la supervivencia de las estructuras productivas de los pequeños productores (Picolotto, 2014, Grisa y Schneider, 2014, Wilkinson, 2003).

Resguardada por la Constitución Federal, además de las oportunidades de participación social (consejos y foros) reafirmadas por Itamar Franco (1992/1994), CONTAG y DNTR/CUT participaron y promovieron eventos con la intención de debatir estrategias de políticas agrícolas diferenciadas que amparasen e insiriesen los pequeños productores en la economía nacional (Picolotto, 2014, Navarro, 2010).

Las presiones sociales culminaron en el documento “Propuestas y recomendaciones de política agrícola diferenciada para el pequeño productor rural” (Brasil, 1994) y, más tarde, en la creación del PROVAPE (abordado en el Subcapítulo 1.3. “Agricultura familiar”) (Anjos et al., 2016, Bianchini, 2015, Souza-Esquerdo y Bergamasco, 2014).

El embrión de valorización de la pequeña propiedad (PROVAPE) probó que la categoría social familiar no sucumbió mediante dos modelos impuestos y ha sobrevivido en el tiempo a través de nuevas estrategias organizacionales, productivas y sociales (Altafin, 2007). El Programa proclamaba la diferenciación de agricultores, el acceso al crédito rural, seguro agrícola, extensión rural, cooperativismo y asociativismo, etc. (Anjos et al., 2016, Navarro, 2010, Brasil, 1994), pero las dificultades estructurales y operativas lo limitaron.

En 1995, durante la gestión neoliberal de Fernando Henrique Cardoso (1995/2002), el gobierno, en el afán de reformular el abordaje anteriormente construido, elaboró un estudio que culminó en el “Plan Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar” y en la resolución del Banco Central del Brasil que estableció las líneas de crédito diferenciadas (Bianchini, 2015).

Surgió, de esa forma, la principal política pública direccionada a un público específico: el PRONAF (Grisa y Schneider, 2014). Además del expuesto, el Programa es fruto de las presiones sociales (en función de las políticas económicas adoptadas) por políticas ecuanímes a los pequeños agricultores, de las investigaciones académicas que versaban sobre el tema y, también, se destaca la estabilidad macroeconómica (Mielitz Netto et al., 2010 – control monetario e inflacionario) alcanzada en 1994 con el Plan Real (Schneider y Cassol, 2014, Schneider, 2010).

Con el PRONAF, la agricultura familiar fue reconocida en el ámbito institucional, sin embargo, faltaba la definición normativa de la categoría con el propósito de auxiliar el acceso. En el año de 2006, en el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva (postura neoliberal – Grisa y Schneider, 2014, Mueller, 2005 – post neoliberal – Sader, 2013, intercalada con el neo estructuralismo o neo desarrollista – Bresser-Pereira, 2016) instituyó la Ley de la Agricultura Familiar, cumpliendo otra etapa del ciclo de legitimación de la categoría social familiar.

Según Wanderley (2001), parte de la agricultura familiar, basada en las políticas diferenciadas (contexto relacionado al PRONAF, en la actuación del

MDA – 1999 – y en la Ley de la Agricultura Familiar), se insiere en la racionalidad moderna de la agricultura del siglo XXI y se integra en la sociedad brasileña dada su importancia social, económica y productiva (Grisa y Schneider, 2014).

Basado en las políticas públicas apuntadas, se rechazó que la agricultura familiar fuera tachada como una categoría subalterna a la no familiar y secundaria en el proceso de desarrollo rural (Rambo et al., 2016, Mattei, 2014, Navarro, 2001).

### **1.5.2. Concepto y procedimientos de análisis de políticas públicas**

La implementación, tanto del PRONAF como de la Ley de la Agricultura Familiar, culminó en el reconocimiento de la categoría social de los agricultores familiares que clamaban, hasta entonces, por medidas equiparables en relación a las grandes propiedades. Resumiendo, las reivindicaciones se asentaban (o, se asientan) en políticas públicas diferenciadas, por ejemplo, crédito rural, tecnologías, capacitación y asistencia técnica, extensión rural, canales de comercialización, inserción social, seguro agropecuario, garantía de la producción, reforma agraria, sustentabilidad, entre otros.

El establecimiento de políticas públicas, en la concepción de Rúa (1998), es esencial para el crecimiento y desarrollo económico al paso que viabiliza el sector agropecuario (Pitaguari y Lima, 2005) y promueve el desarrollo rural de la agricultura familiar (Sangalli y Schindwein, 2013), además de contribuir para la mejoría del bienestar de las familias rurales.

Se entiende por políticas públicas la acción de intervención y/o de respuesta del Estado (Buxedas, 1987) frente a un problema público (Secchi, 2011) de origen económico, social, cultural, político, ambiental, de infraestructura, etc., con reflejo, directo o indirecto, en grupos de la población o en la población de manera general.

La esencia de la política pública se relaciona en reconocer el problema (presentado por grupos sociales, intelectuales y/o por el Estado – Grisa y Schneider, 2014) e instaurar un “[...] conjunto de acciones intencionales y causales que se orientan a realizar objetivos y cuya solución se considera de interés público” (Chávez et al., 2014: 63), o como Gavilanes (2009: 167) definió: “[...] decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos [...] encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”.

Siendo así, el objetivo de la política pública es de evitar, minimizar y “[...] construir uma nova representação dos problemas [...]” (Muller y Surel, 2002: 29) o conflictos colectivos de forma pacífica (Rua, 1998). Del resultado del análisis emanan un conjunto de decisiones, acciones, actividades e instrumentos basados en procedimientos formales e informales (Finkler y Dell’Aglío, 2013) de intervención estatal (Appio, 2005) en el público objetivo.

También, las políticas públicas se refieren a diferentes medidas que, tras la formulación y el diseño, son implementadas por el Estado en programas y/o políticas visando a solución de las dificultades de la sociedad y el mantenimiento de los derechos de ciudadanía de la población (Finkler y Dell’Aglío, 2013, Appio, 2005).

Baquero et al. (2007), Sachs (2001) resaltaron que tanto las políticas como los programas que poseen como público foco la agricultura familiar, precisan vehementemente ponderar sobre las características y necesidades de los potenciales beneficiarios (desvendada, por ejemplo, por la tipificación) con el propósito de superar los problemas de éxodo rural, baja capitalización, acceso al crédito, costos productivos, mercados modernos, tecnologías, etc. Se espera de las políticas la contribución en el fortalecimiento del capital social, en las estructuras productivas, en la economía local, en el crecimiento y en el propio desarrollo rural (Pitaguari y Lima, 2005, Rua, 1998).

De la apreciación de los conceptos de las políticas públicas se desdobra su complejidad de resolución (Muller y Surel, 2002), planeamiento, diseño institucional/estructural, implementación y relacionamiento con el público



objetivo (Feinstein, 2007, Arretche, 1998), lo que requiere una constante y puntual análisis (Frey, 2000) de las acciones de la política (Thoenig, 2000) con posterior parecer de su continuidad, adaptación o suspensión (UNICEF, 1990).

Según Kettl (1998), la constitución estructural de una política debería estar relacionada a etapas sucesivas de relacionamiento (propósito, objetivo, meta y actividad). En este esquema, el análisis y/o evaluación logra consistencia a partir de la constatación de “[...] relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados [...]; resultados que causem efeitos [...] pelo alcance de um objetivo específico; e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa [...]” (Costa y Castanhar, 2003: 976).

Cohen y Franco (1999) abordaron que el análisis de una política tiene el intuito de evidenciar los efectos y resultados sensibles cuanto a la operación práctica del programa a un público específico. Subsida, así, en mejoras, modificaciones y en la tomada de decisiones por ejecutores y gestores al cual está vinculado, averiguando a eficiencia y eficacia de la política en conformidad con los objetivos previamente establecidos.

El análisis de políticas y/o programas reposa en la “[...] necessidade crucial e urgente de se obter maior eficiência e maior impacto nos investimentos governamentais [...]” (Costa y Castanhar, 2003: 971), con consecuente optimización y control de los recursos (Putnam, 2000) basados en la intencionalidad de alcanzar mejores resultados (gestión pública eficaz). Además, propicia un abanico de datos que subsidian la estructuración de políticas públicas sólidas.

Para Buxedas (1987), el análisis de políticas públicas permite verificar los resultados alcanzados (impactos sociales y económicos – Arretche, 2003) a partir de los objetivos y acciones constituidos por la política (coherencia). Se relaciona, también, en averiguar si los recursos invertidos se tradujeron en resultados positivos con la minimización o la reducción del problema presentado, bien como las razones que la llevaron al fracaso, desde los

factores propios de la política hasta las externalidades que la implicaron (Feinstein, 2007).

Feinstein (2007: 20) ponderó que existen particularidades que actúan, directa o indirectamente, en los resultados de la política, o sea, “[...] no es posible determinar de modo inequívoco cuál ha sido el efecto atribuible a determinadas intervenciones [...]”. De esa forma, el autor sugirió conciliar un análisis de impacto (*ex post*) con un análisis de procesos (*ex ante*) frente a los distintos factores de contexto, lo que quiere decir, metodologías más complejas que estructuran una evaluación de la política (Kettl, 1998).

El análisis de políticas públicas se divide en tres momentos (Secchi, 2011, Trevisan y Bellen, 2008, Feinstein, 2007, Minayo, 2005, Sulbrandt, 1993):

- *Ex ante* (implantación): orientado en la fase de construcción de políticas, en el proceso de intervención, de decisión sobre la implementación y valoración de los efectos (costo-beneficio) – etapa de diseño;
- *In itinere* (implementación): realizada durante la implementación y antes de la finalización, con el objetivo de caracterizar y generar conocimientos oriundos de los resultados alcanzados, culminando con el seguimiento o no de la política y/o en mejoras;
- *Ex post* (resultados): fase de evaluación general de la política a partir de los resultados e impactos a *posteriori* de la implementación. La evaluación *ex post* ocurre posteriormente a la finalización de la política (*sunset clause*) y/o en una etapa específica de la misma.

Para el estudio de políticas públicas existen distintos métodos de trabajo. Se destacan el análisis del proceso económico, el *Policy cycle* y el modelo lógico.

El análisis del proceso económico (*ex ante*), defendido por Buxedas (1987), discurre que las acciones del Estado de intervención en el proceso económico son formadas, inicialmente, con la definición de un objetivo (múltiples y mutables), de instrumentos (poder del Estado en operar variables económicas, macroeconómicas y/o específicas encadenadas al objetivo) y en

su ejecución operativa por medio de medidas articuladas a los objetivos e instrumentos.

En el modelo del ciclo de políticas, el *Policy cycle*, posibilita la interpretación y la construcción de referencias al análisis de la política (Trevisan y Bellen, 2008). El método es constituido por etapas interdependientes y secuenciales de organización de la política pública (Secchi, 2011):

- Identificación del problema: ruptura del *status quo*, o sea, una situación problemática que altera el orden natural (ideal posible) y que impacta lo público (problema público);
- Formación de la agenda: temas o problemas públicos en los cuales el Estado reconoce y toma posición a través de intervenciones;
- Elaboración de alternativas: a partir de la formación de la agenda, el Estado elabora posibles estrategias y soluciones frente a los problemas públicos;
- Tomada de decisión: de la definición de alternativas resulta la elaboración de políticas públicas, programas y acciones que visan enfrentar el problema público;
- Implementación: los procesos, anteriormente definidos (política), son implementados al público objetivo y generan los primeros resultados;
- Evaluación: etapa que evalúa los resultados alcanzados de la implementación de la política pública;
- Extinción: la extinción de la política es decurrente de la superación del problema, de la ineficacia de la política o de la pérdida de importancia del problema en la formación de la agenda. Se agrega a esa etapa, también, la reformulación de la política o en la indicación de una nueva política sucesora a la actual (Frey, 2000).

El modelo lógico, metodología de análisis de políticas reeditada por el Instituto de Investigación Económica Aplicada (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA*), es empleada por el Ministerio de la Casa Civil, Ministerio de la Transparencia y Auditoría General de la Unión, Ministerio de

Hacienda y Ministerio del Planeamiento, Desarrollo y Gestión, en la formulación de programas del Plan Plurianual (IPEA, 2018).

El modelo es resultado de un procedimiento metodológico de análisis *ex ante* de programa y/o política pública y auxilia en el planeamiento (formulación), en la comunicación (explicación del funcionamiento), en la operación (implementación) y en la consistencia (optimización) de los propósitos y procedimientos de un programa (desarrollo esperado), o sea, de su estructura (Brasil, 2016, Cassiolato y Guerresi, 2010, Taylor-Powel et al., 2003).

El modelo lógico es un instrumento que explica la teoría del programa y tiene como objetivo el análisis de la adecuación del diseño y de los resultados esperados (delimitación y explicación del problema en discusión) del programa en cuestión (IPEA, 2018). De esa manera, el Modelo Lógico “[...] busca configurar um desenho do funcionamento do programa [...] factível a certas circunstâncias, para resolver os problemas identificados” (Cassiolato y Guerresi, 2010: 5).

El análisis ocurre por la delimitación de la teoría del programa (diseño), estructurada en relaciones causales (Cassiolato y Guerresi, 2015, 2010):

a) Aclaramiento del problema y referencias de la política pública:

- Explicación del problema (causas; problemas; consecuencias);
- Referencias de la política pública (descriptores del problema; problema; público objetivo; beneficiarios; objetivo general; objetivos específicos; criterio de priorización);

b) Estructuración de la política pública enfocada a resultados:

- Estructura de la política (recursos presupuestarios y no presupuestarios; acciones; actividades; productos; resultados intermediarios y finales; impactos);

c) Reconocimiento de factores relevantes de contexto:

- Factores de contexto (favorables y desfavorables).

La adaptación realizada por el IPEA, según Cassiolato y Guerresi (2015, 2010), agrega elementos del Marco Lógico (o Matriz Lógica), y se refiere en

la construcción del árbol de problemas (aclaración de las dificultades y determinación de referencias del programa) y del Planeamiento Estratégico Situacional de Carlos Matus, con la determinación de descriptores del problema (evidencias y hechos de las limitaciones) y de causas críticas.

Los resultados de esos ejercicios encaminarán al entendimiento, racionalización, sistematización y montaje del modelo lógico para el análisis de programas o políticas públicas (Brasil, 2016, Cassiolato y Guerresi, 2015, 2010).

## **1.6. DESARROLLO RURAL**

### **1.6.1. Políticas agrícolas, agrarias y temáticas**

Hasta fines del siglo XX, según lo que fue presentado en los capítulos anteriores, no existían políticas públicas de desarrollo rural consistentes para la agricultura familiar (Schmitz y Mota, 2006, Schneider, 2004). De hecho, surgieron esbozos (frágiles) de políticas que tenían el objetivo de incluir a las pequeñas propiedades (Navarro, 2001), por ejemplo, la Política de Desarrollo Rural Integrado (Schneider, 2010), aun así, predominaron las políticas agrícolas.

Este tipo de política ha proyectado la modernización de la agricultura a través de la concesión de crédito (recursos y financiamientos), favoreciendo determinados tipos de agricultores (no familiares – Sabourin y Niederle, 2017), es decir, aquellos que presentaban mejores estructuras de producción, productividad y capacidad reproductiva (Mielitz Netto et al., 2010).

Grisa et al. (2018) ejemplificaron que las políticas agrícolas proclamaban las cuestiones referentes al crédito, seguro rural, regulación de precios, infraestructura, agroindustrialización, irrigación, promoción de las capacidades humanas, formación técnica, extensión rural y, parcialmente, de reforma agraria o de colonización, categorizadas en políticas agrarias generalistas (tendenciosa cuanto a los beneficiarios). Actualmente se

encuentra en la agenda gubernamental ese modelo de política, obviamente asociada a agricultura no familiar (MAPA).

A partir de la década de 1990 surgieron, con más coherencia conceptual y técnica, las políticas agrarias de desarrollo rural. Sabourin y Niederle (2017) las llamaron de políticas específicas porque trataban de medidas distinguidas para un público particular, los agricultores familiares.

El alcance de las políticas agrarias incluye el crédito rural, insumos agropecuarios, capacitación y asistencia técnica, extensión rural, investigación y desarrollo, alternativas (rutas) tecnológicas, apoyo as organizaciones sociales (cooperativismo y asociativismo), soporte a la comercialización, agroindustrialización, herramientas de reducción de la pobreza rural (Grisa et al., 2018), reforma agraria y sustentabilidad ambiental. Esas políticas son más recientes y emergieron como una oposición y opción delante de la difusión del agronegocio (Schneider, 2010) y, como ejemplo, se cita al PRONAF y a la definición de la Ley de la Agricultura Familiar.

Sabourin y Niederle (2017) destacaron un tercero grupo de políticas públicas, las temáticas plurisectoriales o multisectoriales. Según los autores, esas políticas retratan los argumentos relacionados a la preservación ambiental, a la soberanía y seguridad alimentar y nutricional, al combate de la pobreza rural, a las desigualdades sociales y económicas, a la a economía solidaria y al desarrollo territorial. Los reflejos de esas acciones pueden interactuar, directa o indirectamente, con las familias rurales (Grisa et al., 2018).

También, las políticas públicas para la agricultura familiar (agrarias y multisectoriales – desarrollo rural) van más allá de las políticas agrícolas direccionadas a la producción y de contexto sectorial (Grisa et al., 2018). Reúnen, además, las perspectivas territoriales, los aspectos culturales, la valorización de la categoría, la educación, la capacitación, la habitación y la electrificación rural, la alimentación, la salud y la emancipación y empoderamiento de los agricultores familiares como ciudadanos, ya no como

un mero sector productivo económico (por encima de productor) (Picolotto, 2014, Navarro, 2010, Ploeg et al., 2000).

En la obra “*Desenvolvimento como Liberdade*”, de Amartya Sen (2010), el desarrollo propiamente dicho (se entiende que no es excluyente en relación a rural/urbano) es resultado de la ampliación de las capacidades reales de escoja, de expansión de las libertades sustantivas (más allá de las necesidades básicas), demostrado por el desarrollo (derechos civiles, educación y salud) sobre el crecimiento (PIB, aumento del ingreso *per cápita*, modernización, nuevas tecnologías e industrialización).

Las políticas públicas de desarrollo rural deben constituirse en una concomitancia de acciones y medidas del Estado (impulsador del desarrollo – Bercovici, 2005, Veiga, 2001) que visan reducir la pobreza en el medio rural (Ellis, 1999) a partir de la movilización (Cazella et al., 2009), participación y empoderamiento de los actores sociales, además de una articulación institucional congruente (Rodríguez y Vassallo, 2010) en el territorio.

El acceso a las políticas públicas de desarrollo rural por los agricultores familiares es esencial pues crea oportunidad de generación de ingreso, promueve la producción agroganadería, la competitividad y comercialización, refleja en la generación de empleo (rural y urbano), permea el manejo sustentable del medio ambiente y disminuye los índices de pobreza en el territorio (Schejtman y Berdegué, 2004, Schneider, 2004, Echeverría, 2003).

### **1.6.2. Desarrollo agropecuario, agrario y rural**

A parte de las políticas que objetivaban el desarrollo de la agricultura familiar, cabe problematizar la terminología y comprensión analítica de “desarrollo rural”, no raras veces, empleada de forma equivocada. Vassallo (2001) sistematizó tres tipos posibles de desarrollo para el ámbito rural: desarrollo agropecuario, agrario y rural.

Según Vassallo (2001), el desarrollo agropecuario contempla los aspectos agroeconómicos de la producción agroganadería (visión clásica), o

sea, formas y/o caminos para aumentar la producción y la productividad de un producto agropecuario, y de otros a él asociado, por medio de soluciones tecnológicas.

El desarrollo agrario abarca la discusión anterior y la amplia para los aspectos políticos, económicos, culturales y sociales que actúan en la producción agroganadería, extrapolando la cuestión tecnológica para el contexto de desarrollo e integración de complejos agroindustriales, de la comercialización, de la organización de los agricultores en asociaciones, cooperativas, etc. (Vassallo, 2001).

El concepto de desarrollo rural reivindica los puntos discutidos en el desarrollo agropecuario y agrario, sin embargo, es más extenso y complejo. Los tópicos van más allá de los supra citados y abarcan las temáticas de influencia en el cotidiano rural, a citar la cultura, la educación, salud, empleo, sustentabilidad ambiental (Silva y Bernardes, 2014), saneamiento ambiental, electrificación rural, interrelación social (organización social, sindicatos, recreación), pluriactividad (agroindustrialización, artesanía, etc.), entre otros puntos asociados al espacio e integración rural (Vassallo, 2001).

De esa forma, Vassallo (2001) conceptuó el desarrollo rural como una transición – que se inicia por el reconocimiento de las necesidades básicas insatisfechas del espacio rural (individual y/o colectiva) – progresiva de satisfacción de las necesidades básicas. El autor destacó, aun, la relevancia de la participación seguida de la población (rural y urbana) en la gestión política, económica y social de las políticas públicas (Abramovay, 2007).

Vassallo (2001: 9) trató de que “[...] en general el desarrollo rural se basa en el desarrollo agrario [...]”, es decir, para o el establecimiento del desarrollo rural, específicamente en territorios con predominancia de la economía en el sector primario, es imprescindible la promoción de medidas (políticas públicas diferenciadas) razonadas en el desarrollo agrario.

A su vez, Mielitz Netto et al. (2010), Navarro (2001) también realizaron una distinción de conceptos, sin embargo, lo expusieron en desarrollo agrícola y agrario.



El desarrollo agrícola, término que se asemeja al desarrollo agropecuario discutido por Vassallo (2001), se refiere particularmente a las cuestiones vinculadas a la producción rural (agrícola o ganadería), a la decurrente productividad, los procedimientos técnicos que la viabilizan y permitan el crecimiento, el trabajo como factor de producción, etc., además de reconocer las tendencias a lo largo de un tiempo determinado (Mielitz Netto et al., 2010, Navarro, 2001).

En secuencia, el desarrollo agrario acoge los conceptos de desarrollo agrícola y los eleva al análisis de la utilización y organización del “mundo rural” (social y económico), los impactos ambientales, las condiciones de las familias rurales, los canales de comercialización, las relaciones de mano de obra, los servicios empleados, las instituciones, los mercados, las políticas públicas establecidas, la disponibilidad de tierras, etc., relacionados con el dinamismo rural, rural/urbano en un contexto específico (Mielitz Netto et al., 2010, Navarro, 2001).

En el desarrollo agrario de Navarro (2001) se suscribe, también, lo que Mielitz Netto et al. (2010) abordaron como el desarrollo *fundiário* (acceso a la tierra), en que versa sobre la apropiación y distribución del factor de producción tierra, debatiendo quien la posee y cuanto de tierra poseen. Se depende de la posición de los autores la reforma y colonización agraria.

Para Navarro (2001), la discusión del desarrollo va más allá de los conceptos agrícola y agrario y se acerca de la terminología de desarrollo rural. Para el autor, el Estado es el principal agente fomentador pues concentra la legitimidad política de proposición e imposición de instrumentos orientados al desarrollo rural.

Así, el objetivo del desarrollo rural se refiere a la sustentabilidad, la mejoría del bienestar de las familias rurales y por el análisis inicial de las prácticas implementadas de desarrollo agrario, es decir, “[...] será sempre necessário analisar-se corretamente o desenvolvimento agrícola para interpretar o desenvolvimento agrário de determinado país ou região, o que

permitirá construir uma estratégia de desenvolvimento rural [...]” (Navarro, 2001: 90).

De esa forma, Schneider (2004: 98) explicó que el desarrollo rural es percibido como un “[...] processo que resulta de ações articuladas, que visam induzir mudanças socioeconômicas e ambientais no âmbito do espaço rural [território como unidade de referência] para melhorar a renda, a qualidade de vida [...]” y el bienestar social de los agricultores familiares (Bercovici, 2005).

Basado en otros autores, Kageyama (2004) argumentó que se asciende el desarrollo rural al compatibilizar los aspectos económicos (adición y estabilidad del ingreso) con los sociales (patrón de vida aceptable) en una ruta agroganadería pluriactiva (diversificación productiva de la renta familiar).

Se subraya que el desarrollo rural no se compone de un modelo estándar, predefinido, en otras palabras, los instrumentos de desarrollo (políticas públicas) son peculiares a los distintos tipos de agricultores familiares, territorios (dinamismo – Schneider, 2004 – y diversidad – Navarro, 2010) y contextos (Grisa y Schneider, 2015).

El concepto de desarrollo es multidimensional (Sen, 2010), multisectorial (pluriactividad) y multifuncional (productiva, ambiental y social (Grisa et al., 2018, Kageyama, 2004) y cada territorio (espacio geográfico socialmente construido) es dinámico, mutable (Mattei, 2014) y conserva características e identidades propias (Schejtman y Berdegué, 2004) de intercambio interno y externo, rural y urbano y, regional y nacional (Echeverría, 2003).

También, se condice el desarrollo rural a partir del reconocimiento de la dinámica de las relaciones sociales (interpersonales, institucionales y gubernamentales), de poder (político, jurídico político e institucional), económicas (agrícola, ganadería, agroindustrial, extractiva, turismo – Sabourin et al., 2016) y ambientales de la agricultura familiar y del territorio (Haesbaert, 2004, Schneider y Tartaruga, 2004), bajo la óptica de “[...] valorizar as diferenças e conquistar qualidade de vida e ambientes sustentáveis [...]” (Gehlen, 2004: 102).

La caracterización de las familias rurales (multitud de agricultores) y la exploración del territorio, y lo que él representa, desvendan las “[...] potencialidades e gargalos [...]” (Gehlen, 2004: 102) y componen un requisito básico para la elaboración de intervenciones, por el Estado (planes estratégicos) de políticas públicas de desarrollo rural (Sabourin, 2002, Navarro, 2001).

## **2. METODOLOGÍA**

El trabajo de investigación, que originó esta tesis, fue realizado en el municipio de Roque Gonzales y asumió contornos cualitativos y cuantitativos (no numérica y numérica – Triola, 2004), sobre una base de datos primarios y secundarios (trabajo de campo propio y trabajo de terceros – Marconi y Lakatos, 2003). Para ambas las bases, las informaciones se refieren a los años de 2011 a 2015, período seleccionado en función de una relativa estabilidad económica y política en el escenario brasileño.

La actividad de campo, que subsidió la tomada de los datos primarios, ocurrió durante el primer semestre de 2018 a partir de entrevistas con los agricultores familiares y representantes de las instituciones locales. Los datos secundarios posibilitaron el raciocinio de la socioeconomía del municipio, de la agricultura familiar, de la tipificación y de las políticas públicas.

La estrategia metodológica adoptada para la consecución de los objetivos está estructurada en las siguientes etapas: descripción de la muestra e instrumento de relevamiento; modelo tipificante de los establecimientos agropecuarios; bases para el análisis del PRONAF; y, análisis de los datos. Se complementaron estas etapas con la revisión bibliográfica sobre los temas de la agricultura familiar, tipificación, políticas públicas y desarrollo rural.

Por respeto al anonimato de los agricultores familiares, prerrogativa respaldada en el diferimiento de la Comisión Nacional de Ética en Investigación (Comissão Nacional de Ética em Pesquisa – CONEP) al proyecto de investigación de doctorado, bajo número 72259617.0.0000.8137, no se incluyó el ingreso bruto rural de los agricultores familiares, tan poco los valores captados por los entrevistados en el PRONAF.

Sin embargo, se presentan datos colectivos sobre la tipificación y, en relación al PRONAF, se han utilizado documentos obtenidos del Banco Central del Brasil (BACEN) y se exponen, de manera genérica (criterio de sigilo – no se apuntan las modalidades del Programa dada las dimensiones

territoriales del municipio, dentro de las que se podría reconocer el beneficiario), los motivos y finalidades que los llevaron a recurrir al PRONAF.

## **2.1. DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA E INSTRUMENTO DE RELEVAMIENTO**

Para el estudio, se integraron solamente los agricultores familiares según la Ley de la Agricultura Familiar (Brasil, 2006). De esa forma, se seleccionaron los agricultores familiares con área igual o inferior a 80 ha (cuatro módulos fiscales – un (1) módulo fiscal en Roque Gonzales corresponde a 20 ha – INCRA, 2013) y se han desconsiderado aquellos de área inferior a cinco hectáreas.

Esta limitación fue impuesta con la prerrogativa de que, con relación a las características sociales, económicas y productivas del municipio, los agricultores se tornan “vendedores” de mano de obra (casi que exclusivamente) a otros establecimientos agropecuarios o empresas, agrícolas o no agrícolas (Kuivanen et al., 2016, INCRA y FAO, 2000).

Descripto el perfil de la muestra se han seleccionado, por medio del muestreo estratificado proporcional (población heterogénea en estratos proporcionales – Triola, 2004), los agricultores familiares en cuatro estratos de área, razón justificada por la necesidad de representación de diferentes extensiones de área (para los resultados decurrente del PRONAF, las familias rurales están representadas de manera conjunta), producción e ingreso.

La varianza para cada estrato fue conocida a partir de la tipificación de la agricultura realizada para el municipio (IBGE, 2009). El erro máximo deseable fue de 10 agricultores con una confianza de 95%. Para los cálculos se utilizaron los softwares Excel (Microsoft, 2016) y el InfoStat (Rienzo et al., 2016) (Cuadro 2).

Cuadro 2. Estratos, población y variables del muestreo aleatorio estratificado proporcional.

Estr. <sup>1</sup>	N <sub>i</sub> <sup>2</sup>	M <sup>3</sup> (N <sub>i</sub> )	LI <sup>4</sup>	LS <sup>5</sup>	S <sub>i</sub> <sup>6</sup>	N <sub>i</sub> .S <sub>i</sub>	n <sup>7</sup>	n <sub>i</sub> <sup>8</sup>	ñ <sub>i</sub> <sup>9</sup>
E1 <sup>1.1</sup>	303	75,75	70,43	81,07	2.228,25	675.159,75		20,97	21
E2 <sup>1.2</sup>	344	86,00	80,76	91,24	2.462,00	846.928,00		23,81	24
E3 <sup>1.3</sup>	245	61,25	57,94	64,56	698,92	171.234,58		16,96	17
E4 <sup>1.4</sup>	44	11,00	8,83	13,17	54,00	2.376,00		3,05	4
Total	936					1.695.698,33	64,78	64,78	66 <sup>10</sup>

<sup>1</sup>Estrato (<sup>1.1</sup>5 ≥ N<sub>i</sub> ≤ 10; <sup>1.2</sup>10 > N<sub>i</sub> ≤ 20; <sup>1.3</sup>20 > N<sub>i</sub> ≤ 50; <sup>1.4</sup>50 > N<sub>i</sub> ≤ 80);

<sup>2</sup>Población del estrato; <sup>3</sup>Media; <sup>4</sup>Limite inferior; <sup>5</sup>Limite superior; <sup>6</sup>Varianza de la población; <sup>7</sup>Muestreo poblacional; <sup>8</sup>Muestreo poblacional del estrato;

<sup>9</sup>Muestreo poblacional del estrato aproximada; <sup>10</sup>En el total, se entrevistaron 67 agricultores familiares, un (1) a más de lo previsto para el último estrato.

Fuente: el autor (2019), en base a IBGE (2009).

La fórmula que se utilizó,

$$n = \frac{N \sum_{i=1}^k N_i S_i^2}{N^2 \frac{e^2}{z^2_{\alpha/2}} + \sum_{i=1}^k N_i S_i^2}$$

donde:

n = muestreo poblacional;

N = población;

N<sub>i</sub> = población del estrato;

S<sub>i</sub> = varianza de la población del estrato;

e = margen de error;

z = nivel de confianza.

Para la estimación proporcional,

$$n_i = \frac{N_i}{N} n$$

donde:

$n_i$  = muestreo poblacional del estrato.

Conocida la muestra y los respectivos estratos, se han realizado entrevistas semiestructuradas (guion precedente – Triola, 2004) con los agricultores familiares del municipio y representantes de las instituciones. Para ello, se contó con un formulario, luego expuesto, con preguntas abiertas y cerradas que cumplieron con el objetivo propuesto para el modelo tipificante y el análisis del PRONAF.

## **2.2. MODELO TIPIFICANTE DE LOS ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS**

Para la comprensión de la racionalidad de las familias rurales de Roque Gonzales, se consideró en el modelo tipificante el análisis en conjunto de cada sistema que abarca el establecimiento agropecuario familiar (multidimensional jerárquico/combinado).

La construcción del modelo tipificante compatibilizó los aspectos de la unidad productiva (área, tecnología, producción, economía, etc.) y la caracterización de los agricultores familiares (conocimientos, interrelaciones sociales, trabajo, gestión, etc.). La conciliación de ambos permitió la abstracción de la racionalidad de las familias rurales en la unidad productiva, debidamente tratada como establecimientos agropecuarios familiares.

Se definió, así, una metodología simple (que “[...] dê conta da explicação do conjunto dos fatos [...] melhor representação possível da realidade” – Carneiro, 1999: 325) y exequible (Ríos et al., 2015) de tipificación de los

establecimientos con la combinación (Saal et al., 2004) de variables (cuantitativas y cualitativas) claves (Weltin et al., 2017, Van Eupen et al., 2012, Righi et al., 2011).

Las variables fueron seleccionadas a partir de la literatura sobre la tipificación (Weltin et al., 2017, Abreu et al., 2015, Chávez et al., 2014, Kageyama et al., 2013, Righi et al., 2011, Figueredo y Miguel, 2009, IBGE, 2009, Saal et al., 2004, Guanziroli et al., 2001, INCRA y FAO, 2000, Escobar y Berdegué, 1990), del contexto socioeconómico (IBGE, 2019), en el contacto inicial del investigador con las entidades y con los propios agricultores familiares.

De esa forma, la tipificación desarrollada (metodología posible – Ríos et al., 2015) ha sido basada en la integración de modelos conceptuales (construcción teórica) y operativos (construcción empírica), componiéndose, así, en procedimientos técnicos elaborados por el investigador (Roldán, 1996) que, a su vez, está orientado a qué caracterizar y evaluar (Weltin et al., 2017).

Los procedimientos de selección de las variables atendieron al propósito establecido para la tipificación (Kuivanen et al., 2016) y “[...] abrangente o suficiente para incluir a diversidade de situações existentes [...]” (Altafin, 2007: 15). El trabajo de reconocimiento de las variables fue ejecutado con los agricultores familiares a través de entrevistas semiestructuradas, con preguntas abiertas y cerradas sobre los temas:

- Cuantitativas: ingreso bruto rural (ingreso agropecuario – agrícola y pecuario – y agroindustrialización), área del establecimiento (propio y arrendado), principales actividades agrícolas y ganaderas, especialización productiva, inserción al mercado, agroindustrialización, mano de obra (mayores de 14 años) y tecnología utilizada/disponible;
- Cualitativas: nivel de escolaridad, incluyendo la capacitación en cursos técnicos de corta a larga duración, gestión del establecimiento agropecuario, interrelación social, apoyo institucional para el desarrollo de las actividades económicas (agropecuario y/o políticas públicas) y acceso a las políticas públicas a nivel federal.



La tipificación fue determinada por la variable ingreso bruto rural (variable estructuradora – atributo dominante) integrada con las demás variables cuanti-cualitativas (complementares). La elaboración del modelo, basado en el ingreso, obedeció al argumento de reproductibilidad (capacidad de reproducción del capital – FAO y INCRA, 1994), es decir, “[...] es necesario que los ingresos familiares sean superiores a sus necesidades [...] la finalidad de un determinado sistema de producción será siempre procurar reproducirse” (Figueredo y Miguel, 2009: 12) a lo largo plazo.

Consciente de que el ingreso rural es el principal mecanismo de diferenciación entre los establecimientos agropecuarios (Chávez et al., 2014), la reintroducción de variables cuantitativas y cualitativas en la tipificación (Carneiro, 1999), especialmente la última, tuvo como objetivo reducir la arbitrariedad y la simplificación de los hechos observados en campo, complementando la interpretación con las debidas particularidades y complejidades del ambiente investigado (Sant’Ana y Tarsitano, 2009). Se ha evitado, de esa forma, tangenciar la unidimensionalidad (Abreu et al., 2015, Arbeletche, 1986).

Compuso el modelo tipificante grupos y subgrupos orientados por criterios simples (INCRA y FAO, 2000) y específicos (Kuivanen et al., 2016):

- a) Grupo 1 – primer percentil de la muestra (menor igual a 25% de los datos):
  - Subgrupo 1.1: primer percentil (menor igual a 50% de los datos);
  - Subgrupo 1.2: segundo percentil (mayor que 50% de los datos);
- b) Grupo 2 – segundo percentil de la muestra (mayor que 25% y menor igual a 50% de los datos):
  - Subgrupo 2.1: primer percentil (menor igual a 50% de los datos);
  - Subgrupo 2.2: segundo percentil (mayor que 50% de los datos);
- c) Grupo 3 – tercer percentil de la muestra (mayor que 50% y menor igual a 75% de los datos):
  - Subgrupo 3.1: primer percentil (menor igual a 50% de los datos);
  - Subgrupo 3.2: segundo percentil (mayor que 50% de los datos);
- d) Grupo 4 – cuarto percentil de la muestra (mayor que 75% de los datos):

- Subgrupo 4.1: primer percentil (menor igual a 50% de los datos);
- Subgrupo 4.2: segundo percentil (mayor que 50% de los datos).

En la determinación de los grupos (1, 2, 3 y 4 – cuartiles) y subgrupos (1.1, 1.2; 2.1, 2.2; 3.1, 3.2; 4.1, 4.2 – percentiles) de la tipificación, se aplicó la prueba de Tukey para las medianas de las muestras (comparación de las medianas) utilizándose un p bilateral (dos modas diferentes) con intervalo de confianza de 95% (Triola, 2004), estudio organizado en el InfoStat (Rienzo et al., 2016).

Los cálculos que conformaron la especialización productiva e inserción al mercado (INCRA y FAO, 2000) pueden ser así representados:

- Especialización productiva: valor de la producción del producto principal/valor total de la producción (cosechada/obtenida) x 100 (en porcentaje);
- Inserción al mercado: valor de la producción comercializada/valor total de la producción (cosechada/obtenida) x 100 (en porcentaje).

La tipificación desarrollada para los establecimientos agropecuarios de los agricultores familiares, aunque la herramienta de análisis no sea innovadora, presenta particularidades conceptuales y técnicas que permiten entender la racionalidad socioeconómica (en grupos y subgrupos) de las familias rurales en un contexto (cualitativo y cuantitativo) inédito de investigación para la región, además de atender al objetivo establecido.

### **2.3. BASES PARA EL ANÁLISIS DEL PRONAF**

En la primera etapa de análisis del PRONAF (datos primarios), se han tejido entrevistas semiestructuradas con los agricultores familiares de Roque Gonzales y con representantes de las instituciones locales, a citar el Sindicato de los Trabajadores Rurales de Roque Gonzales (STR/RG), Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER – integrantes de la sucursal en el municipio se negaron a participar de la entrevista), Consejo Agropecuario, Consejo de Desarrollo Territorial (CODETER Missões),

Secretaria de Agricultura y miembros del poder Ejecutivo y Legislativo del municipio.

El formulario de investigación fue compuesto por preguntas abiertas y cerradas y se refirieron a: políticas públicas a las que accedieron, como ocurrió el conocimiento, motivos y finalidades que los llevaron al PRONAF, críticas positivas y negativas, otros temas genéricos y, principalmente, los resultados decurrentes del Programa (evaluación por los beneficiarios).

La segunda etapa (datos secundarios), vinculada al estudio de la política pública (PRONAF), se configuró en dos subetapas: el análisis conceptual de su implantación e implementación (luego discutida); y en las consideraciones aportadas por los agricultores familiares y representantes de las instituciones locales (resultados – método descrito anteriormente).

Los datos, cuantitativos y cualitativos, respecto del Programa fueron verificados en sitios oficiales del gobierno (leyes, decretos y portarías, MDA, Manual de Crédito Rural – MCR – del BACEN), del IBGE y en publicaciones científicas relacionadas a la temática.

Del “[...] emaranhado conceitual [...]” (Costa y Castanhar, 2003: 972) existente sobre los aspectos metodológicos y teóricos cuanto, al tema de análisis de políticas públicas, se adaptó y se desarrolló una herramienta posible de ejecución empírica con los agricultores familiares del municipio gaucho de Roque Gonzales.

Para el estudio del PRONAF se han combinado las técnicas del análisis del proceso económico (Buxedas, 1987), del *Policy cycle* (Secchi, 2011, Trevisan y Bellen, 2008) y del modelo lógico (Cassiolato y Guerresi, 2015, Costa y Castanhar, 2003) (Cuadro 3).

