VIDERE
V. 14, N. 29, JAN-ABR. 2022
ISSN: 2177-7837

Recebido: 28/01/2022.
Aprovado: .28/02/2022.

Páginas: 375-391.

DOI:
https://doi.org/10.30612/videre.v14i19.14919

*
Doutora (PUC-PR)
Universidade Federal de Goiás (UFG)
hannah_agp@yahoo.com.br
OrcID: 0000-0002-3774-2425

CC BY NC SA

PRONAF: UMA ANÁLISE SOBRE OS ACORDOS COMERCIAIS INTERNACIONAIS PARA A AGRICULTURA

PRONAF: UN ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS COMERCIALES INTERNACIONALES PARA LA AGRICULTURA

PRONAF: AN ANALYSIS AGAINST INTERNATIONAL TRADE AGREEMENTS FOR AGRICULTURE

Anne Geraldi Pimentel*

RESUMO
Este artigo pretende analisar os acordos comerciais no âmbito da OMC para a agricultura e confrontá-los com as políticas de Estado, principalmente o PRONAF, como forma de financiamento para os agricultores familiares, para verificar se está de acordo com as regras internacionais. Os procedimentos metodológicos foram levantamentos bibliográfico e documental. E a análise dos dado foi utilizado o método dialético materialista. Conclui-se que o PRONAF tem realizado financiamento e subsídios agrícolas destinados à exportação, o que fere os acordos internacionais de comércio.
PALAVRA-CHAVES: Agricultura; Acordos Internacionais; Estado; Políticas Públicas; PRONAF

RESUMEN
Este artículo tiene como objetivo analizar los acuerdos comerciales en el ámbito de la OMC para la agricultura y compararlos con las políticas de Estado, principalmente el PRONAF, como forma de financiamiento de la agricultura familiar, para verificar si está de acuerdo con las normas internacionales. Los procedimientos metodológicos fueron levantamientos bibliográficos y documentales. Y para el análisis de los datos se utilizó el método dialéctico materialista. Se concluye que PRONAF ha realizado financiamientos agrícolas y subsidios a la exportación, lo que viola los acuerdos comerciales internacionales.
PALABRAS CLAVE: Agricultura; Acuerdos internacionales; Expresar; Políticas públicas; PRONAF

ABSTRACT:
This article intends to analyze of the trade agreements in context of WTO for agriculture and to compare these rules with state policies, especially PRONAF, as a way of financing family farmers, in order to verify if they are in accordance with international rules. The methodological procedures were bibliographic and documentary surveys. And the data analysis was

used the dialectical materialist method. It is concluded that PRONAF has been providing export financing and agricultural subsidies, which is at odds with international trade agreements.
KEYWORDS: Agriculture; International agreements; State; Public politic; PRONAF

1 INTRODUÇÃO

Nos acordos de Bretton Woods, logo após a Segunda Guerra Mundial, foi previsto a criação de um sistema de organizações para regulamentar, fiscalizar e financiar as transações comerciais entre os Estados signatários. Dentre estas organizações, estava proposta a criação da Organização Internacional do Comércio, que teria caráter normativo e fundamentado no princípio da liberdade de intercâmbio e igualdade jurídica dos Estados (MAGALHÃES, 2005, p. 68). Contudo, por falta de ratificação dos Estados, esta estrutura só veio a ser construída a partir de 1994, mas antes disso, foi suprida pelo Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que desempenhou um papel importante no desenvolvimento das relações comerciais internacionais através das periódicas rodadas de negociações.

Mas é somente na rodada de negociações do Uruguai (1986/1994) que é criado o Acordo Constitutivo da Organização Mundial do Comércio (OMC) como pessoa jurídica internacional, órgão do Conselho Econômico e Social da Organização das Nações Unidas (ONU), com as funções de incentivar os acordos comerciais entre os países signatários, fiscalizar os países para garantir que esses acordos sejam cumpridos e resolver as controvérsias comerciais através da promoção de acordos e negociações (OMC, s/d). Também é na rodada Uruguai que nasce o primeiro acordo comercial sobre a agricultura, ratificado pelo Brasil em 1995, que irá regulamentar as relações comerciais entre os países signatários e impor regras para que os países não tenham políticas internas que possam subsidiar ou alterar o preço das mercadorias para exportação, no caso *commodities*.

Neste sentido, tem-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que é uma política pública do Governo Federal para financiamento da produção agrícola no setor menos favorecido, a agricultura familiar e os assentados da reforma agrária. Este programa tem repercussão internacional, inclusive a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) tece elogios e incentiva a permanência e a expansão de programas como o PRONAF. Embora haja todos esses aplausos ao PRONAF enquanto política pública de incentivo à agricultura familiar existem muitas críticas, o difícil acesso das categorias A e B, que atende os pequenos produtores e os assentados de reforma agrária, e o endividamento destas categorias. Desta forma, o escopo desta política pública é, ou deveria ser, o desenvolvimento da produção agrária interna. Contudo, parece que há reflexos externos, ou seja, em relação ao comércio internacional, pois como foi buscado demonstrar neste

artigo, tudo indica que esse financiamento mascara subsídios proibidos nos acordos internacionais, aos quais o Brasil ratificou.

Com isso, a problemática desta pesquisa é verificar se o financiamento do PRONAF não está infringindo os acordos agrícolas no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Mas para esta análise será necessário averiguar se os agricultores familiares têm conseguido acessar ao crédito fornecido pelo Estado através da política pública do PRONAF, para então, relacionar estes dados com as regras impostas pelos acordos internacionais.

