

# LIMITES DO PRONAF PARA A SUSTENTABILIDADE DA AGRICULTURA FAMILIAR: PECULIARIDADES NA PORÇÃO SUDESTE DO PARÁ

Luis Mauro Santos Silva<sup>1</sup>, Sérgio Roberto Martins<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Eng. Agr., Ms. Docente da UFPA/NEAF/LASAT e doutorando na UFPEL/FAEM/PPGA, Porto alegre – RS; [lmsilva@ufpa.br](mailto:lmsilva@ufpa.br); <sup>2</sup>Eng. Agr., Dr.; UFSC/ENS, Florianópolis-SC, [martinss@brturbo.com.br](mailto:martinss@brturbo.com.br)

**RESUMO:** Desde a década passada observa-se uma grande mudança nas políticas sociais ligadas ao contexto agrário brasileiro. A agricultura familiar passa a ser reconhecida como categoria produtiva e, principalmente, parece ocupar um espaço estratégico no novo processo de desenvolvimento rural brasileiro. No entanto, as dificuldades metodológicas e de percepção da heterogeneidade sócio-ambiental envolvida têm limitado a efetividade das políticas públicas, particularmente do Pronaf, no que diz respeito à potencialização das unidades produtivas em uma perspectiva sustentável nos aspectos econômico, social e ambiental. Os problemas para adequação das políticas são especialmente percebidos em áreas de grande complexidade como a Amazônia. Na região sudeste do Pará, por exemplo, nos últimos dez anos, reflexos dessas dificuldades têm sido observados, pois os avanços no processo de regularização fundiária não têm se refletido nos investimentos produtivos. Alguns fatores reforçam uma visão descontextualizada de *sustentabilidade* que se limita, geralmente, à dimensão econômica. Entre eles se destacam os entraves na liberação dos recursos disponíveis, o desequilíbrio na distribuição desses recursos, o engessamento burocrático das agências financiadoras e a falta de uma visão sistêmica e de percepção integral dos agroecossistemas pelos agentes de desenvolvimento. O presente texto objetiva chamar atenção para a necessidade de que o tema da *sustentabilidade* seja considerado em seu caráter multidimensional, extrapolando os aspectos estritamente econômicos, bem como da necessidade do esclarecimento do significado de *desenvolvimento sustentável* por parte das políticas públicas governamentais, e de como estes desencontros epistemológicos contribuem para limitar a efetividade do Pronaf na consolidação da agricultura familiar. Apesar dos crescentes esforços acadêmicos para avaliar os impactos do Pronaf, a construção de uma leitura nacional desta política tem sido difícil devido o fato de ter um caráter operativo estritamente local. Consequentemente, para o conceito de *sustentabilidade* se tornar operativo, deve ser concebido e substanciado pelos atores locais a partir de ações concretas visando o *desenvolvimento sustentável* local como um processo e não como um ponto de chegada, e desta forma seja assumido nas estratégias do Estado. Para tanto o texto analisa as diferentes concepções sobre *desenvolvimento sustentável* contidas nas políticas públicas governamentais, aborda os impactos do Pronaf no cenário agrário brasileiro e em particular na porção sudoeste do Pará, e identifica suas limitações na efetiva *sustentabilidade* da agricultura familiar.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável, Pronaf, abordagem sistêmica.

## INTRODUÇÃO

Concebido como política essencial para a consolidação da agricultura familiar brasileira, o Pronaf acumula uma década de experiências e ações sem conseguir ampliar sua noção de *sustentabilidade*. Aspectos importantes como a crescente crise ambiental e as obrigações de cunho social não estão sendo internalizados no programa. A causa aparente seria o viés prioritariamente econômico adotado no planejamento, implementação e avaliação das intervenções junto às famílias e organizações civis beneficiadas.

A necessidade de fazer funcionar a engrenagem burocrática relacionada à liberação de recursos tem obrigado os agentes de desenvolvimento a um incondicional enquadramento dos projetos de crédito aos pacotes tecnológicos de alta dependência de insumos externos e, conseqüentemente, inibido iniciativas de valorização das experiências locais mais adaptadas ao contexto. Por outro lado, na operacionalização do programa, do ponto de vista metodológico, pouco se tem focado sobre a heterogeneidade sócio-ambiental envolvida, não valorizando muitos agroecossistemas diversificados e menos dependentes do mercado formal. Esta dificuldade de ambientação da política é especialmente percebida na região amazônica visto as características de sua realidade imensamente complexa. Para tanto o presente texto<sup>1</sup> objetiva chamar atenção para a necessidade de que o tema da *sustentabilidade* seja considerado em seu caráter multidimensional, extrapolando os aspectos estritamente econômicos, bem como da necessidade do esclarecimento do significado de *desenvolvimento sustentável* por parte das políticas públicas governamentais, e de como estes desencontros epistemológicos contribuem para limitar a efetividade do Pronaf na consolidação da agricultura familiar. Apesar dos crescentes esforços acadêmicos para avaliar os impactos do Pronaf, a construção de uma leitura nacional desta política tem sido difícil devido o fato de ter um caráter operativo estritamente local. Conseqüentemente, para o conceito de *sustentabilidade* se tornar operativo, deve ser concebido e substanciado pelos atores locais a partir de ações concretas visando o *desenvolvimento sustentável* local como um processo e não como um ponto de chegada, e desta forma seja assumido nas estratégias do Estado. O texto analisa as diferentes concepções sobre *desenvolvimento sustentável* contidas nas políticas públicas governamentais, aborda os impactos do Pronaf no cenário agrário brasileiro e em particular na porção sudoeste do Pará, e identifica suas limitações na efetiva *sustentabilidade* da agricultura familiar.

## **DESEENCONTROS SOBRE O SIGNIFICADO DE *DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL* NAS POLITICAS PÚBLICAS GOVERNAMENTAIS**

O contexto rural brasileiro não foi mais o mesmo desde que entrou em vigor o decreto N°1.946, de 28 de julho de 1996, criando o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Muitas coisas mudaram desde a implementação dessa política pública, já que antes nunca se havia aplicado tanto recurso público nesta categoria produtiva. No entanto, ficam nítidos seus limites quanto às transformações da realidade numa perspectiva realmente sustentável devido à adoção de uma noção reduzida de desenvolvimento.

Entre os objetivos que se propõe, o Pronaf coloca como desafio maior a promoção de um *desenvolvimento sustentável protagonizado pelas unidades familiares de produção*. Uma questão inicial a ser destacada é a noção quase unidimensional de *desenvolvimento sustentável* embutida no decreto presidencial:

*Art. 1º Fica criado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, como a finalidade de promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda* (grifo nosso) (trecho inicial do Decreto Lei nº 1.946 em 28.07.1996).

Salvo uma breve citação sobre a dimensão ambiental contida na diretriz *b* do art.2º do mesmo decreto, o Pronaf deixou claro desde o início sua limitação em tratar essa questão do *desenvolvimento sustentável* de uma maneira mais ampla, limitando-se a uma dimensão econômica. Isso fica evidente desde as primeiras tipificações feitas para caracterizar a

agricultura familiar, onde os principais critérios convergiam para a sua capacidade de pagamento do empréstimo e capacidade de inserção no mercado formal (FAO/INCRA, 1995).

