

## **O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA RURAL INTEGRADA: O CASO DO PRONAF**

**Flávio Ramos<sup>1</sup>**

**Guillermo Alfredo Johnson<sup>2</sup>**

**Maria Cristina Wolf Crestani<sup>3</sup>**

### **SUMÁRIO**

Introdução; 1 Agricultura familiar no Brasil; 2 A agricultura brasileira e os desafios do agricultor familiar ao longo do tempo: uma difícil trajetória; 3 O processo de institucionalização do PRONAF; Conclusão; Referência das Fontes citadas.

### **RESUMO**

A agricultura familiar ergue-se historicamente em importante setor produtivo nacional, tanto pela sua inserção no volume de produtos quanto pelo expressivo número de pessoas envolvidas. O caráter integrado da recente política de promoção da agricultura familiar envolve organizações sociais, o setor público e o privado, conferindo particular interesse de investigação no âmbito das políticas públicas. O estudo contempla a análise e o processo de institucionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF. O artigo contempla, portanto, considerações em torno do processo de institucionalização e ensaia uma análise do programa social em estudo.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Institucionalização; Agricultura Familiar; PRONAF; Desenvolvimento Agrário.

### **RESUMEN**

La agricultura familiar se constituye históricamente en un importante sector productivo nacional, tanto por la inserción considerando el volumen de productos cuanto por el expresivo número de personas comprometidas. El carácter integrado de la reciente política de incentivo a la agricultura familiar envuelve organizaciones sociales, del sector público e del privado, atribuyéndole particular interés de investigación en el ámbito de las políticas públicas. El estudio contempla el análisis y el proceso de institucionalización del Programa Nacional

---

<sup>1</sup> Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina e Professor do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina e Professor do Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí.

<sup>3</sup> Mestre Profissional em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Itajaí.

de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar – PRONAF. El artículo incluye, también, consideraciones en torno del proceso de institucionalización y ensaya un análisis del programa social en estudio.

**Palabras Claves:** Políticas Públicas; Institucionalización; Agricultura Familiar; PRONAF; Desenvolvimento Agrario.

## INTRODUÇÃO

A análise de políticas públicas adquiriu, no Brasil, um grau de importância significativa a partir da década de 1980. Questões relativas às ações do Estado ganharam destaque nas pesquisas envolvendo a relação entre o Estado e a Sociedade, com destaque para estudos empíricos que tivessem como foco uma diferenciação temática. A acuidade do papel do Estado passa a ser o foco dessa preocupação, principalmente na avaliação do impacto das políticas e das instituições sobre o desenvolvimento de políticas públicas. A área de políticas públicas, como consequência, ganhou significativo destaque<sup>4</sup>

É notória a amplitude da alavancagem econômica e social da agricultura familiar para promover o desenvolvimento de toda sociedade. A expressiva facilidade da agricultura familiar em utilizar mão-de-obra resulta numa opção socialmente almejada, economicamente produtiva e politicamente correta para acabar com grande parte dos problemas sociais e urbanos advindos do desemprego rural e da migração expressiva rumo à cidade. Frequentemente, visando solucionar os problemas advindos do êxodo rural nas grandes cidades elege-se sanar os efeitos (favelização, carência de infra-estrutura urbana, desemprego, pobreza, violência urbana, para citar alguns) e não as suas causas. Por isso, investir na agricultura familiar significa atacar, na sua origem, as causas da migração campo-cidade e os problemas que dela decorrem.

A concepção básica do Programa consiste, além de fortalecer a agricultura familiar, gerar novas oportunidades de trabalho e renda no setor rural. Outra característica do PRONAF, assim como de boa parte das políticas públicas elaboradas nas últimas três décadas, é a sua execução de forma descentralizada,

---

<sup>4</sup> MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 2002. SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; Arretche, M.; Marques, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

de forma municipalizada. Desta forma, os próprios agricultores e suas respectivas famílias interagem bem próximos da fonte geradora de recursos.

Alguns autores, como Abrucio e Gaetani<sup>5</sup>, analisam tais iniciativas como reflexo de um novo cenário de relações intergovernamentais que surgiu a partir de meados da década de 1990, como produto da Reforma do Estado no Brasil. Os autores destacam o fortalecimento dos municípios que ganharam novo status constitucional cuja conseqüência foi a municipalização de várias políticas públicas, “algo que retirou os governos estaduais da execução direta de diversos serviços, dando-lhes o papel de coordenação, financiamento suplementar ou de ação conjunta junto ao poder local”<sup>6</sup>

O PRONAF promove negociações envolvendo políticas públicas com órgãos setoriais, bem como financia serviços de infra-estrutura e serviços públicos nos municípios, fornecendo recursos para a produção da agricultura familiar, por meio de crédito rural e até mesmo promovendo a profissionalização dos agricultores familiares. Em qualquer município brasileiro, agricultores podem ser beneficiados pelo Programa no que diz respeito ao financiamento da produção ou da profissionalização dos componentes da família beneficiada.

O artigo apresenta um resgate da importância da agricultura familiar, a trajetória das políticas públicas relacionadas, a inserção do PRONAF no âmbito das políticas agrícolas, bem como considerações sobre o instrumental analítico necessário para compreender o processo de institucionalização de políticas públicas.