El marco empírico correspondiente al análisis de la implementación del PRONAF a los agricultores familiares de Roque Gonzales se vuelca en la aprensión de las limitaciones al desarrollo agrario del municipio. Basada en esa prerrogativa, la metodología desarrollada, con base en el análisis del proceso económico, del *Policy cycle* y del modelo lógico, fue organizada para ese fin y no exactamente para la evaluación (de impacto) de la política.

Cuadro 3. Marco empírico de análisis del PRONAF.

Estudio del problema
Problema: interrupción del <i>status quo</i> y de una probable situación ideal de los agricultores familiares
Delimitación del problema: resumen central del elemento constituyente del problema
Causa: explicación del problema
Consecuencia: efecto del problema sobre los agricultores
Estructura de acción
Objetivo general: definición del objetivo de la política pública
Objetivo específico: variables operacionales del objetivo general
Instrumento: poder económico y presupuestarios del Estado en la toma de decisión para la operación e implementación de la política
Medida: formulación de alternativas (producto, acciones, estrategias, programas, etc.) que tienen como objetivo abordar el problema
Público objetivo: grupo afectado por el problema
Beneficiario: grupo específico
Criterio de priorización: elección de un grupo para el beneficio por la política
Agenda: problema relevante que requiere un tratamiento por los <i>policymakers</i> (ejecutivo y/o legislativo)
Ejecución de la acción
Recursos humanos: cuerpo técnico y de soporte al Programa
Recursos económicos: presupuesto destinado a las acciones
Coordinación: órgano/institución responsable por la implementación
Implementación: ejecución práctica de la política de modelo <i>top-down</i> (de arriba a abajo) o <i>bottom-up</i> (de abajo a arriba)
Factores de contexto
Externalidades favorables: multicausalidades que contribuyen a la implementación de la política

Continuación... Cuadro 3
Externalidades desfavorables: multicausalidades que dificultan el desarrollo de política
<i>Accountability</i>
Conclusión: opinión que conduce a la continuación, reestructuración, terminación o creación de una nueva política basada en la actual

Fuente: elaboración propia en base a Cassiolato y Guerresi (2015), Secchi (2011), Trevisan y Bellen (2008), Costa y Castanhar (2003), Buxedas (1987).

## 2.4. ANÁLISIS DE LOS DATOS

Posteriormente a las etapas descritas, se procesaron y organizaron las informaciones en planillas del Excel (Microsoft, 2016). Para el análisis de los datos cuantitativos se ha utilizado la estadística descriptiva con la intención de resumir y describir las principales características de un conjunto de elementos investigados. Por medio del software InfoStat (Rienzo et al., 2016), se describieron los valores mínimos y máximos de las variables (menor y mayor valor), la mediana (centro del agrupamiento), la frecuencia absoluta ( $F_a$  – valor observado) y relativa ( $F_r$  – razón entre la  $F_a$  y la muestra) y el coeficiente de variación ( $C_v$  – dispersión en términos relativos) (Triola, 2004).

En los datos cualitativos se ha empleado la técnica de Bardin (2011: 42) denominada análisis de contenido. Esa técnica analiza los “[...] procedimientos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos [frequências] ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens [...]”.

En la discusión de los resultados (tipificación, instituciones y políticas públicas) se utilizaron artículos científicos arbitrados y de relevancia científica y, sin embargo, las metodologías de trabajo no fueron similares, bien como el contexto en análisis, presentaron aspectos que compartieron puntos en común (comparaciones – Weltin et al., 2017).

### **3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

#### **3.1. TIPIFICACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS FAMILIARES**

El modelo de tipificación elaborado para los establecimientos agropecuarios familiares de Roque Gonzales reveló que los grupos y subgrupos son desemejantes entre sí, por la prueba de medianas, a un p valor menor a 0,0001 (o 0,0003 – Subgrupo 4.2), es decir, la probabilidad de que los cuartiles y percentiles sean similares es de un (1) (o 3) para cada 10.000 casos. De esa forma, el modelo optimizó la homogeneidad en los grupos y la heterogeneidad entre los grupos (Cuadros 4 y 5).

Cuadro 4. Tipificación de los establecimientos agropecuarios familiares en grupos y subgrupos por la variable ingreso bruto rural (2011/2015).

Quartis	Mues- tra	Mínimo/ máximo (R\$)	Fa (R\$)	Media (R\$)	Cv	p (bilateral)
Pop. <sup>1</sup>	67	8.400 a 613.850	6.550.834	97.774	106	< 0,0001
G <sup>2</sup> 1	17	8.400 a 29.000	292.896	17.229	29	< 0,0001
S <sup>3</sup> 1.1	9	8.400 a 17.436	121.872	13.541	20	< 0,0001
S 1.2	8	18.200 a 29.000	171.024	21.378	15	< 0,0001
G 2	17	29.962 a 68.100	759.601	44.682	26	< 0,0001
S 2.1	9	29.962 a 41.520	321.873	35.764	12	< 0,0001
S 2.2	8	42.052 a 68.100	437.728	54.716	16	< 0,0001
G 3	17	68.330 a 139.312	1.675.953	98.585	20	< 0,0001
S 3.1	9	68.330 a 97.575	754.692	83.855	13	< 0,0001
S 3.2	8	97.858 a 139.312	921.261	115.158	12	< 0,0001
G 4	16	140.525 a 613.850	3.822.384	238.899	51	< 0,0001
S 4.1	8	140.525 a 200.163	1.288.850	161.106	14	< 0,0001
S 4.2	8	211.163 a 613.850	2.533.534	316.692	42	0,0003

<sup>1</sup>Población; <sup>2</sup>Grupo; <sup>3</sup>Subgrupos. Fuente: investigación de campo (2018).

Cuadro 5. Interacción de las variables cuanti/cualitativas en la tipificación de los establecimientos agropecuarios familiares (2011/2015).

Variables	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Sub <sup>8</sup>	Sub	Sub	Sub	Sub	Sub	Sub	Sub
	1.1	1.2	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2
Variables cuantitativas								
Área (media)	7	21	11	19	9	22	27	59
Actividad principal	Ganado corte	Ganado cría	Maíz	Leche ría	Leche ría	Leche ría	Leche ría	Soja
Espec. <sup>1</sup> (Fr)	27	47	22	52	60	46	49	35
Inser <sup>2</sup> (Fr)	76	74	74	98	89	89	90	92
Agroin. <sup>3</sup> (Fr)	4	10	5	0	2	2	0	1
Mano de obra (Fr)								
- Familiar	78	100	67	100	56	25	25	13
- Familiar /trueque	11	0	22	0	22	25	13	25
- Familiar /externa	11	0	11	0	22	50	62	62
Tecn. <sup>4</sup> (Fa)	5	5	7	7	7	7	8	8
Variables cualitativas								
Escol. <sup>5</sup> (Fr)								
- Fi <sup>5.1</sup>	78	63	89	75	78	63	50	75
- Fc <sup>5.2</sup>	11	13	0	13	0	0	0	0
- Mi <sup>5.3</sup>	11	25	11	0	11	0	25	0
- Mc <sup>5.4</sup>	0	0	0	13	11	37	25	25
Ct <sup>6</sup> (Fr)	11	0	33	63	22	0	38	75
Is <sup>7</sup> (Fa)	4	4	3	4	5	5	5	5

<sup>1</sup>Especialización productiva; <sup>2</sup>Inserción en el mercado; <sup>3</sup>Agroindustrialización;

<sup>4</sup>Tecnología; <sup>5</sup>Escolaridad (<sup>5.1</sup>Fundamental incompleto; <sup>5.2</sup>Fundamental

completo; <sup>5.3</sup>Medio incompleto; <sup>5.4</sup>Medio completo); <sup>6</sup>Curso técnico; <sup>7</sup>Interrelación social; <sup>8</sup>Subgrupos. Fuente: investigación de campo (2018).

### **3.1.1. Grupo 1 – establecimientos agropecuarios descapitalizados**

El Grupo 1 representó 4% del ingreso bruto rural, 16% del área total, especialización productiva en 35% e inserción de los productos agropecuarios en el mercado en 75%. En relación a los subgrupos:

- Subgrupo 1.1: el ingreso correspondió a 42%, el área a 27% y en tres establecimientos se registró el arrendamiento de tierra (complemento a propiedad – Abreu et al., 2015) en aproximadamente de 25%, 27% y 50% del área propia. La principal actividad económica fue la ganadería (57%), con la especialización productiva e inserción en el mercado por medio del ganado vacuno (27%), mayormente destinado para la faena en frigoríficos de la región o comercializado en el propio municipio. En la actividad agrícola el maíz fue el principal cultivo (19%) siendo utilizado, tanto para el consumo doméstico (Chávez et al., 2014, Gadelha y Maluf, 2008) en la forma de granos y ensilaje (consumos intermedios – Fasiaben et al., 2011), como para la comercialización. En dos establecimientos se observó la producción artesanal de galletas y la producción de derivados de caña de azúcar y, para el primero caso, la actividad aportó un 10% en el ingreso y, en el segundo, un 25%. En la mano de obra ha prevalecido la familiar sobre las demás, a citar la relación entre familiar/trueque (intercambio comunitario – Kuivanen et al., 2016) y familiar/externa. En esta, un (1) establecimiento contrató la mano de obra de un (1) trabajador jornal en el total de 15 días al año. Además de esas relaciones, un (1) agricultor familiar se insirió en el mercado de trabajo (ámbito rural), o sea, mantuvo vínculo laboral externo al establecimiento (Kuivanen et al., 2016, Abreu et al., 2015, INCRA y FAO, 2000). La tecnología disponible/utilizada ha variado de dos a ocho factores, destacadamente la asistencia técnica y equipamientos rurales (33%). Ha predominado en el subgrupo un bajo nivel de escolaridad, bien como ha sido observado en el



censo demográfico (IBGE, 2019) y, apenas un (1) agricultor se ha capacitado en las culturas de caña de azúcar, fructíferas y conservas;

- Subgrupo 1.2: representó un 58% del ingreso, un 73% del área y la ganadería participó en 59% en la composición del ingreso bruto, con destaque para la creación de terneros (47% – especialización productiva e inserción al mercado). En la producción agrícola el maíz fue el producto principal (15%). Se ha observado la agroindustrialización de la caña de azúcar en dos establecimientos con contribución en el ingreso de 8% y 71%. En este, el ingreso aportó la reinversión en la propia agroindustria y en las actividades agrícolas y ganaderas (Kuivanen et al., 2016). Se ha empleado exclusivamente la mano de obra familiar, o sea, son establecimientos agropecuarios puramente familiares (Chávez et al., 2014, Kageyama y Bergamasco, 1989/90). Las características en relación a la tecnología fueron similares al Subgrupo 1.1, sin embargo, un 50% contó con asistencia técnica y equipamientos rurales. Se ha verificado que un (1) agricultor familiar estaba inserido en el mercado laboral con empleo en el área urbana (Abreu et al., 2015, INCRA y FAO, 2000). El nivel de escolaridad de los agricultores familiares se ha enmarcado en la enseñanza fundamental incompleta (IBGE, 2019).

### **3.1.2. Grupo 2 – establecimientos agropecuarios en descapitalización**

El Grupo 2 correspondió a un 12% del ingreso bruto rural y a un 16% del área total investigada, variaciones de 159% y 0,4% en relación al Grupo 1. La especialización productiva fue de 35% y la inserción en el mercado de 87%. Respeto de los subgrupos:

- Subgrupo 2.1: sumaron 42% del ingreso bruto, un 45% del área del grupo y en un (1) establecimiento hubo el arrendamiento de tierra (Abreu et al., 2015) a aproximadamente 333% del área propia. La actividad agrícola se sobresalió con un 58% de participación en el ingreso y la especialización productiva correspondió al cultivo del maíz (22%), sin embargo, la inserción en el

mercado ocurrió a través de la soja. En la ganadería se cita la creación de terneros, con 16%. En la agroindustrialización, la caña de azúcar ha sumado un 44% en el ingreso bruto en un (1) establecimiento. En la ejecución de las actividades económicas ha prevalecido la mano de obra familiar, además de la relación familiar más la contratación de personas externas a la propiedad por 60 días en el año (en un (1) caso). En dos situaciones se verificó que los agricultores sustentaron, en paralelo con el establecimiento, la actividad laboral en otras propiedades rurales (Kuivanen et al., 2016). La tecnología disponible/utilizada varió de cinco a nueve factores, destacadamente la asistencia técnica y equipamientos rurales (78%). En este subgrupo se verificó el menor índice de escolaridad para la población de la muestra (fundamental incompleto), superior a los 63% encontrado por el censo demográfico (IBGE, 2019), sin embargo, en dos establecimientos los agricultores familiares realizaron cursos con foco en el ganado lechero y en la gestión rural. Se subraya la capacitación de un (1) agricultor en el Programa de Producción Integrada de Sistemas Agropecuarios (PISA), mejor presentado en el subtítulo “7.2. Políticas públicas e instituciones locales”;

- Subgrupo 2.2: correspondió a 58% del ingreso bruto rural, a un 55% del área del grupo y en tres establecimientos los agricultores familiares arrendaron 33%, 67% y 80% a más del área propia (Abreu et al., 2015). Este subgrupo puede ser denominado como ganadero pues la actividad representó un 70% del ingreso bruto, destacadamente la especialización e inserción en el mercado a través de la producción lechera (52%). En el agrícola, la caña de azúcar fue el producto principal (13%), destinado a la producción de alcohol combustible en la Cooperativa de los Productores de Caña Porto Xavier (COOPERCANA) y en la alimentación animal (manejo cultural simples y rica en carbohidratos – Araújo y Silva, 2014). En esos establecimientos la mano de obra empleada partió del núcleo familiar (Chávez et al., 2014). La tecnología ha variado de seis a ocho factores, y se observó la asistencia y equipamientos para 87% de los entrevistados. En comparación al Subgrupo 2.1 el nivel de escolaridad ha mejorado, pero, aun así, se considera bajo

(IBGE, 2019). La capacitación técnica fue observada en cinco establecimientos a través del PISA.

### **3.1.3. Grupo 3 – establecimientos agropecuarios en capitalización**

El Grupo 3 comprendió a 26% del ingreso bruto rural y a un 18% del área total, un crecimiento de 121% y 11%, respectivamente, cuando comparado al Grupo 2. La especialización productiva fue de 52% y la inserción de los establecimientos en el mercado de 86%. En los subgrupos:

- Subgrupo 3.1: aportaron 45% en la composición del ingreso bruto, un 33% del área del grupo y en cinco establecimientos hubo el arriendo de área además de la propia (Abreu et al., 2015): 20%, 22%, 30%, 41% y 250%, en orden. La ganadería representó la mayor concentración de ingreso (64%), sobresaliéndose a la especialización productiva e inserción en el mercado la actividad lechera (60%). La soja fue la principal cultura agrícola con 18% de participación. Los derivados de caña de azúcar fueron los productos agroindustrializados para dos establecimientos, representando 5% y 11% en la composición del ingreso bruto. La mano de obra fue relativizada entre familiar, familiar/trueque (Kuivanen et al., 2016) y en la contratación (familiar/externa) de trabajadores jornales por siete días en el año en dos establecimientos. Los factores tecnológicos variaron de cuatro a 10 y en 89% de la muestra se constató la asistencia técnica y equipamientos rurales. La escolaridad continua baja (IBGE, 2019) y la capacitación llegó por cursos de producción lechera y por el PISA;

- Subgrupo 3.2: representaron a un 55% del ingreso bruto, a un 67% del área del grupo y dos establecimientos sumaron el arrendamiento de 33% y 62% sobre el área propia (Abreu et al., 2015). La ganadería sigue como la actividad principal (58%), bien como la producción lechera (46%), tanto en la especialización como en la inserción en el mercado. En el cultivo agrícola la soja (20%) fue dominante. La agroindustrialización fue marcada por la confección de escobas (1%) y derivados de la caña de azúcar (12%) por

distintos agricultores. La mano de obra familiar/externa fue apuntada en cuatro establecimientos con el empleo de trabajadores jornales por un período de 81 días. La tecnología disponible/utilizada cambió de cinco a nueve factores de los cuales, para asistencia técnica se observó en 87% de los establecimientos. Este subgrupo registró la mayor concentración de agricultores familiares con nivel de escolarización media completo.

#### **3.1.4. Grupo 4 – establecimientos agropecuarios capitalizados**

El Grupo 4 hizo un 58% del ingreso bruto rural y un 49% del área total de la muestra, un aumento de 128% y 168%, en ese orden, en relación al Grupo 3 y, una variación de 1.205% y 198%, respectivamente, en relación al Grupo 1. La especialización productiva fue de 32% y la inserción en el mercado de los productos agropecuarios de 89%. En los subgrupos se ha verificado:

- Subgrupo 4.1: correspondió a un 34% del ingreso bruto, a un 31% del área del grupo y en un (1) establecimiento el agricultor arrendó a aproximadamente 18% del área propia (Abreu et al., 2015). La ganadería disparó con un 55% en el ingreso bruto y la actividad lechera (49%) fue responsable por la especialización e inserción al mercado. En la secuencia, el principal producto agrícola fue la soja (26%). La mano de obra familiar/externa fue predominante en los establecimientos investigados y, entre estos, cuatro citaron la contratación de trabajadores jornales y en un (1) caso el empleo de un trabajador de forma permanente, totalizando 568 días en el año. Los factores de tecnología variaron de siete a nueve, con un 100% en asistencia técnica y equipamientos rurales. El nivel de escolarización mejora sobre los demás subgrupos y en tres establecimientos los agricultores familiares realizaron algún tipo de curso o capacitación en la actividad lechera, gestión rural, Registro Ambiental Rural (Cadastral Ambiental Rural – CAR), vaca lechera, vacunación de ganado y PISA;

- Subgrupo 4.2: representó un 66% del ingreso bruto rural, un 69% del área del grupo y en seis establecimientos se constató el arrendamiento equivalente a 3%, 6%, 26%, 120%, 156% y 250% del área propia (Abreu et al., 2015). La ganadería perdió importancia absoluta y el subgrupo puede ser llamado como agrícola pues representó a un 71% de la composición del ingreso bruto. Siguiendo las evoluciones anteriores, la especialización productiva e inserción en el mercado se dio por la soja (35%). En la ganadería, la producción lechera correspondió a un 11% del ingreso. La agroindustrialización de la caña de azúcar representó un 5% en la composición del ingreso (un (1) establecimiento). La relación de mano de obra familiar/externa se observó en cuatro establecimientos con la contratación de trabajadores jornales y en un (1) caso el empleo de mano de obra temporaria, haciendo el total de 395 días en el año. La tecnología cambió de siete a 10 factores, con evidencia los equipamientos rurales (100%). La escolaridad no se presentó mejor en relación a los demás subgrupos, sin embargo, en seis establecimientos los encuestados relataron la participación en cursos relacionados a pulverización, agricultura de precisión, irrigación, máquinas rurales, producción de leche, gestión rural, CAR, tratos culturales, PISA, etc.

### **3.1.5. Interpretación de los resultados tipificantes**

La concentración de área en el Grupo 4, en comparación a los otros grupos (pequeños establecimientos – Figueredo y Miguel, 2009, Renolfi y Pérez, 2005), reflejó en la disparidad de la distribución de tierra entre los diferentes tipos de agricultores familiares (Kageyama et al., 2013), en el factor productivo agropecuario y en la generación de ingreso bruto (Simioni et al., 2016), conformando en estructuras sociales de clases en el medio rural (Saal et al., 2004) heterogéneas (Weltin et al., 2017, Kuivanen et al., 2016).

En las discusiones presentadas por Kuivanen et al. (2016), Guilhoto et al. (2007), las pequeñas unidades productivas generalmente se topan con dificultades relacionadas a la adquisición de tierra, financiera, financiamiento

de la producción, baja participación en mercados y vulnerabilidades socio estructurales (Obschatko et al., 2007), cuestiones observadas en los Grupos 1 y 2.

Como actividad principal, solamente en los establecimientos de los Subgrupos 2.1 e 4.2 la producción agrícola fue predominante, bien como observado en la investigación de Abreu et al. (2015). En compensación, según Kuivanen et al. (2016), la ganadería (creación, ganado vacuno – establecimientos menores – Simioni et al., 2016 – y vacas lecheras) representa una reserva de valor para los agricultores familiares. Además de eso, el predominio de la actividad lechera, comprobado en campo, se relaciona como una corriente de liquidez de ingreso (Araújo y Silva, 2014), o sea, remuneración mensual fruto de la comercialización de la leche a las empresas de productos lácteos de la región.

La dinamización del sistema productivo (relacionado al tamaño de la propiedad y en la estructura productiva – Weltin et al., 2017), observada en los Grupos 1, 2 y 4, minimiza el impacto de la fluctuación de los precios (Kuivanen et al., 2016), pues cuando un determinado producto se encuentra desvalorizado, el precio de otro puede compensar la inestabilidad (Escobar y Berdegué, 1990). En el sentido opuesto, se ha verificado que el Grupo 3 es especializado en la actividad lechera, quedando a merced de los precios practicados por las empresas de productos lácteos y el mercado.

Tratándose de la comercialización, por lo general, todos los establecimientos agropecuarios se insirieron en el mercado (Pontes et al., 2007), sin embargo, Renolfi y Pérez (2005) discutieron que los agricultores, medianos y grandes, se integran y se adaptan mejor a los estímulos económicos y tecnológicos, hechos que correspondieron a los Grupos 3 y 4, más cercanos al concepto de *family farming* (Aquino et al., 2018, Schmitz y Mota, 2006). Por más que el Grupo 1 representó a 4% del ingreso bruto de la muestra y disponía de menos factores tecnológicos, se ha apuntado la inserción en el mercado, condición similar al Grupo 2.

El empleo de factores tecnológicos en los establecimientos agropecuarios, especialmente la asistencia técnica (STR/RG, EMATER, alcaldía – Araújo y Silva, 2014 –, tiendas agroganaderas, cooperativas de agricultores – Castro y Pereira, 2017 – y ATER) y equipamientos rurales, se ubicó entre bajo a mediano (Abreu et al., 2015, Righi et al., 2011), con progresión de uso según el ingreso bruto rural.

En relación a la agroindustrialización, el aporte en el ingreso bruto no fue significativo, diferente de los resultados apuntados por Simioni et al. (2016), Chávez et al. (2014). Sin embargo, en común se notó que son los establecimientos agropecuarios de menor capitalización los que agregan valor y/o diversifican la producción, ampliando las posibilidades de un mejor patrón de vida y de sobrevivencia (Ellis, 1999).

En la interrelación social no hubo profundas distinciones entre los grupos. Se constituyó, básicamente, por el relacionamiento con la EMATER, bancos, cooperativas de crédito e de agricultores, Consejo Agropecuario del Municipio, tiendas agroganaderas, empresas ligadas a producción de lácteos y frigoríficos (ganado vacuno y porcinos), Club de Madres y, fundamentalmente, en el STR/RG.

La gestión de los establecimientos agropecuarios, para los cuatro grupos tipificados, sucedió basada en el núcleo familiar (Abramovay, 2007), es decir, en el “[...] papel preponderante da família como estrutura fundamental de organização da reprodução social [...]” (Carneiro, 1999: 333).

La ejecución de las actividades agroganaderas ocurrió, sustancialmente, a partir de la mano de obra familiar (Araújo y Silva, 2014, Righi et al., 2011) y los Subgrupos 1.2 e 2.2 se destacaron como puramente familiares (Pontes et al., 2007, Kageyama y Bergamasco, 1989/90). Los demás subgrupos combinaron la mano de obra familiar con la contratación de personas (Valle, 2013, Fasiaben et al., 2011) y en el intercambio de días de trabajo con vecinos. Básicamente, los establecimientos agropecuarios con mayor área de tierra, con excepción al Subgrupo 2.2, demandan la complementación de la mano de obra familiar con la externa (Kageyama et al., 2013).

La interacción laboral de los agricultores familiares más allá de su propiedad (Subgrupos 1.1, 1.2 y 2.1), es decir, en la comercialización de su mano de obra (Abreu et al., 2015, INCRA y FAO, 2000), ha ocurrido en función de la necesidad de complementar el ingreso de la familia con el trabajo asalariado (Chávez et al., 2014).

Las ampliaciones de las capacidades (Sen, 2010) de los agricultores familiares (escolarización y capacitaciones técnicas – conocimiento especializado y prácticas agroganaderas audaces – Subgrupo 2.2 y Grupos 3 y 4) corrobora en la formación de capital humano y social (Amorim y Staduto, 2008), con el mejor aprovechamiento de las oportunidades de mercado (Chávez et al., 2014) y de desarrollo del establecimiento (Kuivanen et al., 2016).

### **3.2. POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES LOCALES**

En el municipio de Roque Gonzales 79% de los agricultores familiares entrevistados se beneficiaron de alguna política pública, del Gobierno Federal, entre los años de 2011 a 2015. Entre las familias rurales que accedieron a las políticas se destacan el PRONAF (98% – más detalles en el Subcapítulo “3.3. Análisis del PRONAF”), el PISA (22%), el PNAE (6%) y la ATER (4%). Del total de beneficiados apenas un (1) agricultor familiar no accedió al PRONAF, teniendo como la principal política de desarrollo del establecimiento agropecuario el PNAE.

El marco legal del PISA incide en el programa de Producción Integrada de Frutas, establecido en el año de 2001, por el MAPA. El PISA tiene como objetivo fomentar y difundir técnicas y tecnologías de producción agroganadería basada en la sustentabilidad, en la conservación y manejo adecuado de los recursos naturales, además de favorecer el aumento de la producción y de la productividad (Brasil, 2019a).

El PISA fue implementado en el municipio de Roque Gonzales a partir de la asociación entre el MAPA y la Federación de la Agricultura del Estado



del Río Grande del Sur, del Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR) y del Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE).

La selección de los agricultores familiares ocurrió a partir de la indicación de las instituciones locales, con la adhesión en el programa de forma voluntaria (Schramm, 2015). Luego, esa política fue delimitada y restringida a algunas familias rurales (política direccionada/enfocada), resultando en la participación observada.

De acuerdo con los beneficiarios, el PISA aportó significativamente en la mejoría social y ambiental, en el planeamiento de la producción y optimizó la competitividad y la gestión del establecimiento agropecuario familiar.

El PNAE, instituido en el año de 1955 y reformulado en 2009 (Ley Federal nº 11.947, de 16 de junio de 2009), bajo guardia del Ministerio de la Educación, tiene el objetivo de contribuir con el crecimiento y desarrollo biopsicosocial de los estudiantes, optimizar el aprendizaje, el rendimiento escolar y contribuir con la formación de hábitos alimentares saludables por medio de actividades educativas de alimentación y nutrición, viabilizando a los discentes comidas que acojan sus necesidades nutricionales durante el año escolar. La asociación del programa con las familias rurales se origina de la obligatoriedad de la adquisición de géneros alimentares de la agricultura familiar (Brasil, 2009).

El acceso de los agricultores familiares al PNAE no ocurrió de manera muy diferente al del PISA. En Roque Gonzales se encuentran nueve escuelas de enseñanza fundamental, entre ellas, cinco son estaduais y cuatro municipales, una escuela estadual de enseñanza media y, cinco preescuelas municipales, totalizando aproximadamente 1.200 matrículas (IBGE, 2019).

Según la ley que reestructuró el PNAE (Brasil, 2009), por lo menos un 30% del presupuesto destinado a las escuelas para la alimentación de los estudiantes, debe ser direccionado a la adquisición de alimentos de la agricultura familiar. Sobre ese precepto, las familias rurales son seleccionadas (delante y limitadas a la demanda de las escuelas) de acuerdo a los criterios

establecidos en Ley y por la COOPERG, responsable por captar y fornecer los géneros alimentares. En el período de estudio participaron alrededor de 15 agricultores familiares en la comercialización de leche, yogur, embutidos, etc. (EMATER, 2018) y, en este trabajo se logró entrevistar tres de esos agricultores beneficiarios.

La ATER, implementada en el año de 2003 en el ámbito del MAPA y revisada a través de la Ley Federal nº 12.188, de 11 de enero de 2010 (Brasil, 2010), definió como beneficiarios de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar y Reforma Agraria las organizaciones sociales previstas en la Ley de la Agricultura Familiar.

El objetivo de la ATER es de promover servicios de educación no formal a la agricultura familiar relativos a la gestión, a la producción, procesamiento y comercialización de las actividades agroganaderas, no agroganaderas y actividades forestales, “agroextractivistas” y artesanales (Brasil, 2010). Tanto al PNAE como a la ATER, el acceso por el agricultor familiar a ambos programas está condicionado al registro activo en la Declaración de Aptitud al PRONAF (DAP – véase el Subcapítulo “3.3.1. El PRONAF en la perspectiva conceptual”).

En Roque Gonzales la ATER fue puesta en marcha por la oficina municipal de la EMATER, sucursal de la institución viabilizada en asociación con el municipio. Según el registro del Sistema Informatizado de ATER (SIATER), la asistencia técnica a los agricultores familiares por la ATER, para el periodo en cuestión, fue realizada por los técnicos de la EMATER (Brasil, 2019b).

La limitación de acceso de las familias rurales a la ATER, a través de la EMATER, puede estar relacionada a algunos puntos: en el estudio de Da Ros (2012: 25), el autor aseveró que la “[...] autonomia de trabalho dos técnicos ficava [...] prejudicada, visto que muitos prefeitos acabavam interferindo na [...] ação, transformando a prestação dos serviços de ATER em mais uma ‘moeda de troca’” [...] – connotación política (Sassi y Brandalise, 2011); insuficiencia de cuerpo técnico (Castro y Pereira, 2017); irregularidad

(Neumann y Haas, 2008) y deficiencia de la asistencia técnica por la EMATER (Hass et al., 2010); métodos de trabajo de la ATER inadecuados; falta de conocimiento y baja instrucción de las familias rurales (Sassi y Brandalise, 2011). Esos puntos, vinculados al desconocimiento, contribuyeron para la elevada insatisfacción de los agricultores con los servicios de la institución, reflejando en el desinterés por la ATER.

La difusión de esas políticas públicas a los beneficiarios surgió, principalmente, por las actividades del STR/RG (55%), seguido por bancos y/o cooperativas de crédito (18%), vecinos y/o familiares (9%), EMATER (8%), cooperativas de agricultores (5%), prensa (4%) y Consejo Agropecuario del Municipio (1%). Básicamente, los mecanismos de comunicación fueron las reuniones, el atendimento directo por las entidades y por programas de radio.

Según la tipificación de los establecimientos agropecuarios familiares (Cuadros 4 y 5), la distribución de las políticas públicas que accedieron y el apoyo institucional pueden ser así presentadas:

- Establecimientos agropecuarios descapitalizados (Grupo 1):

i) Subgrupo 1.1: en este subgrupo, 67% de los agricultores familiares accedieron a alguna política pública y de estos, 83% fueron al PRONAF, utilizado para la inversión y costeo agropecuario (particularmente para la ganadería), y 17% al PNAE, destinado a la comercialización de la producción. En relación a la presencia institucional, 89% afirmaron que obtuvieron apoyo agropecuario y/u orientativo a las políticas públicas, haciéndolo de promedio en una (1) institución, destacadamente el STR/RG;

ii) Subgrupo 1.2: solamente un 25% de los entrevistados accedieron a las políticas públicas, unánimemente al PRONAF (100%), con uso en la actividad agrícola (mayormente). Todos los agricultores familiares citaron recibir apoyo institucional (de promedio de dos), especialmente del STR/RG y de la Secretaria Municipal de Agricultura;

- Establecimientos agropecuarios en descapitalización (Grupo 2):

i) Subgrupo 2.1: 67% de los encuestado se beneficiaron de las políticas públicas, destacadamente el PRONAF (100%), destinado básicamente al

costeo de la actividad agrícola, y el PISA (17%), en la capacitación y orientación técnica. En este subgrupo, 89% de las familias rurales contaron con apoyo, de promedio, de tres instituciones, con predominancia del STR/RG, bancos y cooperativas de crédito y Secretaria Municipal de Agricultura;

ii) Subgrupo 2.2: 75% de los agricultores familiares accedieron a las políticas públicas del Gobierno Federal, entre ellas el PRONAF (100%), con equilibrio entre las actividades agrícolas/ganaderas, PISA (83%), en la capacitación técnica, y el PNAE (17%), direccionado a la comercialización de la producción. 100% de los entrevistados argumentaron que recibieron apoyo agropecuario y/o en las políticas públicas, en un promedio de tres instituciones (STR/RG, bancos y cooperativas de crédito y EMATER);

- Establecimientos agropecuarios en capitalización (Grupo 3):

i) Subgrupo 3.1: todos los encuestados (100%) frisaron beneficiarse de alguna política, en especial el PRONAF (100%), siendo destinado a las actividades agrícolas y ganaderas, aparte la inversión en equipamientos rurales. El PISA (11%) también fue constatado. Todos los agricultores familiares recibieron apoyo institucional (de promedio de tres), particularmente del STR/RG, bancos y cooperativas de crédito y EMATER;

ii) Subgrupo 3.2: 100% accedieron a las políticas públicas, sobresaliéndose el PRONAF (100%), sobremodo, para las actividades agrícolas, además de observarse la inversión en infraestructura y equipamientos rurales. Además, el PNAE (13%) también fue accedido (comercialización). 100% relataron recibir, de promedio, el apoyo de tres instituciones (STR/RG, bancos y cooperativas de crédito y cooperativas de agricultores);

- Establecimientos agropecuarios capitalizados (Grupo 4):

i) Subgrupo 4.1: en este subgrupo, 63% se han beneficiado de las políticas públicas, en las cuales se cita el PRONAF (100%), con la inversión en equipamientos rurales, y 40% accedieron al PISA y la ATER (asistencia técnica). 100% de los encuestados describieron recibir apoyo institucional, sin embargo, con un mayor promedio (cuatro), sobresaliéndose los servicios del

STR/RG, cooperativas de agricultores, bancos y cooperativas de crédito y EMATER;

ii) Subgrupo 4.2: 100% de las familias rurales contaron con las políticas públicas nacionales, destacadamente el PRONAF (100%) destinado, básicamente, para la producción agrícola, equipamientos e infraestructura rural y, por fin, 25% de los establecimientos fueron beneficiados por el PISA. Igual al subgrupo 4.1, todos recibieron apoyo (100%) de un promedio de cuatros instituciones, con el predominio del STR/RG, EMATER, cooperativas de agricultores, bancos y cooperativas de crédito.

En el apoyo institucional a los investigados, unánimemente, destacaron las acciones realizadas por el STR/RG (relevancia de los servicios prestados por el sindicato – Abreu et al., 2015). En secuencia, la EMATER compartió la posición con el Banco del Brasil, cooperativas de crédito (Sistema de Crédito Cooperativo – SICREDI – y Sistema de las Cooperativas de Crédito Rural con Interacción Solidaria – CRESOL), cooperativas de agricultores (Cooperativa Tríticola Regional São-Luizense – COOPATRIGO, Cooperativa Agrícola Mixta São Roque, Cooperativa Agroganadería e Industrial, COOPERCANA, COOPERG, y Cooperativa Tríticola Santa Rosa – alta adhesión en cooperativas – Castro y Pereira, 2017), Secretaria de Agricultura del municipio, Consejo Agropecuario y empresas privadas (tiendas agroganaderas y Aliben Alimentos).

Los establecimientos más dinámicos (Grupos 2, 3 y 4) mantuvieron mayor contacto entre sí, con las entidades ligadas al medio rural (Escobar y Berdegú, 1990) y con las instituciones que prestaron apoyo agropecuario y/o políticas públicas. En ese ínterin, los agricultores familiares del Grupo 1 (en especial el Subgrupo 1.1) fueron los que menos obtuvieron o buscaron soporte en las organizaciones.

Según Belem y Radomsky (2018), Anjos et al. (2016), el acceso a las políticas públicas y el apoyo generado por organizaciones sociales (Putnam, 2000) con pilar en el rural, permite fortalecer la cooperación y solidaridad (Abramovay, 2007), el tejido social (redes de productores – Bicalho, 2013),

productivo y económico de los agricultores familiares, contribuyendo, de esa forma, al desarrollo rural (Amorim y Staduto, 2008).

En la aspiración de explicar el bajo beneficio de las políticas públicas (exceptuándose el PRONAF), bien como otras disponibles a la categoría social (presentadas en el Capítulo “1. Introducción”), se ha preguntado a los agricultores familiares las circunstancias adversas al acceso y se organizó la discusión en cuatro tópicos: criterio personal de las familias rurales; instituciones; políticas públicas; otros.

Según los agricultores familiares entrevistados, 14% relataron que no poseían interés en acceder a las políticas públicas, posición impar de los entrevistados y, otros 14% no recurrieron a las políticas porque no las necesitaban, es decir, desempeñaron las actividades agroganaderas con los propios recursos. Esas dos posiciones pueden estar vinculadas a las demás ocurrencias, por el contrario de los 4% que, por problemas de salud o de edad avanzada, gradualmente están transfiriendo el establecimiento a los hijos o lo están alquilando sus tierras.

En continuidad, un 15% afirmó que no accedieron a las políticas, entre las otras disponibles, en función de la ausencia de apoyo institucional, falta de conocimiento (14% – socialización de las políticas), motivación (11% – alentar el acceso) y seguridad (5% – informaciones puntuales). Al contraponer la información, con excepción de los subgrupos tipificados en 1.1 y 2.1 (89%), todos recibieron, de alguna forma e independiente de la institución, apoyo agropecuario y/o referente a las políticas públicas. Subentiéndase, así, que las instituciones locales no estaban familiarizadas o comprometidas e, incluso, desestimuladas para promover las políticas públicas a los agricultores familiares.

Se vinculan las políticas públicas a la explicación de la categoría en relación a la adecuación (10%), en el aspecto del ingreso de los agricultores y limitación del área productiva, claridad (5% – transparencia de las medidas de las políticas), burocracia (4% – relatado específicamente sobre el

PRONAF) y garantía de precio (1% – Programa de Garantía de Precios para la Agricultura Familiar – PGPAF/PRONAF).

Otros factores que, según los agricultores familiares que no buscaron el beneficio de las políticas públicas, (1%) se refieren al amplio servicio prestado por la COOPATRIGO, el acceso al Programa Beca Familia y, el provecho en el PRONAF atendió a todas las necesidades de la familia rural.

En las entrevistas con los responsables por las instituciones locales se observaron argumentos endógenos (asociados a las entidades) y exógenos (a los agricultores).

En los puntos endógenos se ha constatado la deficiencia de las instituciones en la composición de un cuadro profesional (Castro y Pereira, 2017) que atienda los agricultores familiares (veterinarios, técnicos agrícolas, asistentes operacionales, agentes de capacitación) y, los que se encuentran disponibles (observación a la EMATER de Roque Gonzales) no prestan servicios o no hacen trabajo de campo (relatos de los entrevistados).

Los investigados argumentaron la carencia de asociaciones verticales (intermunicipales, estadual y nacional y universidades) y horizontales (STR/RG, EMATER, Alcaldía de Roque Gonzales y Secretaria de Agricultura, CODETER Missões y Consejo Agropecuario), bien como en la combinación entre sí y la categoría social, objetivando la utilización de un lenguaje estandarizado y coherente en las comunicaciones e informaciones.

En los criterios exógenos los representantes discutieron que los agricultores familiares no son unidos o difícilmente se organizan y/o participan de las acciones direccionadas al desarrollo agrario, son desconfiados y presentan una indisposición en reivindicar las políticas públicas, además de algunos poseyeren el nombre registrado en los órganos de protección al crédito, limitando el beneficio en las políticas.

Además de esos argumentos (endógenos y exógenos), otros factores cercearon el acceso, a citar la burocracia de las políticas, la inestabilidad de los precios agrícolas y la falta de garantía de precio (PGPAF/PRONAF), la limitación de conocimientos detallados de las dificultades agrarias y de

conceptos técnicos por los representantes de las instituciones, deficiencia de liderazgos locales proactivos y, posiblemente lo más grave, la “fulanização” de las políticas públicas, es decir, los posicionamientos partidarios (partidarismo) dificultaron la implementación y operación de las políticas públicas (esa observación cabe a ambos argumentos).

### **3.3. ANÁLISIS DEL PRONAF**

#### **3.3.1. El PRONAF en la perspectiva conceptual**

En las publicaciones oficiales (normativas y técnicas) no hay una determinación puntual (Cassiolato y Guerese, 2015) en relación al problema, delimitación, causa y consecuencia al que el PRONAF tiene como propósito tratar. Al indagar a los responsables por las instituciones locales sobre el conocimiento de documentos orientativos que pormenorizan el Programa, la respuesta fue negativa, similar al observado por Silva y Bernardes (2014).

