

O PRONAF e a Agricultura familiar na Amazônia: uma questão de rever prioridades

RESUMO

A política pública para o meio rural brasileiro vem sofrendo profundas modificações nos últimos anos. Segundo o Governo Federal, o atual Programa de Reforma Agrária brasileira vem modificando suas bases conceituais, seus objetivos e suas práticas. Diante desta afirmativa, torna-se fundamental saber o que está realmente causando estas modificações. Este documento procura motivar uma reflexão junto à academia na formalização de uma verdadeira avaliação dos resultados do PRONAF¹, no contexto regional, em especial no sul e sudeste do Pará. O enfoque principal deste estudo restringir-se-á às seguintes questões: uma análise dos números do PRONAF; como está se dando a redefinição das normas técnicas que nortearão os investimentos agrícolas nos assentamentos; qual o processo de definição dos projetos a serem financiados; qual o processo de intervenção das prestadoras de serviços.

Palavras-chave: agricultura familiar, políticas públicas, assistência técnica, crédito rural, assentamentos rurais.

PRONAF and family agriculture in the Amazonian Region: An issue that requires a review of priorities

ABSTRACT

The public policies on the Brazilian rural environment have underwent deep changes in the last years. According to the Federal Government, the present Program of Agrarian Reform is changing its conceptual bases, objectives and practices. In the face of this statement, it becomes fundamental to know what is really causing these changes. Therefore this paper intends to motivate a reflection by the academia about a truthful formal evaluation of the results of PRONAF in the regional context, specially in the Southern and Southeastern area of the State of Pará. The main approach of this study is restricted to an analysis of the following subjects: the numbers of the Program, the redefinition of the technical procedures which will guide the agricultural investments in the settlements, the process of choosing the projects which are going to be financed and the intervention of the service providers.

Keywords: family agriculture, public policies, tchnical assistance, rural credit, rural settlements.

O PRONAF e a Agricultura familiar na Amazônia: uma questão de rever prioridades

William Santos de **ASSIS**²

Luis Mauro **SANTOS SILVA**³

1. Introdução

O governo federal afirma que a reforma agrária brasileira vem modificando suas

¹ **PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF.** Governo Federal – Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Brasília, junho, 1996, 37 pg.

² Eng. Agrônomo; Ms. Desenvolvimento Rural e Agriculturas Familiares e Docente-Pesquisador do LASAT/NEAF/CA/UFGA. Endereço: Rua Humaitá, 44, apto 906, Botafogo, Rio de Janeiro. CEP: 22261-001. E-mail: wsantosassis@uol.com.br

³ Eng. Agrônomo; Docente-Pesquisador do LASAT/NEAF/CA/UFGA e mestrando do Programa "Mestrado em **Agriculturas Familiares e Desenvolvimento Sustentável**" – NEAF/CA/UFGA. Endereço: Rua Plínio Pinheiro 1.115, Novo Horizonte, Marabá – Pará. CEP: 68501-000. Mauro.Dasilva@antilles.inra.fr

bases conceituais, seus objetivos e suas práticas. Porém, esta afirmativa nos remete a entender um pouco como estas mudanças vem ocorrendo na escala regional, devido a heterogeneidade do contexto agrário nacional.

No caso da região amazônica, com um enfoque particular no sul e sudeste paraense, decididamente, as esferas governamentais não conseguiram avançar muito neste tema. E para isto, não tem faltado cobranças e iniciativas da sociedade civil organizada no intuito de mostrar alguns caminhos viáveis para a definição de uma política agrária menos excludente.

Desde a década de 70, a região convive com a migração de milhares de famílias expulsas pelas intervenções do desenvolvimento brasileiro no sentido Sul - Norte. Contudo, esta parcela marginalizada da sociedade vem discutindo alternativas autênticas para o futuro da agricultura familiar amazônica. Estudos realizados pela SUDAM/PNUD (1996) mostram que 49% das experiências alternativas desenvolvidas pelos pequenos agricultores, eram promovidas por cooperativas, STRs e associações; e que a maioria dessas alternativas voltavam-se para a geração de renda o que demonstra uma capacidade dessas organizações em propor ações eficientes.

Vale salientar que somente na última década (90) algumas das políticas agrícolas, com base familiar, atenderam algumas reivindicações amazônicas. Mesmo sem garantia de continuidade, estas políticas foram assumidas pelos trabalhadores rurais como um verdadeiro desafio de avaliar os resultados e adequar as linhas de créditos e a assistência técnica dentro do contexto regional. Esta conquista concentra-se no Fundo Constitucional do Norte, bem conhecido pela sociedade brasileira, porém muito recente no contexto amazônico.

Contudo, nesta virada do milênio, o Governo Federal resolveu apostar em um novo projeto ancorado em uma linha de crédito (PRONAF) com baixo envolvimento efetivo de parte dos interessados – os agricultores familiares da Amazônia.

Este documento procura motivar uma reflexão junto à academia na formalização de uma verdadeira avaliação dos resultados do PRONAF, tanto no contexto nacional quanto no regional, em especial no Pará. Pela dificuldade de obter algumas informações importantes, nos limitaremos aqui a reflexão de alguns elementos de análise de 3 anos de realização do PRONAF – de 1997 a 1999 – sendo ainda muito limitada a análise de dados regionais (Amazônia) e estaduais (Pará).

