

Territórios da agroindústria da rapadura na Colômbia: trajetórias e mudanças

Patricia Elena Giraldo-Calderón¹

Recibido: 27/03/2019

Aceptado: 06/01/2020

RESUMO

Este trabalho visa analisar os instrumentos e políticas de desenvolvimento rural voltados para o setor da rapadura na Colômbia desde o conceito de regime sociotécnico. O regime é entendido como esse nível intermediário, entre o nicho e a paisagem, que incide nas regras da produção e no agir dos atores do sistema. Metodologicamente foi aplicada a revisão de documentos desde uma perspectiva histórica. Entre os resultados obtidos, há uma importância econômica, social e cultural na produção da rapadura no país que perpassa pela sua quantificação, pela inserção nos mercados internacionais e sua contribuição no PIB. Também, pelas mudanças significativas no regime alimentar global que impactam o setor. Como conclusão se enfrenta três períodos históricos onde o papel do Estado tem sido bastante marginal e pouco efetivo no reconhecimento do setor da rapadura como um setor estratégico da economia e da alimentação em tanto somos o segundo produtor do mundo e o primeiro em consumo per capita.

Palavras-chave: agroindústria da rapadura, Colômbia, instrumentos de política pública, regime sociotécnico.

¹ Cientista política pela Universidade de Antioquia (Colômbia) e Mestra em Desenvolvimento Rural pela UFRGS (Brasil). Pertence aos grupos de pesquisa em *Gobierno y Asuntos Públicos* (UdeA) e Grupo de Pesquisas em Agricultura, Alimentação e Desenvolvimento – GEPAD- (UFRGS), e-mail: pgiraldo.cal@gmail.com.

Territorios de la agroindustria panelera en Colombia: trayectorias y transformaciones

RESUMEN

Este trabajo analiza los instrumentos y políticas de desarrollo rural para el sector panelero en Colombia a partir del concepto de régimen socio-técnico. El régimen es entendido como ese nivel intermedio, entre el nicho y el paisaje, que incide en las reglas de producción y el accionar de los actores. Metodológicamente, fue aplicada la revisión documental desde una perspectiva histórica. Entre los resultados obtenidos, existe una importancia económica, social y cultural en la producción panelera del país que pasa por su cuantificación, la inserción en los mercados internacionales y su contribución al PIB. También, por transformaciones significativas en el régimen alimentario global que impactan al sector. A modo de conclusión, existen tres períodos históricos del sector panelero donde el papel del Estado ha sido bastante marginal y poco efectivo en el reconocimiento de su papel estratégico en la economía y la alimentación, pues Colombia es el segundo productor mundial y el primero en consumo per cápita.

Palabras claves: Agroindustria Panelera, Colombia, Instrumentos de Política Pública, Régimen Socio-Técnico.

Territories of the panela agroindustry in Colombia: trajectories and transformations

ABSTRACT

In this paper analyzes the instruments and policies of rural development for the panelero sector in Colombia from the concept of socio-technical regime. The regime is understood as that intermediate level, between the niche and the landscape, which affects the rules of production and the actions of the actors. Methodologically, the documentary review was applied from a historical perspective. Among the results obtained, there is an economic, social and cultural importance in the country's panela production that goes through its quantification, its insertion in international markets and its contribution to GDP.

Also, due to significant transformations in the global food regime that impact the sector. By way of conclusion, there are three historical periods of the panelero sector where the role of the State has been quite marginal and ineffective in recognizing its strategic role in the economy and food, since Colombia are the second largest producer in the world and first in per capita consumption.

Keywords: Panela Agroindustry, Colombia, Public Policy Instruments, Socio-Technical Regime.

Introdução

A agroindústria da cana de açúcar (*Saccharum officinarum*) na Colômbia tem sua origem na década dos anos trinta do século XX. Mesmo participando da cultura da cana de açúcar, a produção no país foi-se configurando em dois setores altamente diferenciados. De um lado, o industrial que produz açúcar centrifugado, de outro lado, a agroindústria da rapadura, de produção tradicional e marcadamente artesanal, ainda que com alguns processos de tecnificação.

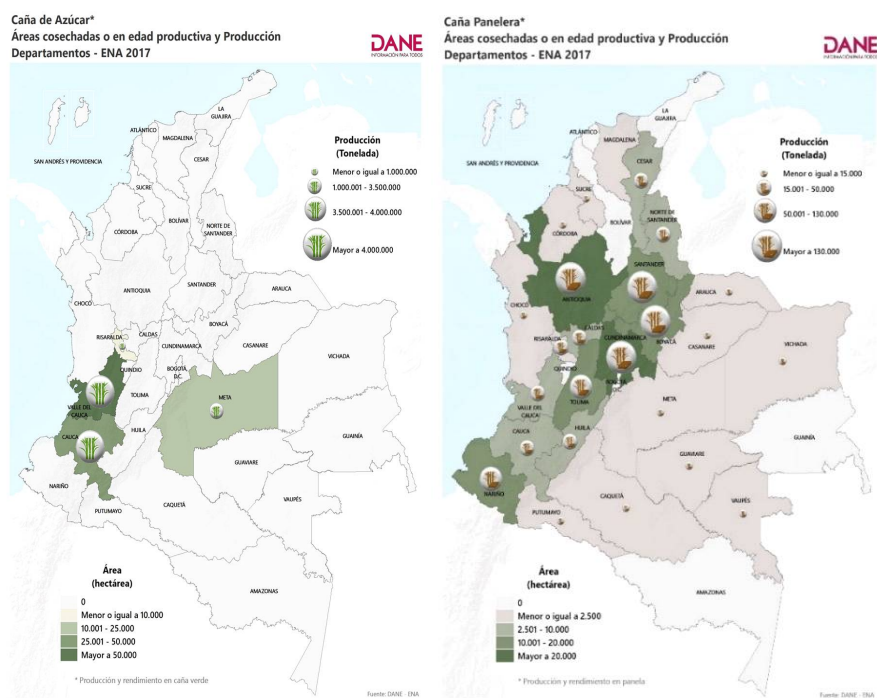
Notadamente, a agroindústria da rapadura está caracterizada por á configuração territorial: (1) diversidade nos tamanhos da exploração divididos entre pequenos, médios e grandes estabelecimentos, mas, prevalecem os pequenos como a maior camada; (2) baseado em economia familiar e camponesa; (3) produção dispersa territorialmente em vários departamentos e regiões (Antioquia, Caldas, Cauca, Cundinamarca, Huila, Nariño, Norte de Santander, Tolima, Risaralda, Valle del Cauca e a bacia do Rio Suárez que corresponde aos departamentos de Boyacá e Santander) e em geral nas áreas mais íngremes do país(ver Figura 1); (4) grande parte da produção favorece o autoconsumo e faz parte da cesta básica; (5) uso intensivo em mão de obra com pouca tecnologia e baseada nos conhecimentos locais; (6) com centro de pesquisa –CIMPA- desde 1986 a través da cooperação holandesa².

Em termos econômicos e sociais a contribuição do setor foi valorizada á pouco tempo, mas, possui vários aspectos: (a) a cadeia produtiva envolve em torno de 532.000 pessoas entre produtores, trabalhadores e distribuição; (b) gera 266.000 empregos fixos; (c) contribui para o 6,7% do PIB agrícola; (d) o país fornece o 10% da

² Gómez, Diego Armando. *Reestructuración del sector panelero en el municipio del Socorro, Santander, durante el período de 1994 a 2013*, Tesis de Maestría en Desarrollo Rural, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2014.

produção mundial da rapadura³. Além disso, o setor possui a terceira maior parte da área plantada após do café e a banana da terra e ocupando 167.711 hectares em 2015. Por sua vez, a maior contribuição à produção é realizada pelos departamentos de Antioquia (43,11%) seguido de Cundinamarca (9,60%)⁴. Além disso, para diminuir os efeitos devastadores da crise, recém vêm se promovendo a rapadura como bem de consumo em circuitos regionais associada à segurança alimentar.

