

# LA CONSTITUCIÓN DE LA CATEGORÍA “AGRICULTURA FAMILIAR” EN BRASIL A PARTIR DE LA PERSPECTIVA DE LA *LEGIBILIDAD* Y DE LOS *MÁRGENES* DEL ESTADO

The establishment of "family farming" as a category in Brazil according to the *legibility* perspective and from the *margins* of the State

**Régis da Cunha Belem**

Programa de Posgrado em Desenvolvimento Rural de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS), Centro Interdisciplinar em Sociedade, Ambiente e Desenvolvimento (CISADE), Porto Alegre, Brazil  
[regis.belem@umila.edu.br](mailto:regis.belem@umila.edu.br)

**Guilherme Radomsky**

Programa de Posgrado em Desenvolvimento Rural de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS), Centro Interdisciplinar em Sociedade, Ambiente e Desenvolvimento (CISADE), Porto Alegre, Brazil  
[guilherme.radomsky@ufrgs.br](mailto:guilherme.radomsky@ufrgs.br)

RECIBIDO: 16.01.2018 / ACEPTADO: 24.04.2018

## Resumen

La constitución de la agricultura familiar como categoría política en Brasil fue la culminación de un período de luchas que emprendió el sindicalismo de trabajadores de la tierra. Este artículo propone analizar su papel a partir de la actuación en los *márgenes* del Estado y a la luz de la perspectiva de la *legibilidad*. La diferenciación entre pequeños y grandes productores organizó



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Los autores conservan sus derechos

los debates de la Asamblea Constituyente (1987-88) y de la Ley Agrícola (1991) y su reconocimiento condujo a la institucionalización de políticas públicas específicas, entre las cuales se encuentra el emblemático programa de financiamiento Pronaf. Como antecedente inmediato a esa política, la investigación FAO/INCRA fue fundamental como práctica de legibilidad, construyendo una métrica para la comprensión de esta población — y por lo tanto cuantificada y estratificada — y estableciendo sus características y problemas, e indicando la acción que debe seguir la política gubernamental. En las dos últimas décadas, en el marco de una creciente legitimidad social y reconocimiento estatal a las demandas del gremialismo rural, se ha implementado un conjunto de acciones con vistas al fortalecimiento de la agricultura familiar promoviendo, al menos para parte de esta población, el "hacer vivir". En el período posdemocratización, la reanudación de los procesos de organización social en el campo y la promoción de luchas por mejores condiciones de vida y de trabajo forjaron un proceso desde los márgenes, incidiendo en la producción de legibilidad de esta población y en la conformación de distintos modos de habitar las normas y las categorías del Estado, coproduciéndolas, pero al mismo tiempo, coproduciéndose.

**Palabras clave:** Agricultura Familiar, Políticas Públicas, Sindicalismo Rural, Legibilidad, Márgenes, Estado

### **Abstract**

By revisiting the establishment of family farming as a political category in Brazil, which was the culmination of a period of struggles undertaken by unions of land workers, this paper proposes to analyze its role from its performance in the *margins* of the State and in the light of the *legibility* perspective. The distinction between small and large producers organized the debates of the Constitutional Assembly (1987-88) and the Agricultural Act (1991) and their acknowledgement led to the institutionalization of specific public policies, among which Pronaf, a funding program, stands out. As a precedent event to this policy, a FAO/INCRA research was key as a legibility practice, providing a metric for understanding this population – then quantified and stratified – and establishing its characteristics and problems, pointing the action to be followed by the government policy. By providing social legitimacy and to acknowledge the demands of rural unionism, in the last two decades the public policy implemented a set of actions aimed at strengthening family farming, thus allowing them or at least part of this population, to “make them live”. Thus, in the post-democratization period, the resumption of social organization in the countryside and the promotion of struggles for better living and working conditions forged a process from the margins, focusing on the legibility of this population, constituting diverse ways of fitting into the standards and categories

of the State, coproducing them, but also, in the same process, coproducing themselves.

**Keywords:** Family Farming, Public Policies, Rural Unionism, Legibility, Margins, State

## INTRODUCCIÓN

Desde el inicio de los años noventa, el término “agricultura familiar” ha tenido una utilización ampliada en Brasil y con múltiples significaciones: como categoría política, analítica o normativa, en la acción política del sindicalismo de los trabajadores de la tierra y los movimientos sociales del campo, en la academia, o en la acción del Estado. La diferenciación entre pequeños, medianos y grandes productores en el acceso a las políticas públicas fue parte de la pauta de reivindicaciones de los sindicatos de trabajadores rurales en el proceso de la Asamblea Constituyente (1987-88) y en el debate y definición de la Ley Agrícola por el Congreso Nacional (1991). El reconocimiento de las demandas de esos movimientos rurales condujo a la institucionalización de políticas públicas dirigidas a este sector específico, conocido hasta entonces como “pequeños agricultores”. La agricultura familiar fue incorporada al discurso de los agentes de gobierno y la creación del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf) en la primera mitad de la década de 1990, puede ser interpretada como expresión del reconocimiento de la pertinencia de esa diferenciación por parte del Estado brasileño.

El objetivo de este artículo es la revisita al proceso de constitución de la categoría “agricultura familiar” en Brasil, valiéndonos de la contribución de dos perspectivas que, creemos, ofrecen otro modo de ver este proceso: la perspectiva de la *legibilidad*, propuesta por James Scott (1998), y la perspectiva de análisis del Estado a partir de la relación con sus *márgenes*, tal como proponen Das y Poole (2004).

El punto de partida es el análisis de dos documentos que consideramos revelan un importante momento en el proceso de constitución de la categoría agricultura familiar así como de la creación del mencionado Pronaf: i) “*Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*” (Brasil, 1994), de elaboración conjunta entre el Ministerio de la Agricultura, del Abastecimiento y de la Reforma Agraria (MAARA) y la Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura (Contag); ii) el informe de la investigación FAO/INCRA, “*Diretrizes de política agrícola e*

*desenvolvimento sustentável*” (FAO/INCRA,1994), ambos editados en el gobierno del presidente Itamar Franco (1992-1994).