2. O peso da agricultura familiar: alguns indicadores

A importância deste setor para a economia nacional, regional e municipal é inegável. Dados da FAO (1995) indicam que a contribuição da agricultura familiar para o valor da produção total é de 58% na região norte. O mesmo estudo mostra, no entanto, que este setor recebe apenas 3% do valor dos financiamentos e

ocupa 77% do pessoal envolvido. Outro dado importante a ser frisado, é o fato deste segmento rural deter só 31% da área total, mesmo sendo 82% do número de estabelecimentos. Estes dados expõem a situação de concentração dos financiamentos e da terra nas mãos de uns poucos privilegiados.

Estudos recentes feitos por pesquisadores do LASAT/NEAF-UFPA⁴ (ESTUDO DA RENDA, 1997) mostram que na região de Marabá a renda gerada em 1 hectare, pela agricultura familiar, é superior a renda gerada pelas grandes empresas rurais. O estudo indica ainda que estabelecimentos agrícolas de exploração familiar geram até R\$ 41,00 por hectare/ano, enquanto que empresas capitalistas rurais geram no máximo R\$ 25,00.

Quadro 01 – Peso da agricultura familiar na região norte

UF	% de estabelecimentos	% da área total	% do valor da produção	% dos financiamentos	% pessoal ocupado
RO	79	46	63	13	74
AC	90	60	72	1	84
AM	91	52	98	19	87
RR	55	14	25	0,7	49
PA	85	30	58	1,5	77
AP	84	22	43	0,1	79
TO	48	15	15	1	39
Norte	82	31	58	3	75

Fonte: FAO/INCRA/UFPA (1996)

Se reduzirmos a escala, notaremos que o contexto municipal não se diferencia muito da situação nacional, em termos de apoio à agricultura familiar. O quadro abaixo exemplifica o percentual que a prefeitura municipal de Marabá destina ao setor rural, apenas 4% de seus recursos, sem priorizar o segmento familiar. Dois aspectos devem ser considerados ainda em relação a esses números: o primeiro é que estes recursos estão pulverizados em pelo menos 30 “programas”, alguns são na verdade atendimento isolado a determinadas comunidades⁵; o segundo é que 20% (R\$ 540.000,00) do recurso destinado para a agricultura são, na verdade, gastos com a manutenção da própria Secretaria Municipal de Agricultura. A dispersão dos recursos em tão grande número de “programas” indica uma dificuldade de planejamento e priorização de programas mais eficientes e integrados que possibilitem um desenvolvimento da agricultura familiar local.

Quadro 02 – Orçamento da prefeitura de Marabá - Exercício 2000

Discriminação	Valor nominal (em R\$1,00)	Percentual
Orçamento total*	65.469.000,00	100%
Destinado para a agricultura	2.641.000,00	4%

Fonte: Câmara de vereadores 2000m adaptado por FETAGRI (2000)

* Orçado para 2000

Portanto, mesmo reconhecendo algumas conquistas junto ao CMDR⁶ e que o

⁴ Laboratório Sócio-Agrônomo do Tocantins / Núcleo de Estudos Integrados sobre Agricultura Familiar - Universidade Federal do Pará

⁵ Muitas lideranças se referem a este tipo de atendimento como sendo “manutenção de currais eleitorais”

⁶ Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural

orçamento do PRONAF/2001 aumente progressivamente, levanta-se aqui uma grande preocupação com a forma de definição de prioridades e de gestão destes recursos.

3. O Pronaf

3.1. *Um breve histórico*

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF - foi criado pelo Decreto Presidencial nº 1.946 de 28.06.1996 e tem como objetivo geral apoiar o desenvolvimento rural via agricultura familiar, garantindo condições de produção e serviços semelhantes as encontradas no setor urbano brasileiro (PRONAF, 1996). Para tanto, o programa conta com recursos oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e dos fundos constitucionais de desenvolvimento (FNO, FCO e FCE).

Diante da amplitude da categoria-fim – a Agricultura Familiar - o programa estratificou-a principalmente pelo critério da representatividade econômica e social. Ainda segundo PRONAF (1996); Vilela (1997) e; AGRICULTURA FAMILIAR, REFORMA AGRÁRIA...(1999), a prioridade é para a agricultura familiar dita periférica⁷, ou seja, totalmente à margem do mercado e sem estrutura mínima para um desenvolvimento sócio-econômico satisfatório. E, por representar cerca de 2 milhões de estabelecimentos (50% do total), é a sub-categoria prioritária para uma política fortalecedora da agricultura nacional e inclusão social.

O diagnóstico motivador do PRONAF, implicitamente, aponta as regiões Norte e Nordeste como as que mais concentram a classificada agricultura familiar periférica e, portanto, elege *a priori* o alvo maior do programa. Mesmo sabendo que o PRONAF tem início em 1996, pode-se dizer que somente a partir de 97 é que o programa toma as proporções de um programa nacional.

3.2. *A aplicação do PRONAF no período de 1997 a 1999*

Embora tenha-se mobilizado consideráveis volumes de recursos para a agricultura familiar, ainda é difícil detectar a eficiência na alocação dos mesmos e nem a garantia das prioridades apontadas por suas diretrizes gerais. Pelo menos uma certeza poderemos apontar na recente trajetória do PRONAF: o Governo Federal continua alimentando as diferenças regionais, quando constatamos que apenas 2% dos recursos (cerca de 110 mil reais) foi destinado à região Norte. Por um ângulo mais drástico podemos dizer que, em média, menos de 10% dos recursos do PRONAF se destinaram realmente a atender as regiões mais críticas da país (Norte e Nordeste).

⁷ Podemos incluir as duas outras categorias: a consolidada e a em transição, com cerca de 1 milhão de estabelecimentos familiares, cada.