Mesmo com as modificações feitas no texto original do programa após seu quinto ano de implementação, o mesmo não deixou de privilegiar essa dimensão econômica sobre as demais:

*(...) promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a elevação da renda, visando a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares* (grifo nosso) (trecho do Decreto nº 3.991 em 30.10.2001).

Apesar de ainda limitado, esse novo texto demonstra o esforço de ampliar a discussão sobre o significado de *sustentabilidade* no que diz respeito à sua base sócio-ambiental. Isto possibilita a internalização da característica multidimensional da idéia de *desenvolvimento* na estrutura governamental (ministérios, institutos, órgãos, secretarias, departamentos etc.), muito embora essa idéia seja entendida de acordo com as peculiaridades e nuances que representam os distintos sistemas de interesses que lhe constituem.

Em que pese a banalização da expressão “*desenvolvimento sustentável*” e o oportunismo de sua utilização para justificar estratégias insustentáveis, mais do que nunca, é fundamental reafirmar seu propósito de criação de um novo paradigma civilizatório para o século XXI, a partir da constatação do colapso global provocado pelo divórcio entre homem e natureza. A alteração climática do planeta, embora somente agora esteja sendo assumida como verdade científica, vem sendo anunciada há mais de três décadas, estando diretamente relacionada a um padrão de desenvolvimento absolutamente equivocado que se assenta no falso entendimento de que pode ser traduzido por crescimento econômico, sem considerar os fluxos de matéria e energia e suas externalidades; como se tratasse de um ciclo fechado e perfeito em que a natureza é considerada como um subsistema da economia.

Entretanto, embora o significado de *sustentabilidade* venha sendo construído como contraponto e negação ao desenvolvimentismo e tenha uma clara episteme ecológica, é comum observar-se a utilização da expressão “*desenvolvimento sustentável*” como a manutenção de estratégias meramente econômicas: possibilidade da manutenção (sustentação) de políticas de crescimento econômico. Ainda com este reducionismo encontra-se também em alguns textos e discursos a expressão “desenvolvimento sustentado” (*sic*) que, salvo melhor juízo, é descontextualizada e estranha à centralidade do debate sobre a relação sociedade/natureza. Ou seja, após trinta anos de debate sobre a construção de um novo marco civilizatório, observam-se discursos e práticas que retornam ao mesmo ponto de partida: *crescer* para depois *desenvolver*, e o pior: crescer com a máxima velocidade possível sem considerar que o crescimento está condicionado aos limites físicos da biosfera. Estas contradições também permeiam as organizações públicas e privadas, fazendo parte de valores, princípios e atitudes, e são determinantes das políticas públicas com sérias conseqüências na vida das pessoas e no seu entorno natural.

Tomando como exemplo as noções propostas pelos Ministérios (quadro 01) no que diz respeito à idéia de *sustentabilidade*, nem sempre fica clara a diferença entre as noções de *desenvolvimento* e de *crescimento*. Em alguns casos, o viés econômico suplanta todas as demandas sociais e ambientais ou delas está desconectado. Em outras palavras, nem sempre possibilitam associar a *sustentabilidade* da agricultura familiar com a compreensão de *agroecossistema* como unidade de planejamento, um espaço definido onde homem e natureza são inseparáveis, constituindo-se em uma realidade única que, como tal, deve ser tratada.

Quadro 01: Exemplos do significado de *sustentabilidade* assumido pelo Governo Federal.

Ministério	Conceito e/ou noção de sustentabilidade	Público prioritário	Programa ligado à agricultura familiar
MDA – SAF (Brasil, 2002).	Aumento da <b>capacidade produtiva, a geração de empregos e a elevação da renda</b> , visando a melhoria da qualidade de vida e o exercício da cidadania dos agricultores familiares.	Agricultores Familiares	PRONAF PRONERA
Ministério da agricultura, Pecuária e Abastecimento <sup>1</sup> .	Propiciar o <b>progresso técnico, econômico e social</b> da agricultura familiar, dos empreendimentos de pequeno porte, dos assentamentos de reforma agrária e das comunidades tradicionais, considerando as especificidades regionais, sociais e ambientais.	Empresários rurais, agronegócio	- Ações pontuais da Embrapa. - Lançamento do Marco Referencial de Agroecologia.
Ministério da Educação e Cultura.	O modelo de <b>Desenvolvimento Humano Sustentável</b> , mas não ultrapassa o <b>viés de crescimento e estabilidade econômica</b> , além de citar a justiça social <sup>2</sup> .	-	Ações pontuais de IFES
Ministério da Fazenda	Assume que o desenvolvimento está contemplado na noção de <b>crescimento econômico sustentado</b> <sup>3</sup> .	-	Sem programas específicos.
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.	Tem por missão a construção de um Brasil competitivo, justo e rico em oportunidades. Ressalta o termo <b>Desenvolvimento Sustentado</b> <sup>4</sup> .	Setores produtivos	Sem programas específicos.
Interministerial	Reedita a idéia de crescimento econômico (Programa de Aceleração do Crescimento – PAC) <sup>5</sup>	Indústrias e agronegócio.	Sem programas específicos.

Como será visto a seguir, a maioria das leituras disponíveis sobre os impactos do Pronaf explicita uma análise limitada às atividades financiadas, sem abordar o funcionamento dos sistemas de produção familiares.

## IMPACTOS DO PRONAF NO CENÁRIO AGRÁRIO DO PAÍS

O aumento considerável de recursos destinados à ampliação do programa por si só é meritório uma vez que favorece algumas medidas para a consolidação de uma agricultura familiar capaz de participar ativamente no processo de investimento (dimensão econômica do seu desenvolvimento). Entre estas medidas se identificam a criação de linhas de crédito em uma perspectiva de diversificação social e de atividades produtivas (especialmente o Pronaf florestal, o Pronaf mulher e o Pronaf jovem) e a declaração de aptidão (DAP) fornecida pela própria unidade familiar (BRASIL, 2002).

No entanto, ainda se verifica a continuidade de problemas básicos presentes desde o início da implementação do programa. Avaliações em escalas nacional e regional (NUNES, 2005; MATTEI, 2005; GUANZIROLI, 2006) permitem observar que a região sul continua

<sup>1</sup> BRASIL. Ministério da agricultura, Pecuária e Abastecimento. Plano Plurianual 2004-2007., Brasília, DF, 2003, 62 p.

<sup>2</sup> Extraído de [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo\\_haddad\\_filmus.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/artigo_haddad_filmus.pdf), acesso em 18.06.2007.

<sup>3</sup> Extraído de <http://www.fazenda.gov.br/>, acesso em 18.06.2007.

<sup>4</sup> Extraído de <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/ministerio/ministerio/competencia.php>, acesso em 18.06.2007.