Este artículo se divide en tres partes. En la primera, buscamos recuperar el proceso de constitución del Pronaf, tal como surge en la bibliografía sobre el tema y como ejemplifican las recientes contribuciones de Grisa y Schneider (2015) y Bianchini (2015); en la segunda parte, procedemos a una relectura de este movimiento a la luz de la perspectiva de la *legibilidad* propuesta por James Scott (1998); en la tercera parte, buscamos destacar el papel que tuvo el sindicalismo rural del sur de Brasil en este recorrido, valiéndonos de la perspectiva que evidencia la relación del Estado con sus *márgenes*, tal como es argumentado por Das y Poole (2004). Finalmente, sintetizamos un análisis alternativo sobre la creación del Pronaf como un proceso que, en un determinado momento, constituye el Estado y construye la legitimidad de un sector social específico - los agricultores familiares - a través de la relación que se establece entre movimientos sociales rurales, miembros de la academia y agentes del Estado.

## MIRADAS SOBRE EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA CREACIÓN DEL PRONAF

Grisa y Schneider (2015) sostienen que el reconocimiento que se confiere a la agricultura familiar y la consecuente construcción de políticas diferenciadas fue un cambio importante con repercusión nacional e internacional.

*Brasil es destacado por organizaciones internacionales multilaterales por la estructura política e institucional que ha construido a lo largo de los años para la agricultura familiar, cuyos formatos, objetivos y políticas han sido “exportados” para otros países. (Grisa y Schneider, 2015: 20)*

Para esos autores, la construcción del Pronaf fue resultado “del diálogo y de la negociación de ideas entre tres “foros de producción de ideas”<sup>2</sup>: representantes

---

<sup>1</sup> Se han traducido al español las citas en portugués o en inglés, conservando las referencias a los textos en su lengua original.

<sup>2</sup> Para Grisa y Schneider (2015: 31), “foros de producción de ideas” se refiere “a los espacios más o menos institucionalizados y especializados, regidos por reglas y dinámicas específicas, en los cuales grupos de actores debaten visiones de mundo. (...) se comprende como espacios donde se producen las ideas. Cada foro es

de los agricultores familiares, estudiosos del mundo rural, políticos y gestores públicos (Grisa y Schneider, 2015: 30-31). En una línea similar, otros autores (Neves, 2005, 2007; Schneider, 2010) han evidenciado, desde los años '90, que la constitución de la categoría agricultura familiar es el resultado de la confluencia de la contribución de movimientos sociales rurales (sindicalismo rural, especialmente), investigadores con origen en la academia y agentes del Estado.

En esos trabajos, por un lado, se enfatiza el contexto de emergencia de movimientos sociales rurales en el final de la década de setenta y la primera mitad de los años ochenta, el proceso de redemocratización que culmina con el proceso constituyente y, por otro, la contribución de estudiosos del mundo rural que surge en el inicio de los años noventa (especialmente Veiga, 1991; Abramovay, 1992; Lamarche, 1993). También destacan la referencia a los documentos e investigaciones arriba mencionadas producidas durante el período inmediatamente anterior a la creación del Pronaf.

De acuerdo con Grisa y Schneider (2015),

*Fruto de movilizaciones sociales realizadas por movimientos sociales vinculados a la agricultura familiar, de un cambio paradigmático en los estudios rurales (que pasaron a destacar la permanencia y la importancia de la agricultura familiar en los países desarrollados) (Schneider, 2003; Lamarche, 1999; 1993; Abramovay, 1992; Veiga, 1991), y de los propios intereses del gobierno federal en mantener el orden social en el campo y cierta influencia en el sindicalismo de los trabajadores rurales (Grisa, 2012), se creó la primera política agrícola nacional dirigida específicamente a los agricultores familiares. Se trata de la institucionalización del Pronaf, en 1995, que marcó el reconocimiento político e institucional del Estado brasileño a la categoría social (...). (Grisa y Schneider, 2015: 27-28)*

Bianchini (2015) se propone presentar la trayectoria de 20 años del Pronaf, enfatizando el protagonismo de los movimientos sociales rurales en la creación del Programa. Con antelación a la creación del Pronaf, las movilizaciones que en 1994 realizaron las organizaciones de agricultores familiares con motivo del

---

productor de distintas representaciones, ideas sobre las políticas, las cuales varían según intereses, identidades, relaciones de poder e instituciones". Los autores utilizan el concepto "foros de producción de ideas" en la perspectiva que emplean Jobert (1994) y Fouilleux (2003).

“Grito de la Tierra Brasil” incidieron en la elaboración del Programa de Valorización de la Pequeña Producción Rural (Provape), que no llegó a ejecutarse pero que originó el Pronaf posteriormente (Bianchini, 2015: 23). Recuperando las iniciativas y debates promovidos en aquella época, se destaca el seminario que promovió en 1993 el *Foro Sul dos Rurais* de la Central Única de los Trabajadores (CUT) (Chapecó, Santa Catarina, Brasil), cuyo lema fue “Crédito para Inversión —una lucha que vale millones de vidas”.

*El seminario señaló que el crédito sería la bandera central del movimiento sindical en aquel momento, que podría desencadenar la conquista de otras políticas: ATER, crédito agrario, investigación, educación y formación profesional, infraestructura y habitación. Esta es la marca de la creación del Pronaf, la lucha por un crédito diferenciado, capaz de realizar la reconversión de las unidades de producción familiar.*

*Según las Resoluciones del Seminario, la propuesta de crédito para inversión subvencionado para los agricultores tenía como objetivo: recuperar e implementar la infraestructura necesaria a los pequeños establecimientos rurales, con la redefinición de sus sistemas de producción y su capacitación para competir con agricultores de los países del Mercosur; adecuar el nivel de tecnología utilizado, posibilitando la reducción de los costes de producción y el aumento de la calidad y de la productividad agrícola; aumentar la producción de alimentos con vistas a garantizar la seguridad alimentaria del país, permitir el desarrollo de una agricultura ecológicamente sostenible en la conservación de los suelos, las aguas y los demás recursos naturales y fijar la agricultura familiar en el campo, evitando el éxodo rural. (Bianchini, 2015: 23-24)*

Para ejemplificar la dimensión que obtuvo el programa, en el primer año (campaña agrícola 1995-96) se utilizaron US\$ 92 millones<sup>3</sup> (R\$ 89 millones) en 33000 operaciones de crédito para costeo (principal modalidad del crédito). En la campaña siguiente se aplicaron US\$ 580 millones (R\$ 600 millones), distribuidos en 310000 contratos (también para costeo, especialmente). En la última campaña del gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso

---

<sup>3</sup> Valores aproximados tras la conversión de la moneda, de Real brasileño para Dólar estadounidense (mes de referencia: diciembre del año en cuestión).