## **1 AGRICULTURA FAMILIAR NO BRASIL**

A agricultura familiar no Brasil é responsável por 67% da produção de feijão, 97% do fumo, 84% da mandioca, 31% do arroz, 49% do milho, 52% do leite, 40% de aves e ovos, 25% do café, 32% da soja e 59% de suínos. Além disso, a agricultura familiar ocupa 30,5% da área total dos estabelecimentos rurais,

---

<sup>5</sup> ABRUCIO, F.L.; GAETANI F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados:** agenda, aprendizado e coalizão. Brasília: CONSAD/FUNDAP, 2006.

<sup>6</sup> ABRUCIO, F.L.; GAETANI F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados:** agenda, aprendizado e coalizão. p. 26.

produz 38% do Valor Bruto da Produção e ocupa 77% do total das pessoas na agricultura<sup>7</sup>. Ou seja, analisando esses números percebe-se a importância desse setor para a economia brasileira.

A família, desenvolvendo atividades agrícolas é também proprietária dos meios de produção e tem a responsabilidade sobre a produção. Esse caráter familiar adquire configuração própria, pelo fato de se criar uma associação família-produção-trabalho, o que produz uma ação social e econômica.

Políticas públicas para este setor, no Brasil, eram praticamente inexistentes até a década de 1990. No País, a partir da Lei 4.504 de 30 de novembro de 2004, a propriedade rural passa a ser evidenciada como sendo o imóvel que, direta e pessoalmente, é explorado pela família do agricultor. A agricultura familiar, portanto, passa a ser categoria produtiva, sendo classificada de acordo com critérios próprios. Esse projeto foi a base para que mecanismos legais legitimassem a criação de políticas públicas voltadas aos produtores rurais brasileiros. Importante observar que, antes desse projeto, embora houvesse a definição jurídica para "pequena propriedade", inexistia a definição de "agricultor familiar". Em 2006, a Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), do Senado Federal, aprovou o Projeto de Lei da Câmara Federal (32/2006) que estabeleceu a formulação da Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais.<sup>8</sup>

No Brasil, a agricultura familiar é praticada em três distintas modalidades: agricultura familiar consolidada, agricultura familiar de transição e agricultura familiar periférica<sup>9</sup>. Essa diversidade de categorias visa contemplar a heterogeneidade histórica da ocupação do solo no país, sendo que cada produtor possui necessidades e prioridades diferentes.

---

<sup>7</sup> PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – QUEM SOMOS: Perguntas e respostas. Brasília: PRONAF, 2007. Disponível em <[www.pronaf.gov.br/quem\\_somos/perguntas](http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas)>. Capturado em 07/10/2007.

<sup>8</sup> NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL - NEAD – Ministério do Desenvolvimento Agrário – Boletim nº. 336, 2006. Disponível em <[www.nead.org.br/boletim](http://www.nead.org.br/boletim)>. Capturado em 06/11/2006.

<sup>9</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria da Agricultura Familiar. Brasília - DF. Disponível em <http://www.pronaf.gov.br>. Capturado em 15/06/2006.

O PRONAF, ao longo desses últimos anos, vem sofrendo mudanças e adaptações, principalmente no que diz respeito aos limites dos valores de custeio e nas taxas de juros que incorrem sobre os recursos disponibilizados. O nível de subordinação deste Programa é o Ministério do Desenvolvimento Agrário e há, na estrutura organizacional desse Ministério, a Secretaria da Agricultura Familiar, a gestora e articuladora do Programa.

De qualquer forma, a intenção do Programa permanece a mesma, ou seja, busca fortalecer a agricultura familiar como um segmento no qual proporciona a geração de emprego e renda, tendo como pressuposto um desenvolvimento sustentável que crie, efetivamente, um original modelo agrícola brasileiro.

Guanziroli<sup>10</sup> faz importante balanço sobre o PRONAF dez anos após sua criação. O autor ressalta a expansão do programa em todo o território nacional, mas faz um alerta sobre os principais obstáculos que o programa enfrenta como, por exemplo, o setor bancário público, responsável pela liberação dos recursos financeiros destinados ao financiamento da agricultura familiar. Além desse fator, o autor relaciona ainda outras dificuldades como a falta de assistência técnica, a falta de visão sistêmica dos técnicos e a falta de integração dos mercados, de estrutura de comercialização e de agregação do valor. Independente desses problemas, ainda de acordo com o mesmo autor, os agricultores familiares puderam, de fato, investir em suas respectivas atividades e ampliar as áreas plantadas.

Bonnal e Maluf<sup>11</sup> ressaltam a importância do PRONAF desde sua criação por ser “o primeiro e mais importante exemplo de política setorial diferenciada dirigida para a agricultura e o mundo rural no Brasil”.

Os autores registram ainda que o Programa é, de fato, “uma política diferenciada de acordo com um recorte social que define uma categoria de agricultor/a a qual se associa a um tipo de agricultura”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento local. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol. 45, n.2., abr/jun. 2007. p.301-328.