<sup>5</sup> Extraído de <http://www.fazenda.gov.br/portugues/releases/2007/r220107-PAC-integra.pdf>, acesso em 18.06.2007.

favorecida na distribuição dos recursos<sup>6</sup>, principalmente quando comparada com a região norte. Esta má distribuição regional permanece como um dos principais problemas do Pronaf (figura 01).

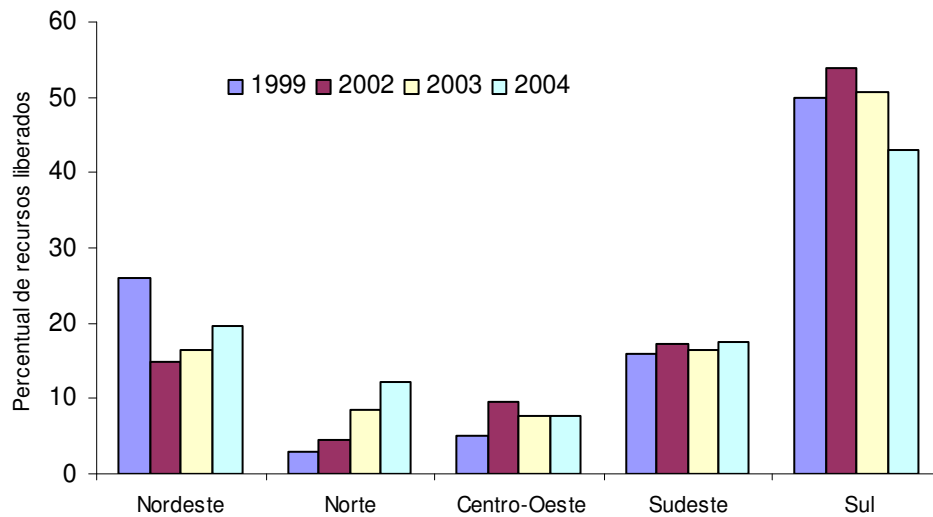


Figura 01: Evolução recente da distribuição dos recursos do Pronaf.  
Fonte: adaptado de Nunes (2005) e Guanziroli (2006).

Sobre este aspecto Vilela (1997) sugere que este protagonismo da agricultura familiar ainda não faz parte da nossa realidade devido, principalmente, à influência do Banco Mundial sobre o modelo de agricultura imposto ao terceiro mundo. Além disso, o processo de seleção de unidades produtivas economicamente mais competitivas e inseridas no mercado formal explicaria, em parte, a manutenção dos maiores volumes financiados para a região sul.

Fora o descompasso regional na distribuição dos recursos, existe um grande desequilíbrio dentro das próprias linhas de crédito enquadradas no Pronaf. O total de recursos já utilizados mostra que as unidades familiares mais prestigiadas não são as mais fragilizadas (figura 02). As famílias recém estabelecidas em assentamentos e/ou com situação econômica e infra-estrutura debilitada (beneficiárias do Pronaf A) ainda acessam um volume de recursos muito inferior quando comparadas com famílias em situação econômica considerada mais estável.

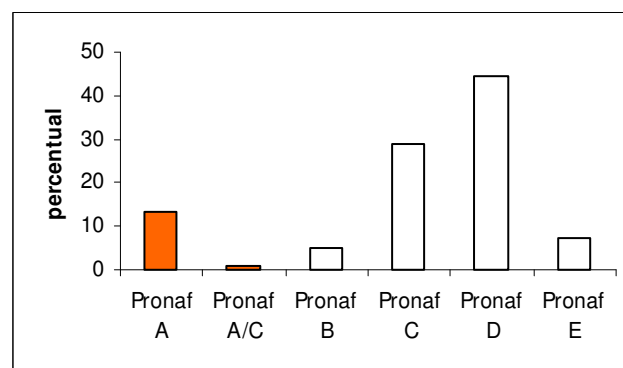


Figura 02: Volume total de recursos distribuídos pelo Pronaf.  
Fonte: INCRA – SR27 (2006).

<sup>6</sup> Os vinte municípios que mais acessaram crédito estão na região sul do Brasil (MATTEI, 2005).

Outro dado instigante está na tendência de decréscimo dos recursos destinados ao Pronaf A<sup>7</sup> sem reflexo nenhum sobre a evolução dos recursos destinados ao Pronaf A/C (crédito ligado aos egressos do enquadramento anterior) (figura 03). Como a maioria dos créditos enquadrados no Pronaf A se concentra nas regiões norte e nordeste, ditas periféricas, este problema é tido como fundamental no presente texto.

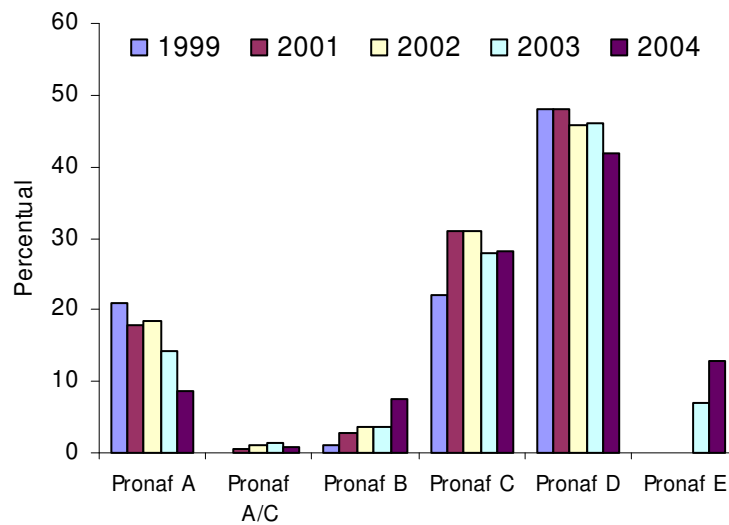


Figura 03: Evolução do volume de recursos distribuídos pelas diferentes categorias do Pronaf.

Fonte: adaptado de Sousa & Valente Júnior (2006).

Abramovay (2001) aponta o distanciamento cada vez maior entre os investimentos em infra-estrutura e as escolhas produtivas conduzidas pelas famílias assentadas. Afirma que a falta de protagonismo por parte dos agricultores familiares também pode ser percebida na constituição dos atuais Conselhos de Desenvolvimento Rural Sustentável (CDRS) devido, principalmente, à baixa representatividade e à equivocada noção de desenvolvimento discutida nestes fóruns públicos, fato este observado de norte a sul.

## A RELAÇÃO ENTRE O PRONAF E O CONTEXTO FUNDIÁRIO NA AMAZÔNIA

Observa-se que a mudança no contexto fundiário amazônico tem influenciado significativamente nos impactos promovidos pelo Pronaf.