(2002/03), se aplicaron US\$ 635 millones (R\$ 2,3 mil millones) en 814000 contratos. (Bianchini, 2015: 26, 29, 43)

Ya en el gobierno del presidente Lula, la ejecución del Pronaf tuvo inicio en la primera campaña (2003/04) con la aplicación de US\$ 1,2 mil millones (R\$ 3,5 mil millones) y la realización de más de un millón de contratos y después en el gobierno de la presidente Dilma Rousseff (campaña 2014/15), la aplicación de US\$ 9,1 mil millones (R\$ 23,9 mil millones) distribuidos en casi dos millones de contratos.<sup>4</sup>

La presentación de estos datos revela la dimensión que alcanza el programa, considerando el volumen de recursos aplicados y el número de contratos de financiación realizados a lo largo de los veinte años de ejecución de esa política diferenciada. Igualmente, tiene el objetivo de evidenciar la consolidación de la “agricultura familiar” como referencia para políticas públicas destinadas a este grupo social, con su utilización en la lucha política de las organizaciones de agricultores, en la producción académica sobre lo rural<sup>5</sup> y en la normativización originada en las instituciones estatales.

## LA PRODUCCIÓN DE LEGIBILIDAD DE LA AGRICULTURA FAMILIAR COMO ANTECEDENTE DE LA POLÍTICA PÚBLICA

A pesar de los esfuerzos que realizaron los movimientos sociales y los estudiosos de lo rural - tanto en la lucha por una política agrícola diferenciada como en la búsqueda de actualización de la comprensión sobre lo rural -, la creación y consolidación inicial del Pronaf fueron indisociables del proceso de producción de legibilidad sobre la agricultura familiar. Este proceso, desarrollado en el inicio de los años noventa, se basó específicamente en la

---

<sup>4</sup> El número de contratos realizados (1,899,423 contratos) demuestra el alcance de la política pública cuando consideramos que Brasil tiene cerca de 4,3 millones de establecimientos rurales caracterizados como agricultura familiar (Bianchini, 2015; 97), si bien se debe tener en cuenta que cada establecimiento rural (unidad familiar) puede tener más de un contrato de Pronaf.

<sup>5</sup> Neves (2007) no concuerda con el uso del término agricultura familiar con la “pretensión de concepto” (Neves, 2007: 231-234; 264-266).

investigación FAO/INCRA<sup>6</sup>, destinada a caracterizar la agricultura familiar en Brasil, cuantificándola y estratificándola, con la concepción de categorías diferenciadas de agricultores familiares, a saber: consolidados, en transición y periféricos (FAO/INCRA, 1994). De esta manera, la investigación estableció una medida para la mejor comprensión de esta población.

Basado en la gubernamentalidad foucaultiana, Scott (1998) desarrolla el concepto de legibilidad<sup>7</sup>, un modo de que el Estado aprehenda la realidad y la simplifique constituyendo "mapas abreviados" pero también de que la rehaga (o, la constituya). Examinando los esfuerzos estatales realizados en el sentido de la sedentarización de las poblaciones que se desplazan regularmente<sup>8</sup>, percibe esos esfuerzos como intentos del Estado para hacer legible la sociedad, organizando la población de manera de simplificar las funciones estatales clásicas, como tributación, reclutamiento y prevención de rebeliones. El autor, entonces, pasa a comprender la legibilidad como un problema central de las prácticas de formación del Estado.

Schuch (2015), valiéndose de la contribución de Scott para el estudio sobre poblaciones en situación de calle, sintetiza:

*hacer legible al Estado una población implica en procedimientos de estandarización que configuran especies de "mapas abreviados" que rehacen las realidades que retratan y que son fundamentales para la acción política y el control que hace efectivo el Estado. (Schuch, 2015: 129)*

También, siguiendo a la investigación FAO/INCRA mencionada, las "investigaciones censales y de perfiles poblacionales son fundamentales para la producción de legibilidad de determinados grupos al Estado, posibilitando

---

<sup>6</sup> FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; INCRA: Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria.

<sup>7</sup> Jasanoff (2012) sitúa el concepto de legibilidad de Scott "en algún sitio entre la eficiencia administrativa weberiana y la gubernamentalidad foucaultiana".

<sup>8</sup> Scott (1998) parte de las características de la región en la que desarrolla su investigación —Sureste Asiático— y las tensiones existentes entre pueblos de la montaña que desarrollan una agricultura de tala y quema y la población de los valles con una agricultura basada en el arroz irrigado. Sin embargo, considera que la cuestión abarca otros grupos sociales como nómadas y pastores, cazador-recolectores, gitanos, personas en situación de calle, esclavos fugitivos, siervos, etc.



rehacer las realidades que retratan a partir de procesos de estandarización, racionalización y simplificación” (Schuch, 2015: 128).

Al cuestionarse respecto a cómo el Estado pasa a obtener control sobre los súbditos y el medio ambiente, Scott considera un comprensible intento de legibilidad y simplificación de procesos tan dispares establecidos por el Estado como la creación de apellidos, la estandarización de pesos y medidas, los relevamientos catastrales y registros de población, la invención de la posesión de la propiedad plena, la estandarización del lenguaje, la concepción de las ciudades o la organización de transporte. Estas simplificaciones sociales introducidas refuerzan la capacidad del Estado, pero también posibilitan desde intervenciones como vigilancia política hasta medidas de salud pública o alivio para los pobres. (Scott, 1998: 2-3).

