



FACULDADE DE JUSSARA

CURSO DE DIREITO

JOAO PEDRO ROCHA GOMES

**A TRAJETÓRIA DO PRONAF: descrição dos impactos da lei 11.326/2006 na
agricultura familiar brasileira**

JUSSARA

2023

João Pedro Rocha Gomes

JOAO PEDRO ROCHA GOMES

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Faculdade de Jussara, como requisito parcial à obtenção de nota da disciplina Trabalho de Conclusão de Curso I – TCC I.

Orientador: Dr. Osmar de Paula Oliveira Júnior.

JUSSARA

2023

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	04
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	06
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	11
4 REFERÊNCIAS	12

A TRAJETÓRIA DO PRONAF: descrição dos impactos da lei 11.326/2006 na agricultura familiar brasileira

João Pedro Rocha Gomes

RESUMO: Dentre os acontecimentos mais marcantes que ocorreram na esfera das políticas públicas para o meio rural brasileiro, no período recente, pode-se destacar a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). Dessa forma o objetivo geral deste estudo é analisar a trajetória do PRONAF, considerando suas contribuições para o aumento da capacidade produtiva, geração de empregos, geração de renda, para os produtores de forma a melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares, o qual também favoreceu o atendimento de uma outra bandeira histórica dos trabalhadores rurais: o acesso, por parte dos agricultores familiares, aos diversos serviços ofertados pelo sistema financeiro nacional. Trata-se de uma pesquisa de revisão bibliográfica, de natureza qualitativa. Pode-se concluir que inicialmente, pode se dizer que até o início da década de noventa não existia nenhum tipo de política pública especial, com abrangência nacional, voltada ao atendimento das necessidades desse segmento social da agricultura, o qual era, inclusive, caracterizado de modo meramente instrumental e bastante impreciso no âmbito da burocracia estatal.

PALAVRAS-CHAVE: Pronaf; Agricultura; Família.

THE PRONAF TRAJECTORY: description of the impacts of law 11,326/2006 on Brazilian family farming

João Pedro Rocha Gomes

ABSTRACT: Among the most notable events that occurred in the sphere of public policies for the Brazilian rural environment, in the recent period, we can highlight the creation of the National Program for Strengthening Family Agriculture (PRONAF). Thus, the general objective of this study is to analyze the trajectory of PRONAF, considering its contributions to increasing productive capacity, generating jobs, generating income, for producers in order to improve the quality of life of family farmers, or whatever It also favored the fulfillment of another historic issue for rural workers: access, by family farmers, to various services offered by the national financial system. This is a bibliographical review research, of a qualitative and quantitative nature. It can be concluded that initially, it can be said that until the beginning of the nineties there was no type of special public policy, with national coverage, aimed at meeting the needs of this social segment of agriculture, which was, in fact, characterized by merely instrumental and quite imprecise way within the scope of state bureaucracy.

KEYWORDS: Pronaf; Agriculture; Family.

1 INTRODUÇÃO

Durante o processo de modernização da agricultura brasileira, as políticas públicas para a área rural, em especial a política agrícola, privilegiaram os setores mais capitalizados e a esfera produtiva das commodities voltadas ao mercado internacional, com o objetivo de fazer frente aos desequilíbrios da balança comercial do país. Para o setor da produção familiar, o resultado dessas políticas foi altamente negativo, uma vez que grande parte desse segmento ficou à margem dos benefícios oferecidos pela política agrícola, sobretudo nos campos do crédito rural, dos preços mínimos e do seguro da produção.

“Agricultores Familiares no Planejamento, Implementação e Avaliação de Projetos Urbanos e Comunitários” Diante da necessidade de mudança na forma como as intervenções do Estado são conduzidas nas realidades rurais, este programa “Mobilizadores, facilitadores e reguladores da ação da sociedade civil, complementando-os e não substituindo-os (Brasil, 1996)”.

Dessa forma com a criação do PRONAF é promover investimentos com base em compromissos negociados entre beneficiários, órgãos municipais e estaduais e sociedade civil organizada para garantir: Expansão e abrangência dos serviços de suporte como vistorias; Assistência técnica e agrícola e expansão rural. Este é um "atraso ou Prevenção do desenvolvimento rural em áreas existentes, Infraestrutura que pode ser financiada, por exemplo, sob Transmissão original citada do PRONAF: “Rede, Canal”.