Sin embargo, a partir de la legislación y de lecturas académicas se puede hacer una aproximación a esos puntos fundamentales para la trayectoria del Programa. Se entiende que el problema (en atención a la época de su creación) esté relacionado con la inexistencia de líneas de financiamiento a la agricultura familiar, además de la despreocupación respecto a la capacidad y sustentabilidad productiva.

La delimitación del problema se refiere a la concesión de crédito rural para el financiamiento de las actividades agroganaderas y servicios (rural o no rural) de desarrollo sustentable de las familias rurales. Como causa, la agricultura familiar, hasta mediados de los años de 1990, no contaba con políticas públicas específicas que atendiesen a sus demandas (Gazolla y Schneider, 2013), provocando, por así decirlo, la inviabilidad socioeconómica y sustentable de las familias rurales (consecuencia).

En secuencia, el objetivo general del PRONAF es “[...] promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, por intermédio de ações



destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva [...]” a través de actividades agrícolas y no agrícolas realizadas por agricultores familiares en el establecimiento o cercano a este, “[...] a geração de empregos e a elevação da renda, visando a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares” (Brasil, 2001: 3).

Los objetivos específicos son de

negociar e articular políticas e programas junto aos órgãos setoriais dos Governos Federal, Estaduais e Municipais que promovam a melhoria da qualidade de vida dos agricultores e suas famílias; promover a capacitação dos agricultores familiares com vistas à gestão de seus empreendimentos; disponibilizar linhas de crédito adequadas às necessidades dos agricultores familiares; contribuir para a instalação e melhoria da infraestrutura pública e comunitária de apoio às atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares; apoiar as ações de assistência técnica e extensão rural e a geração de tecnologia compatíveis com as características e demandas da agricultura familiar e com os princípios da sustentabilidade; estimular a agregação de valor aos produtos e serviços das unidades de base familiar, contribuindo para a sua inserção no mercado e a ampliação da renda familiar; apoiar a criação de fóruns municipais e estaduais representativos dos agricultores familiares para a gestão integrada de políticas públicas (Brasil, 2001: 3).

El instrumento utilizado para la implementación del PRONAF proviene del poder económico y presupuestario del Estado (inversión pública) en la toma de decisión para la operación e implementación de la política agrícola

de crédito rural. Del instrumento, basado en los objetivos del Programa, se definieron las medidas de ejecución.

La principal medida del Programa se refiere al “[...] financiamiento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários [...] concedidos de forma individual ou coletiva [...]” (BACEN, 2018a – MCR 10-01: 1). Las líneas de financiamiento atienden (BACEN, 2018a – MCR 10-03):

- Crédito para costeo: financiamiento de actividades agroganaderas y no agroganaderas, de procesamiento y/o industrialización (producción propia o de terceros cuadrados en el Programa). El crédito de costeo se destina:

i) Actividades agrícolas o ganaderas, además de la posibilidad de mantenimiento de las necesidades de los beneficiarios, y de su familia, en relación a la adquisición de medicinas, ropas y abrigos, utensilios domésticos, construcción y/o reforma de acomodaciones sanitarias, entre otros gastos (BACEN, 2018a – MCR 10-04);

ii) PRONAF Costeo para Agroindustria Familiar (BACEN, 2018a – MCR 10-11): destinado a emprendimientos familiares rurales (persona jurídica) para las operaciones de procesamiento e industrialización;

- Crédito para inversión: financiamiento de actividades agroganaderas y no agroganaderas de ampliación, modernización o implantación de estructura (producción, procesamiento, industrialización y servicios) en el propio establecimiento o en áreas comunitarias rurales cercanas. Las líneas de crédito se caracterizan en:

i) PRONAF Más Alimentos (BACEN, 2018a – MCR 10-05): tiene como finalidad viabilizar la ampliación de la producción y de la productividad con consecuente reducción de los costos productivos;

ii) PRONAF Agroindustria (BACEN, 2018a – MCR 10-06): el objetivo es de fornecer recursos para o el desarrollo de acciones que generan valor agregado a la producción y a los servicios de los beneficiarios;

iii) PRONAF Bosque (BACEN, 2018a – MCR 10-07): crédito de inversión para sistemas agroforestales, exploración extractivista sustentable, manejo forestal, recomposición y mantenimiento de reserva legal y de áreas de

preservación ambiental, recuperación de áreas degradadas y, diversificación forestal con especies autóctonas del bioma;

iv) PRONAF Semiárido: no aplicable al municipio;

v) PRONAF Mujer (BACEN, 2018a – MCR 10-09): línea de crédito que promueve la inclusión socio productiva de la mujer agricultora, independiente de la condición civil;

vi) PRONAF Joven (BACEN, 2018a – MCR 10-10): crédito destinado a los jóvenes agricultores de 16 a 29 años;

vii) PRONAF Agroecología (BACEN, 2018a – MCR 10-14): desarrollado para el financiamiento de la producción rural de base agroecológica, de transición u orgánica;

viii) PRONAF Eco (BACEN, 2018a – MCR 10-16): línea de crédito para la inversión en tecnologías de energía renovable, ambientales, almacenamiento hídrico, pequeños aprovechamientos hidroenergéticos, prácticas conservacionistas, corrección de la acidez y fertilidad del suelo;

xi) PRONAF Productivo Orientado: no aplicable al municipio;

- Créditos para los Beneficiarios del *Programa Nacional de Crédito Fundiario* (PNCF – de acceso a la tierra) y del Programa Nacional de Reforma Agraria (PNRA) (BACEN, 2018a – MCR 10-17): crédito de inversión y/o costeo exclusivo a los agricultores familiares beneficiarios del PNCF y del PNRA que se cuadran en los Grupos “A” y “A/C” (véase en “Criterios de priorización – Grupo ‘A’ y ‘A/C’”);

- Microcrédito Productivo Rural (BACEN, 2018a – MCR 10-13): línea de crédito específica a los integrantes del Grupo “B” (véase en “Criterios de priorización – Grupo ‘B’”) para financiamiento de actividades de inversión o costeo;

- PGPAF (BACEN, 2018a – MCR 10-15): el PGPAF, en el ámbito de las operaciones de crédito de costeo y de inversión, garantiza a los beneficiarios del PRONAF una bonificación de descuento (diferencia entre los precios) en el pago del financiamiento cuando el precio del producto alcanzar un valor inferior al precio de garantía;

- Crédito para la suscripción de cuotas partes (BACEN, 2018a – MCR 10-12): línea denominada de PRONAF Cuotas Partes, se orienta para el financiamiento, por beneficiarios del Programa, de la suscripción de cuotas partes en cooperativas agroganaderas y, también, para el mantenimiento del capital de giro de la cooperativa;
- Líneas de Crédito Transitorias (BACEN, 2018a – MCR 10-19): crédito de emergencia concedido a los beneficiarios del Programa que fueron atingidos por adversidades climáticas.

El público objetivo del PRONAF son los agricultores familiares definidos por la Ley Federal nº 11.326 (Brasil, 2006), descritos en “beneficiarios”. Los beneficiarios son las familias rurales que exploran y dirijan actividades agrícolas o no agrícolas en la condición de propietarios, arrendatarios, medianeros, asociados, comodatarios o parceleros, agricultores asentados (PNRA), permisionarios de áreas públicas, silvicultores, extractivistas, piscicultores, pescadores artesanales, miembros de comunidades originarias de quilombos e indígenas (y demás grupos tradicionales) que demuestren su encuadre a través de la DAP en situación activa (BACEN, 2018a – MCR 10-02, Brasil, 2001).

La DAP (actual Registro Nacional de la Agricultura Familiar – 2019), creada no en el año de 1995, es un instrumento de identificación, cualificación y encuadre del agricultor familiar al PRONAF (o en formas asociativas – DAP jurídica), una especie de “identidad rural” con validez de hasta tres años (a partir de 2013; antes, la validez era de seis años), requisito legal para el acceso a otras políticas públicas del Gobierno Federal (Guadagni et al., 2016).

Los proponentes al financiamiento no pueden poseer área superior a cuatro módulos fiscales (INCRA, 2013), preponderancia de la mano de obra familiar sobre las demás formas (el número de empleados permanentes debe ser inferior al núcleo familiar), que residan en la propiedad o en sus cercanías, el ingreso bruto familiar debe predominar, como mínimo, en 50% en las propias actividades del establecimiento o emprendimiento rural (agrícolas o

no agrícolas), y esta no puede superar, en los últimos 12 meses, los R\$ 360.000,00 (para el año de 2015) (BACEN, 2018a – MCR 10-02, Brasil, 2001).

Entre los beneficiarios el Programa prioriza (criterio de priorización) las familias rurales que presenten propuestas (BACEN, 2018a – MCR 10-01) que tengan el objetivo la sustentabilidad (producción agroecológica y/o remoción/reducción de las emisiones de los gases de efecto invernadero), las oriundas del sexo femenino, de jóvenes (de 16 a 29 años) y de los agricultores familiares inscritos en el CAR.

También son prioridades las propuestas de grupos especiales (BACEN, 2018a – MCR 10-02): Grupo “A”, de asentados por el PNRA o beneficiarios del PNCF que no formalizaron inversiones en el Programa de Crédito Especial para la Reforma Agraria o no alcanzaron el límite del PRONAF; Grupo “B”, de agricultores familiares con ingreso bruto familiar anual inferior a R\$ 20.000,00 y que no empleen mano de obra asalariada permanente; Grupo “A/C”, de asentados del PNRA o favorecidos del PNCF.

El Programa es coordinado y supervisado por la Secretaria de la Agricultura Familiar del MDA (2011/2015) en el cual le compete desarrollar normas operacionales, organizar la programación físico financiera, responder a demandas de proyectos de desarrollo sustentable, “[...] monitorar e avaliar o desempenho do Programa [...]” e intermediar, junto a Administración Pública Federal, Departamental y Municipal, entidades de la sociedad civil y organización representativa de los agricultores familiares, estrategias de desarrollo rural (Brasil, 2001: 3).

El MDA “[...] celebrará instrumento adecuado com as Unidades da Federação [...] assegurando o funcionamento de uma Secretaria-Executiva Estadual do PRONAF”, intrínsecamente vinculada al MDA, con la responsabilidad de coordinar las medidas del Programa en el contexto estadual, además de promover la descentralización del planeamiento, ejecución y monitoreo (Brasil, 2001: 3).

Se constata de la coordinación del PRONAF dos agendas decisivas de reconocimiento de los problemas y de monitoreo del Programa: una

centralizadora, representada por el MDA; y, una descentralizadora, constituida por el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (relacionado al MDA) en el cual es responsable, en asociación con el Consejo Departamental de Desarrollo Rural Sustentable (Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS – Río Grande del Sur) y con el Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable (CMDRS – en el municipio de Roque Gonzales se denomina como “Consejo Agropecuario”), por la gestión social del Programa, tornándose más cercanos a la población objetivo (Mattei, 2005).

Los consejos son una extensión descentralizadora del PRONAF en la medida en que promueven las acciones y recursos del Programa y acogen las manifestaciones (descentralización del planeamiento) de los agricultores familiares y de sus organizaciones representativas (STR/RG) (Brasil, 2001).

La descentralización del Programa (de los actores periféricos – agricultores familiares, Consejo Agropecuario, etc. – a los tomadores de decisión centrales – MDA – Zani y Costa, 2014) puede estar relacionada al abordaje *bottom-up* (Secchi, 2011) por la operatividad a nivel de implementación. Sin embargo, Silva y Bernardes (2014: 727) discutieron que las modificaciones ocurridas en el PRONAF a lo largo de su existencia, muy probablemente en función de las presiones de los beneficiarios, no se vinculan o “[...] não há indicações de que tais mudanças tenham sido resultado de uma análise comparativa entre resultados previamente estabelecidos e resultados obtidos, ou ainda do cumprimento de alguma etapa predeterminada”.

De esa forma, se entiende que la implementación del PRONAF se caracteriza como *top-down* (determinación de decisiones y acciones de una jerarquía institucional a los agricultores familiares – Bicalho, 2013), es decir, ocurre desde la Administración Pública Federal (MDA), Departamental (Secretaría Ejecutiva Departamental del PRONAF y CEDRS) (recursos humanos directos), Municipal (Consejo Agropecuario), STR/RG, organizaciones sociales (EMATER), iniciativa privada (cooperativas de la región – esenciales para el mantenimiento de las familias rurales en el campo

– Guilhoto et al., 2007) e instituciones de enseñanza e investigación (recursos humanos indirectos), hasta los agricultores familiares del municipio.

Los recursos económicos son oriundos del Fondo de Amparo al Trabajador, Exigibilidades Bancarias, Fondos Constitucionales, Caja de Ahorro Rural, Presupuesto General de la Unión, Recursos Propios Ecualesables y Fondo de Defensa de la Economía del Café. Se recomienda la lectura del trabajo de Bianchini (2015: 87) para la profundización de este tema.

Entre los años de 2011 a 2015 el valor total financiado (recursos económicos) a los agricultores familiares de Roque Gonzales redujo en un 10%, bien como el número de contratos ejecutados (-8%) (Cuadro 6).

Esa reducción fue presentada por los financiamientos (recursos) de costeo e inversión ganadería (-40%) y, también en la caída de 14% en el número de contratos. En la financiación agrícola, a pesar de las fluctuaciones, cerró el período analizado con balance positivo de 20% en los financiamientos (costeo o inversión), pero con una retracción de 5% en el número de contratos.

Dias y Aguiar (2016) discutieron, a nivel nacional, que el antagonismo entre el crecimiento del valor total de financiamientos concedidos a los agricultores familiares y la reducción del número de contratos se puede vincular con la concentración de los recursos (Mattei, 2005) en grupos específicos de beneficiarios, aumentando aún más las desigualdades productivas el campo (Aquino et al., 2018).

Se desprende, de esa forma, el favorecimiento de un tipo de agricultor, estructural y económicamente más establecido (probablemente de los grupos tipificados en 3 y 4), a otros menos establecidos, o como Castro et al. (2014: 18) afirmaron que, “[...] no longo prazo, [...] o processo [...] acumulativo acelere as assimetrias e as desigualdades entre o público-alvo da política”.

Cuadro 6 – Recursos recaudados a través del PRONAF por los agricultores familiares de Roque Gonzales (2011/2015).

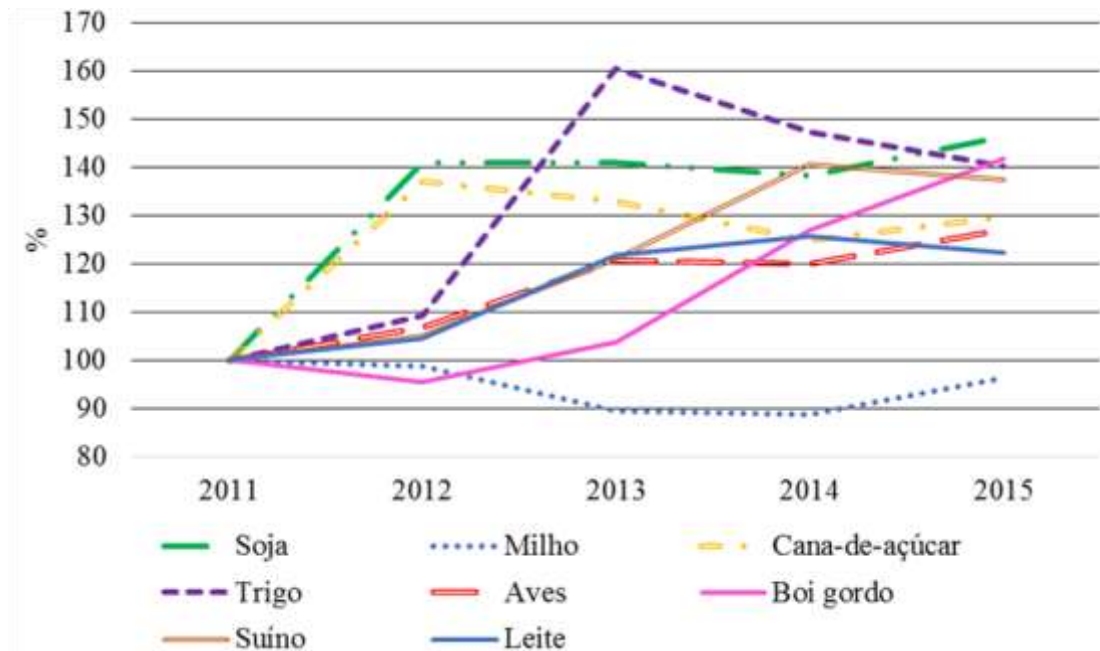
Ano	At. <sup>1</sup>	Costeo		Inversión		Total	
		Contr. <sup>4</sup>	R\$	Contr.	R\$	Contr.	R\$
2011	A. <sup>2</sup>	470	5.274.596	69	1.931.863	539	7.206.460
	P. <sup>3</sup>	237	4.940.579	120	2.428.319	357	7.368.898
	Total	707	10.215.176	189	4.360.182	896	14.575.358
2012	A.	473	4.435.164	185	1.836.080	658	6.271.243
	P.	135	1.344.995	175	1.118.638	310	2.463.633
	Total	608	5.780.158	360	2.954.718	968	8.734.876
2013	A.	482	5.379.682	149	2.478.845	631	7.858.527
	P.	187	1.827.341	128	1.351.257	315	3.178.598
	Total	669	7.207.024	277	3.830.102	946	11.037.125
2014	A.	462	6.006.786	85	2.862.308	547	8.869.094
	P.	192	2.201.947	87	2.017.816	279	4.219.762
	Total	654	8.208.732	172	4.880.124	826	13.088.856
2015	A.	441	6.307.209	73	2.348.991	514	8.656.200
	P.	214	2.675.926	94	1.774.546	308	4.450.473
	Total	655	8.983.136	167	4.123.537	822	13.106.673
Total	A.	2.328	27.403.437	561	11.458.086	2.889	38.861.524
	P.	965	12.990.788	604	8.690.576	1.569	21.681.364
	Total	3.293	40.394.226	1.165	20.148.662	4.458	60.542.888

<sup>1</sup>Actividade; <sup>2</sup>Agrícola; <sup>3</sup>Ganadería; <sup>4</sup>Contratos. Fuente: BACEN (2018b, 2012).

El éxito de la implementación del Programa en el municipio, según observado, atraviesa externalidades favorables y desfavorables. En el aspecto favorable se citan los precios de los productos agropecuarios (Figura 2) y la evolución del PIB de Roque Gonzales (Figura 3).



Figura 2. Crecimiento acumulado de los principales productos agropecuarios de Roque Gonzales entre los años de 2011 a 2015 (Año base = 2011\*).

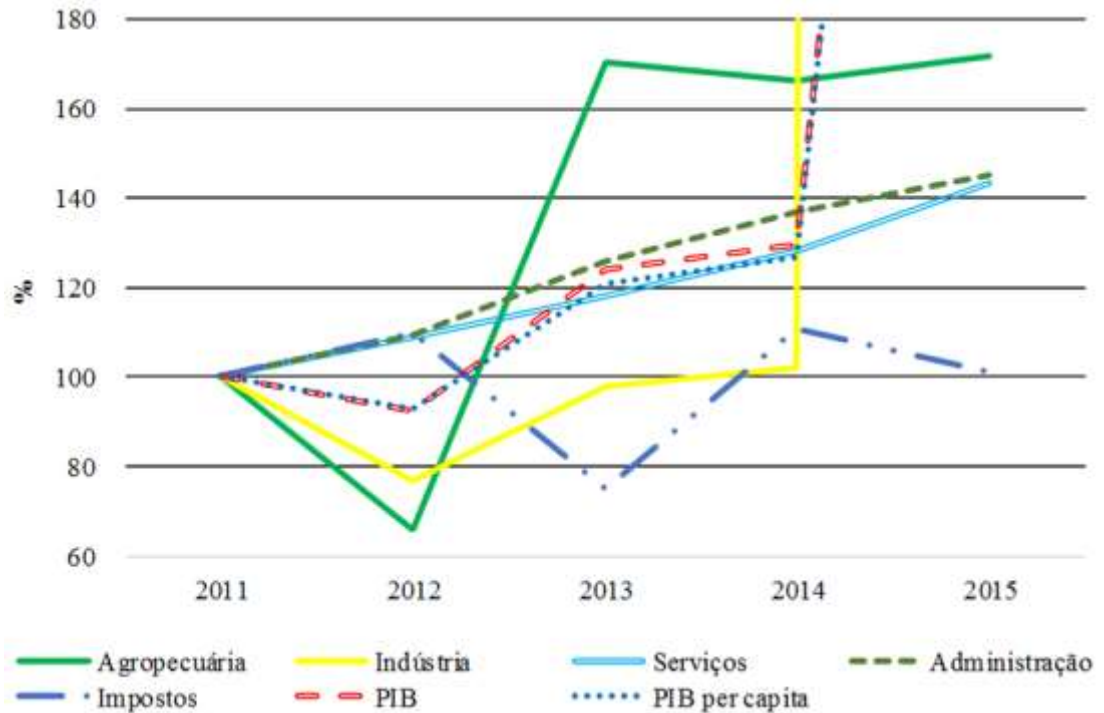


\*Precios a nivel regional. Fuente: el autor (2019) en base a CONAB (2018).

Entre los años de 2011 a 2015, todos los productos agropecuarios, exceptuando el maíz (reducción continua de 2011 a 2014, con moderada elevación en 2015) demostraron una tendencia de elevación de los precios cuando comparado al año base (2011). El precio del trigo, a partir de 2013, ha oscilado negativamente hasta el año de 2015.

Con excepción al año de 2012 (adversidad climática posteriormente descrita), los sectores económicos, a citar el PIB Agropecuario, el PIB Industrial (a partir de 2015 el sector industrial migra de una baja composición en el PIB para la principal actividad económica decurrente de la operación de la Usina Hidroeléctrica “*Passo São João*” – crecimiento superior a 9.000%), el PIB de Servicios, el PIB de la Administración e Impuestos (el efecto climático de 2012 se ha verificado en el año siguiente) presentaron un constante crecimiento, impactando en la evolución del PIB (acumulado de 522%, en 2015) y del PIB *per cápita* (acumulado de 521%, en 2015).

Figura 3. Crecimiento acumulado de los sectores económicos, PIB y PIB *per cápita* de Roque Gonzales entre los años de 2011 a 2015 (Año base = 2011\*).



\*En valores constantes. Fuente: el autor (2019) en base a IBGE (2019).

Además, como puntos favorables, los agricultores familiares mantuvieron una buena interrelación social (STR/RG, EMATER, bancos de la región, cooperativas de crédito y de agricultores, tiendas agroganaderas, etc.), poseen capacidad emprendedora (agroindustrias) y disponen de mano de obra del núcleo familiar y/o de parientes y amigos (además de la contratación).

En las externalidades desfavorables se apuntan el reducido mercado consumidor local (el municipio posee poco más de 7.000 habitantes – IBGE, 2019), el mercado en la región geográfica intermedia de Ijuí se encuentra de 40 a 140 Km de la sede de Roque Gonzales (municipios más poblados – Figura 1), bajo nivel de escolaridad (Castro et al., 2014), envejecimiento rural (IBGE, 2019), migración de los jóvenes para las ciudades (EMATER, 2018), especialización productiva (agrícola – soja, maíz, trigo, caña de azúcar – ganadería – lechera, economías de escala – Veiga, 2001) que acota la diversificación (Gazolla y Schneider, 2013), etc., son algunos de los factores

que pueden llegar a contribuir negativamente con la implementación del PRONAF a mediano y largo plazo.

### **3.3.2. El PRONAF en la perspectiva de los *policytakers***

La implementación del Programa a los agricultores familiares de Roque Gonzales está condicionada en la emisión de la DAP, por el STR/RG y/o EMATER (Castro y Pereira, 2017), al potencial beneficiario, con posible consulta al Consejo Agropecuario del municipio. La DAP es expedida basada en el ingreso bruto familiar de los últimos 12 meses, direccionando el beneficiario a las líneas de crédito específicas (Guadagni et al., 2016, Castro et al., 2014, Brasil, 2001).

Dependiendo de la modalidad de financiamiento las instituciones anteriormente citadas elaboran un proyecto técnico, que también puede tener origen en las entidades otorgantes del crédito (Banco del Brasil, SICREDI y CRESOL, principalmente). Posteriormente a esas etapas, se somete la propuesta a la entidad de crédito y se concede, o no, el financiamiento (depende de la viabilidad).

Entre los motivos y finalidades que llevaron los agricultores familiares a acceder las líneas de financiamiento del PRONAF:

- Crédito para costeo: fueron 52 contratos de los cuales 79% correspondieran, fundamentalmente, al costeo agrícola (maíz, soja y trigo) y 21% de costeo pecuario (ganado vacuno – vacas lecheras – y porcinos);
- Crédito para inversión: se han levantado 39 contratos cuyas aplicaciones se destinaron en 51% a la inversión agrícola (especialmente en equipamientos rurales, agrícolas y no agrícolas) y a 49% a la inversión ganadería (infraestructura y adquisición de animales, básicamente).

Discutida como una externalidad negativa, la especialización productiva de los agricultores familiares se ve reflejada en los motivos y finalidades de acceso al Programa, es decir, en la concentración de los recursos en culturas históricamente constituidas y de poco valor agregado (Gazolla y Schneider,

2013). La falta de diversificación y/o el foco en la productividad y rentabilidad a corto plazo (Carneiro, 1997) potencializa la vulnerabilidad social (Ellis, 1999).

Sin la pretensión de justificar, pero la dificultad de acceso a mercados diferenciados, de productos diversificados que van más allá de las *commodities* de bajo valor agregado, aliado a la distancia del público consumidor, resulta en esa “especialización”, teniendo en vista la facilidad de venta de la producción a las cooperativas agrícolas existentes en las proximidades.

Secuencialmente, cuando se indagó sobre qué evaluación y/o críticas positivas se podrían tejer respecto al Programa, independiente de la modalidad de financiamiento, los beneficiarios afirmaron que el PRONAF facilitó el acceso al crédito y, además, con una tasa de interés bien por debajo de las practicadas por las entidades otorgantes de recursos (líneas de financiamientos propias con tasas inconciliables para los agricultores – Castro et al., 2014, Mattei, 2005) (Cuadro 7).

El crédito, según los agricultores familiares, permearon el plantío de los cultivos, la estructuración de la propiedad (Guanziroli, 2007), impactó en la composición del ingreso del núcleo familiar (Gazolla y Schneider, 2013) y garantizó la liquidez de ingreso y, sostuvo las pérdidas en casos de adversidades climáticas y sanitarias por medio del Programa de Garantía de la Actividad Agroganadería de la Agricultura Familiar (PROAGRO Más).

El objetivo del PROAGRO Más (programa vinculado al PRONAF) (BACEN, 2018a – MCR 16-14) es de exonerar el beneficiario de las exigencias financieras relativas al crédito rural de costeo y de cuotas de crédito rural de inversión (PRONAF), además de indemnizar los recursos propios de las familias rurales cuando acometidas por pérdida de ingresos (fenómenos naturales, plagas y enfermedades). El programa sigue las recomendaciones establecidas por el Zonificación Agrícola de Riesgo Climático (Bianchini, 2015).

Cuadro 7. Críticas positivas de los agricultores familiares en relación al PRONAF (2011/2015).

VARIABLES	Fa	Fr
Acceso al crédito (costeo/inversión)	36	27
Tasa de interés diferenciada (largo plazo, cuotas)	33	25
PROAGRO Más	24	18
Mejora en la actividad (plantación, estructura, equipos, ingresos)	19	14
Gestión del Programa (efectividad/aplicabilidad)	11	8
Otros motivos	5	4
Atendimiento técnico (STR y/u otros)	2	2
Manutención del agricultor en el campo	2	2
Calidad de vida	1	1
<b>Total</b>	<b>133*</b>	<b>100</b>

\*El total registrado fue mayor que el total de agricultores familiares investigados debido a la opción múltiple señalada por los encuestados.  
Fuente: investigación de campo (2018).

Las críticas negativas, aunque con menor representatividad, retrataron puntualmente tres cuestiones: la no garantía del PGPAF, la gestión del PROAGRO Más y el peso de la burocracia. Los demás puntos pueden ser relativizados por el sentimiento personal del encuestado, es decir, el mantenimiento de intereses más bajos (el Programa viabiliza el crédito con tasas de interés inferiores al mercado y subsidiadas por el Gobierno Federal – Bianchini, 2015, Castro et al., 2014), tiempo de aprobación/liberación del crédito (dependiente de la viabilidad de la propuesta y de la organización del proyecto, cuando requerido), entre otros (Cuadro 8).

Cuadro 8. Críticas negativas de los agricultores familiares en relación al PRONAF (2011/2015).

VARIABLES	Fa	Fr
PGPAF no garantiza la diferencia de precios	8	20
Intereses altos y variación positiva entre las zafras agroganaderas	8	20
Gestión del PROAGRO Más	5	13
Demasiada burocracia bancaria	4	10
Retrasos para liberar el crédito	3	8
La gestión del PRONAF no coincide con los objetivos	2	5
Retraso en la inspección y liberación del PROAGRO Más	2	5
El banco se apropia de una considerable parte del crédito	2	5
Excesos de seguros contractuales	2	5
Discontinuidad de la ATER	1	3
Plazo de carencia y pago	1	3
Mejorar la gestión del PGPAF	1	3
Limitaciones a la financiación de algunos cultivos	1	3
<b>Total</b>	<b>40*</b>	<b>100</b>

\*El total registrado fue menor que el total de agricultores familiares investigados debido a la predisposición de los encuestados a la pregunta.  
Fuente: investigación de campo (2018).

El PGPAF posee la finalidad de garantizar los precios agrícolas a los beneficiarios del PRONAF. En función de la volatilidad del mercado (Figura 2), cuando el precio de comercialización está por debajo del precio de garantía vigente (preestablecido por el PGPAF), la deuda contraída junto a la entidad acreedora es reducida proporcionalmente a la baja (bonificación de descuento), conservando la capacidad de los usuarios del Programa de pagar el crédito contraído (costeo e inversión oriundo del PRONAF) (BACEN, 2018a – MCR 10-15, Bianchini, 2015). La evaluación negativa de los beneficiarios (el programa no está bajo análisis en este trabajo) justamente recae sobre la inepticia en garantizar el precio mínimo establecido por el PGPAF.

La crítica al PROAGRO Más (programa que no está bajo análisis en este trabajo) se refiere a su obligatoriedad para el crédito en el PRONAF, la cobertura parcial de las pérdidas, el techo limitante del beneficio, la demora en el análisis técnica/informe de los daños y en la ausencia de una garantía de ingreso mínimo a las familias rurales.

La burocracia, apuntada tanto por los usuarios del Programa cuanto por los representantes de las instituciones locales (también observada en la investigación de Dias y Aguiar (2016)), frustra las expectativas de acceso al crédito por los encuestados. Obviamente, la burocracia está relacionada con la documentación y seguridad financiera impuesta por la entidad acreedora (Zani y Costa, 2014, Silva, 2012, Mattei, 2005), sin embargo, la complejidad retrae los potenciales beneficiarios.

En términos de resultados directos alcanzados por los agricultores posteriormente al acceso al PRONAF, la productividad de los sistemas productivos (agrícola y pecuario) fue la principal variable apuntada, seguida de la mejoría de capital (ingreso) y calidad productiva (Gazolla y Schneider, 2013) (Cuadro 9).

La calidad productiva (variables socioeconómicas discutidas por Silva (2012)) puede estar relacionada con la tecnología incorporada en los procesos (máquinas, equipamientos, etc.), en el propio conocimiento productivo, induciéndoles a la competencia, adaptación del sistema de producción con nuevas técnicas (conocimiento y calidad), entre otros, que ha corroborado con el aumento en la producción (Alves et al., 2017, Mattei, 2005).

Como resultado indirecto, teniendo en vista que el Programa representa “[...] uma injeção considerável de recursos monetários na economia de muitos municípios [...]”, con impactos intersectoriales (Silva, 2012: 7) y sectoriales (PIB Agropecuario – Castro et al., 2014, Mattei, 2005), se puede citar la participación del total de recursos captados por los agricultores familiares, a través del PRONAF, en el PIB Agropecuario de Roque Gonzales (Figura 4).

Cuadro 9. Resultados apuntados por los agricultores familiares decurrente del acceso al PRONAF (2011/2015).

Variablen	Fa	Fr
Productividad	48	17
Capital (ingresos)	44	15
Calidad	40	14
Tecnología	33	11
Producción	32	11
Conocimiento productivo	28	10
Sistema de producción	21	7
Diversificación	19	7
Relación social	15	5
Comercialización	5	2
Gestión de propiedad	2	1
Agroindustrialización	1	0
Total	288*	100

\*El total registrado fue mayor que el total de agricultores familiares investigados debido a la opción múltiple señalada por los encuestados.  
Fuente: investigación de campo (2018).

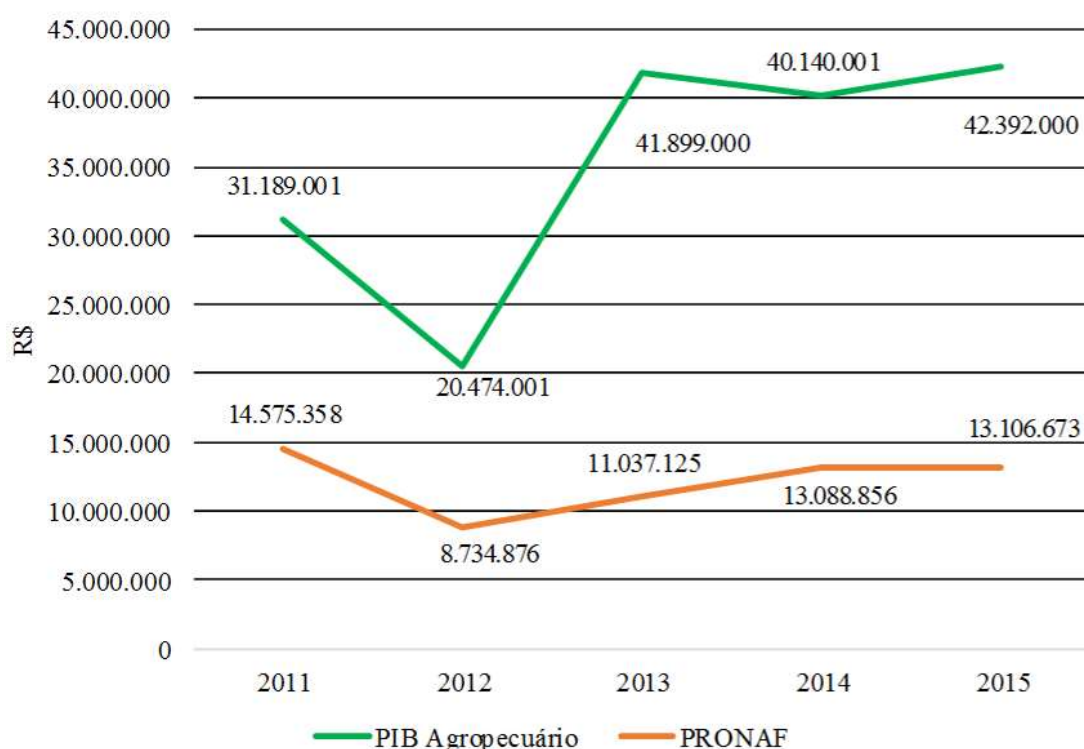
En 2011, año con mayor volumen de recursos recaudados del PRONAF (Cuadro 6), la agricultura familiar y el Programa participaron en 47% en la composición del PIB Agropecuario. En 2012, en función de la baja precipitación que ha acometido el fin de 2011, culminando en el menor nivel pluvial de los cinco años analizados (INMET, 2019), impactó tanto en el PIB Agropecuario como en el volumen de recursos del PRONAF, aun así, la agricultura familiar y el Programa participaron en 43% del PIB Agropecuario.

En 2013, 2014 y 2015, sin mayores problemas climáticos, la participación del PRONAF en la composición del PIB Agropecuario fue de 26%, 33% y 31%, respectivamente. Los valores, inferiores a los registrados en los años de 2011 y 2012, indican una tendencia de enfriamiento del peso de la agricultura



familiar del municipio dentro del sector Agropecuario y, también, en comparación a otros sectores de la economía (Figura 3).

Figura 4. Evolución del PIB Agropecuario y del total de recursos puestos a disposición por el PRONAF a los agricultores familiares de Roque Gonzales (2011/2015\*).



\*En valores constantes. Fuente: IBGE (2018), BACEN (2018b, 2012).

Sin embargo, se puede afirmar que la agricultura familiar de Roque Gonzales, considerando solamente los datos relativos al PRONAF, representó un 34% del PIB Agropecuario y un 6% del PIB entre los años de 2011 a 2015, con respaldo en las publicaciones de Alves et al. (2017), Reiter (2007), Mattei (2005).

En la secuencia, la última etapa de análisis se refiere al cumplimiento de los objetivos del Programa a partir de las opiniones de los agricultores familiares y representantes de las instituciones locales (Cuadro 10).

Cuadro 10. Cumplimiento de los objetivos del PRONAF segundo los agricultores familiares y representantes de las instituciones locales de Roque Gonzales. (2011/2015).

Objetivos del PRONAF	Cumplimiento
Objetivo general	
Promover el: - desarrollo del medio rural - sustentable	Parcial Básico
Implementar: - aumento de la capacidad productiva - generación de empleo - elevación de los ingresos - calidad de vida - ciudadanía	Pleno Pleno Pleno Parcial Pleno
Objetivos específicos	
Articular políticas que promuevan la calidad de vida	Parcial
Promover la capacitación (gestión) de los agricultores familiares	Básico
Disponer de líneas de crédito adecuadas	Pleno
Contribuir para la mejoría de la infraestructura pública y comunitaria	Pleno
Apoyar acciones de asistencia técnica y extensión rural (sostenibilidad)	Básico
Estimular la agregación de valor	Parcial
Apoyar el establecimiento de foros representativos (gestión integrada)	Pleno

Fuente: el autor (2019).

El objetivo general está dividido en dos partes. En la primera parte, de promover o el desarrollo sustentable del medio rural, el objetivo carece de

viabilidad, o en la afirmación de Silva y Bernardes (2014: 738), “[...] é um objetivo maior que o PRONAF”.

Se comprende que el desarrollo rural (Gazolla y Schneider, 2013) en partes fue alcanzado a partir de los resultados apuntados por los agricultores familiares (Cuadro 9), es decir, se nota más un desarrollo agrario (Mielitz Netto et al., 2010, Navarro, 2001, Vassallo, 2001), una política sectorial, de lo que una política que fomente propiamente el desarrollo rural. La sustentabilidad no cuenta con un objetivo específico, pero sí, derivativo de la asistencia técnica y extensión rural (luego más descrito).

En la segunda parte del objetivo general (derivativa), los encuestados afirmaron que el Programa contribuyó en el aumento de la capacidad productiva, en el ingreso familiar, en el empleo (familiar y/o externo al establecimiento – decurrente de la producción) y la ciudadanía fue averiguada en la participación e involucramiento en el Consejo Agropecuario, en reuniones en el STR/RG, en la elevación del sentimiento de pertenecer a la comunidad (ciudadanía), etc.

En relación a la calidad de vida, presente en el objetivo general y en parte de un de los objetivos específicos del Programa, la misma puede ser observada en el incremento de ingreso (Silva y Bernardes, 2014) de los agricultores familiares, en la disponibilidad de recursos para viabilizar las actividades agroganaderas y no agroganaderas, en la adquisición de bienes durables (Castro et al., 2014) y en el mantenimiento de las familias rurales en el campo (Gazolla y Schneider, 2013), comprendido como factores socioeconómicos (Silva, 2012).

Se entiende que esos puntos son esenciales, sin embargo, los entrevistados no resaltaron la influencia del PRONAF en los aspectos de salud, educación, saneamiento ambiental, bienestar, felicidad, sustentabilidad, etc. (Farsen et al., 2018, Sen, 2010), principios que componen el concepto de calidad de vida y de desarrollo rural (Silva y Bernardes, 2014, Navarro, 2001, Vassallo, 2001).

La capacitación de los agricultores familiares no ocurrió exclusivamente por medio del PRONAF, pero sí, por otras políticas públicas (PISA), por cursos promovidos por el STR/RG, SENAR y SEBRAE, por cooperativas de agricultores, EMATER y ATER. Indirectamente, el Programa suscitó la mejoría de gestión del establecimiento agropecuario teniendo en vista la viabilidad de la relación del crédito rural y producción.

