

Sueli L. Couto Rosa

A autora é Doutora em Sociologia
pela Universidade de Brasília,
pesquisadora associada do NEAGRI/
UNB e Diretora Executiva da
SOBER.

Os Desafios do PRONAF: os Limites de sua Implementação

I – Introdução

Prever as perspectivas e limites de um Programa com a natureza do PRONAF revela-se uma tarefa não muito fácil, considerando tratar-se de um tema que sintetiza a complexidade das relações que envolvem o Estado e a estrutura agrária e produtiva deste país, exatamente num momento de grandes tensões no campo e de reestruturações na agricultura contemporânea. É um tema que se coloca na encruzilhada do paradoxo entre capitalismo e desenvolvimento da agricultura, questão esta que se avoluma historicamente tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento. Claro que esta última dimensão ultrapassa os espaços deste artigo, embora ela se coloque sempre como pano de fundo para tentar entender as possibilidades e limites de um programa deste teor.

Entende-se também que este texto não conseguirá atender a uma análise muito aprofundada da questão na medida em que o PRONAF encontra-se nos seus primeiros passos. Assim, objetivo deste trabalho se resumirá então em identificar, na proposta, os parâmetros que vão desde as proposições do atual governo, no sentido de identificar as relações estabelecidas entre os diversos campos de forças que atuam no meio rural até os parâmetros que definem, de algum modo, os caminhos e desvios das políticas públicas brasileiras e que podem passar o programa em questão.

Deve-se ressaltar, antes de tudo, que da concepção original de um ano atrás ao que hoje está definido no documento final do PRONAF, observa-se uma importante evolução no documento, no sentido de aprimorar o Programa. Ao

mesmo tempo, deve-se destacar que, recentemente, o programa fez o seu maior desembolso desde sua criação, aplicando mais de 400 milhões de reais para a maioria dos estados brasileiros, utilizando recursos do FAT e dos recursos de exigibilidade do Manual de Crédito Rural.

O PRONAF foi concebido a partir de uma proposta do governo brasileiro (Ministério da Agricultura/INCRA) feita em 1994, com o apoio da CONTAG, incorporando, em seguida, as diretrizes da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO. Esta última contribuiu através da elaboração de uma nova estratégia para a agricultura brasileira, incluindo a construção de um conjunto de diretrizes para a agricultura familiar e a elaboração de uma avaliação dos custos dos assentamentos de reforma agrária

res de produção sem degradação ambiental. Destacam-se também fatores tradicionais da contribuição da agricultura para o desenvolvimento, como: reduzir a migração campo–cidade, gerar divisas, apoiar a retomada do processo de desenvolvimento e contribuir para a redução das desigualdades espaciais e sociais.

Deste modo, os destaques dados como base da concepção do programa são direcionados metodologicamente para a introdução de uma nova estratégia agrícola, a partir do Estado, onde se pretende estabelecer, além de um novo padrão de desenvolvimento sustentável voltado para alcançar níveis de satisfação e bem estar de agricultores e consumidores, também um novo padrão de *gestão social* que garanta ao meio rural condições semelhantes àquelas que outros segmentos produtivos têm no meio urbano. Por gestão social o documento entende um modelo de práticas de participação majoritária e protagônica dos diferentes grupos sociais interessados na formulação, implantação, benefícios e impactos das ações de desenvolvimento patrocinadas pelo programa. Seria um instrumento gerencial que visa aumentar a sintonia entre ações governamentais e os beneficiários do programa.

Os princípios gerais do Programa, resumidos em atuação por demanda, descentralização, agilidade e parceria, compõem as bases da tentativa de introdução de um novo modelo de relação entre Estado/políticas públicas e socie-

dade civil, processo em andamento não apenas no Brasil. Nesta nova configuração de relações, observa-se na tendência mundial à descentralização e transferência de responsabilidades das esferas federais para as municipais, estimulando o apoio às demandas locais, ao fomento de iniciativas e de compromissos negociados com setores produtivos e representativos não governamentais e ao estímulo a uma nova forma de integração social através de co-responsabilidades interativas para o desenvolvimento das áreas sociais e econômicas.