Mediante, esta breve contextualização o objetivo dessa pesquisa é descrever a trajetória do PRONAF, considerando seus efeitos para o aumento da capacidade produtiva, geração de empregos, geração de renda, para os produtores de forma a melhorar a qualidade de vida dos agricultores familiares. E tem como objetivos específicos: apresentar o arcabouço legal referente à agricultura familiar; descrever as políticas públicas voltadas para a agricultura familiar e apresentar o conceito de agricultura familiar.

A realização desta pesquisa justifica-se pela necessidade de se publicizar os resultados do PRONAF, sua trajetória como programa de incentivo ao desenvolvimento rural e sustentável para a agricultura familiar, considerando a necessidade de ampliá-lo e melhorá-lo para que possa atingir mais produtores familiares. No contexto político-jurídico, a lei 11.326/2006 instituiu a Política Nacional de Agricultura Familiar. Previsto no artigo 3º, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo simultaneamente aos seguintes requisitos:

(a) não deter, a qualquer título, área maior de que quatro módulos fiscais; (b) utilizar predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento; (c) ter percentual mínimo de renda familiar originada de atividades econômicas de seu estabelecimento ou empreendimento; e (d) dirigir seu estabelecimento ou empreendimento com sua família (Brasil, 2006).

Este estudo tem como finalidade entender quais as características da agricultura familiar no Brasil, a partir do estudo dos diferentes elementos que a compõem e também suas demandas, considerando a sua relevância social, política e econômica para a sociedade brasileira. As hipóteses aqui expostas sustentam a construção de ampla gama de conceitos, não se limitando a termos socioeconômicos, mas abrangendo o mundo dos aspectos culturais, que podem ser generalizados em torno de ideias tradicionais sobre pessoas e comunidades.

Ao longo desta investigação, os procedimentos metodológicos buscaram analisar o PRONAF, descrevendo sua história e suas principais contribuições para a agricultura familiar e o seu desempenho produtivo. A metodologia adotada foi teórico-bibliográfica, considerando os passos destacados por Gil (2017) para a coleta de dados e a concepção teórico-metodológica de pesquisa quali-quantitativa adotada por Severino (2016).

Os autores que discutem a temática em questão foram pesquisados na plataforma de dados Google Acadêmico e Portal da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), dos últimos dez anos, salvo algum estudo de teórico clássico e que não seja pertinente a temática em estudo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A produção rural sempre foi um setor de alto risco para a oferta de crédito devido a fatores climáticos e às frequentes oscilações de preços no mercado, diminuindo os interesses para as instituições financeiras. Concomitante à oferta reduzida, na agricultura familiar a obtenção de crédito é dificultada pela descapitalização dos produtores que muitas vezes não possuem garantias para fornecer como contrapartida aos fornecedores e na assimetria informacional, característica típica do mercado de crédito nacional.

Para compreender melhor este cenário é necessário examinar alguns conceitos de agricultura familiar:

Globalmente, não existe uma definição universal sobre agricultura familiar e em alguns países o conceito é bastante amplo no que se refere ao tamanho da propriedade e aos diferentes níveis de renda e de produção, sendo que o referencial básico diz respeito unicamente à sua condução, estritamente familiar. Esse é o caso dos Estados Unidos, por exemplo. De acordo com dados da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), nesse país o conceito de agricultura familiar inclui propriedades de todos os tamanhos, e com diferentes níveis de renda e administradas pela família (Macedo, 2014, s.p).

A partir da definição de Macedo (2014), compreende-se a importância de se conhecer as características da agricultura e suas particularidades, no que tange a assistência técnica dos agricultores e as políticas públicas que são desenvolvidas para o desenvolvimento da agricultura familiar em um determinado território.

De acordo com Oliveira e Bertolini (2022, p. 3): “A agricultura familiar está presente na disponibilização dos alimentos para os lares brasileiros, com cerca de 80% do alimento é oriundo dela”.

Outra definição relevante é a do Art. 4º, inciso II, do Estatuto da Terra -Lei 4.504/1996:

II - Propriedade Familiar, o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros (Brasil, 1996).

Antes da década de 1990, as políticas públicas para o meio rural, inicialmente apontavam principalmente para a modernização e desenvolvimento de novas tecnologias para

o campo. Um fato que deu privilégios econômicos e políticos somente para os médios e grandes proprietários, que produziam produtores de commodities para exportação (Wanderley, 2014).

Um dos acontecimentos mais marcantes no que diz respeito às políticas públicas para o meio rural foi a criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A criação desse programa veio reconhecer e legitimar o papel do Estado para especificidades de uma nova categoria social, os agricultores familiares, que até esse momento eram designados como pequenos produtores, produtores familiares, produtores de baixa renda ou agricultores de subsistência (Schneider, Mattei, Cazella, 2004).

