

**AGRICULTURA FAMILIAR E O ACESSO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS: o panorama do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no município de Poços de Caldas, Minas Gerais, Brasil**

**FAMILY FARMING AND ACCESS TO PUBLIC POLICIES: the panorama of the National Program for Strengthening Family Agriculture in the Municipality of Poços de Caldas, Minas Gerais, Brazil**

**Mariana Medeiros Alves**

Universidade Federal de Alfenas, Programa de Pós Graduação em Geografia, Alfenas, MG, Brasil  
marianamedeirosalves@hotmail.com

**Julyana Dias Duarte**

Universidade Federal de Alfenas, Programa de Pós Graduação em Geografia, Alfenas, MG, Brasil  
julyana.diasduarte@gmail.com

**Resumo**

A estrutura agrária brasileira é marcada por profundas desigualdades quanto à distribuição de terras, bem como o acesso às políticas públicas que possibilitem a permanência e a reprodução da agricultura familiar, ainda que tenha participação significativa na produção de alimentos do país. Nesse sentido, este artigo tem como objetivo analisar a agricultura familiar e suas formas de reprodução no território, no contexto das políticas públicas desenvolvidas em prol de seu desenvolvimento, com foco no cenário do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no município sul-mineiro de Poços de Caldas. Desse modo, optou-se pela realização de um estudo de caso, por ser um método com procedimentos qualitativos e quantitativos, capaz de auxiliar na compreensão de determinada localidade, sem deixar de considerar a totalidade em que está inserida. Os resultados desse estudo apontam que em 2017, o número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento pelo PRONAF em Poços de Caldas, foram 40 de um total de 296 estabelecimentos agropecuários, com crescimento de aproximadamente 23% em relação ao censo anterior, de 2006 (IBGE 2006, 2017).

**Palavras-chave:** Agricultura Familiar. Políticas Públicas. PRONAF. Poços de Caldas.

**Abstract**

The agrarian structure is marked by deep inequalities in terms of land distribution, as well as access to public policies that allow the permanence and reproduction of family farming, even though it has a significant participation in the country's food production. This article,

this article, will analyze the meaning of the agricultural municipality and its forms of reproduction in the context of the policies developed, with the objective of analyzing the place of the program of its Strengthening of family agriculture in the territory of the south of Minas Gerais of family agriculture Poços de Caldas. Thus, it was decided to carry out a case study, through qualitative and applicable procedures, auxiliary understanding methods according to the specific location, without allowing the consideration of a totality in which it is inserted. The results of this study indicate that in 2017, the number of agricultural establishments that obtained through PRONAF in Poços de Caldas were 40 out of a total of 296 agricultural establishments, with a growth of approximately 23% in relation to the previous census, in 2006 (IBGE 2006 , 2017).

**Keywords:** Family Farm. Public Policies. PRONAF. Poços de Caldas.

## **Introdução**

A agricultura familiar brasileira participa de forma significativa na produção de alimentos, no entanto ainda enfrenta um problema central para sua perpetuação: a permanência na terra que ocupa para reprodução de seu trabalho e vivência. A reforma agrária, neste sentido, é vista como uma política eficaz de redistribuição fundiária, que garantiria desenvolvimento social e a produção sustentável de alimentos saudáveis, por se opor ao modelo de agricultura convencional. Nesse sentido, ressalta-se a importância de políticas públicas que fomentem a produção de alimentos que garantam a permanência na terra, a comercialização da produção, bem como a reforma agrária no país.

Pretende-se analisar a agricultura familiar e suas formas de reprodução no território, a partir do contexto das políticas públicas brasileiras efetivadas em prol de seu desenvolvimento, especialmente pelo Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) no Município Sul-mineiro de Poços de Caldas. Outro objetivo é retomar o contexto histórico das políticas direcionadas à agricultura familiar até o presente momento. Optou-se pela realização de um estudo de caso, em que se faz necessário a delimitação da unidade-caso, coleta de dados, bem como a análise e interpretação dos dados para que sejam tecidas possíveis conclusões.

Ressalta-se que o estudo de caso permite explorar estratégias de pesquisa qualitativa e quantitativa, capaz de auxiliar na compreensão da articulação e funcionamento de determinada unidade analisando-a de maneira separada, mas sem deixar de considerar a totalidade em que está inserida.

Assim, utilizou-se procedimentos de pesquisa tanto qualitativo, quanto quantitativo. Inicialmente se fez necessária uma revisão bibliográfica, ainda que já esgotada em outros trabalhos acadêmicos, o tema conceitual das políticas públicas para agricultura familiar ainda não foi superado. Na abordagem quantitativa do estudo foram analisados dois censos agropecuários, do ano de 2006 e 2017, executados e disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A exploração dos dados censitários sobre a população rural e o uso de políticas públicas foram fundamentais para a execução das reflexões expostas, a partir da estruturação desses dados quantitativos foram elaboradas tabelas comparativas, com o intuito de facilitar a compreensão da análise que foi desenvolvida.

Dessa forma, o artigo visa contribuir para o entendimento da agricultura familiar e o papel das políticas públicas em prol de seu desenvolvimento, com a análise do município de Poços de Caldas, no sul de Minas Gerais.

O presente trabalho será dividido em quatro momentos, o primeiro trata-se de contextualizar de forma breve, alguns conceitos e definições sobre agricultura familiar. No segundo momento, traz o cenário da Agricultura Familiar no Brasil, resgatando o panorama histórico em que as políticas públicas de cunho agrário foram desenvolvidas, com enfoque no PRONAF. No terceiro momento, evidencia-se o município de Poços de Caldas, na análise proposta neste estudo, trazendo dados sobre o acesso ao PRONAF entre os anos de 2006 e 2017, tomando como base os censos agropecuários. Por fim, serão feitas as considerações finais, tomando como base todas as discussões feitas ao longo do trabalho.

