

Resumo 7: Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do PRONAF

Autor: Paulo Eduardo Moruzzi Marques

Resumo: Felipe Moura Parada, com contribuições de outros alunos e do professor

A emergência da agricultura familiar ocorre em ambiente de contestação do modelo de “modernização conservadora da agricultura brasileira”, numa tentativa de minimizar seus impactos sociais.¹ Desse modo, por meio da política pública, com a criação de programas que visavam assistir à agricultura familiar, tal como aquele de fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), lançado em 1995, houve grande fomento aos debates acerca das principais diretrizes de apoio aos agricultores familiares.

Neste quadro, é pertinente analisar as disputas de interesses com relação aos rumos da política para a agricultura familiar e o desenvolvimento rural. Convém assinalar que a formulação inicial dos fundamentos que constituem os pilares do PRONAF possui impacto duradouro sobre as ideias disseminadas posteriormente a sua implementação.

Levando-se em conta a formulação do PRONAF, as duas referências mais pertinentes sobre “agricultura familiar” consideradas no artigo em questão (MORUZZI MARQUES, 2003) foram os estudos realizados pela equipe FAO/INCRA e o modelo proposto por Hughes Lamarche. O primeiro evidencia as principais diferenças existentes entre a agricultura familiar e a patronal, pautando-se no trabalho familiar como balizador da identificação das unidades familiares de produção. Assim, a agricultura familiar foi classificada em três categorias: consolidada (integrada com o mercado e com acesso à tecnologia), transição (integração parcial à economia de mercado) e periférica (marginalizada da economia, necessitada de medidas como a reforma agrária). Ademais, estes estudos evidenciaram que, em 2000, os estabelecimentos familiares brasileiros chegaram a 4.139.369, correspondendo a 85,2% das unidades produtivas, 30,5 % da área cultivada e 37,9% do valor bruto de produção.

Por outro lado, Lamarche toma a integração ao mercado como principal fator para sua análise sobre a diversidade das unidades de produção familiar, concebendo assim dois modelos extremos: o original e o ideal. O primeiro diz respeito aos agricultores familiares com forte relação entre a demanda de sua família e o que é produzido, tendo participação no mercado muito restrita. No segundo caso, há grande dependência do agricultor com o mercado, o que reduz sua autonomia. Entre esses polos, existe grande heterogeneidade entre as mais variadas formas de agricultura.

Com este referencial, o olhar sobre as principais motivações que nortearam os debates acerca da criação do PRONAF permite identificar, entre as principais correntes de pensamento neste campo de produção de ideias, um grupo que privilegiava objetivos sociais do apoio aos agricultores familiares, enquanto outra vertente preconiza objetivos econômicos desta sustentação. Estas duas correntes foram responsáveis pela estruturação das duas linhas principais do PRONAF no período considerado, o que será tratado mais abaixo.

O artigo apresenta igualmente uma análise de outros grupos participantes desse debate: as correntes conservadora e cética. O primeiro grupo defende em grande medida os interesses dos grandes proprietários fundiários, voltado à perpetuação da “modernização conservadora da agricultura brasileira”. As elaborações da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) são representativas deste pensamento. A CNA propõe uma unidade de interesses entre agricultura familiar e grandes empreendedores agrícolas. Desta forma, existem muitos conflitos entre a CNA e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), que propõe representar os agricultores familiares, como examinado no R6. Em grandes linhas, tal vertente conservadora de pensamento representa o descontentamento dos agricultores patronais perante a valorização dos agricultores familiares.

¹ Quanto aos impactos ambientais, o apoio à agricultura familiar num primeiro momento não explicitava objetivos desta natureza. No entanto, desde os anos 1990, os problemas ambientais são cada vez mais considerados em todo o planeta. A realização da ECO92 no Rio de Janeiro contribuir bastante para esta tomada em conta das questões ambientais.

Em contraposição, a corrente cética reivindica uma profunda reestruturação da ordem social vigente em favor dos grupos excluídos, por meio notadamente da reforma agrária. O MST encabeça esta corrente, insistindo sobre as insuficiências do PRONAF, visto que as diretrizes neoliberais assumidas pelo governo Fernando Henrique Cardoso levariam ao crescimento das injustiças no campo e na cidade. O MST defendeu neste debate a ideia de promoção de uma agricultura familiar que fosse cooperativa. Com relação à implantação da descentralização no nível do PRONAF, com a multiplicação de conselhos municipais de desenvolvimento rural, os dirigentes locais do MST expressaram posições contraditórias, pois participavam destes colegiados a fim de obter apoios para os assentamentos, enquanto a direção nacional do MST defendia o boicote ao PRONAF.