Figura 1
Produtividade em área plantada cana de açúcar X cana para rapadura na Colômbia



Fonte: DANE, 2017⁵.

³ Rodríguez, Gonzalo; García, Hugo; Roa, Zulma, y Santacoloma, Pilar. *Producción de panela como estrategia de diversificación en la generación de ingresos en áreas rurales de América Latina*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2004, p. 98.

⁴ DANE. *Censo Nacional Agropecuario. Décima entrega de resultados-2014*, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2015, p. 43.

⁵ DANE. *Reporte: Encuesta Nacional Agropecuaria, 2017*, disponible en: <https://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/home.aspx?cod=60> (consulta: 28 de enero de 2019).

Várias mudanças significativas na trajetória do setor são implementadas por causa das pressões exercidas pelos acordos comerciais e as políticas agrícolas internacionais. Neste contexto, três pressões podem ser salientadas. A primeira, novas regras comerciais que afetam significativamente a produção agrícola, como dito, o concenrente aos subsídios exercidos pelos países «desenvolvidos», em contraposição com a exigência da liberalização das importações dos países «subdesenvolvidos». A segunda, a exigência de menor intervenção do Estado através das políticas e por tanto a redução das suas funções através da fiscalização e ajuste das falhas ou distorções de mercado⁶. A terceira, a subscrição do TLC com os Estados Unidos que aumentou a alíquota de açúcar nesse mercado, ainda assim, cria condições de instabilidade quando a alíquota açucareira não é mantida pela falta de absorção no mercado estadunidense.

Neste sentido, este capítulo visa analisar os instrumentos e políticas de desenvolvimento rural y territorial voltados para o setor da rapadura na Colômbia a partir da noção de regime sociotécnico. Por conseguinte, pergunta-se: Quais os instrumentos e políticas de desenvolvimento rural para o setor da rapadura? Mediante que mecanismos o regime alimentar influencia a configuração territorial do setor?

Por fim, este artigo está estruturado em quatro seções. Na primeira, aborda-se o marco referencial do trabalho. Na segunda, o contexto da produção da rapadura no mundo e na América Latina. Na terceira, a consolidação da agroindústria desde seu surgimento em 1939 até 1999. Neste período destacam-se os instrumentos de política agrícola e o papel da cooperação internacional. Na quarta, descrevem-se as trajetórias e mudanças desde os anos 2000 até hoje e, nesta época, sublinha-se a guinada do setor para o mercado internacional a partir dos acordos de competitividade e a inclusão das políticas internacionais na legislação nacional. Para terminar, serão apresentadas algumas considerações finais.

1. Regímen sóciotécnico e desenvolvimento rural

Este trabalho parte de três conceitos: regime sociotécnico, desenvolvimento rural e políticas públicas. Logo, entende-se que o regime obedece aos padrões de desenvolvimento rural e este por sua vez é executado através das políticas públicas⁷. Assim, o regime

⁶ Secretaría Técnica Fedepanela; IICA, y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Bases para un acuerdo de desarrollo de la cadena agroindustrial de la panela*, 2001.

⁷ Geels, Frank W. «Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study», *Research Policy*, vol. 31, 2002, pp.1.257-1.274.

sociotécnico é entendido como o produto das regras compartilhadas pela comunidade científica e que podem ser *cognitivas*, *normativas* ou *regulativas*, mas também, geram um quadro de ação para os atores do setor. Constitui um nível intermediário que marca as ações dos atores do regime, mas também, cabe a possibilidade de agencia destes. Estas regras são entendidas como mais ou menos estáveis no tempo e explicadas pelos modelos de desenvolvimento⁸.

Neste sentido, o desenvolvimento rural e segundo as palavras do Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra⁹, é entendido como o processo por meio do qual é possível melhorar as condições de vida da população rural, sejam estas de emprego, assistência social, de capacidade produtiva, entre outras. Em consequência, o desenvolvimento é entendido para além do crescimento econômico e por tanto na compreensão das decisões econômicas como decisões políticas que visam o bem-estar da população ao mesmo tempo que são materializadas mediante políticas públicas como o mecanismo de operacionalizar o desenvolvimento.

Por política pública e segundo Roth¹⁰ entende-se uma ferramenta de intervenção do Estado através de ações prescritivas, de incentivos, de coordenação, de organização e procedimento, materiais ou delegação aos sócios. Tais instrumentos refletem tanto na compreensão do problema a intervir, quanto o entendimento da autoridade do poder público. No caso específico do desenvolvimento rural tratam-se de instrumentos do tipo incentivo que segundo este autor são todos aqueles que visam induzir um agir determinado mediante estímulos (a maioria das vezes econômicos). Estes podem ser financeiros (como subsídios ou taxas de incitação negativa), de informação, de coerção ou educativos.

Portanto, o regime sociotécnico, entendido como as regras do sistema alimentar, que por sua vez encontram-se atreladas ao modelo ou padrão de desenvolvimento rural vigente que é executado através das políticas públicas, possibilitaram o estudo das transformações do setor da rapadura, aliás, e evidenciaram mudanças nas práticas produtivas, atores do processo, políticas, planos, pro-

⁸ Charão-Marques, Flávia. «Nicho e novidade: Nuanças de uma possível radicalização inovadora na agricultura», en: Schneider, Sergio y Marcio Gazolla. (eds.). *Os atores de desenvolvimento rural: Práticas produtivas e processos sociais emergentes*, Porto Alegre, UFRGS, 2011, pp. 145-158.

⁹ Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. *Desarrollo urbano y rural, Paraguay*, 2004.

¹⁰ Roth, André Noel. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, (10a ed.), Bogotá, Ediciones Aurora, 2014.

gramas e a incorporação dos instrumentos internacionais, desde uma perspectiva histórica y territorial, posto que constroem um território, seus formas e funções.

2. - Contexto internacional e regional do agronegocio da rapadura

No contexto internacional da rapadura há dois mercados estritamente diferenciados como são o mercado asiático e a América Latina. Mesmo assim, a Índia constitui o principal exportador do mundo atingindo em 2006 os 21 milhões de dólares. Para esse ano, Colômbia, Equador e Peru não representavam nem o 10% dessa produção contabilizada em 2,39 milhões e 600.000 respectivamente. Anos atrás, no período de 1992 e 2002 a produção já tinha diminuído significativamente no Paquistão (-8,2), Guatemala (2,8), México (-4,6), Honduras (-6,7), Haiti (-8,6) e Nigéria (-4,8). E só aumentava num ritmo bastante discreto no Brasil (1,2), Filipinas (2,1), Peru (0,7) e Uganda (1,6). Nessa época a Birmânia gerou o maior crescimento (11,5)¹¹.

Já, entre 2014 e 2015, a produção mundial de rapadura foi de aproximadamente 175,1 milhões de toneladas, sendo Brasil (719.157 toneladas), Índia (277.750 toneladas), China (111.454 toneladas) e Tailândia (68.808 toneladas) os principais produtores¹². Em 2017 e de acordo com a FAO, cerca de 27 países produziam rapadura em suas diferentes apresentações e em conjunto registram uma produção de 8,67 milhões de toneladas por ano. A Índia é o principal produtor, com 56% da produção total, e a Colômbia ocupa o segundo lugar, com 15%. Outros países produtores de importância mundial são Birmânia, Brasil e China¹³.