O estudo do PRONAF foi feito em duas etapas bem distintas: (i) a primeira, concentrada nos estados de São Paulo e Minas Gerais, procurou resgatar o histórico da implantação do programa por meio de entrevistas com responsáveis pelas respectivas secretarias executivas dos conselhos estaduais, técnicos por eles indicados, e representantes dos agricultores familiares nesses dois conselhos (diretores e assessores das respectivas federações de trabalhadores agrícolas). Em seguida foram examinados os primeiros PMDR. 3.

A maior parte desse *survey* consistiu em pesquisa de campo, uma vez que não havia quase nada que pudesse ser levantado por meio de fontes secundárias. As entrevistas realizadas foram abertas, com o objetivo central de obter uma descrição cronológica da aplicação dessa linha de ação no âmbito estadual e no municipal; e a segunda etapa concentrou-se na tentativa de produzir uma visão nacional do desempenho do PRONAF-M. Baseou-se no exame dos dados disponíveis no DATER sobre o conjunto dos municípios envolvidos, e nos resultados de uma enquete (realizada por escrito) junto aos responsáveis pela execução do programa em quinze unidades da Federação.

Os principais sistemas de irrigação, estradas secundárias, galpões comunitários e matadouros, edifícios agrícolas, instalações de treinamento, etc. também são planejados para financiar “serviços”.

Apoio ao desenvolvimento rural prestado por organizações públicas e privadas', desde que 'adequado conceitual, metodológica e gerencialmente às necessidades e características da agricultura familiar' [MA/SDR/DATER, 1996].

Conforme Mattei (2005, p. 2):

Com a criação do PRONAF atendeu-se a uma antiga reivindicação dos trabalhadores rurais, que colocava a necessidade da formulação e implementação de políticas de desenvolvimento rural específicas para o segmento numericamente mais importante, porém o mais fragilizado a agricultura brasileira, tanto em termos de capacidade técnica como de inserção nos mercados agropecuários.

No entanto, percebe-se que houve vários fatores que colaboraram para a criação desse programa, sendo um pelo fato de ser reconhecido pelo Instituto de colonização e Reforma Agrária (INCRA) no início de 1990. Após isso os agricultores familiares passou a ser visto de uma forma diferente ganhando visibilidade no contexto nacional.

Segundo Mattei (2015) outro fator que contribuiu para isso são os movimentos sindicais, principalmente, através das reivindicações dos trabalhadores rurais, onde ganharam destaque nas chamadas “Jornadas Nacionais de Luta” na primeira metade da década de 1990, nos estados da região sul do Brasil.

As modificações deste programa no decorrer dos anos, no qual teve início com o PROVAP (Programa de Valorização de Pequena Produção Rural), criado no governo do presidente Itamar Franco. O PROVAP resultou basicamente para os agricultores, sendo um precursor de uma transição de políticas públicas diferenciadas destinadas a agricultores familiares.

Segundo Scneider, Silva e Marques (2004), no ano de 1995, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), reformulou o PROVAP, dando origem em 1996 ao PRONAF, instituído por meio do Decreto presidencial nº 1.996, datado de 28/07/1996. Desse momento em diante o PRONAF é tido como a principal política pública do Governo Federal para os agricultores familiares.

Nesses 22 anos de existência do PRONAF seus números são animadores, foram aplicados aproximadamente R\$ 200 bilhões em mais de 28,5 milhões de contratos, nas suas diferentes modalidades e para diferentes tipologias de agricultores familiares (MDA, 2017). Para se ter uma noção dessa dimensão, somente na linha Mais Alimentos foram financiados 50.000 tratores nos últimos 7 anos e R\$ 5,6 bilhões foram destinados em investimentos em agricultores situavam-se abaixo da linha da pobreza. Em função da magnitude e importância desse programa ele é referência para o mundo em se tratando de política pública para agricultores familiares (BIANCHINI, 2015).