O PRONAF se auto-define, assim, como um programa de parceria entre governos federais, municipais e estaduais e a iniciativa privada, a ser executado de forma descentralizada. Os parceiros e beneficiários devem participar de todas as fases do mesmo, como programação, execução e aporte de recursos financeiros, e na mobilização de esforços por mais recursos, até no seu acompanhamento e avaliação.

III – A Discussão da Agricultura Familiar

O documento faz um aprofundado destaque estatístico do papel da agricultura familiar dentro da agricultura brasileira, com base no documento produzido pela FAO/INCRA, demonstrando que a agricultura familiar chega a superar a agricultura patronal na produção, por exemplo, de carnes suínas e de

aves, leite, ovos, batata, trigo, cacau, banana, café, milho, feijão, tomate, mandioca e laranja. Portanto, a cesta básica e demais consumos da mesa do brasileiro é produzida pela agricultura familiar. Justifica também a importância da implantação do PRONAF considerando a grande capacidade da agricultura familiar de absorver mão-de-obra, transformando-se numa alternativa socialmente desejada, economicamente produtiva e politicamente correta, para atacar grande parte dos problemas sociais urbanos.

Uma das contribuições mais citadas no documento original da FAO/INCRA, que, além de tornar-se ponto de argumentação já incorporado pelos trabalhadores rurais e demais movimentos sociais no campo, tornou-se o ponto de referência da discussão do documento, é a divisão que se faz entre agricultura patronal e agricultura familiar no modelo brasileiro de agricultura. Tal diferenciação compara os elementos que compõem cada modelo de agricultura, destacando tanto as formas de ocupação da terra como os modelos de empreendimento rural agro-industrial.

O destaque dado às diversidades busca evidenciar que as variações nos modelos de gestão do trabalho, os níveis de organização e as práticas agrícolas determinam relações diferenciadas que devem ser transformadas e priorizadas para um novo modelo agrícola brasileiro. Destaca, assim, que “um programa que vise à construção de

uma sociedade melhor no Brasil deve comprometer um espaço sócio-econômico e político maior para a dimensão agrícola, onde a agricultura familiar ganhe importância no desenho de um novo modelo de desenvolvimento para o país” (PRONAF- pg. 8). Para tanto, vai destacar a importância econômica da agricultura familiar e os fatores que afetam o seu desempenho.

No capítulo referente a esta questão, há uma interessante avaliação das políticas públicas na agricultura, ressaltando o modelo centralizador e excludente do governo em relação à agricultura familiar, a má distribuição de terras tanto em quantidade como em qualidade, a insuficiência de crédito rural, a inadequada tecnologia e assistência técnica para estes produtores, além das questões mais amplas em termos políticos como o baixo poder de barganha da categoria, o protecionismo econômico para a agricultura patronal, a falta de infra-estrutura de comercialização, o não acesso à educação formal e não formal, o isolamento e baixa capacitação gerencial e conseqüente despreparo para um salto qualitativo destes produtores, caso não haja mudança no processo de intervenção na realidade rural brasileira.

Percebe-se, assim, que o PRONAF propõe-se a alterar padrões estruturais de políticas e padrões comportamentais já tradicionais de nossa cultura, proposição esta desafiante e instigadora. Por mais que o ideal de mudança esteja entra-

nhado na sociedade atual, o que é fortemente reforçado pela mídia e pela velocidade da transformação tecnológica, sabe-se que as mudanças no meio rural fazem-se mais lentamente, até porque os setores produtivos envolvidos com a agricultura familiar têm sido um tanto excluídos e marginalizados do grande processo de modernização da sociedade. Resta saber até que ponto os agricultores familiares terão tempo e condições de se incluírem no processo de mudança, antes que a velocidade do furacão do mercado internacional (agrícola) os transformem em meros resíduos sociais.