### **Agricultura familiar: Conceitos e definições**

A definição de agricultura familiar utilizada pelo Estado atualmente para desenvolver projetos e/ou formular políticas públicas deriva da conceituação definida pela Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, que considera agricultor familiar aquele que pratica atividades no meio rural e simultaneamente não possui área maior do que quatro módulos fiscais, que retém das atividades econômicas desenvolvidas na propriedade, sobre sua responsabilidade, com a mão de obra predominantemente de seus familiares e

percentual mínimo da renda familiar (BRASIL, 2006). Em 2017 o Decreto nº. 9.064, de 31 de maio de 2017 regulamenta a lei mencionada.

Buscando conceitos e definições sobre a agricultura familiar, não podemos deixar de lado as singularidades histórico-espaciais e as mudanças do campesinato, que por sua vez manteve sua estrutura familiar, mas que foi e continua sendo impactado diretamente pelas novas configurações de produção e pelas novas relações estabelecidas no rural. Nesse sentido, os desafios advindos pela modernização do campo e pelo desenvolvimento rural, funcionam como combustível de resistência. Pode-se dizer que o próprio conflito aciona a memória coletiva que o agricultor familiar carrega, recorrendo a toda sua experiência para adaptar e enfrentar os novos feitos da história que surge (WANDERLEY, 2003).

A categoria da agricultura familiar, como afirma Mattei (2005), emergiu no contexto brasileiro em meados da década de 1990 em legitimação que o Estado lhe emprestou ao criar em 1996, o PRONAF que fornece crédito agrícola para os trabalhadores rurais, promovendo um melhor desenvolvimento agrícola.

Pelas diretrizes do PRONAF, considera-se agricultor familiar aquele que atende aos seguintes critérios: possuir, a qualquer título, área de até quatro módulos fiscais; utilizar, no mínimo, metade da força de trabalho familiar no processo produtivo e de geração de renda; auferir, no mínimo, metade da renda familiar de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; e ser a gestão do estabelecimento ou do empreendimento estritamente familiar (IBGE, 2020).

Ademais, Schneider (2013), ressalta a emergência da agricultura familiar para além da decorrência do PRONAF. Para o autor, durante o período dos anos de 1990 o uso da expressão agricultura familiar foi também destacado pela efervescência dos movimentos sociais e dos sindicatos rurais que reivindicam melhores condições para a produção e a vida no campo. Nesse mesmo período, houve a reorientação dos debates acadêmicos sobre os estudos agrários e rurais no Brasil, o que de certa forma, culmina para a afirmação das discussões sobre a categoria da agricultura familiar no Brasil.

Sendo assim, os agricultores familiares como sujeitos históricos que demandam a realização da reforma agrária, devem ser entendidos a partir das relações de produção no

campo e do enfrentamento cotidiano frente ao agronegócio<sup>1</sup>, assimilado aqui, como a classe dominante agrária. Dessa maneira, muitos países já no contexto do mundo globalizado e influenciados pelos ideais liberais, adotam o pacote tecnológico da Revolução Verde<sup>2</sup>, que tinha como objetivo aumentar a produção e a produtividade agrícola no mundo, despolitizando outros debates, como o da fome, com uma argumentativa própria da política (MATOS; MARAFON, 2020).

A agricultura familiar brasileira é representativamente diversificada, “é por esse motivo que afirmamos que a agricultura não pode ser caracterizada como homogênea, ela aparece organizada sobre a superfície terrestre de formas diferenciadas” (FERREIRA; FERNANDES, 2020, p. 131).

Para Schneider (2013), o agricultor familiar tem características primordiais, como por exemplo, a gestão da propriedade ser compartilhada pela família e a atividade produtiva agropecuária ser a principal fonte geradora de renda. Já Ferreira e Fernandes (2020), explanam sobre as características da agricultura familiar, em que é importante ressaltar a presença do coletivismo interno. A capacidade adaptativa e organizativa são pontos destacados nesse modo de vida e produção. Sobre esse viés são estabelecidos alguns parâmetros para estudos da agricultura familiar, como tamanho da propriedade, tipos de atividade desenvolvida, mão de obra utilizada, características dos meios de produção, entre outros parâmetros.

Segundo dados do IBGE (2020), o último censo agropecuário realizado no ano de 2017 traz informações que afirmam que a estrutura agrária no Brasil não se modificou. A questão da má distribuição da terra é uma discussão latente. Atualmente, 81% dos estabelecimentos agropecuários têm até 50 hectares ocupando somente 12,8% da área total dos estabelecimentos no Brasil. Trazendo ainda dados do censo agropecuário de 2017, é demonstrado que somente 0,3% dos estabelecimentos com mais de 2.500

---

<sup>1</sup> [...] modelo no qual a produção é organizada a partir de tecnologias, capital, grandes extensões de terra, pouca mão de obra, produção em alta escala, integração com a indústria, circulação da produção em outros países, mobilidade do capital produtivo e financeiro e exploração do meio ambiente em detrimento da reprodução do capital (MATOS; MARAFON, 2020, p. 329).

<sup>2</sup> A Revolução Verde foi proposta ao governo brasileiro, com o apoio de fundações filantrópicas norte-americanas, para modernizar a agricultura do país. Os investimentos na modernização da agricultura brasileira, visavam a produção de alimentos para exportação e não a ideia de produção de alimentos variados e de qualidade para o território nacional, como era o entusiasmo das ideias da revolução verde, que é onde começa a fortalecer os investimentos massivos em prol do agronegócio (MATOS; MARAFON, 2020).

hectares, ocupam em média 32,8% da área total dos estabelecimentos agropecuários do Brasil.

