

R7 – CONCEPÇÕES EM DISPUTA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR: UMA RELEITURA SOBRE A CRIAÇÃO DO PRONAF (MORUZZI MARQUES, 2003)

**Gabriel Ferreira
Nicholas Oliveira**

Com contribuições dos grupos e do professor

O artigo em estudo busca discutir as concepções sobre a agricultura familiar (AF) que orientaram em maior ou menor medida o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF). Trata-se de discutir as ideias inaugurais do programa, considerando o período de 1995 até a segunda meta do mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 2000.

O programa se estruturou sobre duas linhas de pensamento que estão na origem da concepção de seus pilares iniciais: o fornecimento de crédito e a promoção de infraestrutura e serviços municipais. Aqueles que defendem de maneira privilegiada objetivos econômicos do apoio à agricultura familiar forneceram sólidos argumentos para a constituição do pilar do PRONAF baseado no crédito. Nesta perspectiva, as políticas públicas deveriam apoiar a agricultura familiar mais consolidada ou em vias de consolidação, o que seria muito favorável para a saúde econômica do país.

De outro lado, aqueles que defendem sobretudo os objetivos sociais do apoio à agricultura familiar apontam para o grupo dos agricultores familiares mais marginalizados como aqueles que deveriam ser sustentados pelas políticas públicas. O pilar do PRONAF de infraestrutura e serviços para os municípios foi fundado sobre estas bases, priorizando as municipalidades mais pobres do Brasil.

O artigo foi elaborado considerando notadamente duas referências analíticas em torno da agricultura familiar. Em primeiro lugar, o estudo da FAO/INCRA apresenta uma distinção entre agricultura familiar, cuja produção está ligada à família, e agricultura patronal, dependente de trabalho assalariado. Nesse estudo, são definidas três classes relacionadas à agricultura familiar: consolidada (com integração ao mercado e acesso às políticas públicas), em transição (parcialmente integrada) e periférica (grupo mais numeroso e com dificuldade de acesso ao mercado e às políticas públicas).

Em segundo lugar, a abordagem de Hugues Lamarche define a agricultura familiar a partir de seu grau de integração com o mercado. Assim, são concebidos dois modelos: o original, com traços clássicos do camponês, e o ideal, marcado pela total integração à economia de mercado.

Além das correntes de pensamento que privilegiam objetivos econômicos ou sociais do apoio à agricultura familiar, outras duas correntes são identificadas no debate inaugural em torno do PRONAF: a conservadora e a cética.

A corrente conservadora defende em grande medida a continuidade das políticas agrícolas e agrárias da modernização conservadora da agricultura. Esta corrente é representada, sobretudo, pela Confederação Nacional da Agricultura (CNA), que se considerava a organização mais apta para representar os agricultores familiares, denegando as diferenças entre estes últimos e a grande agricultura. Assim, segundo Carvalho (2000), a agricultura deve ser concebida de maneira similar à noção de empresa familiar, administrada pela família proprietária por mais de duas gerações. Desta forma, a CNA criticava duramente a CONTAG, alegando que esta última adotava um conceito de agricultura familiar muito restritivo.

Representada pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a corrente cética, por sua vez, propõe uma transformação profunda da ordem social, implicando na

desconstrução e reconstrução do mundo. Em nome de uma importante parcela de marginalizados da sociedade brasileira, o MST em seu discurso procura romper com o senso comum, que favorece a conservação da ordem social. Nesse quadro, o MST atacava fortemente os programas de desenvolvimento rural do país no período considerado pela pesquisa. Para o MST, um novo projeto de sociedade justa no Brasil deveria se fundar em ampla reforma agrária. Nesta linha, os membros do MST defendiam a generalização de um modelo de cooperativismo na agricultura familiar.

Convém agora lembrar que a primeira intervenção do PRONAF foi o crédito diferenciado aos agricultores familiares. Cerca de R\$ 200 milhões em 1995 foram destinados aos agricultores familiares mais inseridos nas dinâmicas de mercado, ou seja, os mais capitalizados. Assim, a região Sul do Brasil recebeu a maior parte destes recursos.

Os professores da Universidade de São Paulo Ricardo Abramovay e José Eli Veiga enfatizam as potencialidades da agricultura familiar em dinamizar a economia, tendo muita influência na corrente que privilegia os objetivos econômicos do apoio aos agricultores familiares. Veiga (1991, apud MORUZZI, 2003, p.21) destaca que as políticas agrícolas dos países desenvolvidos foram voltadas ao aumento da oferta de alimento, provocando uma redução nos gastos alimentares entre a população urbana. O processo de êxodo rural em razão da modernização agrícola teve impacto reduzido, visto o grande crescimento econômico do pós-guerra. Os agricultores que abandonavam o campo encontravam com certa facilidade postos de trabalho em meio urbano.