Por outro lado, o PRONAF desafia os próprios produtores familiares em nível de sua capacidade de organização e integração com a economia nacional. Os primeiros dados sobre a participação das regiões nos recursos financiados para este ano revelam que o fator organização e integração dentro do complexo agro-industrial podem ter papel determinante e facilitador para se conseguir crédito rural. Portanto, os agricultores familiares isolados, individualizados, podem ter que alterar sua postura diante da sua unidade produtiva se não quiserem ficar, uma vez mais, fora do processo.. Como reforço a isto, tem-se a proposição do PRONAF de elevar o nível de profissionalização dos agricultores familiares, propiciando novos padrões tecnológicos e de gestão, e o estímulo ao acesso dos agricultores familiares e suas organizações aos mercados de produtos e insumos.

A caracterização dos beneficiários do programa busca situar os parâmetros sociais para a distribuição dos recursos. São considerados agricultores familiares aqueles que exploram a terra na condição de proprietários, assentados, posseiros, arrendatários ou parceiros. Podem, simultaneamente, contar com concurso de empregados eventuais ou ajuda de terceiros, ter no mínimo 80% da renda familiar originados da exploração agropecuária, pesqueira ou extrativa, residir no aglomerado rural ou próximo e não deter a qualquer título, área superior a quatro módulos fiscais. No caso das associações e cooperativas, elas devem ter no seu quadro pelo menos 60% de agricultores familiares.

Não é fácil estabelecer o que este universo representa em número exato de famílias. Mas sabe-se, de antemão, que este número supera a casa de 2,5 milhões de famílias e que os recursos podem ser disputados por muito mais que isto. O 5º Congresso da CONTAG, realizado em 1995, definiu que as famílias que possuem empregados permanentes não são considerados agricultores familiares. Entretanto, a briga por representatividade ocorreu cedo dentro do PRONAF quando os representantes do Sindicato Patronal, liderados pela Confederação Nacional da Agricultura, conseguiu impor que as pequenas propriedades que possuem até dois empregados permanentes pudessem disputar os recursos, o que foi definido na Resolução nº 2.310 de 29 de agosto de 1996. A CONTAG, grande bata-

lhadora dos direitos dos pequenos agricultores familiares, principalmente aqueles considerados periféricos, acabou perdendo sua luta e considera que grande parte dos recursos do PRONAF serão desviados para pequenos agricultores já consolidados.

IV – As Discussões de Implementação

Um dos primeiros conflitos enfrentados na implantação do PRONAF é a luta por representatividade dos setores rurais que esbarra na forma de constituição histórica da organização sindical dos setores produtivos, na medida em que o sindicato patronal congrega produtores que compõem a agricultura familiar e a CONTAG, que os representa politicamente, tendo, na sua maioria, trabalhadores rurais assalariados.

Outro conflito transparece no grande jogo de forças que se confronta no campo, definido pela busca de recursos públicos para se financiar a agricultura pequena ou grande. O fim dos subsídios agrícolas da década de oitenta/noventa deixaram os grandes produtores rurais na dependência de recursos caros para financiar sua produção. O Estado deixou de ser o grande financiador e, embora lutem politicamente contra o Estado interventor, sempre defenderam sua presença quando se trata de garantir recursos baratos. Enfrentam agora a concorrência de novos recursos, destinados para se-

tores produtivos que até então não mereciam atenção, a baixos juros. Desde cedo, passaram a constituir *lobbies* para tentar interferir e redefinir o processo, e grande parte deste *lobby* é feito junto às agências financeiras. Estas, através das exigências normativas de financiamento, elencam uma série de exigências que acabam por excluir grande parte de agricultores familiares realmente necessitados.

É deste modo que a guerra dos interesses vai se manifestar na da representatividade, quando os produtores patronais, através de ingerências da CNA e de seus sindicatos, procuram espaço garantido dentro dos conselhos estaduais e municipais de desenvolvimento rural – CEDR e CMDR –, criados para implementar o PRONAF. Estas disputas, aparentemente pouco importantes, de fato manifestam o jogo de forças que pode se estabelecer dentro dos conselhos quando se tratar de definir micro-regiões, composições de produtos e de produtores que acabarão se beneficiando dos recursos do programa. Da mesma forma, poderão efetivar pressões junto a prefeitos e fiscais no sentido de alterar as demandas dos agricultores familiares mais carentes.