Quadro 04 - Evolução do volume de recursos destinados ao PRONAF em 3 anos.

REGIÃO	1997*		1998*		1999**		Volume Total (R\$1,00)	Média %
	Montante (R\$1,00)	%	Montante (R\$1,00)	%	Montante (R\$1,00)	%		
Norte	44092	2	10124	1	56246	3	110462	2
Nordeste	165450	9	15621	1	198668930	12	198850001	7
C. Oeste	52422	3	19103	1	90563703	6	90635228	3
Sudeste	432661	24	154943	12	297192848	18	297780452	18
Sul	1098067	62	1086911	85	1001927558	61	1004112536	70
Total	1792693	100	1286703	100	1588409286	100	1591488682	100

Fontes: Adaptado do *Banco do Brasil e ** Banco Central.

Diante do quadro acima, o que poderia explicar tal disparidade? Seria a ineficiência na distribuição dos recursos ou a gestão inadequada dos mesmos? Como priorizar a agricultura familiar amazônica com menos de 4% do volume aplicado?

Análises recentes (Vilela, 1997; Agricultura Familiar, Reforma Agrária..., 1999; entre outros), constataam que os primeiros resultados deste programa não diferem muito das últimas políticas governamentais. Isto torna-se preocupante quando se observa a estratégia excludente de liberação de recursos, perante as regiões mais carentes do Brasil.

Mas para entender o porquê de tais indagações, torna-se necessário sair da esfera nacional e realizar algumas reflexões de cunho mais regional (e local) pois é nesta escala que se materializam as mudanças mais significativas na agricultura familiar. Sem desmerecer uma análise nacional, queremos atentar para o fato de que em nenhum momento fica claro a necessidade de maior alocação de investimentos para a região Sul, nem observa-se o real funcionamento da gestão social do programa (a eficiência dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural - CMDR).

Novamente assumiremos aqui uma preocupação maior com a situação atual da realidade amazônica, tomando o Pará como foco de discussão.

3.3. O PRONAF é um projeto para a Amazônia ?

Se assumirmos a argumentação do Governo Federal de que o desenvolvimento nacional depende do futuro da agricultura familiar, concluímos que cabe a este setor avaliar e direcionar os melhores caminhos para se buscar este desenvolvimento. Para isto, avaliar o modelo de desenvolvimento apresentado via PRONAF é fundamental para se definir o que é melhor para a Amazônia.

Após a definição conceitual, o PRONAF estratificou a agricultura familiar brasileira

em: consolidada (1,1 milhões de unidades), de transição (1,7 milhões de unidades), e periférica (2,3 milhões de unidades). Para a sociedade, parecia ter ficado claro que as regiões Norte e Nordeste eram prioridades no desenvolvimento e diminuição da pobreza no meio rural. Mas na prática não funcionou dessa forma.

A Amazônia foi enquadrada como sendo a terceira categoria no que o PRONAF chama de agricultura familiar. Segundo leitura da FAO (1995), a agricultura familiar periférica é a sub-categoria mais populosa, mais abandonada pelas políticas públicas e sem condições de concorrer junto ao mercado, sendo assim o alvo privilegiado do programa.

3.3.1. Algumas diretrizes do PRONAF: sua aplicação no Pará

Assumindo um papel provocativo, citaremos abaixo trechos de pressupostos que norteiam (ou deveriam nortear) o programam bem como algumas constatações de sua aplicação no estado.

Atuação por demanda – não se pode definir demandas sem a participação representativa do setor. Atualmente, apenas cerca de 10% dos municípios paraenses estão envolvidos com o PRONAF, onde grande parte não garante representatividade da agricultura familiar, nem na elaboração dos Planos Municipais de Desenvolvimento Rural – PMDR- e nem na avaliação dos resultados. Boa parte destes municípios não chegam nem a apresentar um PMDR participativo;

Descentralização das ações; agilidade e parceria – como os Conselhos municipais ainda não funcionaram a contento, pelo menos na região norte, não é necessário tecer comentários sobre os outros princípios pois a estrutura, em especial, no Pará, carece de políticas mais descentralizadoras e, sobretudo, de um maior grau de representatividade nos CMDR. Para se ter uma idéia, a maioria dos CMDR nos municípios do estado do Pará são constituídos por:

- 01 representante da Prefeitura (Secretário Municipal de Agricultura);
- 01 representante da assistência técnica local (EMATER⁸ e/ou SAGRI⁹, CEPLAC¹⁰);
- 01 representante do Sindicato dos Produtores Rurais (patronal);
- 01 representante dos Sindicato dos Trabalhadores Rurais (agricultura familiar);
- 01 representante da Colônia de Pescadores (podendo ser empresário ou pescador artesanal).

⁸ Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural

⁹ Secretaria Estadual de Fomento à Agricultura do Pará.

¹⁰ Comissão Especial de Promoção da Lavoura Cacaueira.

Em geral no sul e sudeste do Pará, estes representantes são escolhidos com a intervenção direta do governo municipal. Em outras palavras, a maioria destes Conselhos pouco representa os interesses reais da agricultura familiar. Este ambiente criado pelo CMDR acaba reproduzindo os mesmos fóruns de decisão política tradicionais pois não catalisa novas formas de definição de políticas locais. Dito de outra forma, as ações assim desencadeadas fortalecem velhas práticas de dominação política travestidas de um discurso que se pretende modernizante, a descentralização e a participação. Em suma, um CMDR com esta formação já existe há muito tempo, cabendo ao PRONAF apenas institucionalizá-lo.

