

O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR (PRONAF): UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA (2009-2019)

Alexandre Valadares

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2706>

Abarcando a última década do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), o variado conjunto bibliográfico percorrido nesta revisão traz um panorama das questões mais recorrentes nas análises acadêmicas dedicadas ao programa. Uma primeira questão diz respeito à visibilidade política, econômica e social que a própria criação do Pronaf deu à agricultura familiar. A concepção do programa e as complexas ramificações institucionais que aperfeiçoaram sua implementação representaram o reconhecimento, por parte do Estado, da importância da agricultura familiar como “categoria” socioeconômica definida por um modelo de produção específico, diferente daquele que caracterizaria a agricultura de larga escala ou patronal. A partir da base institucional criada com o Pronaf, outras políticas públicas voltadas aos agricultores familiares puderam ser realizadas. À medida que o Pronaf evoluiu e se consolidou como a mais ampla política de crédito para a produção agrícola familiar do país, a heterogeneidade interna, regional e socioeconômica da agricultura familiar brasileira foi se tornando cada vez mais conhecida e, em parte por efeito mesmo do programa, mais acentuada. Uma das notas dominantes da bibliografia acadêmica pertinente ao Pronaf concerne às desigualdades distributivas relativas ao acesso ao crédito pelo conjunto de seus beneficiários. Tais desigualdades passam por diferenças regionais, socioeconômicas e produtivas. A bibliografia discute largamente as causas que explicariam tais diferenças. Estas diriam respeito, em primeiro lugar, ao próprio desenho do programa, que, atrelado à lógica bancária que preside as suas operações, privilegiaria, como clientela “preferencial”, os agricultores familiares mais estruturados economicamente, capazes de oferecer mais garantias de pagamento e vinculados a cadeias produtivas e mercados consolidados. Além disso, a atuação de cooperativas de crédito e a disponibilidade de serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural

(Ater) também contribuiriam para as assimetrias internas do programa. No entanto, do ponto de vista da produção, boa parte da bibliografia chama atenção para o fato de que a bancarização do programa induziria à especialização produtiva. A regra de financiamento por produto, além da segurança econômica que atividades e modelos de produção já consolidados, com garantia de mercado, ofereceriam às instituições, está na raiz desse direcionamento. Para receber os recursos, os produtores acabariam por subordinar seus projetos produtivos às preferências e aos critérios de financiamento que os bancos adotam: em vez de contratar crédito para financiar um projeto produtivo próprio, os agricultores familiares adotariam um projeto produtivo “padrão”, especializado, para acessar o crédito. Tal inversão provocaria efeitos controversos: a especialização, mobilizando o tempo de trabalho e a área dos estabelecimentos familiares, tornaria o beneficiário dependente de apenas um produto. Ademais, em regime de integração, essa dependência se acentuaria em virtude da obrigatoriedade de aquisição dos pacotes tecnoquímicos definidos pelas empresas integradoras. Com isso, na medida em que os produtores familiares empregam os recursos recebidos do Pronaf para atender às exigências de padronização, o crédito, concebido para apoiar a produção autônoma da agricultura familiar, acabaria financiando, a rigor, grandes empresas agropecuárias, com os produtores familiares integrados assumindo os riscos financeiros da operação. De outra parte, onde a agricultura familiar é menos integrada, o crédito do Pronaf financeira, mais frequentemente, atividades já tradicionais na região, sem necessariamente promover uma modernização produtiva dos beneficiários, capaz de alçá-los a um degrau superior de desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, como estudos de caso mostraram, os beneficiários do crédito do Pronaf empregam a relativa autonomia que têm sobre a gestão do recurso não apenas para custear ou investir na atividade diretamente financiada, mas também

SUMEX

para proceder a melhorias de infraestrutura em favor de sua produção para autoconsumo ou estratégias de diversificação. A especialização produtiva não é, pois, uma consequência absoluta. No que tange às linhas alternativas do Pronaf, examinadas na última seção desta revisão, a maioria dos estudos reconhece que a criação dessas modalidades de acesso fez parte do esforço institucional de contemplar diferentes grupos da agricultura familiar, em geral invisibilizados pelo "tipo ideal" do agricultor familiar ou caracterizados como minorias políticas (jovens, mulheres) no contexto social rural. Além disso, tais linhas também cumpririam o objetivo de atender a modelos e estratégias produtivas diferenciadas, nomeadamente aquelas pautadas pelos princípios do desenvolvimento rural sustentável, comprometido com a preservação dos recursos naturais. No entanto, a avaliação comum da bibliografia dedicada a esse assunto aponta para dois problemas: a concentração regional dos recursos e a baixa adesão de potenciais beneficiários a essas linhas alternativas, sobretudo em função da falta de informações e da resistência dos operadores da política (agentes bancários e entidades de Ater) de promover projetos produtivos não convencionais.