Christoffoli (2010) apuntó que se debería vincular la concesión de financiamiento (crédito rural – Guilhoto et al., 2007) con la capacitación y formación profesional de los beneficiarios, a partir de medidas integradas entre la asistencia técnica (promotor de desarrollo sustentable) y fomento de la producción (Silva, 2012).

Las líneas de crédito del PRONAF, descritas en el subtítulo anterior, corroboraran su ejecución teniendo en vista los argumentos de los beneficiarios “roque-gonzalenses” (Cuadro 7), atendiendo, de esa forma, la heterogeneidad de las familias rurales (Dias y Aguiar, 2016, Zani y Costa, 2014, Gazolla y Schneider, 2013, Silva, 2012).

Se ha observado la infraestructura pública por medio del Programa Nacional de Desarrollo Sustentable de Territorios Rurales. El programa, viabilizado por el PRONAF, facilitó la adquisición de máquinas y equipamientos agrícolas para asociaciones de agricultores familiares entrevistados (Brasil, 2018, Brasil, 2017).

La asistencia técnica, fundamental para el desarrollo de los establecimientos agropecuarios (Guilhoto et al., 2007) y en la propia sustentabilidad (prevista en el objetivo general) por proporcionar la formación de capital social y humano, fue observada solamente en dos relatos de agricultores familiares que recibieron, por intermedio de la EMATER, la ATER. Otras orientaciones partieron del STR/RG, de la EMATER, cooperativa de agricultores, tiendas agroganaderas y alcaldía.

En el Manual de Crédito Rural (BACEN, 2018a – MCR 10-01: 1) hay una afirmación controversia al objetivo específico de asistencia técnica prevista en el Decreto Federal nº 3.991 (Brasil, 2001): “[...] é facultativa [salvo algunas

modalidades] para os financiamentos de custeio ou investimento, cabendo à instituição financeira, sempre que julgar necessário, requerer a prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural [...]”.

En este sentido, Castro et al. (2014) ponderaron que solamente la política de crédito rural sin el auxilio de una orientación técnica abreviará los resultados del Programa (Zani y Costa, 2014) y, sobre todo, difícilmente se logrará la preservación ambiental y/o la sustentabilidad (Alves, 2012).

En relación a la agroindustrialización de la producción (economía de alcance – Veiga, 2001), se encontró en siete establecimientos agropecuarios actividades que agregaron valor (independientemente del nivel de importancia en la composición del ingreso bruto familiar), sin embargo, solamente uno (1) se ha beneficiado de las líneas del PRONAF para esa finalidad.

Como último objetivo específico, la herramienta de gestión integrada fue observada con la existencia del CA, en reuniones y/o encuentros regulares y en la participación de los agricultores familiares en la discusión sobre las políticas públicas (Rodríguez y Vassallo, 2010, Vassallo, 2001). En relación al CODETER Missões, no se observó una sintonía/sincronismo entre las familias rurales y la entidad.

Abramovay (2002) afirmó que los CMDRS establecieron una dinámica territorial de las políticas públicas y, Mattei (2005: 62) destacó que los consejos municipales permitieron a los agricultores familiares “[...] ter vez e voz no processo de elaboração e implementação do programa [...]”.

También, el primero (articular políticas...) y el último (apoyar la creación...) objetivos específicos de cierta forma se complementan pues ambos tienen el propósito de acercar las políticas públicas a los potenciales beneficiarios. Tomando como objeto de análisis las políticas a las que accedieron las familias rurales (PISA, PNAE e ATER), se verifica baja adhesión de los agricultores familiares de Roque Gonzales a estas, así también como a otras políticas, por ejemplo, el Programa de Adquisición de Alimentos, Programa Nacional de Documentación de la Trabajadora Rural, Programa Arca de las Letras, Reforma Agraria, Programa Nacional de

Producción y Uso del Biodiesel, etc. (véase en “Políticas públicas e instituciones locales”). Sin embargo, se subraya el beneficio al PNCF, Plano Brasil sin Miseria, Jubilación Rural, entre otros, en el cual su acceso se condiciona por la obtención de la DAP.

### **3.4. ESTRATEGIAS DE DESARROLLO AGRARIO**

La definición de estrategias de desarrollo agrario para los establecimientos agropecuarios parte de la identificación de las debilidades constatadas en los grupos (y subgrupos – Kuivanen et al., 2016) de familias rurales tipificadas, del análisis de las políticas públicas que accedieron y evaluación (IPEA, 2018) del PRONAF por los agricultores familiares y, en las acciones de apoyo y articulación institucional (Rodríguez y Vassallo, 2010) a las familias rurales de Roque Gonzales.

En general, se tratan de limitaciones en relación al ingreso, al área, al crédito rural, al acceso a mercados, tecnología productiva, diversificación de la producción, agroindustrialización (valor agregado), capacitación (a nivel de instrucción), formación técnica, asistencia técnica y apoyo institucional (calidad).

Los puntos positivos que deben ser mantenidos y soportados se refieren a la importancia de la mano de obra familiar (Carneiro, 1999), la gestión del establecimiento enfocada en el núcleo familiar (Abramovay, 2007) y la interrelación social en varias entidades, inclusive en cooperativas de agricultores (cooperativismo – Castro y Pereira, 2017). Se subraya la relevancia y el mantenimiento de las acciones del STR/RG a los agricultores familiares del municipio.

#### **3.4.1. Grupos tipificantes**

Las familias rurales tipificadas en los grupos “descapitalizados” y “en descapitalización” presentaron las menores relaciones de ingreso/área: 44%,

23%, 74% y 66% de la mediana de los ocho subgrupos, respectivamente a los Subgrupos 1.1, 1.2, 2.1 y 2.2. A estos agricultores familiares les urgen políticas que perfeccionen el uso de los recursos naturales con el propósito de optimización del sistema productivo, específicamente en la capacitación y asistencia técnica sostenida por la ATER (innovación tecnológica), además del crédito rural subsidiado (PRONAF) con tasas de intereses diferenciadas y compatibles con la capacidad socio productiva.

La menor especialización productiva (Subgrupos 1.1 y 2.1) resultó en una mayor relación de ingreso/área cuando comparado a los subgrupos (1.2 y 2.2) más especializados: 59% contrastado con el de 45%. Se recomienda, asimismo, la diversificación productiva en razón de la disminución de la vulnerabilidad frente a las oscilaciones de mercado (oferta y demanda).

Exceptuando el Subgrupo 2.2, todos los agricultores familiares registraron limitaciones, cuando comparado a los demás, de inserción al mercado. Se subraya que esas familias rurales deben ser priorizadas en los programas sociales de mercados institucionales, por ejemplo, en el PNAE y PAA (adquisición de alimentos por el Gobierno Federal).

A los Subgrupos 1.1 y 2.1 se observó la necesidad del crédito para acceso a la tierra (PNCF – el bajo ingreso puede estar relacionado a la limitación de área – Obschatko et al., 2007), además de la ampliación y optimización de la producción con impacto en el factor ingreso. Consecuentemente, disminuiría la dependencia de los agricultores familiares (Grupo 1 y Subgrupo 2.1) en “comercializar” su mano de obra como un complemento de ingreso a la familia. Se subraya, nuevamente, la complementariedad del crédito rural (PRONAF) con la capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología (ATER).

Entre los entrevistados que no accedieron a las políticas públicas a nivel federal, 82% están distribuidos en estos grupos (1 y 2). Obviamente que existen razones intrínsecas a las políticas públicas que dificultaron el acceso por ese público objetivo (Subcapítulo “3.2. Políticas públicas e instituciones locales”), además de cuestiones relacionadas a los propios agricultores, pero

se refuerza la urgencia de mayor proactividad de los representantes del STR/RG, EMATER, Consejo Agropecuario, Secretaria de Agricultura municipal y CODETER Missões, con respaldo del Gobierno Federal, en el acercamiento de las políticas públicas a los agricultores familiares a través de acciones estratégicas, a citar, visitas técnicas, atendimento diferencial, días de campo, reuniones, encuentros, entre otros.

Los agricultores familiares pertenecientes a los grupos “en capitalización” y “capitalizados” registraron las mayores relaciones de ingreso/área: 214%, 120%, 136% y 123% de la mediana, en orden a los Subgrupos 3.1, 3.2, 4.1 y 4.2. Se podría afirmar que las familias rurales del Subgrupo 3.1 constituyen un “modelo de agricultura familiar” que se aspira en razón de la mayor relación de provecho monetario por hectárea de tierra utilizado (discutido en estas variables) (Cuadros 4 y 5).

Se arriesga a esa “mejor” relación en función de la especialización del subgrupo, diluyendo los costos por la intensificación productiva. Sin embargo, esa teoría no guarda un vínculo claro con las demás, es decir, los Subgrupos 3.2 y 4.1, más especializados que el 4.2, registraron una pequeña margen de diferencia: 128% a 123% del promedio.

En relación a los Grupos 1 y 2, los Grupos 3 y 4 no presentaron limitaciones significativas que colocasen el sostenimiento del establecimiento familiar en situación de alerta. Sin embargo, se proclama a los grupos el mantenimiento de las políticas de crédito rural (PRONAF), ampliación de la capacitación y asistencia técnica (ATER), con advertencias a la diversificación agroganadería (3.1, 3.2 y 4.1) y optimización productiva (3.2, 4.1 y 4.2).

### **3.4.2. Políticas públicas de desarrollo agrario**

Discutido en el Subcapítulo “3.2. Políticas públicas e instituciones locales”, del total de entrevistados, 60% se han beneficiado del PRONAF, 13% del PISA, 4% del PNAE, 2% de la ATER y un 21% no accedieron a ninguna política pública del Gobierno Federal.



El PISA obtuvo una alta aceptabilidad y repercusión en las actividades agroganaderas de los establecimientos, sin embargo, el programa se caracteriza como específico y direccionado a pocos agricultores familiares. Por más que sus medidas no fueron estudiadas por este trabajo, su acción debería tornarse común y frecuente en el municipio con el propósito de atención a la demanda de las familias rurales por capacitación, asistencia técnica, tecnología y optimización de los recursos naturales, particularmente de los agricultores tipificados en los Grupos 1 y 2.

El PNAE es otra política pública del Gobierno Federal de beneficio limitado al público objetivo, es decir, depende casi exclusivamente de la demanda por alimentos en las escuelas. Así como el PISA, no se profundizó el estudio en su estructura conceptual, pero dos observaciones son relevantes y provocativas para los gestores públicos: ampliación del porcentaje de compra de los productos alimenticios por las escuelas según la capacidad productiva de los agricultores familiares del municipio (superior a los 30%), sin embargo, el aumento de la oferta está basado en la socialización del programa con las familias tipificadas, fundamentalmente, en los Grupos 1 y 2. Para ello, inevitablemente debe venir asociado la capacitación, la asistencia técnica y la optimización de los recursos naturales por medio de la ATER.

En relación a la ATER (a nivel de sugerencia pues no se investigó la ingeniería constitucional del programa), cuatro puntos merecen cuidado: decurrente de la insatisfacción de los encuestados (agricultores familiares y representantes de las instituciones locales) en lo que respecta a las acciones de la oficina municipal de la EMATER, la regional, localizada en Santa Rosa, precisaría revisar la atención técnica del cuadro funcional y buscar alternativas para revertir la situación; a nivel federal, el gobierno podría poner a disposición más recursos (económicos y humanos) y de forma constante para la ATER, priorizando el atendimento de las familias rurales menos capitalizadas (Grupos 1 y 2); socialización de las ventajas del programa a la agricultura familiar, a cargo de la EMATER, Consejo Agropecuario, Secretaria Municipal

de Agricultura y CODETER Missões; proactividad de las familias rurales en buscar el beneficio del programa.

Tratándose del PRONAF, básicamente el crédito rural destinado a las familias rurales de Roque Gonzales se diseminó en todos los subgrupos, sin embargo, se ha sostenido en actividades agroganaderas tradicionales, que poco aportan a la diversificación productiva, es decir, al crédito para el financiamiento de productos con bajo valor agregado – *commodities*.

Fatídicamente, en el proyecto de investigación no se vinculó el estudio de los impactos de la especialización productiva en los establecimientos agropecuarios, pero una posible respuesta al observado se relaciona a la ausencia de modalidades del PRONAF que abordan la diversificación productiva, sumado a la impericia de la ATER.

En ese sentido, una modalidad que objetiva la diversificación agroganadería, en conjunto con la agroindustrialización, o en la definición de criterios que priorizan la dinamización productiva, vendría a minimizar los contrapuntos de la especialización. Lógicamente, en toda y cualquiera modalidad del Programa la capacitación y asistencia técnica, por medio de la ATER, se ha convertido en algo primordial para la optimización de los recursos naturales, desarrollo sustentable y desarrollo agrario.

Se expone la importancia de la diversificación teniendo en vista el reducido mercado local y la distancia de los mercados regionales. La agricultura familiar difícilmente se equiparará con la agricultura no familiar en relación a la capacidad de intensificación productiva, es decir, de dilución de los costos por unidad de superficie (recordando que la agricultura familiar en el municipio está limitada a 80 ha). Una forma de aumentar la competitividad rural adviene de la diversificación y agroindustrialización de la producción e inserción en el mercado.

En lo que respeta a la desburocratización del Programa, resaltado tanto por los agricultores como por los representantes de las instituciones locales, el apoyo de los agentes de ATER, a través de la EMATER, facilitaría la intermediación de las políticas a las familias rurales. Asistencia, orientación,

planeamiento de proyectos son algunas acciones que potencializarían el éxito del PRONAF en el municipio.

El simple hecho de que las familias rurales contaran con un atendimento personalizado para el PRONAF resultaría en un camino promisor al desarrollo agrario, es decir, un ligero “empujón” (Veiga, 2001) para estimular la socioeconomía de los agricultores familiares, particularmente de los tipificados en descapitalizados y en descapitalización.

Paralelo al abordado, se relata la dificultad de obtención de datos y micro datos para la evaluación del PRONAF. El trabajo de los investigadores sería ampliamente facilitado si el Gobierno Federal mantuviese una estructura transparente y un banco de datos actualizado, similar al Sistema IBGE de Recuperación Automática (SIDRA). En ese raciocinio, es fundamental la idoneidad y la disponibilidad de micro datos justamente para evaluar las políticas públicas, particularmente el PRONAF dada su capilaridad.

### **3.4.3. Apoyo institucional**

Las instituciones desempeñaron un importante papel en la promoción del desarrollo de la agricultura familiar. Sin embargo, la descentralización de las políticas, instituida en el marco legal de la Constitución Federal, debería ser más presente en el municipio a partir de actitudes proactivas de las entidades locales, en especial de la EMATER, de la Secretaria de Agricultura de Roque Gonzales, del Consejo Agropecuario y de la CODETER Missões.

El trabajo, de las entidades arriba mencionadas, no se puede constituir en meros procedimientos burocráticos, sus atribuciones están en el horizonte, en observar, analizar, proponer y reivindicar, programáticamente, políticas públicas que atienden a las necesidades y peculiaridades de los agricultores familiares del municipio, algo parecido a lo que el STR/RG desarrolla.

También, las instituciones apuntadas necesitan mantenerse actuantes en el medio rural en la promoción de eventos, día de campo, orientaciones personalizadas, atendimento que tenga el propósito la calidad, etc., acciones

que despierten el interés por las políticas públicas (gestión y participación social) y acercan los agricultores familiares (interrelación social) al diálogo, al debate de ideas, a la consecución y evaluación de propuestas y, al empoderamiento de la categoría social.

Las instituciones deberían asumir un papel de “trampolín”, es decir, de facilitación y comunicación de las reivindicaciones de las familias rurales y de soporte y apoyo de las políticas públicas del Gobierno Federal, acercándolas de los beneficiarios y potenciales beneficiarios de las acciones de intervención del Estado.

Para ello, la voluntad y disposición de alcanzar el desarrollo agrario se radica en tres niveles: de los agricultores familiares, de las instituciones y del propio Gobierno Federal. Su interacción crearía la oportunidad de disolución de los problemas asociados a inseguridad, falta de estímulos, desinterés y desmotivación.

Esas alternativas difícilmente serán alcanzadas en el individualismo y la carencia de una plantilla profesional capacitada y motivada es notoria. La simple recomendación de ampliación de los recursos económicos y humanos es irresponsable delante de la situación moral, política y económica que atraviesa el “Brasil de Cabral”.

La trayectoria viable es decurrente de la capacitación de la plantilla técnica y del establecimiento de asociaciones verticales entre los municipios del territorio (Figura 1 – Subcapítulo “1.1. Caracterización del municipio de Roque Gonzales”) con el Gobierno Departamental y Federal (articulación inter federativa) y universidades de la región (Universidad Federal de la Frontera Sur – Cerro Largo, Universidad Regional Integrada del Alto Uruguay y de las Misiones – Cerro Largo, São Luiz Gonzaga y Santo Ângelo, Universidad Regional del Noroeste del Estado del Río Grande del Sur – Santa Rosa e Ijuí) y horizontales, representados por el STR/RG, EMATER, Alcaldía de Roque Gonzales, Secretaria Municipal de Agricultura, CODETER Missões, Consejo Agropecuario y con las cooperativas de agricultores.

#### **4. CONCLUSIONES**

Dada la importancia de la agricultura familiar, esa categoría social fue reconocida en los diversos estudios (académicos e institucionales) que la retrataron, en las manifestaciones y presiones sociales y, por fin, en las políticas públicas (institucional y normativo), destacando la redemocratización brasileña para ese proceso.

Actualmente las familias rurales son responsables por una considerable participación en la producción de alimentos, en el empleo de mano de obra, en la composición del PIB, agropecuario y nacional, en un área reducida comparada a la agricultura no familiar.

Dadas las dimensiones continentales del territorio brasileño, la tipificación es una herramienta que permite el conocimiento de las problemáticas y dinámicas de la agricultura familiar, subsidia el planeamiento de políticas puntuales, así como la formación de datos que permiten la evaluación de las medidas de las políticas, favoreciendo una gestión eficaz de los recursos públicos y en el propio desarrollo agrario.

El modelo de tipificación desarrollado para la investigación permitió la homogeneidad en los grupos (y subgrupos) y la heterogeneidad entre los grupos, diferencias observadas en los resultados. La diversidad observada a través de la tipificación se compuso por decisiones cuantitativas y cualitativas respecto de una racionalidad socioeconómica, condiciones que caracterizaron los establecimientos agropecuarios familiares.

La distinción determinante entre los grupos y subgrupos se dio justamente por la variable tipificante: el ingreso bruto rural. A partir de esta variable, se puede relacionar el área del establecimiento, la especialización productiva, la inserción en el mercado, la agroindustrialización, la relación de la mano de obra familiar y externa, la tecnología, la escolaridad, los cursos técnicos, el apoyo institucional y el acceso a las políticas públicas, atributos que aislaron uno o más grupos de los otros. La actividad principal, la gestión

del establecimiento y la interrelación social se presentaron de forma más homogénea en los grupos.

El Grupo 1 (descapitalizados) se constituyó por agricultores familiares menos capitalizados, de menor área e inserción al mercado. El Grupo 2 (en descapitalización) ha diferido poco del Grupo 1 en relación al área, pero presentó mejores condiciones de ingreso y de inserción al mercado. El Grupo 3 (en capitalización) presentó variables mejores que los demás, sin embargo, fue el menos diversificado con una significativa especialización productiva. Las familias rurales que pertenecen al Grupo 4 (capitalizados) son impares: acumularon más de la mitad del ingreso y casi el doble del área, aunque, fueron similares a los Grupos 1 y 2 en la variable de especialización productiva y, cercanos a los Grupos 2 y 3 en relación a la inserción al mercado.

En referencia a los grupos tipificados, ¿qué tipo de establecimiento agropecuario familiar se aspira? ¿Descapitalizado? ¿En descapitalización? ¿En capitalización? ¿O capitalizado? La explicación, con respaldo en la capacidad de respuesta de los atributos inherentes al desarrollo agrario, se relaciona a los establecimientos agropecuarios tipificados en los Grupos 3 y 4, específicamente delante de las circunstancias de mejores condiciones de reproducción económica y productiva.

Advertencia sea realizada en relación a los Grupos 1 y 2 cuanto a la urgencia de políticas públicas. Indubitablemente se anhela a esos grupos políticas enfocadas en el alcance agrario pues estas traspasan el concepto agrícola para una dimensión más social. También, deben absorber las demandas presentadas y requeridas, contemplando la promoción socioeconómica de la categoría social.

Tratándose de políticas públicas, entre los años de 2011 a 2015 los agricultores familiares entrevistados se beneficiaron del PRONAF, PISA, PNAE y ATER. El PISA no fue difundido a todos los agricultores por tratarse de una política específica y direccionada. El PNAE, por limitaciones de mercado (escuelas), también no se diseminó a todas las familias rurales, tornándose restricto a algunos. La ATER no logró una masiva difusión al

público objetivo muy probablemente por cuestiones intrínsecas (estructurales) y extrínsecas (desconocimiento de los agricultores e insatisfacción con los servicios prestados por la EMATER).

El análisis del PRONAF, principal política accedida en Brasil y en Roque Gonzales, en las etapas de implantación, implementación y resultado, condujo la interpretación de que la política suscitó mejorías entre los investigados, sin embargo, hay algunas debilidades que merecen atención.

En la etapa de implantación los *policymakers* del PRONAF no discutieron o delimitaron el problema, las causas y las consecuencias que el Programa pretende resolver y/o amenizar. La ausencia de descripciones sólidas, aliada a la falta de actualización conceptual y de definición ambigua del objetivo (desarrollo rural sustentable), probablemente corroboraron con los desequilibrios operativos y, consecuentemente, con frustraciones de los usuarios, repeliéndoles del Programa y a otras políticas.

El Programa posee instrumentos, medidas, recursos humanos y económicos, público objetivo, beneficiarios (definición) y coordinación establecidos. Asimismo, subráyense dos puntos: no hay un criterio de priorización que estimule la diversificación productiva, o que disminuyera la especialización agroganadería en *commodities* de bajo valor agregado; el Programa presenta una descentralización de la gestión (agenda), sin embargo, no hay una transparencia de la coordinación que permita vincular las reivindicaciones de los agricultores familiares a las mejorías establecidas.

En la implementación, el Programa fue ejecutado a través de la obtención de la DAP y se destaca la importancia del STR/RG y de la EMATER para esa acción. En esa etapa los investigados reclamaron de la puesta en marcha del PGPAF y del PROAGRO Más, no discutido no en el trabajo pues son programas paralelos al PRONAF y de acceso compulsorio. Como recomendación, decurrente de las manifestaciones de los entrevistados, cítense la flexibilización burocrática por las entidades acreedoras a los agricultores familiares y, la capacitación de los ejecutores de las políticas

(instituciones locales) con el objetivo contemplar a los beneficiarios informaciones más puntuales y objetivas.

Entre los resultados de la implementación del PRONAF a los agricultores familiares de Roque Gonzales se hace mención a la facilitación del crédito rural a una tasa de interés inferior a la del mercado, la viabilidad de la capacidad productiva (plantío de los cultivos), aumento de la productividad, calidad productiva, estructuración de la propiedad (adquisición de equipamientos rurales), la composición del ingreso y la liquidez (adversidades climáticas y sanitarias) y el mantenimiento de la ciudadanía teniendo por delante la participación y el involucramiento en reuniones en el Consejo Agropecuario, en el STR/RG, entre otros. Como indirectos, el ejemplo es la importancia del crédito rural concedido a través del Programa en la composición del PIB Agropecuario del municipio.

Las externalidades desfavorables no parecieron limitar la implementación del Programa, hecho corroborado por los resultados de la ejecución del PRONAF a los agricultores familiares de Roque Gonzales y discutidos anteriormente. Las limitaciones están más asociadas a los objetivos, general y específico, que trascienden el Programa.

En el objetivo del PRONAF está establecido el desarrollo rural, pero sus medidas (estudiadas y evaluadas en este trabajo) no cubrieron el concepto. El desarrollo rural ocurre, inicialmente, por el desarrollo agrario, término más apropiado para lo que el Programa presentó.

De esa forma, el PRONAF asumió características de una política agraria, con la promoción del desarrollo agrario, por promover el aumento de la capacidad productiva, la generación de empleo, el ingreso, el ejercicio de la ciudadanía (gestión integrada de las políticas públicas – Consejo Agropecuario), la mejoría de infraestructura comunitaria y la disponibilidad de crédito rural correspondiente a las demandas de la agricultura familiar.

Otros puntos, inherentes al desarrollo rural, no fueron plenamente ejecutados (sustentabilidad ambiental, calidad de vida, capacitación, asistencia técnica y agroindustrialización) u observados (salud, educación,



saneamiento, bienestar, felicidad, etc.). En lo que se refiere a la sustentabilidad, la adhesión y/o acceso a ATER fue incipiente, como consecuencia, existe una urgencia de revisión y readecuación.

En el balance de los aspectos positivos y negativos es primordial la reestructuración del PRONAF en relación al problema de trabajo, objetivo y acciones: un Programa que tiene el propósito del desarrollo agrario, o un Programa que objetiva el desarrollo rural.

Para ambas situaciones se hace necesario saber a dónde se espera llegar con la política y la frecuente evaluación (implantación, implementación y resultado), destacadamente el PRONAF por su complejidad y profundidad, es primordial para mantener sus acciones de acuerdo con el objetivo de la política y con el dinamismo de la agricultura familiar, del mercado y del territorio.

El planeamiento de políticas públicas, independiente de cuál sea – PRONAF, PISA, PNAE o ATER – necesita pasar primeramente por una profunda revisión de contexto histórico y actual, de alcance, de tipo de público objetivo a ser beneficiado y de los impactos que pueden generar a medio y largo plazo, evidentemente con el involucramiento de los agricultores familiares e instituciones locales.

Las estrategias de desarrollo agrario y las políticas públicas no se sostienen en el sesgo estático, son cambiantes, mutables en el espacio, en el tiempo y en la realidad social. Tipificar los establecimientos agropecuarios familiares a cada período determinado o por el tiempo de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable y Solidario, o del Plano Municipal de Desarrollo Rural de Roque Gonzales, vincularía el Estado, gestor mayor de las políticas públicas, y el municipio, unidad puntual de implementación, con la multidimensionalidad de la agricultura familiar.

La tipificación fornece informaciones pormenorizadas de las racionalidades sociales, económicas y productivas de los establecimientos agropecuarios familiares, subsidiando, de esa forma, el planeamiento de políticas públicas de desarrollo agrario. A heterogeneidad socioeconómica de

las familias rurales es condición básica para el diseño e implementación de políticas coherentes a las limitaciones y potencialidades de los agricultores familiares.

Otro factor relevante que vincula las políticas públicas a los distintos tipos de agricultores familiares se refiere al apoyo institucional. Los agricultores familiares entrevistados apuntaron que la atención y calidad del cuerpo técnico del STR/RG se sobresalió sobre las demás, cítese la EMATER, Secretaria Municipal de Agricultura, Consejo Agropecuario y no se registró ninguna acción y/o actividad advenida del CODETER Missões.

Las instituciones locales (pertenecientes al territorio) representan una línea de contacto más estrecha entre el planeamiento de la acción a nivel macro con los agricultores, tanto a nivel de comunicación como al de socialización de las políticas y de sus posibles resultados. Detallándole un poco más, el Gobierno Federal debería mantener un canal abierto con el STR/RG, EMATER, Secretaria de Agricultura de la alcaldía, Consejo Agropecuario y CODETER Missões con la intención de acercar los gestores con la agricultura. Tal hecho se justifica por las dimensiones continentales de Brasil y expresividad de las familias rurales, repartidas en los más variados rincones.

En referencia al PRONAF, algunas modalidades cuentan con el presupuesto territorial, pero, al interior de cada territorio también hay heterogeneidad. Dicho eso, ¿porque no tener una modalidad en el Programa para atender a las demandas de los agricultores, exteriorizada a través de las entidades locales?

En la secuencia de la discusión sobre el desarrollo agrario, la concepción social y económica del municipio de Roque Gonzales está estructurada en la agroganadería, con lo que es normal e inevitable pensar el territorio con una mirada más atenta y definida según esa condición, y el principal mecanismo es irrumpir la visión torpe del desarrollo. En otras palabras, superar la “enfermedad” partidaria, de un posicionamiento político soberano y absoluto, de los políticos, gestores, representantes de las instituciones y de los propios

agricultores familiares, se convierte en algo esencial en el mundo globalizado y competitivo. Negarse a ello, es negar el desarrollo agrario.

Las políticas públicas, bien como el desarrollo agrario, no pueden resultar en medidas manipulables a los deseos de los representantes públicos. El desarrollo agrario, soportado por estructuras sólidas de políticas públicas y por instituciones intermediadoras, debe ser un medio, un camino, una trayectoria que conduce al alcance y al mantenimiento de las libertades (crédito, capacitación, tecnología, mercado, etc. – finalidad) de la agricultura familiar.

De esa forma, no se defiende programas de transferencia de ingresos, los agricultores familiares no carecen de “limosnas populistas”, necesitan apoyo institucional local y del Estado (políticas públicas) para migraren de la descapitalización, a una condición independiente y empoderada, social y económicamente (capitalizados).

También, poco metamorfismo habrá en el medio rural si los agricultores familiares, los representantes de las instituciones y los gestores públicos no adoptaren una racionalidad proactiva en relación a los temas que les circundan. El desarrollo agrario será alcanzado cuando existir una sinergia sistémica (endógena y exógena) de los protagonistas sociales.

## **5. BIBLIOGRAFÍA**

- Abramovay R, Morello TF. 2010. A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras. En: International Conference Dynamics of Rural Transformations in Emerging Economies (2010, New Delhi). New Delhi. 1-25.
- Abramovay R. 2007. Paradigmas do capitalismo agrário em questão. São Paulo: EDUSP. 296 p.
- Abramovay R. 2002. Relatório Institucional da Secretaria da Agricultura Familiar. Brasília: PNUD. 89 p.
- Abramovay R., Vicente MCM, Baptistella CSL, Francisco VLFS. 1995. Novos dados sobre a estrutura social do desenvolvimento agrícola em São Paulo. Reforma Agrária. 25(2-3): 142-166.
- Abreu TL, Moreira IT, Andrade T. 2015. Agricultura familiar no agreste paraibano: uma proposta de tipologia. Revista Economia e Desenvolvimento. 14(2): 230-248.
- Acosta LA, Rodríguez MS. 2008. En busca de la Agricultura Familiar en América Latina. Santiago de Chile: FAO. 9 p.
- Altafin I. 2007. Reflexões sobre o conceito de agricultura familiar. Brasília: CDS/UNB. 18 p.
- Alvares CA, Stape JL, Sentelhas PC, Gonçalves JLM, Sparovek G. 2013. Köppen's climate classification map for Brazil. Meteorologische Zeitschrift, 22(6): 711-728.
- Alves E. 2012. Tecnologia e preservação são irmãs gêmeas. Agroanalysis. 32(9): 6-8.
- Alves MO, Maciel ISR, Souza JMG, Vidal MF. 2017. PRONAF na área de atuação do BNB: avaliação de resultados e impactos. Fortaleza: Banco Nacional do Nordeste. 21 p.
- Amorim LSB, Staduto JAR. 2008. Desenvolvimento territorial rural: a agroindústria familiar no oeste do Paraná. Revista de Economia Agrícola. 55(1): 15-29.

- Anjos FS, Caldas NV, Sivini S. 2016. A agricultura familiar no Brasil: caminhos da inovação, espaços de afirmação. *Agroalimentaria*. 22(43): 119-134.
- Appio E. 2005. Controle judicial das políticas públicas no Brasil. Curitiba: Juruá. 304 p.
- Aquino JR, Gazolla M, Schneider S. 2018. Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. 56(1): 123-142.
- Araújo LV, Silva SP. 2014. Agricultura familiar, dinâmica produtiva e estruturas de mercado na cadeia produtiva do leite: elementos para o desenvolvimento territorial no Noroeste de Minas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 10(1): 52-79.
- Araujo TB. 2013. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. En: Sader E. (Ed.). 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: Flacso Brasil. 247-271.
- Arbeletche P. 1986. Tipificación de predios del noreste del país. Montevideo: MGAP. 72 p.
- Arretche M. 2003. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 18(51): 7-9.
- Arretche M. 1998. Tendências no estudo sobre avaliação. En: Rico EM (Ed.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez. 29-39.
- Atlas Brasil. 2013. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Roque Gonzales (RS) [En línea]. Consultado en 8 agosto 2018. Disponible en: [http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/roque-gonzales\\_rs](http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/roque-gonzales_rs)
- BACEN (Banco Central do Brasil). 2018a. MCR - Manual de Crédito Rural [En línea]. Consultado en 8 agosto 2018. Disponible en: <https://www3.bcb.gov.br/mcr>
- BACEN (Banco Central do Brasil). 2018b. Matriz de dados do crédito rural [En línea]. Consultado en 8 agosto 2018. Disponible en: <https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/micrrural/>

- BACEN (Banco Central do Brasil). 2012. Anuário estatístico do crédito rural (Até 2012) [En línea]. Consultado en 8 agosto 2018. Disponible en: <https://www.bcb.gov.br/?RELRURAL>
- Baquero FS, Fazzone MR, Falconi C. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: FAO, BID. 34 p.
- Bardin L. 2011. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70. 280 p.
- Barracough S, Collarte JC. 1972. El hombre y la tierra en América Latina. Resumen de los informes Cida sobre tenencia de la tierra en Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú. Santiago de Chile: Editorial Universitaria. 489 p.
- Belem RDC, Menasche R. 2018. A constituição da Agricultura Familiar como categoria política: uma leitura a partir das lutas do sindicalismo rural do Sul do Brasil. Revista Grifos. 27(44): 126-143.
- Belem RDC, Radomsky GFW. 2018. La constitución de la categoría "agricultura familiar" en Brasil a partir de la perspectiva de la legibilidad y de los márgenes del estado. Revista latinoamericana de estudios rurales. 3(5): 92-113.
- Bercovici G. 2005. Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988. São Paulo: Malheiros. 190 p.
- Berdegú JA, Pizarro FR. 2014. La Agricultura Familiar en Chile. Santiago de Chile: RIMISP. 42 p.
- Bianchini V. 2015. Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios. Brasília: MDA. 116 p.
- Bicalho AMSM. 2013. Associativismo, política agrícola e agricultura familiar a exemplo de Cachoeiras de Macau, RJ. En: Encontro de Geógrafos de América Latina (14, Lima, Peru). Lima, Peru. 1-12.
- Blum R. 1999. Agricultura Familiar: estudo preliminar da definição, classificação e problemática. En: Tedesco JC (Ed.). Agricultura Familiar: realidades e perspectivas. Passo Fundo: EdiUpf. 57-103.

- Bonnal P, Kato K. 2011. O processo contemporâneo de territorialização de políticas e ações públicas no meio rural brasileiro. En: Leite S, Delgado N. (Eds.). Políticas públicas, atores sociais e desenvolvimento territorial no Brasil. Brasília: IICA. 61-88.
- Brasil. 2019a. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Produção Integrada de Sistemas Agropecuários [En línea]. Consultado en 28 febrero de 2019. Disponible en: <http://www.agricultura.gov.br/assuntos/sustentabilidade/producao-integrada/legislacao>
- Brasil. 2019b. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Sistema Informatizado de ATER: consulta pública [En línea]. Consultado en 28 febrero de 2019. Disponible en: <http://siater.mda.gov.br/sys/siater/public/listabeneficiarios>
- Brasil. 2018. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. Lista de Projetos do Proinf (de 2003 a 2015) [En línea]. Consultado en 18 mayo 2018. Disponible en: [http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/sdt\\_lista\\_proinf\\_03\\_08\\_16.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/sdt_lista_proinf_03_08_16.pdf)
- Brasil. 2017. Relatórios para Brasil e Semiárido, Regiões, Estados, Territórios e Municípios: Município – Roque Gonzales. Brasília: MDA [En línea]. Consultado en 20 setiembre 2016. Disponible en: <http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a7%b5es-do-mdae-incra>
- Brasil. 2016. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Caderno de estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas. Brasília: MDS, UFRGS. 98 p.
- Brasil. Poder Legislativo. 2010. Lei Federal nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília [En línea]. Consultado en 14 junio 2018. Disponible en:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm)

Brasil. Poder Legislativo. 2009. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília [En línea]. Consultado en 30 marzo 2018. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm)

Brasil. Poder Legislativo. 2006. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília [En línea]. Consultado en 18 mayo 2017. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)

Brasil. Poder Executivo. 2001. Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília [En línea]. Consultado en 12 noviembre 2017. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3991.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3991.htm)

Brasil. 1994. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural. Brasília: MAARA, CONTAG. 37 p.

Brasil. Poder Legislativo. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. [En línea]. Consultado en 13 mayo 2018. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

Bresser-Pereira LC. 2016. Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese. Cadernos do desenvolvimento, 11(19): 145-165.

Briggeman BC, Gray AW, Morehart MJ, Baker TG, Wilson CA. 2007. A New U.S. Farm Household Typology: Implications for Agricultural Policy. Review of Agricultural Economics. 29(4): 765-782.

Buxedas M. 1987. Notas sobre política económica. Montevideo: Facultad de Agronomía. (Serie: 16). 16 p.



- Cabrera DV, Martínez AG, Cruz RA, Castaldo A, Peinado JM. 2004. Metodología para la caracterización y tipificación de sistemas ganaderos. Córdoba: UCO. 9 p.
- Carneiro MJ. 1999. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. En: Costa LFC, Moreira RJ, Bruno R. (Eds.). Mundo rural e tempo presente. Rio de Janeiro: Mauad. 323-344.
- Carneiro MJ. 1997. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. Revista Estudos Sociedade e Agricultura. 8: 70-82.
- Cassiolato M, Guerresi S. 2015. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. En: Cardoso JJC, Cunha AS (Eds.). Planejamento e avaliação de políticas públicas. Brasília: IPEA. 297-332.
- Cassiolato M, Guerresi S. 2010. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 6: 1-35.
- Castro CND, Pereira CN. 2017. Agricultura familiar, assistência técnica e extensão rural e a política nacional de ATER. Rio de Janeiro: IPEA. 48 p.
- Castro CND, Resende GM, Pires MJS. 2014. Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF). Rio de Janeiro: IPEA. 54 p.
- Cazella AA, Bonnal P, Maluf RS. 2009. Olhares disciplinares sobre território e desenvolvimento territorial. En: Cazella AA, Bonnal P, Maluf RS (Eds.). Agricultura familiar, multifuncionalidade e desenvolvimento territorial no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X. 25-46.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina). 1981. Tipos de productores agropecuarios. Ciudad de México: CEPAL, CPNH. 348 p.
- Chávez VMS, Estrada MZ, Rodríguez JAL, Macías AA. 2014. Tipología de productores agropecuarios para la orientación de políticas públicas: Aproximación a partir de un estudio de caso en la región Texcoco,

- Estado de México, México. Sociedades rurales, producción y medio ambiente. 14(28): 47-69.
- Christoffoli PI. 2010. A luta pela terra e o desenvolvimento local. En: Dowbor L, Pochmann M. (Eds.). Políticas para o desenvolvimento local. São Paulo: Instituto Cidadania e Editora Fundação Perseu Abramo. 227-270.
- Cohan HE, Alonso A. 1977. Aplicación de técnicas estadísticas para tipificación de empresas agroganaderas. Montevideo: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. 28 p.
- Cohen E, Franco R. 1999. Avaliação de projetos sociais. Petrópolis: Vozes. 312 p.
- CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). 2018. Preços Agropecuários [En línea]. Consultado en 8 agosto 2018. Disponible en: <https://www.conab.gov.br/info-agro/precos?view=default>
- Costa FL, Castanhar JC. 2003. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. Revista de Administração Pública. 37(5): 962-969.
- Da Ros CA. 2012. O processo de construção da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural do governo Lula (2004-2010) [En línea]. Consultado en 28 febrero 2019. Disponible en: <http://www.relaser.org/index.php/component/phocadownload/category/6-material-recomendado?download=169:o-proceso-de-construccion-pnater>
- Da Ros CA, Piccin MB. 2012. Os serviços de assessoria técnica e social aos assentamentos de reforma agrária: uma análise qualitativa das ações do Projeto Lumiar no estado do Rio de Janeiro. Revista Nera. 15(20): 131-155.
- De la O AP, Garner E. 2012. Defining the “Family Farm”. Roma: FAO. 29 p.
- Delgado G, Bonnal P, Leite SP. 2007. Desenvolvimento territorial: articulação de políticas públicas e atores sociais. Rio de Janeiro: IICA. 72 p.