Levando em consideração a natureza da pouca traçabilidade internacional da rapadura, os produtores são ao mesmo tempo consumidores; no entanto, embora a Índia seja o maior produtor de açúcar mascavo, a Colômbia é o maior consumidor. Como mencionado anteriormente, muitos dos países produtores registraram uma diminuição no consumo deste alimento, é o caso da Índia, que passou de um

¹¹ Barajas, Ruby Yaneth. *Análisis de la competitividad de la industria panelera en el municipio de Mogotes departamento de Santander*, Tesis de Licenciatura Administración de Empresas, Málaga-Santander, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2012.

¹² *Ibidem*.

¹³ Murcia-Pardo, Magda Liliana y Ramírez-Durán, Julio. «Reconversión del sistema regional de producción de semilla de caña para la agroindustria panelera en Boyacá y Santander», *Corpoica Ciencia y Tecnología Agropecuaria*, vol. 18, no. 1, 2016.

consumo de 10 kg/per capita em 1998 para apenas 6 kg em 2002 ou, no caso da Colômbia, com uma queda de 42%¹⁴.

Na América Latina e no Caribe, estima-se que existam cerca de 50.000 usinas de açúcar, que empregam mais de um milhão de pessoas¹⁵. Segundo as últimas estatísticas publicadas pela FAO, a produção de rapadura em 2001 na região foi próxima de 2 milhões de toneladas, o que representa cerca de 17% da produção mundial. Entre os países produtores da rapadura registrados no continente, destacam-se Colômbia, Brasil, México, Guatemala, Venezuela, Haiti, Peru, Equador, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, Bolívia e Argentina¹⁶.

Na Guatemala, a produção da rapadura é uma atividade ancestral em que as famílias procuram diversificar a produção com atividades produtivas, tanto pecuária quanto agrícola. A produção da rapadura é a principal fonte de renda e emprego para muitas famílias camponesas, especialmente nos departamentos de *Santa Rosa, Quiché, Baja Verapaz, Chiquimula, Zacapa e Retalhuleu*. Os produtores da rapadura têm uma alta participação do trabalho familiar especialmente das mulheres no cultivo e benefício da cana. As unidades produtivas são caracterizadas por um baixo nível tecnológico¹⁷.

O Brasil é o segundo produtor de rapadura da América Latina, onde esse setor constitui uma importante fonte de renda para muitas famílias camponesas, especialmente no nordeste do país. A maioria das unidades de rapadura se caracteriza por apresentar um baixo nível tecnológico, tanto no cultivo de cana quanto na transformação da rapadura. Frequentemente, as usinas produzem simultaneamente rapadura e cachaça, uma bebida popular obtida à mão a partir da destilação de álcool produzido pela fermentação de sucos de cana. A rapadura constitui um bem básico na dieta nutricional dos integrantes da unidade produtiva, não apenas pelo uso como adoçante, mas também porque possibilita a obtenção de receita com a venda de excedentes. Segundo os dados deste estudo, estima-se que na região do Vale do Pianco, uma ocupação de 689 horas-trabalhador / ha / ano e um rendimento líquido anual por produtor de US \$ 1.734¹⁸. (Ver Gráfico 1).

¹⁴ Osorio, Guillermo. *Manual Técnico Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) en la producción de caña y panela*, Maná, FAO, 2007, disponible en: <http://www.fao.org/3/a1525s/a1525s00.htm> (consulta: 3 de febrero de 2019).

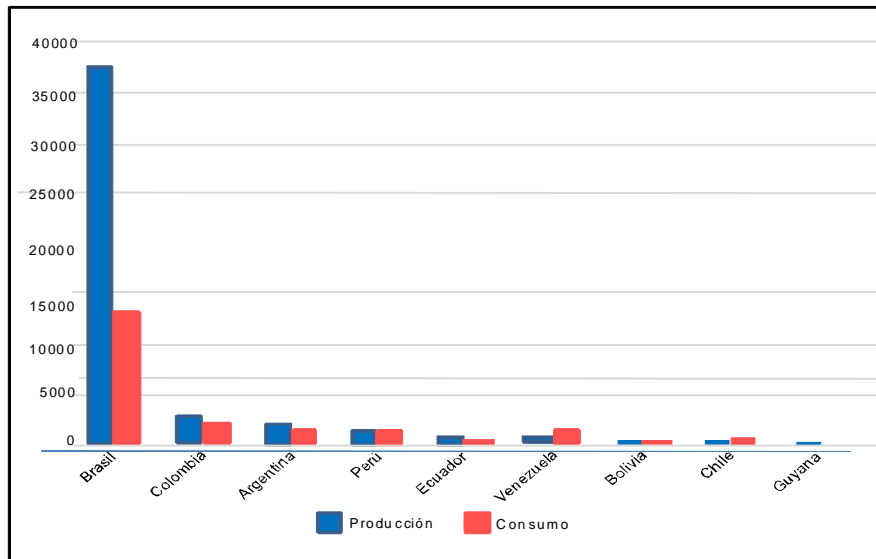
¹⁵ PRODAR. *Programa de Desarrollo de la Agroindustria Rural*, Bogotá, IICA-Centro Regional Andino-CREA, 1994.

¹⁶ Rodríguez, G.; García, H; Roa, Z., y Santacoloma, P., *op.cit.*

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

Gráfico 1
Produção e consumo de rapadura na América Latina



Fonte: Enciso Bermúdez, 2018¹⁹.

3. Cooperação internacional e consolidação da produção da rapadura, 1939-1999

Segundo documento institucional CORPOICA-SENA²⁰ a produção de rapadura no país tem suas origens na inserção da variedade POJ-2878 que chegou à Colômbia através da *Misión Chardón* de Porto Rico em 1932. A cana já tinha uma longa trajetória no território nacional desde a chegada da colonização espanhola, mas, esse processo a diferença da produção da rapadura, vinha sendo desenvolvida em grandes engenhos no Valle Del Cauca com produção de açúcar centrifugada. No caso rapadureiro ele vai-se consolidando de forma regional e isolado uns produtores de outros. Assim, o surgimento da agroindústria tem sua origem em 1939 com a criação da Cooperativa Santander principal agremiação que comercializava o produto nesse momento.

¹⁹ Enciso Bermúdez, Ingrith Yissela. *Estrategia de internacionalización de la panela pulverizada proveniente del municipio de Villeta Cundinamarca hacia el mercado coreano*, Tesis de Licenciatura, Bogotá, Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá, 2018.

²⁰ Corpoica y SENA. *Manual de caña de azúcar para la elaboración de la panela*, 2000.

Em termos analíticos é possível diferenciar este primeiro lapso de tempo (1939-1999) em três períodos históricos (ver tabela 1). Um primeiro período entre 1930 e 1960. Este pode ser caracterizado como um momento endógeno e de consolidação da produção. Neste o desenvolvimento da agroindústria percorre na margem da institucionalidade pública, ou seja, desde a iniciativa privada e cooperativa que procurou criar condições de estabilização de preços, comercialização e o acesso aos insumos desde as dinâmicas regionais e desde os produtores. Por tanto, as intervenções do Estado em termos de instrumentos de política pública não estavam orientados para este setor. Em contraste e como tem sido evidenciado na parte introdutória deste artigo para esta época já existiam políticas para o setor açucareiro, polo industrial do país e principal fonte de divisas internacionais e com poder de barganha em relação ao Estado.