Por trás das dificuldades colocadas pelas agências financeiras percebe-se o quanto o setor produtivo brasileiro encontra-se cada vez mais nas mãos do setor financeiro. As exigências do Banco Central, resumidas no Manual de Crédito Rural –MCR – e os recursos de exigibilidade, que os demais

bancos são obrigados a recolher junto àquele banco, tornam o PRONAF um programa de vantagens relativas. Embora os demais bancos adquiram 1,3 pontos de exigibilidade para cada real aplicado no PRONAF, ainda avaliam o programa como uma área de riscos e poucos têm oferecido recursos para contribuir com o mesmo.

A pouca garantia dos recursos financiados – até por que não há uma política agrícola definida para o país – deixa os agentes financeiros ainda com um pé atrás quando se trata de financiar pequenos agricultores. O MCR, por sua vez, ainda mantém níveis de exigências para os produtores, o que os torna reféns de sua condição de pauperizados. Muitos resistem em participar do programa com medo de perder sua terrinha ou se assustam com o prazo da dívida, de 6 a 12 anos de carência. Para tanto, houve uma grande luta, por parte da CONTAG, para que não fosse obrigatória a exigência do cadastro bancário do solicitante e que não se exigisse mais fiadores. Outras determinações foram tomadas no sentido de facilitar o acesso dos pequenos agricultores aos recursos.

Ao se analisar o considerado *novo* modelo de *gestão social*, percebe-se que a distância entre as intenções e a realização tenderão a ser grandes. O tripé descentralização/ participação/parceria, que coloca os produtores e o município como os gestores do processo, não é tão novo e se esbarra imediatamente no destaque dado à centralização da coordenação do Pro-

grama. Esta será feita pelo MAA-RA e pelo Conselho Nacional do PRONAF. Tal composição verticalizada apenas reforça a presente estrutura de tomada de decisões, mesmo incluindo as representações sindicais e as organizações de classe, descaracterizando, de fato, o papel do produtores em suas localidades.

A estrutura organizacional, para ser de fato participativa, deveria ser pensada dentro de uma perspectiva circular, considerando a intersecção entre os diferentes atores e agentes sociais, centrado no Conselho de Desenvolvimento Rural Municipal. Os sub-programas não estariam inclusos no organograma mas, sim, representariam os elementos de orientação do mesmo. As metas deveriam ser estabelecidas por cada Conselho Municipal, que consultariam os demais Conselhos estaduais e federais para estabelecer, em parceria, os Programas de ação. Ou seja, os demais conselhos e a estrutura do poder executivo estariam a serviço dos interesses dos produtores organizados, sem que se estabelecesse, de antemão, uma hierarquia para o processo de execução do Programa.

Outro fator que revela a pouca eficiência do programa até o momento é que ele tem priorizado a linha de crédito rural em detrimento das demais, o que dificulta a real participação e envolvimento da comunidade, já que a linha de capacitação e os recursos para a infraestrutura ainda não foram liberados de fato. Em próximo artigo

pretende-se avaliar tais linhas mais de perto.

V – Alguns Resultados do PRONAF

Diante deste quadro, o PRONAF sai do papel efetivamente apenas em outubro de 1996, quando libera cerca de R\$167.336.948,41 dentro dos recursos do MCR 6-2, ou seja, recursos oferecidos pelos demais bancos dentro dos critérios de exigibilidade e R\$ 278.318.242,34 em recursos do Fundo de Assistência ao Trabalhador – FAT. Do conjunto destes recursos, 76,30% e 89%, respectivamente, foram para a região Sul, e o restante foi distribuído para os demais Estados em parcelas bem menores, como 4,3% para a Região Nordeste, cerca de 4% para a Região Sudeste e menos de 2% e 1%, respectivamente para as regiões Centro Oeste e Norte.

A concentração dos recursos na região Sul (tabela em anexo) pode ter várias explicações. Primeiro, porque é a região onde se inicia a safra agrícola anual mais cedo; segundo, talvez porque o nível de organização dos agricultores facilite a elaboração de bons projetos e seu melhor acompanhamento; e, terceiro, talvez por que nestas regiões se concentrem o maior conjunto de complexos agro-industriais do país envolvendo agricultores familiares. O Rio Grande do Sul, por exemplo, o mais beneficiado com recursos, recebeu sozinho cerca de 170 milhões, atenden-

do a mais de 120 mil contratos. Entretanto, tal número também revela outro fator interessante. A média por família beneficiada na região Sul é relativamente menor do que nos outros estados o que demonstra que os recursos estão sendo distribuídos mais em termos coletivos do que individualmente.