<sup>11</sup> BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Florianópolis, 2007. p.14

O PRONAF vem obtendo bons resultados e ganhando grande aceleração, pois se expande rapidamente. Atualmente se aproxima da marca de 2 milhões de contratos de financiamento num universo de 4 milhões de estabelecimentos familiares rurais no Brasil. As operações do PRONAF encontram-se municipalizadas definindo uma dinâmica de descentralização na qual “os limites dos territórios da política setorial são definidos por critérios político-administrativos e sua implementação se vale das estruturas de governo (prefeituras e governos estaduais) e do sistema bancário”<sup>13</sup>

Anjos et al.<sup>14</sup> registram que o PRONAF foi “um divisor de águas no processo de intervenção estatal na agricultura e no mundo rural brasileiros”.

## **2 A AGRICULTURA BRASILEIRA E OS DESAFIOS DO AGRICULTOR FAMILIAR AO LONGO DO TEMPO: uma difícil trajetória**

Rossi<sup>15</sup> ressalta que o modelo de modernização da agricultura brasileira aconteceu a partir da década de 1960 com o aperfeiçoamento da pesquisa e tecnologia na produção de sementes, bem como na utilização de fertilizantes e defensivos agrícolas adequados a cada ambiente rural. Novas máquinas e equipamentos proporcionaram outra fonte de modernização. Políticas de crédito igualmente deram velocidade ainda maior a esse processo.

---

<sup>12</sup> BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Florianópolis, 2007. p.14.

<sup>13</sup> BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Florianópolis, 2007. p. 15.

<sup>14</sup> ANJOS, F.S. et.al. Agricultura familiar e políticas públicas: o impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v.42, n.3, Brasília jul/set 2004. p. 530

<sup>15</sup> ROSSI, V.L. A bananicultura no município de Luiz Alves (SC) e o desenvolvimento local; a contribuição das políticas públicas e associativismo rural. Dissertação de Mestrado (Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP) – Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí, 2006.

Búrigo<sup>16</sup> reforça esse argumento, mas sustenta que esse processo de modernização não teria alterado significativamente a qualidade de vida dos homens e das mulheres no ambiente rural.

A partir da década de 1970 a agricultura é contemplada em planos governamentais, com ênfase para uma agricultura com bases empresariais e integradas ao modelo econômico então definido pelo regime autoritário militar. Essa modernização, baseada numa concepção que privilegiou grandes e médias propriedades rurais e com um perfil de industrialização proporcionou níveis de exclusão social, pois praticamente “forçou” a integração da agricultura brasileira ao sistema capitalista mundial<sup>17</sup>.

Apesar desses esforços, a produção agrícola familiar no Brasil resistiu, de forma surpreendente, a esse processo. Heredia<sup>18</sup>, em estudo clássico na literatura brasileira, relata esses heróicos esforços dos pequenos produtores frente à ofensiva dos grandes proprietários de terra.

Embora ocupando um espaço secundário e apresentando um quadro de empobrecimento do agricultor, praticamente produzindo para auto-sustento, a agricultura familiar sobreviveu aos avanços do capitalismo no campo. Mas, evidentemente, a agricultura familiar, a partir da década de 1980, modifica-se gradualmente. A heterogeneidade da “agricultura familiar” no Brasil, nesses últimos trinta anos, não permitiria um desenho uniforme de interpretação ou análise. De uma maneira ou de outra, de acordo com Rossi<sup>19</sup>, “sendo condicionada a mudar seu perfil, a agricultura familiar adequou-se ao modelo de

---

<sup>16</sup> BURIGO, F. L. **Cooperativa de crédito rural**. Agente de desenvolvimento ou banco comercial de pequeno porte? Chapecó: Argos, 2007.

<sup>17</sup> ROSSI, V.L. A bananicultura no município de Luiz Alves (SC) e o desenvolvimento local; a contribuição das políticas públicas e associativismo rural. Dissertação de Mestrado (Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP) – Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí, 2006.

<sup>18</sup> HEREDIA, B. M. A. **A morada da vida**. Trabalho familiar de pequenos produtores do nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

<sup>19</sup> ROSSI, V.L. A bananicultura no município de Luiz Alves (SC) e o desenvolvimento local; a contribuição das políticas públicas e associativismo rural. Dissertação de Mestrado (Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP) – Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí, 2006. p. 25

desenvolvimento hegemônico, subordinando-se à indústria e ao 'místico' mercado neoliberal".

De acordo com Laforga<sup>20</sup>, as principais características da agricultura familiar estão na "posse, pelos agricultores, dos fatores de produção necessários a sua atividade, e a auto-exploração do trabalho e também da família na condução das atividades, bem como no gerenciamento da unidade produtiva".

Neto<sup>21</sup> registra que durante as décadas de 1970 e 1980 não houve interesse na geração de políticas públicas para esse segmento da sociedade, considerado de pouca relevância, pois não era visto como um participante do processo de desenvolvimento nacional. As possíveis ações do Estado, como assistência técnica, a pesquisa e o crédito eliminavam o agricultor familiar da agenda governamental.

A partir da redemocratização do País, o quadro começou a mudar. Ainda de acordo com Neto<sup>22</sup>, a agricultura familiar passou a ser vista como uma opção interessante para a geração de emprego e de ocupações produtivas. Neste cenário, foi criado o PRONAF em 1996, na primeira gestão de Fernando Henrique Cardoso.