Um dos fatores determinantes para a aceleração do processo de regularização fundiária foi gerado pelo hediondo massacre de Eldorado dos Carajás<sup>8</sup> que se constituiu num marco histórico da nova realidade agrária do estado do Pará. Após esse episódio se observou um aumento considerável, mesmo que intermitente, do número de famílias incluídas nas estatísticas agrárias oficiais. Vale ressaltar que o maior número dos assentamentos criados da

<sup>7</sup> O Pronaf A é a primeira modalidade acessada por uma família assentada que possui renda bruta de até R\$ 2 mil; sendo até 35% do valor financiado passível de ser utilizado em atividades de custeio. O Pronaf A/C atende aos egressos do Pronaf A, sendo destinado ao custeio. Sobre detalhes dos critérios dessas e demais categorias de crédito ver BRASIL (2002) ou síntese em Souza & Valente Junior (2006).

<sup>8</sup> Evento de repercussão internacional ocorrido em 17 de abril de 1996 em que a Polícia Militar paraense, com o pretexto de cumprir mandato de reintegração de posse, executou sumariamente 19 trabalhadores rurais sem terra que acampavam as margens da rodovia PA-150, reivindicando desapropriação da fazenda Macaxeira por ser considerada improdutivo e passível de incorporação no processo de reforma agrária.

região sul e sudeste do estado teve mais um efeito de regularização fundiária, pois a maioria das famílias já habitava e explorava estas terras<sup>9</sup>.

As figuras 04, 05 e 06 representam uma dinâmica muito semelhante em relação ao número de famílias e áreas absorvidas pelo contexto rural familiar do Estado. Observando os números da reforma agrária em todo o Pará é possível perceber a expressiva representatividade do território sudeste nesse processo (35%).

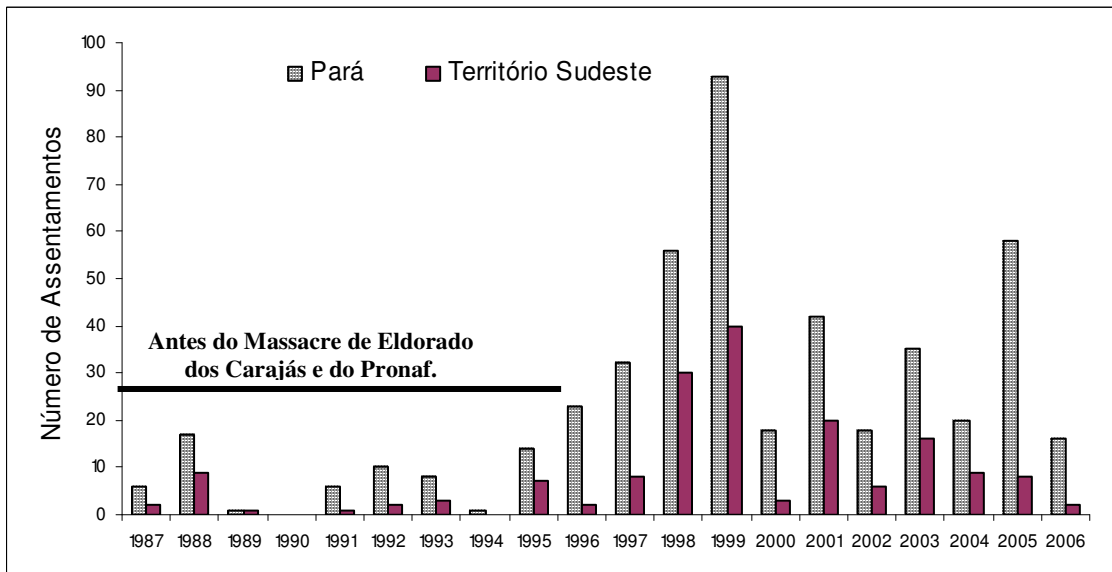


Figura 04: Evolução da regularização fundiária no estado do Pará.  
Fonte: adaptado de INCRA SR27 (2006).

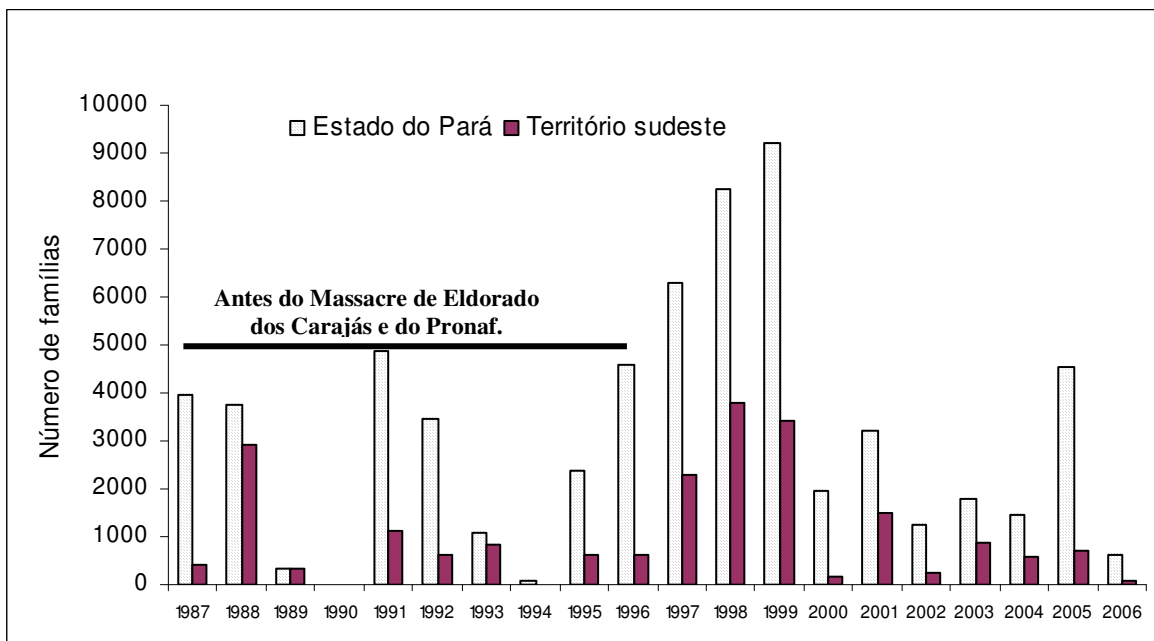


Figura 05: Evolução do público envolvido no processo de regularização fundiária no estado do Pará.  
Fonte: adaptado de INCRA SR27 (2006).

<sup>9</sup> Mais da metade dos assentamentos criados não beneficiou novas famílias, pois a grande maioria das famílias ditas assentadas já residia e explorava estas mesmas áreas (as antigas áreas de posse evoluíram para loteamentos oficiais) (LEITE *et al.*, 2004).