- Delgado G, Lavinias L, Maluf R, Romano J. 1996. Estratégias agroindustriais e grupos sociais rurais: o caso do Mercosul. Rio de Janeiro: Forense, UFRRJ. 192 p.
- Dias GMO, Aguiar LMB. 2016. PRONAF: agricultura familiar camponesa, desenvolvimento territorial rural e multifuncionalidade em São João Del-Rei/MG. Revista Geográfica Acadêmica, 10(2): 138-153.
- Echeverría R. 2003. Lo nuevo del enfoque territorial para el desarrollo rural. En: Ramos A. (Ed.). Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay. Montevideo: IICA. 23-40.
- Ellis F. 1999. Rural livelihoods and diversity in developing countries: evidence and policy implications. Natural Resource Perspectives. 40: 1-10.
- EMATER (Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural). 2018. Porto Alegre: EMATER. Estudo de situação de Roque Gonzales. (Documento interno da EMATER).
- Escobar G, Berdegué J. 1990. Conceptos y metodología para la tipificación de sistemas de finca: la experiencia de RIMISP. En: Escobar G, Berdegué J. (Eds.). Tipificación de sistemas de producción agrícola. Santiago de Chile: RIMISP. 13-44.
- FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura). 2012. Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe 2012-2015. Santiago de Chile: FAO. (Serie: 14). 45 p.
- FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura), INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). 1996. Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico. Brasília: FAO, INCRA. 24 p.
- FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura), INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). 1994. Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável. Brasília: FAO, INCRA. 98 p.
- Farsen TC, Boehs STM, Ribeiro ADS, Biavati VP, Silva N. 2018. Qualidade de vida, Bem-estar e Felicidade no Trabalho: sinônimos ou conceitos que se diferenciam? Interação em Psicologia. 22(1): 31-41.

- Fasiaben MCR, Romeiro AR, Peres FC, Maia AG. 2011. Impacto econômico da reserva legal sobre diferentes tipos de unidades de produção agropecuária. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. 49(4): 1051-1096.
- Feinstein O. 2007. Evaluación pragmática de políticas públicas. *Información Comercial Española*, 836: 19-31.
- Fida (Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola). 2014. La agricultura familiar en América Latina: un nuevo análisis comparativo. Roma: FIDA. 36 p.
- Figueredo OAT, Miguel LA. 2009. Caracterización de la agricultura familiar en el departamento de San Pedro, región Oriental del Paraguay. *Población y Desarrollo*. 20(37): 6-25.
- Finkler L, Dell'Aglio DD. 2013. Reflexões sobre avaliação de programas e projetos sociais. *Barbarói*. 1(38): 126-144.
- França CG, Del Grossi ME, Marques VPPA. 2010. A agricultura familiar faz bem ao Brasil. Brasília: MDA. 15 p.
- França CG, Del Grossi ME, Marques VPMA. 2009. O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil. Brasília: MDA. 100 p.
- Frey K. 2000. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, Brasília. 1(21): 211-259.
- Gadelha E, Maluf RS. 2008. Contribuições da Produção para autoconsumo no acesso aos alimentos. *Democracia Viva*. 39: 39-43.
- Gary JD. 1998. Tipologías empíricas de productores agrícolas y tipos ideales en el estudio de la agricultura regional. *Revista de Geografía Agrícola*. 2(27): 27-38.
- Gavilanes RV. 2009. Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*. 20(20): 149-187.
- Gazolla M, Schneider S. 2013. Qual "fortalecimento" da agricultura familiar? uma análise do PRONAF crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. 51(1): 45-68.

- Gehlen I. 2004. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. São Paulo em Perspectiva. 18(2): 95-103.
- Gennari AM. 2001. Globalização, neoliberalismo e abertura econômica no Brasil nos anos 90. Pesquisa & Debate. 13(1): 30-45.
- Graziano da Silva J. 1982. A modernização dolorosa: estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 192 p.
- Grisa C, Sabourin E, Le Coq JF. 2018. As políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina e Caribe: Um balanço para a construção de uma agenda de pesquisa. Raízes-Revista de Ciências Sociais e Econômicas. 38(1): 7-21.
- Grisa C, Schneider S. 2015. Apresentação. En: Grisa C, Schneider S. Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. Porto Alegre: UFRGS. 12-18.
- Grisa C, Schneider S. 2014. 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. 52(1): 125-146.
- Grisa C. 2010. As políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: um ensaio a partir da abordagem cognitiva. Desenvolvimento em Debate. 1(2): 83-109.
- Guadagnin JL, Nagornni JV, Andrade M, Silva JH, Gomes T, Santos Filho OF, Couto WH, Silva G, Carvalho PE, Silva LH. 2016. Cadernos da Agricultura Familiar: Declaração de Aptidão ao PRONAF - Perguntas e Respostas. Brasília: MDA. (Serie: 3). 54 p.
- Guanzioli CE. 2007. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. Revista de Economia e Sociologia Rural. 45(2): 301-328.
- Guanzioli CE, Romeiro A, Buainain AM, Sabbato A, Bittencourt G. 2001. Agricultura familiar e reforma agrária no século XXI. Rio de Janeiro: Garamond. 296 p.

- Guilhoto JJM, Azzoni CR, Silveira FG, Ichihara SM, Diniz BPC, Moreira GRC. 2007. PIB da Agricultura Familiar: Brasil-Estados. Brasília: MDA. 174 p.
- Guilhoto JJM, Silveira FG, Ichihara SM, Azzoni CR. 2006. A importância do agronegócio familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. 44(3): 355-382.
- Haas JM, Bolter JAG. 2011. Perspectivas do desenvolvimento rural frente ao estado da arte dos sistemas de produção noroeste do Rio Grande do Sul. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*. 5(1): 73-92.
- Haesbaert R. 2004. O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand. 395 p.
- Hart R. 1990. Componentes, subsistemas y propiedades del sistema finca como base para un método de clasificación. En: Escobar G, Berdegué J. (Eds.). *Tipificación de sistemas de producción agrícola*. Santiago de Chile: RIMISP. 45-62.
- Herrera D. 1998. Metodología para la elaboración de tipologías de actores. San José: IICA. 93 p.
- Hoffmann R. 2014. A agricultura familiar produz 70% dos alimentos consumidos no Brasil? *Segurança Alimentar e Nutricional*. 21(1): 417-421.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2019. Brasil - Rio Grande do Sul - Roque Gonzales [En línea]. Consultado en 26 noviembre 2018. Disponible en: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/roque-gonzales/panorama>
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2017. *Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias: 2017*. Rio de Janeiro: IBGE. 83 p.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2009. *Censo Agropecuário 2006, resultados preliminares* [En línea]. Consultado en 24 junio 2018. Disponible en: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agroganaderia/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agroganaderia/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf)

- INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). 2013. Tabela com módulo fiscal dos municípios [En línea]. Consultado en 23 junio 2017. Disponible en: <http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>
- INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), FAO (Organização das Nações Unidas para a Agricultura). 2000. Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto. Brasília: INCRA, FAO. 76 p.
- Inmet (Instituto Nacional de Meteorologia). 2019. Dados históricos: Estação: 83907 - São Luiz Gonzaga/RS [En línea]. Consultado en 29 enero 2019. Disponible en: <http://www.inmet.gov.br/portal/index.php?r=bdmep/bdmep>
- IPEA (Instituto Nacional de Economia Aplicada). 2018. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante. Brasília: IPEA. 192 p.
- Kageyama AA, Bergamasco SMPP, Oliveira JTA. 2013. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do censo de 2006. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. 51(1): 105-122.
- Kageyama AA. 2004. Desenvolvimento rural: conceito e medida. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. 21(3): 379-408.
- Kageyama AA, Bergamasco SMPP. 1989/90. A estrutura da produção no campo em 1980. *Perspectivas*. 12/13: 55-72.
- Kettl DF. 1998. A revolução global: reforma da administração do setor público. En: Bresser-Pereira LC, Spink P. *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV. 75-122.
- Köbrich C, Rehman T, Khan M. 2003. Typification of farming systems for constructing representative farm models: two illustrations of the application of multi-variate analyses in Chile and Pakistan. *Agricultural Systems*. 76(3): 141-157.
- Kostrowicki J. 1977. Agricultural typology concept and method. *Agricultural Systems*. 2(1): 33-45.
- Kuivanen KS, Alvarez S, Michalscheck M, Adjei-Nsiah S, Descheemaeker K, Mellon-Bedi S, Groot JCJ. 2016. Characterising the diversity of

- smallholder farming systems and their constraints and opportunities for innovation: a case study from the Northern Region, Ghana. *NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences*. 78: 153-166.
- Lamarche H. 1993. *A Agricultura Familiar: comparação internacional: uma realidade multiforme*. Campinas: Unicamp. 336 p.
- Landais E. 1998. Modelling farm diversity: new approaches to typology building in France. *Agricultural Systems*. 58(4): 505-527.
- Lozares CC. 1990. La tipología en sociología, más allá de la simple taxonomía: conceptualización y cálculo. *Papers: revista de sociologia*. 34: 139-163.
- Marconi MA, Lakatos EM. 2003. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas. (Série: 5). 310 p.
- Mattei L. 2014. O papel e a importância da agricultura familiar no desenvolvimento rural brasileiro contemporâneo. *Revista Econômica do Nordeste*. 45(5): 83-92.
- Mattei L. 2005. *Impactos do PRONAF: análise de indicadores*. Brasília: MDA. 138 p.
- Microsoft. 2016. *Microsoft Excel: versão 2016*. Washington: Microsoft Corporation.
- Mielitz Netto CGA, Melo LM, Maia CM. 2010. *Políticas públicas e desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS. 82 p.
- Minayo MCS. 2005. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. En: Minayo MCS, Assis SG, Souza ER. (Eds.). *Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz. 19-51.
- Mueller CC. 2005. Agricultura, desenvolvimento agrário e o Governo Lula. *Revista de Política Agrícola*. 14(2): 18-36.
- Muller P, Surel Y. 2002. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat. 156 p.
- Navarro Z. 2010. A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica. En: Gaques JG, Vieira Filho JER,



- Navarro Z. (Eds.). A agricultura brasileira: desempenhos, desafios e perspectivas. Brasília: IPEA. 185-209.
- Navarro Z. 2001. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*. 15(43): 83-100.
- Neumann OS, Haas J. 2008. Transformações no Espaço Agrário: a pequena propriedade como propulsora do [novo] Desenvolvimento Rural. En: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional (4º, 2008, Santa Cruz do Sul). Santa Cruz do Sul. 1-25.
- Niederle PA. 2017. A institucionalização da agricultura familiar no Mercosul: da definição normativa aos sistemas nacionais de registro. *Novos Cadernos NAEA*. 20(1): 67-94.
- Obschatko ES, Foti MP, Román ME. 2006. Los pequeños productores en la República Argentina: Importancia en la producción agroganadería y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario. Buenos Aires: DDA, IICA. 125 p.
- Pereira MF. 2010. Política agrícola brasileira e a pequena produção familiar: heranças históricas e seus efeitos no presente. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. 6(3): 287-311.
- Picolotto EL. 2014. Os atores da construção da categoria agricultura familiar no Brasil. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. 52(1): 63-84.
- Pitaguari SO, Lima JF. 2005. As idéias keynesianas e o crescimento do produto nas economias locais. *Interações*. 6(10): 11-20.
- Ploeg JDvd, Renting H, Brunori G, Ventura F. 2000. Rural development: from practices and policies towards theory. *Sociologia Ruralis*. 40(4): 391-408.
- Pontes FST, Borges PM, Rodrigues FE, Thé FSP, Pontes FM. 2007. Tipificação da agricultura familiar no município de Icapuí-Ce. *Revista Caatinga*. 20(4): 123-131.
- Putnam RD. 2000. Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV. 169 p.

- Rambo JR, Tarsitano MAA, Laforga G. 2016. Agricultura familiar no Brasil, conceito em construção: trajetória de lutas, história pujante. *Revista de Ciências Agroambientais*. 14(1): 86-96.
- Ramos AF. 2001. A fascinante história de Roque Gonzales. São Luiz Gonzaga: Bork. 80 p.
- REAF (Reunión especializada en Agricultura Familiar). 2016. Estudios de sistematización de los registros nacionales de la agricultura familiar en el marco de la REAF. Montevideo: REAF. 35 p.
- Reiter JMW. 2007. Uma Análise do PRONAF em Santa Catarina - Relatório em atendimento das metas 6 e 7 do Convênio EPAGRI/MDA 065/2006. Florianópolis: EPAGRI, CEPA. 60 p.
- Renolfi CM, Pérez SF. 2005. Tipificación de los sistemas productivos agropecuarios en el área de riego de Santiago del Estero, Argentina. *Problemas del desarrollo, Coyoacán*. 36(140): 63-88.
- Rienzo JA, Balzarini M, Gonzalez L, Casanoves F, Tablada M. 2016. InfoStat: versão 2016. Cordoba: Unc – Grupo InfoStat.
- Righi E, Dogliotti S, Stefanini FM, Pacini GC. 2011. Capturing farm diversity at regional level to up-scale farm level impact assessment of sustainable development options. *Agriculture, Ecosystems & Environment*. 142(1-2): 63-74.
- Ríos AD, Ceconello MM, Salemi ACG, Porcel RM, Aragón CA, Truccone EAF, Zumaeta MAD, Gómez DG, Caro JA. 2015. Sociología Agraria: apuntes. Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán. 132 p.
- Rodríguez N, Vassallo M. 2010. Coordinación interinstitucional para construir capital social que favorezca procesos de desarrollo rural. *Agrociencia Uruguay*. 14(2): 103-114.
- Roldán PL. 1996. La construcción de tipologías: metodología de análisis. *Papers: Revista de Sociologia*. 48: 9-29.
- Rua MG. 1998. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. En: Rua MG, Carvalho M (Eds.). *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15. 74-93.

- Rudner RS. 1987. *Filosofia de la ciencia social*. Madrid: Alianza Universidad. (Serie: 3). 176 p.
- Saal G, Barrientos M, Ferrer G. 2004. *El estudio del sistema social regional: los tipos sociales agrarios*. Córdoba: UNC. 10 p.
- Sabourin E, Niederle P. 2017. *Agricultura Familiar na América Latina: das políticas agrícolas diferenciadas aos instrumentos de promoção da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional e da Agroecologia*. En: Maluf RS, Flexor G. (Eds.). *Questões agrárias, agrícolas e rurais, conjunturas e políticas públicas*, Brasília: Nead, E-papers Serviços Editoriais Ltda. 268-284.
- Sabourin E, Massardier G, Sotomayor O. 2016. *Las políticas de desarrollo territorial rural en América latina: una hibridación de las fuentes y de la implementación*. *Mundos Plurales*. 3(1): 75-98.
- Sabourin E, Samper M, Echenique S. 2014. *Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: balance, desafíos y perspectivas*. Santiago de Chile: CEPAL. 300 p.
- Sabourin E. 2002. *Desenvolvimento Rural e abordagem territorial: conceitos, estratégias, atores*. En: Sabourin E, Teixeira OA (Eds.). *Planejamento e Desenvolvimento dos Territórios Rurais: conceitos, controvérsias e experiências*. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica. 402 p.
- Sachs I. 2001. *Brasil rural: da redescoberta à invenção*. *Estudos Avançados*. 15(43): 75-82.
- Sader E. 2013. *A construção da hegemonia pós-neoliberal*. En: Sader E. (Ed.). *10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma*. Rio de Janeiro: Flacso Brasil. 212-225.
- Salcedo S, De La O AP, Guzmán L. 2014. *El concepto de agricultura familiar en América Latina y el Caribe*. En: Salcedo S, Guzmán L. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*. Santiago de Chile: FAO. 17-35.

- Sangalli AR, Schlindwein MM. 2013. A Contribuição da Agricultura Familiar para o Desenvolvimento Rural de Mato Grosso do Sul-Brazil. *Redes*. 18(3): 82-99.
- Sant'Ana AL, Tarsitano MAA. 2009. Tipificação das famílias de oito assentamentos rurais da região de Andradina (SP), com base em diferentes estratégias de produção e comercialização. *Revista de Economia e Sociologia Rural*. 47(3): 615-636.
- Santos MJPL. 2017. As principais tipologias de explorações agrícolas na União Europeia. *Rama: Revista Agronegócio e Meio Ambiente*. 10(2): 273-290.
- Sassi CR, Brandalise LA. 2011. Proposta de política de assistência técnica agrícola: um desafio a técnicos e agricultores. *Publicatio Uepg: Ciências Exatas e da Terra, Agrárias e Engenharias*. 17(2): 119-129.
- Schejtman A. 1982. *Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano*. Ciudad de México: Siglo XXI editores. 339 p.
- Schejtman A, Berdegú J. 2004. *Desarrollo territorial rural*. Santiago de Chile: Fida, Bid. 54 p.
- Schmitz H, Mota DM. 2006. Agricultura familiar: categoria teórica e/ou de ação política? *Fragmentos de Cultura*. 16(11-12): 907-918.
- Schneider S, Cassol A. 2014. Diversidade e heterogeneidade da agricultura familiar no Brasil e algumas implicações para políticas públicas. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*. 31(2): 227-263.
- Schneider S, Cassol A. 2013. *A Agricultura Familiar no Brasil*. Santiago de Chile: RIMISP. 93 p.
- Schneider S. 2010. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*. 30(3): 511-531.
- Schneider S. 2004. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*. 6(11): 88-125.

- Schneider S, Tartaruga IGP. 2004. Território e abordagem territorial: das referências cognitivas aos aportes aplicados à análise dos processos sociais rurais. *Raízes*. 23(1-2): 99-116.
- Schramm DB. 2015. Aplicando a Produção Integrada em Sistemas Agropecuários (PISA): a experiência da Sia em propriedades leiteiras. Tesis Ing. Agr. Porto Alegre, Brasil. Faculdade de Agronomia. 38 p.
- Schuch P. 2015. A Legibilidade como gestão e inscrição política de populações: notas etnográficas sobre a política para pessoas em situação de rua no Brasil. En: Fonseca C, Machado H. (Eds.). Porto Alegre: UFRGS, CEGOV. 121-145.
- Secchi L. 2011. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning. 188 p.
- Sen A. 2010. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras. (Serie: 2). 461 p.
- Silva EHF, Bernardes EM. 2014. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do PRONAF. *Revista de Administração Pública*. 48(3): 721-743.
- Silva SP. 2012. Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial: uma análise dos impactos socioeconômicos do PRONAF no território Médio Jequitinhonha – Mg. Brasília: IPEA. 40 p.
- Simioni FJ, Hoff DN, Silva C. 2016. Diversificação e atividades não agrícolas como alternativas de renda na agricultura familiar: um estudo de caso no município de Painel/SC. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. 12(2): 185-207.
- Souza-Esquerdo VF, Bergamasco SMPP. 2014. Análise sobre o acesso aos programas de políticas públicas da agricultura familiar nos municípios do Circuito das Frutas (SP). *Revista de Economia e Sociologia Rural*. 52(1): 205-222.
- Sulbrandt J. 1993. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. En: Kliksberg B. (Ed.). *Pobreza: un tema impostergable*. México: Fondo de Cultura Económica. 309-352.

- Taylor-Powell E, Jones L, Henert E. 2003. Enhancing Program Performance with Logic Models. Wisconsin: University of Wisconsin. 216 p.
- Thoenig JC. 2000. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do Serviço Público*. 51(2): 54-70.
- Trevisan AP, Bellen HM. 2008. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*. 42(3): 529-550.
- Triola MF. 2004. *Estadística*. México: Pearson Educación. (Serie: 9). 874 p.
- UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). 1990. *Guide for monitoring and evaluation*. New York: UNICEF. 92 p.
- Valle LM. 2013. *La Agricultura Familiar en El Ecuador*. Santiago de Chile: RIMISP. 39 p.
- Van Eupen M, Metzger MJ, Pérez-Soba M, Verburg PH. 2012. A rural typology for strategic European policies. *Land Use Policy*. 29(3): 473-482.
- Vassallo M. 2001. *Desarrollo rural: teorías, enfoques y problemas nacionales*. Montevideo: Facultad de Agronomía. 176 p.
- Veiga JE. 2001. O Brasil Rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Revista Estudos Avançados*. 15(43): 101-119.
- Veiga JE. 1995. Delimitando a agricultura familiar. *Reforma Agrária*. 25(2, 3): 128-141.
- Wanderley MNB. 2001. Raízes históricas do campesinato brasileiro. En: Tedesco JC (Ed.). *Agricultura familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo: Ediupf. (Serie: 3). 21-55.
- Weltin M, Zasada I, Franke C, Piorr A, Raggi M, Viaggi D. 2017. Analysing behavioural differences of farm households: an example of income diversification strategies based on European farm survey data. *Land Use Policy*. 62: 172-184.
- Wilkinson J. 2003. A agricultura familiar ante o novo padrão de competitividade do sistema agroalimentar na América Latina. *Estudios Sociedade e Agricultura*. 21: 62-87.

- Zani FB, Costa FL. 2014. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - novas perspectivas de análise. *Revista de Administração Pública*. 48(4): 889-912.
- Zaroni MMH, Carmo MS. 2006. Tipologia de agricultores familiares: construção de uma escala para os estágios de modernização da agricultura. *Agricultura São Paulo*. 53(1): 33-61.

## 6. ANEXOS

### 6.1. FORMULARIO DE INVESTIGACIÓN: EJECUTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Universidad de la República  
Facultad de Agronomía  
Departamento de Ciencias Sociales  
Programa de Posgrado en Ciencias Agrarias



#### FORMULÁRIO DE PESQUISA: executores das políticas públicas

**Doutorando:** MSc. Junior Miranda Scheuer

**Orientador:** Prof. Ph.D. Miguel Vassallo

Data: \_\_\_/\_\_\_/201\_\_

Nome: \_\_\_\_\_ Id. nº (\_\_\_)

Contato: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

1) Instituição: \_\_\_\_\_

2) Função que desempenha: \_\_\_\_\_

3) Trabalha na agricultura: (\_\_\_) Não (\_\_\_) Sim.

4) Escolaridade: \_\_\_\_\_

5) Cursos técnicos: \_\_\_\_\_

6) Quais foram as principais políticas públicas de desenvolvimento agrário à agricultura familiar do município no qual trabalhou durante os anos de 2011 a 2015? \_\_\_\_\_

7) Quantos agricultores foram beneficiados? \_\_\_\_\_

8) Como foi organizada a coordenação da política com os agricultores? \_\_\_\_\_

9) Em relação a implementação das políticas, indique três fatores por ordem de importância:

a) Favoráveis: \_\_\_\_\_

b) Desfavoráveis: \_\_\_\_\_

10) A política implementada aos agricultores se traduziu em seus objetivos? Por quê? \_\_\_\_\_

11) A política atendeu as necessidades (totais, parciais, etc.) dos agricultores familiares? Por quê? \_\_\_

12) Qual foi o resultado alcançado com a implementação da política aos agricultores? \_\_\_\_\_

13) Críticas a operacionalização da política pública, indique três fatores por ordem de importância:

a) Positivas: \_\_\_\_\_

b) Negativas: \_\_\_\_\_



## 6.2. FORMULÁRIO DE INVESTIGACIÓN: CARACTERIZACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES



Universidad de la República  
Facultad de Agronomía  
Departamento de Ciencias Sociales  
Programa de Posgrado en Ciencias Agrarias



### FORMULÁRIO DE PESQUISA: caracterização das organizações sociais

**Doutorando:** MSc. Junior Miranda Scheuer

**Orientador:** Prof. Ph.D. Miguel Vassallo

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/201\_\_

Nome: \_\_\_\_\_ Id. nº (\_\_\_\_)

Contato: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

1) Instituição: \_\_\_\_\_

2) Sede: \_\_\_\_\_

3) Função que desempenha: \_\_\_\_\_

4) Que tipo de organização é? \_\_\_\_\_

5) Quais os objetivos da organização? \_\_\_\_\_

6) Visão e missão da organização: \_\_\_\_\_

7) Trabalha com quantos e que tipos de agricultores? \_\_\_\_\_

8) Capital social da organização vinculado as políticas públicas: \_\_\_\_\_

9) Capital econômico da organização: \_\_\_\_\_

### 6.3. FORMULÁRIO DE INVESTIGACIÓN: PRESENCIA INSTITUCIONAL



Universidad de la República  
Facultad de Agronomía  
Departamento de Ciencias Sociales  
Programa de Posgrado en Ciencias Agrarias



#### FORMULÁRIO DE PESQUISA: presença institucional

**Doutorando:** MSc. Junior Miranda Scheuer

**Orientador:** Prof. Ph.D. Miguel Vassallo

Data: \_\_\_/\_\_\_/201\_\_

Nome: \_\_\_\_\_ Id. nº (\_\_\_)

Contato: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

1) Instituição: \_\_\_\_\_

2) Função que desempenha: \_\_\_\_\_

3) Trabalha na agricultura: ( ) Não ( ) Sim.

4) Quais são as políticas (nacionais) de desenvolvimento agrário à agricultura implementadas no município? \_\_\_\_\_

5) Das políticas que conhece quais foram as mais implementadas à agricultura do município? \_\_\_\_\_

6) E as menos implementadas? \_\_\_\_\_

7) E com quais trabalhou? \_\_\_\_\_

8) Qual foi seu papel para a implementação da política? \_\_\_\_\_

9) Como ocorre a articulação das políticas públicas com a agricultura familiar do município? \_\_\_\_\_

10) De que maneira é exercido o apoio institucional para que os agricultores acessem as políticas? \_\_\_\_\_

11) Em relação as políticas de desenvolvimento agrário, por que os agricultores:

a) Acessaram? \_\_\_\_\_

b) Não acessaram? \_\_\_\_\_

12) Considera as políticas públicas à agricultura familiar adequadas? Por quê?

( ) Não. \_\_\_\_\_

( ) Sim. \_\_\_\_\_

13) Qual foi o resultado/impacto alcançado a partir da implementação das políticas públicas à agricultura familiar do município? \_\_\_\_\_

14) E o resultado à instituição? \_\_\_\_\_

15) Em quanto comunidade, o que falta para atingir o desenvolvimento da agricultura familiar? \_\_\_\_\_

16) Integra algum outro grupo de discussão em torno da agricultura familiar? ( ) Não ( ) Sim. \_\_\_\_\_

17) A execução dessas políticas trouxe algum benefício a instituição? \_\_\_\_\_

18) Demais comentários: \_\_\_\_\_

## 6.4. FORMULÁRIO DE INVESTIGAÇÃO: TIPIFICAÇÃO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR



Universidad de la República  
Facultad de Agronomía  
Departamento de Ciencias Sociales  
Programa de Posgrado en Ciencias Agrarias



### FORMULÁRIO DE PESQUISA: tipificação da agricultura familiar

**Doutorando:** MSc. Junior Miranda Scheuer

**Orientador:** Prof. Ph.D. Miguel Vassallo

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/201\_\_

Nome: \_\_\_\_\_ Id. n°: (\_\_\_\_)

Contato: \_\_\_\_\_ Comunidade: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_ Aposentado? ( ) Não ( ) Sim.

1) Escolaridade: ( ) Analfabeto ( ) Fundamental ( ) Médio ( ) Graduação ( ) Pós-graduação ( ) Completo ( ) Incompleto. Obs.: \_\_\_\_\_

2) Realizou algum curso técnico e/ou outros: ( ) Não ( ) Sim. Quais? \_\_\_\_\_

3) Como ocorre a gestão da propriedade? ( ) Família ( ) Auxílio externo. \_\_\_\_\_

4) Mão de obra na propriedade:

Tipo	Nº trabalhadores	Frequência	R\$ (mensal, semanal, diário)	Outros:
Familiar				
Temporário				
Permanente				
Empreitada				
Diarista				

5) Relação social: ( ) Banco do Brasil ( ) BANRISUL ( ) SICREDI ( ) CRESOL ( ) COOPERCANA ( ) COOPATRIGO ( ) COOPERG ( ) STR ( ) Feira dos produtores.

Conselho: \_\_\_\_\_

Associação: \_\_\_\_\_

Outros: \_\_\_\_\_

6) Recebe apoio Agropecuário (A), para Políticas Públicas (PP) ou ambos (A/PP):

( ) COOPATRIGO ( ) COOPERCANA ( ) CRESOL ( ) Secretaria da Agricultura

( ) Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável ( ) EMATER ( ) STR

( ) Outros: \_\_\_\_\_

7) Na sua comunidade há alguma associação e/ou afins para discutir o desenvolvimento da agricultura?

( ) Não ( ) Sim. Qual? \_\_\_\_\_

8) Políticas acessadas e há quantos anos é beneficiado: ( ) PRONAF ( ) PNAE

( ) PNCF ( ) ATER ( ) PGPAF. Outras: \_\_\_\_\_

9) Como ocorreu o acesso/conhecimento das políticas públicas utilizadas? \_\_\_\_\_

10) Quais os motivos/finalidades que o levaram acessar a política pública?

( ) Investimento: \_\_\_\_\_

( ) Custeio: \_\_\_\_\_

( ) Comercialização: \_\_\_\_\_

( ) Assistência técnica: \_\_\_\_\_

( ) Tecnológico: \_\_\_\_\_

Outros: \_\_\_\_\_

11) Atendeu a sua necessidade? ( ) Não ( ) Sim. ( ) Parcial. Por quê? \_\_\_\_\_

12) Quais necessidades não foram atendidas? \_\_\_\_\_

13) A partir do acesso as políticas públicas houve alguma alteração no estabelecimento rural em relação a (com exemplos):

( ) Produtos: \_\_\_\_\_

( ) Produção: \_\_\_\_\_

- ( ) Produtos: \_\_\_\_\_  
 ( ) Produção: \_\_\_\_\_  
 ( ) Produtividade: \_\_\_\_\_  
 ( ) Qualidade: \_\_\_\_\_  
 ( ) Sistema de produção: \_\_\_\_\_  
 ( ) Tecnologia: \_\_\_\_\_  
 ( ) Comercialização: \_\_\_\_\_  
 ( ) Agroindustrialização: \_\_\_\_\_  
 ( ) Capitalização: \_\_\_\_\_  
 ( ) Conhecimento produtivo: \_\_\_\_\_  
 ( ) Relação social: \_\_\_\_\_  
 ( ) Gestão da propriedade: \_\_\_\_\_  
 Outros: \_\_\_\_\_

14) Quais os motivos que influenciaram a não acessar as políticas? ( ) Conhecimento ( ) Clareza ( ) Segurança ( ) Adequação ( ) Apoio institucional ( ) Motivação. Outros: \_\_\_\_\_

15) Avaliação/críticas as políticas públicas acessadas, indique três fatores por ordem de importância:

- a) Positivas: \_\_\_\_\_  
 b) Negativas: \_\_\_\_\_

16) Tecnologia empregada:

Assistência técnica: ( ) Não ( ) Sim.

Manejo agroecológico: ( ) Não ( ) Sim.

A adubos e corretivos: ( ) Não ( ) Sim.

Plantio direto: ( ) Não ( ) Sim.

Análise do solo: ( ) Não ( ) Sim.

Rotação/sucessão de cultura: ( ) Não ( ) Sim.

Agrotóxicos: ( ) Não ( ) Sim.

Terraço: ( ) Não ( ) Sim.

Irrigação: ( ) Não ( ) Sim.

Equipamentos rurais: ( ) Não ( ) Sim.

17) Tamanho da propriedade (ha): ( ) Própria ( ) Arrendada.

18) Descrição das atividades agrícolas comercializadas:

Safrinha agrícola 2015/2016					
Produtos	Área	Produtividade	Valor unitário	Comercialização (%)	Despesas (%)
1º					
2º					
3º					
Total					

19) Descrição das atividades pecuárias comercializadas:

Safrinha agrícola 2015/2016					
Produtos/cabeças	Área	Produtividade	Valor unitário	Comercialização (%)	Despesas (%)
1º					
2º					
3º					
Total					

20) Produto agroindustrializado e receita (R\$): \_\_\_\_\_

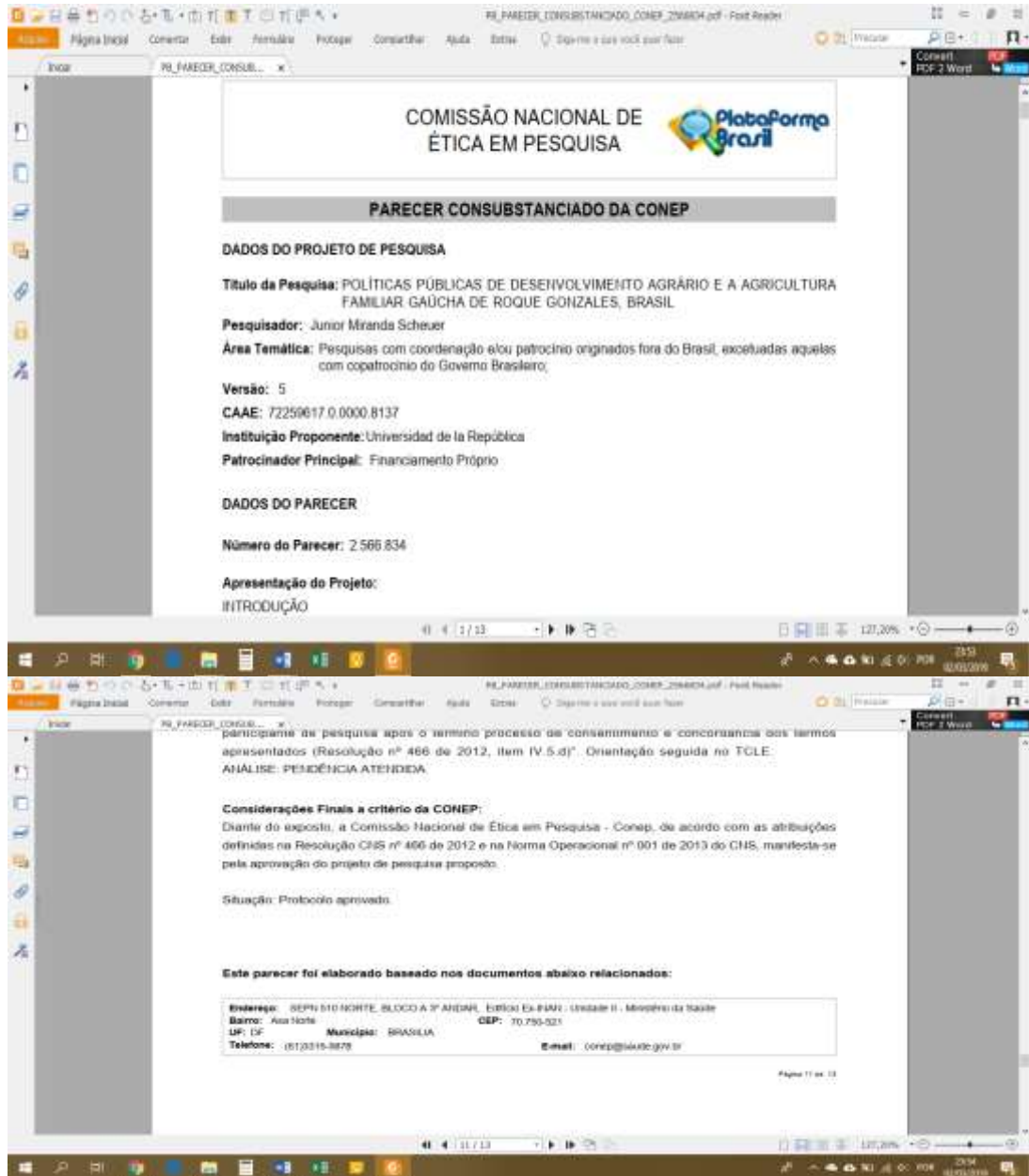
21) Renda agropecuária bruta: R\$ \_\_\_\_\_

22) Renda não agropecuária bruta: R\$ \_\_\_\_\_. Quais? \_\_\_\_\_

23) A instabilidade política afetou o acesso as políticas públicas e a produção agropecuária (safra 2016/2017)? ( ) Não ( ) Sim. ( ) Parcial. Por quê? \_\_\_\_\_

Obs.: \_\_\_\_\_

## 6.5. PARECER CONSUSTANCIADO DE LA CONEP



Observación: ese parecer es una versión abreviada del original.

## **6.6. TIPIFICAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR GAUCHA DE ROQUE GONZALES**



## TIPIFICAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS DA AGRICULTURA FAMILIAR GAÚCHA DE ROQUE GONZALES

## TYPIFICATION OF AGRICULTURAL ESTABLISHMENTS OF FAMILY AGRICULTURE GAÚCHA OF ROQUE GONZALES

Junior Miranda Scheuer<sup>1</sup>

Miguel Vassallo<sup>2</sup>

Virgínia Gravina<sup>3</sup>

### Resumo

Objetivou-se investigar as relações socioeconômicas dos estabelecimentos agropecuários, da agricultura familiar gaúcha de Roque Gonzales, que permitam a sua tipificação e a compreensão dos aspectos vinculados ao desenvolvimento rural. Para o estudo, selecionaram-se os agricultores familiares, por meio da amostragem estratificada proporcional, e realizaram-se entrevistas semiestruturadas durante o primeiro semestre de 2018. Para a apreensão dos sistemas, elaborou-se um modelo de tipificação a partir de variáveis quantitativas e qualitativas, com respaldo na literatura, no contexto, no contato com as entidades rurais e com os próprios agricultores. A tipificação foi determinada pela renda bruta rural, integrada com as demais variáveis quantitativas. O modelo foi composto por grupos e subgrupos, utilizando-se o teste de Tukey para as médias. No exame dos dados quantitativos, utilizou-se a estatística descritiva e, nos qualitativos, a análise de conteúdo. Pela aplicação da tipificação, encontraram-se estabelecimentos agropecuários descapitalizados, em descapitalização, em capitalização e capitalizados. A principal heterogeneia entre os grupos se deu pela renda bruta rural e desta se relaciona a área, especialização produtiva, inserção no mercado, agroindustrialização, mão de obra, tecnologia, escolaridade, capacitação, apoio institucional e políticas públicas. A atividade principal, gestão e inter-relação social se apresentaram de forma mais homogênea. Reitera-se a lacuna de desenvolvimento entre os estabelecimentos descapitalizados com os capitalizados em três pontos: renda, apoio institucional e políticas públicas. As disparidades socioeconômicas reveladas pela tipificação é condição básica para o desenho e para a implementação de políticas públicas. Destarte, o desenvolvimento rural será alcançado quando existir uma sinergia sistêmica dos protagonistas sociais.

**Palavras-chave:** Socioeconômico. Renda bruta rural. Políticas públicas. Desenvolvimento rural.

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Agrárias (Udelar/UY). Professor da Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. E-mail: juniorscheuer@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutor em Agricultura, Universidad de Bonn, Alemanha. Professor da Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. E-mail: miguel-vassallo@hotmail.com

<sup>3</sup> Doutora em Psicologia Educacional. Professora da Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. E-mail: virginia@fagro.edu.uy

## Abstract

The goal of this study was to investigate the socioeconomic relationships in family farming in Roque Gonzales at Rio Grande do Sul (Gaúcho), that allowed its typification and understanding of the aspects related to rural development. For the study, family agriculture was selected by proportional stratified sampling, and semi-structured interviews were held during the first semester of 2018. For the seizure of the systems a model for typification was developed from quantitative and qualitative variables, based on the literature review, in the context, in contact with the rural entities and with the farmers themselves. Typification was determined by the rural gross income, integrated with the other quantitative/qualitative variables. The model was developed by groups and subgroups using the Tukey test for averages. In the examination of the quantitative data, descriptive statistics and qualitative analysis of content were used. Typification application was found to be decapitalized, under capitalization, in capitalization and capitalized agricultural establishments. The main cause of heterogeneity between the groups was the rural gross income, and this relates the area, productive specialization, market insertion, agro-industrialization, manpower, technology, schooling, training, institutional support and public policies. The main activity, management and social interrelationships were presented in a more homogeneous way. It shows again the development gap between the decapitalized farms with capitalized ones regarding three points: income, institutional support and public policies. The socioeconomic disparities revealed by the typification are a basic condition for the design and implementation of public policies. Thus, rural development will be achieved when there is a systemic synergy of the social protagonists.