Um segundo período que vai desde 1961 até 1989 se caracteriza pelo surgimento dos instrumentos de política para o setor da rapadura com duas dinâmicas que concorrem simultaneamente. De um lado a organização dos produtores e uma maior interação entre eles a partir de Fóruns Nacionais. De outro lado, uma disputa/cooperação permanente com o setor açucareiro até construir um pacto para evitar a produção de rapadura usando como insumo o açúcar. É de interesse salientar que houve nesta época uma constante preocupação pela modernização da agricultura mediante a alta mecanização da produção questão aprofundada depois de estabelecida a *Misión Curie* para quem produzir em minifúndio e zonas montanhosas era ineficiente²¹.

O surgimento dos instrumentos para o setor da rapadura não ocorrem de forma isolada, dado que paralelamente eram criadas no país duas entidades para o desenvolvimento rural: o Instituto Colombiano de Reforma Agrária –INCORA- em 1961 e o Instituto Colombiano Agropecuario –ICA- em 1962. Ambas as instituições foram as primeiras do país em intervir nos processos agropecuários que se vinham desenvolvendo. De um lado, o INCORA, entidade encarregada de agir nos temas definidos pela Lei 135 de 1961: (a) acabar com o minifúndio e o latifúndio, (b) modificação do regime de posse, (c) a tecnificação da produção e (d) o uso adequado do solo e os recursos naturais²². Do outro lado o ICA, instituto descentralizado que foi de-

²¹ Samosc, León. *The agrarian question and the peasant movement in Colombia 1967-1981*, Geneva, Cambridge University Press, 1986, p. 21.

²² Congreso de la República de Colombia. Ley 135 de 1961 y Ley 4 de 1973.

legado para a intensificação e coordenação de atividades de pesquisa, ensino e extensão e com forte ênfase no processo de coadjuvar na reforma agrária²³.

Como enunciado, para esta época o setor rapadureiro ainda não contava com uma política pública específica, apesar disto, os três instrumentos isolados contribuíram significativamente para o setor. O primeiro, fazendo difusão de informações para o melhoramento de práticas produtivas através do principal grêmio do setor a *Federación Nacional de Paneleros* - FENALPA-, organização criada em 1976 com esse propósito específico, processo que coincidiu com a crise que vivia o âmbito pela queda do preço que passou de trinta centavos de dólar em 1974 a oito centavos de dólar em 1977²⁴. O segundo, o a criação do Centro de Pesquisa para o Melhoramento da Indústria da Rapadura em 1986 (CIMPA, por suas siglas em espanhol), desenhado para pesquisa e transferência de tecnologias para pequenos produtores e localizado na várzea do Rio Suárez e financiada pela cooperação holandesa. O terceiro, a criação do Conselho de Comércio Exterior para consolidar a exportação da rapadura para Venezuela e a abertura de novos mercados na Europa. O quarto, através do Pacto com o setor açucareiro para a proibição da produção de rapadura com açúcar. Neste momento é fundamental a criação do primeiro grêmio nacional rapadureiro: a *Federación Nacional de Productores de Panela* –FEDEPANELA- fundado em 4 de novembro de 1988²⁵.

A partir desse momento a federação passa a ser o principal interlocutor em matéria de políticas públicas para os produtores, entre suas funções podem-se enunciar: (a) pesquisa e desenvolvimento tecnológico, social e ambiental; (b) orientar políticas para o setor; (c) gestão de recursos público-privados para o melhoramento da qualidade de vida dos associados²⁶. Neste mesmo sentido constroem um território da rapadura para o mercado nacional.

²³ Instituto Colombiano Agropecuario, ICA. *Historia y antecedentes*, 2016, disponible en: <https://www.finagro.com.co/qui%C3%A9nes-somos/informaci%C3%B3n-tucional> (consulta: 10 de febrero de 2019).

²⁴ Fedepanela. Nuestra federación, 2016, disponible en: <http://www.fedepanela.org.co/index.php/nuestra-federacion/quienes-somos> (consulta: 5 de febrero de 2019).

²⁵ Corpoica y SENA, *op. cit.*

²⁶ SAC. Quiénes somos. Sociedad de Agricultores de Colombia, 2013, disponible en: <http://www.sac.org.co/es/quienes-somos/nuestros-afiliados/77-fedepanela.html> (consulta: 2 de marzo de 2019).

Tabela 1
Principais instrumentos de desenvolvimento rural para o
setor da rapadura

Período	Tipo de instrumento	Instituição/organização
1930-1960	Cooperativismo Acesso aos Insumos modernos Estabilização de preços Comercialização	Sem instituição pública Desenvolvimentos autônomos regionais Processos regionais e isolados Coopanelas (primeira cooperativa)
1961-1989	Melhoramento de práticas produtivas e de transformação	FENALPA (1976)
	Exportação e abertura de mercados	Conselho de Comercio Exterior
	Pesquisa agropecuária e transferência de tecnologia pequenos produtores	CIMPA (1986). Cooperação internacional Holanda.
	Pacto grêmio açucareiro e proibição da produção de rapadura com açúcar	FEDEPANELA (1988)
1990-1999	Pesquisa e extensão Promoção do consumo Campanhas educativas Comercialização interna e exportação Diversificação da produção Conservação de vazias hidrográficas	Lei 40 de 1990. Fondo de Fomento Panelero (1990)
	Aquisição de terras Armazenamento, comercialização e transformação de alimentos Reflorestamento Organização de cooperativas Criação de fundos de estabilização de preços Incentivo à Capitalização Rural Moradia	Finagro (1991)
	Desenvolvimento Rural Programa Alianças produtivas para a paz Programa de apoio integral economia à camponesa	Plan de Modernización para la Economía Campesina (1994)
	Amortização de dívidas-crédito	Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria –PRAN-
	Pesquisa e transferência de tecnologia	CORPOICA-CIMPA. Público-privada (1996)

Fonte: Elaboração própria.

Entre 1990 e 1999, o terceiro período, a salientar várias mudanças. Cabe mencionar que esta época se consolida como um ponto de ruptura com a emergência das políticas neoliberais e seu efeito direto sobre o Estado, pois obriga a privatização da maioria das suas funções e a execução das políticas cada vez mais em concorrência com agentes privados. Ao mesmo tempo aprofundam-se as desigualdades entre setores mais ou menos competitivos e o mercado inter-

nacional caminha na direção duma maior integração em termos de políticas agrícolas internacionais e acordos comerciais (ALCA, TLC, são alguns exemplos).

Assim, em primeiro lugar, ocorre no país a aprovação da Lei 40 de 1990, que tem por objetivo a proteção e o desenvolvimento da produção de rapadura e estabelece a taxa de fomento da rapadura²⁷. Além da proibição de práticas como o «derretimento» de açúcar para a produção de rapadura, este instrumento jurídico estabelece a criação do *Fondo de Fomento Panelero*, aliás, a partir da criação deste fundo, orientado pela FEDEPANELA, são contemplados os instrumentos de política para o setor (ver tabela 1).

Em segundo lugar, a constituição em 1991 do *Fondo para el Financiamiento del sector Agropecuario*–Finagro-. Fundo de economia mista que fornece financiamento para os projetos de desenvolvimento rural²⁸. Este fundo não constitui um instrumento de política setorial para os produtores de rapadura em si, ele é um instrumento para o desenvolvimento rural. Como se indica na tabela 1, são vários os instrumentos de política que cria este Fundo, nomeadamente, estão planejados para pequenos, médios e grandes produtores com estratégias como linhas de crédito para capital trabalho; projetos institucionais de investimento em: infraestrutura, maquinaria, cultivos, entre outros; em relação ao ICR é estabelecido para apoiar e dar respaldo aos novos projetos orientados à capitalização e modernização da produção agropecuária²⁹.