Mas é importante ressaltar que em 1994 o Governo de Itamar Franco criou o PROVAP (Programa de Valorização da Pequena Produção Rural) e que tinha como base do crédito o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Dois anos depois, portanto, esse mesmo programa passa a ser denominado de PRONAF<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> LAFORGA, G. Economia solidária, agricultura familiar e comércio justo: alinhando convergência, apresentando desafios. ANPOCS. Caxambu/MG. **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, 2005. p.7.

<sup>21</sup> NETO, P.C.L. Extensão rural e agricultura familiar. Brasília – DF: Revista de Políticas Agrícolas, jul/ago/set 1999. página da Internet [www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br) capturado em 02/11/2006

<sup>22</sup> NETO, P.C.L. Extensão rural e agricultura familiar. Brasília – DF: Revista de Políticas Agrícolas, jul/ago/set 1999. página da Internet [www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br) capturado em 02/11/2006

<sup>23</sup> BELIK, W. **Avaliação da operacionalidade do programa Pronaf**. Unicamp. Campinas – SP. Disponível em < [www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br) >. Capturado em 02/11/2006.



As unidades familiares rurais passaram, portanto, a ganhar destaque no debate público a partir da década de 1990. Poderíamos afirmar que as políticas públicas voltadas ao segmento podem ser sintetizadas a partir de três pontos principais: a multifuncionalidade da agricultura, a perspectiva da territorialidade em oposição ao agronegócio e o desenvolvimento sustentável. De qualquer forma, novos temas e novos olhares se disseminam nas pesquisas envolvendo o mundo rural. Os programas voltados a esses agricultores familiares atuam como um reequilíbrio social e territorial<sup>24</sup>.

O Programa foi, em grande parte, uma conquista dos agricultores familiares organizados, sindicatos de trabalhadores rurais e dos movimentos sociais. Laforga<sup>25</sup> registra que, no âmbito da agricultura familiar, um papel fundamental desempenhado pelos sindicatos de trabalhadores rurais foi a criação, em 2000, do projeto "Terra Solidária" através do convênio com o Ministério de Trabalho e Emprego (MTS, SEFOR/CODEFAT).

O PRONAF pode ser considerado resultado de reivindicações históricas dos agricultores, de lutas sociais, organizações e representações de classe.<sup>26</sup>

Com a institucionalização do PRONAF, a valorização, o fortalecimento e a divulgação do conceito de agricultura familiar como importante atividade econômica para o desenvolvimento sócio econômico rural, de forma sustentável, ganha inédita promoção e destaque<sup>27</sup>.

O PRONAF destaca-se por ser um programa diferenciado, pois envolve parcerias entre os governos municipais, estaduais e federal, bem como a iniciativa privada. O Programa foi elaborado, desde sua criação, com uma estrutura flexível e

---

<sup>24</sup> BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Florianópolis, 2007.

<sup>25</sup> LAFORGA, G. Economia solidária, agricultura familiar e comércio justo: alinhando convergência, apresentando desafios. ANPOCS. Caxambu/MG. **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, 2005. p.14.

<sup>26</sup> GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**. v.18 n.2 São Paulo abr/jun. 2004.

<sup>27</sup> ROSSI, V.L. A bananicultura no município de Luiz Alves (SC) e o desenvolvimento local; a contribuição das políticas públicas e associativismo rural. Dissertação de Mestrado (Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP) – Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí, 2006.

descentralizada. Isso permitiu aos agricultores familiares participarem na programação, execução e distribuição do crédito, avaliando os processos e resultados advindos dessas iniciativas.

Afinal, política pública, numa concepção mais ampla, envolve a participação de diversos atores e níveis plurais de decisão<sup>28</sup>.

Gehlen<sup>29</sup> registra a tendência, a partir da criação do PRONAF, das políticas de tipo participativa e dirigida para fins específicos e apontam, em última instância, para transformações profundas do mundo rural. Incluso, elas tendem a internalizar nos agricultores familiares valores como a profissionalização, competitividade, eficácia etc. que estariam permeados por uma dinâmica de mercado, colocando o produtor e o consumidor como duas faces de uma mesma realidade.

### **3 O PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PRONAF**

Bonnal e Maluf<sup>30</sup> ressaltam a origem de programas como o PRONAF. Essas iniciativas, de acordo com ambos os autores, podem ser contextualizadas a partir da noção de governança, que pode ser compreendida como processo de coordenação e articulação, por parte de agentes governamentais, envolvendo diversos atores como grupos sociais e instituições tendo em vista objetivos discutidos de forma coletiva. A idéia central, ainda de acordo com esses autores, é que agentes locais possam dinamizar o capital social territorial. É o pressuposto básico do PRONAF, um programa público descentralizado que proporcione as condições para que as decisões sejam efetivamente tomadas pelas pessoas que conheçam melhor os problemas e a maneira mais adequada para solucioná-los. Políticas integradas, neste caso, perdem espaço para políticas segmentadas e diferenciadas.

---

<sup>28</sup> SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; Arretche, M.; Marques, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

<sup>29</sup> GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**. v.18 n.2 São Paulo abr/jun. 2004.

<sup>30</sup> BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Florianópolis, 2007.