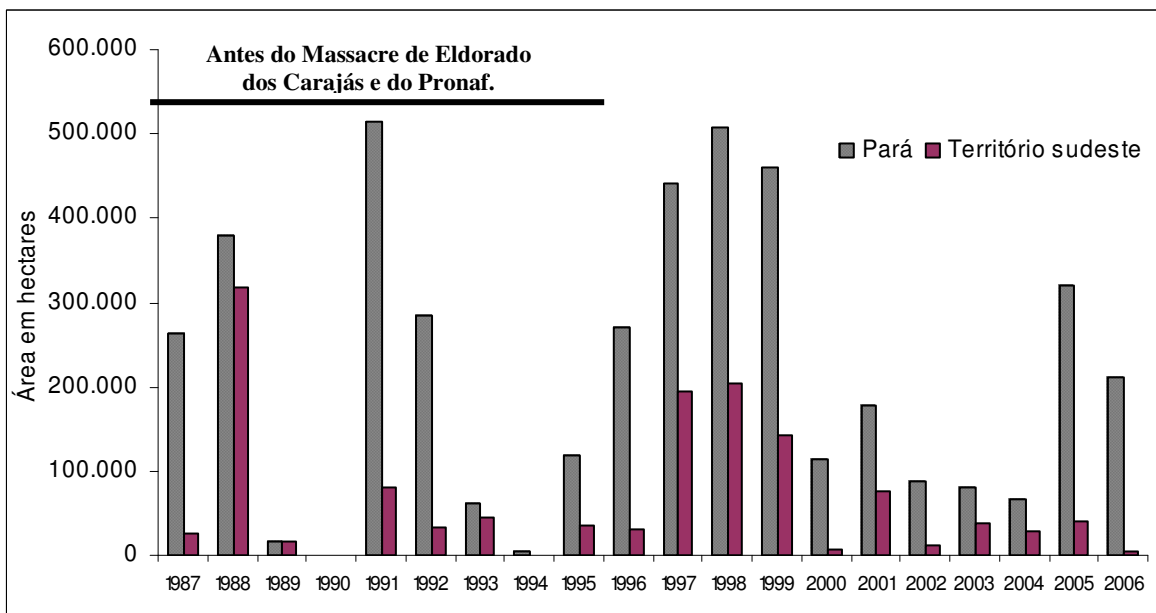


Figura 06: Evolução das áreas destinadas ao processo de regularização fundiária no estado do Pará.  
Fonte: adaptado de INCRA SR27 (2006).

A proporção da distribuição de terras junto às famílias beneficiadas parece seguir um padrão histórico de, em média, 50 hectares por família (figura 07). Como este era o limite definido pelo estado, aparentemente a maioria das famílias evitou tomar posse de áreas superiores ao teto de 50 ha, pois previam a possibilidade de uma regularização fundiária ou mesmo garantir uma futura venda do lote nas dimensões oficiais.

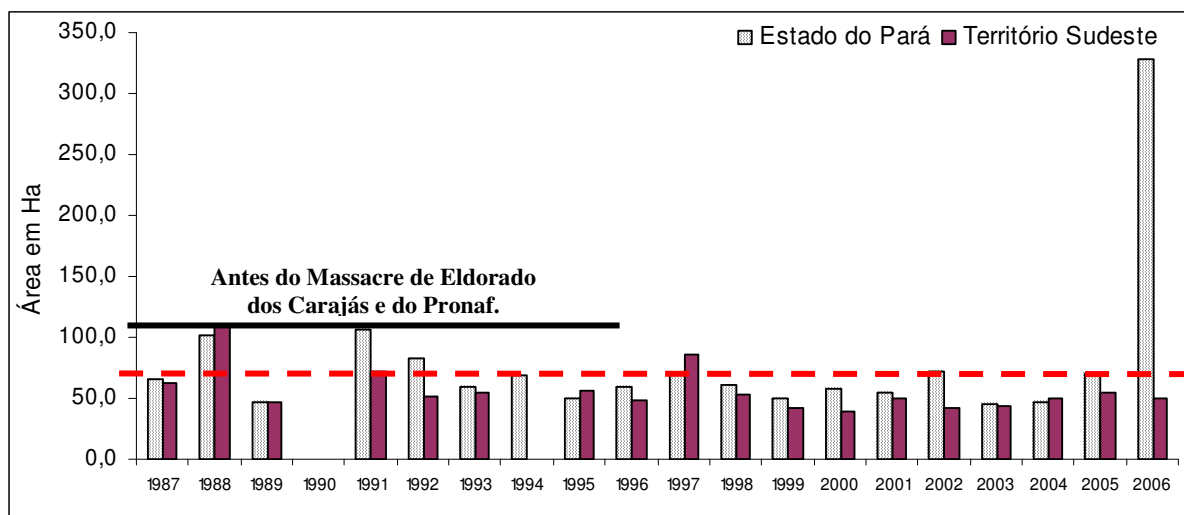


Figura 07: Evolução da relação área x família no processo de regularização fundiária no estado do Pará.  
Fonte: adaptado de INCRA SR27 (2006).

Em resumo, o atual processo de regularização fundiária possui uma relação estreita com a política de apoio à agricultura familiar. Por concentrar o maior número de assentamentos rurais no território nacional (474 assentamentos até o final de 2006), a região sul e sudeste do Pará vem garantindo um volume considerável de recursos e serviços previstos pelo Pronaf, conforme demonstra o quadro 01.



Quadro 01: Recursos liberados pelo Pronaf entre os anos de 2000 e 2006

Tipo de crédito	Estado do Pará	Região Sul e Sudeste Paraense
Investimento	R\$ 549 milhões	R\$ 329 milhões (60 % do total)
Custeio	R\$ 219 milhões	R\$ 87,6 milhões (40% do total)
Total	R\$ 768 milhões	R\$ 416, 6 milhões

Fonte: adaptado de INCRA SR27 (2006).

## O PRONAF NO CONTEXTO DA FRONTEIRA AGROPECUÁRIA AMAZÔNICA

A dinâmica promovida pela revolução verde impôs modelos homogêneos no cenário da agricultura mundial. No caso específico da região amazônica, os poucos estudos sobre sua história de ocupação (MORÁN, 1990) discordam do determinismo dos modelos teóricos sobre os avanços tecnológicos na região. A própria realidade demonstra a co-existência das mais diversas agriculturas e o mais amplo leque de tecnologias produtivas, que abrange desde a lógica indígena até a agricultura de precisão. Esta dificuldade em promover a homogeneização do meio preconizada pela agricultura moderna parece se explicar por vários fatores como, por exemplo: a) a dimensão do território e seu complexo meio social e biofísico; b) sua distância geográfica dos grandes centros econômicos, entre outros.

Muitas têm sido as iniciativas técnicas visando promover a padronização dos ambientes amazônicos cultivados. No entanto, tais iniciativas não têm gerado grandes transformações, predominando ainda as mesmas lógicas produtivas familiares, ou seja, aquelas baseadas em arranjos técnicos mais artesanais. Isto mostra, em outras palavras, que o paradigma do crescimento econômico vem incorrendo em dois equívocos simultâneos: 1) insistir em um modelo "produtivista" que historicamente tem fracassado perante a complexidade deste contexto sócio-ambiental e; 2) desconsiderar as lógicas familiares locais de produção, marginais aos programas oficiais de desenvolvimento.

Tomando o contexto empírico da porção sudeste do estado do Pará, desde a metade da década de 1990 o Pronaf incluiu os agricultores familiares no foco de investimento produtivo. Porém, o sentimento é de que os primeiros resultados são pouco animadores para uma real *sustentabilidade* das unidades familiares beneficiadas.