3.3.2. Seus objetivos sem o devido alcance

No tocante aos objetivos traçados pelo PRONAF poderemos também tecer comentários provocativos sobre os principais, como por exemplo:

- **Ajustar políticas públicas à realidade da agricultura familiar** – até hoje não está claro como se pretende fazer este ajuste. Se pegarmos a história recente das políticas públicas no Pará, podemos afirmar que uma grande massa de organizações vem discutindo, avaliando e pondo em práticas algumas propostas de desenvolvimento. Estas propostas são iniciativas governamentais de crédito e assistência técnica (FNO, PDA's, Projeto Lumiar, etc.), com envolvimento direto das organizações de trabalhadores rurais. Paralelo a este cenário, o PRONAF acaba não valorizando essa construção regional de políticas públicas, com envolvimento direto da sociedade civil organizada. Pode-se afirmar que apenas recentemente (ano 2000) as organizações rurais vem discutindo efetivamente o PRONAF, principalmente pela sua vinculação direta com as políticas anteriores;
- **Viabilizar a infra-estrutura rural para a agricultura familiar** – com uma dotação média de 3% anual dos recursos do PRONAF, fica difícil acreditar que se chegará a uma estrutura favorável para o desenvolvimento e consolidação da agricultura familiar amazônica. Além da insuficiência dos recursos, problemas como a utilização indevida dos recursos destinados à melhoria da infra-estrutura rural, são também pontados. Organizações de trabalhadores e ONGs de assessoria têm denunciado, sistematicamente, desvios de recursos, obras precárias (principalmente estradas) e manipulação política pelos governos municipais da região.
- **Fortalecer os serviços de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar** – Além da insuficiência orçamentária citada insistentemente, o governo não demonstra interesse em manter iniciativas construídas realmente em clima de parceria com a sociedade, entre

as poucas ressalta-se o Projeto Lumiar. Pelo contrário, tem modificado tão rapidamente as normas das políticas, que não permite nem mesmo a quem se beneficia diretamente, avaliar seus efeitos. Estudo recente sobre o impacto das políticas agrárias e ambientais no sul, sudeste e oeste do estado, mostra a dificuldade dos movimentos sociais, instituições governamentais, ONGs e beneficiários diretos em avaliar as políticas recentes.

- Profissionalização dos agricultores e inserção aos mercados – Existe uma tendência no âmbito do Ministério da Reforma Agrária de dotar os agricultores de capacidades para a competição no mercado. Alguns documentos chegam a sugerir que a capacitação dos produtores (visando sua profissionalização), seja feita de maneira a fortalecer “cadeias produtivas”, discurso que se coaduna com as diretrizes do governo estadual. E apontam produtos como carne, couro, leite, minério, grãos e frutas, como alguns dos produtos prioritários. As especificidades locais são pouco ou quase nada consideradas na lógica dessa profissionalização, a profissionalização para o mercado de produtos que na sua maioria são destinados à exportação. Não assumimos uma postura de não inserção da agricultura familiar no mercado, a questão a ser refletida é como que esta agricultura pode se inserir sem que seja “engolida” por este, ou seja, de formas que a sua reprodução seja assegurada. E isto não fica claro nos manuais que estão circulando e muito menos nas normas que estão direcionando os crédito e outras políticas.

Embora ainda escassos, os números apresentados mostram um cenário de grandes dificuldades para a consolidação de uma agricultura familiar amazônica. Com isso, os movimentos sociais do campo vem se inserindo cada vez mais nas discussões em torno do PRONAF, na busca de uma adequação mais justa dessa política específica para as categorias produtivas menos favorecidas, mas de grande potencial econômico no mercado local, regional e nacional. Levar em consideração a avaliação da sociedade é fundamental para avançar para uma política mais representativa.

4. A contribuição da sociedade civil no campo

De acordo com o RELATÓRIO SOBRE O GRITO DA AMAZÔNIA (2000), as regiões sul e sudeste do Pará ficaram conhecidas no cenário nacional em função da violência envolvendo conflitos fundiários. Durante anos, o INCRA permaneceu na região desempenhando muito mais uma função de mediador dos conflitos do que executor da política de reforma agrária. O quadro abaixo demonstra que mais de 90% dos PA's da região foram criados no período de 1996 a 1999. Este período, antes da implantação do PRONAF, corresponde ao início da mudança de estratégia das organizações de trabalhadores rurais na priorização de movimentos mais contundentes (acampamentos) como forma de pressionar o INCRA a realizar o seu papel na região. Existiam em toda região centenas de comunidades rurais, fruto de ocupações espontâneas, que estavam fora do alcance das políticas vinculadas ao Plano Nacional de Reforma Agrária –PNRA,

como os créditos do PROCERA, infra-estrutura (ex: estradas, escolas), etc.

Quadro 05: A evolução do número dos Projetos de Assentamentos no Sul e Sudeste Paraense

ANO	No. PA's criados	Crescimento acumulado	Área (ha)	Área (ha) Acumulada	Capacidade/ Assentamento	Relação de Beneficiário
87-89	23	62	583.276	1627140	10.291	0
90-95	39		1.043.864		14.979	
96	23	205	262.469	1712308	5.167	8.823
97	33		489.159		13.596	11.614
98	56		503.332		11.456	13.033
99	93		457.348		10.295	7.364
Total	267		3.339.447		65.784	40.834

Fonte: adaptado de FETAGRI (2000)

A contrapartida dos movimentos sociais amazônicos não pode ser desconsiderada, pois além de promoverem diversos espaços de discussão têm apresentado inúmeras propostas alternativas. No entanto, a reação das elites locais e até mesmo de setores do governo têm sido de desqualificar esta contribuição. Esta reação chega, em alguns casos, à extrema violência. Os números sobre a violência no campo (quadro 06), mostram o pouco avanço das atuais políticas agrárias (e agrícolas), no sentido de diminuir as desigualdades sociais e econômicas na área rural amazônica. Se observarmos os números podemos constatar que a região vive o mesmo contexto de violência de quase 30 anos atrás.