Numa perspectiva mais crítica, de acordo com Bonnal e Maluf<sup>31</sup>, essas políticas estariam a refletir, por outro lado, a característica atual do Estado de transferir responsabilidades para órgãos públicos localizados em municípios ou estados da federação, criando espaços de mediação entre as instituições públicas e atores da sociedade.

Embora criado em 1996, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Programa foi mantido nas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Legitimado pelos resultados, o PRONAF passou por um processo de institucionalização.

Fernandes<sup>32</sup> registra que em alguns momentos na história de um país, “estabelecem-se trajetórias amplas que são difíceis de reverter, mas dentro das quais existirão novos pontos de escolha para mudança mais adiante”. O conceito de *path dependence*<sup>33</sup> parece se adequar ao PRONAF, pois o Programa vem ganhando melhoramentos contínuos embora mantenha sua concepção original.

Essa tradição de analisar políticas públicas utilizando-se de estudos comparativos não é novidade nas ciências sociais, pois Max Weber, a partir da sociologia histórica sempre foi uma referência fundamental. O conceito de *path dependence*, embora recente, é praticamente uma renovação de métodos conhecidos pelas ciências sociais ao longo do século passado<sup>34</sup>.

Luiz Inácio Lula da Silva incorpora, com o PRONAF, um legado do governo anterior. Ao longo do tempo, o Programa ganhou certa estabilidade, inclusive conservando sua estrutura normativa. O neoinstitucionalismo histórico, que abriga o conceito de *path dependence*, é um referencial teórico consistente para compreender a institucionalização de ações, políticas ou programas como o

---

<sup>31</sup> BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Florianópolis, 2007.

<sup>32</sup> FERNANDES, A.S.A. *Path dependence* e os estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, n. 53, 1º semestre de 2002, p. 79-102. p.79.

<sup>33</sup> A tradução para a expressão de *path dependence* é dependência de trajetória, ou seja, determinadas políticas públicas ou iniciativas de determinado governo permanecem nos governos subseqüentes, pois os custos para revertê-las seriam muito altos.

<sup>34</sup> FERNANDES, A.S.A. *Path dependence* e os estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, n. 53, 1º semestre de 2002, p. 79-102.

PRONAF, resultado de processos decisórios de governos. Fernandes<sup>35</sup> enfatiza que os estudos que ressaltam o referido conceito “procuram analisar como a decisão dos atores, sucessivas e acumuladas ao longo do tempo, são capazes de criar instituições que deixam legados políticos e econômicos quase irreversíveis”.

Os fatores que levaram o governo de Luiz Inácio da Silva a manter o PRONAF podem ser explicados por uma situação que, em função dos resultados, determinada política seja mantida. De acordo com Abrucio e Gaetani<sup>36</sup>, estabelece-se uma forma de *path dependence* que são “criados obstáculos ao retorno do antigo modelo e, mais do que isso, há fatores que impulsionam a continuidade de tais práticas, muitas vezes tendo um efeito diagonal para outras áreas”.

Importante registrar a forma como as políticas públicas, no caso do PRONAF, são elaboradas. A base do Programa leva em consideração a articulação de organizações públicas municipais, estaduais e do âmbito federal. Conselhos municipais e estaduais participam conjuntamente desse processo. São realizadas reuniões para que idéias, sugestões possam emergir e direcionar as ações governamentais para atender as necessidades dos agricultores e suas respectivas famílias<sup>37</sup>. Assim, a criação do PRONAF representa a legitimação, pelo Estado, de uma nova categoria social e de uma política pública – os agricultores familiares –, que até então era praticamente marginalizada em termos de acesso aos benefícios da política agrícola, bem como designada como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência.

---

<sup>35</sup> FERNANDES, A.S.A. *Path dependence* e os estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, n. 53, 1º semestre de 2002, p. 93.

<sup>36</sup> ABRUCIO, F.L.; GAETANI F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão**. Brasília: CONSAD/FUNDAP, 2006. p. 45

<sup>37</sup> PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – QUEM SOMOS: Perguntas e respostas. Brasília: PRONAF, 2007. Disponível em <[www.pronaf.gov.br/quem\\_somos/perguntas](http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas)>. Capturado em 07/10/2007.

Abromovay<sup>38</sup> ressalta que em todos os países onde a agricultura não apenas se desenvolveu, mas contribuiu de maneira importante para a distribuição da renda nacional, as unidades familiares de produção tiveram papel decisivo, sendo consideradas o núcleo básico da própria modernização da agricultura. Destaca-se ainda a importância de se repensar a questão agrária no Brasil, pois não há qualquer razão histórica que contribua para a visão dominante na América Latina, particularmente no Brasil, de que a agricultura familiar é sinônimo de precariedade técnica, estagnação econômica e miséria social.

De acordo com a Comissão Pastoral da Terra<sup>39</sup>, no segmento da agricultura familiar existem três tipos de agricultores diferenciados pelo tipo de sistema de produção, de renda e relação com o mercado. As políticas de desenvolvimento rural atingem de forma diferenciada cada um dos tipos de agricultores; reconhecidas estas diferenças torna-se clara a necessidade de políticas adequadas à realidade e as condições de cada um dos tipos de agricultores familiares, como veremos a seguir.

