



O PRONAF NO GOVERNO LULA E A PROTEÇÃO DO ESTADO AOS INTERESSES DO AGRONEGÓCIO

Carolina Rodrigues Costa¹

Ivete Simionatto²

RESUMO

O texto tem como objetivo analisar as principais mudanças ocorridas no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) durante os dois mandatos do Governo Lula (2003-2010). Considera-se que o Pronaf, criado em 1996, em decorrência da luta do movimento organizado dos trabalhadores do campo, representou o mais importante programa de apoio à produção agrícola familiar do país. Contudo, verifica-se que o governo, ao longo dos últimos anos, provocou inúmeras alterações no Programa, deslocando os objetivos iniciais de incentivo à agricultura familiar de base camponesa ao produtivismo exigido pelo grande capital.

Palavras-chave: Movimentos sociais, agricultura familiar, Pronaf.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the main changes in the National Program for the Strengthening of Family Agriculture (Pronaf) during the government Lula da Silva (2003-2010). Pronaf was created in 1996 due to the struggle of the organized farm workers movement and represented the most important support program for family agriculture in Brazil. Nevertheless, the government made numerous changes to the program over the years, shifting the initial goals to provide incentives to family farming based on small producers to support the productivism demanded by large capital.

Keywords: Social movements, family farming. Pronaf.

¹ Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: carol_costa2@yahoo.com.br.

² Doutora. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: ivetesimionatto@hotmail.com



1. INTRODUÇÃO

É imperativa a necessidade de superar a situação de miséria a que está atrelada boa parte dos homens do campo. No marco do sistema vigente, o fortalecimento da agricultura familiar pode representar uma alternativa para a melhoria da qualidade de vida de uma parcela significativa da população rural brasileira. Seu desenvolvimento carrega um importante potencial de inserção produtiva de um número elevado de famílias em situação de pobreza, ou seja, o estímulo ao desenvolvimento da agricultura familiar tem o poder de aumentar o leque de possibilidades de famílias que antes eram apenas alcançadas pelas políticas de transferência de renda.

Para Schneider (2003) o primeiro elemento que caracteriza a agricultura familiar diz respeito à organização do trabalho nas unidades produtivas, que é predominantemente de responsabilidade dos membros da família. O autor também enfatiza que o modo de vida dos agricultores familiares contém diversos traços de resistência e, mesmo que suas relações com o ambiente social e econômico sejam marcadas pela existência do crédito, do financiamento, do suporte institucionalizado e do acesso ao mercado, o eixo regulador entre todas as questões levantadas é a natureza familiar das unidades agrícolas, com uma priorização dos laços de parentescos, costumes e valores repassados de uma geração para outra.

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, (Pronaf), foi criado em 1996 como uma resposta do Estado às diversas mobilizações de camponeses e trabalhadores rurais que questionavam a manutenção do latifúndio e das relações de poder no campo. Exigiam-se políticas específicas para os pequenos produtores e defendia-se uma agricultura familiar de base camponesa como modelo alternativo. Em discussão estavam a democratização do acesso a terra, o fortalecimento da produção familiar e o apoio a um desenvolvimento com crescimento social e participação política.

No Governo de Fernando Henrique Cardoso, período em que o Programa foi formulado, o Pronaf esteve estruturado a partir três eixos principais: concessão de financiamento pelos agentes financeiros (Pronaf Crédito); transferência de recursos orçamentários para o desenvolvimento rural de municípios selecionados (Pronaf



Infraestrutura); e capacitação e profissionalização dos agricultores familiares (Pronaf Capacitação). Contudo, com o transcorrer dos anos o Programa foi passando por diversas adaptações, sendo que principais mudanças ocorreram durante os dois mandatos do Governo Lula (2003-2010). O presente artigo tem como objeto de análise o desenvolvimento do Pronaf durante os oito anos em que Lula esteve a frente do Poder Executivo.

2. DESENVOLVIMENTO:

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva causou uma grande expectativa aos movimentos sociais. A promessa de uma gestão voltada para a área social, comprometida com os propósitos da reforma agrária e de um desenvolvimento com distribuição de renda fez com que os movimentos populares apostassem no novo governo que estava por começar (SADER, 2005). Contudo, ao comparar-se, de antemão, os programas agrários do PT na ocasião das eleições de 1989 e depois em 2002 era possível perceber diferenças significativas. A proposta do PT deixara de ser a transformação da estrutura fundiária para transformar-se no combate à pobreza com o desenvolvimento do capitalismo no campo.