Em terceiro lugar, a parceria ICA-CIMPA em 1986. No seu início o CIMPA era o centro de pesquisa liderado pelo ICA e apoiado pela cooperação holandesa visando melhorar as práticas produtivas e de manufatura dos pequenos e médios produtores de rapadura na várzea do rio Suárez mediante a transferência de tecnologia. Já para 1996 o ICA virou Corpoica como entidade de economia mista com trabalhos nas agroindústrias da rapadura e da goiaba. Uma das principais mudanças neste sentido é a venda de serviços aos produtores embora o modelo seja fundamentado em metodologias participativas³⁰. Uma

²⁷ Congreso de la República de Colombia. Ley 40 de 1990 por el cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero, 1990.

²⁸ Finagro. *Quiénes somos*, 2013, disponible en: <https://www.finagro.com.co/qui%C3%A9nes-somos/informaci%C3%B3n-institucional> (consulta: 5 de mayo de 2019).

²⁹ Rodríguez, G.; García, H.; Roa, Z, y Santa coloma, P., *op.cit.*

³⁰ CORPOICA. *Corpoica Cimpa: Tres décadas contribuyendo al cambio técnico*, 2009, disponible en: <http://www.corpoica.org.co/noticias/generales/30-a%C3%B1os-cimpa/?id=19555> (consulta: 20 de marzo de 2019).

segunda mudança tem a ver com a diversificação da produção (rapadura granulada, líquida, etc.), estudos de consumo e pesquisa de mercados internacionais³¹.

Em quarto lugar, um instrumento bastante específico de amortização de dívidas que atingiu no país em torno de 35.625 agricultores que tinham compromissos financeiros vencidos por valor de 357 mil milhões aproximadamente. O programa visava que os produtores voltaram a serem sujeitos de crédito e que ao momento tiveram projetos produtivos em andamento. As dívidas a perdoar deviam ter vencimento até o dia 29 de julho de 1999³².

Em quinto lugar, o *Plan de modernización de la economía campesina*, institucionalizado em 1994, segundo Vargas³³, visava ao mesmo tempo, aprimorar a competitividade, aumentar os ingressos, gerar emprego para melhorar a qualidade de vida dos pequenos produtores; e articular os diferentes instrumentos de políticas pública orientados para a economia camponesa. O plano operou agiu através de dois instrumentos. O primeiro deles, as alianças produtivas para a paz, com estes se propunham o estabelecimento de relações nos espaços regionais na consolidação de cadeias agroindustriais. O segundo, programa de apoio integral à economia camponesa para o aumento da produção de alimentos através do acesso à terra, irrigação, crédito e assistência técnica³⁴.

Ao modo de síntese deste primeiro item é de interesse salientar alguns aspectos e paralelamente realizar uma conexão com o segundo item deste artigo: as agendas de competitividade e os instrumentos internacionais. Como fora indicado nas primeiras páginas, o desenvolvimento do setor da rapadura ocorre em quase seus primeiros sessenta anos à margem das instituições públicas, em contraste com os benefícios que tem recebido a agroindústria açucareira no país desde seu surgimento. Pesa neste ponto o fato de ter sido, a indústria açucareira, o setor mais supostamente moderno e pouco «adverso» à inserção das novas tecnologias e gerador de divisas.

³¹ Rodríguez Borrar, Gonzalo. «La panela en Colombia: Un análisis de la cadena agroindustrial», en: CORPOICA-SENA. *Manual de caña de azúcar para la elaboración de la panela*, Bogotá, CORPOICA-SENA, 2000, p.13.

³² Vargas, Martha. «Políticas de desarrollo agrario para la Colombia del siglo XXI», en: Machado, Absalón y Gustavo Montañéz (eds.). *Desarrollo rural y seguridad alimentaria: Un reto para Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Red de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, 2003, p. 89.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*, pp. 90-91.

Figura 2
Fase do melado na produção tradicional da rapadura



Foto: Vanguardia Liberal, 2016³⁵.

Embora a não inclusão da pequena produção, como é o setor rapadureiro, existem iniciativas interessantes. Neste sentido, alguns dos processos tem se fortalecido a partir da intervenção da cooperação internacional como foi o caso da criação do centro de pesquisa CIMPA, apesar de que este tivesse sido com escala de ação regional. Um outro ponto a salientar é o giro das políticas em 1990 com o desenho de instrumentos para o setor como foi a criação do *Fondo de Fomento Panelero*, Finagro e o *plan de modernización para la economía campesina*.

Ainda assim, e já para fins dos anos 90 era evidente a pressão internacional que existia para desenvolver uma agricultura mais competitiva e cada vez mais especializada e por tanto em capacidade de

³⁵ Vanguardia Liberal. «La panela de Santander se la estarían llevando para Venezuela», *Vanguardia*, 18 de julio de 2016, disponible en: <https://www.vanguardia.com/economia/local/la-panela-de-santander-se-la-estarian-llevando-para-venezuela-MGVL366192> (consulta: 16 de marzo de 2019).

competir com produtores internacionais. Um passo nesta direção foi a criação de alianças produtivas instrumento contemplado no plano de modernização. Finalmente, o país ratifica o acordo da OMC com a Lei 170 de 1994³⁶ cópia fiel do assinado pelo país no acordo entre membros da Comunidade Andina de Nações em Marrakesh (Marrocos) o 15 de abril desse ano, mas, só a partir do ano 2000 estas medidas estarão expressas, nomeadamente, nos acordos setoriais de competitividade³⁷ e na política nacional de sanidade agropecuária e inocuidade dos alimentos³⁸.

4. Instrumentos internacionais e seus impactos na agroindústria da rapadura, 2000-2012

Vários acontecimentos de interesse para o setor rapadureiro marcam o fim do século XX e o início do século XXI ao constituir um alimento com poucas possibilidades no mercado internacional dada sua configuração histórica como produto tradicional-artesanal. De um lado, a emergência de uma agenda internacional, uma nova onda econômica que promovia a produtividade, competitividade, especialização da produção e a busca de vantagens comparativas e competitivas. De outro lado, uma maior conexão das políticas internacionais evidente, nas rodadas de comércio internacional e os tratados de livre comércio, onde as negociações alcançaram altos níveis de conflito e, só em ocasiões, um maior poder de barganha para as antigas colônias.

Na Colômbia e sobretudo para o setor rapadureiro o acordo setorial de competitividade surge no ano 2002. Neste são contemplados cinco instrumentos de política, a saber: (1) crédito, (2) programa de promoção do consumo, (3) segurança alimentar, (4) vigilância da qualidade da rapadura, (5) centros de serviço para o setor e (6) abertura de mercados, simultaneamente, este acordo ratifica as funções do Fundo de Fomento da Rapadura³⁹.

³⁶ Congreso de la República de Colombia. *Ley 170 de 1994. Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la «Organización Mundial de Comercio (OMC)», suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino*, 1994.

³⁷ Secretaría Técnica Fedepanela; IICA. y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, *op. cit.*

³⁸ DNP. *Documento Conpes 3375. Política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias –MFS*, 2005.

³⁹ MADR. *El sector panelero colombiano*, 2006.

Três mudanças podem ser destacadas sob a base deste Acordo. A primeira mudança, o reconhecimento da segurança alimentar como parte do processo de configuração do desenvolvimento rural embora a concepção desta tinha sido desde uma ideia de subsídio e de apoio aos produtores em vista que estes iam «morrer de fome» como produto do desaparecimento da produção no país. Assunto que hoje é questionado pelos produtores ao alcançar uma maior valoração da rapadura como produto essencial da cesta básica do país e por tanto a pertinência da proteção da produção.