Os agricultores familiares consolidados (primeiro grupo) representam a categoria que apresentam as melhores condições de vida e de produção entre agricultores familiares. As unidades de produção deste grupo são mais estruturadas e capitalizadas, em geral ocupam em torno de 30 hectares, e tem um sistema de produção diversificado, tendo como base econômica a produção animal integrada a agroindústrias. Os principais problemas levantados por este grupo são as taxas de juros, nas modalidades de créditos disponíveis, a política de preços mínimos e a falta de controle de custos dos insumos. Suas principais demandas são por políticas de crédito de investimento e de preços, junto a cooperativas, agroindústrias e Governo<sup>40</sup>.

Os agricultores familiares de transição (segundo grupo) vivenciam um processo crescente de desestruturação de toda a infra-estrutura necessária do sistema de

---

<sup>38</sup> ABROMAVAY, R. **O peso da intermediação bancária no Pronaf**. Brasília – DF Gazeta Mercantil, 17/04/2002. Disponível em <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>. Capturado em 02/11/2006.

<sup>39</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT – Secretaria Nacional. **Agricultura Familiar**. Disponível em <[www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br)>. Capturado em 14/06/2007.

<sup>40</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT – Secretaria Nacional. **Agricultura Familiar**. Disponível em <[www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br)>. Capturado em 14/06/2007.

produção. A área média dos estabelecimentos é menor do que dos consolidados, tendo em torno de 17 hectares, que, em muitos casos, é insuficiente. Pelo fato destes agricultores estarem situados normalmente em áreas de baixa fertilidade, de relevo mais acentuado, com menor investimento em conservação do solo ao longo dos anos, o percentual de área aproveitável por estabelecimento, com bons índices de produtividade, é bem menor que nos consolidados. Estes agricultores de transição foram muito pouco beneficiados pelos instrumentos de políticas agrícolas destinados a investimentos principalmente na década de 1970 e excluídos nos casos seguintes. Foram também prejudicados pela falta de acesso a informação e assistência técnica. Fruto das limitações de capital, estes agricultores buscam políticas públicas de investimentos. Parte deste grupo, principalmente os arrendatários e os jovens, necessitam também de uma política de reforma agrária<sup>41</sup>. As principais necessidades deste grupo são reconversão e reestruturação produtiva, ampliação das áreas de produção com mais terras, crédito, educação, saúde, lazer, preços, política de arrendamento e assistência técnica.

Ainda segundo a Comissão Pastoral da Terra<sup>42</sup>, do terceiro grupo fazem parte os agricultores familiares periféricos, os quais estão excluídos do acesso a terra e, conseqüentemente, nunca foram beneficiados por políticas agrícolas de crédito e assistência técnica. Possuem até 7 (sete) hectares de terra própria, o que os obriga a completar a renda com formas de arrendamentos ou parcerias de terras. Para essa categoria, além da necessidade de políticas diferenciadas de créditos e de uma assistência técnica mais sistemática, a reforma agrária torna-se uma condição vital para a sua viabilização como agricultor.

As dívidas com os agricultores familiares são significativas: o mercado globalizado e a abertura das fronteiras agravam a crise porque o governo não proporciona condições para que eles disputem mercado com produtos importados; cresce o empobrecimento rural, o endividamento, a exploração, o analfabetismo. Regatar esta dívida é lutar por uma política agrícola que garanta

---

<sup>41</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT – Secretaria Nacional. **Agricultura Familiar**. Disponível em <[www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br)>. Capturado em 14/06/2007.

<sup>42</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT – Secretaria Nacional. **Agricultura Familiar**. Disponível em <[www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br)>. Capturado em 14/06/2007.

a permanência das famílias no campo, com infra-estrutura, investimentos e créditos, educação, saúde, lazer, incentivo à conservação, seleção e melhoria de sementes, a produção agro ecológica e ao manejo ecológico dos solos. Tudo como um projeto de desenvolvimento sustentável para o campo<sup>43</sup>.

Como se sabe, a atividade agrícola é uma atividade sujeita a elevado grau de risco de incerteza, devido às dificuldades de se prever o comportamento futuro do mercado, dos fenômenos naturais e das políticas governamentais. Nos últimos anos, a maior fonte de incerteza tem sido a política macroeconômica dos governos. Seus reflexos na política agrícola, principalmente nos mecanismos de financiamento rural, foram decisivos no processo de endividamento. Ao se verificar todos esses fatores, é evidente que o Estado deveria alterar seus procedimentos de intervenção no mundo rural, se quiser apoiar um setor isolado da maioria das políticas públicas e programas governamentais. Desta forma, o PRONAF surge, de acordo com Anjos et al<sup>44</sup>, com o argumento central de que “os produtores familiares, descapitalizados e com baixa produtividade, não estariam em condições de tomar recursos a taxas de mercado para realizar os investimentos em modernização e elevação da produtividade”.

O PRONAF foi elaborado para preencher esta lacuna, ou seja, proporcionar condições para que a agricultura familiar possa se consolidar. A concepção do Programa emerge numa época em que a escassez de crédito, para tais iniciativas, era apontada como um dos principais problemas para os agricultores familiares<sup>45</sup>. O PRONAF foi criado pelo Governo Federal em 1995 para atender o pequeno produtor rural de forma diferenciada, mediante apoio financeiro ao desenvolvimento de suas atividades agropecuárias e não agropecuárias, exploradas com a força de seu trabalho e com o de sua família, com o objetivo de fortalecer a agricultura familiar, visando integrá-lo a cadeia de agronegócios e

---

<sup>43</sup> COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT – Secretaria Nacional. **Agricultura Familiar**. Disponível em <[www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br)>. Capturado em 14/06/2007.