A ausência de estudos sobre o impacto destas políticas agrícolas e sobre a *sustentabilidade* dos agroecossistemas, numa perspectiva multidimensional vem inibindo uma avaliação mais precisa dos pontos positivos e negativos das recentes mudanças no cenário produtivo da região. O fato é que pouco se tem avançado em uma reflexão sobre as possibilidades de consolidação de agroecossistemas efetivamente sustentáveis. Não se tem uma base de informação consistente e abrangente das famílias acompanhadas pela assistência técnica, uma vez que esta se limita às atividades financiadas pelo crédito e, conseqüentemente, negligencia uma leitura mais ampla desses agroecossistemas. Muito menos se acompanha as iniciativas locais de famílias não atendidas pelos técnicos.

Assis & Silva (2003) alertam para o forte caráter exógeno expressado pelo Pronaf. Esta distância da realidade tem origem em vários fatores, mas, sobretudo, na ausência de índices técnicos para atender as particularidades regionais e na falta de uma compreensão sobre o real significado do *desenvolvimento sustentável* como um processo.

Além disso, também se verifica problemas relacionados às formas como a assistência técnica regional vêm desenvolvendo suas atividades de assessoria junto aos assentados. Apesar de participarem de processos de capacitação voltados para metodologias participativas e a análise sistêmica da realidade, não raro, os técnicos levam pouco em conta esses procedimentos metodológicos em sua atuação no campo. Um exemplo disto tem sido a não

implementação dos Planos de Desenvolvimento de Assentamentos (PDA)<sup>10</sup>, elaborados para orientar as atividades prioritárias a serem financiadas, entre outros objetivos.

Alves & Silva (2003) apontam alguns fatores que agravam ainda mais as dificuldades para a ação de uma assistência técnica de qualidade. Entre eles pode-se citar: a robustez dos planos (muita informação e pouco tempo para reflexão); a dinamicidade da realidade em fronteira agrícola; a instabilidade no repasse de recursos x rotatividade dos técnicos; o foco dos projetos em atividades produtivas e não no funcionamento dos agroecossistemas; a falta de indicadores locais (dimensão técnica, social e ambiental); a falta de participação das famílias na elaboração dos projetos; o caráter não cíclico dos diagnósticos (assumem caráter imutável para os técnicos); e a formação acadêmica dos técnicos baseada em uma abordagem clássica de transferência linear de tecnologia.

Numa reflexão recente, Figueiredo (2006) reforça os argumentos anteriores de que qualquer intervenção pública do porte do Pronaf deveria considerar pelo menos três escalas interdependentes: a territorial, a local e a unidade produtiva, sendo que nesta última a intervenção técnica precisaria reconhecer e priorizar o projeto familiar numa perspectiva sistêmica. Tal reflexão reforça as críticas ao Pronaf no que tange a concentração de seu foco nas atividades financiadas. O mesmo autor cita ainda a iniciativa da Copserviços<sup>11</sup> em tentar construir um banco de dados regional de avaliação e monitoramento dos sistemas de produção, que seriam por ela assessorados. Essa proposta aponta uma possibilidade de construir índices técnicos, ambientais e sociais que poderiam alimentar pesquisas temáticas relacionadas com os impactos promovidos pelas políticas públicas no contexto da agricultura familiar regional.

Portanto, a escassez de informações parece estar relacionada, principalmente, à falta de dotação de recursos para análises na região norte. Mesmo com os esforços desprendidos pelas entidades locais, instituições de pesquisa e ensino a escassez de análises amazônicas contribui decisivamente para o baixo nível de conhecimento regional, especialmente no que tange a construção de indicadores de avaliação dos impactos locais oriundos das intervenções produtivas.

## **NUANCES DA AVALIAÇÃO SOBRE O PRONAF**

As avaliações produzidas sobre o Pronaf têm apoiado inúmeras formas de pensar a melhoria e a continuidade deste programa. Porém, ainda são grandes os limites metodológicos e de aplicação dos resultados, visto que, em grande maioria, tais reflexões não permitem uma visão efetiva dos impactos sofridos pelas famílias envolvidas e dos agroecossistemas onde se inserem. Distintos focos e escalas de abrangência determinam formas diferentes de perceber as nuances e peculiaridades das distintas realidades, mas precisam estar apoiadas numa abordagem sistêmica, particularmente as denominadas de segunda ordem ou soft system<sup>12</sup>.

Do ponto de vista da estrutura institucional, aparentemente, o maior problema do Pronaf está no processo altamente burocrático de liberação do crédito, pois inibe algumas iniciativas locais de financiamento e atrasa demasiadamente os calendários de implementação das atividades produtivas. Neste caso, as análises de Mattei (2005) e Guanzirolí (2006) ajudam a compreender a lógica de tais operações, apontando as causas pelas quais várias unidades familiares não conseguem acessar a linha básica e de caráter mais social deste

---

<sup>10</sup> Os PDAs têm como principal objetivo identificar os projetos familiares e suas possibilidades de apoio via Pronaf. A viabilidade destes planos depende muito da capacidade do técnico em identificar estas demandas (instrumentos que captam os projetos de curto, médio e longo prazo) e sua negociação junto às agências bancárias.

<sup>11</sup> Cooperativa de assessoria técnica que acompanha os assentamentos do território sudeste do Pará. Esta cooperativa atua desde o início da implementação do Pronaf e conta com um quadro profissional multidisciplinar composto por mais de cem técnicos, subdivididos em escritórios municipais.

<sup>12</sup> Ver Pinheiro (1995).

programa. A resolução desta limitação aumentaria o volume de recursos disponibilizados para o Pronaf A/C, sendo este um dos poucos indicadores concretos de evolução econômica das famílias menos capitalizadas.

O setor bancário público foi considerado um dos principais responsáveis pela dificuldade de liberação de recursos, pois a rotina destas organizações está pouco adaptada às operações sem garantias patrimoniais e contrapartidas comprovadas por parte das famílias rurais de baixa renda (GUAZIROLI, 2006:3). Como a capacidade de pagamento é o critério principal das agências bancárias, a evolução da liberação dos créditos via Pronaf mantém uma lógica estritamente econômica.

Com relação à multidimensionalidade do desenvolvimento, Mattei (2005:64) reforça a necessidade de uma nova premissa governamental de desenvolvimento rural, onde a *sustentabilidade* garanta também os aspectos sócio-ambientais. No entanto, quando se analisa os indicadores dos sistemas de produção não é possível ultrapassar a barreira do produto, ou seja, a realidade é reduzida ao total da produção gerada e limitada as estratégias impostas pelas políticas públicas tanto no que se refere aos recursos financeiros como aos padrões tecnológicos disponibilizados. Em outras palavras, a eficácia da política pública, representada pelo aumento crescente do montante financeiro, não se traduz na eficiência da melhoria da *sustentabilidade* da agricultura familiar seja nos aspectos econômicos ou nas dimensões social e ambiental.