Quadro 06 - Assassinatos no campo, Amazônia (1964 – 1997)

Período	Nº de assassinatos
1964 – 1984	42
1984 – 1989	117
1990 – 1992	53
1993 – 1994	50
1995 – 1997	42
Total 1964 / 1997	304

Fonte: CPT, adaptado por FETAGRI (2000)

Na última década, a situação das famílias de agricultores assentados da Reforma Agrária e posseiros parece ter chegado em um limite. Em função das péssimas condições da infra-estrutura regional, falta de políticas sociais adequadas e a falta de uma política agrícola eficiente (crédito, assistência técnica, pesquisa etc), a FETAGRI regional e o MST começaram a reivindicar publicamente que o INCRA cumprisse integralmente as etapas necessárias à implantação dos projetos de assentamentos. Em muitos casos, o INCRA se limitava à aquisição e titulação das áreas ocupadas, que só deveria ser feito

após a concessão dos créditos e da finalização da infra-estrutura. Outra contestação feita referia-se ao número de famílias assentadas, pois segundo os dirigentes das entidades citadas, áreas ocupadas há mais de 10 anos estão sendo computadas como assentamentos recentes.

Assim, movimentos como "acampamentos" surgiram como uma forma de chamar a atenção da sociedade para o descaso do governo federal para com a questão da Reforma Agrária e da produção rural baseada na estratégia familiar.

Como consequência imediata das pressões sociais, estabeleceu-se um diálogo regional entre o governo e as organizações ligadas à agricultura familiar do Pará. Como principal saldo podemos citar a criação de comissões de avaliação e redirecionamento de algumas ações do PRONAF. Porém a maioria das propostas aprovadas acabaram não saindo do papel devido também a pouca articulação entre as demandas dos assentados e as prioridades definidas pelos Conselhos Municipais e Estadual de Desenvolvimento Rural, fazendo com que, a cada ano, novos acampamentos e gritos sejam necessários para se validar a mesma pauta.

Para os dirigentes da FETAGRI regional, o acampamento também faz parte do processo de educação/formação de lideranças e de agricultores, pois as discussões não se restringem aos aspectos reivindicatórios. É um processo bem mais rico em termos de compreensão das estruturas básicas das políticas agrárias e seus mecanismos de regulação. Além do mais, tornou-se o mecanismo mais eficiente de democratizar a definição das demandas e o planejamento do uso dos recursos para o investimento regional, interferindo positivamente em algumas decisões nos CMDR.

Será então que um fórum regional legítimo, como o criado pelo Grito da Amazônia, não é o *locus* ideal de definição das políticas agrárias regionais? Esta pergunta talvez soe como resposta para a busca de uma gestão representativa de um **"PRONAF Amazônico"**

5. Influência dos atores locais na definição das normas técnicas do PRONAF

A experiência do FNO mostrou que definir propostas técnicas para o conjunto da agricultura familiar não é uma tarefa simples. Apesar do discurso oficial do BASA sobre a necessidade de aumentar a produção de alimentos, como forma de melhorar a sustentabilidade dos sistemas de produção e as condições de vida dos agricultores, o resultado final não foi tão animador. Estudo feito por MOURÃO (2000), mostra que as pequenas criações e as culturas alimentares que são as principais fontes de alimentos dos agricultores familiares, absolutamente não foram priorizadas nas composições dos sistemas e na liberação de recursos. A definição dos elementos constitutivos dos sistemas a serem financiados era prerrogativa das equipes técnicas do BASA.

MOURÃO (2000; p. 169) alertava ainda para o fato de que a concepção técnica

dos projetos sofreu forte influência dos princípios da revolução verde¹¹, com todos os efeitos já amplamente discutidos pela bibliografia do tema, bem como apoiada em índices técnicos fornecidos pela EMBRAPA, que em muitos casos foram desenvolvidos em campo experimental e para uma produção em larga escala. A visão tradicional da pesquisa agropecuária e da extensão rural, vem limitando a tomada de decisão dos profissionais do setor agrícola, evitando a adaptação de referenciais baseados no conhecimento dos próprios agricultores, bem como por técnicos que utilizam métodos não tradicionais de pesquisa.

Será que a sistematização dos entraves dessas políticas anteriores serviram para redirecionar ações no PRONAF? Veremos a seguir alguns elementos que nos ajudarão a refletir sobre isto. Os números e a reflexão feitos a seguir, derivaram da análise de documentos preliminares de uma prestadora de serviço que atua no sudeste do Pará. Após o acampamento de 2000, a FETAGRI junto a um grupo de aproximadamente 50 associações decidiram pela elaboração de aproximadamente 1000 projetos para a linha de crédito PRONAF “A”. Para elaboração desses projetos foi contratada uma prestadora de serviços criada no período do projeto LUMIAR¹².

