

Resumo Q7: Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do PRONAF

Rodrigo Damasceno e Yuri Katoo
com contribuições dos grupos e do professor

Introdução

Nas inter-relações entre os vários órgãos governamentais de políticas públicas, a concepção das características do problema que deve ser enfrentado é de extrema importância para organizar e discutir as medidas que serão tomadas e quais são os órgãos responsáveis por sua aplicação. No caso da agricultura brasileira, a pobreza e a marginalização da agricultura familiar é um problema político persistente para o governo desde notadamente os movimentos camponeses da década de 60.

Para a análise do processo de criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a discussão de diferentes ideias sobre a conceituação e o papel desejado para a agricultura familiar é de suma importância para evidenciar os interesses divergentes entre os diversos grupos sociais. Assim, a caracterização dos grupos de interesses também se mostra relevante na recapitulação da criação do PRONAF.

Tipologias da Agricultura familiar

É da cooperação FAO/INCRA que nasce um estudo dos mais importantes para a concepção do PRONAF. A propósito, o Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PLANAF) precedeu o PRONAF. O referido estudo propõe uma tipologia com as seguintes categorias de agricultura familiar:

Consolidada: aquela totalmente integrada ao mercado, com acesso às políticas públicas.

Em transição: aquela parcialmente integrada ao mercado e aos circuitos tecnológicos, com potencial viabilidade econômica.

Periférica: aquela não integrada ao mercado e aos circuitos tecnológicos, considerada como sem viabilidade econômica.

A evolução do debate em torno do PRONAF e as pesquisas realizadas pela cooperação FAO/INCRA caracterizaram a agricultura familiar como diferente da

pequena produção. A propósito, este estudo realça a forma de gestão da propriedade e o regime de trabalho como fundamentais para a definição da agricultura familiar. A classificação concebida para as agriculturas familiares funda-se em grande medida na Renda Bruta Monetária. Em 2000, a tipologia concebida neste estudo foi aprimorada, a agricultura familiar passando a ser dividida em quatro grupos conforme o grau de integração no mercado: capitalizada (grupo A); em via de capitalização (grupo B); em via de descapitalização (grupo C); descapitalizada (grupo D).

A obra de Lamarche também foi tomada em consideração no artigo. Este autor destaca a heterogeneidade como forma de explicar a existência da agricultura familiar. Lamarche propõe dois extremos de um amplo espectro em torno da agricultura familiar: o modelo original (camponesa tradicional, não inserida no mercado económico e tecnológico) e o modelo ideal (totalmente inserida nos mercados). Entre estes dois extremos, há uma vasta gama de agricultores familiares.

Críticas ao PRONAF - Grupos de interesses e correntes de pensamento

Pode-se observar duas correntes principais que influenciaram a concepção do PRONAF: uma acentua os objetivos sociais atingíveis em razão do apoio fornecido à agricultura familiar e a outra destaca objetivos económicos alcançáveis a partir da sustentação das unidades familiares de produção. Além destas duas correntes, outras duas podem ser mencionadas, o pensamento conservador e o grupo cético.

Pensamento Conservador

O grupo de interesse dos grandes proprietários, representado pela CNA, considera que os pequenos agricultores devem ser representados da mesma forma que os grandes agricultores. Propõe uma análise técnica dos problemas da agricultura no lugar de uma postura política, favorável a uma despolitização do debate.

Criticando a concepção do PRONAF, a CNA considera que o conceito de agricultura familiar deveria se inspirar naquele de empresa familiar urbana, não importando a dimensão da empresa nem o regime de trabalho em sua definição. Nesta linha, a CNA avalia que a CONTAG deveria representar apenas os trabalhadores rurais

assalariados. De acordo com este raciocínio, o PRONAF está na contramão da história por não incorporar os empregadores entre seus beneficiados.

Pensamento Cético

O Movimento dos Sem-Terra MST representa o grupo de interesse cético ao PRONAF. Na visão do MST, o papel da cooperação na agricultura familiar deve ser privilegiado. Esta visão crítica se constrói em razão do MST representar a oposição mais ácida ao governo FHC, cuja ação seria prejudicial aos assentados e sem-terra.

Para o grupo cético, a participação do movimento nas instâncias do PRONAF permitiria legitimar políticas de um governo cuja orientação é contrária à reforma agrária e muito insuficiente para o desenvolvimento rural. Além disso, a política de descentralização deste governo levaria a uma destruição das conquistas obtidas pelo movimento.

O privilégio dos objetivos econômicos associados ao apoio à agricultura familiar

A primeira intervenção identificada ao PRONAF se refere ao crédito diferenciado aos agricultores familiares. Em 1995, duzentos milhões de reais foram orçados para a rubrica “crédito” do programa, montante considerado elevado pelos setores econômicos do governo. A consolidação, relativamente rápida, deste tipo de iniciativa (favorecendo agricultores familiares bem inseridos nas dinâmicas de mercado) assenta-se, em grande medida, sobre um privilégio de objetivos econômicos na ocasião de nascimento do programa.

Aqui, é importante destacar a influência na concepção do programa de dois grandes estudiosos sobre a inserção e desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil. Ricardo Abramovay concebe um desenvolvimento da agricultura brasileira segundo em estrutura bimodal. Nesta ótica, tanto a agricultura familiar quanto a patronal são importantes para o desenvolvimento econômico e social do país. Assim, este autor considera que a modernização e a crescente inserção no mercado financeiro da agricultura patronal a tornaria cada vez menos dependente de políticas públicas. Desta forma, haveria cada vez mais recursos disponíveis para políticas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar.