A segunda mudança, um aprofundamento do papel do Estado neoliberal, aliás, como mero espectador e, por conseguinte limitado a sua função de vigilante do cumprimento da normatividade sanitária. Neste sentido é de interesse salientar que, pelos problemas históricos que têm enfrentado o setor no país resulta pequena e pouco relevante uma intervenção do Estado que se reduz ao controle e vigilância e com maior razão quando o cenário internacional se torna mais adverso.

Uma terceira mudança, a privatização da assistência técnica representada nos centros de serviço, espaços onde são articuladas pesquisa, extensão e assistência. Esta assistência técnica era realizada antigamente por Unidades Municipais de Assistência Técnica – UMATA- que consistiam num serviço público prestado pelas prefeituras aos pequenos produtores gratuitamente.

Um ponto importante de ruptura se constitui em 2004 com a falida Rodada de Doha. Segundo Carvalho⁴⁰, depois do processo de negociação da Rodada de Uruguai, a Rodada de Doha ia se constituir como um ponto importante de inflexão da negociação da agricultura no que atingiu à liberalização do comércio agrícola. Nesta agenda três temas foram chave nas discussões: (1) *acesso à mercados*, (2) *subsídios domésticos dos países desenvolvidos* (EUA e EU) e (3) *eliminação dos subsídios à exportação*⁴¹.

Ainda assim e referenciando o documento oficial do G-20⁴² a agenda continha além das questões já enunciadas um tratamento diferencial para os produtos relacionados com segurança alimentar, meios de vida e desenvolvimento rural, como é o caso da rapadura na Colômbia. Estas discussões são coerentes fazendo alusão ao

⁴⁰ Valladão de Carvalho, Maria. «Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha», *Dados*, vol. 53, no. 2, 2010, pp. 405-445.

⁴¹ *Ibidem*, p. 420.

⁴² Fukuda Rodrigues, Tatiana y de Paula, Nilson. «A agricultura nas negociações multilaterais da Rodada Doha e suas implicações para o Brasil», *Revista de Economia*, vol. 34, no. 2, 2008, pp. 95-115.

Figura 3
Trapiche tradicional municipio de Granada (Antioquia, Colombia)



Foto: Joaquín Mejía Giraldo, 2016.

seminário «*The future of small farms*» realizado em junho de 2005, onde se concluía que o futuro dos camponeses encontra-se comprometido dado: a volatilidade de preços, os altos custos de produção, as assimetrias de informação, as falhas e imperfeições no acesso a mercados⁴³.

Estes condicionantes resultam de interesse para mostrar as principais mudanças ocorridas a partir do ano 2005 no processo de produção e transformação da rapadura no país. Com as alterações da possibilidade da ação do Estado no espaço rural também se modificam os instrumentos dispostos para sua intervenção. E assim como o país transita através de vários instrumentos de política para intervir na produção agroalimentar para garantir a sanidade e

⁴³ Schneider, Sergio y Escher, Fabiano. *La construcción del concepto de agricultura familiar en América Latina*, Chile, Unpublished paper, 2012.

inocuidade deste. A primeira ferramenta neste sentido é a política nacional de sanidade agropecuária e inocuidade de alimentos para o sistema de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias –MFS- expressadas no documento Conpes 3375 de 2005⁴⁴.

Segundo este documento Conpes o objetivo desta política é melhorar as condições de sanidade e inocuidade da produção agroalimentar nacional com o intuito de proteger a saúde, a vida das pessoas e o meio ambiente; aumentar a competitividade e fortalecer a capacidade de acessar aos mercados. Somado a este objetivo os principais instrumentos de política desenhados para esse propósito foram os seguintes: (a) fortalecimento e adequação do Sistema Sanitário e Fitossanitário, (b) melhoramento da capacidade operativa, técnica e científica, (c) gestão da admissibilidade sanitária internacional e (d) plano de transição⁴⁵.

Em relação ao fortalecimento e adequação do Sistema Sanitário e Fitossanitário, este está configurado a partir de três elementos. O primeiro, a coordenação intersectorial entre: saúde, ambiente, comércio e agrícola e os respectivos ministérios que agem em temas agroalimentares, com o fim de harmonizar as políticas de cada um destes setores. O segundo, o fortalecimento das autoridades setoriais de saúde, ambiente, comércio e agrícola. Aqui merece especial destaque o INVIVA com a reestruturação legal desta entidade como principal instituição de vigilância da qualidade dos alimentos e o ICA como entidade encarregada de balizar a sanidade fitossanitária. O terceiro, a ampliação da cobertura das ações destas entidades no país⁴⁶.

Em relação ao melhoramento da capacidade operativa, técnica e científica. Uma das ações foi a ponderação do risco mediante atividades de pesquisa, avaliação e gestão. Uma segunda ação dirigida à atualização normativa nos temas agroalimentares. Uma terceira ação de controle em temas de inspeção, vigilância e controle quais sejam: qualidade dos recursos naturais, dos insumos agropecuários, sanidade animal e vegetal, inocuidade dos alimentos, transporte, comercialização, entre outras; e vigilância epidemiológica; e capacidade diagnóstica. Uma quarta ação orientada à prevenção, nos mecanismos para certificar boas práticas agrícolas e manufatureiras e a traçabilidade sanitária e ambiental⁴⁷.

⁴⁴ DNP, *op. cit.*

⁴⁵ *Ibidem.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

Em relação à gestão da admissibilidade sanitária internacional mediante a internacionalização do Sistema MSF com o reconhecimento internacional das medidas executadas no país para produtos de exportação, nomeadamente, o INVIMA e o ICA; e estudo de mercados para admissibilidade no comércio internacional. Finalmente, em relação ao plano de transição, trata-se de um processo de articulação institucional entre os ministérios de agricultura, saúde, ambiente e comércio exterior com o intuito de realizar as adequações legais e institucionais e dar resposta às questões mais imediatas⁴⁸.

Somado a esta política o país deu início a configuração de uma série de instrumentos específicos para regulamentar, tanto o processo de produção, quanto o processo de transformação e comercialização da rapadura. Neste sentido a Resolução 779 de 2006 do Ministério da Proteção Social constitui um primeiro passo nesta direção. Neste define-se o regulamento técnico para garantir o cumprimento dos requerimentos sanitários na produção e comercialização da rapadura. Como parte desse processo de internacionalização da norma o país apresenta perante a OMC os documentos G/TBT/N/COL/70 y G/SPS/N/COL/103 (5 e 6 de setembro de 2005) para sua avaliação pela entidade a CAN e o G3. Especificamente a regra citada, teve por objetivo transformar a infraestrutura dos engenhos⁴⁹ de rapadura, no entanto pelas próprias características da produção, e notadamente por seu processo artesanal de produzir, o governo teve que ceder ante aos produtores flexibilizando a normatização e permitindo aos produtores se adaptar de forma gradativa.

Segundo os produtores, uma vez aprovada tal normatividade o processo de acompanhamento para cumprir com a mesma concentrou-se nos seguintes aspectos: (a) adequação de telhados, (b) adequação de pisos, (c) melhoramento no processo da moagem através de filtros de impurezas (como teias) e tachos de inox para diminuir as impurezas e melhorar as temperaturas de cozimento, (d) oficinas de manipulação de alimentos, entre outros. Neste momento tiveram especial participação o SENA, a Secretaria de Agricultura do departamento e FEDEPANELA.