En el caso de la investigación FAO/INCRA, los investigadores establecieron la distinción entre agricultura *patronal* y agricultura *familiar*. Particularmente, con relación a la agricultura familiar, los investigadores proceden a su categorización en tres diferentes grupos: grupo de los *periféricos*, grupo de *transición* y grupo de los *consolidados*.

Los distintos grupos se construyeron a partir de criterios de renta (sueldo mínimo), clasificándolos según su capacidad de reproducción del capital. El grupo de los periféricos fue compuesto por propiedades agrícolas (unidades familiares) que generarían una renta inferior al nivel de reproducción simples (sugiriendo la proletarización futura de este grupo); el grupo de transición generaría una renta en el ámbito de la reproducción simples o un poco arriba, presentando potencialidad de crecimiento económico, a depender de las políticas públicas que se empleen, siendo posible incluso que alcance el grupo siguiente; el grupo de los consolidados, con un nivel de renta que les permite la reproducción ampliada y que podría sustentar su propio desarrollo sin necesidad de apoyo público, incluso incorporando tierra y mano de obra de los grupos anteriores.

Para un total de 5,8 millones de establecimientos rurales existentes en Brasil (1985), 1,46 millones serían patronales (25,2%) y 4,34 millones serían familiares (74,8%). Entre los últimos, 50% se clasificaron como periféricos; 23,5%, como en transición; y 26,5%, como consolidados. (Blum, 1999: 64-65).

Derivado de los resultados de la continuidad de la investigación FAO/INCRA (segunda mitad de la década de 1990) y con base en esa clasificación, a partir de 1999 el Pronaf pasó a establecer condiciones de crédito diferenciado para

los diferentes grupos. Se crearon los grupos A, B, C y D (o Pronaf A, Pronaf B, Pronaf C, Pronaf D).

*El grupo "A" está formado por campesinos asentados de la Reforma Agraria y también por los beneficiarios del Crédito Agrario.*

*El grupo "B" está constituido por agricultores con renta bruta familiar abajo de la línea de pobreza establecida, en el año, en R\$ 1.500 [US\$ 800].<sup>9</sup>*

*El grupo "C" está compuesto por agricultores familiares en transición con bajo nivel de capitalización y renta bruta familiar entre R\$ 1.500 y R\$ 8.000 [US\$ 800 e US\$ 4.250].*

*El grupo "D" está formado por agricultores familiares más capitalizados o en inicio de capitalización, con renta bruta familiar entre R\$ 8.000 y R\$ 27.500 [US\$ 4.250 e US\$ 14.600]. (Bianchini, 2015: 33)*

Sin embargo, la investigación FAO/INCRA, sus resultados y usos como práctica de legibilidad, no se desarrolló de manera aislada del Estado. La relación, la influencia, la negociación y el diálogo con el movimiento social estuvieron presentes, como demuestran, por ejemplo, la elaboración y el contenido del documento "*Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*" (1994), bajo la responsabilidad del Ministerio de la Agricultura y la Contag, redactado por una comisión instituida por Decreto y luego reconocido en la burocracia estatal.

En un contexto de pleno proceso de modernización de la agricultura brasileña, si consideramos los términos que propuso Scott (1998), podemos afirmar que se trataba de un mundo natural ya organizado, pues la naturaleza había sido racionalizada por medio de una agricultura ejercida con base en resultados de la investigación agrícola de base científica. Sin embargo, desde el final de los años setenta e inicio de los ochenta, brotaban protestas de agricultores que cuestionaban aspectos de la política agrícola en curso, que sostenía la implantación de esta "revolución verde". En el caso de los pequeños agricultores, las demandas tenían relación con los financiamientos del crédito rural (interés cobrado). ¿Pero quiénes eran estos agricultores? Creemos que la investigación FAO/INCRA ha contribuido tanto para el conocimiento de esta

---

<sup>9</sup> Se trata de valores aproximados a partir de la conversión de Real brasileño en Dólar estadounidense (fecha de referencia de la conversión: agosto de 1999).

población, “rehaciendo” la realidad retratada por el Estado, en la perspectiva de la legibilidad como para la creación y fortalecimiento de la legitimidad de la demanda de los movimientos sociales rurales: la necesidad de política agrícola diferenciada.

Scott (1998), cuando analiza la búsqueda de una explicación sobre el fracaso de grandes planes utópicos de ingeniería social a lo largo del siglo XX —cuestión de fondo de su libro—, sugiere la combinación de cuatro factores. El primer factor que indica el autor es la ordenación administrativa de la naturaleza y la sociedad, de la cual trata el párrafo anterior. El segundo factor es la “ideología modernista”, expresada en la creencia en el progreso científico y tecnológico y en la expansión creciente de la producción para la satisfacción de las necesidades humanas, implicando en el dominio de la naturaleza y en la planificación racional del orden social. El tercer factor, que el autor considera “letal” cuando en combinación con los anteriores, es la presencia de un Estado autoritario, dispuesto y capaz de utilizar su peso coercitivo para la implementación de un proyecto de modernización. Finalmente, el cuarto factor a que se refiere Scott trata de la presencia de una sociedad civil “postrada”, sin capacidad de resistir a este plan. (Scott, 1998: 4-5).

El autor sintetiza de esta manera los cuatro factores:

*En suma, la legibilidad de una sociedad aporta la capacidad de ingeniería social en larga escala, la ideología modernista aporta el deseo, el Estado autoritario aporta la determinación de reaccionar a ese deseo, y una sociedad civil incapacitada aporta el terreno social nivelado sobre el que construir. (Scott, 1998: 5)*

Con el objetivo de establecer un paralelismo con la experiencia brasileña, creemos que es posible observar la presencia de esos cuatro factores en el proceso de modernización de la agricultura brasileña en el período posterior al golpe de 1964. Cabe mencionar que la Dictadura Militar no estableció límites en la utilización de métodos para la contención de la sociedad civil. La propia existencia de la sociedad civil, que se expresó en el surgimiento de luchas y en la constitución de organizaciones y movimientos sociales que cuestionaban el Estado autoritario, terminó por abrir brechas para la emergencia del proceso de redemocratización de la sociedad brasileña.