Conforme dados do IBGE (2020), é possível fazer a mensuração dos estabelecimentos agropecuários familiares. Nesse sentido, elucida-se as informações sobre o cenário da agricultura familiar que é integrada pelos agropecuários e aquicultores, que somam 76,8% do total dos estabelecimentos agropecuários, o que corresponde a 5.073.324 estabelecimentos familiares, ocupando 23% do total da área dedicada a atividades agropecuárias. O censo destaca a relevância da agricultura familiar no país, ao que se refere à produção de alimentos, bem como a geração de empregos, sendo responsável por ocupar 66,3% dos trabalhadores em atividades agropecuárias.

Com esses indicadores, é possível apurar que apesar das políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento rural e da agricultura familiar, é preciso romper com a estrutura fundiária que concentra muita terra nas mãos de poucos proprietários. O que acena para um Estado permeado por contradições, já que há leis e políticas públicas que reconhecem a reforma agrária e os agricultores familiares, e no entanto, permanecem esses dados supracitados que sinalizam para a concentração fundiária e a desigualdade no espaço rural.

### **Cenário da Agricultura Familiar no Brasil**

Os rumos da agricultura brasileira, bem como de modo geral de todo o mundo, sofrem modificações com a modernização no campo. Durante a década de 1960 com a Revolução Verde, foram implementadas novas técnicas de produção com o objetivo de acelerá-la em larga escala, culminando na agricultura organizada na lógica do capital. Essas alterações modificam para além da produção. Impacta diretamente no modo de vida desses agricultores, o que acabou por ampliar o êxodo da população camponesa (MATOS; MARAFON, 2020; SCHNEIDER, 2003; WANDERLEY, 2003).

Dessa forma, a modernização da agricultura é sistematizada pela degradação ambiental, monocultura, produção para exportação e expansão dos latifúndios. A respeito da concentração fundiária, a modernização da agricultura acentua essa questão. Como consequência, os conflitos socioterritoriais são marcantes após os anos 1980, período de redemocratização no país. Durante esse período, o agronegócio é o termo utilizado em

---

referência ao complexo agroindustrial, correspondendo ao capitalismo no campo (MATOS; MARAFON, 2020; SCHNEIDER, 2003; WANDERLEY, 2003).

Os latifúndios são herança das concentrações de terras nas mãos de poucos, ao passo que essas terras seriam para muitos, sendo elas improdutivas ou voltadas para o agronegócio. Essa movimentação latifundiária estabelece as desigualdades sociais no campo e caminha em direção ao enriquecimento de uma parcela mínima da população, ou seja, cada vez mais a riqueza se concentra nas mãos de poucos, em consequência de sua má distribuição, acentua-se as desigualdades sociais e econômicas.

Sobre a revolução verde é necessário que se destaque os aspectos e características que a induziu como vantajosa para o aumento da produção e da produtividade agrícola em escala mundial. Já que, em sua essência, escondia o financiamento do agronegócio e o fortalecimento de multinacionais (MATOS; MARAFON, 2020). Nesse contexto, a ideia de desenvolvimento rural crescia, contemplando uma parcela dos agricultores (principalmente os médios e grandes). Com as políticas subsidiadas pelo governo, acentuou-se ainda mais as desigualdades entre os pequenos agricultores, quando comparados aos médios e grandes, que por sua vez, têm a garantia de acesso a créditos e seguros subsidiados pelo Estado.

Em face das mudanças ocorridas no espaço agrário brasileiro no século XX, alavancadas pela modernização da agricultura, com o uso de tecnologias e investimento de capital, buscou-se contextualizar o cenário das políticas públicas em prol do desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. Para Matos e Marafon (2020, p. 330), o ator primordial que possibilitou e sustentou essa mudança: “o Estado foi responsável por fomentar e legitimar esse processo por meio de implementação de políticas públicas direcionadas para créditos, programas, financiamentos, pesquisas e infraestruturas”.

O agronegócio estabelece fortes vínculos com o Estado e essa relação distancia ainda mais a redistribuição das concentrações fundiárias no país:

Os idealizadores do agronegócio somam-se ao Estado, propagando a importância desse setor para a economia. Esse discurso se fortificou ainda mais com a crise econômica e política estabelecida no país a partir de 2013, porque, pelos dados quantitativos da produção, o setor não foi afetado pela crise (MATOS; MARAFON, 2020, p. 329).

É pertinente recorrer ao atual momento em que este trabalho foi escrito, em plena pandemia do Coronavírus (COVID-19)<sup>3</sup>. Período em que o agronegócio no país foi um dos poucos setores que não sofreu com a retração econômica devido aos impactos da pandemia, já que o mesmo setor cresceu 2,4% no acumulado dos três trimestres de 2020. O que reforça a sinalização dos autores supracitados sobre a relação do agronegócio com o Estado, em que encurtam caminhos pelo fato de não precisarem de intermediadores, já que há uma bancada ruralista atuante para manter os interesses dos grandes produtores rurais.

O fato de ser um dos poucos setores econômicos que não retraíram em meio à crise econômica advinda da pandemia, que manteve o PIB do Brasil com queda de 5,0% no acumulado dos três trimestres de 2020, reforça o cenário da agricultura do capital alicerçada nos desfrutes do Estado, que oferece aos agricultores familiares políticas públicas de cunho compensatório, e em contrapartida mantém o agronegócio impermeável às crises (sanitárias, econômicas, ambientais e sociais).

O papel do Estado nesse processo de avanço do agronegócio se dá na medida em que o mesmo executa políticas públicas como linhas de crédito, financiamento, assistência técnica e extensão rural, direcionado ao acesso dos grandes produtores. Dessa forma, destaca-se a importância da reforma agrária e das políticas públicas que vislumbram o fortalecimento da agricultura familiar.