**Keywords:** Socioeconomic. Rural gross income. Public policy. Rural development.

## Introdução

A agricultura, compreendida por unidades familiares (campe sina ou familiar) e não familiares (patronal ou empresarial), "é um fenômeno dinâmico" e não pode ser simplificada a um arranjo socioprodutivo, mas, sim, como um conjunto altamente interconectado e que inter-relaciona diversos processos (KOSTROWICKI, 1977, p. 41, tradução nossa), quais sejam, um sistema diversificado, dinâmico e multidimensional (VAN EUPEN et al., 2012) nas estratégias produtivas (KUIVANEN et al., 2016).

Hart (1990), Carneiro (1999) e Renolfi e Pérez (2005) discutiram que um estabelecimento agropecuário é constituído por três aspectos e/ou sistemas, a citar as características da unidade produtiva (ambiente físico-biológico, área, socioeconomia e tecnologia) controlada por agricultores (gestão, trabalho e inter-relações sociais) a partir de uma racionalidade quanto as suas habilidades, capacidades e objetivos. Os agricultores, desse modo, combinam diferentes componentes, métodos e recursos para formar novos subsistemas que interagem entre si, no espaço e no tempo (ESCOBAR; BERDEGUÉ, 1990).

A interação do estabelecimento agropecuário ocorre, mediante as peculiaridades, por meio de processos agrícolas, pecuários, da agroindustrialização da produção (CARNEIRO 1999) e das relações sociais, institucionais e comerciais (HART, 1990). Na medida em que se analisa essas interações, possibilita-se a visualização das fragilidades (KAMINSKI, 1988) e fortalezas da agricultura.

Dentre as ferramentas que exploram as interações dos sistemas, cita-se a tipificação dos estabelecimentos agropecuários (ESCOBAR; BERDEGUÉ, 1990). No Brasil, os principais estudos sobre a tipificação foram de Kageyama e Bergamasco (1989/90), Veiga (1995), *Food and Agriculture Organization* (FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) (FAO/INCRA, 1996), do INCRA, em cooperação técnica com a FAO, que diferenciaram a agricultura patronal/familiar e classificaram a familiar em quatro classes - A, B, C e D (INCRA/FAO, 2000), de Guanziroli et al. (2001), a tipificação da agricultura familiar, com base na metodologia do INCRA/FAO, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009), o retrato de França, Del Grossi e Marques (2009) sobre a agricultura familiar brasileira, de Kageyama, Bergamasco e Oliveira (2013), entre outros.



Mediante os diversos estudos e modelos Saal, Barrientos e Ferrer (2004) afirmaram que não existe uma tipologia única de aplicação universal para os mais distintos estabelecimentos agropecuários, quer dizer, a heterogeneidade da agricultura requer distintas apreciações de especificidade e generalidade e, além disso, o modelo tipificatório pode variar de acordo com o contexto (cultural, social, territorial, temporal etc.).

Conforme Roldán (1996), Righi et al. (2011) e Kuivanen et al. (2016), compreende-se por tipificação a classificação dos tipos de agricultores a partir da descrição das principais características e interações que envolvam o objeto de estudo (endógeno e exógeno) e posterior agrupamento em conjuntos e/ou subconjuntos em respeito às similaridades que configuram. Van Eupen et al. (2012, p. 474, tradução nossa) explicou que “a construção de tipologias rurais envolve uma síntese do contexto rural e o reconhecimento de suas principais características”.

A tipificação, segundo Kostrowicki (1977), reúne os estabelecimentos rurais de um determinado espaço em categorias relativamente homogêneas dentro de cada classe e heterogêneas entre as classes. O agrupamento permite interpretar e comparar os agricultores quanto às interações sociais, econômicas e produtivas, analisar as tendências e padrões e construir cenários de desenvolvimento rural (LANDAIS, 1998; SANT’ANA; TARSITANO, 2009; RÍOS et al., 2015).

Os resultados da tipificação possibilitam desenhar métodos e estratégias analíticas de desenvolvimento (BERDEGUÉ et al., 1990; WELTIN et al., 2017) às famílias rurais (CHÁVEZ et al., 2014) e na definição de políticas públicas de intervenção aos estabelecimentos agropecuários que carecem de estímulos socioeconômicos (RÍOS et al., 2015). Também, pode ser utilizada para simular estudos que avaliam os impactos pontuais das políticas públicas à agricultura (KÖBRICH; REHMAN; KHAN, 2003; KUIVANEN et al., 2016).

O modelo tipificatório, quando bem elaborado conceitualmente sobre as “variáveis que conformam o sistema” (PIÑEIRO, 2000, p. 11, tradução nossa), reflete os contrastes da dinâmica do desenvolvimento rural. Sendo assim, Kostrowicki (1977) e Hart (1990) sugeriram considerar a capacidade de gestão, a organização do estabelecimento, os objetivos, as habilidades dos agricultores, as relações sociais, a localização geográfica, os recursos naturais, a qualidade do solo, o tamanho, a forma de posse, a produção, a produtividade, a diversificação produtiva, a tecnologia, a mão de obra empregada, a articulação com o mercado, a renda agropecuária, o capital disponível etc.

Com base na presente discussão, objetivou-se investigar as relações socioeconômicas dos estabelecimentos agropecuários, da agricultura familiar gaúcha de Roque Gonzales, que permitam a sua tipificação e a compreensão dos aspectos vinculados ao desenvolvimento rural.

## **Materiais e métodos**

### **Local de estudo**

A investigação realizou-se em Roque Gonzales, estado do Rio Grande do Sul, Brasil, distante 547 Km da capital gaúcha, Porto Alegre. O município encontra-se nos biomas Mata Atlântica e Pampa, e as terras são banhadas pelos rios Uruguai, Ijuí, por nove arroios e um lajeado, distribuídos ao longo da extensão territorial de 347 km<sup>2</sup> (IBGE, 2018).

A população, conforme o censo demográfico de 2010 e o agropecuário de 2006, é de 7.203 habitantes concentrados na zona rural (57%) e 89% dos estabelecimentos agropecuários são familiares. O Produto Interno Bruto no ano de 2014 foi de R\$ 110 milhões, com 36% de participação do setor agropecuário, 33% do setor de serviços, 22% da administração pública, 5% de impostos e 4% da indústria (IBGE, 2018). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal se configura em médio desenvolvimento humano, inferior ao do Estado, em desenvolvimento humano alto (ATLAS BRASIL, 2013).

### **Modelo tipificatório e seleção das variáveis**

Para compreender a agricultura familiar de Roque Gonzales, considerou-se no modelo tipificatório a análise em conjunto de cada sistema que abarca o estabelecimento agropecuário. Definiu-se, assim, uma metodologia possível (RÍOS et al., 2015) para a tipificação dos estabelecimentos por variáveis chaves (quantitativas e qualitativas) (RIGHI et al., 2011; VAN EUPEN et al., 2012; WELTIN et al., 2017). As variáveis foram selecionadas a partir da literatura

sobre a tipificação, do contexto socioeconômico, pelo contato inicial do pesquisador com as entidades vinculadas às famílias rurais e com os próprios agricultores familiares.

Os procedimentos de seleção das variáveis atenderam ao propósito estabelecido para a tipificação (KUIVANEN et al., 2016):

- Quantitativas: renda bruta rural (renda agropecuária – agrícola e pecuária – e agroindustrialização), área do estabelecimento (própria e arrendada), principais atividades agrícolas e pecuárias, especialização produtiva, inserção ao mercado, agroindustrialização, mão de obra (maiores de 14 anos) e tecnologia utilizada/disponível;

- Qualitativas: nível de escolaridade, incluindo a capacitação em cursos técnicos de curta a longa duração, gestão do estabelecimento agropecuário, inter-relação social, apoio institucional para o desenvolvimento das atividades econômicas (agropecuário e/ou políticas públicas) e acesso às políticas públicas a nível federal.

A tipificação foi determinada pela variável renda bruta rural (variável estruturante) integrada com as demais variáveis quanti-qualitativas (complementares). A elaboração do modelo com base na renda obedeceu ao argumento de reprodutibilidade, quer dizer, “é necessários que a renda familiar seja superior às suas necessidades (...) a finalidade de um determinado sistema de produção será sempre procurar reproduzir-se” (FIGUEREDO; MIGUEL, 2009, p. 12, tradução nossa) ao longo prazo.

Ciente que a renda rural é o principal mecanismo de diferenciação entre os estabelecimentos agropecuários (CHÁVEZ et al., 2014), a reintrodução de variáveis quantitativas e qualitativas na tipificação, particularmente a última, visou diminuir a arbitrariedade e a simplificação dos fatos observados a campo, complementando a interpretação com as devidas particularidades e complexidades do ambiente investigado (SANT’ANA; TARSITANO, 2009).

Destarte, compôs-se o modelo tipificatório grupos e subgrupos orientados por critérios específicos (KUIVANEN et al., 2016):

a) Grupo 1: primeiro percentil da amostra (menor igual a 25% dos dados);

- Subgrupo 1.1: primeiro percentil (menor igual a 50% dos dados);

- Subgrupo 1.2: segundo percentil (maior que 50% dos dados).

b) Grupo 2: segundo percentil da amostra (maior que 25% e menor igual a 50% dos dados);

- Subgrupo 2.1: primeiro percentil (menor igual a 50% dos dados);

- Subgrupo 2.2: segundo percentil (maior que 50% dos dados).

c) Grupo 3: terceiro percentil da amostra (maior que 50% e menor igual a 75% dos dados);

- Subgrupo 3.1: primeiro percentil (menor igual a 50% dos dados);

- Subgrupo 3.2: segundo percentil (maior que 50% dos dados).

d) Grupo 4: quarto percentil da amostra (maior que 75% dos dados);

- Subgrupo 4.1: primeiro percentil (menor igual a 50% dos dados);

- Subgrupo 4.2: segundo percentil (maior que 50% dos dados).

Os cálculos que conformaram a especialização produtiva e inserção ao mercado:

- Especialização produtiva: valor da produção do produto principal / valor total da produção (colhida/obtida) x 100 (em porcentagem);

- Inserção ao mercado: valor da produção comercializada / valor total da produção (colhida/obtida) x 100 (em porcentagem).

### **Descrição da amostra e ferramenta de recolhimento dos dados**

Para o estudo, integraram-se somente os agricultores familiares segundo a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. Pela legislação, é considerado agricultor familiar toda aquela atividade desenvolvida no meio rural com posse de área não superior a quatro módulos fiscais (unidade estabelecida pelo INCRA à cada município, medido em hectares), a gestão da propriedade é realizada pelo núcleo familiar, com predomínio de mão de obra da família e a renda econômica deve ser composta com um percentual mínimo do próprio estabelecimento (BRASIL, 2006).

Dessa forma, selecionaram-se os agricultores familiares com área igual ou inferior a 80 hectares (quatro módulos fiscais – INCRA, 2013) e desconsideraram-se aqueles de área inferior a cinco hectares. Essa limitação foi imposta com a prerrogativa de que, mediante as características sociais, econômicas e produtivas do município, os agricultores se tornam “vendedores” de mão de

obra a outros estabelecimentos agropecuários ou empresas, agrícolas ou não agrícolas (INCRA/FAO, 2000; KUIVANEN et al., 2016).

Descrito o perfil da amostra, selecionaram-se, por meio da amostragem estratificada proporcional (população heterogênea em estratos proporcionais – TRIOLA, 2004), os agricultores familiares em quatro estratos de área. A variância para cada estrato foi conhecida a partir da tipificação da agricultura realizada para o município (IBGE, 2009). O erro máximo desejável foi de 10 agricultores com uma confiança de 95%. Para os cálculos, utilizaram-se os softwares Excel (MICROSOFT, 2016) e o InfoStat (RIENZO, 2016) (Tabela 1).

**Tabela 1:** Estratos, população e variáveis da amostragem aleatória estratificada proporcional

estratos (ha)	E i <sup>1</sup>	Mé dia (N <sub>i</sub> )	I <sup>2</sup>	I S <sup>3</sup>	I <sup>4</sup>	S <sub>i</sub>	N <sub>i</sub> .S <sub>i</sub> <sup>5</sup>	n <sub>i</sub> <sup>6</sup>	n <sub>i</sub> <sup>7</sup>	
5		75,		7	8	2.	675.		2	
≥ N <sub>i</sub> ≤ 10	03	75	0,43	1,07	228,25	159,75		0,97	1	
1		86,		8	9	2.	846.		2	
0 > N <sub>i</sub> ≤ 20	44	00	0,76	1,24	462,00	928,00		3,81	4	
2		61,		5	6	6	171.		1	
0 > N <sub>i</sub> ≤ 50	45	25	7,94	4,56	98,92	234,58		6,96	7	
5		11,		8	1	5	2.37		3	
0 > N <sub>i</sub> ≤ 80	4	00	,83	3,17	4,00	6,00		,05		
T							1.69	6	6	
total	36						5.698,33	4,78	4,78	6

<sup>1</sup>População do estrato; <sup>2</sup>Límite inferior; <sup>3</sup>Límite superior; <sup>4</sup>Variância da população; <sup>5</sup>Amostragem populacional;

<sup>6</sup>Amostragem populacional do estrato; <sup>7</sup>Amostragem populacional do estrato aproximada.

Fonte: IBGE (2009); os autores (2018).

A fórmula utilizada,

$$n = \frac{N \sum_{i=1}^k N_i S_i^2}{N^2 \frac{e^2}{z^2} + \sum_{i=1}^k N_i S_i^2}$$

em que:

n = amostragem populacional;

N = população;

N<sub>i</sub> = população do estrato;

S<sub>i</sub> = variância da população do estrato;

e = margem de erro;

z = nível de confiança.

Para a estimação proporcional,

$$n_i = \frac{N_i}{N} n$$

em que:

n<sub>i</sub> = amostragem populacional do estrato.

Conhecida a amostra e os respectivos estratos, realizaram-se entrevistas semiestruturadas (roteiro precedente – TRIOLA, 2004) com os agricultores familiares do município durante o primeiro semestre de 2018. Para isso, contou-se com um formulário com perguntas abertas e fechadas que cumpriram com o objetivo proposto pelo modelo tipificatório.

### Processamento e análise estatística

Posteriormente às etapas, processaram-se e organizaram-se as informações em planilhas do Excel (MICROSOFT, 2016). Para a análise dos dados quantitativos, utilizou-se a estatística descritiva com a intenção de resumir e descrever as principais características de um conjunto de elementos investigados. Por meio do software InfoStat (RIENZO et al., 2016), descreveram-se os valores mínimos e máximos das variáveis (menor e maior valor), a média (centro do agrupamento), a frequência absoluta (Fa – valor observado) e relativa (Fr – razão da Fa e da amostra) e o coeficiente de variação (CV – dispersão em termos relativos) (TRIOLA, 2004).

Nos dados qualitativos, empregou-se a técnica de Bardin (1977, p. 42), denominada análise de conteúdo. Essa técnica analisa os “procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos [frequências] ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (...) destas mensagens”.

Na determinação dos grupos (1, 2, 3 e 4 – quartis) e subgrupos (1.1, 1.2; 2.1, 2.2; 3.1, 3.2; 4.1, 4.2 – percentis) da tipificação, aplicou-se o teste de Tukey para as médias das amostras (comparação de médias), utilizando-se um p bilateral (duas modas diferentes) com intervalo de confiança de 95% (TRIOLA, 2004) a partir do InfoStat (RIENZO et al., 2016).

Na discussão dos resultados utilizaram-se artigos científicos arbitrados e de relevância científica e, embora as metodologias não sejam similares, assim como o contexto em análise, apresentaram aspectos que compartilharam pontos em comum.

## Resultados e discussão

O modelo de tipificação elaborado para os estabelecimentos agropecuários familiares de Roque Gonzales revelou que os grupos e subgrupos são dessemelhantes entre si, pelo teste de médias, a um p valor menor a 0,0001 (ou 0,0003 – subgrupo 4.2), quer dizer, a probabilidade de que os quartis e percentis sejam similares é de um (1) (ou 3) para cada 10.000 casos. Dessa forma, o modelo otimizou a homogeneidade nos grupos e a heterogeneidade entre os grupos (Tabela 2; Quadro 1).

**Tabela 2:** Tipificação dos estabelecimentos agropecuários familiares pela variável renda bruta rural

Quartis	Amostra	Mínimo/máximo (R\$)	Fa (R\$)	Média (R\$)	CV	p (bilateral)
População	67	8.400 a 613.850	6.550.834	97.774	106	< 0,0001
Grupo 1	17	8.400 a 29.000	292.896	17.229	29	< 0,0001
Subgrupo 1.1	9	8.400 a 17.436	121.872	13.541	20	< 0,0001
Subgrupo 1.2	8	18.200 a 29.000	171.024	21.378	15	< 0,0001
Grupo 2	17	29.962 a 68.100	759.601	44.682	26	< 0,0001
Subgrupo 2.1	9	29.962 a 41.520	321.873	35.764	12	< 0,0001
Subgrupo 2.2	8	42.052 a 68.100	437.728	54.716	16	< 0,0001
Grupo 3	17	68.330 a 139.312	1.675.953	98.585	20	< 0,0001
Subgrupo 3.1	9	68.330 a 97.575	754.692	83.855	13	< 0,0001
Subgrupo 3.2	8	97.858 a 139.312	921.261	115.158	12	< 0,0001
Grupo 4	16	140.525 a 613.850	3.822.384	238.899	51	< 0,0001
Subgrupo 4.1	8	140.525 a 200.163	1.288.850	161.106	14	< 0,0001
Subgrupo 4.2	8	211.163 a 613.850	2.533.534	316.692	42	0,0003

Fonte: pesquisa de campo (2018).

**Quadro 1:** Interação das variáveis quanti/qualitativas na tipificação dos estabelecimentos agropecuários familiares

Variáveis	Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4	
	Sub7 1.1	Sub 1.2	Sub 2.1	Sub 2.2	Sub 3.1	Sub 3.2	Sub 4.1	Sub 4.2
Variáveis quantitativas								
Área (média)	7	21	11	19	9	22	27	59
Atividade principal	Gado de corte	Gado de cria	Milho	Leiteira	Leiteira	Leiteira	Leiteira	Soja
Especialização <sup>1</sup> (Fr)	27	47	22	52	60	46	49	35
Inserção <sup>2</sup> (Fr)	76	74	74	98	89	89	90	92
Agroindustr. <sup>3</sup> (Fr)	4	10	5	0	2	2	0	1
Mão de obra (Fr)								
- Familiar	78	100	67	100	56	25	25	13
- Familiar/permuta	11	0	22	0	22	25	13	25
- Familiar/externa	11	0	11	0	22	50	62	62
Tecnologia (Fa)	5	5	7	7	7	7	8	8
Variáveis qualitativas								
Escolaridade (Fr)								
- Fund. incompleto	78	63	89	75	78	63	50	75
- Fund. completo	11	13	0	13	0	0	0	0
- Médio incompleto	11	25	11	0	11	0	25	0
- Médio completo	0	0	0	13	11	37	25	25
Curso técnico (Fr)	11	0	33	63	22	0	38	75
Inter. social <sup>4</sup> (Fa)	4	4	3	4	5	5	5	5
Apoio instit. <sup>5</sup> (Fa)	1	2	3	3	3	3	4	4
Acesso pol. p.6 (Fr)	67	25	67	75	100	100	63	100

<sup>1</sup>Especialização produtiva; <sup>2</sup>Inserção no mercado; <sup>3</sup>Agroindustrialização; <sup>4</sup>Inter-relação social; <sup>5</sup>Apoio institucional agropecuário; <sup>6</sup>Acesso as políticas públicas; <sup>7</sup>Subgrupos.

### Grupo 1 – estabelecimentos agropecuários descapitalizados

O Grupo 1 representou 4% da renda bruta rural, 16% da área total, especialização produtiva em 35% e inserção dos produtos agropecuários no mercado em 75%. Em relação aos subgrupos:

- Subgrupo 1.1: a renda correspondeu a 42%, a área a 27% e em três estabelecimentos se registrou o arrendamento de terra (complemento à propriedade – ABREU, MOREIRA; ANDRADE, 2015) em aproximadamente a 25, 27 e 50% da área própria. A principal atividade econômica foi a pecuária (57%), com a especialização produtiva e inserção no mercado por meio do gado de corte, maiormente destinado para o abate em frigoríficos da região ou comercializado no próprio município. Dentre as atividades agrícolas, o milho foi a principal cultura (19%), sendo utilizado tanto para o consumo doméstico (CHÁVEZ et al., 2014) na forma de grãos e silagem (consumos intermediários – FASIABEN et al., 2011), quanto para a comercialização. Em dois estabelecimentos se observou a produção artesanal de bolachas e a produção de derivados de cana-de-açúcar e, para o primeiro caso, a receita aportou em 10% na renda e, no segundo, em 25%. Na mão de obra, prevaleceu a familiar sobre as demais, a citar a relação entre familiar/permuta (intercâmbio comunitário – KUIVANEN et al., 2016) e familiar/externa. Nesta, um (1) estabelecimento contratou a mão de obra de um (1) diarista no total de 15 dias no ano. Além dessas relações, um (1) agricultor familiar se inseriu no mercado de trabalho (âmbito rural), ou seja, manteve vínculo empregatício externo ao estabelecimento (INCRA/FAO, 2000; ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015; KUIVANEN et al., 2016). A tecnologia disponível/utilizada variou de dois a oito fatores, com destaque para a assistência técnica e equipamentos rurais (33%). Predominou no subgrupo um baixo nível de escolaridade, assim como observado no censo demográfico (IBGE, 2018) e apenas um (1) agricultor se capacitou nas culturas de cana-de-açúcar, frutíferas e conservas. Em relação às políticas públicas, cinco estabelecimentos se beneficiaram do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), utilizado para o investimento e o custeio agropecuário (particularmente para a pecuária)

e um (1) no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), destinado à comercialização da produção;

- Subgrupo 1.2: representou a 58% da renda, a 73% da área e a pecuária participou em 59% na composição da renda bruta, com destaque para a criação de terneiros (especialização produtiva e inserção ao mercado). Na produção agrícola, o milho foi o produto principal (15%). Observou-se a agroindustrialização da cana-de-açúcar em dois estabelecimentos com contribuição na renda de oito e 71%. Neste, a receita aportou o reinvestimento na própria agroindústria e nas atividades agrícolas e pecuárias (KUIVANEN et al., 2016). Empregou-se exclusivamente a mão de obra familiar, ou seja, são estabelecimentos agropecuários puramente familiares (KAGEYAMA; BERGAMASCO, 1989/90; CHÁVEZ et al., 2014). As características quanto à tecnologia foram similares ao subgrupo 1.1, todavia 50% contaram com assistência técnica e equipamentos rurais. Verificou-se que um (1) agricultor familiar estava inserido no mercado laboral, todavia com emprego na área urbana (INCRA/FAO, 2000; ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015). O nível de escolaridade dos agricultores familiares situou-se em fundamental incompleto (IBGE, 2018). Dois estabelecimentos acessaram o PRONAF com destino, maiormente, à atividade agrícola.

### **Grupo 2 – estabelecimentos agropecuários em descapitalização**

O Grupo 2 correspondeu a 12% da renda bruta rural e a 16% da área total investigada, variações de 159% e 0,4% em relação ao Grupo 1. A especialização produtiva foi de 35% e a inserção no mercado de 87%. A respeito dos subgrupos:

- Subgrupo 2.1: somaram 42%, na renda bruta, a 45% da área do grupo e em um (1) estabelecimento houve o arrendamento de terra (ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015) a aproximadamente 333% da área própria. A atividade agrícola se sobressaiu com 58% de participação na renda e a especialização produtiva correspondeu ao cultivo do milho, entretanto a inserção no mercado ocorreu através da soja. Na pecuária, cita-se a cria de terneiros, com 16%. Na agroindustrialização, a cana-de-açúcar somou 44% na renda bruta de um (1) estabelecimento. Na execução das atividades econômicas, prevaleceu a mão de obra familiar, além da relação familiar, mais a contratação de pessoas externas à propriedade por 60 dias no ano (em um (1) caso). Em duas situações, verificou-se que os agricultores sustentaram, em paralelo com o seu estabelecimento, a atividade laboral em outras propriedades rurais (KUIVANEN et al., 2016). A tecnologia disponível/utilizada variou de cinco a nove fatores, com destaque para a assistência técnica e para os equipamentos rurais (78%). Nesse subgrupo, constatou-se o menor índice de escolaridade para a população amostrada, superior aos 63% encontrados pelo censo demográfico (IBGE, 2018), no entanto em dois estabelecimentos os agricultores familiares realizaram cursos com foco no gado de leite e na gestão rural. Sublinha-se a capacitação de um (1) agricultor na política pública do Programa de Produção Integrada de Sistemas Agropecuários (PISA). Afora o PISA, o PRONAF foi acessado por seis agricultores familiares destinado, basicamente, ao custeio da atividade agrícola;

- Subgrupo 2.2: perfez 58% da renda bruta rural, a 55% da área do grupo e, em três estabelecimentos, os agricultores familiares arrendaram 33, 67 e 80% a mais da área própria (ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015). Esse subgrupo pode ser denominado como pecuário, pois a atividade representou 70% da renda bruta, com destaque para a especialização e para a inserção no mercado a produção leiteira. No agrícola, a cana-de-açúcar foi o produto principal (13%), destinada para a produção de etanol na Cooperativa dos Produtores de Cana Porto Xavier (COOPERCANA) e na alimentação animal (manejo cultural simples e rica em carboidratos – ARAÚJO; SILVA, 2014). Nesses estabelecimentos, a mão de obra empregada partiu do núcleo familiar (CHÁVEZ et al., 2014). A tecnologia variou de seis a oito fatores, em que a assistência e equipamentos foram observados para 87% dos entrevistados. Em comparação ao subgrupo 2.1, o nível de escolaridade melhorou, mas, mesmo assim, se considera baixo (IBGE, 2018). A capacitação técnica foi observada em cinco estabelecimentos através do PISA. Outra política acessada foi o PRONAF (seis estabelecimentos), com equilíbrio entre as atividades agrícolas/pecuárias e um (1) agricultor familiar se beneficiou do PNAE, destinado à comercialização da produção.

### **Grupo 3 – estabelecimentos agropecuários em capitalização**

O Grupo 3 compreendeu a 26% da renda bruta rural e a 18% da área total, um crescimento de 121% e 11%, respectivamente, quando comparado ao Grupo 2. A especialização produtiva foi de 52% e a inserção dos estabelecimentos no mercado de 86%. Nos subgrupos:

- Subgrupo 3.1: aportaram 45% na composição da renda bruta, a 33% da área do grupo e em cinco estabelecimentos houve o arrendamento de área além da própria (ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015): 20, 22, 30, 41 e 250%, respectivamente. A pecuária representou a maior concentração de renda (64%), sobressaindo a especialização produtiva e a inserção no mercado, a atividade leiteira. A soja foi a principal cultura agrícola com 18% de participação. Os derivados de cana-de-açúcar foram os produtos agroindustrializados para dois estabelecimentos, representando 5 e 11% na composição da renda bruta. A mão de obra foi relativizada entre familiar, familiar/permuta (KUIVANEN et al., 2016) e na contratação (familiar/externa) de diaristas por sete dias no ano em dois estabelecimentos. Os fatores tecnológicos variaram de quatro a 10 e, em 89% da amostra, constatou-se a assistência técnica e os equipamentos rurais. A escolaridade continua baixa (IBGE, 2018), e a capacitação adveio por cursos de produção leiteira e o PISA. O PRONAF foi acessado por todos os agricultores familiares, com equilíbrio entre as atividades agrícolas e pecuárias, afóra do investimento em equipamentos rurais e o PISA por um (1) entrevistado;

- Subgrupo 3.2: representaram a 55% da renda bruta, a 67% da área do grupo e dois estabelecimentos somaram o arrendamento de 33 e 62% sobre a área própria (ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015). A pecuária segue como a atividade principal (58%), assim como a produção leiteira, tanto na especialização quanto na inserção no mercado. No cultivo agrícola, a soja (20%) foi dominante. A agroindustrialização foi marcada pela confecção de vassouras (1%) e derivados da cana-de-açúcar (12%) por distintos agricultores. A mão de obra familiar/externa foi anotada em quatro estabelecimentos com o emprego de diaristas por um período de 81 dias. A tecnologia disponível/utilizada variou de cinco a nove fatores, dos quais a assistência técnica foi observada em 87% dos estabelecimentos. Este subgrupo registrou a maior concentração de agricultores familiares com nível de escolarização médio completo. Todos os agricultores acessaram o PRONAF, destinando-o, sobretudo, à atividade agrícola, além de se observar o investimento em infraestrutura e equipamentos rurais. Um (1) agricultor também acessou, concomitantemente, o PNAE (comercialização).

#### **Grupo 4 – estabelecimentos agropecuários capitalizados**

O Grupo 4 perfaz 58% da renda bruta rural e 49% da área total amostrada, um aumento de 128% e 168%, nessa ordem, ao Grupo 3 e uma variação de 1.205% e 198%, respectivamente, em relação ao Grupo 1. A especialização produtiva foi de 32% e a inserção no mercado dos produtos agropecuários de 89%. Nos subgrupos se verificou:

- Subgrupo 4.1: correspondeu a 34% da renda bruta, a 31% da área do grupo e em um (1) estabelecimento o agricultor arrendou aproximadamente 18% da área própria (ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015). A pecuária despontou com 55% na renda bruta e a atividade leiteira foi responsável pela especialização e pela inserção ao mercado. Seguidamente, a soja foi o principal produto agrícola (26%). A mão de obra familiar/externa foi predominante nos estabelecimentos investigados e, dentre estes, quatro citaram a contratação de diaristas e em um (1) caso o emprego de um trabalhador de forma permanente, totalizando, em todos os estabelecimentos, 568 dias no ano. Os fatores de tecnologia variaram de sete a nove, com 100% de assistência técnica e equipamentos rurais. O nível de escolarização melhora sobre os demais subgrupos e em três estabelecimentos os agricultores familiares realizaram algum tipo de curso ou capacitação na atividade leiteira, gestão rural, Cadastro Ambiental Rural (CAR), vaca leiteira, PISA e vacinação de gado. Dos entrevistados, o PRONAF foi a política mais acessada (cinco estabelecimentos) com destino ao investimento em equipamentos rurais. Em dois estabelecimentos, constatou-se a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) e, também, o PISA;

- Subgrupo 4.2: representou a 66% da renda bruta rural, a 69% da área do grupo e em seis estabelecimentos se constatou o arrendamento equivalente a 3, 6, 26, 120, 156 e 250% da área própria (ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015). A pecuária perdeu importância absoluta e o subgrupo pode ser chamado como agrícola pois representou 71% da composição da renda bruta. Seguindo as evoluções anteriores, a especialização produtiva e inserção no mercado se deu pela soja. Na pecuária, a produção leiteira correspondeu a 11% da renda. A agroindustrialização da cana-de-açúcar

representou 5% na composição da renda (um (1) estabelecimento). A relação de mão de obra familiar/externa se observou em quatro estabelecimentos com a contratação de diaristas e, em um (1) caso, o emprego de mão de obra temporária, perfazendo o total de 395 dias no ano, considerados todos os estabelecimentos. A tecnologia variou de 7 a 10 fatores, com evidência para os equipamentos rurais (100%). A escolaridade não se apresentou melhor em relação aos demais subgrupos, porém em seis estabelecimentos os inqueridos relataram a participação em cursos voltados para a pulverização, agricultura de precisão, irrigação, máquinas rurais, produção de leite, gestão rural, CAR, PISA, tratos culturais etc. O PRONAF foi a política mais acessada, sendo destinada, basicamente, para a produção agrícola, equipamentos e infraestrutura rural e, por fim, dois estabelecimentos foram beneficiados pelo PISA.

A concentração de área no Grupo 4, em comparação aos outros grupos (agricultores minifundiários – RENOLFI; PÉREZ, 2005; FIGUEREDO; MIGUEL, 2009), refletiu na disparidade da distribuição de terra entre os diferentes tipos de agricultores familiares (KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2013), no fator produtivo agropecuário e na geração de renda bruta (SIMIONI; HOFF; SILVA, 2016), conformando em estruturas sociais de classes no meio rural (SAAL; BARRIENTOS; FERRER, 2004) heterogêneas (KUIVANEN et al., 2016).

Na discussão apresentada por Kuivanen et al. (2016), as pequenas unidades produtivas geralmente esbarram em dificuldades relacionadas à aquisição de terra, financeira, financiamento da produção, baixa participação em mercados e vulnerabilidades socioestruturais, questões observadas no Grupo 1.

Como atividade principal, somente nos estabelecimentos dos subgrupos 2.1 e 4.2 a produção agrícola foi predominante, assim como observado na pesquisa de Abreu, Moreira e Andrade (2015). Em compensação, conforme Kuivanen et al. (2017), a pecuária (criação de gado de corte – estabelecimentos menores [SIMIONI; HOFF; SILVA, 2016] – e vacas leiteiras) correspondem a uma reserva de valor para os agricultores familiares. Além disso, o predomínio da atividade leiteira observado em campo se relaciona como uma corrente liquidez de renda (ARAÚJO; SILVA, 2014), ou seja, remuneração mensal fruto da comercialização do leite com os laticínios da região.

A dinamização do sistema produtivo (relacionado ao tamanho da propriedade e à estrutura produtiva – WELTIN et al., 2017), observado nos Grupos 1, 2 e 4, minimiza o impacto da flutuação dos preços (KUIVANEN et al., 2016), pois, quando um determinado produto se encontra desvalorizado, o preço de outro pode compensar a instabilidade (ESCOBAR; BERDEGUÉ, 1990). Na contramão, verificou-se que o Grupo 3 é especializado na atividade leiteira, ficando à mercê dos preços praticados pelos laticínios e mercado.

Tratando-se da comercialização, em geral todos os estabelecimentos agropecuários se inseriram no mercado (PONTES et al., 2007), porém Renolfi e Pérez (2005) discutiram que os agricultores, medianos e grandes, integram-se e se adaptam melhor aos estímulos econômicos e tecnológicos, fatos que corresponderam aos Grupos 2, 3 e 4. Por mais que o Grupo 1 tenha representado 4% da renda bruta da amostra e dispunha de menos fatores tecnológicos, anotou-se a inserção no mercado.

O emprego de fatores tecnológicos nos estabelecimentos agropecuários, em especial a assistência técnica (prestada pelo Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), Prefeitura – ARAÚJO; SILVA (2014) –, lojas agropecuárias e ATER) e equipamentos rurais, situou-se entre baixo a médio (RIGHI et al., 2011; ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015), com progressão de uso conforme a renda bruta rural.

Quanto à agroindustrialização, o aporte na renda bruta não foi significativo, diferente dos resultados apontados por Chávez et al. (2014) e Simioni, Hoff e Silva (2016). Entretanto, em comum, notou-se que são os estabelecimentos agropecuários de menor capitalização os que agregam valor e/ou diversificam a produção.

Na inter-relação social, não houve profundas distinções entre os grupos. Constituiu-se, basicamente, pelo relacionamento com os bancos, cooperativas de crédito e de agricultores, Conselho Agropecuário do município, lojas agropecuárias, empresas ligadas ao laticínio e frigoríficos (bovinocultura e suinocultura), Clube de Mães e, fundamentalmente, no STR.

No apoio institucional os inqueridos, unanimemente, destacaram as ações realizadas pelo STR (relevância do sindicato ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015). Em sequência, a EMATER compartilhou a posição com o Banco do Brasil, cooperativas de crédito (Sistema de Crédito



Cooperativo – SICREDI – e Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária – CRESOL), cooperativas de agricultores (Cooperativa Triticola Regional São-Luizense, Cooperativa Agrícola Mista São Roque, Cooperativa Agropecuária & Industrial, COOPERCANA, Cooperativa de Produção e Comercialização da Agricultura Familiar de Roque Gonzales e Cooperativa Triticola Santa Rosa), Secretaria de Agricultura, Conselho Agropecuário e empresas privadas (lojas agropecuárias e Aliben Alimentos).

Os estabelecimentos mais dinâmicos (Grupos 2, 3 e 4) mantiveram contato entre si, com as entidades ligadas ao meio rural (ESCOBAR; BERDEGUÉ, 1990) e com as instituições que prestam apoio agropecuário e/ou políticas públicas. Nesse ínterim, os agricultores familiares do Grupo 1 foram os que menos obtiveram ou buscaram suporte nas institucionalidades locais ou regionais.

A gestão dos estabelecimentos agropecuários, para os quatro grupos tipificados, sucedeu com base no núcleo familiar, quer dizer, no “papel preponderante da família como estrutura fundamental de organização da reprodução social” (CARNEIRO 1999, p. 333).

A execução das atividades agropecuárias ocorreu, basicamente, a partir da mão de obra familiar (RIGHI et al., 2011; ARAÚJO; SILVA, 2014), e os subgrupos 1.2 e 2.2 se destacaram como puramente familiares (KAGEYAMA; BERGAMASCO, 1989/90; PONTES et al., 2007). Os demais subgrupos combinaram a mão de obra familiar com a contratação de pessoas (FASIABEN et al., 2011) e na permuta de dias de trabalho com vizinhos. Basicamente, os estabelecimentos agropecuários com maior área de terra, com exceção ao subgrupo 2.2, demandam a complementação da mão de obra familiar com a externa (KAGEYAMA; BERGAMASCO; OLIVEIRA, 2013).

A interação empregatícia dos agricultores familiares para além de sua propriedade, ou seja, na comercialização da sua mão de obra (INCRA/FAO, 2000; ABREU; MOREIRA; ANDRADE, 2015), decorreu em função da necessidade de complementar a renda da família com o trabalho assalariado (CHÁVEZ et al., 2014).

As ampliações das capacidades dos agricultores familiares (escolarização e capacitações técnicas – conhecimento especializado e práticas agropecuárias arrojadas – subgrupo 2.2 e Grupos 3 e 4) – corrobora com o melhor aproveitamento das oportunidades de mercado (CHÁVEZ et al., 2014) e de desenvolvimento do estabelecimento (KUIVANEN et al., 2016).

Nesse quesito, há que sopesar as afirmações dos agricultores familiares sobre a participação no PISA implementado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, em parceria com a Federação da Agricultura do Estado do Rio Grande do Sul, o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. O programa, conforme os entrevistados, aportou significativamente na melhoria socio-produtiva, otimizando a competitividade do estabelecimento.

No tema das políticas públicas, o PRONAF foi o principal mecanismo de financiamento dos estabelecimentos com o acesso difundido em todos os grupos, com exceção o subgrupo 1.2, que logrou um envolvimento muito baixo, se assemelhando com os dados obtidos por Abreu, Moreira e Andrade (2015). Em sequência, aparecem, timidamente, o PNAE e a ATER.

## Conclusões

Os resultados encontrados a partir da implementação do modelo tipificatório nos estabelecimentos agropecuários da agricultura familiar gaúcha de Roque Gonzales revelaram, mesmo com a delimitação da população, a heterogeneidade dos sistemas estudados (características da unidade, tipo de agricultores e racionalidade produtiva).

A distinção determinante entre os grupos se deu justamente pela variável tipificatória: a renda bruta rural. Desta, pode-se relacionar a área do estabelecimento, a especialização produtiva, a inserção no mercado, na agroindustrialização, na relação da mão de obra familiar e externa, na tecnologia, na escolaridade, em cursos técnicos, no apoio institucional e no acesso às políticas públicas, atributos que isolaram um ou mais grupos dos outros. A atividade principal, a gestão do estabelecimento e a inter-relação social se apresentaram de forma mais homogênea nos grupos.

Reitera-se a lacuna de desenvolvimento entre os estabelecimentos agropecuários descapitalizados com os capitalizados. Obviamente, dessa afirmação se abstraem três pontos: renda, apoio institucional e políticas públicas. Intrinsecamente relacionados, para promover o desenvolvimento rural faz-se necessário que as institucionalidades locais, crucialmente as públicas, estreitem e expandam suas ações aos distintos grupos de agricultores. Para que isso ocorra, é

fundamental a existência de políticas públicas, a exemplo do PRONAF e do PISA, que provocam a transformação do beneficiário, impactando, diretamente, na renda bruta rural. Entretanto, pouco metamorfismo haverá no meio rural se os agricultores familiares não adotarem uma racionalidade proativa quanto aos temas que lhes circundam.

As disparidades socioeconômicas dos estabelecimentos agropecuários, reveladas pela tipificação, é condição básica para o desenho e para a implementação de políticas públicas coerentes as limitações e potencialidades dos agricultores familiares. Destarte, o desenvolvimento rural será alcançado quando existir uma sinergia sistêmica (endógena e exógena) dos protagonistas sociais.

### Agradecimentos

À Comisión Académica de Posgrado (CAP – Universidad de la República) pela concessão de bolsa docente de doutorado.