Para a construção deste artigo foram utilizados os seguintes procedimentos metodológicos: na parte teórica, foi realizado um levantamento bibliográfico que se constituiu de livros, artigos, teses que se refiram ao tema a ser investigado, aos quais foram dados os tratamentos de catalogação e referenciadas para dar suporte à construção do referencial teórico, bem como pesquisa documental, composta pelas leis, decretos e cartilhas do PRONAF. Para formar a compreensão do funcionamento e objetivos destas políticas públicas, buscou-se os documentos elaborados nas rodadas de acordos internacionais, aos quais o Brasil seja signatário.

Para a análise dos dados se leva em consideração que o fenômeno da criação de uma política pública para o desenvolvimento e fortalecimento da agricultura familiar deve ser compreendido em sua totalidade, ao se considerar as contradições particulares do setor agrícola para a economia, que integra a contradição universal do conflito entre as classes antagônicas existentes no modo de produção capitalista. Isto porque, "a realidade não se apresenta aos homens, à primeira vista", como declara Karel Kosik (2002, p. 13), todo fato tem um duplo caráter: o fenomênico e a essência. O fenômeno tem a função de esconder a essência. E para que a essência se revele é necessária a atividade científica, pois ela não se manifesta diretamente. Segundo Kosik (2002), o "fenômeno não é, portanto, outra cosia se aquilo que – diferentemente da essência oculta – se manifesta imediatamente, primeiro e com maior frequência" (KOSIK, 2002, p. 16).

Portanto, para compreender a totalidade dos fatos é necessário reconhecer e demonstrar o fenômeno, desmistificar a sua essência, pois "o conhecimento é a decomposição do todo", como afirma Kosik (2002, p. 18). Essa é uma das dimensões da dialética materialista, a "destruição da pseudoconcreticidade como método dialético" (KOSIK, 2002, p. 22), que irá desvendar os mistérios, as relações sociais que se escondem na realidade fetichizada.

> Para o materialismo a realidade social pode ser conhecida na sua concreticidade (totalidade) quando se descobre a natureza da realidade social, se elimina a pseudoconcreticidade, se conhece a realidade social como unidade dialética de base e de supra-estrutura, e o homem como sujeito objetivo, histórico-social. (KOSIK, 2002, p. 52)

A contradição é categoria de análise fundamental para compreender o fenômeno em sua totalidade. Isto se deve essa dualidade dos fenômenos que escondem sua essência, ou seja, estão mascarados para não mostrarem as relações de produção, que é a base da sociedade burguesa, na qual as contradições se apresentam e de onde se erguem toda a superestrutura jurídica e política (MARX, 1946). Assim, na sociedade moderna, a cisão de classes sociais, na qual a uma pertence a propriedade privada dos meios de produção, e a outra, que não possui esses meios, vive do trabalho, surgem as contradições e conflitos de classe, posto que seus interesses são antagônicos, pois para que uma acumule bens e propriedades é preciso explorar o trabalho da outra. E o desenvolvimento das forças produtivas dentro deste modelo, tende a criar novas contradições e tornar ainda mais complexa a realidade.

Para desenvolver o tema o artigo foi dividido em quatro itens. O primeiro, tem como tema a descrição da importância da agricultura como setor econômico, além de demonstrar as contradições entre o agronegócio e a agricultura camponesa e familiar, como sujeitos da questão agrária no país. No segundo item, foi feita a relação do Estado e suas ações, as políticas públicas, para o desenvolvimento da agricultura no país, no qual se buscou demonstrar que o Estado se estrutura a partir das contradições da sociedade capitalista e tem sido instrumento do desenvolvimento de políticas para o agronegócio, e muito poucas ações para a manutenção e desenvolvimento de pequenos agricultores familiares e camponeses, o que, em consequência, aprofunda as desigualdades sociais no campo. No terceiro item, foi analisado os Acordos Agrícolas na OMC, como o objetivo de compreender com tem se dado as relações internacionais em relação ao comércio agrícola e como é definido o papel dos Estados nessas relações. Por fim, foi proposta a discussão sobre o PRONAF, buscando elucidar sua trajetória e objetivos para, então, relacionar que, embora essa política pública mencione que seu principal objetivo seja o desenvolvimento dos pequenos agricultores familiares e famílias assentadas da reforma agrária, na execução acaba por privilegiar o desenvolvimento do agronegócio e mascarando subsídios agrícolas proibidos pelos acordos internacionais, aos quais o Brasil é signatário.

2 AGRICULTURA COMO SETOR ECONÔMICO EM SUAS CONTRADIÇÕES PARTICULARES

Com a expansão do capitalismo sobre a agricultura, após a Segunda Guerra Mundial, fenômeno que foi chamado de "Revolução Verde", a agricultura passa por uma modificação estrutural na forma e nas técnicas do processo de produção, o que irá produzir novas contradições na agricultura.

Desde a "Revolução Industrial" (1780-1820), todos os países que assumiram a posição nas relações econômicas de centralidade foram baseados no desenvolvimen-

to de tecnologias manufatureiras. O primeiro país a assumir esta posição foi a Inglaterra, onde a industrialização começou, isto fez com que ela assumisse uma "posição de hegemonia na economia mundial" (POCHMANN, 2012, p. 19). Posição que a Inglaterra começa a perder no início do século XX, com as duas guerras mundiais sua economia se fragiliza, momento em que os Estados Unidos assumem a posição de economia hegemônica, ou seja, passam a ser então um país central para a economia mundial.