Mesmo levando em conta diferentes escalas (do local ao nacional), a ausência de uma abordagem sistêmica pode provocar o aprisionamento das análises às informações institucionais, limitando consideravelmente a avaliação das experiências vividas pelas famílias e a efetividade da política pública sobre seus respectivos agroecossistemas.

A falta de estudos mais focados nos impactos sobre os sistemas familiares de produção (diferente de avaliar as atividades financiadas pelo crédito) dificulta uma reflexão mais completa sobre suas transformações numa perspectiva realmente sustentável. Observa-se, na realidade em questão, que os técnicos envolvidos com o Pronaf não desenvolvem essa leitura mais sistêmica da realidade. Sobre isso se pode inferir que para além dos aspectos inerentes a sua limitada percepção do sistema de produção, um fator fundamental é a postura que adotam para sua intervenção no campo, postura esta até coerente com a dinâmica imposta pelo Pronaf: geralmente, dispensam o acompanhamento e avaliação das atividades não financiadas pelo crédito. Em resumo, os técnicos não são pagos para ver o *todo*, corroborando a expressão que diz: “o olho que tudo vê, não vê tudo”.

Além da dificuldade de cunho burocrático do acesso ao Pronaf, existem aspectos locais decisivos para garantir o sucesso (ou determinar o fracasso) da aplicação e continuidade de investimento das famílias assentadas. O fato de não existir entrave institucional não garante a aceitação das famílias em acessar o Pronaf dito social (modalidade “A”), pois se trata de uma dívida bancária a ser internalizada e que, portanto, deverá ser paga pela família.

Em uma abordagem local, a noção de risco familiar se torna essencial, muito mais do que o risco econômico introduzido especialmente pelo endividamento assumido. Os diferentes riscos assumidos se entrelaçam aos demais projetos familiares e extrapolam a visão “pronafiana” da realidade baseada no interesse resultante prioritariamente das atividades financiadas.

O caráter multidimensional e interdependente das dimensões social, ambiental e econômica dos agroecossistemas permite uma leitura mais próxima da realidade das unidades familiares de produção e dos riscos inerente às políticas públicas a que os agricultores são submetidos. Questões como estas têm sido trabalhadas a partir de diferentes olhares (COSTA GOMES & BORBA, 1990; MASERA *et al.*, 1999; ASTIER *et al.*, 2002; KAGEYAMA, 2003; COLAÇO-DE-ROSÁRIO & COSTA, 2006).

Kageyama (2003), por exemplo, em análise técnico-econômica nas unidades produtivas de duas dezenas de municípios em oito estados brasileiros não constatou nenhuma associação direta entre Pronaf e melhoria da renda familiar. A correlação positiva mais significativa foi entre o aumento de produtividade e o uso de pacotes tecnológicos de alto uso de insumos externos. Entretanto, observou de forma clara o aumento de efeitos erosivos e contaminação com agroquímicos, demonstrando a falta de atenção para com a dimensão ambiental da realidade estudada. Tal análise confirma a extrema dificuldade de estabelecer uma avaliação multidimensional da realidade quando a política pública privilegia o financiamento das atividades produtivas sem considerar o sistema produtivo como um todo.

Este também é o caso dos assentamentos rurais beneficiados com o Pronaf<sup>13</sup>, cuja efetividade do programa tem sido medida apenas pelos impactos nas atividades produtivas e não pelas múltiplas dimensões que conformam à complexidade do sistema de produção familiar. Esse reducionismo tem sido igualmente apontado por Sarandón (2002) que considera muito recente o crescimento do interesse acadêmico de avaliações mais amplas sobre a *sustentabilidade* dos sistemas de produção mais complexos (os familiares). Esta demanda criada pelos impactos negativos via especialização produtiva carece muito de metodologias que dêem conta das diferentes dimensões envolvidas numa leitura que articula diferentes escalas de intervenção.

Em uma perspectiva sistêmica, Masera *et. alli.* (1999) mostram a necessidade de forjar inicialmente um conceito operativo de *sustentabilidade* como uma noção concebida localmente e que indique as características funcionais dos agroecossistemas familiares e seu entorno sócio-econômico e ambiental. Nesta perspectiva, o *Marco Avaliativo de Indicadores de Sustentabilidade em Sistemas de Manejo* (MESMIS) vem sendo adaptado e aplicado em distintas realidades agrárias e evidenciado análises mais ligadas a dinâmicas dos sistemas de produção familiares (ALONSO & GUZMÁN, 2006; ASTIER *et alli.*, 2002 e COLAÇO-DE-ROSÁRIO & COSTA, 2006).

Recentemente emerge o paradigma agroecológico como contraponto ao modelo agroindustrial, mas que nas palavras de MOREIRA & CARMO (2004) ainda não conseguiu ultrapassar as questões tecnológicas, passo fundamental para repensarmos conceitos e os rumos da co-evolução entre sociedade e natureza. A atual crise ecológica e social não se concentra apenas nas intervenções produtivas (o que é diretamente financiado pelo crédito), mas acima de tudo na simplificação acadêmica da interpretação destas relações contidas em um sistema de produção familiar que é absolutamente diversificado. Com relação à Agroecologia, apesar de seus limites, é inegável sua contribuição para a reflexão sobre o significado do *desenvolvimento sustentável*, auxiliando compreender o que está ocultado sob este vocábulo e a necessidade de precaução e parcimônia no uso da natureza, e o quanto são nefastas as estratégias utilitaristas para sua apropriação. Os mesmos autores frisam que a estreita relação entre tecnologia e capital tem imprimido modelos teóricos universais sem considerar o alto grau de heterogeneidade dos biomas explorados e, conseqüentemente, excluindo sociedades inteiras dos centros de decisão sobre o que é mais sustentável e justo. Em outras palavras, a noção atual de desenvolvimento não conseguiu extrapolar seu caráter conceitual, pois não se torna operativo sem a presença ativa das sociedades locais.

É preciso, então, que essa noção de *desenvolvimento sustentável* faça essa extrapolação numa perspectiva de efetiva transformação da realidade. Para isso, é imprescindível contar com as iniciativas locais que garantam a participação ativa das comunidades no diagnóstico da realidade e no estabelecimento de estratégias para sua transformação.