O cenário da agricultura familiar tem sido alterado de maneira substancial. Para tanto, serão pontuadas discussões sobre políticas públicas executadas em esfera nacional, a partir do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

---

<sup>3</sup> Crise sanitária global que impactou todos os países. Aqui no Brasil teve seu início em março de 2020. A portaria de nº 356 de 11 de março de 2020 estabeleceu as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional. Medidas de isolamento (quarentena) foram tomadas pelos estados e municípios, para conter a transmissão do vírus, bem como evitar o colapso do Sistema Único de Saúde (SUS). Ressalta-se o impacto econômico advindo da pandemia em um mundo globalizado, em que boa parte das nações tiveram além do caos pandêmico, a retração econômica. (BRASIL, 2020).

**Quadro 1: Políticas Públicas Endereçadas à Agricultura Familiar**

<b>Políticas Públicas</b>	<b>Legislação</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Execução do Programa: Modalidades/Subprogramas/ Prioridades</b>
PRONAF	Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996.	Promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.	Pronaf Agroindústria; Pronaf Mulher; Pronaf Agroecologia; Pronaf Bioeconomia; Pronaf Mais Alimentos; Pronaf Jovem; Pronaf Microcrédito (Grupo "B") e Pronaf Cotas-Partes.
PAA	Art. 19 da Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003.	Fomentar o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar.	Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques, Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Compra Institucional e Aquisição de Sementes.
PNAE	Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009.	Contribuir para o crescimento e o desenvolvimento biopsicossocial, a aprendizagem, o rendimento escolar e a formação de hábitos alimentares saudáveis dos alunos, por meio de ações de educação alimentar e nutricional e da oferta de refeições que cubram as suas necessidades nutricionais durante o período letivo. Ademais, 30% do valor repassado pelo Programa deve priorizar a compra direta da agricultura familiar.	O grupo de projetos locais terá prioridade sobre os demais grupos; o grupo de projetos de fornecedores do território rural terá prioridade sobre o do estado e do país; o grupo de projetos do estado terá prioridade sobre o do país.
PNATER	Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010.	Promover o desenvolvimento rural sustentável aumentando a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, apoiando iniciativas econômicas regionais e locais.	PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar.

Fonte: Organizado pelas autoras.

A fim de contextualizar brevemente o panorama das políticas endereçadas ao desenvolvimento da agricultura familiar serão tratadas aqui a partir da criação do

PRONAF<sup>4</sup>. O programa foi criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), no ano de 1996. Tem como finalidade promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares. Foi instituído pelo Decreto n° 1.946, de 28 de junho de 1996, em que é possível verificar as diretrizes do programa:

Art. 1° Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, com a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda.

Art. 2° O PRONAF assenta-se na estratégia da parceria entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal, a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas organizações.

§ 1° A aplicação de recursos do Governo Federal no PRONAF requer a adesão voluntária dos Estados, dos Municípios, da iniciativa privada e dos agricultores familiares às normas operacionais do Programa e à efetivação de suas contrapartidas.

§ 2° As ações do Programa orientar-se-ão pelas seguintes diretrizes:

- a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda;
- b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas, mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente;
- c) fomentar o aprimoramento profissional do agricultor familiar, proporcionando-lhe novos padrões tecnológicos e gerenciais;
- d) adequar e implantar a infra-estrutura física e social necessária ao melhor desempenho produtivo dos agricultores familiares, fortalecendo os serviços de apoio à implementação de seus projetos, à obtenção de financiamento em volume suficiente e oportuno dentro do calendário agrícola e o seu acesso e permanência no mercado, em condições competitivas (BRASIL, 1996).

Assim, o PRONAF tem como desígnio promover o desenvolvimento do espaço rural de maneira sustentável, auxiliando os trabalhadores no aumento da capacidade produtiva com uso de técnicas e infra-estrutura adequada visando à qualidade de vida das famílias agricultoras. De acordo com Mattei (2005), o PRONAF visava atender demandas advindas dos trabalhadores rurais que pleiteavam políticas públicas para o desenvolvimento rural, sendo criado com o intuito de estimular a expansão da agricultura familiar.

Dessa maneira, a criação e a implementação do PRONAF, representou a legitimação por meio do Estado, da qual considera-se “de uma nova categoria social - os

---

<sup>4</sup> Atualmente o PRONAF tem os seguintes subprogramas: Pronaf Mais Alimentos; Pronaf Agroindústria; Pronaf Agroecologia; Pronaf Bioeconomia; Pronaf Jovem; Pronaf Mulher; Pronaf Cotas-Partes e Pronaf Microcrédito Rural (Grupo B).

agricultores familiares” (MATTEI, 2005, p. 12). Isso porque essa categoria era marginalizada de políticas públicas na área agrícola que atendessem a seus interesses.

Nesse sentido, o PRONAF apontava para avanços em relação às políticas com foco nos agricultores familiares, ampliando as discussões para além do subsídio de linha de créditos, mas também para políticas de comercialização, incentivo à produção, assistência técnica e extensão rural. Esse novo olhar para estes sujeitos potencializa a expectativa de produção e permanência na terra, além de minimizar desigualdades sociais, que de certa forma, são amenizadas por meio do acesso às políticas públicas. A exemplo, temos a criação do PAA, PNAE e do PNATER, que representam esses segmentos de políticas supracitados (MATTEI, 2005).

Criado no ano de 2003, o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) tem como finalidades centrais promover o acesso à alimentação e incentivar a agricultura familiar. O PAA foi instituído pela Lei nº 10.696, de 02 de julho de 2003, sendo que sua última regulamentação foi feita pelo decreto nº 8.223 de 12 de agosto de 2014. Neste programa estão previstas seis modalidades: Compra com Doação Simultânea; Compra Direta; Apoio à Formação de Estoques; Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite; Compra Institucional e Aquisição de Sementes (BRASIL, 2014).