Com isso, os Estados Unidos passaram a impor um padrão de industrialização baseado no modelo fordista-taylorista de produção. Mas também, é nesse período que surgem as agências multilaterais para regular as relações internacionais. Surgiram, então, a Organização da Nações Unidas (ONU), o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), todos com a finalidade de, segundo Pochmann (2012, p. 23), conter a "valorização financeira (fictícia) do capital, por meio da estabilidade do padrão monetário, que se sustentava, naquela oportunidade, no sistema ouro-dólar, nas taxas fixas de câmbio e de juros e no controle dos bancos". Destas instituições, é importante mencionar que o GATT, é o precursor da Organização Mundial do Comércio (OMC), que tem como função a regulamentação multilateral das relações de comércio entre os países.

Percebe-se que, historicamente, nenhum desses países, Inglaterra e Estados Unidos, assumem a posição de centralidade com base na produção agrícola, mas sim na manufatureira, cujo valor agregado da mercadoria produzida é muito maior, além do desenvolvimento de tecnologias que alteram os processos de trabalho para aumentar a produtividade de forma a intensificar a exploração do trabalho. E a produção agrícola não fugirá deste contexto. Isto porque, o mundo industrial avançou também sobre o setor agrícola, segundo Hobsbawm (2007, p. 257), durante as décadas de 1950-1960, a produção agrícola se expandiu, no ritmo da industrialização, com o aumento da produtividade, foi a chamada "revolução verde"[1].

Duas consequências desse progresso agrícola são apontadas por Hobsbawm (2007, p. 286): êxodo rural e o aparecimento dos grandes produtores agrícolas mundiais. Entre as décadas de 1945 a 1990, houve o que Hobsbawm (2007) denominou de "revolução social", cuja marca foi o êxodo rural causado pela invasão das tecnologias de intensificação da exploração da mão-de-obra e a mecanização do setor agrário, isto fez com que grandes quantidades da população migrasse das áreas rurais para as urbanas em busca de sustento, principalmente, nos países centrais. Obviamente que, este processo levou a uma grande concentração de renda, poucos agricultores se

1 Ver em outros autores HOBSBAWM (2007) e SANTILLI (2009).

"transformaram nos grandes produtores agrícolas para o mercado mundial" (HOBSBAWM, 2007, p. 287).

Portanto, será esta a nova configuração das contradições na agricultura após a industrialização da produção agrária, por um lado os grandes produtores, o "agronegócio", e por outro lado a "agricultura camponesa e familiar", que irão desenvolver modelos de produção agrícola bastante diversos (SANTILLI, 2009, p. 81). Ademais, o agronegócio precisa se expandir, precisa de grandes extensões de terras para a sua produção, e será como o êxodo rural, com as famílias camponesas deixando suas terras, que o agronegócio conseguirá cada vez mais terras.

Mas, com isso, resta uma questão, porque o Estado mantém políticas públicas para a manutenção e fortalecimento da agricultura familiar? Quais os interesses que se escondem na política pública do PRONAF?

3 O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para responder às questões mencionadas anteriormente, é necessário primeiro pensar as relações entre Estado e políticas públicas, depois compreender a estrutura da regulações internacionais, como a OMC. Assim, para examinar a primeira questão, inicia-se com a análise do binômio Estado/Direito, para partiu-se do pressuposto de que a atual estrutura é fruto do desenvolvimento histórico da forma de produção das condições materiais. O modo de produção que se conhece é o capitalista, mas a transição do antigo modo de produção feudal, marcado pela produção em corporações, dá-se de forma lenta e gradual, surgem primeiro as manufaturas, que dá lugar à indústria [2]. Em fins do século XVIII, a grande indústria ganha um impulso devido a Revolução Industrial. O direito como se conhece hoje tem suas bases no nascimento deste modo de produção.

A estrutura de Estado é, então, para Marx (1946), como superestrutura jurídico-política determinada historicamente pelas relações de produção que são encontradas na base dessa estrutura, a qual é cindida em classes com interesses antagônicos, o que irá gerar conflitos que deverão ser gerenciados pelo Estado. Que fará isso por meio de seu instrumento: o direito. Tanto o Estado como o direito são determinados pelas relações de produção burguesas, pois se encontraram na superestrutura, como diz Marx, no prefácio da *Contribuição à crítica da economia política*:

> O conjunto dessas relações de produção forma a estrutura econômica da so-

2 A corporação era a produção dos mestres artesãos, que tinham o conhecimento de todo o processo de trabalho, e que empregavam os aprendizes, que mais tarde tornavam-se os mestres. Esse modo de produção era extremamente familiar. Já na manufatura os trabalhadores, que possuem diversas habilidades, são reunidos em uma mesma oficina, sob o comando do capitalista, para produzirem m determinado produto, aqui os trabalhadores possuem o conhecimento do processo de trabalho. O que não ocorre com a indústria, onde o trabalhador não necessita mais de conhecimentos específicos, devido à parcelarização do trabalho.

> ciedade, a base real sobre a qual se levanta a superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. O modo de produção da vida material condiciona o processo da vida social, política e espiritual em geral. (MARX, p 130)

Assim, o Estado e o direito serão determinados pelo desenvolvimento histórico, e isto implicará na modificação da forma jurídica, que segundo Pasukanis (1989, p. 38), engloba não só o conteúdo da norma, mas também suas instituições e seu desenvolvimento como tal. A estrutura Estado/Direito passa, então, a ser constituída de forma a instrumentalizar e fomentar o desenvolvimento dessas forças produtivas.