### Referências bibliográficas

ABREU, T. L.; MOREIRA, I. T.; ANDRADE, T. Agricultura familiar no agreste paraibano: uma proposta de tipologia. *Revista Economia e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 14, n. 2, p. 230-248, jul./dez. 2015.

ARAÚJO, L. V.; SILVA, S. P. Agricultura familiar, dinâmica produtiva e estruturas de mercado na cadeia produtiva do leite: elementos para o desenvolvimento territorial no Noroeste de Minas. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 10, n. 1, p. 52-79, jan./abr. 2014.

ATLAS BRASIL. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Roque Gonzales (RS). Belo Horizonte: PNUD; IPEA; FJP, 2013. Disponível em: <[http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil\\_m/roque-gonzales\\_rs](http://http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/roque-gonzales_rs)>. Acesso em: 25 jan. 2018.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Editora 70, 1977.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Seção 1, p. 1.

CARNEIRO, M. J. Agricultores familiares e pluriatividade: tipologias e políticas. In: COSTA, L. F. C.; MOREIRA, R. J.; BRUNO, R. (Orgs.). *Mundo rural e tempo presente*. Rio de Janeiro: Mauad, 1999. p. 323-344.

CHÁVEZ, V. M. S. et al. Tipología de productores agropecuarios para la orientación de políticas públicas: Aproximación a partir de un estudio de caso en la región Texcoco, Estado de México, México. *Sociedades rurales, producción y medio ambiente*, Ciudad de México, v. 14, n. 28, jun. 2014.

ESCOBAR, G.; BERDEGUE, J. Conceptos y metodología para la tipificación de sistemas de finca: la experiencia de RIMISP. In: ESCOBAR, G.; BERDEGUE, J. (Orgs.). *Tipificación de sistemas de producción agrícola*. Santiago de Chile: RIMISP, 1990. p. 13-44.

FAO (Food and Agriculture Organization); INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). *Perfil da agricultura familiar no Brasil: dossiê estatístico*. Brasília: FAO/INCRA, 1996.

FASIABEN, M. C. R. et al. Impacto econômico da reserva legal sobre diferentes tipos de unidades de produção agropecuária. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, v. 49, n. 4, p. 1051-1096, out./dez. 2011.

FIGUEREDO, O. A. T.; MIGUEL, L. A. Caracterización de la agricultura familiar en el departamento de San Pedro, región Oriental del Paraguay. *Población y Desarrollo*, San Lorenzo (Paraguay), v. 20, n. 37, p. 6-25, jul. 2009.

FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009.

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

HART, R. Componentes, subsistemas y propiedades del sistema finca como base para un método de clasificación. In: ESCOBAR, G.; BERDEGUE, J. (Orgs.). *Tipificación de sistemas de producción agrícola*. Santiago de Chile: RIMISP, 1990. p. 45-62.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Censo Agropecuário 2006, resultados preliminares*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. *Cidades: Roque Gonzales*. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=431630&search=rio-grande-dosul|roque-gonzales>>. Acesso em: 28 fev. 2018.

INCRA. *Tabela com módulo fiscal dos municípios*. Brasília, DF: INCRA, 2013. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

INCRA; FAO. *Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil Redescoberto*. Brasília, DF: INCRA; FAO, 2000. (Projeto de Cooperação Técnica).

KAGEYAMA, A. A.; BERGAMASCO, S. M. P. P.; OLIVEIRA, J. T. A. Uma tipologia dos estabelecimentos agropecuários do Brasil a partir do censo de 2006. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, DF, v. 51, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2013.

KAGEYAMA, A.; BERGAMASCO, S. M. P. A estrutura da produção no campo em 1980. *Perspectivas*, São Paulo, v. 12/13, p. 55-72. 1989/90.

KAMINSKY, M. Referencias, comentarios y posiciones preliminares en torno al tema de enfoque de sistemas de finca y tipificación de unidades de producción agropecuaria. In: ESCOBAR, G. (Org.). *Clasificación de sistemas de finca para generación y transferencia de tecnología apropiada*. Ottawa: CIID, 1988. p. 27-38.

KÖBRICH, C.; REHMAN, T.; KHAN, M. Typification of farming systems for constructing representative farm models: two illustrations of the application of multi-variate analyses in Chile and Pakistan. *Agricultural Systems*, Amsterdã, v. 76, n. 3, p. 141-157, jun. 2003.

KOSTROWICKI, J. Agricultural typology concept and method. *Agricultural Systems*, Amsterdã, v. 2, n. 1, p. 33-45, jan. 1977.

KUIVANEN, K. S. et al. *Characterising the diversity of smallholder farming systems and their constraints and opportunities for innovation: a case study from the Northern Region, Ghana*. *NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences*, Amsterdam, v. 78, p. 153-166, set. 2016.

LANDAIS, E. Modelling farm diversity: new approaches to typology building in France. *Agricultural Systems*, Amsterdã, v. 58, n. 4, p. 505-527, dez. 1998.

MICROSOFT. *Microsoft Excel: versão 2016*. Washington, DC: Microsoft Corporation, 2016.

PIÑEIRO, D. *La producción familiar, la generación y la adopción de tecnología: informe de consultoría*. Montevideo: INIA, 2000.

PONTES, S. T. et al. Tipificação da agricultura familiar no município de Icapuí-CE. *Revista Caatinga*, Mossoró, v. 20, n. 4, p. 123-131, out./dez. 2007.

RENOLFI, C. M.; PÉREZ, S. F. O. Tipificación de los sistemas productivos agropecuarios en el área de riego de Santiago del Estero, Argentina. *Problemas del desarrollo*, Coyoacán (México), v. 36, n. 140, p. 63-88, jan./mar. 2005.

RIENZO, J. A. et al. *InfoStat: versão 2016*. Córdoba, ARG: Universidad Nacional de Córdoba – Grupo InfoStat, 2016.

RIGHI, E. et al. Capturing farm diversity at regional level to up-scale farm level impact assessment of sustainable development options. *Agriculture, Ecosystems & Environment*, Amsterdã, v. 142, n. 1-2, p. 63-74, jul. 2011.

RÍOS, A. D. et al. *Sociologia Agraria: apuntes*. Tucumán (Argentina): Universidad Nacional de Tucumán, 2015.

ROLDÁN, P. L. La construcción de tipologías: metodología de análisis. *Papers: revista de sociologia*, Barcelona, v. 48, p. 9-29, jan./abr. 1996.

SAAL, G.; BARRIENTOS, M.; G. FERRER. *El estudio del sistema social regional: los tipos sociales agrarios*. 2004. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. Disponível em: <<http://agro.unc.edu.ar/~extrural/SISTEMASOCIAL.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

SANTANA, A. L.; TARSITANO, M. A. A. Tipificação das famílias de oito assentamentos rurais da região de Andradina (SP), com base em diferentes estratégias de produção e comercialização. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Brasília, DF, v. 47, n. 3, p. 615-636, jul./set. 2009.

SIMIONI, F. J.; HOFF, D. N.; SILVA, C. Diversificação e atividades não agrícolas como alternativas de renda na agricultura familiar: um estudo de caso no município de Painel/SC. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 12, n. 2, p. 185-207, maio/ago. 2016.

TRIOLA, M. F. *Estadística*. 9. ed. México: Pearson Educación, 2004.

VAN EUPEN, M. et al. A rural typology for strategic European policies. *Land Use Policy*, Amsterdã, v. 29, n. 3, p. 473-482, jul. 2012.

VEIGA, J. E. Delimitando a agricultura familiar. *Reforma Agrária*, v. 25, n. 2-3, p. 128-141, maio./dez. 1995.

WELTIN, M. et al. Analysing behavioural differences of farm households: an example of income diversification strategies based on European farm survey data. *Land Use Policy*, Amsterdã, v. 62, p. 172-184, mar. 2017.



Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

**6.7. ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA  
AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO GAÚCHO DE ROQUE  
GONZALES, BRASIL**



**ANÁLISE DO PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA  
AGRICULTURA FAMILIAR NO MUNICÍPIO GAÚCHO DE ROQUE  
GONZALES, BRASIL**

**ANALYSIS OF THE PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA  
AGRICULTURA FAMILIAR IN THE MUNICIPALITY OF ROQUE GONZALES  
AT RIO GRANDE DO SUL (GAÚCHO), BRAZIL**

**ANÁLISIS DEL PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA  
AGRICULTURA FAMILIAR EN EL MUNICÍPIO GAÚCHO DE ROQUE  
GONZALES, BRASIL**

Junior Miranda Scheuer

Doutorando em Ciências Agrárias, professor na Facultad de Agronomía, Universidad de la República. Avenida Eugenio Garzón, n. 809, Bairro Sayago, Departamento de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguai. Código postal: 12900. E-mail: juniorscheuer@yahoo.com.br

Miguel Vassallo

PhD. em Desenvolvimento Rural, professor na Facultad de Agronomía, Universidad de la República (aposentado). Senador de la República Oriental del Uruguay. Avenida Eugenio Garzón, n. 809, Bairro Sayago, Departamento de Ciencias Sociales, Montevideo, Uruguai. Código postal: 12900. E-mail: miguel-vassallo@hotmail.com

**RESUMO**

Objetivou-se analisar a implantação, implementação e resultados operativos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar a partir de sua execução aos agricultores familiares do município de Roque Gonzales, Rio Grande do Sul, Brasil, entre os anos de 2011 a 2015. O trabalho está estruturado na análise do Programa nas etapas de implantação, implementação e resultados. Dessa forma, coletou-se informações através de entrevistas semiestruturadas com os agricultores familiares (amostragem estratificada proporcional) e representantes das institucionalidades locais. Para a análise combinaram-se as técnicas da análise do processo econômico, do *Policy cycle* e do modelo lógico. O Programa suscitou o desenvolvimento da agricultura familiar de Roque Gonzales, porém, o desenvolvimento vinculou-se mais com o conceito de agrário que de rural. No balanço dos aspectos positivos e negativos é primordial a reestruturação do Programa quanto ao problema de trabalho, objetivo e medidas: um Programa que visa o desenvolvimento agrário, ou um Programa que visa o desenvolvimento rural. Para ambos os contextos faz-se necessário saber aonde se espera chegar com a política e, para isso, uma análise que combine as etapas de implantação, implementação e resultados é proeminente.

**Palavras-chave:** PRONAF; Crédito Rural; Políticas Públicas; Desenvolvimento Rural; Desenvolvimento Agrário.

### ABSTRACT

The objective of this study was to analyze the implantation, implementation and operational results of the Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, starting from its execution to the family farming of the municipality of Roque Gonzales, Rio Grande do Sul, Brazil, among Years from 2011 to 2015. The work is structured in the analyze of the Program in the stages of implantation, implementation and results. In this way, information was collected through semi-structured interviews with family farming (stratified proportional sampling) and representatives of local institutionalities. For the analyze, the techniques of economic process analysis, the Policy cycle and the logical model were combined. The program led to the development of the family farming of Roque Gonzales, but the development was more linked to the concept of agrarian than to rural. In the balance of the positive and negative aspects, it is paramount the restructure the Program in relation to the problem of work, objective and measures: A Program that aims at agrarian development, or a Program that aims at rural development. For both contexts it is necessary to know where it is expected to arrive with the policy and, for this, an analyze that combines the stages of implantation, implementation and results is prominent.

**Keywords:** PRONAF; Rural Credit; Public Policy; Rural Development; Agrarian Development.

### RESUMEN

El objetivo de este estudio fue analizar la implantación, implementación y resultados operacionales del Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar a partir de su ejecución a los agricultores familiares del municipio de Roque Gonzales, Rio Grande do Sul, Brasil, entre los años de 2011 a 2015. El trabajo está estructurado en el análisis del Programa en las etapas implantación, implementación y resultados. De este modo, se recopiló información a través de entrevistas semiestructuradas con los agricultores familiares (muestreo estratificado proporcional) y representantes de las institucionalidades locales. Para el análisis se combinaron las técnicas del análisis del proceso económico, del *Policy cycle* y del modelo lógico. El Programa suscitó el desarrollo de la agricultura familiar de Roque Gonzales, pero el desarrollo se vinculó más con el concepto de agrario que del rural. En el balance de los aspectos positivos y negativos, es primordial la reestructuración del Programa en cuanto al problema de trabajo, objetivo y medidas: un Programa orientado al desarrollo agrario, o un Programa orientado al desarrollo rural. Para ambos contextos se hace necesario saber dónde se espera llegar con la política y, para ello, un análisis que combine las etapas de implantación, implementación y resultados es prominente.

**Palabras clave:** PRONAF; Crédito Rural; Políticas Públicas; Desarrollo Rural; Desarrollo Agrario.

## 1. INTRODUÇÃO

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), instituído pelo Decreto Federal nº 1.946, de 28 de junho de 1996 (revogado pelo Decreto Federal nº 3.991, de 20 de outubro de 2001 – BRASIL, 2001), rompeu com o favorecimento creditício destinado a agricultura patronal ao reconhecer o segmento socioeconômico da agricultura familiar.

Conforme Gazolla e Schneider (2013), o PRONAF é uma revolução nas políticas públicas de intervenção do Estado na agricultura familiar por propiciar suporte econômico e produtivo de acordo com as suas peculiaridades (linhas de crédito rural específicas), abrindo caminho para o surgimento de outras políticas diferenciadas às famílias rurais (BIANCHINI, 2015).

Dentre os objetivos do PRONAF sublinha-se o de promover o desenvolvimento sustentável rural da agricultura familiar (BRASIL, 2001), entretanto, o conceito de desenvolvimento rural por vezes é tratado sem a devida precisão empírica ou com sentidos distorcidos.

Para a compreensão, Vassallo (2001) diferenciou três terminologias de desenvolvimento no âmbito rural:

- Desenvolvimento agropecuário: contempla os aspectos agroeconômicos da produção agropecuária (visão clássica), ou seja, formas/caminhos para aumentar a produtividade de um produto, e de outros a ele associado, por meio de soluções tecnológicas;
- Desenvolvimento agrário: abarca a discussão anterior e a amplia para os aspectos políticos, econômicos, culturais e sociais que agem na produção agropecuária, extrapolando a questão tecnológica para o contexto de desenvolvimento e integração de complexos agroindustriais, da comercialização, da organização dos agricultores em associações, cooperativas etc.;
- Desenvolvimento rural: este conceito reivindica os pontos discutidos no desenvolvimento agropecuário e agrário, porém, é mais amplo e complexo. Os tópicos vão além dos supracitados e abrange a temática de influência no cotidiano rural, a citar a cultura, educação, saúde, emprego, sustentabilidade ambiental (SILVA; BERNARDES, 2014), saneamento ambiental, eletrificação rural, interrelação social (organização social, sindicatos, recreação), pluriatividade (agroindustrialização, artesanato etc.), entre outros pontos associados ao espaço e integração rural.

Dessa forma, Vassallo (2001) conceituou o desenvolvimento rural como uma transição – que se inicia pelo reconhecimento das necessidades básicas insatisfeitas do espaço rural (individual e/ou coletiva) – progressiva de satisfação das necessidades básicas. O autor destacou, ainda, a participação contínua da população (rural e urbana) na gestão política, econômica e social das políticas públicas (ABRAMOVAY, 2002).

Depreende-se por políticas públicas a ação de intervenção e/ou de resposta do Estado (BUXEDAS, 1987) frente a um problema público (SECCHI, 2011 – econômico, social, cultural, político, ambiental, infraestrutural etc.) com reflexo, direto ou indiretamente, em grupos da população ou na população de forma geral.

A política pública, conforme Finkler e Dell'Aglio (2013), se constitui de um conjunto de atividades, ações e instrumentos embasadas em processos formais e informais de poder do Estado com o intuito de resolução, de forma pacífica, de conflitos sociais (RUA, 1998).

Da apreciação das políticas públicas se desdobra a sua complexidade de planejamento, desenho institucional/estrutural, implementação e relacionamento com o público alvo (ARRETICHE, 1998; FEINSTEIN, 2007), o que requer uma constante e pontual análise (FREY, 2000) das ações da política (THOENIG, 2000) com posterior parecer de sua continuidade, adaptação ou suspensão (UNICEF, 1990).

Conforme Kettl (1998), a constituição estrutural de uma política deveria estar relacionada a etapas sucessivas de relacionamento (propósito, objetivo, meta e atividade). Neste esquema, a análise logra consistência a partir da constatação de “[...] relações causais entre atividades e produtos; produtos e resultados [...]; resultados que causem efeitos [...] pelo alcance de um objetivo específico; e efeitos que produzam o impacto pretendido pelo propósito ou missão do programa [...]” (COSTA, CASTANHAR, 2003, p. 976).



A análise de políticas e/ou programas repousa-se na “[...] necessidade crucial e urgente de se obter maior eficiência e maior impacto nos investimentos governamentais [...]”, com consequente otimização e controle dos recursos baseado na intencionalidade de alcançar melhores resultados (gestão pública eficaz). Ademais, propicia um abanico de dados que subsidiam a estruturação de políticas públicas sólidas (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 971).

Para Buxedas (1987), a análise de políticas públicas verifica os resultados alcançados (impactos sociais e econômicos – ARRETCHE, 2003) a partir dos objetivos e ações constituídos pela política (coerência). Relaciona-se, também, em averiguar se os recursos investidos se traduziram em resultados positivos com a minimização ou a redução do problema apresentado, assim como as razões que a levaram ao malogro, desde os fatores próprios da política até as externalidades que a implicaram (FEINSTEIN, 2007).

Feinstein (2007, p. 20) ponderou que existem particularidades que atuam, direta ou indiretamente, nos resultados da política, ou seja, “[...] no es posible determinar de modo inequivoco cuál ha sido el efecto atribuible a determinadas intervenciones [...]”. Dessa forma, o autor sugeriu conciliar uma análise de impacto (*ex post*) com uma análise de processos (*ex ante*) diante dos distintos fatores de contexto, ou seja, metodologias mais complexas que estruturam uma análise de impactos (KETTL, 1998).

A análise de políticas públicas se divide em três momentos (SULBRANDT, 1993; MINAYO, 2005; FEINSTEIN, 2007; TREVISAN; BELLEN, 2008):

- *Ex ante* (implantação): orientado na fase de construção de políticas, no processo de intervenção, de decisão sobre a implementação e valoração dos efeitos (custo-benefício) – etapa de desenho;
- *In itinere* (implementação): realizada durante a implementação e antes da finalização, com o objetivo de caracterizar e gerar conhecimentos oriundos dos resultados verificados, culminando com o seguimento ou não da política e/ou em melhorias;
- *Ex post* (resultados): fase de aqulitação geral da política a partir dos resultados e impactos a *posteriori* da implementação. A análise *ex post* ocorre posteriormente a finalização da política (*sunset clause*) e/ou em uma etapa específica da mesma.

Para a análise de políticas existem distintos métodos de trabalho. Destacam-se:

- Análise do processo econômico: Buxedas (1987) discorreu que as ações do Estado de intervenção no processo econômico são formadas, inicialmente, com a definição de um objetivo (múltiplos e mutáveis), de instrumentos (poder do Estado em operar variáveis econômicas, macroeconômicas e/ou específicas) e na sua execução operativa por meio de medidas, articuladas aos objetivos e instrumentos;
- *Policy cycle*: o modelo do ciclo de políticas possibilita a interpretação e a construção de referências à análise da política (TREVISAN; BELLEN, 2008). O método é constituído por etapas interdependentes e sequenciais de organização da política pública, a citar a identificação do problema, formação da agenda, elaboração de alternativas, tomada de decisão, implementação, análise e extinção (SECCHI, 2011);
- Modelo lógico: atua no processo de planejamento, comunicação e operação de um programa, orientado para análises *ex ante* no intuito de explicar o funcionamento do programa, otimizar o desenho, a formulação, a gestão e o desempenho esperado. A análise ocorre pela delimitação da teoria do programa: recursos, ações, produtos, resultados (intermediários e finais – principal discussão do modelo), hipóteses, impactos e influências externas (CASSIOLATO; GUERESI, 2015). Essa metodologia, reeditada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), é empregada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na formulação de programas do Plano Plurianual.

Diante desse contexto o PRONAF, Programa que integra a política de crédito rural, abrange a vários e distintos agricultores familiares e demanda altos investimentos e subsídios do Governo Federal (elevada magnitude), requisitando avaliações permanentes (independentemente da metodologia) sobre a implantação, implementação, resultados, impactos (ZANI; COSTA, 2014) e de sua manutenção/permanência (GUANZIROLI, 2007).

O presente artigo tem como objetivo analisar a implantação, implementação e resultados operativos do PRONAF a partir de sua execução aos agricultores familiares do município de Roque Gonzales, Rio Grande do Sul, Brasil, entre os anos de 2011 a 2015.

## 2. MATERIAIS E MÉTODOS

A pesquisa, de caráter quali-quantitativa, foi realizada com os agricultores familiares do município de Roque Gonzales, estado do Rio Grande do Sul, localizado na região geográfica intermediária de Ijuí, região geográfica imediata de Cerro Largo (Microrregião de Cerro Largo – IBGE, 2017), distante a 547 Km da capital Porto Alegre (Figura 1).

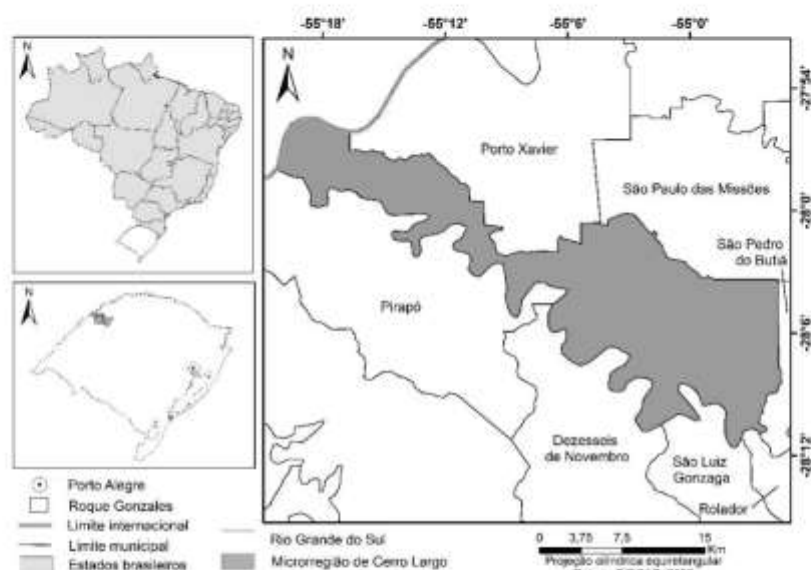


Figura 1 – Localização geográfica de Roque Gonzales, Rio Grande do Sul. Fonte: os autores (2019).

O trabalho está estruturado, metodologicamente, em duas etapas: dados primários e secundários. Procedeu-se a coleta dos dados primários, durante o primeiro semestre de 2018, com os agricultores familiares e representantes das institucionalidades locais relacionadas com o meio rural.

Os dados secundários subsidiaram o raciocínio a respeito da política pública e da socioeconomia do município. Para ambas as etapas o levantamento dos documentos ocorreu durante os anos de 2011 a 2015, período selecionado diante de uma relativa estabilidade econômica e política do cenário brasileiro.

### 2.1. Dados Primários

Compreende-se por agricultores familiares, mediante a Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, como um grupo social que desenvolve atividades no meio rural com propriedade de até quatro módulos fiscais (unidade constituída pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA – para cada município brasileiro, estimada em hectares), gestão do estabelecimento de responsabilidade do núcleo familiar, preponderância de mão de obra da família e, a renda bruta familiar deve ter origem de um percentual mínimo da propriedade (BRASIL, 2006).

Tendo em vista a isso, compuseram a investigação os agricultores familiares com área a partir de cinco hectares (dimensão dada as peculiaridades sociais, econômicas e produtivas de Roque Gonzales; agricultores familiares com área inferior a essa caminham para a “comercialização” de sua mão de obra a

outros estabelecimentos, agrícolas ou não agrícolas – KUIVANEN et al., 2016) e até 80 hectares (quatro módulos fiscais – INCRA, 2013).

A seleção dos agricultores familiares ocorreu por meio da amostragem estratificada proporcional. Segmentou-se os inqueridos em quatro estratos distintos justificado pela necessidade de representação de diferentes extensões de área (para os resultados, as famílias rurais estão representadas de maneira conjunta), produção e renda.

Reconheceu-se a variância, para cada estrato, através da tipificação da agricultura familiar elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009). O erro máximo permitido foi de 10 agricultores, com um intervalo de confiança de 95%. Os cálculos foram realizados no Excel (MICROSOFT, 2016) e no InfoStat (RIENZO, 2016) (Tabela 1).

**Tabela 1** – Estratos de área, população e variáveis da amostragem estratificada proporcional.

Estratos (ha)	N <sub>i</sub>	Média (N <sub>i</sub> )	S <sub>i</sub>	N <sub>i</sub> S <sub>i</sub>	n	n <sub>i</sub> *
5 ≥ N <sub>i</sub> ≤ 10	303	76	2.228	675.160		21
10 > N <sub>i</sub> ≤ 20	344	86	2.462	846.928		24
20 > N <sub>i</sub> ≤ 50	245	61	699	171.235		17
50 > N <sub>i</sub> ≤ 80	44	11	54	2.376		4
Total	936			1.695.698	65	66

\*Amostragem populacional do estrato (aproximada). Fonte: IBGE (2009); os autores (2018).

Determinou-se a amostragem da seguinte forma,

$$n = \frac{N \sum_{i=1}^k N_i s_i^2}{N^2 \frac{e^2}{z^2 \alpha/2} + \sum_{i=1}^k N_i s_i^2}$$

onde n (amostragem populacional); N (população); N<sub>i</sub> (população do estrato); S<sub>i</sub> (variância da população do estrato); e (margem de erro); z (nível de confiança).

A estimação proporcional,

$$n_i = \frac{N_i}{N} n$$

onde n<sub>i</sub> (amostragem populacional do estrato).

A partir da amostragem populacional teceram-se entrevistas semiestruturadas com os agricultores familiares de Roque Gonzales e com representantes das institucionalidades locais (Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Roque Gonzales – STR/RG, Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER – a instituição, com sucursal no município, negou-se a participar da entrevista –, Conselho Agropecuário – CA, Conselho de Desenvolvimento Territorial – CODETER Missões, Secretaria de Agricultura e representantes do poder Executivo e Legislativo do município).

O formulário de investigação foi composto por perguntas abertas e fechadas e se referiram a: políticas públicas acessadas, como ocorreu o conhecimento, motivos e finalidades que os levaram ao PRONAF, críticas positivas e negativas, outros temas genéricos e, principalmente, os resultados decorrentes do Programa (avaliação pelos beneficiários).

## 2.2. Dados Secundários

O estudo da política pública (PRONAF) se configurou em duas partes estruturantes, a citar a

análise conceitual da sua implantação e implementação (logo discutida) e nas considerações aportadas pelos agricultores familiares e representantes das institucionalidades locais (resultados – método descrito anteriormente).

Os dados, quantitativos e qualitativos, a respeito do Programa foram verificados em sítios oficiais do governo (leis, decretos e portarias, Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Manual de Crédito Rural – MCR – do Banco Central do Brasil – BACEN), do IBGE e por publicações científicas voltadas a temática.

Do “emaranhado conceitual” (COSTA; CASTANHAR, 2003, p. 972) existente sobre os aspectos metodológicos e conceituais quanto ao tema de análise de políticas públicas, adaptou-se e desenvolveu-se uma ferramenta possível de execução empírica com os agricultores familiares do município gaúcho de Roque Gonzales.

Para a análise do PRONAF combinaram-se as técnicas da análise do processo econômico (BUXEDAS, 1987), do *Policy cycle* (TREVISAN; BELLEN, 2008; SECCHI, 2011) e do modelo lógico (COSTA; CASTANHAR, 2003; CASSIOLATO; GUERESI, 2015) (Quadro 1).

**Quadro 1** – Marco empírico de análise do PRONAF.

<b>Estudo do problema</b>	
Problema:	rompimento do <i>status quo</i> e de uma provável situação ideal dos agricultores familiares
Delimitação do problema:	resumo central do elemento constituinte do problema
Causa:	explicação do problema
Consequência:	efeito do problema sobre os agricultores
<b>Estrutura da ação</b>	
Objetivo geral:	definição do objetivo da política pública
Objetivo específico:	variáveis operacionais do objetivo geral
Instrumento:	poder econômico e orçamentário do Estado na tomada de decisão para a operação e implementação da política
Medida:	formulação de alternativas (produto, ações, estratégias, programas etc.) que visam enfrentar o problema
Público alvo:	grupo afetado pelo problema
Beneficiário:	grupo específico
Critério de priorização:	eleição de um grupo para beneficiamento pela política
Agenda:	problema relevante que requer um tratamento pelos <i>policymakers</i> (executivo e/ou legislativo)
<b>Execução da ação</b>	
Recursos humanos:	corpo técnico e de suporte ao Programa
Recursos econômicos:	orçamento destinado às ações
Coordenação:	órgão/instituição responsável pela implementação
Implementação:	execução prática da política de modelo <i>top-down</i> (de cima para baixo) ou <i>bottom-up</i> (de baixo para cima)
<b>Fatores de contexto</b>	
Externalidades favoráveis:	multicausalidades que contribuem para a implementação da política
Externalidades desfavoráveis:	multicausalidades que dificultam o desenvolvimento da política
<b>Accountability</b>	
Conclusão:	parecer que encaminha para a continuação, reestruturação, extinção ou criação de nova política com base na atual

Fonte: elaboração própria com base a Buxedas (1987), Costa e Castanhar (2003), Trevisan e Bellen (2008), Secchi (2011) e Cassiolato e Guerresi (2015).

Posteriormente as etapas descritas, organizaram-se as informações (dados primários e secundários) em planilhas do Excel (MICROSOFT, 2016). Nos dados quantitativos a estatística descritiva possibilitou resumir e descrever as principais propriedades de um grupo de elementos pesquisados, apresentados em frequência absoluta (Fa – valor observado) e relativa (Fr – razão da Fa e da amostra) (TRIOLA, 2004).

Para o tratamento dos dados qualitativos utilizou-se a análise de conteúdo, técnica que subsidia o exame dos “[...] procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos [frequências] ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens [...]” (BARDIN, 1977, p. 42).

Em respeito ao anonimato dos agricultores familiares, prerrogativa respaldada no deferimento da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) ao projeto de pesquisa de doutorado, sob número 72259617.0.0000.8137, não se veicula os valores captados pelos entrevistados do PRONAF. Todavia, apresentam-se dados, gerais, obtidos do BACEN e se expõe, de maneira genérica (critério de sigilidade – não se apontam as modalidades do Programa dada as dimensões territoriais do município que poderiam reconhecer o beneficiário), os motivos e finalidades que os levaram a recorrer ao PRONAF.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

#### 3.1. O PRONAF na Perspectiva Conceitual

Nas publicações oficiais (jurídicas e técnicas) não há uma determinação pontual (CASSIOLATO; GUERESI, 2015) quanto ao problema, delimitação, causa e consequência que o PRONAF visa tratar. Ao indagar os responsáveis pelas institucionalidades locais sobre o conhecimento de documentos orientativos que pormenorizam o Programa, a resposta foi negativa, similar ao observado por Silva e Bernardes (2014).

Porém, a partir da legislação e de leituras acadêmicas pode-se fazer uma aproximação desses pontos fundamentais para a trajetória do Programa. Entende-se que o problema esteja relacionado com a inexistência de linhas de financiamento à agricultura familiar, além da despreocupação da capacidade e sustentabilidade produtiva.

A delimitação do problema refere-se a concessão de crédito rural para o financiamento das atividades agropecuárias e serviços (rural ou não rural) de desenvolvimento sustentável das famílias rurais. Como causa, a agricultura familiar, até meados dos anos de 1990, não contava com políticas públicas específicas as suas demandas (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013), provocando, por assim dizer, na inviabilização socioeconômica e sustentável das famílias rurais (consequência).

Em sequência, o objetivo geral do PRONAF é “[...] promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, por intermédio de ações destinadas a implementar o aumento da capacidade produtiva [atividades agrícolas e não-agrícolas desenvolvidas por agricultores familiares no estabelecimento ou aglomerado rural urbano próximo], a geração de empregos e a elevação da renda, visando a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares” (BRASIL, 2001, p. 3).

Os objetivos específicos são de

negociar e articular políticas e programas junto aos órgãos setoriais dos Governos Federal, Estaduais e Municipais que promovam a melhoria da qualidade de vida dos agricultores e suas famílias; promover a capacitação dos agricultores familiares com vistas à gestão de seus empreendimentos; disponibilizar linhas de crédito adequadas às necessidades dos agricultores familiares; contribuir para a instalação e melhoria da infraestrutura pública e comunitária de apoio às atividades desenvolvidas pelos agricultores familiares; apoiar as ações de assistência técnica e extensão rural e a geração de tecnologia compatíveis com as características e demandas da agricultura familiar e com os princípios da sustentabilidade; estimular a agregação de valor aos produtos e serviços das unidades de base familiar, contribuindo para a sua inserção no mercado e a ampliação da renda familiar; apoiar a criação de fóruns municipais e estaduais representativos dos agricultores familiares para a gestão integrada de políticas públicas (BRASIL, 2001, p. 3).

O instrumento utilizado para a implementação do PRONAF provém do poder econômico e orçamentário do Estado (investimento público) na tomada de decisão para a operação e implementação da política agrícola de crédito rural. Do instrumento, embasado nos objetivos do Programa, se definiram as medidas de execução.

A principal medida do Programa refere-se ao “[...] financiamento de atividades e serviços rurais agropecuários e não agropecuários [...] concedidos de forma individual ou coletiva [...]” (BACEN, 2018a – MCR 10-01, p. 1). As linhas de financiamento atendem (BACEN, 2018a – MCR 10-03):

- Crédito para custeio: financiamento de atividades agropecuárias e não agropecuárias, de beneficiamento e/ou industrialização (produção própria ou de terceiros enquadrados no Programa). O crédito de custeio se destina:

i) Atividades agrícolas ou pecuárias, além da possibilidade de manutenção das necessidades dos beneficiários, e de sua família, quanto a aquisição de medicamentos, roupas e agasalhos, utensílios domésticos, construção e/ou reforma de acomodações sanitárias, entre outros gastos (BACEN, 2018a – MCR 10-04);

ii) PRONAF Custeio para Agroindústria Familiar (BACEN, 2018a – MCR 10-11): destinado a empreendimentos familiares rurais (pessoa jurídica) para as operações de beneficiamento e industrialização;

- Crédito para investimento: financiamento de atividades agropecuárias e não agropecuárias de ampliação, modernização ou implantação de estrutura (produção, beneficiamento, industrialização e serviços) no próprio estabelecimento ou em áreas comunitárias rurais próximas. As linhas de crédito se caracterizam em:

i) PRONAF Mais Alimentos (BACEN, 2018a – MCR 10-05): tem como finalidade viabilizar a ampliação da produção e da produtividade com consequente diminuição dos custos produtivos;

ii) PRONAF Agroindústria (BACEN, 2018a – MCR 10-06): a linha objetiva fornecer recursos para o desenvolvimento de ações que geram valor agregado a produção e aos serviços dos beneficiários;

iii) PRONAF Floresta (BACEN, 2018a – MCR 10-07): crédito de investimento para sistemas agroflorestais, exploração extrativista sustentável, manejo florestal, recomposição e manutenção de reserva legal e de áreas de preservação ambiental, recuperação de áreas degradadas e, diversificação florestal com espécies nativas do bioma;

iv) PRONAF Semiárido: não aplicável ao município;

v) PRONAF Mulher (BACEN, 2018a – MCR 10-09): linha de crédito que promove a inclusão sócio-produtiva da mulher agricultora, independente da condição civil;

vi) PRONAF Jovem (BACEN, 2018a – MCR 10-10): crédito destinado aos jovens agricultores de 16 a 29 anos;

vii) PRONAF Agroecologia (BACEN, 2018a – MCR 10-14): voltado para o financiamento da produção rural de base agroecológica, de transição ou orgânica;

viii) Pronaf Eco (BACEN, 2018a – MCR 10-16): linha de crédito para o investimento em tecnologias de energia renovável, ambientais, armazenamento hídrico, pequenos aproveitamentos hidroenergéticos, práticas conservacionistas, correção da acidez e fertilidade do solo;

xi) PRONAF Produtivo Orientado: não aplicável ao município;

- Créditos para os Beneficiários do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) e do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA) (BACEN, 2018a – MCR 10-17): crédito de investimento e/ou custeio exclusivo aos agricultores familiares beneficiários do PNCF e do PNRA que se enquadram nos Grupos “A” e “A/C” (vê-se em “Critérios de priorização – Grupo ‘A’ e ‘A/C’”);

- Microcrédito Produtivo Rural (BACEN, 2018a – MCR 10-13): linha de crédito específica aos integrantes do Grupo “B” (vê-se em “Critérios de priorização – Grupo ‘B’”) para financiamento de atividades de investimento ou custeio;

- Programa de Garantia de Preços para a Agricultura Familiar (PGPAF) (BACEN, 2018a – MCR 10-15): o PGPAF, no âmbito das operações de crédito de custeio e de investimento, garante aos beneficiários do PRONAF um bônus de desconto (diferença entre os preços) no pagamento do financiamento quando o preço do produto alcançar um valor inferior ao preço de garantia;

- Crédito para integralização de cotas-partes (BACEN, 2018a – MCR 10-12): linha denominada de PRONAF Cotas-Partes, se orienta para o financiamento, por beneficiários do Programa, da integralização de cotas-partes em cooperativas agropecuárias e, também, para a manutenção do capital de giro da cooperativa;

- Linhas de Crédito Transitórias (BACEN, 2018a – MCR 10-19): crédito emergencial concedido aos beneficiários do Programa que foram atingidos por adversidades climáticas.

O público alvo do PRONAF são os agricultores familiares definidos pela Lei Federal nº 11.326 (BRASIL, 2006), descritos em “beneficiários”. Os beneficiários são as famílias rurais que exploram e dirigem atividades agrícolas ou não-agrícolas na condição de proprietários, arrendatários, posseiros, parceiros, comodatários ou parceiros, agricultores assentados (PNRA), permissionários de áreas públicas, silvicultores, extrativistas, aquicultores, pescadores artesanais, membros de comunidades remanescentes de quilombos e indígenas (e demais grupos tradicionais) que demonstrem o seu enquadramento através da Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP) ativa (BRASIL, 2001; BACEN, 2018a – MCR 10-02).

A DAP é um instrumento de identificação, qualificação e enquadramento do agricultor familiar ao PRONAF (ou em formas associativas – DAP jurídica), uma espécie de “identidade rural” com validade de até três anos (a partir de 2013; antes, a validade era de seis anos), requisito legal para o acesso a outras políticas públicas do Governo Federal (GUADAGNI et al., 2016).

Os proponentes ao financiamento não podem possuir área superior a quatro módulos fiscais (INCRA, 2013), preponderância da mão de obra familiar sobre as demais formas (o número de empregados permanentes deve ser inferior ao núcleo familiar), residam na propriedade ou em suas proximidades, a renda bruta familiar deve predominar, no mínimo, em 50% nas próprias atividades do estabelecimento ou empreendimento rural (agrícolas ou não-agrícolas), e esta não pode ultrapassar, nos últimos 12 meses, os R\$ 360.000,00 (BRASIL, 2001; BACEN, 2018a – MCR 10-02).

Dentre os beneficiários o Programa prioriza (critério de priorização) as famílias rurais que apresentem propostas (BACEN, 2018a – MCR 10-01) que visam a sustentabilidade (produção agroecológica e/ou remoção/redução das emissões dos gases de efeito estufa), as oriundas do sexo feminino, de jovens (de 16 a 29 anos) e dos agricultores familiares inscritos no Cadastro Ambiental Rural.

Também são prioridades as propostas de grupos especiais (BACEN, 2018a – MCR 10-02): Grupo “A”, de assentados pelo PNRA ou beneficiários do PNCF que não formalizaram investimentos no Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária ou o limite do PRONAF; Grupo “B”, de agricultores familiares com renda bruta familiar anual inferior a R\$ 20.000,00 e que não empreguem mão de obra assalariada permanente; Grupo “A/C”, de assentados do PNRA ou favorecidos do PNCF.