O programa pertence ao eixo “Fortalecimento da Agricultura Familiar”, que compõem as políticas estruturantes que se integram ao Fome Zero (criado em 2003), que promove a segurança alimentar e nutricional. Dessa forma, o PAA se destaca pela comercialização da produção familiar por meio das compras governamentais ou do mercado institucional (HESPANHOL, 2016).

As políticas públicas em prol da agricultura familiar seguem diferentes eixos, e a sua regulamentação ocorreu através de programas e projetos gerenciados a partir de decretos e/ou leis pautados no desenvolvimento dos espaços rurais. A exemplo, temos o caso da Política Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que visa “o emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis” (BRASIL, 2009). Além disso, a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 tem por objetivo:

Art 2º, Inciso V. O apoio ao desenvolvimento sustentável, com incentivos para a aquisição de gêneros alimentícios diversificados, produzidos em âmbito local e preferencialmente pela agricultura familiar e pelos empreendedores

---

familiares rurais, priorizando as comunidades tradicionais indígenas e de remanescentes de quilombos (BRASIL, 2009).

Ao estabelecer a preferência por produtos advindos da agricultura familiar, a Lei nº 11.947 atua diretamente no desenvolvimento local e regional em todo o território, haja vista que o desenvolvimento está intimamente atrelado ao avanço da qualidade de vida da população.

As políticas que garantem a assistência técnica e extensão rural aos agricultores familiares também são essenciais para que haja melhorias nas etapas de produção e maior qualidade das culturas. Em 2010, foi criada pela Lei nº 12.188 da Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (PNATER), algumas atribuições do PNATER definidas no Capítulo I da lei supracitada:

Art. 4º São objetivos da Pnater:

I - promover o desenvolvimento rural sustentável;

II - apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais;

III - aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais;

Art. 5º São beneficiários da Pnater:

I - os assentados da reforma agrária, os povos indígenas, os remanescentes de quilombos e os demais povos e comunidades tradicionais; e

II - nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, os agricultores familiares ou empreendimentos familiares rurais, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como os beneficiários de programas de colonização e irrigação enquadrados nos limites daquela Lei (BRASIL, 2010).

As políticas desenvolvidas como o PNATER, que prevêm a extensão rural para os agricultores familiares é essencial para o desenvolvimento rural sustentável da produção dessas famílias, garantindo safra de qualidade, melhor uso do solo e dos recursos disponibilizados na região, entre outros benefícios (BRASIL, 2010).

Na mesma direção do PNATER, foi criado o PRONATER (Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária), a partir da mesma lei do programa anterior, regulamentados pelo Decreto nº 7.215, de 15 de junho de 2010. O PRONATER é o principal instrumento para a efetivação do PNATER, que tem como objetivos a organização e a execução dos serviços de assistência técnica e extensão rural aos beneficiários do programa (BRASIL, 2010).

É importante ressaltar, que os agricultores familiares produzem cerca de 70% dos alimentos consumidos no Brasil, uma vez que enfatizou-se anteriormente que as

produções do agronegócio vislumbram a exportação e não ao abastecimento do país. Como podem os produtores que cultivam alimentos para o consumo interno não receberem incentivos nas mesmas proporções ofertadas aos grandes produtores? Para Matos e Marafon, o cenário denuncia o detrimento da agricultura de pequena produção.

Mesmo diante dessa realidade, os investimentos governamentais são alocados em maior parte para o agronegócio em detrimento da agricultura familiar. Nos últimos vinte anos, os recursos destinados para agricultura empresarial representaram cerca de 80% em relação ao total destinados para agricultura familiar, comprovando, dessa forma, que, para ser produtivo, o agronegócio depende de garantias políticas por parte do Estado (MATOS; MARAFON, 2020, p. 339).

Dessa forma, além de ser privilegiado com a injeção de recursos públicos, o agronegócio influencia diretamente a degradação do meio ambiente, bem como contribui para o agravamento das desigualdades no campo e a não produzir alimentos saudáveis. A produção do agronegócio é moeda de exportação, portanto não existe uma preocupação alimentar e muito menos ambiental com o país que o fornece subsídios e recursos naturais, consolidando a falsa ideia de desenvolvimento rural no Brasil.

Para Hespanhol (2016), a efetivação de políticas públicas que vislumbra a valorização dos agricultores familiares possui relevância central em termos de desenvolvimento econômico e social desses agricultores. A autora também destaca que ao mesmo passo em que as políticas como o PAA e o PNAE se fazem essenciais, são também insuficientes para atender às demandas dos agricultores familiares. Assim, ressalta-se que as políticas públicas são necessárias atuações do Estado em prol do desenvolvimento desses agricultores, mas que além da criação de políticas, sua manutenção e ampliação devem ser constantes para que alcance maior número de agricultores familiares.