Sin embargo, si la democratización ataca las bases de los dos últimos factores que apunta Scott (1998), los recientes treinta años de la democracia brasileña mantienen el vigor de los dos primeros factores señalados: la búsqueda de la

ordenación administrativa de la naturaleza y la sociedad, y la ideología modernista. En el caso del proceso de constitución de la noción de agricultura familiar, la investigación FAO/INCRA y el actual banco de datos del Pronaf ilustran el primero; por otra parte, la creencia en el conocimiento científico y técnico y la búsqueda incesante del aumento de la producción y de la productividad en la investigación agrícola (por ejemplo, a través de los organismos genéticamente modificados) —incluso entre los agricultores familiares— demuestran tanto el primero como el segundo factor señalado (evidenciando la ideología modernista).

Siguiendo el camino emprendido por Patrice Schuch (2015: 123), quien identifica como problema la perspectiva de Scott (1998) sobre las prácticas de legibilidad centradas en su “perspectiva muy homogénea del propio Estado y de la acción de sus tecnologías de gobierno”, examina bajo una óptica diferente la constitución de la noción de agricultura familiar parece revelar otra complejidad.

## MOVIMIENTOS SOCIALES RURALES: PRODUCIENDO ESTADO A PARTIR DE SUS MÁRGENES

El proceso de constitución de la noción de agricultura familiar en Brasil se debe a un conjunto de luchas de resistencia a la dictadura militar que emprendieron grupos de campesinos y sus líderes a lo largo de los años de 1960 y 1970, así como de una mirada de iniciativas organizativas en el campo que se realizaron en la década de 1970, cuya gran mayoría recibió apoyo de la Iglesia Católica a través de las Comunidades Eclesiales de Base (CEBs).

Particularmente, consideramos que el antecedente inmediato de la constitución de la agricultura familiar como categoría política en el inicio de los años 1990, se puede encontrar en pertenencias forjadas en el período de luchas realizadas a lo largo de la década de 1980, que demandaban precio de productos, política agrícola, reforma agraria y política de seguridad social, entre otros, desarrolladas en el sur de Brasil por el sindicalismo de pequeños agricultores (Belem y Menasche, 2015).

Buscando analizar este proceso desde otras perspectivas poco exploradas en la bibliografía sobre el tema, es posible articular algunos elementos de la contribución analítica de Michel Foucault. El concepto de *biopolítica*, en la expresión “hacer vivir y dejar morir”, ofrece pistas para la reflexión sobre la

agricultura familiar y para que profundicemos otras dimensiones en este debate.<sup>10</sup>

Los movimientos sociales rurales que surgen en la escena nacional, en el final de los años setenta y durante los años ochenta, denuncian el modelo excluyente de la “modernización conservadora”, proyecto modernizante para la agricultura brasileña implantado por la dictadura militar, una reacción a la alternativa de desarrollo por medio de la Reforma Agraria que polarizó el debate nacional en el final de los años cincuenta e inicio de los años sesenta.

Creemos que es posible considerar el proyecto de modernización de la agricultura nacional con base en el desarrollo de un empresariado rural presente en el Estatuto de la Tierra<sup>11</sup>, como una expresión de la biopolítica. Partiendo de un proyecto de sociedad moderna, capitalista, racional, el Gobierno Militar llevó a cabo políticas de Estado para “hacer vivir” a sectores de la población (urbana y rural) que sustentaron y desarrollaron ese proyecto, con el soporte de políticas públicas de crédito rural, precios mínimos, investigación agrícola, extensión rural, apoyo a la constitución de un parque industrial de máquinas y equipamientos, abonos y fertilizantes, química y farmacéutica, así como la industria alimentaria.

Por otra parte, iniciativas que podemos asociar a la expresión “dejar morir” se implementaron junto a las poblaciones rurales campesinas. Así, como observaba Foucault acerca del racismo de Estado, entendemos que es posible considerar como una clase de racismo el proyecto de exterminio — que se entiende aquí como el fin de categorías y tipos sociales — dirigido a las masas campesinas de la época.<sup>12</sup> Para la conformación de Brasil como una sociedad moderna, las masas campesinas representaban lo arcaico, lo atrasado, lo tradicional. Para esa población, que fue expulsada del campo en los procesos

<sup>10</sup> Según Foucault, 2008a, 2008b y 2010; también Castro-Gómez, 2007.

<sup>11</sup> Esta ley fue publicada al final del año 1964 y que expresa la visión y el proyecto del régimen militar para el campo brasileño.

<sup>12</sup> Para Castro-Gómez (2007), “En suma, Foucault quiere presentar una genealogía del racismo como tecnología biopolítica en manos del Estado que se concretiza en diferentes situaciones. Lo que le interesa, entonces, no es el racismo ‘en sí mismo’ sino el racismo en tanto que formación discursiva y dispositivo estatal de guerra sobre poblaciones indeseadas al interior de las fronteras de Europa. Poblaciones sobre las que la biopolítica no se aplica como tecnología para ‘hacer vivir’, sino como estrategia para ‘dejar morir’, es decir, para matar”. (: 158)

de éxodo rural, restaba la disciplina de las fábricas. Foucault (2008a) mismo observó que el éxito de la biopolítica como iniciativa preocupada con la salud y la reproducción de la población en Europa tuvo relación con un tipo de disciplina impuesta antes, es decir, una política de control de los cuerpos en escuelas, fábricas, hospitales, instituciones militares, etc. La biopolítica se vale de este proceso anterior, sustituyendo el control de los cuerpos individuales por una orientación dirigida al todo, al hombre-especie. Si formas disciplinares de gobierno no dejan de existir, ellas son apareadas a otros procedimientos, tales como aquellos articulados a demografía, salud pública (e higiene), seguridad, esto es, a mucho de lo que hoy conocemos como el conjunto de políticas públicas. En el caso de Rio Grande do Sul, grandes contingentes de agricultores expulsados del campo se desplazaron al Vale dos Sinos, consiguiendo empleo en la industria del calzado.