Embora colocados em termos hipotéticos, já que não foi feito um estudo mais apurado dos dados, entende-se que eles revelam já alguns elementos interessantes e manifestadores do PRONAF. Talvez o mais importante deles seja o fato de que as regiões e agricultores com um certo grau de organização têm mais acesso aos recursos de financiamento. A participação da CONTAG e do MST junto aos agricultores e dentro dos municípios pode responder por parte destes números diferenciados.

Outro fator a se destacar é que tais regiões oferecem menos riscos aos agentes financeiros, além do fato de que, ao estarem integrados, de certa forma, ao mercado os tornam mais competitivos e mais produtivos.

Com isto, os próprios agentes financeiros devem procurar atender às regiões que apresentam estas características, já que as associações podem responder juridicamente pelos recursos aplicados.

Assim, o programa já poderia apresentar algumas respostas oficialmente esperadas como o estímulo às formas de organização,

cooperativismo e maior integração ao mercado, embora seus reais resultados ainda estejam distantes e insuficientes para serem avaliados. Dentre eles destacam-se os resultados sócio-econômicos efetivos do programa que deverão oferecer respostas apenas a médio prazo. Não se pode esquecer também do mapa efetivo do desenvolvimento rural que será resultado do programa, pois sua visualização contínua e permanente deverá identificar para onde o programa caminha.

Mas existem problemáticas do programa que deverão ser resolvidas no processo de sua implementação e que ainda persistem como:

- a ausência de maior integração e compatibilização entre as instituições públicas e as organizações de produtores agrícolas familiares;
- a pouca atenção à heterogeneidade regional da agricultura familiar brasileira;
- a fragilidade da agenda de ações prioritárias necessárias para alcançar os objetivos propostos no Programa;
- a pouca discussão e integração com as políticas que visem a maximização dos benefícios e a minimização dos impactos negativos das gestões paralelas em políticas agrícolas;

- a não formulação de um instrumento de planejamento mediante o qual essas diferentes políticas se entrecruzem e que os programas sejam complementares e atuem com maior organicidade. Por exemplo, de forma efetiva e conjunta com a política de reforma agrária.

Outras questões, contudo, de teor mais amplo e complexo, ainda estão sem respostas e não se sabe até que ponto o PRONAF as responderá, embora estejam subentendidas em suas proposições:

1- se o governo brasileiro conseguirá reagir à capacidade lobista e de poder financeiro dos grandes proprietários e suas exigências por favorecimentos de política agrícola, em detrimento da agricultura familiar;

2- se a agricultura familiar tem, de fato, condições de substituir a grande agricultura brasileira em termos de atender ao mercado nacional e internacional;

3- se as pressões por qualidade e produtividade do mercado globalizado poderá ser atendida por esta agricultura familiar.

4- se a agricultura familiar brasileira tem condições efetivas de participar de um modelo de desenvolvimento sustentado considerando as suas especificidades estruturais e conjunturais atuais.

VI – Referências Bibliográficas

- CONTAG. Ofício Circular APA/223/96 6º Congresso Nacional dos Trabalhadores Rurais, *Anais*, Brasília, 24 a 28 de abril de 1995.
- Couto Rosa, Sueli L. OS DESAFIOS DO PRONAF- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. (Mim.). Apresentado no V Encontro do APIPSA Centro Oeste- Goiânia, 5 a 8/11/95.
- Diretrizes de Política Agrária e Desenvolvimento Sustentável, *FAO/ INCRA*, março de 1995.
- PLANAF. Plano Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. *Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária*, Brasília, agosto, 1995.
- PRONAF. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, *MA-SDR*. Junho de 1996, 37 p.
- Programa Integrado de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Familiar. *MA-SDR*. Brasília, 1995, 36 pp.
- Entrevista com o Diretor de Políticas Agrícolas da CONTAG*. Brasília, agosto de 1996.