Por sua parte o Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA- entra em cena com o processo de execução de normas sanitárias para a agroindústria da rapadura. Tratou-se de uma articulação de atores no espaço local com o fim de fortalecer a agroindústria. Daquela parceria participaram a UMATA, o INVIMA e a Secretaria de Agricultura do de-

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ Locais «tradicionais» onde é feita a rapadura.

partamento. Com o principal intuito de contribuir para que os pequenos produtores conseguissem dar cumprimento à Resolução 4121 de 2011, emanada do Ministério da Proteção Social que segundo este último órgão visava melhorar a qualidade da rapadura e o acesso aos mercados nacionais e internacionais.

Uma vez descritos os instrumentos criados para o setor da rapadura é possível afirmar que é um dos produtos com mais normativas nos últimos anos, mas, com três regulamentações chaves: Resolução 3544 de 2009 (de cumprimento de requisitos como embalagem, rótulo, selo, nome do engenho, data de produção, entre outros) e a Resolução 779 de 2006 (infraestrutura dos engenhos) Resolução 2546 de 2004 regulamento técnico de emergência para o cumprimento das condições sanitárias em produção e comercialização da rapadura⁵⁰. Mudança que configura uma inflação em termos legais tentando regulamentar até os mais mínimos elementos, mas que desconhecem os contextos onde a rapadura é produzida.

Isto é claro no momento de enxergar que para a consolidação de tais processos foram executadas capacitações do SENA em matéria de: a) formação em manipulação de alimentos, b) controle de pragas e roedores, c) uso de equipamentos de fácil limpeza e desinfecção, d) distribuição sequencial do engenho, e) separação da moradia do «trapiche», f) delimitação as áreas do processo (recepção, moenda, cozimento, batido, modelagem, embalagem e armazenagem)⁵¹.

Ao modo de síntese, a agroindústria da rapadura constitui e segundo define a OMC um produto especial que articula ao mesmo tempo segurança alimentar, meio de vida das comunidades rurais e desenvolvimento rural. Embora isto, ainda não é claro o quanto as transformações ocorridas no setor desde o ano 2000 é um processo que tentou dar resposta a um sistema cada vez mais «integrado» e globalizado em termos econômicos o entendido pelos governos e os produtores como a grande oportunidade de posicionar a rapadura nos mercados internacionais.

O efeito direto é perverso, pois grandes quantidades de pequenos engenhos têm fechado. Outro efeito é o excesso de regulamentação que beira a esquizofrenia de garantir alimentos que cumprem com todas as regras mas que ninguém questiona por seus valores

⁵⁰ Ministerio de la Protección Social. *Resolución 4121 de 2011. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 779 de 2006, modificadas por las Resoluciones 3462 de 2008 y 3544 de 2009, 2011.*

⁵¹ SENA. «El SENA apoya a paneleros en la implementación de normas sanitarias», *Periódico SENA*, 2011, disponible en: periodico.sena.edu.co/productividad/noticia.php?t=normas-sanitarias&i=226 (consulta: 25 de marzo de 2019).

nutricionais gerando com isto uma tendência à industrialização e perda do produto de caráter artesanal e de produção a pequena escala.

Deste modo a política econômica internacional e seus instrumentos criam os incentivos perversos para tornar «competitivo» aquele produto de selo tradicional perante um mercado internacional cada vez mais demandante de produtos «limpos». Contudo, tal conjunto de regras tem tido efeitos práticos nos territórios, como por exemplo, o agrupamento em engenhos comunitários, o incremento de preços, perda de cultura, entre outros. Por sua parte os atores têm desenvolvido estratégias divergentes e as vezes sem articulação o qual não garante a continuidade dos processos.

Considerações finais

A rapadura é um alimento estratégico na Colômbia. Sua importância está associada a fatores econômicos, por exemplo, geração de renda, alimento fundamental da cesta básica (especialmente para as pessoas de baixa renda), geração de emprego familiar rural; a fatores socioculturais ao posicionar-se como um alimento tradicional e autóctone da nossa gastronomia e com elementos nutricionais que contribuem para uma alimentação saudável pela riqueza em vitaminas e minerais. No entanto, há uma trajetória histórica que demonstra a fragilidade das políticas e instrumentos voltados para o setor da rapadura no país, em contraste como o viés do Estado para a indústria açucareira. Para demonstrar o anterior, este artigo concentrou-se em identificar três tendências.

A primeira é que poderíamos caracterizar de desenvolvimento privado do setor. Ele vai desde o surgimento da produção até a década dos anos 90 do século XX. Nesta há um vazio evidenciado na ausência de políticas de desenvolvimento rural específicas para o setor e a intervenção da cooperação internacional como mediador do desenvolvimento em regiões de produção. Neste período três características podem-se salientar. O surgimento e consolidação do setor cooperativo como principal estratégia de comercialização do produto. A tentativa de realizar uma reforma agrária na década dos anos sessenta, desde o Estado e como instrumento de desenvolvimento rural, mas, que nunca aconteceu. E finalmente a consolidação da pesquisa associada à transferência de tecnologia para pequenos produtores onde o papel do Estado foi marginal por quanto os recursos e diretrizes foram colocados pela cooperação internacional holandesa por um período de dez anos.

A segunda tendência se constituiu com o processo de neoliberalização do Estado ao mesmo tempo que se tentaram construir políticas dos subsetores para o setor da rapadura no começo dos 1990. A partir de esta década consolidou-se no país um fundo de fomento da rapadura, estratégia fundamental de desenvolvimento rural, com o crédito como principal ferramenta na consolidação dos produtores de rapadura. Este fundo foi reforçado com políticas de desenvolvimento rural, tais como: aquisição de terras, modernização dos processos produtivos, entre outras. Paradoxalmente, essa emergência de políticas coincide com uma maior descentralização da execução das políticas públicas nos municípios, com a diminuição gradativa do Estado e por tanto a privatização dos serviços oferecidos e a perda de responsabilidades nos territórios, notadamente, os mais rurais.

Uma terceira tendência surge a partir dos anos 2000 com a reconfiguração do sistema-mundo e da articulação de cada vez mais setores da economia agrícola ao comércio mundial. Neste sentido, os Estados perdem a sua autonomia em relação às decisões e ficam mais aprisionados pela governança global. As políticas rurais em geral e seus instrumentos em particular perdem poder de barganha em relação aos atores e políticas mais globais. Desta forma, os acordos setoriais de competitividade se alinham conforme às regras internacionais e conseqüentemente o agir estatal intervém cada vez menos nos mercados internos e diminui o apoio direto aos produtores para focar-se nos consumidores ao criar incentivos para corrigir as falhas de mercado e regular o comportamento dos «indivíduos».

Nesse quadro, o ano de 2005 estabelece um ponto de ruptura pela convergência de várias mudanças. Em primeiro lugar, a configuração de um novo regime alimentar focado na produção ambientalmente sustentável. Em segundo lugar, a transformação das negociações da OMC onde os países do G-20 elencaram um tratamento diferencial para os produtos vindos das ex-colônias e que articulavam: segurança alimentar, meios de vida e desenvolvimento rural como é o caso da rapadura. Em terceiro lugar, uma maior pressão das políticas nacionais sobre os produtores, nomeadamente, de cumprimento das normas sanitárias que geraram efeitos tão perversos como o fechamento de grande quantidade de pequenos engenhos da rapadura e por tanto a perda da principal fonte de renda das pessoas, o aumento de preços do produto, a mudança do padrão alimentar, a perda de empregos, o incentivo aos especuladores e atravessadores, e em geral, a afetação das economias locais.