5.1 – O Processo de definição dos itens financiáveis: o que os agricultores querem e o que é possível pela análise financeira

Por iniciativa da prestadora de serviços e com apoio da Fetagri regional, os técnicos começaram a fazer um levantamento de demanda em 40 assentamentos para reunir elementos para elaboração das propostas a serem apresentadas ao BASA, em forma de projetos para financiamento, respeitando os limites definidos pelo PRONAF A. Paralelamente ao levantamento de demanda, os técnicos iniciaram um processo de negociação com o BASA em torno dos índices técnicos que seriam utilizados na elaboração das propostas. O resultado do levantamento de demanda reforça a noção de que os agricultores familiares desejam reproduzir ou desenvolver sistemas de produção diversificados.

Além do gado bovino, que tem sido historicamente a prioridade dos financiamentos, os agricultores manifestaram a necessidade de se apoiar a aquisição de pequenos animais como suínos, caprinos, ovinos, peixe e aves. Já em relação às culturas perenes, ao contrário do que preconiza o BASA - a inclusão de 2 ou 3 espécies com características de alta aceitação pelo mercado - foram indicadas 25 espécies de interesse dos agricultores. As culturas alimentares, como arroz, milho e mandioca foram indicadas como prioridade máxima a serem apoiadas nos futuros projetos do PRONAF. Além de identificar diversos componentes dos sistemas de produção como prioritários para apoio em nível das propostas, os agricultores elencaram diversas benfeitorias de apoio à produção que deveriam ser levadas em consideração quando da elaboração dos projetos, numa demonstração clara do entendimento de suas unidades de produção como uma unidade indivisível.

Após o levantamento inicial, diversas reuniões foram realizadas para discutir as propostas iniciais e

¹¹O paradigma genético-mecânico-químico, no caso do norte do país os componentes químico e genético são mais expressivos que o mecânico, talvez pelas limitações impostas pela própria natureza.

¹²Projeto do Ministério da Reforma Agrária e INCRA, que visava a prestação de serviços de assistência técnicas às áreas de assentamento.

definir melhor as que mais se adequassem ao momento, considerando normas, limites programáticos e outros critérios. Estas propostas passaram a ser chamadas de “módulos”. Um módulo é uma combinação de elementos financiáveis agrupados de maneira a respeitar alguns critérios estabelecidos pela instituição financeira e as normas do PRONAF enquanto programa (ex: limite de financiamento).

No curso das discussões que se estabeleceram em torno dos módulos, envolvendo num primeiro momento a prestadora de serviços e os agricultores, alguns elementos elencados inicialmente como prioridade foram abandonados. Diferentes critérios foram utilizados para que se retirassem elementos da lista de financiáveis. À guisa de exemplo, citaremos dois casos: a) a pimenta do reino foi suprimida da lista de financiáveis em função de seu alto custo de implantação (critério econômico), bem como o alto risco de ser atacado por agentes patológicos (critério de fitossanidade). Estes dois problemas em interação elevam muito o risco de se financiar uma cultura como a pimenta do reino, mesmo que, em determinados períodos, apresente altos rendimentos; b) o Urucum foi eliminado da lista de financiáveis pelo fato de ter um custo de implantação baixíssimo, podendo o recurso ser destinado a outra atividade dentro do sistema.

5.2 - A negociação dos módulos junto ao BASA: garantia da diversificação em pequenas doses.

A grande diversidade de possibilidades elencadas pelos agricultores foi encarada com precaução pelos técnicos das prestadoras de serviços que se viam diante de uma situação inusitada: o aumento da complexidade dos sistemas que poderiam ser montados a partir dos elementos identificados em contraposição às antigas propostas relativamente simples tendendo a especialização, seja no sistema de criação ou no sistema de cultivos. O que fazer com tantas opções? Era uma questão que não dizia respeito apenas aos técnicos das prestadoras¹³, mas também aos analistas da instituição financeira, o BASA. Ambos teriam dificuldade de lidar com tamanha diversidade de situações.

Os problemas não demoraram a aparecer: muitas culturas não foram aceitas pelos técnicos do BASA por não haver índices técnicos confiáveis, ou seja, índices que não são reconhecidos pela EMBRAPA. Por outro lado, os técnicos do BASA insistiam na permanência de insumos químicos, de necessidade duvidosa, como itens financiáveis. Não raro, as combinações de elementos financiáveis (ou que se pretendia financiamento) feitas pelos técnicos visando atender à expectativa de grupos de agricultores, não podiam ser implementadas pelo fato de financeiramente não atingirem os índices estabelecidos na análise financeira. Este problema ocorria principalmente pelo fato da análise financeira ser feita individualmente e não pelo conjunto das atividades. Dessa forma, as atividades mais voltadas para autoconsumo não eram consideradas no cálculo econômico da análise financeira, fato este já identificado por MOURÃO (2000) no estudo sobre o FNO.

Após diversas discussões, foram firmados acordos que garantiram como itens financiáveis oito espécies diferentes de cultivos perenes, três espécies de cultivos anuais (milho, arroz e mandioca), gado bovino e pequenos animais como aves, peixes, caprinos e ovinos, insumos químicos e orgânicos, máquinas e equipamentos e diversos materiais destinados à infra-estrutura produtiva. Combinando estes diferentes itens financiáveis, montam-se os módulos por agricultor ou grupo de agricultores. No momento deste

¹³ A nossa experiência com os técnicos da região, inclusive em atividades de capacitação, nos deixa à vontade para dizer que eles não estavam preparados tecnicamente para enfrentar o desafio, apesar de estarem todos sensibilizados quanto a uma atuação que fuja aos padrões de aplicação de pacotes pré-estabelecidos.

estudo, as combinações permitiam a elaboração de 35 módulos diferentes para os 1000 projetos em elaboração.