<sup>44</sup> ANJOS, F.S. et.al. Agricultura familiar e políticas públicas: o impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v.42, n.3, Brasília jul/set 2004. p. 302

<sup>45</sup> GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento local. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol. 45, n.2., abr/jun. 2007. p.301-328.

proporcionar um aumento de renda e agregação de valor ao produto e à propriedade, com sua profissionalização do seu sistema produtivo.<sup>46</sup>

O sucesso do empreendimento, no entanto, precisa contar com a participação dos agricultores familiares no planejamento, implantação e avaliação de projetos de caráter municipal e comunitário. É através dessas características que o PRONAF procura se diferenciar dos demais créditos rurais. Ou seja, de acordo com Guanzioli<sup>47</sup>, o objetivo maior é integrar os “agricultores familiares nas cadeias produtivas e nas políticas de desenvolvimento territorial existentes hoje no Brasil”.

São beneficiários do PRONAF os produtores rurais que se enquadrem em grupos distintos, comprovados mediante declaração de aptidão ao programa<sup>48</sup>. Essa distribuição do crédito a partir dessa classificação não encontra unanimidade

---

<sup>46</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria da Agricultura Familiar. Brasília - DF. Disponível em <http://www.pronaf.gov.br>. Capturado em 15/06/2006.

<sup>47</sup> GUANZIOLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento local. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol. 45, n.2., abr/jun. 2007. p. p.303

<sup>48</sup> São estes os 4 (quatro) grupos distintos - **Grupo A:** agricultores familiares assentados pelo Programa Nacional de Reforma Agrária que não contrataram investimento do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera) e agricultores amparados pelo Fundo de Terras e da Reforma Agrária - Banco da Terra. Os agricultores deste grupo poderão tomar empréstimos de R\$ 4.000,00 a R\$ 9.500,00, individual ou coletivamente, e pagar em até dez anos, com cinco anos de carência e desconto de 40%; **Grupo B:** Os beneficiários deste grupo são agricultores com renda bruta anual de até R\$ 1.500,00. Tomando empréstimos de até R\$ 500,00 eles poderão financiar atividades geradoras de renda, tendo até dois anos para pagar, com um ano de carência e desconto de 40% sobre o valor total; **Grupo C:** Fazem parte deste grupo os agricultores familiares com renda bruta anual entre R\$ 2.000,00 e R\$ 14.000,00, que possuem mão-de-obra familiar e, eventualmente, utilizam mão-de-obra contratada. Custeio: os beneficiários dessa linha poderão pegar empréstimos de R\$ 500,00 a R\$ 3.000,00, com prazo de quitação de até dois anos e desconto de R\$ 200,00 caso as parcelas estejam em dia. Investimento: o valor do empréstimo fica entre R\$ 1.500,00 e R\$ 6.000,00 e deve ser utilizado no financiamento da implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura produtiva e serviços agropecuários e não-agropecuários, de acordo com projetos específicos; **Grupo D** estão incluídos neste grupo os agricultores com renda bruta familiar anual entre R\$14.000,00 e R\$ 45.000,00, sendo que a mão-de-obra familiar deve ser predominante, podendo manter até dois empregados permanentes e utilizar eventualmente mão-de-obra contratada. Custeio: os agricultores poderão obter empréstimos de até o valor máximo de R\$ 6.000,00, com prazo de pagamento de até dois anos. Investimento: o limite de empréstimo é de R\$ 18.000,00 e o prazo para pagamento é de até oito anos, com carência de cinco anos. Os recursos serão utilizados para o financiamento da implantação, ampliação e modernização da infra-estrutura da produção e serviços agropecuários e não agropecuários.



entre analistas. Guanzioli<sup>49</sup>, por exemplo, aponta erros ou desvios de foco do Programa frente a diferenças regionais. Mas, como o próprio Ministério do Desenvolvimento Agrário<sup>50</sup> reconhece, e como foi observado anteriormente, o PRONAF ainda é algo em construção e, conseqüentemente, objeto de melhoramentos.

## CONCLUSÃO

É indispensável destacar a característica integrada das políticas de nova geração. Com relação ao programa social que nos ocupa deve ser evidenciada a sua característica de integração vertical, sendo que envolve os três níveis de governo existentes, ao mesmo tempo em que horizontalmente, em nível local, a sua formulação e implementação contam com a participação de diversas organizações sociais e do setor privado. Ao mesmo tempo deve-se colocar em evidência o caráter integrado que a diversidade da intervenção multidisciplinar assume neste programa, pois é composto por qualificação profissional, assessoria técnica e financiamento.

Programas como o PRONAF podem minimizar quadros de exclusão social, transformando essa parcela de pessoas envolvidas com a agricultura familiar em cidadãos capazes e organizados para produzir para si e contribuir para o desenvolvimento da sociedade, gerando alimentos e empregos de forma sustentável.