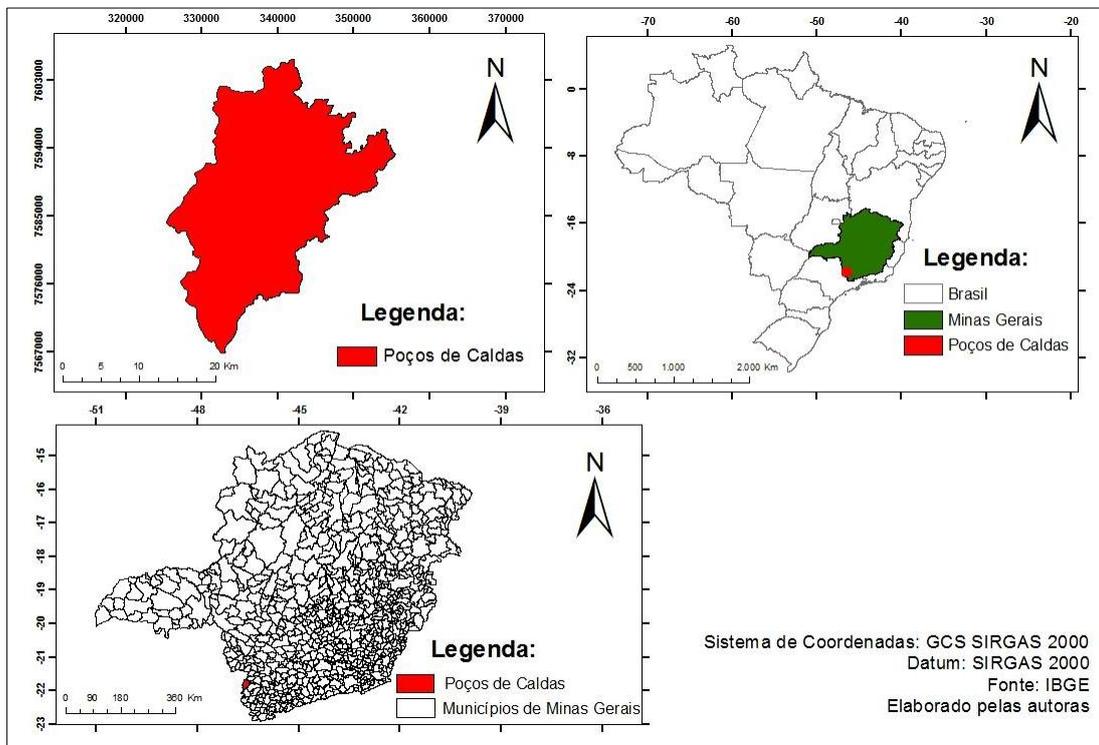
### **Poços de Caldas e a Agricultura Familiar no Município**

O município de Poços de Caldas ocupa área territorial de 546,958 km<sup>2</sup>, dos quais aproximadamente 85 km<sup>2</sup> correspondem à zona urbana e 459 km<sup>2</sup> à zona rural. Sua população, de acordo com o censo de 2010 era de 152.435 pessoas e a população estimada para 2020 (já que o censo foi suspenso devido a pandemia da Covid-19) é de 168.641 pessoas, com densidade demográfica de 278,54 hab/ km. Localizada no sul de Minas

Gerais, na divisa com o estado de São Paulo, possui uma altitude média de 1.186 metros, tendo como municípios limites: ao Norte, os municípios de Botelhos e Bandeira do Sul; a Leste, Caldas; ao Sul, Andradas e a Oeste os municípios de Águas da Prata, São Sebastião da Gramma, Caconde e Divinolândia, sendo esses quatro últimos no estado de São Paulo (IBGE, 2010).

Por estar inserida no maciço alcalino de Poços de Caldas (um dos maiores corpos alcalinos do mundo), que devido à intensa atividade geológica, originou águas sulfurosas e riquezas minerais, que por sua vez influenciaram o beneficiamento da localidade, devido às suas características naturais de clima e solo rico em minerais. Tem historicamente depositado no turismo significativa importância para as relações sociais e econômicas do município. Entretanto, apesar de se destacar, não é esse o ponto principal da economia local. Atualmente exerce as seguintes funções urbanas: turismo hidrotermal, indústria extrativa e de transformação, prestação de bens e de serviços para os mercados local e regional (OLIVEIRA, 2018).

**Mapa 1: Localização do Município de Poços de Caldas, MG.**



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Fazendo um breve resgate histórico, houveram algumas transformações de cunho socioespacial em Poços de Caldas. No final do século XIX, quando se intensificou o povoamento, a partir da exploração do turismo hidrotermal. Na segunda metade do século XIX, houveram desapropriações de áreas próximas às águas termais, no intuito de se criar uma estância balneária. Dessa forma, inicialmente sua economia estava voltada à exploração do turismo por meio dos benefícios oriundos das águas sulfurosas, associados à cura de doenças, bem como à estrutura de jogos de azar como forma de lazer. Nesse contexto, conforme afirma Oliveira (2018), por volta de 1930, a dinâmica do território do município de Poços de Caldas estava atrelada ao turismo, de forma que o setor industrial, bem como outras atividades industriais “desenvolvia-se às margens do turismo” (p. 148).

Assim, de acordo com as demandas da construção civil, criaram-se olarias e indústrias de cerâmicas, além da mineração, que era praticada no final do século XIX, uma vez que a área do Planalto de Poços de Caldas já era objeto de estudo desde 1887. Com a decadência do turismo hidrotermal e dos cassinos, a indústria extrativa se tornou de suma importância na economia do município. Por volta de 1950, em consonância com o panorama nacional brasileiro, com a implementação do Plano de Metas, que tinha como objetivo modernizar e incentivar a industrialização. Ademais, com o passar das décadas, foram adotadas políticas públicas que favoreceram a consolidação do setor industrial, mas evidentemente outras atividades continuaram existindo, como a agropecuária, o turismo, o comércio e serviços.

Nesse contexto, tem-se na análise histórica da composição setorial do Produto Interno Bruto de Poços de Caldas, composto pela liderança do setor secundário (indústrias). Em ascendência e se mantendo como a principal composição setorial, oscilando aproximadamente entre 40% e 68% de participação na economia entre os anos de 1970 e 1996. O setor terciário (comércio e prestação de serviços), segue a participação na economia com porcentagem variando entre 25% e 50%. Atualmente, o setor terciário segue com a parcela mais significativa na análise da economia do município, com 56,0%. Ao que se refere ao setor primário (ligado às atividades agrícolas), temos uma variação de 1,63% a 5,82% entre os anos de 1970 e 1996. A atual conjuntura do setor é de 13,3% (IBGE, 2010).