No entanto, como a sociedade burguesa é cindida em classes com interesses antagônicos, o Estado para conseguir o consenso e a aceitação das duas classes, não pode aparecer como instrumento de desenvolvimento da acumulação do capital. O Estado precisa aparentar neutralidade para a mediação dos conflitos existentes, que será criada na medida em que se constrói um poder que está, aparentemente, acima e estranhado da sociedade. De forma que o Estado assume, então, a aparência de um poder público e impessoal. (PASUKANIS, 1989, p. 114-115)

Assim, desde que o Estado assumiu esta forma burocrática racional-legal como instrumento regulador para o desenvolvimento econômico na base capitalista de acumulação para os detentores da propriedade privada (o capital), intervém nas relações entre as classes. Karl Polanyi (2012), demonstra que, mesmo no Estado Liberal do início do século XX, também intervinha nas relações econômicas e sociais como, por exemplo, ao editar leis que protejam a liberdade de contratar. Com isso, o que é alterado historicamente é o modo como se dá essa intervenção de acordo com as necessidades do desenvolvimento das forças produtivas do capital. O Estado, no processo histórico, foi alternando formas com maior ou menor grau de intervenção social e econômica, ora intervém de forma direta, ora indireta.

A lógica dessas intervenções vai depender dos interesses do capital, pois para manter seu desenvolvimento, precisa da classe trabalhadora, como o oposto e contraditório da classe burguesa, e o Estado deverá fazer concessões à classe proletária, para que ela não seja extinta. Conforme Octávio Ianni (1980, p. 36), o Estado está orientado e organizado em função da acumulação do capital, mas, na sociedade de classes com interesses antagônicos, não se pode dar a uma classe sem tirar de outra, "da mesma forma que não se pode tirar tudo de uma classe, sob pena de extingui-la".

É possível compreender, desta forma, a relação que Estado tem com o desenvolvimento das forças produtivas dentro do sistema de produção capitalista. E mesmo muitas vezes intervindo nas questões socioeconômicas, por exemplo a limitação das horas da jornada de trabalho, seu interesse é a manutenção da acumulação capitalista, pois regulamenta para que a classe trabalhadora não seja exaurida completamente

pelo capitalista, mas mantendo a mesma ordem exploratória. Ou seja, o Estado intervém para mudar, com a intenção de manter e desenvolver o sistema.

Assim é que os intelectuais burgueses buscaram fórmulas para o desenvolvimento econômico capitalista, principalmente após a crise econômica da década de 1970, na qual o modelo intervencionista de Estado de Bem-estar Social, cuja proposta é de maior regulação e proteção social, é neste período que o Estado promulga leis de maior controle do trabalho e regulamenta a previdência social. Anos depois, novamente a forma de intervenção do Estado muda novamente sua face, com o discurso de que o Estado se tornou exageradamente interventor e, por isso, teve sua eficiência diminuída, Giddens (1999, p. 127) propõe, para a liberação da economia na década de 1980, um nova forma indireta de intervenção do Estado, que irá denominar de "*welfare* positivo", no qual "as instituições do terceiro setor, onde não estão representadas, deveriam desempenhar um papel maior no fornecimento de serviços de *welfare*". É nesse momento que entendo que as políticas públicas passam a ter maior visibilidade enquanto forma de ação do Estado, conforme aponta Bucci (2006, p. 11).

Política pública se tornou uma expressão bastante popular desde a década de 1990, sua repetição se tornou algo automático, como um sinônimo para qualquer ação do Estado. E tomada sem a compreensão de seu conceito ou do contexto histórico que está inserida. Por isso, é necessária a explicitação conceitual do termo políticas públicas a partir de sua inserção no momento político, social e econômico historicamente caracterizado, para entender seu conceito e sua importância. Contudo, segundo Souza (2006, p. 26), o conceito de políticas públicas começou a ser delineado na década de 1940, no bojo das ideias de bem-estar social, por isso a autora traça uma revisão da literatura na busca da origem do conceito. Mas é Bucci (2006, p.11) que define política pública como "programa de ação governamental, visando realizar objetivos determinados", assim, as políticas públicas serão um forma de intervenção indireta do Estado, seja para o desenvolvimento econômico, seja para o social, formuladas por planos, projetos e programas (SOUZA, 2006, p. 26), como é o caso do PRONAF.

4 ACORDOS AGRÍCOLAS NA OMC

No item anterior, foi mencionado duas questões a serem discutidas para se responder a algumas perguntas levantadas, a segunda questão é sobre a regulações a OMC, criada em 1994 como pessoa jurídica internacional, mas desde 1947 o GATT buscava suprir as necessidades desse organismo internacional. Dentro deste acordo estava prevista a realização de rodadas de negociação entre os países membros. Até o momento, ocorreram nove rodadas dentro do sistema multilateral de comércio, às quais passo a distingui-las resumidamente.

A primeira rodada ocorreu em Genebra, no ano de 1947, dela participaram 23 países e o tema discutido foi as tarifas para exportação das mercadorias. Nas rodadas seguintes, o tema foi praticamente o mesmo, as barreiras tarifárias: Annecy, em 1949; Torquay, em 1950 a 1951; Genebra, em 1955 a 1956; Dillon, em 1960 a 1961; e Kennedy, em 1964 a 1967.