Durante os dois mandatos de Lula, o Pronaf continuou a ser o principal programa do Governo voltado para os agricultores familiares. Contudo, com o passar dos anos ele foi mudando seu foco de atuação: da disponibilização de uma rede de serviços para o desenvolvimento da agricultura familiar à inserção dos agricultores aos mecanismos de mercado.

De acordo com o Manual de Crédito Rural (MCR 10, 2003-2004), no primeiro ano do primeiro mandato o Pronaf estava estruturado da seguinte forma:

Tabela 1 – Créditos de Custeio Pronaf 2003

	Renda anual	Limite de Crédito de Custeio	Limite de Crédito de Investimento		Taxa Anual de Juros	
			Individual	Colet./Grupal	Cust.	Invest.
Grupo "A"	-	-	R\$13.500,00	-	-	1,15%
Grupo "B"	R\$2.000,00	-	R\$1.000,00	-	-	1%
Grupo "C"	R\$ 14.000,00	R\$2.500,00	R\$5.000,00	-	4%	4%
Grupo "A/C"	R\$ 14.000,00	R\$2.500,00	-	-	2%	
Grupo "D"	R\$ 40.000,00	R\$ 6.000,00	R\$ 18.000,00	-	4%	4%

Construída com dados do Manual de Crédito Rural (MCR 10, 2003-2004) do Banco Central do Brasil.



Tabela 2 – Créditos de Investimento Pronaf 2003

	Modalidade	Limite p/ beneficiário	Limite p/ operação	Taxa Anual de Juros
Investimento Integrado Coletivo	Cooperativas e Associações e outras PJs	R\$7.000,00	Projeto/ Limite por beneficiário	4%
Agregar	“B”, “C”, “D”, Cooperativas e Associações	R\$18.000,00	Projeto/ Limite por beneficiário	4%
Pronaf Floresta	Individual: Grupos “B”, “C”, “D”	“B” R\$1.000,00	-	4%
		“C” R\$4.000,00		
		“D” R\$6.000,00		
Pronaf Semi-Árido	Individual: Grupos “B”, “C”, “A/C”, “D”	R\$6.000,00	-	1%

Construída com dados do Manual de Crédito Rural (MCR 10, 2003-2004) do Banco Central do Brasil.

De uma maneira geral os grupos estavam organizados da seguinte forma: **Grupo “A”**: assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária e agricultores beneficiados por programas de crédito fundiário do Governo Federal; **Grupo “B”**: agricultores familiares, incluindo-se remanescentes de quilombos, trabalhadores rurais e indígenas com toda a renda familiar oriunda da exploração agropecuária ou não agropecuária do estabelecimento; **Grupo “C”**: agricultores familiares e trabalhadores rurais com, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; **Grupo “A/C”**: agricultores familiares egressos do Grupo “A”, que se enquadrassem nas condições do Grupo “C” e habilitados ao primeiro crédito de custeio isolado; e, **Grupo “D”**: agricultores familiares e trabalhadores rurais com, no mínimo, 80% (oitenta por cento) da renda familiar da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento e até dois empregados permanentes. Além disso, obedecendo-se certos critérios, algumas categorias de trabalhadores puderam ser beneficiárias de algum dos grupos do Pronaf. Entre estes estavam: pescadores artesanais; extrativistas, silvicultores, aquicultores, e pequenos produtores de gado (MCR 10, 2003-2004).

Neste primeiro momento o tema da desigualdade na distribuição dos recursos não logrou ser superado. Hilling (2008, p.114) destaca que em 2005 os estados mais beneficiados com empréstimos, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais e Santa Catarina, receberam juntos quase 60% do total dos recursos disponibilizados. Por outro lado, Distrito Federal, Amapá, Roraima Amazonas e Acre acessaram conjuntamente no mesmo período apenas 0,82% deste total. Apesar de este tema ter



a ver com a estrutura agrária de cada região, não há como constatar que a diferença é abismal. Além disso, Anjos, Godoy, Caldas e Gomes (2005) indicam, que mesmo com a crescente importância do Programa no cenário nacional, em 2005 76% do crédito dispensados para a agricultura nacional ainda era voltados para a agricultura patronal.