Retomando o objetivo central deste estudo, que nos remete à dados de como as políticas públicas são acessadas pelos agricultores familiares, com foco no cenário do

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar no Município sul-mineiro de Poços de Caldas, se faz necessário revisitar a legislação executada pelo Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996, que estabelece o limite de 04 módulos fiscais aos estabelecimentos agropecuários para que se enquadrem no acesso ao PRONAF. Sendo assim, os estabelecimentos que possuem mais de 04 módulos fiscais, ficam excluídos do PRONAF.

É importante ressaltar, que o módulo fiscal é uma unidade de medida em hectare estabelecida pelo INCRA e que é variável de município para município, conforme o tipo de exploração do local entre outras características. Em Poços de Caldas, um módulo fiscal corresponde a 20 hectares<sup>5</sup>. Segundo dados do IBGE (2017), o minifúndio é a propriedade com área menor a 01 módulo fiscal. Uma propriedade pequena compreende até 04 módulos fiscais. A propriedade média corresponde de 04 até 15 módulos fiscais. Já as grandes propriedades, contabilizam módulos fiscais superiores a 15.

Conforme dados do IBGE (2017), dos 296 estabelecimentos agropecuários contabilizados pelo censo de 2017, somente 60 desses estabelecimentos familiares declararam possuir a Declaração de Aptidão ao Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (DAP). Essa declaração é um importante instrumento para que os agricultores familiares possam acessar as linhas de crédito do PRONAF e outras políticas públicas do governo federal e estadual direcionadas aos agricultores familiares. Abaixo temos a tabela 1, com o número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento pelo PRONAF em Poços de Caldas.

**Tabela 1:** Número de estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento pelo PRONAF – Poços de Caldas, MG.

<b>Ano</b>	<b>Estabelecimento Agropecuários Familiar</b>
2006	31
2017	40

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário, 2006; 2017. Organizado pelas autoras.

Os dados mensurados na tabela 1 acima, trazem o retrato a partir do acesso ao PRONAF, pelos censos agropecuários de 2006 e 2017. As informações sobre os

<sup>5</sup> <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>

estabelecimentos agropecuários que acessaram financiamento proveniente do PRONAF, demonstram crescimento de aproximadamente 23% em relação ao censo anterior. Considerando que em 2006 dos 298 estabelecimentos somente 31 acessaram o PRONAF, ou seja, 10,40% do total dos estabelecimentos. Ademais, considerando que no censo de 2017 foram 40 dos 296 estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento pelo PRONAF, cerca de 13,51% do total dos estabelecimentos agropecuários.

Ressalta-se que o interesse neste artigo é discutir os dados de acesso ao PRONAF especificamente, por isso, os demais financiamentos não são observados, o que não significa que outras políticas públicas para o desenvolvimento da agricultura familiar não são acessadas pelos estabelecimentos familiares no município.

Segundo dados do IBGE (2006), o grupo de atividade econômica que mais participa do PRONAF no município de Poços de Caldas são os de produção de lavoura permanente, correspondendo a 25 estabelecimentos com o financiamento, dos 31 estabelecimentos que acessaram o PRONAF. A partir do mesmo censo, é possível verificar que 44 estabelecimentos familiares e 43 estabelecimentos não familiares obtiveram financiamento. Esses números correspondem a financiamentos provenientes do PRONAF, bem como de programas de créditos e de outros agentes.

Na tabela 2, faz-se um comparativo entre os estabelecimentos agropecuários (que abrangem estabelecimento familiar e não familiar) e a obtenção de financiamento com os dados dos censos agropecuários de 2006 e 2017.

**Tabela 2:** Estabelecimentos agropecuários que obtiveram financiamento com base nos censos agropecuários de 2006 e 2017 - Poços de Caldas, MG

Ano	2006	2017
Estabelecimentos que obtiveram financiamento	87	62
Estabelecimentos que não obtiveram financiamento	211	234
Total de estabelecimentos agropecuários	298	296

Fonte: IBGE - Censo Agropecuário, 2006; 2017. Organizado pelas autoras.

A partir da tabela 2, é possível inferir que pouco se alterou nos últimos 10 anos no cenário agrícola do município. Ressalta-se que em 2006, o total de estabelecimentos era

de 298 e em 2017 esse valor se altera para 296. Essa diminuição ocorre no período temporal de 11 anos, o que não indica alterações drásticas nesse setor.

Segundo dados do IBGE (2006; 2017), em 2006 o acesso a financiamentos dos estabelecimentos agropecuários foi mais significativo do que em 2017, passando de 87 para 62 estabelecimentos que obtiveram financiamento. Desses 62 estabelecimentos que acessaram financiamento, evidencia-se que 54 deles obtiveram subsídio advindos de programas de financiamento de crédito governamentais e os outros 08 estabelecimentos obtiveram financiamento de outras fontes.

No tocante a área desses estabelecimentos, no ano de 2006 o total correspondia a 33.340 hectares (298 estabelecimentos) e em 2017 a área dos 296 estabelecimentos agropecuários representava 37.592 hectares. Sendo assim, infere-se que entre o período de um censo para o outro, o número de estabelecimentos diminuiu e a área dos estabelecimentos aumentou. A respeito desse fato, há duas hipóteses: a primeira de que se tem um aumento na concentração fundiária ou a segunda em que tem-se o crescimento dos pequenos agricultores (IBGE, 2006; 2017).

O cenário da agricultura familiar no município apresentou uma expansão, já que em 2006 os estabelecimentos familiares eram 155 do total de 298 estabelecimentos agropecuários, representando assim 52,01% dos estabelecimentos. Esse valor se modifica em 2017, quando os estabelecimentos familiares correspondem a 59,79% (ou seja, 177 estabelecimentos) do total de 298 estabelecimentos agropecuários. Essa alteração representa, mesmo que minimamente, a expansão da agricultura familiar e ressalta a importância do acesso às políticas públicas para que a permanência, a produção e vida no espaço rural seja possibilitada.