Cabe destacar que Foucault inicia la reflexión enfocando, sobre todo, lo que él denomina biopoder, al referirse a:

*el conjunto de mecanismos por medio de los cuales aquello que, en la especie humana, constituye sus rasgos biológicos fundamentales podrá formar parte de una política, una estrategia política, una estrategia general de poder. En otras palabras, como [...] las sociedades occidentales modernas, a partir del siglo XVIII, volvieron a tomar en cuenta el hecho biológico fundamental que el ser humano constituye en la especie humana (Foucault, 2008a: 3).*

Será mayormente hacia el final de la década de 1970, que el autor se dedicará al problema de la biopolítica y del gobierno, más precisamente del nacimiento de la biopolítica y también en el complejo proceso de gubernamentalización del Estado. Cada vez más, en la historia de los últimos siglos, el Estado se vuelve una máquina de gobierno y gestión, dirigido a la administración poblacional.

Según Castro-Gómez (2007),

*Foucault intenta pensar cómo la biopolítica buscaba favorecer la emergencia de un tipo deseado de población (como prototipo de normalidad) a contraluz y mediante la exclusión violenta de su "otredad". La biopolítica declara como "enemigos" de la sociedad a todas aquellas razas que no se ajusten a la norma poblacional deseada. Con otras palabras, la biopolítica es una tecnología de gobierno que "hace vivir" a aquellos grupos poblacionales que mejor se adapten al*

*perfil de producción necesitado por el Estado capitalista, y “deja morir” en cambio a los que no sirvan para fomentar el trabajo productivo, el desarrollo económico y la modernización. Frente al peligro inminente que representan estos enemigos, la sociedad debe “defenderse” y para ello está justamente la biopolítica. (Castro-Gómez, 2007, p. 156-157)*

Con todo, este proceso no ocurrió sin el desarrollo de mecanismos de resistencia por parte de los “excluidos”. Luchas por la reforma agraria y políticas agrícolas diferenciadas para los pequeños agricultores forjaron movimientos sociales rurales, con la obtención de resultados como la constitución de la categoría política “agricultura familiar” en el inicio de los años noventa.

Presente desde las masivas luchas de marzo-abril de 1987, cuando el sindicalismo rural de pequeños agricultores de Rio Grande do Sul reivindicó y consiguió una disminución de los intereses de los créditos agrícolas del Plan Cruzado<sup>13</sup>, la diferenciación entre pequeños, medianos y grandes agricultores en el acceso a las políticas públicas formó parte de la agenda “sectorial”.

Con el Pronaf, se produce el reconocimiento estatal de la necesidad de esa diferenciación y comienza un nuevo período de normalización por lo que se diseñan políticas públicas específicas dirigidas a los “agricultores familiares”.

Tal vez de manera contradictoria, el resultado de la resistencia y lucha de un sector específico de pequeños agricultores modernizados en proceso de exclusión, transforma de cierto modo el “dejar morir” en “hacer vivir”, esto es hacer vivir a agricultores familiares que buscan su participación y presencia en el proyecto de sociedad nacional.

Sin embargo, este “hacer vivir” implica una nueva normalización, una nueva disciplina orientada por una perspectiva productivista/economicista en la que se pasa a aceptar la agricultura en pequeñas propiedades pero se desea que un agricultor (familiar) pueda participar del proyecto de sociedad moderna, capitalista, racional, (tal como en el período militar). Entonces, se desea un

---

<sup>13</sup> El Plan Cruzado fue un conjunto de medidas económicas editadas en fines de febrero de 1986 durante el Gobierno del presidente José Sarney (1985-1990). Entre las medidas, constaba la reforma monetaria, con la creación de una nueva moneda - el Cruzado- en sustitución del Cruzeiro.

agricultor familiar con "espíritu" capitalista empresarial, que mucho ha perdido de su campesinidad<sup>14</sup>.

Normalizar, para Foucault (2008a, 2008b), es incluir, pero se relaciona a un tipo de inclusión que simultáneamente quiere preservar la vida y gobernar las conductas de las personas. Por este motivo, existe una elección selectiva acerca de cuáles grupos sociales del campo se deben preservar y estimular para que vivan (y produzcan), mientras que con muchos otros la actitud es esperar a que ya no puedan reproducirse y que dejen de existir. Lo que aquí se vuelve muy relevante es que surge también un tipo de concepción en la que la sociedad posee una naturalidad específica, que Foucault (2008b) había examinado. Esta naturalidad concierne a un modo de entender el mundo en el cual los seres humanos compiten en mercados y lo que los Estados deben hacer es solamente favorecer lo que, desde el punto de vista económico, político y productivo, genere mejores resultados.

Con el apoyo de la contribución de Das y Poole (2004), creemos posible reflexionar sobre algunos elementos que podrían haber participado del proceso de transformación del "dejar morir" en "hacer vivir". Valiéndonos de la discusión de Schuch (2015), sería el caso que es posible caracterizar la actuación de estos movimientos sociales rurales como márgenes que colonizaron el Estado.

Para que avancemos en esta dirección, se vuelve importante, primero, alejar la idea de un Estado único y centralizado, o, "a partir de las nociones de su transcendencia, homogeneidad o completitud" (Schuch, 2015:139). Se vuelve más promisorio entonces, como defienden Das y Poole (2004), imaginar el Estado como un proyecto siempre incompleto que debe ser profundizado constantemente.

Schuch (2015) afirma que

*la perspectiva que proponen Das y Poole (2004) convida también a la exploración de su producción a partir de sus "márgenes". En mi opinión, lo interesante en esta perspectiva es la receptividad para considerar la producción de legibilidad no solo como una dimensión unilateral de un Estado centralizado que produce "mapas abreviados"*

---

<sup>14</sup> Una noción desarrollada por Klaas Woortmann, "entendida como una cualidad presente en mayor o menor grado en distintos grupos específicos" (Woortmann, 1990: 12-13).



*que simplifican, controlan y rehacen las realidades que retractan (Schuch, 2015: 123-124).*

El hecho de que pensemos los márgenes como espacios que colonizan el Estado, en que “la propia producción de legibilidad también puede ser un espacio en el que nuevas inscripciones políticas se realizan”, así como la perspectiva de “diferentes modos de habitar sus normas y categorías y coproducirlas y coproducirse en el mismo proceso” (Schuch, 2015), nos permite aportar para la comprensión de la formación de la noción de agricultura familiar.