Fossá, Matte e Mattei (2022), publicaram sugestões que podem ainda facilitar a democratização do PRONAF para mais produtores:

Entre as nossas principais sugestões para um incremento na democratização do programa, destacamos: i) a expansão da atuação do sistema bancário buscando a inclusão de grupos que atualmente não estão contemplados; ii) um debate mais participativo e qualitativo que possa reorientar as iniciativas previstas nos Plano Safra anuais; iii) fomentar a articulação do PRONAF com outras políticas públicas, em especial, as de desenvolvimento territorial rural e alimentação escolar; e iv) promoção de um amplo debate entre a sociedade e os agentes públicos no sentido de avaliar o caminho até aqui percorrido, bem como a

elaboração de ações futuras que possam posicionar o PRONAF efetivamente como uma política pública de fortalecimento do segmento da agricultura familiar (Fossá, Matte, Mattei, 2022, p. 22).

De acordo com as normas do programa, podem acessar o PRONAF os agricultores que, atendem os seguintes critérios: explorem parcela de terra na condição de proprietário, posseiro, arrendatário, comodatário, parceiro, concessionário do Programa Nacional de Reforma Agrária ou permissionário de áreas públicas; residam no estabelecimento ou em local próximo; não detenham área superior a quatro módulos fiscais; no mínimo 50% da renda bruta familiar seja originária da exploração agropecuária e não agropecuária do estabelecimento; tenham o trabalho familiar como predominante na exploração do estabelecimento, podendo contratar mão de obra sazonal ou manter empregados permanente em número menor que o número de pessoas da família ocupadas com o empreendimento familiar; e tenham obtido renda bruta familiar nos últimos 12 meses de até R\$ 360 mil reais (excluídos os benefícios sociais e os proventos previdenciários decorrentes de atividades rurais) (Banco Central, 2018). Conforme destaca-se na tabela 1:

Tabela 1 - Evolução das operações do PRONAF:

Ano safra	R\$ (em bilhões)
1999-2000	2,10
2000-2001	2,16
2001-2002	2,42
2002-2003	2,28
2003-2004	3,45
2004-2005	4,64
2005-2006	6,38
2006-2007	7,12
2007-2008	8,12
2008-2009	10,35
2009-2010	12,59
2010-2011	13,32
2011-2012	15,28
2012-2013	16,83
2013-2014	22,28

2014-2015	22,88
2015-2016	22,12
2016-2017	22,78

Fonte: MDA, 2017.

A tabela nos mostra a evolução das operações contratadas nos anos-safras, é nítida evolução desde o final da década de 1990, ainda mesmo com a burocracia e falta de informações, os agricultores ainda estão se interessando cada vez mais pelo crédito subsidiado.

É importante destacar dados mais recentes, segundo a pesquisa de Fossá, Matte e Mattei (2022):

No período entre 2013 e 2020 foram celebrados 12.985.828 contratos de operações do PRONAF em todo o país. Contudo, quando se considera o número de contratos do ano final da série (2020) em relação ao ano inicial, nota-se que ocorreu uma redução de 536.962 contratos, o que representa uma queda de 27,04% no comparativo dos contratos efetuados em 2013 e aqueles efetuados em 2020 (Fossá, Matte, Mattei, 2022, p. 10).

Schneider, Cazella e Mattei (2021) destacam a potencialidade do PRONAF, mesmo após 24 anos de sua criação, contudo se ele não receber as condições adequadas de funcionamento, o seu fim poderá ocorrer, trazendo muitos prejuízos para o desenvolvimento rural:

[...] se o PRONAF não for capaz de se renovar ou forem modificadas suas diretrizes atuais, é provável que siga o mesmo caminho de outras políticas públicas que lhe antecederam, que é tornar-se refém da própria trajetória e, em um dado momento, quando as condições que foram importantes na sua implantação desaparecerem, ele será desmantelado, ou transformado e incorporado em outro programa. É claro que se isso ocorrer, todos haveremos de lamentar (Schneider, Cazella, Mattei, 2021, p. 60).

Desse modo, compreende-se que a criação do PRONAF, foi um divisor de águas, considerando a concepção de uma política pública efetiva para o segmento da agricultura familiar e suas demandas como o acesso ao crédito produto para agricultores familiares e a valorização da agricultura familiar, tendo em vista seu destaque na estruturação produtiva do setor rural no país (Schneider, Cazella, Mattei, 2021).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio dos estudos empreendidos compreende-se que o PRONAF é uma importante política pública para o fortalecimento da agricultura familiar, ao fornecer créditos a pequenos e médios produtores que precisam para alavancar sua capacidade de produzir alimentos que irão alimentar a mesa dos brasileiros.

Nesta perspectiva, é necessário considerar o contexto histórico que levou a criação do PRONAF, em especial destaca-se o reconhecimento do INCRA, no início dos anos de 1990, em que a agricultura familiar ganhou visibilidade nacional e também ao fato da mobilização e organização social dos trabalhadores rurais, por melhores condições de trabalho no campo e para o desenvolvimento da agricultura de base familiar.