### **Considerações Finais**

Verifica-se que a agricultura não foi o principal setor com expressão no município, entende-se que não ocorreu devido às condições geológicas específicas que privilegiaram o turismo e a mineração, conjuntamente com o ordenamento nacional do século XX, que subsidiou o desenvolvimento da indústria como forma de alcançar o progresso. Aliado a isso, há as condições físicas, que por vezes não facilitam o uso de maquinário no cultivo e/ou a produção de muitos produtos alimentícios. Entretanto, essas mesmas condições

corroboram para que o município venha se destacando na produção de cafés especiais, por exemplo.

A agricultura familiar no município de Poços de Caldas, tem se alterado mesmo que minimamente. É possível verificar essa mudança pelos dados censitários. Com o avanço da modernização das técnicas de produção no campo, que ocasionaram na expulsão de muitos pequenos agricultores, têm-se as políticas públicas agrárias como aliadas desses produtores para que seja possível a produção e o escoamento de sua produção. O cenário do município sul-mineiro em estudo, pouco se diferencia do cenário nacional, onde a expansão da agricultura familiar impacta positivamente o desenvolvimento econômico e social desses sujeitos.

Dessa forma, o acesso dos agricultores familiares poços-caldenses ao PRONAF demonstrou que a permanência e o aumento dos produtores familiares são “facilitados” pelo acesso às linhas de financiamento. Obviamente que o acesso ao crédito, não rompe com todas as problemáticas do rural. A burocracia também é um condicionante que tem dificultado o acesso pleno dos agricultores às políticas públicas, sejam de financiamento, de assistência técnica, de extensão rural ou de comercialização. Nesse sentido, o acesso às políticas públicas tem sinalizado aos agricultores familiares um caminho possível para melhoria na produção, permanência na terra e garantia de comercialização de seus cultivos.

Contrariamente, o agronegócio tem visado grandes investimentos, enquanto os pequenos agricultores são deixados de lado. O investimento governamental se dá em passos distintos entre esses produtores e pela falta de incentivo que garanta a produção e a permanência desses trabalhadores na terra, tendo como consequência a expulsão desses agricultores do campo.

Entende-se a importância social, econômica e política da agricultura familiar, sendo possível vislumbrar sua capacidade de adaptação às novas realidades sociais, bem como a sua permanência como resistência ao modo capitalista. É na lógica do agricultor familiar, com suas estratégias e versatilidade, que mesmo inserido no sistema capitalista de produção, que se pode explicar sua permanência nos padrões econômicos modernos. Não há aqui a intenção de romantizar os desdobramentos da agricultura familiar engessada no capitalismo, mas pontua-se que o mesmo sujeito busca se ressignificar e resiste arduamente às tramas do capital.

---

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 1.946, de 28 de junho de 1996. **Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF, e dá outras providências.**

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun. 1996. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d1946.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d1946.htm). Acesso em: 13 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006. **Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.**

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jul. 2006. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm). Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **PNAE – Política Nacional de Alimentação Escolar.**

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jun. 2009. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm). Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. **[Dados estatísticos de Poços de Caldas]**. Brasília, 2010.

BRASIL. Decreto nº 8.293, de 12 de agosto de 2014. **Altera o decreto nº 7.775, de 4 de julho de 2012, que dispõe sobre o Programa de Aquisição de Alimentos.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 ago. 2014. Disponível em:

[https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30163032/)

[/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30163032/](https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30163032/). Acesso em: 25 jan. 2021.

BRASIL. Portaria nº 356, de 11 de março de 2020. **Dispõe sobre a regulamentação e operacionalização das medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (COVID-19).**

Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 mar. 2020. Disponível em:

<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-356-de-11-de-marco-de-2020-247538346>. Acesso em: 20 jan. 2021.

FERREIRA, D. A. O.; FERNANDES, S. A formação conceitual do campesinato e da produção familiar no Brasil. *In*: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PESSÔA, V. L. S. (Org.). **Temas em geografia rural**. 2. ed. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2020.

HESPAÑHOL, Rosângela Aparecida de Medeiros. Políticas Públicas & Desenvolvimento Rural no Brasil: os mercados institucionais de alimentos e os programas de microbacias. *In*: Carlos de Castro Neves Neto; Antonio Nivaldo Hespagnol; Rosângela A. de M. Hespagnol (Org.). **Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como Constituintes dos Mercados Institucionais de Alimentos**. Curitiba: CRV, 2016.

IBGE. **Atlas do espaço rural brasileiro** / IBGE, Coordenação de Geografia. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. **[Informações gerais de Poços de Caldas]**. [S.l.]: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 12 dez. 2020.

IBGE. **Censo Agropecuário, 2006**. Disponível em: [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br). Acesso em: 12 dez. 2020.

IBGE. **Censo Agropecuário, 2017**. Disponível em: [www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br). Acesso em: 15 dez. 2020.

MATOS, P., F.; MARAFON, G. J. A modernização da agricultura no Brasil e as tramas do agronegócio. In: MARAFON, G. J.; CHELOTTI, M. C.; PESSOA, V. L. S. (Org.). **Temas em geografia rural**. 2. ed. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2020.

MATTEI, Lauro. **Impactos do Pronaf: análise de indicadores**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005.

OLIVEIRA, E. M. Uso industrial do território em Poços de Caldas (MG) - 1868/2010. **Revista Caminhos de Geografia**, Uberlândia - MG, v. 19, n. 65, p. 146-158, mar. 2018.

SCHNEIDER, Sérgio. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **RBCS**, v. 8, n. 51, fev. 2003.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidade. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, out. 2003.

Recebido em 06/04/2021. Aceito para publicação em 02/02/2022.
--