La definición y caracterización de la agricultura familiar presente en la normativa estatal que crea el Pronaf, en 1995, se constituye en la culminación de un proceso originado en la década anterior. Desde 1980, cuando ocurrió la lucha contra el “*confisco da soja*” (retenciones a la exportación de la soja) hasta el 1987, se llevaron a cabo en el campo de Rio Grande do Sul varias movilizaciones que reivindicaban mejores precios agrícolas o crédito rural, las cuales reunieron indistintamente a pequeños, medianos y grandes agricultores. La reivindicación era sectorial y, así, los intereses representados eran los “de la agricultura”, aunque la expresión pública de las manifestaciones —fajas y carteles, discursos y panfletos— enfatizaran la situación del “pequeño agricultor”. (Belem y Menasche, 2015)

El año de 1987 representa una inflexión en las luchas del campo de Rio Grande do Sul pues, por primera vez, los “pequeños agricultores” mediante sus organizaciones representativas (Federación de los Trabajadores en Agricultura en Rio Grande do Sul —Fetag— y la Secretaría Rural de la CUT) promueven una movilización que reúne cerca de 250,000 agricultores de esa provincia. Fue la lucha por la caída de la corrección monetaria en los financiamientos agrícolas del Plan Cruzado. Entre las fechas de 30 de marzo y 3 de abril de 1987, sucedió el bloqueo de varias rutas provinciales y federales utilizando máquinas agrícolas, que solamente se suspendió con la intervención del Ejército y de la Policía Militar.

En la agenda de reivindicaciones del movimiento y en las negociaciones en Brasilia con el Ministerio de la Agricultura, las organizaciones de los “pequeños agricultores” (forma de designación preponderante) demandaban la disminución de los intereses solamente para los “pequeños”, constando la proposición de diferenciación de los agricultores por volumen de producción y área total de la propiedad.

*Este tema, referente a los criterios que mejor expresan la diferenciación de los pequeños agricultores frente a los demás, atravesará el proceso Constituyente, siendo retomado en el momento del debate sobre la Ley Agrícola [1991]. (Belem y Menasche, 2015: 11)*

Tanto en la movilización en las rutas o en las negociaciones en Brasilia como en la actuación junto a la Asamblea Constituyente y en la discusión de la Ley Agrícola (y la Ley Agraria) en el Congreso Nacional, vemos la posibilidad de análisis de los movimientos sociales rurales en cuestión como márgenes que colonizan el Estado, produciendo legibilidad.

Creemos que, desde un punto de vista simbólico y documental, este proceso alcanza culmina con la edición del documento "*Propostas e recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*" (1994), de elaboración conjunta entre el Ministerio de la Agricultura y la Contag, al que se hace referencia al comienzo de este artículo. La comisión técnica constituida para su redacción estaba compuesta por dieciséis miembros: ocho de ellos representaban el Ministerio de la Agricultura y ocho a la Contag (Brasil, 1994). De los ocho representantes de la Contag que componían la comisión técnica, dos eran líderes regionales y provinciales que condujeron las luchas de 1987 en Rio Grande do Sul.

En este contexto, la investigación FAO/INCRA resulta de utilidad para cuenta del ambiente en el cual fue desarrollada. Por otro lado, cabe destacar la significativa presencia de investigadores vinculados a la universidad, tanto en la coordinación de la investigación como en el cuerpo de consultores (Guanziroli y Cardim, 2000). Señalamos esos elementos para reforzar perspectivas que consideran "la producción de legibilidad no solo como una dimensión unilateral de un Estado centralizado" (Schuch, 2015: 123). Aquí, se hace evidente, por lo menos, la convergencia de movimientos sociales, agentes del Estado y universidad en la producción de legibilidad de la agricultura familiar.

Finalmente, esta "convergencia" nos conduce a la siguiente cuestión: considerando la perspectiva del alejamiento de la idea de un Estado único y centralizado, todavía menos cabe la idea de considerar los márgenes como un ente unificado. La diversidad que compone los márgenes aparece en el texto de Schuch (2015), así como fue posible que se la observara en el proceso de luchas del sindicalismo rural de Rio Grande do Sul durante los años ochenta, mediante iniciativas de diferenciación implementadas entre organizaciones representativas y, en su interior, entre corrientes políticas (Belem y Menasche, 2015).

Según lo expuesto en la construcción de la “genealogía” de la categoría agricultura familiar en la cual se evidenció la contribución del sindicalismo rural en el sur de Brasil, particularmente en Rio Grande do Sul, distintos autores (ver Grisa y Schneider, 2015) han subrayado la “marca” de la producción familiar del sur de Brasil acompañando el diseño de la política pública a través del emblemático Pronaf. Para corroborar la afirmación, antes aludimos al momento específico que destaca Bianchini (2015) referido al seminario del *Foro Sul dos Rurais* de la CUT (Chapecó, 1993), por el que el énfasis en el crédito agrícola y la utilización de propuestas y términos del ámbito de la microeconomía<sup>15</sup> contribuyen a reforzar la perspectiva de una ideología modernista. En resumen, de acuerdo con Scott (1998), diríamos que la ideología modernista — como deseo — sigue la concepción y ejecución del programa.

## CONCLUSIÓN

Como síntesis de lo expuesto, diríamos que considerando el reciente medio siglo de historia del campo brasileño, partimos de un período autoritario en el cual, en los términos de Scott (1998), estarían reunidos los cuatro factores que explicarían los grandes fracasos de los planes utópicos de ingeniería social: legibilidad, ideología modernista, Estado autoritario y sociedad civil debilitada. Aquella ingeniería social presuponía el exterminio de masas de campesinos que no tendrían lugar en el proyecto de sociedad que pretendían los ideólogos del régimen dictatorial, contribuyendo para la promoción del “dejar morir” de esta población.