Mas na sétima rodada, que aconteceu em Tóquio, entre os anos de 1973 a 1979, com o recorde, até então, de participação de 102 países, foi proposto não só tema das barreiras tarifas, mas também as medidas não tarifárias, como a implementação da padronização das mercadorias produzidas através do sistema ISO. Outra questão, importantíssima, foi o reconhecimento das desigualdades econômicas (MAGALHÃES, 2005, p. 70) entre os países, no acordo se previa vantagens aos países em desenvolvimento com a diminuição de tarifas, como forma de auxílio ao desenvolvimento econômico. Isso só foi possível devido a articulação dos países em desenvolvimento (ou periféricos), com a formação do Grupo dos 77, em 1963 (MAGALHÃES, 2005, p. 80), junto à ONU para a criação de novos órgãos que tivessem por objetivo discutir estratégias para o desenvolvimento econômico dos países classificados como em desenvolvimento.

O Uruguai sediou a oitava rodada das negociações multilaterais, entre 1986 a 1994, que contou com a participação de 123 países, o maior número é devido às pressões dos países periféricos para participarem do sistema de acordos, como referido na rodada de Tóquio. É nesta rodada que os países periféricos pressionam para a realização de acordos que regulamentassem o comércio de produtos agrícolas, assunto que será mais bem elucidado a seguir. Outro importante acontecimento, desta rodada, foi o acordo que deu origem a estrutura da OMC, como foi mencionado na introdução.

A última rodada ainda está vigente, iniciada em 2001, em Doha, 149 países estiveram presentes. Os objetivos dessa rodada, em resumo, é a discussão das barreiras tarifárias e as não-tarifárias; acordos agrícolas (subsídios, apoio interno, redução de tarifas e crédito à exportação); entre outros assuntos.

O acordo agrícola concebido na rodada Uruguai e ratificado no Brasil pelo Decreto n° 1.355, de 30 de Dezembro de 1994 (BRASIL, 1994a), promulga a Ata final (BRASIL, 1994b) da rodada e se compromete com as regras impostas pelo dito acordo. Uma das questões levantadas pelo acordo são os subsídios, mecanismos governamentais para incentivar financeiramente a produção agrícola, com investimentos que podem mascarar o preço real da mercadoria, o que inviabiliza a comercialização internacional. A Ata Final (BRASIL, 1994b) define subsídio, no artigo 1º do Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias, ocorrerá quando o governo de um país membro pratique transferência de fundos, que pode ser na forma de doações, empréstimos ou aporte financeiro.

O compromisso proposto no artigo 6º da Ata Final (BRASIL, 1994b) prevê a redução do apoio interno que os países Membros aplicam em favor da produção agrícola. Portanto, os países membros que ratificaram o acordo, se comprometeram a não conceder subsídios à exportação, conforme o artigo 8º da Ata Final sobre o Acordo da Agricultura (BRASIL, 1994b).

Contudo, o acordo prevê, no artigo 6º, a exceção em relação aos produtos que tiverem destinos internos e elencados no Anexo II (BRASIL, 1994b). O artigo 6.2 da Ata Final do Acordo Internacional (BRASIL, 1994b) sobre a agricultura deixa expressa a isenção da redução dos subsídios ao setor e permite aos governos a tomarem medidas de assistência direta ou indireta para "estimular o desenvolvimento agrícola e rural", através de investimentos no setor destinados a produtores de baixa renda ou de recursos limitados que estejam nos Estados membros e que se encontrem na classificação de país em desenvolvimento.

Os critérios para a isenção do compromisso de redução de subsídios foram estabelecidos no Anexo II da Ata Final do Acordo Agrícola (BRASIL, 1994b), cujo requisito fundamental é que por um lado, esses apoios não podem causar efeitos de distorção do comércio, nem efeitos na produção ou no máximo, de causá-los em níveis mínimos, e por outro lado, devem ser concedidos por programas governamentais financiados com fundos públicos (inclusive a renúncia fiscal) que não implique transferências de consumidores; e, não poderá influir no preço final do produto.

5 PRONAF

No sistema de produção capitalista, o Estado tem assumido o papel de agente de desenvolvimento econômico e social, independentemente se essa intervenção se dá de forma direta ou indireta. Atualmente, o predomínio tem sido pela forma indireta, marcada pelas ações através das políticas públicas desenvolvidas por projetos e programas. E será desta forma que o Brasil irá intervir para o fortalecimento e expansão da agricultura familiar, com o incentivo da preservação ambiental através do estímulo ao cultivo em sistemas e manejos sustentáveis para o desenvolvimento de espécies características das regiões, estimulando a produção através de acesso a créditos e do fomento da comercialização, através da compra direta dos produtos. Cito alguns exemplos de políticas públicas: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), que institui linhas de crédito aos agricultores familiares; o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), nos quais o Estado faz a compra direta dos produtos da agricultura familiar.

O PRONAF é uma forma de financiamento que o governo fornece aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária com o objetivo de gerar renda e for-

talecer a agricultura familiar. Funciona através de empréstimos concedido a taxas de juros muito baixas e com condições específicas para atender a demanda do setor.