Ao fim do primeiro mandato de Lula já era possível perceber algumas mudanças significativas na estrutura do Programa. Foram ampliados os limites de crédito; incluídas novas categorias de possíveis beneficiários; alteradas as porcentagens mínimas da renda familiar que deveria provir da exploração agropecuária e não-agropecuária; reestruturados os créditos de investimento que passaram de quatro para nove linhas; criado o Grupo “E”, entre outros.

Esta mudanças ficam mais visíveis, ainda, ao comparar-se a estrutura do Programa no primeiro e no último ano do Governo, ou seja, em 2003 e 2010.

Os grupos de beneficiários que ao final do primeiro mandato eram divididos em “A”, “B”, “A/C”, “C”, “D” e “E”, no final do segundo mandato passaram a ser: “A”, “B” “A/C” e “Agricultores Familiares”. Para o grupo “B” foi estipulado um limite de renda anual de R\$6.000,00 e para os “Agricultores Familiares” um limite que ia de R\$6.000,00 à R\$100.000,00. As taxas de juros anuais também ganharam um novo arranjo: 1,5% a.a. para operações de até R\$10.000,00; 3% a.a. para operações entre R\$10.000,00 e R\$20.000,00; e, 4,5% a.a. para operações entre R\$20.000,00 e R\$50.000,00. Não foram definidos no MCR os limites de crédito para cada um dos grupos (MCR 10, 2010-2011).

Já em relação aos créditos de investimento, eles aparecem como destinados apenas ao grupo dos “Agricultores Familiares”, sendo excluídos os beneficiários dos grupos “A”, “B” e “A/C”. As taxas anuais de juros também foram estratificadas tendo em conta o valor dos empréstimos: juros de 1% a.a. para operações de até R\$10.000,00 ; juros de 2% a.a. para operações entre R\$10.000,00 e R\$20.000,00; juros de 4% a.a. para operações entre R\$20.000,00 e R\$50.000,00. Ficou fixado, ainda, que para operações coletivas a taxa efetiva de juros seria de 4% a.a., sendo que o valor limite para a operação foi estipulado em R\$10.000.000,00 (MCR 10, 2010-2011).

As demais linhas de investimento estão expressas no quadro a seguir:



Tabela 3 – Crédito de Investimento Pronaf 2010

	Modalidade	Limite beneficiário	Limite operação
Benefic.amento ou Industrialização		R\$5.000,00	-
Pronaf Agroindustria	Individual	R\$10.000,00	-
		R\$20.000,00	-
	Coletivo ou por Cooper/Associações	R\$10.000,00	R\$500.000,00
		R\$20.000,00	R\$10.000.000,00
Pronaf Floresta	Individual	R\$10.000,00	-
Pronaf Semi-Árido	Individual	R\$10.000,00	-
Pronaf Mulher	Individual- A, B e A/C	R\$2.000,00	-
		R\$10.000,00	-
	Individual	R\$20.000,00	-
		R\$50.000,00	-
		Coletivo	R\$20.000,00
Pronaf Jovem	Individual	R\$10.000,00	-
Custeio e Comercialização de Agroindústrias Familiares	Individual	R\$5.000,00	-
	Coletivo	R\$5.000,00	R\$50.000,00
	Associações	R\$5.000,00	R\$2.000.000,00
	Cooperativas	R\$5.000,00	R\$5.000.000,00
	Cooperativa Central	R\$5.000,00	R\$10.000.000,00
Pronaf Cota-Partes	Individual	R\$5.000,00	-
	Coletivo	R\$5.000,00	R\$5.000.000,00
Microcrédito Produtivo Rural	Individual	R\$2.000,00	-
Pronaf Agroecologia	Individual Investimento	R\$10.000,00	-
		R\$20.000,00	-
		R\$50.000,00	-
	Coletivo	R\$20.000,00	R\$10.000.000,00
Pronaf Eco	Individual Investimento	R\$10.000,00	-
		R\$20.000,00	-
		R\$50.000,00	-
	Coletivo	R\$20.000,00	R\$10.000.000,00
Beneficiários do PNCF e do PNRA	PNCF	R\$20.000,00	-
	PNRA	R\$20.000,00	-
Pronaf +Alimentos	Individual	R\$130.000,00	-
	Grupal	-	R\$500.000,00

Construída com dados do Manual de Crédito Rural (MCR 10, 2010-2011) do Banco Central do Brasil.