O Programa é coordenado e supervisionado pela Secretaria da Agricultura Familiar do MDA (ou Ministério do Desenvolvimento Social – MDS) no qual lhe compete desenvolver normas operacionais, organizar a programação físico-financeira, responder a demandas de projetos de desenvolvimento sustentável, “[...] monitorar e avaliar o desempenho do Programa [...]” e intermediar, junto a Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, entidades da sociedade civil e organização representativa dos agricultores familiares, estratégias de desenvolvimento rural (BRASIL, 2001, p. 3).

O MDA “[...] celebrará instrumento adequado com as Unidades da Federação [...] assegurando o funcionamento de uma Secretaria-Executiva Estadual do PRONAF”, intrinsecamente vinculada ao MDA, com a responsabilidade de coordenar as medidas do Programa no contexto estadual, além de promover a descentralização do planejamento, execução e monitoria (BRASIL, 2001, p. 3).

Constata-se da coordenação do PRONAF duas agendas decisivas de reconhecimento dos problemas e de monitoramento do Programa: uma centralizadora, representada pelo MDA, e, uma descentralizadora, constituída pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF – relacionado ao MDA) no qual é responsável, em parceria com o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS – Rio Grande do Sul) e com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS – no município de Roque Gonzales denomina-se como “Conselho Agropecuário” – CA), pela gestão social do Programa, tornando-se mais próximos da população alvo (MATTEI, 2005).

Os conselhos são uma extensão descentralizadora do PRONAF na medida em que promovem as ações e recursos do Programa e acolhem as manifestações (descentralização do planejamento) dos agricultores familiares e de suas organizações representativas (STR/RG) (BRASIL, 2001).

A descentralização do Programa (dos atores periféricos – agricultores familiares, CA etc. – aos tomadores de decisão centrais – MDA – ZANI; COSTA, 2014) pode estar relacionada a abordagem

*bottom-up* pela operacionalidade a nível de implementação. Entretanto, Silva e Bernardes (2014, p. 727) discutiram que as modificações ocorridas no PRONAF ao longo de sua existência, muito provavelmente em função das pressões dos beneficiários, não se vinculam ou “[...] não há indicações de que tais mudanças tenham sido resultado de uma análise comparativa entre resultados previamente estabelecidos e resultados obtidos, ou ainda do cumprimento de alguma etapa predeterminada”.

Dessa forma, entende-se que a implementação do PRONAF se caracteriza como *top-down*, ou seja, ocorre desde a Administração Pública Federal (MDA), Estadual (Secretaria-Executiva Estadual do PRONAF e CEDRS) (recursos humanos diretos), Municipal (CA), STR/RG, organizações sociais (EMATER), iniciativa privada (cooperativas da região) e instituições de ensino e pesquisa (recursos humanos indiretos), até aos agricultores familiares do município.

Os recursos econômicos são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, Exigibilidades Bancárias, Fundos Constitucionais, Poupança Rural, Orçamento Geral da União, Recursos Próprios Equalizáveis e Fundo de Defesa da Economia Cafeeira. Recomenda-se a leitura do trabalho de Bianchini (2015, p. 87) para o aprofundamento do tema.

Entre os anos de 2011 a 2015 o valor total financiado (recursos econômicos) aos agricultores familiares de Roque Gonzales reduziu em 10%, assim como o número de contratos executados (-8%) (Tabela 2).

**Tabela 2 – Recursos captados via PRONAF pelos agricultores familiares de Roque Gonzales (2011/2015).**

Ano	Atividade	Custeio		Investimento		Total	
		Contratos	R\$	Contratos	R\$	Contratos	R\$
2011	Agrícola	470	5.274.596	69	1.931.863	539	7.206.460
	Pecuária	237	4.940.579	120	2.428.319	357	7.368.898
	Total	707	10.215.176	189	4.360.182	896	14.575.358
2012	Agrícola	473	4.435.164	185	1.836.080	658	6.271.243
	Pecuária	135	1.344.995	175	1.118.638	310	2.463.633
	Total	608	5.780.158	360	2.954.718	968	8.734.876
2013	Agrícola	482	5.379.682	149	2.478.845	631	7.858.527
	Pecuária	187	1.827.341	128	1.351.257	315	3.178.598
	Total	669	7.207.024	277	3.830.102	946	11.037.125
2014	Agrícola	462	6.006.786	85	2.862.308	547	8.869.094
	Pecuária	192	2.201.947	87	2.017.816	279	4.219.762
	Total	654	8.208.732	172	4.880.124	826	13.088.856
2015	Agrícola	441	6.307.209	73	2.348.991	514	8.656.200
	Pecuária	214	2.675.926	94	1.774.546	308	4.450.473
	Total	655	8.983.136	167	4.123.537	822	13.106.673
Total	Agrícola	2.328	27.403.437	561	11.458.086	2.889	38.861.524
	Pecuária	965	12.990.788	604	8.690.576	1.569	21.681.364
	Total	3.293	40.394.226	1.165	20.148.662	4.458	60.542.888

Fonte: BACEN (2012, 2018b).

Essa redução foi representada pelos financiamentos (recursos) de custeio e investimento pecuário (-40%) e, também, na queda de 14% no número de contratos. No agrícola, apesar das flutuações, fechou o período analisado com balanço positivo de 20% nos financiamentos (custeio ou investimento), mas com uma retração de 5% no número de contratos.

Dias e Aguiar (2016) discutiram, a nível nacional, que o antagonismo entre o crescimento do valor total de financiamentos concedidos aos agricultores familiares e a redução do número de contratos pode se vincular com a concentração dos recursos (MATTEI, 2005) em grupos específicos de



beneficiários.

Desprende-se, dessa forma, o favorecimento de um tipo de agricultor, estruturalmente e economicamente mais estabelecido, a outros menos estabelecidos, ou como Castro, Resende e Pires (2014, p. 18) afirmaram que, “[...] no longo prazo, [...] o processo de causação circular acumulativo acelere as assimetrias e as desigualdades entre o público-alvo da política”.

O êxito da implementação do Programa no município, conforme observado, perpassa por externalidades favoráveis e desfavoráveis. No aspecto favorável citam-se os preços dos produtos agropecuários (Figura 2) e a evolução do Produto Interno Bruto (PIB) de Roque Gonzales (Figura 3).



Figura 2 – Crescimento acumulado dos principais produtos agropecuários de Roque Gonzales entre os anos de 2011 a 2015 (Ano base = 2011). Preços a nível regional. Fonte: CONAB (2018).

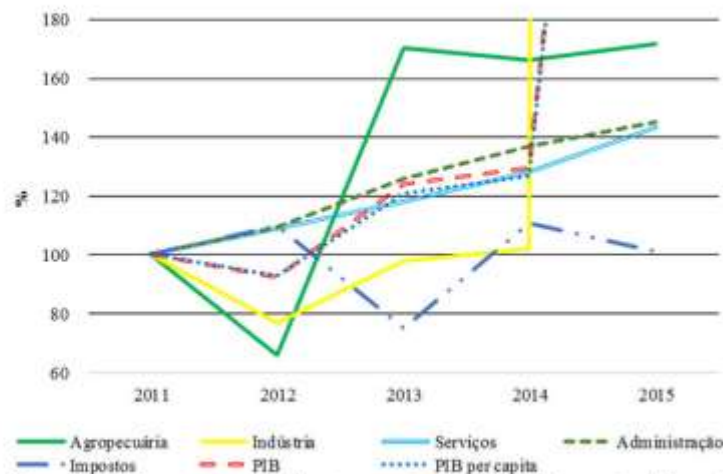


Figura 3 – Crescimento acumulado dos setores econômicos, PIB e PIB *per capita* de Roque Gonzales entre os anos de 2011 a 2015 (Ano base = 2011). Em valores constantes. Fonte: IBGE (2018).

Entre os anos de 2011 a 2015 todos os produtos agropecuários, excetuando o milho (redução contínua de 2011 a 2014, com moderada elevação em 2015) demonstraram uma tendência de elevação dos preços quando comparado com o ano base (2011). O preço do trigo, a partir de 2013, oscilou negativamente até o ano de 2015.

Com exceção ao ano de 2012 (adversidade climática posteriormente descrita), os setores econômicos, a citar o PIB Agropecuário, o PIB Industrial (a partir de 2015 o setor industrial migra de uma baixa composição no PIB para a principal atividade econômica decorrente da operação da Usina Hidrelétrica Passo São João – crescimento superior a 9.000%), o PIB de Serviços, o PIB da Administração e Impostos (o efeito climático de 2012 se constatou no ano seguinte) apresentaram um constante crescimento, impactando na evolução do PIB (acumulado de 522%, em 2015) e do PIB *per capita* (acumulado de 521%, em 2015).

Ademais como pontos favoráveis, os agricultores familiares mantiveram uma boa inter-relação social (bancos da região, cooperativas de crédito e de agricultores, CA, STR/RG, Secretaria de Agricultura do município), possuem capacidade empreendedora (agroindústrias) e dispõem de mão de obra do núcleo familiar e/ou de parentes e amigos.

Nas externalidades desfavoráveis apontam-se o reduzido mercado consumidor local (o município possui pouco mais de 7.000 habitantes – IBGE, 2018), o mercado na região geográfica intermediária se encontra de 40 a 140 Km da sede de Roque Gonzales (municípios mais populosos), baixo nível de escolaridade (CASTRO; RESENDE; PIRES, 2014), envelhecimento rural (IBGE, 2018), migração dos jovens para as cidades (EMATER, 2015), especialização produtiva (agrícola – soja, milho, trigo, cana-de-açúcar – pecuária – leiteira) que cerceia a diversificação (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013) etc., são alguns dos fatores que podem vir a contribuir negativamente com a implementação do PRONAF.

### 3.2. O PRONAF na Perspectiva dos *Policytakers*

No município de Roque Gonzales 75% dos agricultores familiares entrevistados se beneficiaram de alguma política pública, do Governo Federal, entre os anos de 2011 a 2015. Dentre as mais acessadas se destacaram o PRONAF (85%), o Programa de Produção Integrada de Sistemas Agropecuários (PISA – 7%), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE – 5%) e a Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER – 3%). Do total de beneficiados apenas um (1) agricultor familiar não acessou o PRONAF, tendo como a principal política de desenvolvimento do estabelecimento agropecuário o PNAE.

A difusão das políticas públicas aos beneficiários adveio, principalmente, pelas atividades do STR/RG (55%), seguido por bancos e/ou cooperativas de crédito (18%), vizinhos e/ou familiares (9%), EMATER (8%), cooperativas de agricultores (5%), imprensa (4%) e CA do município (1%).

A implementação do Programa está condicionada na emissão da DAP pelo STR/RG e EMATER ao potencial beneficiário, com possível consulta ao CA do município. A DAP é expedida com base na renda bruta familiar dos últimos 12 meses, direcionando o beneficiário às linhas de crédito específicas (BRASIL, 2001; CASTRO; RESENDE; PIRES, 2014; GUADAGNI et al., 2016).

Dependendo da modalidade de financiamento as instituições supracitadas elaboram um projeto técnico, que também pode ter origem das entidades outorgantes do crédito (Banco do Brasil, Sistema de Crédito Cooperativo – SICREDI – e Sistema das Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária – CRESOL, principalmente). Posterior a essas etapas, submete-se a proposta à entidade creditícia e concede-se, ou não, o financiamento (depende da viabilidade).

Entre os motivos e finalidades que levaram os agricultores familiares acessarem as linhas de financiamento do PRONAF:

- Crédito para custeio: foram 52 contratos dos quais 79% corresponderam, fundamentalmente, ao custeio agrícola (milho, soja e trigo) e 21% de custeio pecuário (bovino – vacas leiteiras – e suíno);
- Crédito para investimento: levantaram-se 39 contratos cujas aplicações se destinaram a 51% ao investimento agrícola (especialmente em equipamentos rurais, agrícolas e não agrícolas) e a 49% ao

investimento pecuário (infraestrutura e aquisição de animais, basicamente).

Discutida como uma externalidade negativa, a especialização produtiva dos agricultores familiares vê-se refletida nos motivos e finalidades de acesso ao Programa, quer dizer, na concentração dos recursos em culturas historicamente constituídas e de pouco valor agregado (GAZOLLA; SCHENEIDER, 2013). A falta de diversificação e/ou o foco na produtividade e rentabilidade a curto prazo (CARNEIRO, 1997) potencializa a vulnerabilidade social (ELLIS, 2000).

Em sequência, quando se indagou sobre que avaliação e/ou críticas positivas podiam tecer a respeito do Programa, independente da modalidade de financiamento, os beneficiários afirmaram que o PRONAF facilitou o acesso ao crédito e, ademais, com uma taxa de juros bem abaixo daquelas praticadas pelas entidades outorgantes de recursos (linhas de financiamentos próprias com taxas inconciliáveis aos agricultores – MATTEI, 2005; CASTRO; RESENDE; PIRES, 2014) (Tabela 3).

**Tabela 3** – Críticas positivas dos agricultores familiares em relação ao PRONAF (2011/2015).

Variáveis	Fa	Fr
Acesso ao crédito (custeio/investimento)	36	27
Taxa de juros diferenciada (longo prazo, parcelado)	33	25
Programa de Garantia da Atividade Agropecuária da Agricultura Familiar (PROAGRO Mais)	24	18
Melhorou a atividade (plantio, estrutura, equipamentos, renda)	19	14
Gestão do Programa (efetividade/aplicabilidade)	11	8
Outros motivos	5	4
Atendimento técnico (STR e/ou outros)	2	2
Manutenção do agricultor no campo	2	2
Qualidade de vida	1	1
<b>Total</b>	<b>133*</b>	<b>100</b>

\*O total registrado foi superior ao total de agricultores familiares investigados em função da múltipla opção apontada pelos entrevistados. Fonte: pesquisa de campo (2018).

O crédito, conforme os agricultores familiares, permearam o plantio das safras, a estruturação da propriedade (GUANZIROLI, 2007), impactou na composição da renda do núcleo familiar (GAZOLLA; SCHENEIDER, 2013) e garantiu a liquidez de renda em caso de adversidades climáticas e sanitárias por meio do PROAGRO Mais.

O objetivo do PROAGRO Mais (BACEN, 2018a – MCR 16-14) é de exonerar o beneficiário das exigências financeiras relativas ao crédito rural de custeio e de parcelas de crédito rural de investimento (PRONAF), além de indenizar os recursos próprios das famílias rurais quando acometidas por perda de receitas (fenômenos naturais, pragas e doenças). O programa segue as recomendações estabelecidas pelo Zoneamento Agrícola de Risco Climático (BLANCHINI, 2015).

As críticas negativas, embora com menor representatividade, retrataram pontualmente três questões: a não garantia do PGPAF, a gestão do PROAGRO Mais e o peso da burocracia. Os demais pontos podem ser relativizados pelo sentimento pessoal do inquerido, quer dizer, a manutenção de juros mais baixos (o Programa viabiliza o crédito com taxas de juros inferiores ao mercado e são subsidiadas pelo Governo Federal – CASTRO; RESENDE; PIRES, 2014; BLANCHINI, 2015), tempo de aprovação/libração do crédito (dependente da exequibilidade da proposta e da organização do projeto, quando requerido), entre outros (Tabela 4).

**Tabela 4** – Críticas negativas dos agricultores familiares quanto ao PRONAF (2011/2015).

Variáveis	Fa	Fr
PGPAF não garante a diferença de preços	8	20
Juros altos e variação positiva entre as safras agropecuárias	8	20
Gestão do PROAGRO Mais	5	13
Excesso de burocracia da entidade bancária	4	10
Delonga para liberar o crédito	3	8
A gestão do PRONAF não condiz com o enunciado	2	5
Mora na vistoria e liberação do recurso do PROAGRO Mais	2	5
O banco se apropria de uma considerável parte do crédito	2	5
Excessos de seguros contratuais	2	5
Descontinuidade da ATER	1	3
Prazo de carência e pagamento	1	3
Melhorar a gestão do PGPAF	1	3
Limitações no financiamento de algumas culturas	1	3
Total	40*	100

\*O total registrado foi inferior ao total de agricultores familiares investigados em função da predisposição dos entrevistados quanto a pergunta. Fonte: pesquisa de campo (2018).

O PGPAF possui a finalidade de garantir os preços agrícolas aos beneficiários do PRONAF. Em função da volatilidade do mercado (Figura 2), quando o preço de comercialização estiver abaixo do preço de garantia vigente (pré-estabelecido pelo PGPAF), a dívida contraída junto a entidade credora é reduzida proporcionalmente à baixa (bônus de desconto), conservando a capacidade dos usuários do Programa em quitar o crédito contraído (custeio e investimento oriundo do PRONAF) (BIANCHINI, 2015; BACEN, 2018a – MCR 10-15). A avaliação negativa dos beneficiários (o programa não está sob análise deste artigo) justamente recai sobre a inépcia em garantir o preço mínimo estabelecido pelo PGPAF.

A crítica ao PROAGRO Mais (programa que não está sob análise deste artigo) se refere a sua compulsoriedade para o crédito no PRONAF, a cobertura parcial dos prejuízos, o teto limitante do benefício, na demora da análise técnica/laudo dos danos e na ausência de uma garantia de renda mínima às famílias rurais.

A burocracia, apontada tanto pelos usuários do Programa quanto pelos representantes das institucionalidades locais (também observada na pesquisa de Dias e Aguiar (2016)), frustra as expectativas de acesso ao crédito pelos inqueridos. Obviamente, a burocracia está relacionada com a documentação e segurança financeira imposta pela entidade credora (MATTEI, 2005; SILVA, 2012; ZANI; COSTA, 2014), porém, a complexidade retrai os potenciais beneficiários.

Em termos de resultados diretos alcançados pelos agricultores posteriormente ao acesso ao PRONAF, a produtividade dos sistemas produtivos (agrícola e pecuário) foi a principal variável apontada, seguida da melhoria de capital (renda) e qualidade produtiva (GAZOLLA; SCHENEIDER, 2013) (Tabela 5).

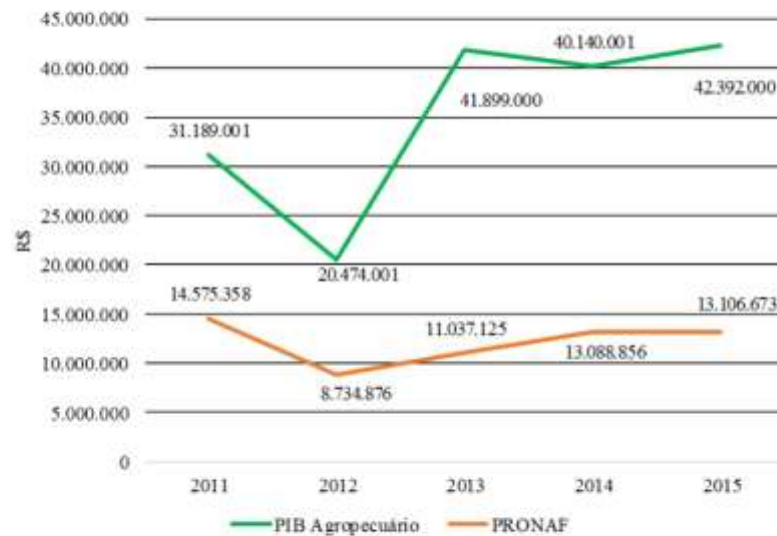
A qualidade produtiva (variáveis socioeconômicas discutidas por Silva (2012)) pode estar relacionada com a tecnologia incorporada nos processos (máquinas, equipamentos etc.), no próprio conhecimento produtivo, induzindo-os a competitividade, adaptação do sistema de produção com novas técnicas (conhecimento e qualidade), dentre outros, que corroboraram com o aumento na produção (MATTEI, 2005; ALVES et al., 2017).

**Tabela 5** – Resultados apontados pelos agricultores familiares decorrentes do acesso ao PRONAF (2011/2015).

Variáveis	Fa	Fr
Produtividade	48	17
Capital	44	15
Qualidade	40	14
Tecnologia	33	11
Produção	32	11
Conhecimento produtivo	28	10
Sistema de produção	21	7
Diversificação	19	7
Relação social	15	5
Comercialização	5	2
Gestão da propriedade	2	1
Agroindustrialização	1	0
Total	288*	100

\*O total registrado foi superior ao total de agricultores familiares investigados em função da múltipla opção apontada pelos entrevistados. Fonte: pesquisa de campo (2018).

Como resultado indireto, tendo em vista que o Programa representa “[...] uma injeção considerável de recursos monetários na economia de muitos municípios [...]”, com impactos intersetoriais (SILVA, 2012, p. 7) e setoriais (PIB Agropecuário – MATTEI, 2005; CASTRO; RESENDE; PIRES, 2014), pode-se citar a participação do total de recursos captados pelos agricultores familiares, através do PRONAF, no PIB Agropecuário de Roque Gonzales (Figura 4).



**Figura 4** – Evolução do PIB Agropecuário e do total de recursos disponibilizados pelo PRONAF aos agricultores familiares de Roque Gonzales (2011/2015). Em valores constantes. Fonte: IBGE (2018); BACEN (2012, 2018b).

Em 2011, ano com maior volume de recursos captados do PRONAF (Tabela 2), a agricultura familiar e o Programa participaram em 47% na composição do PIB Agropecuário. Em 2012, por efeito da baixa precipitação que acometeu a fim de 2011, culminando na menor média pluviométrica dos cinco anos analisados (INMET, 2018), impactou tanto no PIB Agropecuário quanto no volume de recursos do PRONAF, mesmo assim, a agricultura familiar e o Programa participaram em 43% no PIB Agropecuário.

Em 2013, 2014 e 2015, sem maiores problemas climáticos, a participação do PRONAF na composição do PIB Agropecuário foi de 26, 33 e 31%, respectivamente. Os valores, inferiores aos registrados nos anos de 2011 e 2012, indicam uma tendência de arrefecimento do peso da agricultura familiar do município dentro do setor Agropecuário e, também, em comparação a outros setores da economia.

Contudo, pode-se afirmar que a agricultura familiar de Roque Gonzales, considerando somente os dados relativos ao PRONAF, representou a 34% do PIB Agropecuário e a 6% do PIB entre os anos de 2011 a 2015, superior aos 2,5% encontrado por Silva (2012) para os municípios do Território Médio Jequitinhonha, Minas Gerais, e com respaldo nas publicações de Mattei (2005), Reiter (2007) e Alves et al. (2017).

Em sequência, a última etapa de análise se refere ao cumprimento dos objetivos do Programa a partir das opiniões dos agricultores familiares e representantes das institucionalidades locais (Quadro 2).

**Quadro 2** – Cumprimento dos objetivos do PRONAF segundo os agricultores familiares e representantes das institucionalidades locais de Roque Gonzales (2011/2015).

Objetivos do PRONAF	Cumprimento
<b>Objetivo geral</b>	
Promover o: - desenvolvimento do meio rural - sustentável	Parcial Básico
Implementar: - aumento da capacidade produtiva - geração de emprego - elevação da renda - qualidade de vida - cidadania	Pleno Pleno Pleno Parcial Pleno
<b>Objetivos específicos</b>	
Articular políticas que promovam a qualidade de vida	Parcial
Promover a capacitação (gestão) dos agricultores familiares	Básico
Disponibilizar linhas de crédito adequadas	Pleno
Contribuir para a melhoria da infraestrutura pública e comunitária	Pleno
Apoiar ações de assistência técnica e extensão rural (sustentabilidade)	Básico
Estimular a agregação de valor	Parcial
Apoiar a criação de fóruns representativos (gestão integrada)	Pleno

Fonte: os autores (2018).

O objetivo geral está dividido em duas partes. Na primeira parte, de promover o desenvolvimento sustentável do meio rural, o objetivo carece de exequibilidade, ou na afirmação de Silva e Bernardes (2014, p. 738), “[...] é um objetivo maior que o PRONAF”. Compreende-se que o desenvolvimento rural (GAZOLLA; SCHENEIDER, 2013) em partes foi alcançado a partir dos resultados apontados pelos agricultores familiares (Tabela 5), quer dizer, percebe-se mais um desenvolvimento agrário (VASSALLO, 2001), uma política setorial, do que uma política que fomenta propriamente o desenvolvimento rural. A sustentabilidade não conta com um objetivo específico, mas sim, derivativo da assistência técnica e extensão rural (logo mais descrito).

Na segunda parte do objetivo geral (derivativa), os inqueridos afirmaram que o Programa contribuiu no aumento da capacidade produtiva, na renda familiar, no emprego (familiar e/ou externo ao estabelecimento – decorrente da produção) e a cidadania foi averiguada na participação e envolvimento no CA, em reuniões no STR/RG, na elevação do sentimento de pertencimento na comunidade (cidadania)

etc.

Quanto a qualidade de vida, presente no objetivo geral e parte de um dos objetivos específicos do Programa, pode ser observado pelo incremento de renda (SILVA; BERNARDES, 2014) aos agricultores familiares, na disponibilização de recursos para a viabilização das atividades agropecuárias e não agropecuárias, aquisição de bens duráveis (CASTRO; RESENDE; PIRES, 2014) e na manutenção das famílias rurais no campo (GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013), compreendido como fatores socioeconômicos (SILVA, 2012).

Entende-se que esses pontos são essenciais, todavia, os entrevistados não ressaltaram a influência do PRONAF nos aspectos de saúde, educação, saneamento ambiental, bem-estar, felicidade, sustentabilidade etc. (FARSEN et al., 2018), princípios que compõem o conceito de qualidade de vida e de desenvolvimento rural (VASSALLO, 2001; SILVA; BERNARDES, 2014).

A capacitação dos agricultores familiares não ocorreu exclusivamente por meio do PRONAF, mas sim, por outras políticas públicas (PISA), por cursos promovidos pelo STR/RG, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, por cooperativas de agricultores, EMATER e ATER. Indiretamente, o Programa suscitou a melhoria de gestão do estabelecimento agropecuário tendo em vista a viabilidade da relação do crédito rural e produção.

Christoffoli (2010) apontou que dever-se-ia vincular a concessão de financiamento, promotor de desenvolvimento sustentável, com a capacitação e formação profissional dos beneficiários em medidas integradas entre a assistência técnica e fomento da produção (SILVA, 2012).

As linhas de crédito do PRONAF, descritas no subtítulo anterior, corroboraram sua execução tendo em vista os argumentos dos beneficiários (Tabela 3) atendendo, dessa forma, a heterogeneidade das famílias rurais (SILVA, 2012; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2013; ZANI; COSTA, 2014; DIAS; AGUIAR, 2016).

Observou-se a infraestrutura pública por meio do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PROINF) na aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas para associações de agricultores familiares (BRASIL, 2016; BRASIL, 2018).

A assistência técnica, fundamental para o desenvolvimento dos estabelecimentos agropecuários e na própria sustentabilidade (prevista no objetivo geral) por proporcionar a formação de capital social e humano, foi observada somente em dois relatos de agricultores familiares que receberam, por intermédio do PRONAF, a ATER. Outras orientações partiram do STR/RG, da EMATER (há um alto grau de insatisfação dos agricultores quantos aos serviços da instituição), lojas agropecuárias e prefeitura.

No Manual de Crédito Rural (BACEN, 2018a – MCR 10-01, p. 1) há uma afirmação controversa ao objetivo específico de assistência técnica prevista no Decreto Federal nº 3.991 (BRASIL, 2001): “[...] é facultativa [salvo algumas modalidades] para os financiamentos de custeio ou investimento, cabendo à instituição financeira, sempre que julgar necessário, requerer a prestação de Assistência Técnica e Extensão Rural [...]”.

Neste sentido, Castro, Resende e Pires (2014) ponderaram que somente a política de crédito rural sem o auxílio de uma orientação técnica abreviará os resultados do Programa (ZANI; COSTA, 2014) e, sobretudo, dificilmente se logrará a preservação ambiental e/ou a sustentabilidade (ALVES, 2012).

Quanto a agroindustrialização da produção, encontrou-se em sete estabelecimentos agropecuários atividades que agregam valor (independentemente do nível de importância na composição da renda bruta familiar), entretanto, somente um (1) se beneficiou das linhas do PRONAF para esse fim.

Como último objetivo específico, a ferramenta de gestão integrada foi observada com a existência do CA, em reuniões e/ou encontros regulares e na participação dos agricultores familiares na discussão sobre as políticas públicas (VASSALLO, 2001). Em relação ao CODETER Missões, não se observou uma sintonia/sincronismo entre as famílias rurais e a institucionalidade.

Abramovay (2002) asseverou que os CMDRS estabeleceram uma dinâmica territorial das políticas públicas e Mattei (2005, p. 62) destacou que os conselhos municipais permitiram aos agricultores familiares “[...] ter vez e voz no processo de elaboração e implementação do programa [...]”.

O primeiro (articular políticas...) e o último (apoiar a criação...) objetivos específicos de certa

forma se complementam pois ambos visam aproximar as políticas públicas aos potenciais beneficiários. Tomando como análise as políticas acessadas pelas famílias rurais (PISA, PNAE e ATER), verifica-se a baixa adesão dos agricultores familiares de Roque Gonzales a estas bem como a outras políticas, por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, Programa Arca das Letras, Reforma Agrária, Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel etc. Porém, ressalta-se o benefício ao PNCF, Programa Brasil sem Miséria, Aposentadoria Rural, entre outros, no qual o seu acesso se condiciona pela obtenção da DAP.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do PRONAF nas etapas de implantação, implementação e resultado conduziu a interpretação de que o Programa suscitou o desenvolvimento da agricultura familiar de Roque Gonzales, porém, o desenvolvimento vinculou-se mais com o conceito de agrário que de rural.

Na etapa de implantação os *policymakers* do PRONAF não discutiram ou delimitaram o problema, as causas e consequências que o Programa visa resolver e/ou remediar, adversidade que provavelmente corroborou com as limitações constatadas.

O Programa possui instrumentos, medidas, recursos humanos e econômicos, público alvo, beneficiários e coordenação definidos. Porém, sublinham-se dois pontos: não há um critério de priorização que estimule a diversificação produtiva, o que diminuiria a especialização agropecuária em *commodities* de baixo valor agregado; o Programa apresenta uma descentralização da gestão (agenda), entretanto, não há uma transparência da coordenação que permita vincular as reivindicações dos agricultores familiares as melhorias estabelecidas. Ainda nesse raciocínio, é fundamental a lisura e a disponibilidade de microdados justamente para analisar e/ou avaliar o Programa.

Na implementação o Programa foi executado através da obtenção da DAP e destaca-se a importância do STR/RG e da EMATER para essa ação. O PRONAF viabilizou o acesso ao crédito rural com taxas de juros diferenciadas, o que refletiu nas características socioeconômicas dos agricultores familiares.

Nessa etapa os inqueridos reclamaram da operacionalidade do PGPAF e do PROAGRO Mais, não discutido no artigo pois são programas paralelos ao PRONAF e de acesso compulsório. Como recomendação, decorrente das manifestações dos entrevistados, citam-se a flexibilização burocrática pelas entidades credoras aos agricultores familiares e, a capacitação dos executores das políticas (institucionalidade local) visando contemplar aos beneficiários informações mais pontuais e objetivas.

Como resultados diretos levantou-se que o PRONAF atuou nas variáveis de aumento da produtividade da agricultura familiar, no ingresso de renda, na qualidade produtiva, na tecnologia, na produção, entre outros fatores. Como indiretos, se exemplifica a importância do crédito rural concedido através do Programa na composição do PIB Agropecuário do município.

As externalidades desfavoráveis não pareceram limitar a implementação do Programa, fato corroborado pelos resultados da execução do PRONAF aos agricultores familiares de Roque Gonzales e discutidos anteriormente. As limitações estão mais associadas aos objetivos, geral e específico, que transcendem o Programa.

Tratado no início desse subtítulo, o desenvolvimento observado assumiu características agrárias por promover o aumento da capacidade produtiva, a geração de emprego, a renda, o exercício da cidadania, esta frisada pela gestão integrada das políticas públicas (Conselho Agropecuário), a melhoria de infraestrutura comunitária e na disponibilização de crédito rural correspondente as demandas da agricultura familiar.

Outros pontos, inerentes ao desenvolvimento rural, não foram plenamente executados (sustentabilidade ambiental, qualidade de vida, capacitação, assistência técnica e agroindustrialização) ou observados (saúde, educação, saneamento, bem-estar, felicidade etc.).

No balanço dos aspectos positivos e negativos é primordial a reestruturação do PRONAF quanto ao problema de trabalho, objetivo e medidas: um Programa que visa o desenvolvimento agrário, ou um



Programa que visa o desenvolvimento rural. Para ambos os contextos faz-se necessário saber aonde se espera chegar com a política e, para isso, uma análise que combine as etapas de implantação, implementação e resultados é proeminente.

## AGRADECIMENTOS

À Comissão Acadêmica de Pós-graduação (CAP – Universidad de la República, Montevideu, Uruguai) pela concessão de bolsa docente de doutorado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, R. **Relatório Institucional da Secretaria da Agricultura Familiar**. Brasília, DF: PNUD, 2002. Relatório de Pesquisa, Projeto BRA-98/012).
- ALVES, E. Tecnologia e preservação são irmãs gêmeas. *Agroanalysis*, São Paulo, v. 32, n. 9, p. 6-8, set. 2012.
- ALVES, M. O. et al. **PRONAF na área de atuação do BNB: avaliação de resultados e impactos**. Fortaleza: Banco Nacional do Nordeste, 2017. Disponível em: <[https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoPDF.aspx?cd\\_artigo=53](https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoPDF.aspx?cd_artigo=53)>. Acesso em: 14 ago. 2018.
- ARRETCHE, M. **Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.
- \_\_\_\_\_. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998, p. 29-39.
- BACEN (Banco Central do Brasil). **Anuário estatístico do crédito rural (Até 2012)**. 2012. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/RELRURAL>>. Acesso em: 12 set. 2018.
- \_\_\_\_\_. **MCR - Manual de Crédito Rural**. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/mcr>>. Acesso em: 8 ago. 2018a.
- \_\_\_\_\_. **Matriz de dados do crédito rural**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pt-br/#!/c/MICRRURAL/>>. Acesso em: 12 set. 2018b.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora 70, 1977.
- BIANCHINI, V. **Vinte anos do PRONAF, 1995 - 2015: avanços e desafios**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário (Secretaria da Agricultura Familiar), 2015.
- BRASIL. Decreto nº 3.991, de 30 de outubro de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 out. 2001. Seção 1, p. 3.
- \_\_\_\_\_. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 25 jul. 2006. Seção 1, p. 1.
- \_\_\_\_\_. **Relatórios para Brasil e Semiárido, Regiões, Estados, Territórios e Municípios: Município – Roque Gonzales**. Brasília: MDA. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/pagina/acompanhe-a%C3%A7%C3%B5es-do-mdae-incra>>. Acesso em 20 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. **Lista de Projetos do Proinf (de 2003 a 2015)**. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/sdt\\_lista\\_proinf\\_03\\_08\\_16.pdf](http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/anexos/sdt_lista_proinf_03_08_16.pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2018.
- BUXEDAS, M. **Notas sobre política econômica**. Montevideu: Facultad de Agronomía, 1987.
- CARNEIRO, M. J. Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 8, p. 70-82, abr. 1997.
- CASSIOLATO, M.; GUERESI, S. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. In: CARDOSO, J. C. J.; CUNHA, A.S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas**. Brasília, DF: IPEA, 2015, p. 297-332.
- CASTRO, C. N.; RESENDE, G. M.; PIRES, M. J. S. **Avaliação dos impactos regionais do Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF)**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. (Texto para discussão 1974).
- CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). **Preços Agropecuários**. Disponível em: <<https://www.conab.gov.br/info-agro/precos?view=default>>. Acesso em: 15 out. 2018.
- COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.
- CHRISTOFFOLI, P. I. A luta pela terra e o desenvolvimento local. In: **Políticas para o desenvolvimento local**. DOWBOR, L.; POCHMANN (Orgs.). São Paulo: Instituto Cidadania e Editora Fundação Perseu Abramo, 2010, p. 227-270.
- DIAS, G. M. O.; AGUIAR, L. M. B. PRONAF: agricultura familiar camponesa, desenvolvimento territorial rural e

- multifuncionalidade em São João Del-Rei/MG. *Revista Geografia Acadêmica*, Boa Vista, v. 10, n. 2, p. 138-153, jul./dez. 2016.
- ELLIS, F. *Rural livelihoods and diversity in developing countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- EMATER (Associação Rio-grandense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural). **Estudo de situação do Roque Gonzales**. Porto Alegre: EMATER, 2015. (Documento interno da EMATER).
- FARSEN, T. C. et al. Qualidade de vida, Bem-estar e Felicidade no Trabalho: sinônimos ou conceitos que se diferenciam? *Interação em Psicologia*, Curitiba, v. 22, n. 1, p. 31-41, maio/ago. 2018.
- FEINSTEIN, O. Evaluación pragmática de políticas públicas. *Información Comercial Española*, Madrid, v. 836, p. 19-31, maio/jun. 2007.
- FINKLER, L.; DELL'AGLIO, D. D. Reflexões sobre avaliação de programas e projetos sociais. *Barbarói*, Santa Cruz do Sul, v. 1, n. 38, p. 126-144, jan./jun. 2013.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- GAZOLLA, M.; SCHNEIDER, S. Qual "fortalecimento" da agricultura familiar? uma análise do Pronaf crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 51, n. 1, p. 45-68, jan./mar. 2013.
- GUADAGNIN, J. L. et al. Declaração de Aptidão ao Pronaf - Perguntas e Respostas. **Cadernos da Agricultura Familiar**, Brasília, DF, v. 3, 2016.
- GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 45, n. 2, p. 301-328, abr./jun. 2007.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Brasil - Rio Grande do Sul - Roque Gonzales**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/roque-gonzales/panorama>>. Acesso em: 26 nov. 2018.
- \_\_\_\_\_. **Censo Agropecuário 2006**, resultados preliminares. Rio de Janeiro: IBGE, 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2018.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias**: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- INCRA. **Tabela com módulo fiscal dos municípios**. Brasília, DF: INCRA, 2013. Disponível em: <<http://www.incra.gov.br/tabela-modulo-fiscal>>. Acesso em: 23 jun. 2018.
- INMET (Instituto Nacional de Meteorologia). **Dados históricos**: Estação: 83907 - São Luiz Gonzaga/RS. Disponível em: <<http://www.inmet.gov.br/portal/index.php?r=bdmep/bdmep>>. Acesso em: 29 nov. 2019.
- KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998, p. 75-122.
- KUIVANEN, K. S. et al. Characterising the diversity of smallholder farming systems and their constraints and opportunities for innovation: a case study from the Northern Region, Ghana. *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*, Amsterdam, v. 78, p. 153-166, set. 2016.
- MATTEI, L. **Impactos do Pronaf**: análise de indicadores. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Agrário (Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural), 2005.
- MICROSOFT. **Microsoft Excel**: versão 2016. Washington, DC: Microsoft Corporation, 2016.
- MINAYO, M. C. S. Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In: MINAYO, M. C. S.; ASSIS, S. G.; SOUZA, E. R. (Eds.). **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2005, p.19-51.
- REITER, J. M. W. (Org.). **Uma Análise do Pronaf em Santa Catarina**. Florianópolis: Epagri/Cepa, 2007. (Relatório em atendimento das metas 6 e 7 do Convênio Epagri/MDA 065/2006).
- RIENZO, J. A. et al. **InfoStat**: versão 2016. Córdoba, ARG: Universidad Nacional de Córdoba - Grupo InfoStat, 2016.
- RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M. G.; CARVALHO, M. (Org.). **O Estudo da Política**: Tópicos Selecionados. Brasília, DF: Paralelo 15, 1998, p. 74-93.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2011.
- SILVA, E. H. F. M.; BERNARDES, E. M. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do PRONAF. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v. 48, n. 3, p. 721-743, maio/jun. 2014.
- SILVA, S. P. **Políticas públicas, agricultura familiar e desenvolvimento territorial**: uma análise dos impactos socioeconômicos do PRONAF no território Médio Jequitinhonha - MG. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. (Texto para discussão 1693).
- SULBRANDT, J. La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales. In: KLIKSBERG, B. (Org.). **Pobreza**: un tema impostergable. México: Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 309-352.
- THOENIG, J. C. A avaliação como conhecimento utilizável para reformas de gestão pública. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 51, n. 2, p. 54-70, abr./jun. 2000.
- TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.
- TRIOLA, M. F. **Estatística**. 9. ed. México: Pearson Educación, 2004.
- UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância). **Guide for monitoring and evaluation**. New York: UNICEF, 1990.



VASSALLO, M. A. **Desarrollo rural**: teorías, enfoques y problemas nacionales. Montevideo: FAGRO, 2001.  
ZANI, F. B.; COSTA, F. L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - novas perspectivas de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 889-912, jul./ago. 2014.