Cabe ressaltar que a adoção destes investimentos públicos, embora não sejam efetivos em sua finalidade, que será discutido adiante, veem em consonância com as diretrizes de organismos internacionais. Como a Organização das Nações Unidas (ONU) que declarou o ano de 2014 como o "Ano internacional da Agricultura Familiar" (FAO, 2014), e apontou que a agricultura familiar tem importante papel social, econômico, cultural e ambiental, ressalta-se a necessidade dos países de incentivar essas práticas como forma de combate à pobreza e a fome. Para isso, um dos objetivos que a organização propõe é:

> Apoiar a formulação de políticas que promovam a agricultura familiar sustentável, incentivando os governos a estabelecerem o ambiente propício (políticas favoráveis, legislação adequada, planejamento participativo para um diálogo sobre políticas, investimentos) para o desenvolvimento sustentável da agricultura familiar. (FAO, 2014)

Em concordância com essas diretrizes, o governo federal implantou e expandiu o PRONAF, através do Plano Safra da Agricultura Familiar, cujo responsável pela execução destas políticas é Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), extinto no governo provisório de Michel Temer, que o tornou uma secretaria especial, vinculada à Casa Civil. O PRONAF foi citado como exemplo para a promoção e desenvolvimento agrícola, bem como para segurança alimentar pela ONU em documento publicado recentemente:

> En el Brasil, el apoyo y la promoción de la agricultura familiar han constituido en los últimos años una prioridad del Gobierno. A tal fin, se creó en 2003 el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar [PRONAF]). Incluye, entre otras actividades, la concesión de créditos para actividades productivas en las zonas rurales. En los últimos años, el PRONAF ha financiado cerca de dos millones de préstamos, por valor de unos 10 000 millones de dólares estadounidenses, especialmente en las regiones donde se concentra la pobreza rural. El crédito se concede actualmente a una tasa de interés anual subvencionada del 2 % para apoyar las explotaciones familiares y está cubierto por un seguro.[3] (FAO, 2015, p. 80)

O PRONAF foi criado em 1996, no governo federal de Fernando Henrique Cardoso, a partir da reformulação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP) (AQUINO, s/d, p. 04). Esta reformulação teve como objetivo atualizar o

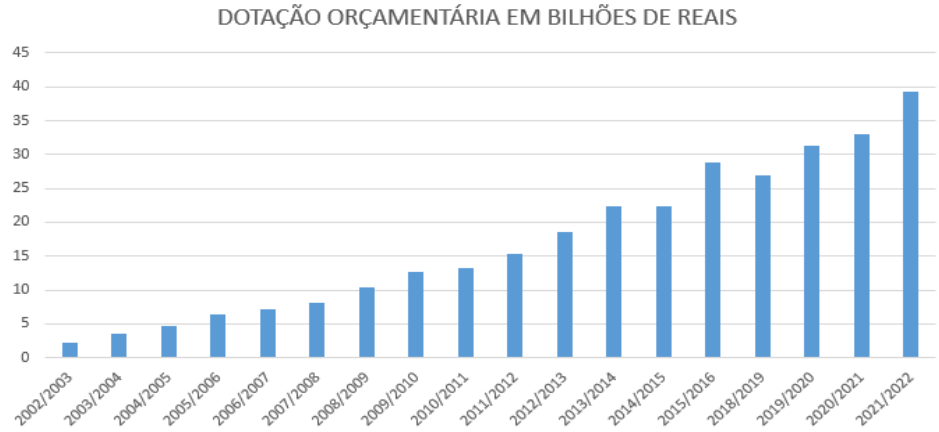
3 Tradução da autora: No Brasil, o apoio e a promoção da agricultura familiar constituíram, nos últimos anos, uma prioridade do Governo. Para o efeito, foi criado em 2003 o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar [PRONAF]). Inclui, entre outras atividades, a concessão de crédito para atividades produtivas nas zonas rurais. Nos últimos anos, o PRONAF financiou cerca de dois milhões de empréstimos no valor de cerca de 10 milhões de dólares estadunidense, especialmente nas regiões onde se concentra a pobreza rural. O crédito é atualmente concedido a uma taxa de juro anual subsidiada de 2 % para apoiar as explorações familiares e está coberto por um seguro.

programa para dar acesso aos pequenos produtores rurais e agricultores familiares acesso ao crédito, como forma de apoio ao desenvolvimento econômico do setor agrícola. Alterações que coadunam com os ideais neoliberais, principalmente as diretrizes alinhadas com a terceira via de Giddens (1999), na qual as ações do Estado para o desenvolvimento econômico se dará com os financiamentos e as parcerias público-privadas.

No Brasil, estas diretrizes foram assumidas, principalmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, com o ministro da reforma administrativa, Bresser Pereira (1998, p. 31 a 78) o responsável pelas políticas reformistas da década de 1990. Suas ideias formaram o "Plano diretor da Reforma do Aparelho do Estado", lançado por FHC em 1995, que definiu os objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Segundo os planos de Bresser Pereira (1998, p. 39), o Estado ideal propõe um perfil de intervenção mais modesto: "Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador do fundo perdido, principalmente do desenvolvimento social".

A ação do governo federal para o incentivo e fortalecimento da agricultura familiar tem se desenvolvido através de políticas públicas que ofertam crédito e comercializam a produção da agricultura familiar. Assim, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado para incentivar e fortalecer a agricultura camponesa através do fornecimento de linhas de crédito com juros diferenciados. Para isso, os governos têm investido valores crescentes nesta política pública, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Dotação orçamentária PRONAF



Fonte: Governo Federal, Secretaria Especial de Desenvolvimento Agrário; organizado pela autora.