Del final del período autoritario, cuando en el pulular del resurgimiento y actuación de movimientos sociales rurales se accionaron distintas designaciones en el embate político (labradores, finqueros, ocupantes ilegales de propiedades rurales, pequeños agricultores, etc.), llegamos a los primeros pasos de la redemocratización de la sociedad brasileña, cuando surge la contribución del término agricultura familiar — originado en el debate proporcionado por investigadores situados en la academia—, que es

---

<sup>15</sup> Tales como reconversión productiva, recuperación de la infraestructura de los establecimientos rurales, adecuación tecnológica, reducción de los costes de producción, aumento de la productividad agrícola, competencia con agricultores de los países del Mercosur.

rápidamente incorporado por los diferentes actores que participaban de la arena de políticas públicas para lo rural (movimientos sociales rurales, investigadores de la universidad, agentes del Estado).

Como antecedente inmediato de la política que expresó el reconocimiento estatal a la demanda del sindicalismo rural por una política agrícola diferenciada (Pronaf), la investigación FAO/INCRA fue fundamental como práctica de legibilidad, construyendo una métrica para la comprensión de esta población, estableciendo sus características y "problemas", indicando la acción que debe seguir la política gubernamental. Ofreciendo legitimidad social y reconocimiento estatal a las demandas del sindicalismo rural, la política ha implementado en las dos últimas décadas, un conjunto de acciones con vistas al "fortalecimiento de la agricultura familiar", promoviendo así, el "hacer vivir" por lo menos por parte de esta población.

Así, la reanudación de la organización social en el campo y la promoción de luchas por mejores condiciones de vida y de trabajo forjaron un proceso desde los márgenes, siguiendo la perspectiva de Das y Poole (2004), incidiendo en la producción de legibilidad de esta población y conformando, en los términos de Schuch (2015), distintos modos de habitar las normas y categorías del Estado coproduciéndolas, pero igualmente coproduciéndose en un mismo proceso. Y, así, al mismo tiempo haciendo el Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovay, R. (1992). *Paradigmas do capitalismo agrário em questão*. Campinas, Brasil: Hucitec/Ed. Unicamp.
- Belem, R. C. & Menasche, R. (2015). A constituição da categoria Agricultura Familiar: uma leitura a partir da contribuição do sindicalismo rural do sul do Brasil. *XVII Congresso Brasileiro de Sociologia*. Porto Alegre, Brasil: Sociedade Brasileira de Sociologia.
- Bianchini, V. (2015). *Vinte anos do PRONAF, 1995-2015: avanços e desafios*. Brasília, Brasil: SAF/MDA.
- Blum, R. (1999). Agricultura Familiar: estudo preliminar da definição, classificação e problemática. In: J. C. Tedesco (org.), *Agricultura Familiar: realidades e perspectivas*. Passo Fundo, Brasil: EdiUPF: 57-103.
- Brasil. Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária. Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (1994). *Propostas e*

- recomendações de política agrícola diferenciada para o pequeno produtor rural*. Brasília, Brasil: MAARA.
- Castro-Gómez, S. (2007). Michel Foucault y la colonialidad del poder. *Tabula Rasa*, 6: 153-172.
- Das, V. and Poole, D. (2004). State and its margins: comparative ethnographies. In: V. Das and D. Poole (Eds.), *Anthropology in the Margins of the State*. Santa Fe, Estados Unidos da America: School of American Research Press: 3-33.
- FAO/INCRA. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura/ Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (1994). *Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável*. Brasília, Brasil: INCRA.
- Foucault, M. (2010). *Em Defesa da Sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. (M. E. Galvão, Trad.). São Paulo, Brasil: WMF Martins Fontes. (Versión original publicado en 1997)
- Foucault, M. (2008a). *Segurança, território, população: Curso no Collège de France (1977-1978)*. (E. Brandão, Trad.). São Paulo, Brasil: Martins Fontes. (Versión original publicada en 2004)
- Foucault, M. (2008b). *O nascimento da biopolítica. Curso no Collège de France (1978-1979)*. (E. Brandão, Trad.). São Paulo, Brasil: Martins Fontes. (Versión original publicada en 2004)
- Fouilleux, E. (2003). *La politique agricole commune et ses réformes: une politique a l'épreuve de la globalisation*. Paris: L'Harmattan.
- Grisa, C. e Schneider, S. (2015). Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: C. Grisa & S. Schneider (org.), *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre, Brasil: Ed. UFRGS: 19-50.
- Guanziroli, C. e Cardim, S. E. C. S. (coord.) (2000). *Novo Retrato da Agricultura Familiar: o Brasil redescoberto*. Brasília, Brasil: INCRA/FAO.
- Jasanoff, S. (2012). Biotecnologia e império: o poder global das sementes e da ciência. In: Marques, I. C. et al. Localizing the global. *História, Ciências, Saúde - Manguinhos*, 19(3): 993-1039.
- Jobert, B. (1994). Introduction: le retour du politique. In: B. Jobert, *Le tournant neoliberal en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*. Paris: L'Harmattan: 9-20.
- Lamarche, H. (1993). *A agricultura familiar: comparação internacional - uma realidade multiforme*. Campinas, Brasil: Ed. Unicamp.

- Neves, D. P. (2005). Agricultura Familiar (verbetes). In: M. Motta (org.), *Dicionário da Terra*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira: 23-26.
- Neves D. P. (2007). Agricultura familiar: quantos ancoradouros! In: B. M. Fernandes et al. (Org.), *Geografia agrária: teoria e poder*. São Paulo, Brasil: Expressão Popular: 211-270.
- Schneider, S. (2010). Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, 30: 511-531.
- 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. In: C. Fonseca e H. Machado (orgs.), *Ciência, Identificação e Tecnologias de Governo*. Porto Alegre, Brasil: Ed. UFRGS/CEGOV: 121-145.
- Scott, J. (1998). *Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven and London: Yale University Press.
- Veiga, J. E. (1991). *O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica*. São Paulo, Brasil: Ed. USP/Hucitec.
- Woortmann, K. (1990). "Com parente não se negocia": o campesinato como ordem moral. *Anuário Antropológico*, 87: 11-73.

Belem, Régis da Cunha; Radomsky, Guilherme (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*, III (5). Recuperado de <http://www.ceil-conicet.gov.ar/ojs/index.php/revistaalasru/article/view/357>