A análise dos dados nos mostra que as famílias com menores rendas foram beneficiadas com melhores condições de juros, contudo, seus limites para financiamento não se ampliaram na mesma proporção que aqueles destinados aos setores mais capitalizados. Enquanto em 2003 o maior valor para investimento era de R\$18.000,00, em 2010 ele chega à casa de R\$130.000,00 para empréstimos individuais e R\$10.000.000,00 para empréstimos coletivos.

Frente a este panorama, os questionamentos feitos por Anjos, Godoy, Caldas e Gomes (2005) se mostram bastante pertinentes:



Afinal de contas, a quem majoritariamente cabe apoiar? Agricultores familiares plenamente inseridos nos mercados, dotando-os de recursos de sustentação e alavancagem econômica? Os que se encontram em vias de transição ou os já consolidados? Há espaço para políticas de sustentação de renda para os setores mais frágeis no plano das políticas agrícolas? Quanto de recursos estamos dispostos a oferecer para estes grupos?

A questão do público alvo é justamente uma das maiores críticas direcionadas ao Pronaf. A proteção aos grandes produtores e aos setores mais capitalizados do campo é um fato histórico mais do que conhecido. Dentro deste panorama, o surgimento do Pronaf se apresentou como uma possibilidade para a democratização dos recursos. Contudo, tais aspirações não se concretizaram em sua plenitude. Os escritos de Copetti (2008, p.80) chamam atenção para o fato de que dentro do grupo dos agricultores familiares as camadas mais capitalizadas continuam tendo privilégios em relação aos recursos. Ou seja, os mecanismos de acesso ao crédito fazem com que os agricultores que já estavam inseridos no sistema tenham mais facilidades. O público da política não é o mesmo almejado pelos bancos, que sempre acabam favorecendo os clientes que já fazem parte de sua carteira de negócios.

É possível perceber, durante os mandatos de Lula, que as ações do governo em relação ao Pronaf estavam direcionadas à modernização da agricultura brasileira tendo em vista a tecnificação dos processos e o conseqüente aumento da produção. O Programa fazia parte de um plano maior do governo que foi guiado pela estratégia político-econômica neodesenvolvimentista. As intervenções estatais nesta linha privilegiavam, de um lado, mecanismos de política fiscal, cambial e de crédito a fim de alcançar o desenvolvimento da produção, o aumento do consumo, o estímulo às exportações (e as importações) e a garantia do pagamento da dívida pública. Por outro, previam ações voltadas para a “inclusão social” das camadas mais pobres (miseráveis) da população brasileira na linha dos programas focalizados de combate à pobreza.

Os posicionamentos contrários à teoria do neodesenvolvimentismo argumentam que seu arranjo representa, na verdade, uma tentativa de desvinculação das medidas adotadas pelo governo de FHC e que o processo de ruptura jamais chegou a existir, sendo possível perceber uma continuidade na conformação das políticas,



inclusive das políticas sociais que permaneceram sendo balizadas pelos fundamentos macroeconômicos.

3. CONCLUSÃO

Em relação ao Pronaf está posto no site do MDA que “as ações do Governo Federal para o meio rural brasileiro estão pautadas em um novo modelo que visa permitir uma inserção não subordinada das populações locais ao mercado globalizado, a partir dos princípios preconizados no paradigma do desenvolvimento sustentável”. Hilling (2008, p. 102) pontua que o Programa prevê o fortalecimento de mecanismos que permitam compatibilizar, dentro da agricultura familiar, a produção para o consumo e a produção para o mercado, a geração de novas ocupações produtivas, a diversificação das atividades rurais, e a construção de mecanismos que possibilitem a agregação do valor. Como é possível perceber, há um privilegiamento do plano econômico, ficando para trás outras questões que dizem respeito à melhoria da qualidade de vida dos agricultores familiares e que dependem de políticas de natureza diversas. Neste sentido, destaca-se a centralidade dada ao Crédito em detrimento dos eixos de Infraestrutura rural e Capacitação.