De todo modo, o PRONAF cresceu muito ao longo do tempo. Sua primeira intervenção consistia na oferta de crédito diferenciado na altura de 200 milhões de reais concedidos aos agricultores familiares em 1995. A consolidação rápida desta iniciativa, favorecendo agricultores familiares bem inseridos nas dinâmicas de mercado, assentou-se sobre o privilégio de objetivos econômicos. Os principais beneficiários foram os agricultores mais amparados economicamente e tecnologicamente, ou seja, mais capitalizados. Pressupunha-se que os agricultores familiares, em seu conjunto, seriam favorecidos em seguida com a consolidação da linha de crédito do programa.

José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay são autores chave desta abordagem que privilegia objetivos econômicos do apoio à agricultura familiar, considerando as potencialidades da agricultura familiar em dinamizar a economia. Ricardo Abramovay defendia um desenvolvimento da agricultura brasileira em estrutura bimodal, na qual tanto a agricultura familiar quanto a patronal seriam importantes. Desta maneira, o autor considerava que, em época de forte onda neoliberal, a agricultura patronal se tornaria cada vez menos dependente de políticas públicas, o que abriria portas para políticas voltadas ao desenvolvimento da agricultura familiar. De outra parte, José Eli da Veiga, a partir de suas análises da agricultura familiar em diferentes países, estima que esta última pode desempenhar, ao mesmo tempo, um papel de fornecer alimentos baratos e de constituir um importante mercado consumidor.

Estes dois autores, com grande influência na implantação do PRONAF, examinam frequentemente experiências europeias, principalmente a francesa. No entanto, as realidades bastante diversas da França e do Brasil provocam críticas bem fundamentadas às possibilidades de uma abordagem produtivista, privilegiando agricultores familiares capitalizados, para a concepção das políticas públicas neste campo.

Quanto à última corrente considerada no artigo, o fator essencial que explica a integração na pauta do programa dos objetivos sociais do apoio à agricultura familiar é a aliança entre as equipes da Secretaria de Desenvolvimento Rural (responsável pela gestão do PRONAF até 1997 e situada no Ministério da Agricultura) e do programa Comunidade Solidária. Este último foi criado em 1995, pelo governo FHC, sob o comando da primeira-dama, Ruth Cardoso. Seu principal objetivo era o combate à fome e à miséria através de projetos que visavam o desenvolvimento social (PERES, 2005). O Programa Comunidade Solidária perdeu força e acabou sendo extinto após o término de Governo FHC, em 2002.

Durante sua existência, este programa esteve diretamente ligado ao gabinete presidencial por intermédio da Casa Civil da Presidência da República. Sua estratégia consistia em outorgar um “selo de prioridade” para programas governamentais, sob condição de acatamento de suas diretrizes. Assim, o PRONAF lançou a linha infraestrutura e serviços aos municípios por corresponder às orientações do Comunidade Solidária. Esta linha dirigia sua atuação aos municípios mais pobres (448 dos 1.368 municípios considerados essencialmente prioritários).

Para obter o selo de prioridade, o Comunidade Solidária exigia igualmente a criação de conselhos locais, estimulando a participação social. Com efeito, estas orientações se coadunam com aquelas do Banco Mundial, sob uma perspectiva neoliberal, em termos de redução do Estado na economia e de prioridade da ação pública para os extremamente pobres, com sua participação para procurar maximizar os resultados com recursos públicos reduzidos.

Enfim, Moruzzi Marques (2003) também sugere que o afloramento da multifuncionalidade da agricultura² cria novas oportunidades no meio rural susceptíveis de combater as desigualdades sociais, garantindo a eficácia econômica com base em um modelo produtivo sustentado pela conservação da biodiversidade, qualidade ambiental, equilíbrio territorial e coesão social. Estas ideias poderiam permitir a conciliação de diferentes objetivos em torno do apoio público à agricultura familiar.

Referências

MALUF, Renato (2002), O enfoque da multifuncionalidade da agricultura: aspectos analíticos e questões de pesquisa. *Inovação nas tradições da agricultura familiar*. Brasília: CNPq e Paralelo 15, p. 301-328.

MORUZZI MARQUES, Paulo Eduardo (2003), “Concepções em disputa na formulação das políticas públicas de apoio à agricultura familiar: uma releitura sobre a criação do PRONAF” *Raízes*, vol. 22, n° 2, Campina Grande: UFCG.

PERES, Thais Helena de Alcântara (2005), Comunidade Solidária: a proposta de outro modelo para as políticas públicas. *Civitas*, v. 5, n° 1, pp. 109-126.

² A importância da disseminação da noção de multifuncionalidade da agricultura, considerando funções voltadas à conservação do patrimônio natural, reside na legitimação e reconhecimento da agricultura familiar no Brasil, que enfrenta grandes dificuldades, como o acesso à terra (MALUF, 2002).