---

<sup>13</sup> Toma-se como referência a linha do Pronaf "A", pois é considerada como a categoria mais endereçada para as famílias menos favorecidas, pelo menos do ponto de vista econômico. Não é exigida nenhuma comprovação de renda (BRASIL, 2002:10).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a consolidação positiva de políticas públicas como o Pronaf, é preciso conhecer melhor seus efeitos nos diferentes contextos e combinações das unidades familiares envolvidas. Neste sentido, os agentes de desenvolvimento estão diante de distintas opções de intervenção junto a esta categoria, que podem *grosso modo* ser resumidas em dois grandes grupos: a) partir de uma noção de **crescimento econômico** e conformar a agricultura familiar (no singular) tendo como foco principal o mercado formal; e b) partir de uma noção efetiva de **desenvolvimento sustentável** e seu caráter multidimensional (social, ambiental e econômico) para mapear a diversidade contextual das agriculturas familiares (no plural), conformando, enfim, ações de apoio às experiências concretas de *sustentabilidade*. Lembrando sempre que são caminhos que partem de paradigmas distintos e de difícil compatibilidade especialmente se estão assentados em significados nebulosos. Evidencia-se, pois, a importância de entender o *desenvolvimento sustentável* como um processo e não como um ponto de chegada, e da necessidade da construção de sua episteme: um desafio tanto do ponto de vista teórico como metodológico, mas em qualquer caso, imprescindível. Estes desencontros contribuem para a dificuldade de uma leitura de abrangência nacional sobre o Pronaf, no que pese um aumento significativo de esforços acadêmicos na sua avaliação. Trata-se de uma política pública com caráter de intervenção estritamente local. Consequentemente para tornar o conceito de *sustentabilidade* operativo, este precisa ser concebido e substanciado na interação entre os formuladores de políticas públicas e os atores locais – incluindo os agentes de desenvolvimento - a partir de ações concretas nas comunidades fruto das estratégias do Estado, tendo como ponto de partida o devido rigor conceitual que explicita claramente as diferenças entre *crescimento* e *desenvolvimento*.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além do limite**. Estudos avançados, NEAD, 15 (43), 2001, p. 121-137.
- ALONSO, Antonio M. e GUZMÁN, Gloria I. **Evaluación comparada de la sostenibilidad agraria en el olivar ecológico y convencional**. Ed. Agroecología Facultad de Biología – Universidad de Murcia: Vol. 1, 2006, p. 63-73.
- ALVES, Livia Navegantes & SILVA, Luis. M. Santos. **O processo de Assistência Técnica (ATER) junto aos assentamentos rurais das regiões sul e sudeste do estado do Pará**. In: Anais do XI Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste, NPPCS / DCS / CECH, Universidade Federal do Sergipe, Aracaju, SE, p. 76, 2003.
- ASSIS, William Santos de e SILVA, Luis Mauro Santos. **O PRONAF e a agricultura familiar na Amazônia: uma questão de rever prioridades**. In: Coleta Amazônica: iniciativas em pesquisa, formação e apoio ao desenvolvimento sustentável na Amazônia. Org. Aquiles Simões, Belém: Alves Ed., 2003, p. 13-37.
- ASTIER, Marta; LÓPEZ-RIDAUTA, Santiago; AGIS, Esperanza Péres e MASERA, Omar. **El Marco de Evaluación de Sistemas de Manejo incorporando Indicadores de Sustentabilidade (MESMIS) y su aplicación en un sistema agrícola campesino en la región purhepecha, México**. In: Agroecología: el camino hacia una agricultura sustentable. S.J. Saradón (editor), Ediciones Científicas americanas – La Plata, 2002, p. 415-430.
- BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Agrário. Secretaria da Agricultura Familiar, Brasília. Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Brasília, DF, 2002, 34 p.

- COLAÇO-DE-ROSÁRIO, M.; COSTA, A. A. M. **Ensaio de avaliação da sustentabilidade do manejo do agro-eco-sistema transmontano – Norte de Portugal**. Revista Brasileira de agroecologia, no. 2006: v. 1, N. 1, p. 75-78.
- COSTA GOMES, João Carlos. & BORBA, Marcos. **Limites e possibilidades da agroecologia como base para sociedades sustentáveis**. In: Revista Ciência e Ambiente, UFSM – v.1, n.1, (jul. 1990), p. 5-14.
- FAO/INCRA. **Diretrizes de Política Agrária e desenvolvimento Sustentável**. Resumo do relatório final do projeto UTF/BRA/036. Carlos Guanziroli (coord.), segunda versão, Março, 1995.
- FIGUEIREDO, Raul B. de. **O emprego da abordagem sistêmica pela assessoria técnica nos sistemas familiares de produção: experiências aplicadas no sudeste do Pará**. In: Desafios na Amazônia: uma nova assistência técnica e extensão rural/ Dion Márcio C. Monteriro e Maurílio de A. Monteiro (organizadores) – Belém: UFPA/NAEA, 2006, p. 181-198.
- GUANZIROLI, Carlos E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. In: **Anais do XLIV Congresso SOBER**. Fortaleza, 2006, 29 p.
- INCRA. Superintendência Regional 27. Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária (SIPRA), 2006.
- LEITE, S.; HEREDIA, B.; MEDEIROS, L.; CINTRÃO, R. **Impactos dos assentamentos: um estudo sobre o meio rural brasileiro**. Coordenado por Sérgio Leite, Beatriz Herediz, Leonildes Medeiros...[et al]. Núcleo de estudos Agrários e Desenvolvimento Rural; São Paulo: Editora UNESP [co-editora e distribuidora]. 2004, 392 p. (Estudos NEAD, n° 6).
- KAGEYAMA, Ângela. **Produtividade e renda na agricultura familiar: efeitos do Pronaf – crédito**. Agric. São Paulo, SP, 2003, 50 (2): 1-13.
- MASERA, Omar; ASTIER, Marta. & LOPEZ-RIDAURA, Santiago. **Sustentabilidad y manejo de recursos naturales: el marco de evaluación MESMIS**. GIRA, México, 1999, 109 p.
- MATTEI, Lauro. **Impactos do PRONAF: análise de indicadores**. Série Estudos: 11, Brasília, 2005, 136 p.
- MORÁN, E. F. **A ecologia humana das populações da Amazônia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1990, 367 p.
- MOREIRA, R. M. & CARMO, M. S. do. **Agroecologia na construção do desenvolvimento rural sustentável**. Agric. São Paulo, São Paulo, v. 51, n.2, jul./dez. 2004, p. 37-56.
- NUNES, Sidemar Presotto. **PRONAF: dez anos de existência**. Boletim do Deser, n° 145, 2005, p. 9-19.
- PINHEIRO, Sérgio, L. G. **O enfoque sistêmico na Pesquisa e Extensão Rural (FSR/E): novos rumos para a agricultura familiar ou apenas a reformulação de velhos paradigmas de desenvolvimento?** In: Anais do II Encontro da Sociedade Brasileira de Sistemas de Produção, Londrina: SBSP/IAPAR, 1995, p. 28-36.
- SARANDÓN, Santiago J. **El agroecosistema: un sistema natural modificado. Similitudes y diferencias entre ecosistemas naturales y agroecosistemas**. In: Agroecología: el camino hacia una agricultura sustentable. S.J. Saradón (editor), Ediciones Científicas americanas – La Plata, 2002, p.119-134.
- SOUSA, Jânia Maria Pinho e VALENTE JÚNIOR, Airton Saboya. **Análise das liberações dos recursos do PRONAF: descentralização das aplicações do crédito rural?** In: **Anais do XLIV Congresso SOBER**. Fortaleza, 2006, 19 p.
- VILELA, Sérgio Luiz de Oliveira. **Qual a política para o campo brasileiro? Do Banco Mundial ao Pronaf: a trajetória de um novo modelo?** In: Anais do XXXV Congresso da SOBER, Natal, RN, 1997, 18 p.