Já José Eli da Veiga analisa o desenvolvimento da agricultura familiar em diferentes partes do planeta. Para o autor, a maior parte das políticas agrícolas dos países mais industrializados foi orientada para o crescimento da oferta alimentar num ritmo superior ao da demanda, implicando investimentos massivos e públicos na pesquisa, extensão e infraestrutura. Desta forma, foi alcançada uma redução progressiva dos preços dos alimentos, ao mesmo tempo em que era assegurada uma remuneração aceitável para o trabalho dos agricultores. O êxodo rural foi regulado de maneira a oferecer braços para o mercado de trabalho urbano e permitir o aumento do tamanho das unidades produtivas, tendo em vista as exigências técnicas da época. Em suma, a agricultura familiar desempenha, ao mesmo tempo, um papel de fornecer alimentos baratos e de constituir um importante mercado consumidor.

Estes dois autores, com muita influência, portanto, no estabelecimento do PRONAF, fundamentaram em grande medida suas análises em experiências europeias, principalmente a francesa, que elegeu a agricultura familiar como a forma de produção sobre a qual se implementou, no pós-guerra, a modernização da produção agrícola e da sociedade rural. Contudo, quando se trata de importar modelos adotados em outros países, é importante lembrar das especificidades dos contextos históricos de cada realidade. Ao contrário do que ocorreu no Brasil, onde a modernização da agricultura se sustentou nas grandes empresas e no benefício da acumulação do capital privado, na França a agricultura repousa historicamente na produção familiar, seja na geração de valores, seja em relações sociais de produção, o que justificou a adoção política econômica da chamada "industrialização" da agricultura sobre as bases de uma força de trabalho e de um capital essencialmente familiar e de médio porte. A implantação do Estado de Bem-Estar Social favoreceu o investimento de somas consideráveis em políticas sociais que garantiam as transformações desejáveis no campo. Assim, o êxodo rural ocorrido na França teve impacto relativamente reduzido. No caso do Brasil, uma política de modernização da agricultura familiar, tal como defendem os dois autores mencionados, representando êxodo importante de famílias rurais, pode acarretar problemas muito graves.

A primazia dos objetivos sociais

Em razão da falta de apoio ao PRONAF pelo Ministério da Agricultura em seus primeiros passos, o principal dirigente do programa buscou uma aliança com o Programa

“Comunidade Solidária”. Focalizando o combate à pobreza, o programa Comunidade Solidária apostou na ideia de instalação de conselhos locais, minimamente ativos, em vista de estimular o amadurecimento de uma cultura de participação política. Nesta perspectiva, o município foi eleito como a esfera privilegiada das ações focadas nas populações mais pobres.

A adoção do PRONAF pelo programa Comunidade Solidária permitia divulgar uma resposta aos críticos dos propósitos compensatórios e paliativos deste último. Tratava-se de apresentar o PRONAF como um motor para o desenvolvimento rural dos municípios mais desprovidos. O exemplo deste programa fornecia elementos para alegar que era possível, simultaneamente, combater a pobreza e impulsionar o desenvolvimento.

No contexto da época, orientações neoliberais prescreviam que o setor agrícola deveria se organizar tendo somente em vista as sinalizações do mercado. Com este propósito, a intervenção do Estado deveria se limitar ao combate contra a pobreza, os programas de desenvolvimento rural sendo unicamente concebidos a partir de sua capacidade de reduzir a miséria. Fundado neste tipo de visão, o programa Comunidade Solidária recebeu enormes críticas por suas insuficiências desenvolvimentistas.

De toda forma, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 1998, o PRONAF assegurou força ministerial, passando de pequeno apêndice no Ministério da Agricultura para programa principal do MDA. A partir de 2003, o PRONAF passou por muitas reformas. Ao mesmo tempo, houve a reestruturação do sistema nacional de assistência técnica e de extensão rural. A ideia consiste em associar a destinação dos recursos do programa à orientação e capacitação proveniente da assistência técnica e rural, possibilitando condições para a modificação da estrutura das unidades de produção, gerando renda a baixo custo com privilégio para práticas agroecológicas.

Convém também destacar a criação, em 2004, da linha de crédito PRONAF-Jovem, voltada para pessoas físicas de 16 a 29 anos com objetivo de fomentar a manutenção da juventude rural no campo. Esta iniciativa do governo federal visa aumentar a permanência do jovem no campo, reduzindo assim o êxodo rural. Em contrapartida ao crédito, os jovens devem estar vinculados a iniciativas educacionais na área agrícola, como cursos técnicos ou estágios.

Enfim, quanto ao conjunto do crédito do PRONAF, os dados disponíveis no Banco Central a este respeito permitem verificar alguns desequilíbrios. Em diversos estados,

existe uma alta taxa de incidência de empréstimos com valores médios muito acima do padrão de outras regiões. Muitos municípios têm poucos contratos, mas com valores médios exorbitantemente altos.

Os estados do Sul e Sudeste possuem uma alta concentração de contratos (somente São Paulo tem uma quantidade média de contratos menor do que os outros estados da região) com valores altos. Nas regiões do Norte e do Centro Oeste, existe uma baixa incidência de contratos do PRONAF, com os valores médios variando muito de uma região para outra. É importante salientar como o crédito do programa é importante para o Nordeste. Por exemplo, os Estados do Ceará e da Bahia mostram uma grande quantidade de contratos de crédito destinados à agricultura familiar, mas com uma média de valor bem abaixo do que outras regiões e com uma dispersão menor, principalmente no estado do Ceará.