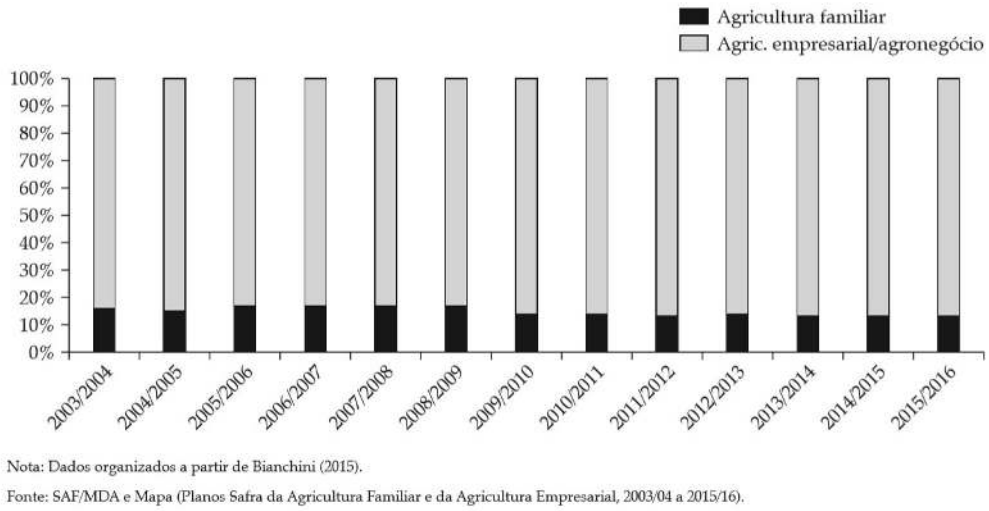
Assim, segundo o gráfico, desde 2002/2003, os investimentos públicos ao PRONAF vêm em uma curva ascendente, culminando em 2021/2022 com dotação orça-

mentária de R$ 39,3 bilhões, um aumento de 19% em relação ao período anterior. Isto ocorre em um período de crise econômica, com cortes de investimentos públicos em todas as áreas, inclusive saúde e educação.

Contudo, ao longo desses vinte anos, o programa gerou várias críticas: a primeira é que a maior fatia dos investimentos públicos do PRONAF, não são destinados às faixas A e B, resultando na dificuldade de acesso ao crédito pelas famílias de menor renda; e, a segunda é que as famílias destas faixas que conseguem acessar o crédito, muitas vezes ficam endividadas por não conseguirem pagar as prestações do financiamento.

A primeira crítica é pesquisada pelos autores como Aquino, Gazolla e Schneider (2018), na qual observam que há um aumento na desigualdade das famílias agricultoras que está sendo acirrada justamente pelo programa de financiamento do governo federal, pois privilegia grupos mais capitalizados na distribuição do crédito do PRONAF (AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018, p. 136). Portanto, a maior dotação orçamentária do Estado está sendo dirigida às faixas C, D e E, como demonstra o gráfico abaixo, que mostra a distribuição dos recursos programados do crédito rural por tipos de agricultura no Brasil – Safras 2003/2004 a 2015/2016 (em %):

Gráfico, figura????? - Inserir título



Fonte: AQUINO; GAZOLLA; SCHNEIDER, 2018, p. 136.

Assim, destes dados, se pode perceber que menos de 20% dos recursos designados pelo Estado para fomento da agricultura familiar é destinado à agricultura familiar e 80% para o desenvolvimento do agronegócio. Ou seja, na execução do PRONAF o objetivo do programa, que é o fortalecimento da agricultura familiar acaba por

ser desviado, para atender a demanda do agronegócio, aprofundando ainda mais as desigualdades de classe no campo, como Aquino, Gazolla e Schneider (2018, p.136), apontam em sua pesquisa que há dados que "evidenciam que a política de crédito rural atualmente vigente, ao invés de diminuir, está acirrando a concentração e a desigualdade produtiva entre os produtores familiares".

Além disso, como aponta Gazolla e Schneider (2013, 54) "quando o PRONAF financia a produção de milho, estará fornecendo uma *commodity* quando esta for para os mercados", desta forma, o Estado está incentivando a produção agrícola destinada ao comércio internacional. Contrariando o acordo agrícola concebido na rodada Uruguai e ratificado no Brasil pelo Decreto n° 1.355/94, no qual há a proibição de que um país membro pratique transferência de fundos na forma de empréstimos. Mas que se encontra mascarado pelos objetivos do PRONAF, que é o investimento na produção interna e de agricultura familiar, permitido do acordo internacional.

Outro problema identificado é em relação ao endividamento das famílias que acessam o crédito. Pois, um dos grandes problemas da agricultura familiar se encontra na esfera da circulação das mercadorias, com o domínio dos grandes latifúndios e do agronegócio na produção e circulação dos produtos agrícolas restringe as possibilidades de mercado dos produtores familiares. Assim, muitas vezes o produtor familiar não consegue auferir renda suficiente para sua sobrevivência, muito menos para pagar as prestações dos financiamentos. Bernardo Mançano Fernandes (2013, p. 198) aponta para esse endividamento dos agricultores de pequeno porte, principalmente, os advindos da reforma agrária. Diz o autor (MANÇANO, 2013) que o PRONAF, além de não contribuir para mudar o quadro de pobreza nos assentamentos, ao contrário, acaba por aumentar o endividamento das famílias, o que não só não contribui para o desenvolvimento e manutenção da família no campo, mas também não modifica a realidade de pobreza, e tem levado ao acirramento das desigualdades no campo, tem contribuído para a exclusão e marginalização dos pequenos produtores agrícolas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta do governo para a criação e manutenção da política pública de financiamento agrícola destinado aos pequenos agricultores, que trabalham em sistema familiar, o PRONAF, é justamente o fortalecimento desta classe. Contudo, esta é a aparência deste fenômeno, que quando confrontado com os dados sobre a destinação orçamentária é possível perceber que a destinação dos recursos não está sendo aplicada na categoria mais necessária, e sim para as categoria mais bem estruturadas do campo.