Em síntese, merece ser ressaltado que mesmo através de um discurso modernizante para o setor e, não deixa de ser um anseio dos governantes e não uma realidade, como evidenciado nas fotografias recentes da produção. Além disso, a multiplicidade de atores e sua mudança ao longo do tempo deixa entrever a baixa capacidade do Estado para manter uma política coesa e regida por ele mesmo, a ampla participação da cooperação internacional até no desenho das políticas corrobora essa situação. Assim, quando o Estado desaparece a cooperação aparece numa lógica de ir-vir o tempo todo. Aqui fica muito claro o papel do regime que age em várias esferas ou dimensões. Desde a incidência nas políticas, desde o acompanhamento produtivo e desde o fornecimento de insumos que direcionam as decisões dos produtores. Vale salientar, então, uma pressão a partir do Estado e do mercado em oposição ao desejo dos produtores de manter uma produção tipo tradicional que valorize o saber camponês como a base da produção com mínimos processos de industrialização e padronização.

Referencias

- Barajas, Ruby Yaneth. *Análisis de la competitividad de la industria panelera en el municipio de Mogotes departamento de Santander*, Tesis de Licenciatura Administración de Empresas, Málaga-Santander, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2012.
- Charão-Marques, Flávia. «Nicho e novidade: Nuanças de uma possível radicalização inovadora na agricultura», en: Schneider, Sergio y Marcio Gazolla (eds.). *Os atores de desenvolvimento rural: Práticas produtivas e processos sociais emergentes*, Porto Alegre, UFRGS, 2011, pp. 145-158.
- Congreso de la República de Colombia. *Ley 170 de 1994. Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo por el que se establece la «Organización Mundial de Comercio (OMC)», suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino*, 1994.
- Congreso de la República de Colombia. *Ley 40 de 1990. Por la cual se dictan normas para la protección y desarrollo de la producción de la panela y se establece la cuota de fomento panelero*, 1990.
- CORPOICA y SENA. *Manual de caña de azúcar para la elaboración de la panela*, 2000.

- CORPOICA. *Corpoica Cimpa: Tres décadas contribuyendo al cambio técnico*, 2009, disponible en: <http://www.corpoica.org.co/noticias/generales/30-a%C3%B1os-cimpa/?id=19555> (consulta: 20 de marzo de 2020).
- DANE. *Censo Nacional Agropecuario. Décima entrega de resultados-2014*, Bogotá, Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas, 2015.
- DANE. *Reporte: Encuesta Nacional Agropecuaria 2017*, disponible en: <https://www.agronet.gov.co/estadistica/Paginas/home.aspx?cod=60>. (consulta: 28 de enero de 2019).
- DNP. *Documento Conpes 3375. Política nacional de sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos para el sistema de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias –MFS*, 2005.
- Enciso Bermúdez, Ingrith Yissela. *Estrategia de internacionalización de la panela pulverizada proveniente del municipio de Villeta Cundinamarca hacia el mercado coreano*, Tesis de Licenciatura, Bogotá, Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá, 2018, DOI: <http://hdl.handle.net/11520/23320>.
- Fedepanela. *Nuestra federación*, 2016, disponible en: <http://www.fedepanela.org.co/index.php/nuestra-federacion/quienes-somos> (consulta: 5 de febrero de 2019).
- Finagro. *Quiénes somos*, 2013, disponible en: <https://www.finagro.com.co/qui%C3%A9nes-somos/informaci%C3%B3n-institucional> (consulta: 5 de mayo de 2019).
- Fukuda Rodrigues, Tatiana y de Paula, Nilson. «A agricultura nas negociações multilaterais da Rodada Doha e suas implicações para o Brasil», *Revista de Economia*, vol. 34, no. 2, 2008, pp. 95-115.
- Geels, Frank W. «Technological Transitions as evolutionary reconfiguration processes: A multi-level perspective and a case-study», *Research Policy*, vol. 31, 2002, pp.1.257-1.274, DOI: [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8).
- Gómez, Diego Armando. *Reestructuración del sector panelero en el municipio del Socorro, Santander, durante el período de 1994 a 2013*, Tesis de Maestría en Desarrollo Rural, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2014.
- Instituto Colombiano Agropecuario, ICA. *Historia y antecedentes*, 2016, disponible en: <https://www.finagro.com.co/qui%C3%A9nes-somos/informaci%C3%B3n-institucional> (consulta: 10 de febrero de 2019).

- Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra. *Desarrollo urbano y rural, Paraguay*, 2004.
- MADR. *El sector panelero colombiano*, 2006.
- Ministerio de la Protección Social. *Resolución 4121 de 2011. Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 779 de 2006, modificadas por las Resoluciones 3462 de 2008 y 3544 de 2009*, 2011.
- Murcia-Pardo, Magda Liliana y Ramírez-Durán, Julio. «Reconversión del sistema regional de producción de semilla de caña para la agroindustria panelera en Boyacá y Santander», *Corpoica Ciencia y Tecnología Agropecuaria*, vol. 18, no. 1, 2016.
- Osorio, Guillermo. *Manual Técnico Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) y Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) en la producción de caña y panela*, Maná, FAO, 2007, disponible en: <http://www.fao.org/3/a1525s/a1525s00.htm> (consulta: 10 de febrero de 2019).
- PRODAR. *Programa de desarrollo de la agroindustria rural*, Bogotá, IICA-Centro Regional Andino-CREA, 1994.
- Rodríguez Borray, Gonzalo. «La panela en Colombia: Un análisis de la cadena agroindustrial». En: Corpoica-Sena. *Manual de caña de azúcar para la elaboración de la panela*, Bogotá, Corpoica-SENA, 2000.
- Rodríguez, Gonzalo; Garcia, Hugo; Roa, Zulma y Santacoloma, Pilar. *Producción de panela como estrategia de diversificación en la generación de ingresos en áreas rurales de América Latina*, Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2004.
- Roth, André Noel. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, (10a ed.), Bogotá, Ediciones Aurora, 2014.
- SAC. *Quiénes somos. Sociedad de Agricultores de Colombia*, 2013, disponible en: <http://www.sac.org.co/es/quienes-somos/nuestros-afiliados/77-fedepanela.html> (consulta: 2 de marzo de 2019).
- Samosc, León. *The agrarian question and the peasant movement in Colombia 1967-1981*, Geneva, Cambridge University Press, 1986.
- Schneider, Sergio y Escher, Fabiano. *La construcción del concepto de agricultura familiar en América Latina*. Chile, Unpublished paper, 2012.
- Secretaría Técnica Fedepanela; IICA, y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Bases para un acuerdo de desarrollo de la cadena agroindustrial de la panela*, 2001.

- SENA. «El SENA apoya a paneleros en la implementación de normas sanitarias», *Periódico SENA*, 2011, disponible en: periodico.sena.edu.co/productividad/noticia.php?t=normas-sanitarias&i=226 (consulta: 25 de marzo de 2019).
- Valladão de Carvalho, Maria. «Condicionantes internacionais e domésticos: O Brasil e o G-20 nas negociações agrícolas da Rodada Doha», *Dados*, vol. 53, no. 2, 2010, pp. 405-445.
- Vanguardia Liberal. «La panela de Santander se la estarían llevando para Venezuela», *Vanguardia*, 18 de julio de 2016, disponible en: <https://www.vanguardia.com/economia/local/la-panela-de-santander-se-la-estarian-llevando-para-venezuela-MGVL366192> (consulta: 16 de marzo de 2019).
- Vargas, Martha. «Políticas de desarrollo agrario para la Colombia del siglo XXI», en: Machado, Absalón y Gustavo Montañéz (Eds.), *Desarrollo rural y seguridad alimentaria: Un reto para Colombia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia -Red de Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, 2003, pp. 82-103.