Abramovay (1994, apud MORUZZI, 2003, p.22) concebe o desenvolvimento com base em estrutura bi-modal, conferindo importância tanto para o setor patronal quanto para uma agricultura familiar eficaz. A partir desta visão, acreditava nos anos 1990 que a agricultura empresarial teria cada vez menos necessidade de apoio das políticas públicas, o que poderia favorecer a agricultura familiar. De todo modo, Veiga e Abramovay defendiam o apoio privilegiado do PRONAF para a agricultura familiar em transição, ou seja aquela, apta a se integrar rapidamente ao mercado.

A fundamentação de seus trabalhos teve como referências estudos franceses do pós-guerra. Havia, nesta época, a interpretação segundo a qual o produtivismo poderia promover a segurança alimentar dos países europeus. Porém, Maria José Carneiro (1997, apud MORUZZI MARQUES, 2003, p.22) critica esse ponto de vista, afirmando que “políticas que privilegiem agricultores familiares mais capitalizados tende a produzir impactos indefensáveis”.

De todo modo, os gestores do PRONAF previam uma seletividade em favor das categorias mais capitalizadas da agricultura familiar, acreditando que os agricultores situados no topo reivindicariam um novo modelo de desenvolvimento capaz de beneficiar o conjunto dos agricultores familiares, inclusive os mais marginalizados. Estes últimos tiveram o apoio do PRONAF Infraestrutura.

Neste debate, a CONTAG no início aprovava uma estratégia de apoio à agricultura familiar totalmente ancorada no crédito. Todavia, houve uma mudança de opinião nesta confederação sindical, devido ao entendimento de que o PRONAF poderia ter um papel no desenvolvimento rural, com dispositivos considerando questões ambientais e o equilíbrio social.

Os gestores do PRONAF aderiram o programa àquele de Comunidade Solidária (PCS) a fim de assegurar mais prioridade governamental. O PCS foi uma criação do governo de Fernando Henrique Cardoso com perspectiva neoliberal de atender com políticas públicas apenas os pobres dos pobres. Tratou-se nos anos 1990 de uma orientação de políticas com caráter continental de combate a pobreza. Seu pressuposto consiste em admitir que os mais marginalizados não teriam capacidade de integrar o mercado competitivo e, então,

precisariam de ajuda no governo. Tais medidas foram implantadas em diferentes países da América Latina, tal como no México com seu PRONASOL (Programa Nacional de Solidariedade).

Se o PRONAF passou então a ser considerado como peça fundamental nas ações de combate à pobreza e exclusão social, os gestores do PCS frequentemente sugeririam, em resposta à crítica contra o caráter assistencialista do Comunidade Solidária que o PRONAF representava um motor para o desenvolvimento rural dos municípios mais desprovidos.

Porém, de fato, o PCS chegou a fornecer, por exemplo, cestas básicas para os produtores agrícolas, o que foi considerado uma aberração assistencialista e um fator desestimulante para o desenvolvimento das atividades produtivas. Por esse motivo, a CONTAG e a Secretaria de Desenvolvimento Rural se afastaram em certo momento da equipe do programa “Comunidade Solidária”.

Não há como negar que o PRONAF contribui em grande medida para os agricultores familiares. Nesses últimos anos, está havendo uma evolução em pontos importantes do programa, como em certa associação dos fins econômicos e sociais em vez de uma oposição entre objetivos. Desta forma, as ações visando atenuar as mazelas sociais no campo graças ao reconhecimento de múltiplos papéis dos agricultores familiares passam a ter maior consistência.

REFERÊNCIAS

ABROMOVAY, R. “*O mundo desencantado dos assentamentos*”, **Assentamentos rurais: uma visão multidisciplinar**. São Paulo: Ed. UNESP, 1994.

CARNEIRO, M. J. “Política pública e agricultura familiar: uma leitura do PRONAF”, **Estudos Sociedade e Agricultura**. Rio de Janeiro: CPDA/UFRJ, 1997.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo. Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do PRONAF, Revista **Raízes**, v. 22, n. 02, p. 16-28, 2003.

VEIGA, J. E. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. São Paulo: Edusp, 1991.