Diante do exposto, surge a seguinte pergunta: partindo da lógica do neodesenvolvimentismo, o programa estaria representando uma nova proposta de desenvolvimento sustentável ou uma reedição do ciclo de modernização conservadora? As primeiras aproximações indicam que o Programa está amparado somente no estímulo à especialização e ao produtivismo, ficando claro que o mesmo já não responde as bandeiras de lutas levantadas na década de 1980 e nem cumpre um papel importante na superação da questão agrária brasileira. Não resta dúvida que o Pronaf representa o mais importante programa de apoio à produção agrícola familiar do país, contudo, esta afirmação traz uma nova indagação: Como um programa que nasce com tão forte apelo e responsabilidade social pode atingir seus objetivos somente via setor produtivo agrícola?

Concluindo com Sampaio Jr. (2012, p. 686), pode-se dizer que a política do governo Lula da Silva foi entusiasta do capital internacional, do agronegócio e dos negócios extrativistas. Ou seja, não se colocou no horizonte de suas propostas



qualquer pretensão de criar mudanças estruturais na sociedade brasileira, sendo exemplares a reforma agrária e as políticas agrícolas.

Outro elemento a observar é a ausência de manifestação dos movimentos sociais do campo acerca desta realidade verificando-se uma clara manobra transformista do governo ocorrida via cooptação das principais lideranças em um momento de fragilidade dos institutos coletivos de classe. Como assevera Gramsci (2002, p.318), o “transformismo” implica numa “absorção gradual, mas contínua, e obtida com métodos de variada eficácia, dos elementos ativos surgidos dos grupos aliados e mesmo dos adversários e que pareciam irreconciliáveis inimigos”. Este é o principal trunfo das elites no poder; manter o “apassivamento da classe trabalhadora”, estratégia que se estendeu da gestão Lula ao governo de Dilma Roussef, cujas consequências são visíveis nas políticas para a agricultura familiar como também para mudanças estruturais significativas, urgentes na realidade brasileira.

4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANJOS, F. S dos; GODOY, W. I.; CALDAS, N. V.; **Gomes, M. C.** Agricultura familiar e políticas públicas: o impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, vol.42 no.3 Brasília July/Sept. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0103-20032004000300007&script=sci_arttext. Acesso em: 15 de fev de 2013.

BRASIL. Banco Central do Brasil - **Manual de Crédito Rural/MCR 10. 1999/2000.**
_____. Banco Central do Brasil - **Manual de Crédito Rural/MCR 10. 2002/2003.**
_____. Banco Central do Brasil - **Manual de Crédito Rural/MCR 10. 2003/2004.**
_____. Banco Central do Brasil - **Manual de Crédito Rural/MCR 10. 2006/2007.**
_____. Banco Central do Brasil - **Manual de Crédito Rural/MCR 10. 2010/2011.**

COPETTI, L.D. **Fatores que dificultam o acesso dos agricultores familiares às políticas de crédito rural: o caso de Alegria-RS.** Porto Alegre, 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=000685231&loc=2009&l=18f60f38120bb3da>

HILLING, C. A cidadania e a racionalidade técnico burocrática nas estratégias de apropriação do Pronaf pelos agricultores familiares. Porto Alegre, 2008. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em sociologia. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/15311/000677250.pdf?sequence=1>.



Acesso em: 14 de fev. de 2013.

GRAMSCI, A. Cadernos do Cárcere. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Vol5. 2002.
SADER, E. **Lula, PT e os Movimentos Sociais**. Revista Eletrônica Cuba siglo XX. 2005 Disponível em: http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/taller/sader_300605.htm
Acesso em: 08 de jan. de 2012

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Secretaria de Agricultura Familiar**: Relatório de Gestão. 2010. Disponível em: http://www.mda.gov.br/portal/arquivos/view/presta-o-de-contas/2010/RG_2010%20SAF_MDA.pdf. Acesso em: 19 de fev. de 2013.

SAMPAIO JR, P. de A. Desenvolvimento e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. Rev. **Serviço Social e Sociedade**. Nº 112 São Paulo out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n112/04.pdf>. Acesso em: 11 de fev. de 2013

SCHNEIDER, S. Teoria social, agricultura familiar e pluriatividade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18 nº 51. 99-121, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15988.pdf>. Consulta feita em: 15/02/2012.