Uma questão que chama atenção foi levantada por Scheider, Cazella e Mattei (2021) sobre a necessidade do PRONAF, se renovar como programa e terem suas condições de funcionamento garantidas para que não seja desmantelado, esvaziado ou incorporado a outro programa.

Em síntese, a trajetória do PRONAF foi fundamental para o fortalecimento da agricultura familiar, ao promover acesso ao crédito para trabalhadores rurais. E para o futuro, é preciso lutar por melhores condições para o seu funcionamento, considerando as especificidades de cada território.

4 REFERÊNCIAS

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Manual do crédito rural**. 2018.

BIANCHINI, V. **Vinte anos de PRONAF, 1995 – 2015: avanços e desafios**. Brasília: Secretaria da Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2015, 113p

BRASIL, Câmara dos Deputados. **Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006**. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2006/lei-11326-24-julho-2006-544830-norma-actualizada-pl.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

FOSSÁ, J. L.; MATTE, A.; MATTEI, L. F. A trajetória do Pronaf: análise das operações de crédito nos municípios brasileiros entre 2013 e 2020. **Extensão Rural**, [S. l.], v. 29, n. 1, p. e1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/extensaorural/article/view/68371>. Acesso em: 30 maio. 2023.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6 ed. São Paulo: Altas, 2017.

MATTEI, L. **Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF): concepção, abrangência e limites observados**. 2015. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Lauro-Mattei-2/publication/237525551_PROGRAMA_NACIONAL_DE_FORTALECIMENTO_DA_AGRICULTURA_FAMILIAR_PRONAF_CONCEPCAO_ABRANGENCIA_E_LIMITES_OBSERVADOS_1/links/561c6bc208ae78721fa11639/PROGRAMA-NACIONAL-DE-FORTALECIMENTO-DA-AGRICULTURA-FAMILIAR-PRONAF-CONCEPCAO-ABRANGENCIA-E-LIMITES-OBSERVADOS-1.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

MACEDO, Anelise. **Agricultura familiar e a difusa conceituação do termo**. 01 set. 2014. Disponível em: <https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/2464156/agricultura-familiar-e-a-difusa-conceituacao-do-termo>. Acesso em: 25 out. 2023.

MEDEIROS, Leonardo Guimarães. **PRONAF, empreendedorismo rural e capital social: uma análise das famílias assentadas no município de rio verde - go..** 2019. 135 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado em Agronegócio, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/9434/5/Disserta%20Leonardo%20Guimar%20Medeiros%20-%202019.pdf>. Acesso em: 30 maio 2023.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Pronaf completa 22 anos com números importantes para história do programa**. 2017. Disponível em: https://www.agrolink.com.br/noticias/pronaf-completa-22-anos-com-numeros-importantes-para-a-historia-do-programa_397321.html. Acesso em: 30 maio 2023.

OLIVEIRA, W. C de; BERTOLINI, G. R. F. Uma revisão sistemática sobre a contribuição das cooperativas para a sustentabilidade da agricultura familiar. **Pesquisa, Sociedade e Desenvolvimento**, [S. l.], v. 2, pág. e43411226098, 2022. DOI: 10.33448/rsd-v11i2.26098. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/26098>. Acesso em: 25 out. 2023.

SCHNEIDER, S.; CAZELLA, A.; MATTEI, L. Post scriptum ao artigo “Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF –Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar”. **Revista Grifos**, Chapecó, v. 30, n. 51, p. 42-67, jan./abr. 2021.

SCHNEIDER, S.; MATTEI, L.; CAZELLA, A. A. Histórico, caracterização e dinâmica recente do PRONAF: programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. In: SCNEIDER, S.; SILVA, M. K.; MARQUES, P. E. M. (org.). **Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural**. Porto Alegre: PGDR, 2004. p. 1-20. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Sergio-Schneider/publication/269576454_Historico_caracterizacao_e_dinamica_recente_do_Pronaf_Programa_nacional_de_fortalecimento_da_agricultura_familiar/links/5645226708aef646e6c2059/Historico-caracterizacao-e-dinamica-recente-do-Pronaf-Programa-nacional-de-fortalecimento-da-agricultura-familiar.pdf. Acesso em: 30 maio 2023.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. 24 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2016.

WANDERLEY, M. de N. B. O campesinato brasileiro: uma história de resistência. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v.52, n.2, 2014.