Apesar de ter aumentado o leque de itens financiáveis em relação a versões anteriores do PRONAF e mesmo em relação a outras linhas de crédito como o FNO, diversos problemas persistem em função da falta de informação sobre espécies vegetais e animais. Alguns técnicos de agências bancárias do interior também definem suas próprias regras de interpretação dos índices técnicos, elegendo prioridades a partir dessas interpretações. Especificamente em relação aos pequenos animais, existem impedimentos no sentido de aumentar o tempo de carência para pagamento do financiamento devido ao fato dos técnicos se basearem em índices técnicos de raças de alto rendimento genético e não nos índices das raças mais rústicas, criadas normalmente pelos agricultores e que, por sinal, as preferem.

Uma análise rápida dos 35 módulos criados a partir dos diferentes componentes dos sistemas de produção mostra que o gado bovino continua tendo peso grande nos financiamentos, 60% dos módulos tem a pecuária como componente da proposta de financiamento. Apesar dos problemas existentes, os pequenos animais aparecem como componente em 65,7% dos módulos. As culturas perenes aparecem em 60% dos módulos e as culturas anuais, confirmando a sua maciça preferência pelos agricultores, aparecem em 80% dos módulos. Dentre as culturas perenes, o Cupuaçu aparece como a cultura mais procurada pelos agricultores, o que leva a duas preocupações: tendência a criar grandes maciços de áreas com a cultura, facilitando a disseminação de doenças e pragas e uma possível saturação do mercado.

5.3 - Limitações e avanços do instrumental de análise dos projetos

Ainda fruto das discussões entre movimento sindical, técnicos do BASA e técnicos da prestadora de serviço, decidiu-se pelo uso de um programa de computador (planilha de Excel) elaborada pelos técnicos do BASA para agilizar o processo de análise dos projetos enviados a esta instituição. O programa realiza a análise financeira das propostas, bastando para isto que se dê entrada em dados como número de pés por hectare de determinada cultura, o número de frutos produzidos por pé e o valor do fruto no mercado¹⁴. Com estes dados, o programa gera várias tabelas com informações sobre custos de implantação, retorno econômico e viabilidade de pagamento. O programa mostra uma mensagem confirmando ou não a viabilidade econômica.

A forma como o programa foi montado pelos técnicos do BASA, tendo como referência índices técnicos de uma agricultura cuja base tecnológica não é a mesma dos agricultores familiares da região, tem dificultado a aprovação de propostas que na visão dos técnicos das prestadoras de serviços são mais adaptadas à região. Por exemplo, o programa não tem capacidade de analisar sistemas agroflorestais cujos componentes sejam diversificados no sentido de fornecer produtos para o mercado e para o autoconsumo familiar. Da mesma forma, não permite uma análise correta da inclusão de pequenos animais na proposta de financiamento, quando a ração é fornecida pelo próprio estabelecimento agrícola. Estas e outras imperfeições do programa eliminam em grande parte os avanços obtidos nos poucos espaços de discussão.

Em reunião recente entre técnicos de várias prestadoras de serviços e técnicos do BASA, com a intermediação do NEAF/CAP¹⁵, foram sistematizadas alguns dos problemas relacionados ao uso da

¹⁴ Os preços dos produtos agrícolas e dos insumos são retirados do Relatório de Informações Trimestrais (RIT), supostamente elaborado pelo BASA e representantes do setor produtivo.

¹⁵ Núcleo Integrado de Estudos sobre Agricultura Familiar/Centro Agropecuário.

programa de análise das propostas de financiamento (Relatório de reunião, fevereiro de 2002). Listamos abaixo as principais limitações identificadas:

- a) a alimentação dos dados toma muito tempo dos técnicos das prestadoras de serviços, tornando-os, muitas vezes, simples digitadores;
- b) o programa avalia essencialmente a viabilidade do projeto do ponto de vista econômico-financeiro. Desta maneira, para o projeto ser viável, ele deve gerar produtos vendáveis. O programa não leva em conta produtos que podem melhorar a qualidade de vida dos agricultores através do autoconsumo;
- c) por limitações informáticas bem como para facilitar dos projetos, o programa dá pouca possibilidade de variar atividades financiáveis (para as quais muitas vezes faltam também índices técnicos);
- d) o programa não considera, para efeito da análise financeiras, outras atividades do estabelecimento (se restringe aos itens financiados).

6. Considerações finais

Admite-se que este documento não traz evidências contundentes, mas busca contribuir com a sociedade, a academia e o governo (em todas as suas esferas) na busca de explicações para os lapsos observados no PRONAF.

Porém, com base nos dados apresentados, podemos refletir sobre alguns aspectos conclusivos:

- A contribuição do PRONAF junto à agricultura familiar amazônica ainda é muito limitada, pois não conseguiu-se incorporar eficientemente as famílias mais alijadas do desenvolvimento rural, ou seja, o contingente historicamente marginal às políticas públicas nacionais;
- Em todas as avaliações sobre o PRONAF, não se fez uma leitura precisa sobre a região Norte;
- Com base nos resultados apresentados, a estrutura de funcionamento do PRONAF, no nível estadual e municipal, não funcionou por vários motivos, como: a falta de representatividade dos conselhos estaduais e municipais; a falta de critérios de distribuição dos recursos por regiões, ficando a região Norte sem muito poder de barganha devido o mal funcionamento dos Conselhos; a pouca visão local do Programa, perante as diversas experiências e avaliações de entidades, instituições e ONG's no tocante à busca de alternativas regionais para o desenvolvimento; a não valorização das propostas alternativas das organizações no tocante às políticas de créditos para a Amazônia.
- Percebe-se que as instituições governamentais responsáveis pela elaboração das políticas agrícolas, pouco aproveitam os ensinamentos das experiências passadas,

voltando em muitos casos a cometer os mesmos erros.