Portanto, o PRONAF possui dois efeitos: um interno, já que aumenta a desigualdade no campo ao privilegiar o desenvolvimento do agronegócio com empréstimos a

juros baixos; e um externo, nas relações comerciais internacionais, pois, por meio de uma política pública do Governo Federal, há uma transferência de fundos com a realização empréstimos ou aporte financeiro aos agricultores que produzem *commodities* para a exportação, ou seja, é um mecanismo governamental que incentiva financeiramente a produção agrícola, com investimentos que podem mascarar o preço real da mercadoria, o que inviabiliza ou prejudica a comercialização internacional. E este tipo de mecanismo, como foi visto, é rechaçado nos acordos internacionais para agricultura da OMC, acordos que foram ratificados no Brasil.

Além disso, no primeiro efeito, foi identificado na pesquisa que o programa não tem contribuído para o desenvolvimento e manutenção das famílias agricultoras no campo. Até pelo contrário, têm contribuído com o endividamento e não modificam a realidade de pobreza no campo para os agricultores das faixas iniciais do programa, que muitas vezes nem conseguem ser beneficiados, ou quando são, não têm condições de quitar o financiamento. O que tem contribuído para o acirramento das contradições de classe, devido à concentração de renda e crescimento da desigualdade no campo.

Assim, fica desvendada a verdadeira natureza da política pública chamada PRONAF, que embora se destine aos agricultores camponeses e em economia familiar, esta é a aparência do fenômeno, que esconde sua verdadeira natureza, a de servir de financiamento para a expansão do agronegócio, posto que não é o agricultor familiar que consegue acessar ao crédito público.

Além disso, no segundo efeito, tem-se que quando o agronegócio produz para exportação, este se utiliza de um financiamento governamental com baixas taxas de juros, o que mascara subsídios que foram proibidos em acordos internacionais aos quais o país é signatário.

Contudo o PRONAF, atende aos interesses das multinacionais que fabricam maquinarias e insumos tecnológicos da agricultura industrial, segundo Gazolla e Schneider (2013, 52), há "um padrão de destinação dos recursos em torno de lavouras habituais e de aquisição de máquinas e equipamentos agropecuários é prioridade principal do Programa". Assim, é perceptível que esses financiamentos podem estar servindo para a compra de materiais advindos do pacote tecnológico da agricultura industrial, e convém aos interesses das grades corporações produtoras destes insumos a manutenção e desenvolvimento para o aumento de suas vendas.

REFERÊNCIAS

AQUINO, J. R. de. **Avanços e limites da política de crédito do PRONAF Brasil (1996-2008)**: uma reflexão crítica. Apresentação oral UERN, s/d.

AQUINO, Joacir Rufino de; GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sérgio. **Dualismo no Campo e Desigualdades Internas na Agricultura Familiar Brasileira.** In: RESR, Piracicaba-SP, Vol. 56, Nº 01, p. 123-142, Jan./Mar. 2018, p. 123 a 141.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Ed. 34, 1998, p. 31 a 78.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** *In:* BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BRASIL. Decreto n° 1.355, de 30 de Dezembro de 1994a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1355.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

BRASIL. **Ata Final que incorpora os resultados finais das negociações comerciais multilaterais da rodada Uruguai**, 1994b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/anexo/and1355-94.pdf. Acesso em: 26 jul. 2019.

FAO. 2014. Disponível em: http://www.fao.org/family-farming-2014/pt/. Acesso em: jul. 2016.

FERNANDES, B.M. **A reforma agrária que o governo lula fez e a que pode ser feita.** *In:* SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil:** Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sérgio. **Qual "Fortalecimento" da Agricultura Familiar? Uma análise do PRONAF crédito de custeio e investimento no Rio Grande do Sul.** *In:* RESR, Piracicaba-SP, Vol. 51, Nº 1, p. 045-068, Jan/Mar 2013, p. 45 a 67.

GIDDENS, Antony. **A terceira via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Tradução de Maria Luiza Borges. Rio de Janeiro: Record, 1999.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos: o breve século XX.** São Paulo: Companhia das letras, 2007.

IANNI, Octavio (org). **Sociologia.** Tradução Maria Elisa Mascarenhas, Ione de Andrade e Fausto N. Pellegrini. São Paulo: Ática, 1980.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 2002.

MAGALHÃES, José Carlos de. **Direito Internacional Econômico**. Curitiba: Juruá, 2005.

MARX, KARL. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. São Paulo: Flama, 1946.

OMC. **Qué hacemos**. On line. s/d. Disponível em: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/what_we_do_s.htm. Acesso em: 26 jul. 2019.

PASUKANIS, Eugeny Bronislanovich. **A teoria geral do direito e o marxismo.** Rio de Janeiro: Renovar, 1989.

POCHMANN, Márcio. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2012.

POLANYI, Karl. **A grande transformação:** as origens de nossa época. Tradução Fanny Wrobel. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** São Paulo: Atlas, 1985.

SANTILLI, Juliana. **Agrobiodiversidade e direitos dos agricultores.** São Paulo: Peirópolis, 2009.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas:** uma revisão da literatura. *In:* Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.