A relevância do PRONAF pode ser verificada mediante os resultados positivos na renda e fixação dos agricultores ao meio rural proporcionados pelo Programa à agricultura familiar. No entanto, apesar de todos os esforços para promover a agricultura familiar, o Programa ainda apresenta carências, uma vez que a maioria dos recursos é canalizada aos agricultores mais integrados e que têm possibilidades de ofertar garantias solicitadas pelas instituições financeiras. De

---

<sup>49</sup> GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento local. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol. 45, n.2., abr/jun. 2007. p.301-328.

<sup>50</sup> MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria da Agricultura Familiar. Brasília - DF. Disponível em <http://www.pronaf.gov.br>. Capturado em 15/06/2006.

qualquer forma, o Programa apresenta novas adesões de atores públicos e privados em busca de uma crescente institucionalização. Afinal, desde sua implantação, o programa passou por mudanças de ordem financeira, no que diz respeito às taxas de juros e às formas de pagamento dos empréstimos bancários. Tais modificações, evidentemente, objetivam atender um número crescente de beneficiários e aumentar a esfera da participação da agricultura familiar na produção agropecuária do País.

Embora estejamos a contemplar o processo de institucionalização do PRONAF, é sempre bom ressaltar que o Programa foi, em grande parte, como observamos anteriormente, uma conquista dos agricultores familiares organizados, sindicatos de trabalhadores rurais e dos movimentos sociais. O PRONAF, nesse sentido, pode ser considerado resultado de reivindicações históricas dos agricultores e das suas mobilizações na busca por condições dignas de trabalho. Por sua vez, o comprometimento político desses setores está na base do processo de institucionalização que foi possível verificar no decurso deste estudo.

## REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

ABROMAVAY, R. **O peso da intermediação bancária no Pronaf**. Brasília – DF Gazeta Mercantil, 17/04/2002. Disponível em <[www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>. Capturado em 02/11/2006.

ABRUCIO, F.L.; GAETANI F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão**. Brasília: CONSAD/FUNDAP, 2006.

ANJOS, F.S. et.al. Agricultura familiar e políticas públicas: o impacto do PRONAF no Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. v.42, n.3, Brasília jul/set 2004.

BELIK, W. **Avaliação da operacionalidade do programa Pronaf**. Unicamp. Campinas – SP. Disponível em < [www.eco.unicamp.br](http://www.eco.unicamp.br)>. Capturado em 02/11/2006.

BONNAL, P.; MALUF, R. S. Políticas de desenvolvimento territorial e a multifuncionalidade da agricultura familiar no Brasil. **I Colóquio Internacional de Desenvolvimento Territorial Sustentável**. Florianópolis, 2007.

BURIGO, F. L. **Cooperativa de crédito rural**. Agente de desenvolvimento ou banco comercial de pequeno porte? Chapecó: Argos, 2007.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – CPT – Secretaria Nacional. **Agricultura Familiar**. Disponível em <[www.cptnac.com.br](http://www.cptnac.com.br)>. Capturado em 14/06/2007.

FERNANDES, A.S.A. *Path dependence* e os estudos históricos comparados. **BIB**, São Paulo, n. 53, 1º semestre de 2002, p. 79-102.

GEHLEN, I. Políticas públicas e desenvolvimento social rural. **São Paulo em Perspectiva**. v.18 n.2 São Paulo abr/jun. 2004.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento local. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. vol. 45, n.2., abr/jun. 2007. p.301-328.

HEREDIA, B. M. A. **A morada da vida**. Trabalho familiar de pequenos produtores do nordeste do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

HOCHMAN, G.; Arretche, M.; Marques, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

LAFORGA, G. Economia solidária, agricultura familiar e comércio justo: alinhando convergência, apresentando desafios. ANPOCS. Caxambu/MG. **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, 2005.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Sumaré: ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, 2002. SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; Arretche, M.; Marques, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. Secretaria da Agricultura Familiar. Brasília - DF. Disponível em <http://www.pronaf.gov.br>. Capturado em 15/06/2006.

NETO, P.C.L. Extensão rural e agricultura familiar. Brasília – DF: Revista de Políticas Agrícolas, jul/ago/set 1999. página da Internet [www.agricultura.gov.br](http://www.agricultura.gov.br) capturado em 02/11/2006

NÚCLEO DE ESTUDOS AGRÁRIOS E DESENVOLVIMENTO RURAL - NEAD – Ministério do Desenvolvimento Agrário – Boletim nº. 336, 2006. Disponível em <[www.nead.org.br/boletim](http://www.nead.org.br/boletim)>. Capturado em 06/11/2006.

PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – QUEM SOMOS: Perguntas e respostas. Brasília: PRONAF, 2007. Disponível em <[www.pronaf.gov.br/quem\\_somos/perguntas](http://www.pronaf.gov.br/quem_somos/perguntas)>. Capturado em 07/10/2007.

ROSSI, V.L. A bananicultura no município de Luiz Alves (SC) e o desenvolvimento local; a contribuição das políticas públicas e associativismo rural. Dissertação de Mestrado (Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas – PMGPP) – Centro de Educação de Ciências Jurídicas, Políticas e Sociais, Universidade do Vale do Itajaí, 2006.