-O diálogo entre instituições financeiras, interessados pelos recursos e prestadores de serviços melhorou significativamente, no entanto carece de espaços institucionalizados mais claros. No momento, o diálogo acontece por força de pressão exercida tanto por parte do movimento sindical quanto pelas instituições de prestação de serviços.

- A falta de índices técnicos adaptados aos processos que diferem do pacote tecnicista comum nas instituições de pesquisa e extensão, criam embaraços tanto para os técnicos responsáveis pela elaboração das políticas quanto pelos que têm a função de orientar e assistir os produtores familiares.

- As limitações impostas pelo instrumental de análise financeira, coloca em risco um segmento do setor produtivo responsável por grande parte da produção de alimentos e fornecimento de postos de trabalho, conforme este estudo mostrou .

Diante deste cenário, podemos nos atrever a fazer a seguinte pergunta: **O PRONAF é uma política pública também para a Amazônia?** Infelizmente, a resposta é **ainda não**, pois o programa localizou a pobreza no campo (Nordeste e Norte), mas não garantiu a prioridade dos recursos para a minimização destas desigualdades.

Os elementos novos trazidos à tona em função da existência de programas como o PRONAF, indicam uma imperiosa necessidade de se ter acesso a detalhes do impacto do mesmo na Amazônia e, em especial, no estado do Pará. Uma análise dos resultados em nível regional e estadual deverá constituir uma base consistente para uma futura e necessária negociação da revisão deste programa com bases teóricas inovadoras e pautadas em ações menos conservadoras para a erradicação da pobreza na sociedade amazônica.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agricultura Familiar, Reforma Agrária e Desenvolvimento local para um novo mundo rural: Política de desenvolvimento rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado. MEPP/INCRA/MA/SDR, Brasília, DF, 47 p., março de 1999.

BANCO DO BRASIL, PRONAF RURAL-RÁPIDO, número de Operações contratadas, 1997 e 1998.

BANCO DO BRASIL, PRONAF RURAL-RÁPIDO, valores das Operações contratadas, 1997 e 1998.

BANCO DO BRASIL, PRONAF INVESTIMENTO, número de Operações contratadas, 1997 e 1998.

BANCO DO BRASIL, PRONAF INVESTIMENTO, valores das Operações contratadas,

1997 e 1998.

BANCO DO BRASIL, PRONAF CUSTEIO AGROPECUÁRIO, número de Operações contratadas, 1997 e 1998.

BANCO DO BRASIL, PRONAF CUSTEIO AGROPECUÁRIO, valores das Operações contratadas, 1997 e 1998.

BANCO DO BRASIL, PRONAF TRADICIONAL, número de Operações contratadas, 1997.

BANCO DO BRASIL, PRONAF TRADICIONAL, valores das Operações contratadas, 1997.

BANCO DO BRASIL, PRONAF ESPECIAL, número de Operações contratadas, 1998.

BANCO DO BRASIL, PRONAF ESPECIAL, valores das Operações contratadas, 1998.

BOLETIM SEMANAL DA SECRETARIA AGRÁRIA NACIONAL DO P, Ano III, nº 98

BOLETIM SEMANAL DA SECRETARIA AGRÁRIA NACIONAL DO P, Ano III, nº 99

BOLETIM SEMANAL DA SECRETARIA AGRÁRIA NACIONAL DO P, Ano III, nº 101

FEDERAÇÃO DOS TRABALHADORES RURAIS NA AGRICULTURA, relatório síntese do Grito da Amazônia no Sul e Sudeste paraense, Marabá, Pará, 2000, mimeo.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS – FAO. 1995.

HOME PAGE INCRA. 1999. acesso em 15 de fev. 2001.

LASAT. Estudo da renda nos estabelecimentos familiares agrícolas da região de Marabá – sudeste do Pará. Consultoria encomendada pelo DFID, Marabá, 100 p., 1997.

MOURÃO, P. L. Os impactos dos projetos financiados pelo FNO-Especial nos sistemas de produção familiar do estado do Pará. In: **TURA, L. R. e COSTA, F. A. (eds.) CAMPESINATO E O ESTADO NA AMAZONIA. IMPACTOS DO FNO NO PARA**. Brasília: Brasília Jurídica/FASE programa Pará, 381 p., 2000.

NEAF/CAP. Relatório da reunião entre técnicos das cooperativas de serviço

Copatiorô e Copserviços com técnicos do BASA sobre a elaboração e implementação de projetos de créditos voltados para a Agricultura Familiar. Belém, PA, p. 06, Fevereiro de 2002.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR - PRONAF. Governo Federal – Ministério da Agricultura e do Abastecimento, Brasília, junho, 1996, 37 pg.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF – uma avaliação das ações realizadas no período 1995/96. Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento – DICOD, IPEA, 1999, 82 pg.

SUDAM/PNUD. Exclusão social na Amazônia legal. Belém: SUDAM, 1996.

VILELA, S. L. de O. **Qual a Política para o campo brasileiro? Do Banco mundial ao PRONAF: a trajetória de um novo modelo?** Texto apresentado no XXXV Congresso da SOBER, Natal, RN, 18 p., 1997.
